



**Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning?
(SOU 2025:47)
(KN2025/01039)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

I den nu föreliggande remissen vill regeringen ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Den reform av den svenska elmarknaden som föreslås i betänkandet omfattar tre huvudsakliga föresatser. Den första handlar om att premiera långsiktiga investeringar, den andra om att åstadkomma ett tydligare systemansvar i svensk rätt och den tredje om att stärka konkurrensen och samtidigt ge stöd till utsatta kunder.

Det allmänna omdömet från den juridiska fakultetsnämnden är att utredningen är mycket väl genomförd. Den beskriver förutsättningar på ett transparent sätt och presenterar genomtänkta och ofta spännande (!) slutsatser. Det rör sig om ett omfattande material och många ställningstaganden som inte behöver rättsliga bedömningar. Därför har vår granskning fokuserat på föresatsen att åstadkomma ett tydligare systemansvar i svensk rätt. Det finns inget i det som tas upp och behandlas som ger oss anledning att framföra kritik. Tvärt om upprepar vi det allmänna omdömet att utredningen är mycket väl genomförd. Däremot noterar vi att några frågor som har central rättslig betydelse inom unionsrätten lämnats utanför. Dessa sammanhänger med den roll som medlemsstaternas systemansvariga för överföringssystem förväntas ha inom EU:s regleringsram för energimarknaden och Svenska Kraftnät.



Framväxten av EU:s regleringsram för energimarknaden

Målsättningen att uppnå europeisk integration på energimarknaden saknade en uttrycklig föresats EU:s ursprungliga grundfördrag före 1993. Trots detta hade EU:s stats- och regeringschefer uppmanat unionslagstiftaren att öka ansträngningarna för att utvidga samarbetet inom den inre marknaden till energi. Det hade gett upphov till två kortfattade direktiv som skulle möjliggöra gränsöverskridande handel med el och naturgas genom att förplikta medlemsstaterna att införa lika villkor för överföring mellan sina ledningsnät.

En mer ambitiös utveckling inleddes 1996, när unionslagstiftaren antog EU:s första energipaket. Det innebar att medlemsstaterna blev tvungna öppna upp sina monopol för konkurrens och ställde bland annat krav på dem att utse företag som skulle vara systemansvariga för överförings-system (TSO:er). Dessa skulle ansvara för driften av överföringssystem och länkar till andra system samt styrning av energiflöden. För Sverige utsågs Svenska Kraftnät (SVK).

Några få år senare efterfrågade EU:s stats- och regeringschefer – återigen – intensivt arbete för att snabba på processen inom energimarknaden. Detta ledde till att unionslagstiftaren antog EU:s andra energipaket. Flera av de krav som ställdes handlade om att förstärka systemansvariga för överföringssystemet och säkerställa att de var oberoende från annan verksamhet utan samband med överföring. Samtidigt lämnades kontrollen av att regelverket upprätthölls till medlemsstaterna, som kommissionen sedan hade till uppgift att övervaka i enlighet med allmänna bestämmelser i EU:s grundfördrag. För Sverige ledde detta till en fällande dom i ett fördragsbrottsmål inför EU-domstolen 2009.¹

Trots de förändringar som gjorts drog EU:s stats- och regeringschefer snart slutsatsen att dessa var otillräckliga. Denna gång efterlyste de en fullständig energipolitik för Europa. Till svar utarbetade kommissionen ett förslag till en regleringsram för energimarknaden med flera nya lösningar för genomförande. En central tanke med detta förslag var att nationella tillsynsmyndigheter skulle bli mer oberoende från politiskt inflytande och samtidigt mer benägna att samordna sitt arbete med varandra. Det ledde unionslagstiftaren att anta EU:s tredje energipaket.

¹ Se [mål C-274/08](#).



Detta innehöll bland annat ett starkare krav att systemansvariga för överföringssystem skulle vara oberoende av annan verksamhet och särskilt leverans- eller produktionsintressen. Parallellt till det förstärktes samarbete mellan medlemsstaternas systemansvariga för överföringssystem (ENTSO).²

De mest påfallande förändringar som infördes syftade till att utvidga nationella tillsynsmyndigheters ansvar och ge dem bättre förutsättningar att utföra sina uppgifter oberoende.³ Samtidigt förstärktes nationella tillsynsmyndigheters samarbete genom att omvandla en existerande samordningsgrupp till ett självständig EU-organ: byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER).

Den senaste reformen av EU:s regleringsram för energimarknaden inleddes 2019. De rättsakter som är centrala för elmarknaden bygger vidare på rättsakter som fanns tidigare. Detta förklaras närmare i betänkandet.

