

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet *Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät* (SOU 2023:64)

Ert dnr KN2023/04245

Kammarrättens övergripande bedömning är att utredningen är grundlig och väl genomförd samt beskriver på ett förtjänstfullt sätt vad som talar för och emot olika förslag. Kammarrätten vill dock lämna följande synpunkter.

Kapitel 7 och 8 - Behovet av regelförändringar och en ny reglering

Kammarrätten instämmer i utredningens bedömning att det finns ett behov av regelförändringar eftersom den svenska regleringen är problematisk i förhållande till EU-rätten. Domstolen instämmer även i bedömningen att problemet i första hand inte är bestämmelserna som sådana utan hur de har beslutats.

Utredningen föreslår att en rad lagbestämmelser upphävs eller ändras samt att lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet upphävs i sin helhet. Enligt kammarrättens mening innebär utredningens förslag en försiktig hållning i förhållande till EU-rätten och fler bestämmelser synes upphävs eller ändras än vad EU-rätten kräver (se bl.a. kammarrättens bedömning avseende 5 kap. 1 § ellagen [1997:857] i dom den 16 juni 2022 i mål nr 1220–1222-21). Samtidigt ser kammarrätten ingen anledning att ifrågasätta en ordning där tillsynsmyndigheten genom subdelegation bemyndigas att meddela detaljerade föreskrifter på området.

Kammarrätten välkomnar att regelverket avseende elnätet och gasnätet utformas så lika som möjligt, vilket bl.a. underlättar rättstillämpningen och bildandet av en stabil och enhetlig rättspraxis.

Kapitel 9 - En effektivare domstolsprövning

Kammarrätten instämmer i utredningens bedömning att långa domstolsprocesser har en rad negativa konsekvenser, bl.a. riskerar processerna att sätta syftet med förhandsprövningen ur spel. Domstolen instämmer även i bedömningen att det inte framstår som sannolikt att antalet överklaganden kommer att bli färre under en överskådlig tid, utan kammarrätten bedömer snarare att utredningens förslag kommer att väcka nya frågor för prövning. Att regelverket ofta har ändrats har gjort att nya frågor hela tiden har uppstått och sannolikt att fast rättspraxis inte har kunnat skapas.

Huruvida ett skyndsamhetskrav ska införas eller inte måste ses i ljuset av vilka omloppstider som råder idag. Det anges att kammarrättens omloppstider har varit upp till 30 månader. Den mycket långa omloppstiden om 30 månader rör dock en speciell målserie (mål nr 2004–2006-18). Efter att kammarrätten hade meddelat partiellt prövningstillstånd, behövde avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen i delfråga inväntas innan målen kunde avgöras slutligt. Den mycket långa omloppstiden innefattar således även Högsta förvaltningsdomstolens omloppstid och kan inte anses vara representativ. Det var inte heller fråga om förhandsprövning i målen.

Kammarrätten bedömer att mål om fastställande av intäktsram har kunnat hanteras alltmer effektivt ju fler tillsynsperioder som varit föremål för prövning och domstolen arbetar fortlöpande med att hitta nya arbetssätt för måltypen. Normal omloppstid vad gäller frågan om fastställande av intäktsram får anses uppgå till omkring ett år i kammarrätten (jfr s. 200 i utredningen). Vid den senaste förhandsprövningen var omloppstiden 15 månader. Den längre omloppstiden berodde främst på att EU-domstolens dom i mål C-718/18 behövde inväntas, vilken sedan kom att ha stor betydelse för utgången i målen.

Även om mål om fastställande av intäktsram redan idag är prioriterade hos kammarrätten anser domstolen att ett införande av ett skyndsamhetskrav kan ha ett visst värde. Ett sådant krav ger bland annat mer stöd till domstolens ledning vid styrning av verksamheten samt innebär att domstolen kan vara mer restriktiv vad gäller anstånd och kommunikeringstider. Kammarrätten tillstyrker därför att ett skyndsamhetskrav införs. Ett sådant krav bör dock inte gälla endast för förvaltningsrätten och kammarrätten, utan även för Högsta förvaltningsdomstolen.

Utredningen anser att målen, efter införande av ett skyndsamhetskrav, normalt bör avgöras inom sex månader. Även om ett skyndsamhetskrav kan ha viss effekt för att sänka omloppstiderna bedömer kammarrätten att det inte är rimligt att anta att ett sådant krav kommer ha en så stor effekt som utredningen uppskattar. Mål om fastställande av intäktsram brukar vara omfattande och komplicerade samt har ofta över 100 parter. Vikten av ett snabbt avgörande får inte ske på bekostnad av ett riktigt avgörande som håller hög kvalitet.

