

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-04-01

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

Enligt en lagrådsremiss den 4 mars 2004 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar,
2. lag om ändring i ellagen (1997:857).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Bengt Agartz.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar

1 kap. 4 §

Med bestämmelserna avses att reglera omfattningen av länsrättens beslut om särskild förvaltning i sådana fall då ett nätföretag, som i väsentlig mån brister i fullgörandet av sina skyldigheter enligt ellagstiftningen, innehar flera nätkoncessioner. Enligt vad som anförs i lagrådsremissen (avsnitt 5.4) skall utgångspunkten i dessa fall vara att beslutet inte skall ges större omfattning än som krävs för att uppnå syftet med den särskilda förvaltningen. Detta föranleder t.ex. att, om misshandeln bara är hänförlig till anläggning som används med

stöd av en av koncessionerna, beslutet om särskild förvaltning skall omfatta endast den anläggningen. Ett beslut som gäller en del av anläggningarna skall dock kunna fattas bara på villkor att den samlade förvaltningen av samtliga anläggningar inte försvåras i nämnvärd omfattning. Uppfylls inte villkoret måste beslutet avse alla anläggningarna.

Enligt Lagrådets mening skulle den sålunda avsedda innebörden komma klarare till uttryck om paragrafen omformulerades och gavs förslagsvis följande lydelse.

”Om ett beslut om särskild förvaltning riktas mot någon som innehar mer än en nätkoncession och bristerna enligt 2 § första stycket inte gäller samtliga anläggningar, skall beslutet bestämmas att avse endast anläggning till vilken bristerna är att hänföra. Beslutet skall dock ha avseende på samtliga anläggningar, om det krävs för att den samlade förvaltningen av dessa anläggningar inte skall försvåras i nämnvärd omfattning.”

1 kap. 5 §

Liksom enligt bostadsförvaltningslagen kan enligt första stycket inlösen ske endast om tvångsförvaltning äger rum men en tillfredsställande förvaltning sannolikt inte kan åstadkommas etc. Eftersom ett ingripande kan bli aktuellt bl.a. när en anläggning är i dåligt skick och behöver upprustas kraftigt, samtidigt som enligt uppgift vid föredragningen tariffen för el bestäms med hänsyn till anläggningar som sköts normalt, och eftersom nätföretaget i de aktuella fallen inte sällan kan tänkas sakna medel för behövliga investeringar, kan det inte vara ovanligt, i de fall där lagen överhuvudtaget aktualiseras, att det genast kan konstateras att en tillfredsställande tvångsförvaltning inte kommer att vara möjlig att genomföra. Lagrådet menar därför att det

borde övervägas att införa en möjlighet till inlösen av anläggningen utan att den först behöver ställas under tvångsförvaltning.

I författningskommentaren framhålls att, medan huvuddelen av lagens bestämmelser riktar sig mot koncessionshavaren, regeln om inlösen alltid riktar sig mot anläggningens ägare, även om annan (nätföretaget) innehar koncessionen och missköter anläggningen. Eftersom detta inte utan vidare är klart och det i och för sig hade varit möjligt att i stället ha en regel om inlösen av nyttjanderätten till anläggningen och överföring av nyttjanderätten till en tredje man (jfr 12 kap. 36 § jordabalken), förefaller det lämpligt att det i slutet av första stycket tilläggs "från ägaren".

Enligt tredje stycket gäller i fråga om inlösen expropriationslagen i tillämpliga delar, dock med undantag för 4 kap. 2 §. I författningskommentaren anförs att det innebär att värdet av anläggningen vid beräkningen av löseskillings storlek skall anses belastat med den negativa inverkan tvångsförvaltningen har på anläggningens marknadsvärde. Tvångsförvaltningen är emellertid knappast "något företag" för vars genomförande anläggningen tvångsvis tas i anspråk; med "företag" i expropriationslagens mening torde avses företag som är fristående från expropriationen och som i sig påverkar expropriationsobjektets värde. Det nämnda undantaget kan m.a.o. knappast någonsin bli aktuellt (lika lite som motsvarande undantagsbestämmelse i bostadsförvaltningslagen), varför undantaget bör utgå. Lösenbeloppet bör helt enkelt bestämmas till vad en tredje man i konkurrens med andra spekulanter kan antas vara beredd att betala för anläggningen.