En slutsats som kan dras om framväxten av EU:s regleringsram för energimarknaden är att unionslagstiftaren använt sina befogenheter i EU:s grundfördrag för att åstadkomma ett mer koherent regelverk och en starkare samordning av dess genomförande. På ett sätt som påminner om finansmarknaden sedan finanskrisen (2008) har energikrisen (2022) drivit utvecklingen framåt och vi kan förvänta oss att utvecklingen fortsätter på ett motsvarande sätt: mer detaljerad reglering från EU, nationella tillsynsmyndigheter som är mer oberoende av sina medlemsstaters politiska organ, en allt starkare roll för ACER och en större samordning inom ENTSO.

SVK:s ställning som TSO

Ett utgångsläge när det gäller medlemsstaternas systemansvariga för överföringssystem är att dessa ska vara en fysisk eller juridisk person. Som EU-domstolens tribunal förklarat innebär det att systemansvariga, oavsett om det rör sig om en fysisk eller juridisk person, har ställning som rättssubjekt och den rättskapacitet som krävs för att, med hänsyn till

² ENTSO utformades som två nätverk; ett för el (ENTSO-E) och ett annat för naturgas (ENTSO-G).

³ Se direktiv 2009/72, artikel 35 samt ingressens strecksats 33.



sina befogenheter och rättigheter, utföra de uppgifter som de anförtrotts med fullt oberoende.⁴

Det bör uppmärksammas att SVK inte stämmer in på denna beskrivning, för att det är en myndighet – ett affärsverk – och därmed inte en egen juridisk person utan en del av den svenska staten. Det innebär att SVK avviker från EU:s regleringsram för energimarknaden och att SVK är annorlunda än de företag som övriga medlemsstater utsett som systemansvariga för överföringssystem. Detta ger upphov till oklarheter och problem.

Flera av dessa problem handlar om att svensk rätt ställer krav på SVK som en myndighet samtidigt som SVK – inom EU:s rättsliga struktur för energimarknaden – förmodas vara ett (oberoende) företag och en egen person. Därför är till exempel SVK föremål för det ”förbud att röja eller utnyttja en uppgift” som svensk rätt uppställer för en myndighet (OSL 2 kap 1 §) samtidigt som SVK enligt unionsrätt har en skyldighet att förse övriga systemansvariga ”med tillräcklig information”.⁵ Dessutom har en annan svensk myndighet, EI, fått till uppgift att utöva tillsyn över SVK och då behandla SVK som ett företag.

Inom EU:s regleringsram för energimarknaden är EI en representant för ”medlemsstaten” som tillsammans med andra tillsynsmyndigheter har inflytande i ACER (och även kommittén för gränsöverskridande elhandel). SVK har ett mer begränsat inflytande; tillsammans med de företag som övriga medlemsstater utsett som systemansvariga för överföringssystem och inom deras nätverk ENTSO. När systemansvariga för överföringssystem har invändningar mot beslut och andra bindande rättsakter från EU har de som juridiska personer möjlighet att framföra dessa i rättsprocesser inför EU-domstolen. Men det är tveksamt om denna möjlighet egentligen är öppen för SVK. För att SVK som myndighet saknar egen talerätt.⁶ Trots detta har SVK inlett några processer tillsammans med andra systemansvariga för överföringssystem.⁷ Det är oklart vad som skulle hända om någon gjorde EU-

⁴ Se mål T-607/20, punkt 84 samt direktiv (EU) 2019/944, artikel 2.35 och jämför artikel 46.3.

⁵ Se direktiv 2019/944, artikel 40.e.

⁶ Se särskilt artikel 263 FEUF och förordning 2019/942, artikel 28, om förfarandet inför ACER:s överklagande-nämnd. Det hade troligtvis inte tillåtits om någon gjort EU-domstolen uppmärksam på SVK:s rättsliga status.

⁷ Se mål T-606/20 och T-607/20 med pågående överklagande i mål C-281/23 P och C-282/23 P.



domstolen uppmärksam på frågan om SVK:s ställning som rättssubjekt. I nuläget räcker det för oss att konstatera att SVK förefaller vara processuellt handikappat inom EU:s rättsliga struktur för energimarknaden och att SVK kan ha sämre förutsättningar än andra systemansvariga för överföringssystem att utnyttja flera rättsliga argument.

Bakom frågan om SVK:s ställning som rättssubjekt ligger en större fråga; om SVK som svensk myndighet är tillräckligt oberoende för att fungera som TSO. Det är en fråga som förbigås i betänkandet. Här nöjer sig utredningen med att konstatera att valet av lösning för så kallad åtskillnad behandlades i förarbetena till det svenska genomförandet av EU:s tredje energipaket och att regeringen då gjorde bedömningen att SVK redan uppfyllde kraven i unionsrätten (s 312-313). Detta problematiseras inte utan blir istället en premis för den fortsatta analysen. Det är riskabelt. Därför tror vi att det finns ett värde med att uppmärksamma den äldre bedömningen och processen som föregick den.