Liksom utredningen anser kammarrätten att det inte finns tillräckliga skäl för att frångå de allmänna forum- och överklagandereglerne. I praktiken är Förvaltningsrätten i Linköping och Kammarrätten i Jönköping specialforum för måltypen, vilket gör det möjligt att bygga upp kompetens och erfarenhet.

Kapitel 11 - Förändrad sammansättning av rätten

Frågan om särskilda ledamöter i form av ekonomiska experter bör ingå i rätten är svår att ta ställning till. Anledningen till detta är att domstolsprövningarna har sett så olika ut. För tillsynsperioden 2012–2015 var huvudfrågorna vilka metoder som skulle användas för att beräkna kapitalkostnader och vilken kalkylränta som skulle tillämpas. Vid sådana prövningar kan finnas ett stort behov av särskilda ledamöter i form av ekonomiska experter. De särskilda ledamöterna skulle både kunna öka förutsättningarna för materiellt riktiga avgöranden och eventuellt även sänka omloppstiderna.

För tillsynsperioden 2020–2023 var huvudfrågorna istället om underordnad bestämmelse strider mot överordnad lag, så kallad lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen, samt om nationell rätt är förenlig med EU-rätten. Vid sådana prövningar finns inget direkt behov av ekonomiska experter, utan särskilda ledamöter hade troligtvis både fördröjt och fördyrat processen.

Frågan är då vilka frågor som kan komma att prövas av domstolarna framöver. Enligt kammarrätten kan man anta att framtida processer bl.a. kan komma att avse om tillsynsmyndigheten har agerat inom de ramar som det unionsrättsliga regelverket ställer upp samt om nationella bestämmelser är förenliga med regeringsformen och EU-rätten, dvs. frågor som inte kräver ekonomiska överväganden. Frågor med en mer ekonomisk prägel kan dock också uppkomma, så som om beslutad intäktsram möjliggör nödvändiga investeringar i nätet och om det finns särskilda skäl att tillåta att ett underskott rullas över till en senare tillsynsperiod än den närmast följande.

Kammarrättens sammantagna bedömning är att det kan finnas ett behov av att särskilda ledamöter i form av ekonomiska experter ingår i rätten. Domstolen tillstyrker därför en huvudregel enligt vilken särskilda ledamöter ska ingå, men det bör finnas en tydlig möjlighet att göra undantag både när ett mål är av enkel beskaffenhet och när det är obehövt med särskilda ledamöter med hänsyn till målets karaktär. Det får anses vara obehövt med särskilda ledamöter när målet inte kräver några närmare ekonomiska överväganden.

Kapitel 12 - Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår relativt stora lagändringar och vill flytta över ansvaret till tillsynsmyndigheten att fylla ut lagstiftningen med nya detaljerade föreskrifter. Det föreslås att det nya regelverket ska träda i kraft redan den 1 januari 2025. Enligt kammarrätten känns det inte rimligt att ett regelverk som ska hålla över tid och skapa förutsägbarhet ska tas fram så fort.

Det kan även bli problematisk för domstolarna om de materiella bestämmelserna ändras under pågående processer. Kammarrätten ser vidare ingen anledning till att det ska vara olika övergångsbestämmelser för skyndsamhetskravet och bestämmelserna om rätts sammansättning. Det vore bättre om dessa bestämmelser träder i kraft samtidigt.

Kapitel 13 – Konsekvensanalys

Kammarrätten bedömer att utredningens förslag kommer att väcka nya frågor för domstolsprövning om de införs, bl.a. förslaget att upphäva lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet och möjligheten att ansöka om att få rulla över ett underskott till en senare tillsynsperiod. Även skyndsamhetskravet kan komma att kräva att domstolarna har en särskild beredskap och särskilda ledamöter med expertkunskap kommer att medföra kostnader. Detta sammantaget kan få icke försumbara ekonomiska konsekvenser vilka måste beaktas eller i vart fall följas upp.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Monica Dahlbom och kammarrättslagmannen Kirsi Laakso Utvik samt kammarrättsrådet Linda Svärd tillika föredragande.

Monica Dahlbom

Kirsi Laakso Utvik

Linda Svärd