

HFD 2016 ref. 59**Fråga om ett visst beslut av en myndighet utgör ett normbeslut eller ett förvaltningsbeslut i ett enskilt fall.**

22 och 22 a §§ förvaltningslagen (1986:223), 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291), 11 kap. 14 § regeringsformen

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 30 juni 2016 följande dom (mål nr 191-15).

Bakgrund

Fysisk handel med el i Sverige, Finland, Norge, Danmark och de baltiska staterna sker på den nordiska elbörsen Nord Pool Spot. Den helt övervägande delen av den årliga svenska elproduktionen säljs via denna börs. Elbörsen ägs av stamnätsoperatörerna i de aktuella länderna. I Sverige är Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) stamnätsoperatör.

Den svenska elmarknaden utgjorde tidigare ett enda s.k. anmälningssområde för handel på den nordiska elbörsen. I maj 2010 beslutade Svenska kraftnät att Sverige fr.o.m. leveransdagen den 1 november 2011 skulle vara indelat i fyra anmälningssområden för handel på den nordiska elbörsen och att ”definiera respektive anmälningssområde efter dess ingående nätområden enligt bilaga”. I bilagan angavs i tabellform för vart och ett av de drygt 350 olika nätavräkningsområdena till vilket av de fyra anmälningssområdena de hörde. Beslutet innehöll ingen överklagandehänvisning.

Indelningen i anmälningssområden syftade till att skapa balans mellan produktion och förbrukning av el i hela eller delar av landet. Innebörden är att elproducenterna är tvungna att sälja den mängd el de avser att producera i det område där produktionen sker och att elleverantörerna måste köpa in el i det område där försäljningen till slutkund sker. När den mängd el som marknaden önskar transporterad mellan områden är större än den tillgängliga överföringskapaciteten mellan områdena leder detta till olika priser i de olika områdena.

Värnamo Elnät AB, nätägare i nätavräkningsområdet Värnamo, överklagade indelningsbeslutet. Svenska kraftnät avvisade överklagandet med motiveringen att det kommit in för sent. Därutöver antecknades att beslutet följde av svenska åtaganden gentemot EU-kommissionen vilka syftade till att säkerställa att svensk hantering av begränsningar i överföringsförmågan av el var kompatibel med europeisk lagstiftning samt att beslutet avsåg en administrativ ordning för handeln vid den nordiska elbörsen och inte utgjorde ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Värnamo Elnät AB överklagade avvisningsbeslutet. Förvaltningsrätten fann att Svenska kraftnäts indelningsbeslut inte utgjorde ett överklagbart beslut och avslog därför överklagandet. Bolaget överklagade till kammarrätten som däremot ansåg att indelningsbeslutet var ett överklagbart förvaltningsbeslut och att det måste anses ha gått bolaget emot. Kammarrätten undanröjde förvaltningsrättens dom och visade målet åter till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning.

Förvaltningsrätten avslog sedermera bolagets överklagande av Svenska kraftnäts avvisningsbeslut efter att ha funnit att överklagandet kommit in för sent. Det antecknades att domen enligt 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) inte fick överklagas.

Värnamo Elnät AB ansökte därefter hos kammarrätten om resning avseende Svenska kraftnäts indelningsbeslut alternativt förvaltningsrättens sist meddelade avgörande. Enligt bolaget var det oklart huruvida indelningsbeslutet skulle ses som en föreskrift eller som ett förvaltningsbeslut i ett visst ärende. Om indelningsbeslutet skulle betraktas som en föreskrift stred det mot normgivningsreglerna i 8 kap. regeringsformen och skulle därför inte tillämpas. Om beslutet i stället skulle betraktas som ett förvaltningsbeslut i ett visst ärende stred det mot legalitetsprincipen och saknade på den grunden laga verkan.

Kammarrätten fann i det nu överklagade avgörandet att indelningsbeslutet endast gällde handel med el på en viss marknadsplats. Beslutet gällde exempelvis inte bilateral handel utanför den nordiska elbörsen. Enligt kammarrätten utgjorde indelningsbeslutet därför ett förvaltningsbeslut i ett enskilt fall snarare än en generell giltig föreskrift. Kammarrätten avvisade resningsansökan såvitt avsåg indelningsbeslutet eftersom bolaget inte ansågs vara berört av beslutet på ett sådant sätt att det hade klagorätt och därmed inte heller rätt att ansöka om resning. Ansökan avslogs såvitt avsåg förvaltningsrättens dom.

Yrkanden m.m.

Värnamo Elnät AB yrkar i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen ska bifalla ansökan om resning. I andra hand yrkar bolaget att kammarrättens avvisningsbeslut ska undanröjas och målet återförvisas till kammarrätten för prövning. Bolaget anför bl.a. följande. Genom indelningsbeslutet infördes regler som innebär att den absoluta merparten av all el som köps och säljs i Sverige prissätts i ett auktionsförfarande efter tillgång och efterfrågan i respektive område. För företag och privatpersoner i det sydligaste området betyder indelningsbeslutet att elpriset från tid till annan blir högre än i resten av landet eftersom efterfrågan är hög men produktionen låg. Det finns inte någon svensk föreskrift

eller EU-rättsakt som ger Svenska kraftnät befogenhet att fatta ett sådant beslut och det saknar därmed laglig grund.

Skälen för avgörandet

Högsta förvaltningsdomstolen finner skäl att meddela prövningstillstånd i den del av målet som gäller ansökan om resning avseende Svenska kraftnäts beslut om indelning i anmälningsområden och företar målet till omedelbart avgörande.

Bolagets ansökan om resning får anses ytterst syfta till att åstadkomma en prövning i domstol av om Svenska kraftnäts beslut att dela in Sverige i fyra anmälningsområden för handel på den nordiska elbörsen är lagligt eller inte. Av avgörande betydelse för förutsättningarna för en sådan prövning är om indelningsbeslutet utgör ett beslut om meddelande av föreskrifter eller ett förvaltningsbeslut i ett enskilt fall.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 37 b § förvaltningsprocesslagen får resning beviljas i mål eller ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt. Av 8 § första stycket 3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att en kammarrätt prövar sådana ansökningar om resning i mål eller ärenden som enligt 11 kap. 13 § regeringsformen ska prövas av förvaltningsdomstol, om målet eller ärendet slutligt avgjorts av en förvaltningsrätt eller förvaltningsmyndighet.

Ett avgörande anses resningsbart om det principiellt sett uppfyller kraven för överklagbarhet (Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. – en kommentar, 6 uppl. 2013 s. 465). En förutsättning för att en ansökan om resning ska kunna tas upp till prövning är att sökanden omfattas av den personkrets som kunde ha haft rätt att med ordinära rättsmedel klaga på det beslut som ansökan gäller (se bl.a. RÅ83 2:85 och RÅ 2009 not. 174).

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Av 22 a § första stycket framgår att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I bestämmelsen görs dock undantag för bl.a. beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5. Sådana ärenden gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen (normbeslut). Normbeslut kan således inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av förvaltningslagens allmänna bestämmelse om överklagande. I förarbetena till bestämmelsen motiverades detta med att denna typ av beslut inte lämpar sig för en domstolsprövning (prop. 1997/98:101 s. 112).

Förvaltningslagens regler utesluter alltså inte att normbeslut i och för sig får överklagas. Vad beträffar normbeslut meddelade av förvaltningsmyndigheter under regeringen gäller dock enligt 30 § myndighetsförordningen (2007:515) ett överklagandeförbud. I speciallagstiftning kan emellertid förekomma bestämmelser som medger att vissa angivna normbeslut får överklagas (jfr SOU 2010:29 s. 638).

Normbeslut karakteriseras av att de i princip är bindande för myndigheter och enskilda och av att de inte avser bara ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet. Det sistnämnda kravet får anses uppfyllt om en föreskrift avser exempelvis situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer, exempelvis alla företag som bedriver en viss typ av verksamhet. När det gäller att avgöra huruvida en föreskrift är av generell natur eller är ett beslut avseende en viss konkret situation torde hänsyn även få tas bl.a. till den tid för vilken föreskriften gäller. Föreskrifter som avser bara en kort tidsrymd torde ibland kunna ses som beslut i ett enskilt fall och därför falla utanför vad som kan anses vara ett normbeslut. Även frågan om beslutet har ett större eller mindre geografiskt tillämpningsområde är av betydelse vid bedömningen om det utgör ett normbeslut. (Se prop. 1973:90 s. 203 f., prop. 1975/76:112 s. 62 ff. och RÅ 1986 ref. 108.)

I 11 kap. 14 § regeringsformen finns bestämmelser om domstolars lagprövning. Om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften enligt paragrafens första stycke inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Lagprövning kan endast ske inom ramen för det sedvanliga domstolsförfarandet och det är endast parterna i det aktuella målet som omfattas av lagprövningsbeslutet (Eka m.fl., Regeringsformen med kommentarer, 2012 s. 463). En s.k. abstrakt normkontroll är inte möjlig utan prövningen måste ta sin utgångspunkt i en tillämpning i ett konkret fall (se RÅ 1989 not. 42, NJA 2005 s. 764 och NJA 2007 s. 718).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Enligt 8 kap. 1 § ellagen (1997:857) ska regeringen utse en myndighet som har det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el (systemansvarig myndighet). Enligt 1 § förordningen (1994:1806) om systemansvaret för el är det Svenska kraftnät som ska ha systemansvaret för el enligt 8 kap. 1 § ellagen.

Genom det nu aktuella beslutet har Svenska kraftnät delat in Sverige i fyra olika områden. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att beslutet gäller i hela landet och har en bindande effekt för alla aktörer som bedriver fysisk handel med el på den nordiska elbörsen såvitt avser el som hanteras i det svenska elnätet. Beslutet påverkar vidare ett mycket stort och obestämt antal elhandelstransaktioner varje dag samt har formulerats så att det gäller tills vidare utan tidsbegränsning. Beslutet kan därmed inte anses rikta sig till en viss bestämd adressat eller avse ett visst konkret fall, utan får anses ha generell tillämpbarhet. Den omständigheten att det i beslutet anges att det avser indelning i anmälningsområden för handel på den nordiska elbörsen föranleder ingen annan bedömning eftersom det vid tidpunkten för beslutet bara fanns en enda elbörse för fysisk handel med el för den svenska elmarknaden.

Med hänsyn till Svenska kraftnäts funktion som systemansvarig myndighet, beslutets karaktär och dess effekter, finner Högsta förvaltningsdomstolen att indelningsbeslutet får anses utgöra ett normbeslut.

Svenska kraftnäts indelningsbeslut har inte kunnat överklagas med ordinära rättsmedel. Bestämmelserna i 11 kap. 14 § regeringsformen tillåter inte en fristående talan om ogiltighetsförklaring av en föreskrift på grund av dess påstådda oförenlighet med en grundlagsbestämmelse eller annan överordnad författning. Mot den angivna bakgrunden kan beslutet inte bli föremål för resning.

Att kammarrätten avvisade resningsansökan i den del den avsåg det beslutet var således riktigt. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i den del av målet som gäller ansökan om resning avseende Affärsverket svenska kraftnäts beslut om indelning i anmälningsområden och avslår överklagandet. Beträffande målet i övrigt meddelar Högsta förvaltningsdomstolen inte prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande står därmed fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Knutsson*, *Nymansson*, *Classon* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Linda Svärd.

Kammarrätten i Stockholm (2014-12-15, Eng, Schultzberg och Berendt):

Enligt 37 b § förvaltningsprocesslagen får resning beviljas i mål eller ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt.

En förutsättning för att en ansökan om resning ska kunna tas upp till prövning är att sökanden omfattas av den personkrets som har haft rätt att med ordinära rättsmedel klaga på det beslut som ansökan gäller. I annat fall ska resningsansökan avvisas (RÅ83 2:85, RÅ 2009 not. 173 och RÅ 2009 not. 174).

Det finns skäl att inledningsvis ta ställning till huruvida indelningsbeslutet är ett förvaltningsbeslut som är överklagbart av Värnamo Elnät AB.

Den nordiska elbörsen (Nord Pool Spot) är en börs för el som omsätter en stor andel av all el som produceras och förbrukas i Sverige. Nord Pool Spot drivs av det norska bolaget Nord Pool Spot AS, som ägs gemensamt av de systemansvariga myndigheterna i de nordiska och baltiska länderna. Den fysiska handeln med el på Nord Pool Spot består av två separata marknadsplatser, Elspot och Elbas. På Elspot handlas el för leverans under kommande dygn medan budgivning på Elbas sker fram till en timme före leverans.

Indelningsbeslutet syftar till att reglera handeln med el på den marknadsplats som benämns Elspot på så vis att Sverige delas upp i fyra geografiska områden, mellan vilka det kan komma att råda skillnader i elpris vid de tillfällen då elnätet inte klarar av att transportera all el som efterfrågas. Enligt vad som framgår av handlingarna i målet har Nord Pool Spot AS verkställt indelningsbeslutet, vilket har medfört konsekvenser för aktörer som handlar med el på Nord Pool Spot.

Kammarrätten konstaterar att indelningsbeslutet enligt dess ordalydelse endast gäller handeln med el på en viss namngiven marknadsplats. Beslutet omfattar exempelvis inte s.k. bilateral handel med el som äger rum utanför Nord Pool Spot. Enligt kammarrättens mening är indelningsbeslutet därför att anse som ett förvaltningsbeslut i ett enskilt fall snarare än en generellt giltig föreskrift (jfr RÅ 1986 ref. 108, RÅ80 1:92 och RÅ 1999 ref. 76).

Det saknas särskilda bestämmelser om vem som får överklaga ett beslut av aktuellt innehåll. I stället gäller den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen, att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

Indelningsbeslutet är enligt kammarrättens mening riktat till Nord Pool Spot AS. Värnamo Elnät AB kan således inte anses ha varit part i ärendet hos Svenska kraftnät. För att någon som inte har haft ställning som part hos beslutsmyndigheten ska tillerkännas klagorätt krävs enligt praxis i allmänhet att beslutet antingen direkt påverkar klagandens rättsställning eller att klaganden företräder ett intresse som erkänts av rättsordningen. Erkännandet kan ha skett genom föreskrifter eller uttalanden om att vissa intressenter ska höras eller vissa intressen beaktas innan beslut fattas (RÅ 1994 ref. 24).

Av praxis följer att indirekta följder som kan drabba exempelvis avtalsparter till den som ett beslut är riktat mot inte ger dessa indirekt berörda personer klagorätt (RÅ 1995 ref. 77). Indelningsbeslutet har inga

omedelbara rättsverkningar för Värnamo Elnät AB, utan påverkar endast bolaget indirekt när det handlar med el genom Elspot. Värnamo Elnät AB berörs därför inte av indelningsbeslutet på ett sådant sätt att bolaget därigenom har klagorätt enligt 22 § förvaltningslagen. Värnamo Elnät AB företräder inte heller något intresse som erkänts av rättsordningen.

Av det ovan anförda följer att Värnamo Elnät AB inte har klagorätt beträffande indelningsbeslutet. Bolaget har därför inte heller rätt att ansöka om resning i detta ärende. Resningsansökan i denna del ska därför avvisas.

Beträffande förvaltningsrättens dom den 28 mars 2014 har inte genom vad Värnamo Elnät AB anført och vad som i övrigt förekommit i målet några skäl för resning visats föreligga. Ansökan ska därför i denna del avslås.

– Kammarrätten avvisar ansökan om resning såvitt avser Svenska kraftnäts beslut den 24 maj 2010. – Kammarrätten avslår ansökan i övrigt.