I sin prop 2010/11:70 gick regeringen igenom de krav som ställs på åtskillnad i eldirektivet. Dessa ser likadana ut idag (dåvarande artikel 9.1-2 och nuvarande artikel 43.1-2). Detsamma gäller förtydligandet om systemansvariga för överföringssystem som är offentligt organ (dåvarande artikel 9.6 och nuvarande artikel 43.5). Slutsatsen blev att det skulle vara fortsatt möjligt att låta olika delar av staten bedriva överföringsverksamhet å ena sidan och produktion av eller handel med el å den andra. En förutsättning var att dessa inte kontrolleras av samma offentliga organ (s 104). Här resonerade regeringen enligt följande:

För att bestämmelsen över huvud taget ska vara meningsfull måste emellertid sådan kontroll som utövas av den högsta verkställande myndigheten i medlemsstaten vara undantagen. Syftet är i stället att förhindra att samma förvaltningsmyndighet eller samma enskilda beslutsfattare kontrollerar båda verksamheterna. För att förtydliga detta bör det av lagen framgå att den kontroll som utövas av staten genom regeringen inte omfattas av förbudet mot att samma personer utövar kontroll. Regeringen föreslår att en sådan bestämmelse införs i 3 kap. 1 h § första stycket ellagen.

Den bestämmelse som infördes för att undanta regeringen finns kvar i ellagen och berörs inte i nuvarande betänkande. Men den syn på oberoende som framkommer är inte lätt att förena med den som återkommer inom EU:s regleringsram för energimarknaden och unionsrätten i allmänhet. Tvärtom förefaller det tydligt för oss att SVK på flera sätt är beroende av regeringen. Även enligt svensk rätt.



Ett konkret exempel som illustrerar potentiella problem är att regeringen även utövar kontroll över Vattenfall AB, det vill säga ett företag som bedriver produktions- eller leveransverksamhet. Det kan enklast förstås i ljuset av ingressen till eldirektivet som bland annat förklarar:

(69) Ett system för åtskillnad bör effektivt undanröja eventuella intressekonflikter mellan producenter, leverantörer och systemansvariga för överföringssystem för att skapa incitament för nödvändiga investeringar och för att garantera nya marknadsaktörers tillträde inom ramen för ett transparent och effektivt regelverk, samt bör inte skapa ett alltför betungande regelverk för tillsynsmyndigheter.

(77) När en effektiv åtskillnad genomförs, bör principen om icke-diskriminering mellan den offentliga och den privata sektorn respekteras. Därför bör samma person, på egen hand eller tillsammans med någon annan, inte tillåtas att, i strid med reglerna för åtskilt ägande eller med lösningen med en oberoende systemansvarig, utöva kontroll över eller någon rättighet i fråga om sammansättning av och röstning eller beslutsfattande i både organ för systemansvariga för överföringssystem eller överföringssystem och organ för producent eller leverantör. Under förutsättning att den relevanta medlemsstaten kan visa att de relevanta kraven har uppfyllts, bör, vid åtskilt ägande och lösningen med en oberoende systemansvarig, två skilda offentliga organ kunna kontrollera produktions- och leveransverksamhet å ena sidan och överföring å den andra.

I den process som ledde fram till att SVK certifierades som TSO (2012) berörde Kommissionen frågan om oberoende med fokus på just det faktum att regeringen även utövar kontroll över Vattenfall AB:⁸

Artikel 9.6 i eldirektivet ger, inom modellen med åtskillnad beträffande ägandet, möjlighet för staten att utöva kontroll över såväl överföringsverksamhet som produktions- och leveransverksamhet, förutsatt att respektive verksamhet bedrivs av separata offentliga organ. Vid tillämpningen av reglerna om åtskillnad beträffande ägandet ska två separata offentliga organ betraktas som två skilda personer som kan utöva kontroll över produktions- och leveransverksamhet respektive överföringsverksamhet, förutsatt att det kan visas att de båda inte står under någon annan offentlig enhets inflytande i strid med reglerna om åtskillnad beträffande ägandet. De berörda offentliga organen måste vara verkligt separata. I dessa fall måste det visas att kraven på åtskillnad beträffande ägandet enligt artikel 9 i el- och gasdirektiven är inskrivna i nationell lag och är uppfyllda. Detta ska bedömas från fall till fall.

Av förslaget till beslut framgår att Svenska Kraftnät är helägt av svenska staten som också är ensam ägare av Vattenfall AB, ett företag verksamt inom produktion och leverans av el.

⁸ Se Kommissionens yttrande om certifiering av Svenska Kraftnät 2012-04-30, C (2012) 3011 final.