Rubriken närmast före 3 kap. 4 §

Rubriken till denna och de följande paragraferna är mindre väl vald. Förvaltarens rättigheter eller snarare hans behörighet behandlas framför allt i 12 § och följande. En bättre rubrik före 4 § vore Allmänt om förvaltningen eller Förvaltarens uppgifter m.m.

3 kap. 5 §

I denna paragraf anges att nätmyndigheten på ansökan av förvaltaren får besluta om särskilda villkor för förvaltningen, om sådana behövs. I författningskommentaren anförs att förvaltaren normalt får sköta förvaltningen självständigt i enlighet med de bestämmelser som angetts i lagen men att det kan uppstå situationer då särskilda villkor behöver meddelas, t.ex. om nätföretaget går i konkurs och en viss samordning måste ske i förhållande till konkursförvaltaren. (Jfr 10 § bostadsförvaltningslagen.)

Lagrådet tvivlar på att några särskilda föreskrifter behöver meddelas vid konkurs. Frågan huruvida konkursen är ett skäl för att tvångsförvaltningen skall upphöra borde bedömas enligt 3 kap. 3 §. Om tvångsförvaltningen fortsätter trots konkursen, måste utgångspunkten vara att konkursboet inträder i nätföretagets rättigheter, dvs. främst rätten att få redovisning och ett eventuellt överskott från förvaltningen. I vad mån konkursboet drabbas av nätverksföretagets skyldigheter (se framför allt 15 §) borde bedömas enligt allmänna civilrättsliga och konkursrättsliga regler. Dessa innebär att konkurstillgångarna (se 3 kap. 3 § konkurslagen) skall fördelas enligt förmånsrättslagen sedan konkursboets skulder och konkurskostnaderna betalats. Härvidlag får konkursförvaltaren inte ådra boet skulder genom fortsättning av rörelsen i vidare mån än som framgår av 7 kap. 8 § konkurslagen. I sak är det också svårt att se att t.ex. den som har en

fordran i konkurs på grund av leverans av elektrisk utrustning generellt skulle behöva godta att konkurstillgångarna tas i anspråk enligt 15 § för att leverera el enligt gamla och nya avtal. Under alla förhållanden måste det vara uteslutet att nätmyndigheten skulle få en befogenhet att utan begränsning meddela särskilda villkor som påverkar fördelningen av tillgångarna i konkursen.

Om nätföretaget går i konkurs, ligger det närmast till hands att anläggningen tvångsinlöses, varvid lösenbeloppet inte sällan blir 0 kr, varefter ett nytt företag – vid behov skapat genom allmänna medel – förvärvar anläggningen från staten.

Ifall det inte kan visas att det finns andra situationer, där nätmyndigheten skulle behöva gå in med villkor som utfyller lagens bestämmelser, borde bestämmelsen i förevarande paragraf utgå.

Se vidare vissa kommentarer i anslutning till 13 §.

3 kap. 8 §

Paragrafens andra stycke innebär att en gäldenär, som fått en underrättelse om beslutet om tvångsförvaltning, inte kan betala en skuld som hänför sig till den berörda anläggningen till nätföretaget så länge förvaltningen pågår (jfr 20 § bostadsförvaltningslagen). Bestämmelsen ger intrycket att en gäldenär, som är i ond tro om tvångsförvaltningen men som inte fått den nämnda underrättelsen, kan betala till nätföretaget med befriande verkan. Detta framstår som någorlunda naturligt såvitt gäller privatpersoner som abonnerar på el (jfr 16 § konsumentkreditlagen) men är generöst i förhållande till näringsidkare. Enligt allmänna regler blir betalning från den sistnämnda kategorin till nätföretaget inte befriande redan om gäldenären hade skälig anledning att misstänka att nätföretaget inte längre hade rätt att upp-

bära betalningen (se 29 § skuldebrevslagen). En e contrariotolkning av bestämmelsen är emellertid inte nödvändig, varför lagbestämmelsen trots det anförda kan ges den föreslagna utformningen.

3 kap. 9– 11 §

I fråga om tvistprövningsreglerna i dessa paragrafer hänvisas till Lagrådets synpunkter under 4 kap. 8 och 9 §§.

3 kap. 12 §

Paragrafen innehåller den grundläggande regeln, att förvaltaren i princip företräder nätföretaget i de angelägenheter som omfattas av förvaltningen. Vissa undantag finns i 7 § samt i 12 § andra stycket. Frågan om ett lån krävs för den löpande verksamheten och om det kan finansieras med de löpande intäkterna under förvaltningstiden kan vara svår att bedöma för tredje man. Som Lagrådet yttrade år 1977 rörande 11 § bostadsförvaltningslagen (prop. 1976/77:151 s. 138) bör en tredje man i god tro kunna åberopa ett sådant avtal mot nätföretaget (jfr 8 kap. 35 § första stycket aktiebolagslagen).

3 kap. 13 §

I denna paragraf anges att medel, som förvaltaren har hand om för anläggningens förvaltning, skall hållas skilda från andra medel.

Utan att det klargörs i remissen kan man utgå från att medlen i första hand skall avskiljas från förvaltarens egna medel.

En mer komplicerad fråga gäller hur förvaltaren skall förhålla sig till medel som nätföretaget innehar vid förvaltningens början och som intjänats tack vare anläggningen. Omfattas dessa ovillkorligen av

förvaltningen med stöd av 12 § första stycket andra meningen (trots första meningen), eller kan förvaltaren begära att få ut sådana medel bara ifall de löpande intäkterna och lån inte förslår till förvaltningen (se 15 § första stycket första meningen)? Övervägande skäl synes tala för den sistnämnda tolkningen, men saken förtjänar att klarläggas.

I 21 § bostadsförvaltningslagen anges, efter en bestämmelse motsvarande den i 3 kap. 13 § i det remitterade förslaget, att medel som tagits om hand av förvaltaren och avskilts ej får utmätas för annan skuld än sådan som är hänförlig till tvångsförvaltningen och att de ej heller ingår i fastighetsägarens konkurs. Skälet till att en motsvarande bestämmelse inte upptagits i det remitterade förslaget saknas i remissen.

I motiven till 21 § bostadsförvaltningslagen anges att målsättningen med förvaltningen skulle spolieras, om avsatta medel kunde utmätas för fastighetsägarens skulder eller dras in i en eventuell konkurs. Lagrådet ställer sig frågande till denna bestämmelse (se 3 kap. 3 § konkurslagen). Den innebär exempelvis att den som levererat olja till en fastighet, med verkan att hyresgästerna inbetalat hyran, vid fastighetsägarens konkurs skulle sakna rätt att få utdelning ur hyresintäkterna även om dessa skulle avse förfluten tid. I stället skulle hyresintäkterna, även om fastighetsägaren är i konkurs, gå till fortsatt drift som inte ligger i borgenärernas gemensamma intresse (se 7 kap. 8 § konkurslagen). Lagrådet har svårt att se varför en misskötsel av fastigheten skulle via tvångsförvaltning leda till en sådan avvikelse från förmånsrättslagens och konkurslagens regler.

Skulle hyresbetalningen vara gjord i förskott, är läget däremot ett annat. Om hyresbetalningen sedan fastighetsägaren gått i konkurs gjorts till konkursboet, måste detta antingen returnera betalningen

eller erbjuda fullgott boende (jfr 63 § fjärde stycket köplagen). Om hyresbetalningen gjorts till fastighetsägaren innan denne försatts i konkurs, så mottogs betalningen visserligen inte med redovisnings-skyldighet, men eftersom en nyttjanderättshavare har rätt att kvitta en konkursfordran mot en exekutiv förvärvares hyreskrav (se 12 kap. 47 § utsökningsbalken) och därmed rimligen även mot en fordran som tillkommer hyresvärdens konkursbo, ligger det i konkursboets intresse att se till att nyttjanderättshavaren får full valuta för sin för-skottsbetalning.

Sammanfattningsvis anser Lagrådet att andra meningen i 21 § bostadsförvaltningslagen är för generellt formulerad och att det därför är en fördel att bestämmelsen inte har någon motsvarighet i det remitterade förslaget.

3 kap. 14 §

Motsvarande bestämmelse i 21 § bostadsförvaltningslagen innehåller en skälighetsbedömning, där fastighetsägarens intresse av att få uppbära medel vägs mot behovet i den fortsatta förvaltningen ("ej finnes böra avsättas"). I SOU 2001:73 (s. 168 f.) anges att anläggningsinnehavarens intresse av avkastningen skall kunna beaktas. Den föreslagna lagtexten ger emellertid inget utrymme för en sådan prövning. Den bör därför jämkas, såvida inte det kan anföras något bärande skäl till att denna tvångsförvaltningslag skall ha annat innehåll.

I fråga om den föreslagna tvistprövningsregeln hänvisas till Lagrådets synpunkter under 4 kap. 8 och 9 §§.

3 kap. 15 §

I denna paragrafs första stycke anges att nätföretaget – om löpande intäkter och lån inte lämnar tillräckliga medel för förvaltningen – kan åläggas att ställa ytterligare medel till förvaltarens förfogande. Bestämmelsen framstår som rimlig om nätföretaget så småningom återfår en förbättrad anläggning, men den är samtidigt anmärkningsvärd, eftersom den kan tvinga en näringsidkare att fortsätta med en icke lönande verksamhet, låt vara att bestämmelsen begränsas genom en skälighetsprövning. Den har dock sin motsvarighet i 13 § bostadsförvaltningslagen.

En väsentlig skillnad är emellertid att, när nätföretaget inte äger anläggningen, också anläggningens ägare kan åläggas att bidra till anläggningens drift. Motiveringen i remissen är att ägaren inte kan friskriva sig från ansvaret för anläggningen genom att utarrendera den; om ägaren inte vill eller kan ta ansvaret för driften, bör han överlåta anläggningen till någon som är beredd att ta detta ansvar. En ägare, som upplåtit driften åt en nyttjanderättshavare som eftersätter underhållet trots att de löpande intäkterna i och för sig hade räckt till detta, skulle således kunna få ansvara för nödvändiga investeringar även om arrendet bestämts med hänsyn till att nyttjanderättshavaren skulle sköta underhållet. Regeln framstår som principiellt synnerligen anmärkningsvärd, såvida inte anläggningens ägare står i sådant förhållande till nätföretaget att ett ansvarsgenombrott framstår som naturligt (jfr NJA 1975 s. 45). Lagrådet förordar att bestämmelsen om ägarens ansvar får utgå, liksom det tredje stycket.

I paragrafens andra stycke anges att, om nätföretaget överlåter den nätkoncession som avser den tvångsförvaltade anläggningen, nätföretagets betalningsskyldighet enligt beslut som meddelats innan koncessionen övergått till den nye koncessionshavaren kvarstår. Mot

denna regel finns intet att erinra. Frågan är emellertid vilken verkan en överlåtelse av anläggningen eller nyttjanderätten till denna har i övrigt. Möjligen är avsikten att 4 kap. 1 § skall läsas e contrario, vilket innebär att tvångsförvaltningen skall bestå. För denna lösning talar att tvångsförvaltningen annars lätt skulle kunna saboteras. Det vore en fördel om det genom ett förarbetsuttalande i anslutning till den paragrafen klargörs huruvida överlåtelse i sig avses inte ha den verkan att tvångsförvaltningen skall upphöra (jfr 19 § bostadsförvaltningslagen).

3 kap. 16 §

Här anges att nätföretaget inte får ta upp lån utan förvaltarens tillstånd. Syftet får antas vara att nätföretaget inte genom upptagande av lån skall försämra sin förmåga att bidra till anläggningens drift enligt 15 §. Bestämmelsen är mycket långtgående. Den saknar motsvarighet i bostadsförvaltningslagen, där det i 12 § står att fastighetsägaren (bara) med hyresnämndens tillstånd får ta upp lån mot säkerhet i fastigheten. Där finns inte någon annan inskränkning i fastighetsägarens rätt att ta upp lån, som kan behövas för annan verksamhet. Lagrådet efterlyser en bärande motivering till att nätföretagets självbestämmande skall vara mer inskränkt i den nu aktuella lagen.

Varken av lagtexten eller av författningskommentaren framgår huruvida förbudet mot upptagande av lån skall vara sanktionerat med en regel om att långgivaren blir efterställd nätverksamhetens behov. Rimligen borde en sådan sanktion finnas, om förbudet skall ha någon effekt. Men den långgivare, som varit i god tro om tvångsförvaltningen, bör utan inskränkning kunna göra nätföretaget ansvarigt för lånesumman.

En oklarhet är huruvida förbudet mot upptagande av lån även omfattar förvärv på kredit. Sakliga skäl talar för detta, vilket ytterligare framhäver den stora inskränkning av nätföretagets handlingsfrihet som den föreslagna 16 § medför.

För den händelse låneförbudsregleringen ändå införs och en tvistprövningsbestämmelse motsvarande den i andra stycket därför behövs hänvisas till vad som anförs nedan under 4 kap. 8 och 9 §§.

3 kap. 17 §

Förvaltaren åläggs enligt bestämmelsen i första stycket skyldighet att låta nätföretaget ta del av räkenskapsmaterial avseende anläggning som omfattas av särskild förvaltning. Skyldigheten begränsas emellertid till att gälla under förutsättning antingen att räkenskapsmaterialet krävs för att nätföretaget skall kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet gentemot det allmänna eller att nätföretaget i övrigt behöver materialet i sina kontakter med annan.

Den föreslagna begränsningen i förvaltarens berörda skyldighet – och därmed också i nätföretagets rätt att få del av räkenskapsmaterialet – har inte närmare motiverats i remissen. En bakomliggande tanke är, enligt vad som uppgetts vid föredragningen inför Lagrådet, att nätföretaget inte i onödan skall kunna störa den särskilda förvaltningen i anslutning till framställningar om att få ta del av materialet.

Vid tvångsförvaltning avses förvaltningen av samtliga angelägenheter vid anläggningen övergå på förvaltaren och nätföretaget förlora sin behörighet att handha anläggningens förvaltning. Emellertid skall nätföretaget fortfarande ha kvar ett grundläggande ekonomiskt ansvar för anläggningen. Nätföretaget skall under vissa förutsättningar kunna bli skyldigt att bidra till finansieringen av verksamheten vid

anläggningen (15 §). Vidare skall nätföretaget ha rätt att få eventuellt överskott från den särskilda förvaltningen utbetalt till sig, om medlen inte behöver avsättas för förvaltningen (14 §). Nätföretaget skall också få del av förvaltarens för varje räkenskapsår lämnade redovisning för sin förvaltning (18 §). Mot bakgrund av vad som nu nämnts om nätföretagets situation vid särskild förvaltning anser Lagrådet att det kan ifrågasättas om den föreslagna begränsningen av möjligheterna för nätföretaget att ta del av räkenskapsmaterialet har tillräckligt fog för sig. Regleringen av denna är för övrigt till en del så allmänt formulerad att den synes ge föga vägledning för effektiv avgränsning i tillämpningen (här åsyftas rekvisitet ”i den omfattning ... som nätföretaget i övrigt behöver i sina kontakter med annan.”).

Enligt Lagrådets uppfattning bör därför under lagstiftningsärendets fortsatta behandling övervägas att låta den diskuterade begränsningen utgå.

I fråga om tvistprövningsregeln i andra stycket hänvisas till vad som anförs nedan under 4 kap. 8 och 9 §§.

3 kap. 19 §

I denna paragraf anges i första stycket att nätföretaget, om det vill klandra redovisningen, skall väcka talan inom ett år från det att nätföretaget tog emot redovisningen. Annars förlorar nätföretaget sin rätt till talan, om inte förvaltaren har gjort sig skyldig till brottslig gärning som inneburit skada för nätföretaget.

I paragrafen talas liksom i 23 § bostadsförvaltningslagen om klander av redovisningen, men det är rimligen klander av förvaltningen som avses (jfr 18 kap. 9 § handelsbalken). Det framgår indirekt av andra meningen i 19 §, enligt vilken talan angående omständighet som inte

hänför sig till viss redovisning får väckas inom ett år från det att slutredovisning lämnats. Eftersom nätföretaget knappast nöjer sig med att redovisningen ändras utan vill få skadestånd på grund av försummelse vid förvaltningen, bör lagtexten formuleras om.

4 kap. 8 och 9 §§

I 3 kap. har tagits in ett antal bestämmelser som anger att tvister om skyldigheter, eller i något fall rättigheter, för nätföretaget samt skyldigheter för förvaltaren prövas av nätmyndigheten. Bestämmelserna finns i 3 kap. 9–11, 14, 16 och 17 §§. Enligt Lagrådets mening kan dessa bestämmelser med fördel flyttas därifrån och samordnas i en paragraf i 4 kap., vars rubrik är Övriga bestämmelser. Lämpligen kan rubriken närmast före 4 kap. 8 § ges lydelsen Tvistprövning och överklagande. Tvistprövningsregleringen bör då tas in i 8 §, med åtföljande förskjutning av bestämmelserna om överklagande. En samordnad tvistprövningsbestämmelse kan, om motsvarighet behövs i samtliga hänseenden som enligt remissens förslag, ges följande lydelse.

"Tvister om nätföretagets skyldigheter enligt 3 kap. 9 §, 10 § första stycket och 11 §, om nätföretagets rätt att ta upp lån enligt 3 kap. 16 § samt om förvaltarens skyldigheter enligt 3 kap. 14 och 17 §§ prövas av nätmyndigheten."

I den i lagrådsremissen föreslagna 8 § anges att länsrättens beslut enligt lagen får överklagas hos kammarrätten. Bestämmelsen är överflödig med hänsyn till att det som där sägs följer av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Om den berörda bestämmelsen utgår bör det vara lämpligt att den återstående bestämmelsen i 8 § om krav på prövningstillstånd vid

överklagande till kammarrätten sammanförs med övriga föreslagna bestämmelser om överklagande. I enlighet härmed och med hänsyn till vad Lagrådet nyss förordat om att ta in en tvistprövningsregel i 8 § föreslår Lagrådet att 9 § ges följande lydelse.

”Beslut av nätmyndigheten enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande enligt denna lag till kammarrätten.”

Avslutande synpunkter

I det föregående har Lagrådet pekat på åtskilliga juridiska komplikationer som uppkommer vid en tvångsförvaltning, liksom på svårigheten att över huvud taget kunna finansiera denna med de medel som anläggningen avkastar och som nätföretaget kan bidra med. Av denna anledning har Lagrådet vid 1 kap. 5 § anfört att staten borde kunna lösa in anläggningen utan att först ha tillgripit tvångsförvaltning. Frågan är emellertid om det inte borde övervägas att utmönstra tvångsförvaltning ur lagen och i stället stadga att, om nätföretaget vid väsentlig pliktförsummelse inte följer ett föreläggande från länsrätten att vidta vissa åtgärder, exempelvis att ingå ett förvaltningsavtal av visst innehåll som sedan efterlevs, så skall en fastighetsdomstol kunna besluta om inlösen. En sådan ordning borde dessutom ha en större preventiv effekt än en tvångsförvaltning av anläggningen för nätföretagets räkning.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.