Svenska Kraftnät lyder under Näringsdepartementet medan Vattenfall AB lyder under Finansdepartementet.

I sitt förslag till beslut har EI bedömt graden av åtskillnad mellan de två berörda departementen, och man framhåller särskilt två faktorer att beakta. För det första får, enligt Sveriges grundlagsfästa förbud mot ministerstyre, en enskild minister inte direkt ingripa i den löpande verksamheten i ett statsägt allmännyttigt företag som ingår i den offentliga förvaltningen, som Svenska Kraftnät. Detta innebär att Näringsdepartementet bara kan kontrollera Svenska Kraftnät via allmänna politiska riktlinjer och inte genom att påverka beslut i enskilda ärenden i den löpande verksamheten. För det andra är Svenska Kraftnät juridiskt och organisatoriskt helt skilt från Vattenfall AB.

Kommissionen bekräftar först och främst att två separata departement, som kontrollerar elöverföring respektive verksamheter som rör produktion och leverans av el, under vissa omständigheter kan utgöra organ med tillräcklig grad av åtskillnad i enlighet med artikel 9.6 i eldirektivet.

I det aktuella fallet håller kommissionen med EI om att de två ovannämnda faktorerna är relevanta indikatorer för att fastställa om en tillräcklig grad av åtskillnad finns mellan de två departementen när det gäller överföringsverksamhet respektive produktions- och leveransintressen enligt artikel 9.6 i eldirektivet, särskilt när det gäller beslut i det löpande arbetet. I fråga om beslut som inte är en del av den löpande verksamheten noterar dock kommissionen att det inte framgår tillräckligt tydligt av förslaget till beslut i vilken utsträckning Näringsdepartementet kan fatta oberoende beslut om Svenska Kraftnäts överföringsverksamhet, utan att påverkas eller kontrolleras av Finansdepartementet eller någon övergripande offentlig myndighet, med hänsyn till den svenska statens intressen som aktieägare i Vattenfall AB. Exempelvis framgår det inte av förslaget till beslut hur det faktum att den svenska regeringen årligen i regleringsbrevet fastställer en rad detaljerade villkor för Svenska Kraftnäts investeringar kan anses vara förenligt med kravet på Näringsdepartementets oberoende som följer av artikel 9.6 i eldirektivet och hur det säkerställs att ett regleringsbrev inte påverkas av den svenska statens intressen i Vattenfall AB.

Mot bakgrund av ovanstående uppmanar kommissionen EI att undersöka huruvida Näringsdepartementet, särskilt när det gäller beslut utanför det löpande arbetet som rör den överföringsverksamhet som bedrivs av Svenska Kraftnät, faktiskt kan agera på ett oberoende sätt, utan att påverkas eller kontrolleras av Finansdepartementet eller någon övergripande offentlig myndighet, med hänsyn till den svenska statens intressen i Vattenfall AB, och att förtydliga detta i det slutliga beslutet.

Den bedömning som EI sedan gjorde medgav inga potentiella problem men EI förefaller samtidigt ha avstått från att ge ett tydligt svar på den fråga som Kommissionen ställde: om en del av regeringen faktiskt kan agera på ett oberoende sätt utan att påverkas eller kontrolleras av en annan del av regeringen utanför det löpande arbetet som rör den överföringsverksamhet som bedrivs av Svenska Kraftnät.⁹ EI nöjde sig

⁹ Se EI:s beslut om certifiering Svenska Kraftnät den 2012-07-13 med dnr 700-11-102845.



istället med att förklara att Svenska Kraftnät (till skillnad mot Vattenfall AB) inte hade någon företrädare från regeringskansliet i styrelsen.

Slutsats

Det allmänna omdömet från den juridiska fakultetsnämnden är att utredningen är mycket väl genomförd. Den beskriver förutsättningar på ett transparent sätt och presenterar genomtänkta och ofta spännande (!) slutsatser. Det rör sig om ett omfattande material och många ställningstaganden som inte behöver rättsliga bedömningar. Därför har vår granskning fokuserat på föresatsen att åstadkomma ett tydligare systemansvar i svensk rätt. Det finns inget i det som tas upp och behandlas som ger oss anledning att framföra kritik utan tvärtom upprepar vi det allmänna omdömet att utredningen är mycket väl genomförd. Däremot anser vi att det fortfarande finns frågor om SVK:s ställning som TSO och särskilt oberoende som inte berörs i betänkandet trots att dessa aldrig tidigare varit utredda på ett tillfredsställande sätt. Därmed kvarstår en risk att den svenska tillämpningen av unionsrätten kommer att fortsätta avvika från andra medlemsstater och uppmärksammas inom ramen för framtida rättsprocesser.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Carl Fredrik Bergström. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer