



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2081-23

meddelad i Stockholm den 27 maj 2024

KLAGANDE

Affärsverket svenska kraftnät

Ombud: Advokat Jörgen Larsson och biträdande jurist Nina Knobloch
Blomqvist
CMS Wistrand Advokatbyrå Göteborg KB
Box 11920
404 39 Göteborg

MOTPARTER

1. Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

2. E.ON Energidistribution Aktiebolag, 556070-6060
205 09 Malmö

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings beslut den 9 mars 2023 i mål nr 1537-22

SAKEN

Avvisad talan

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att förhandsavgörande från EU-domstolen ska hämtas in.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens beslut och visar målet åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

BAKGRUND

1. Det svenska elnätet kan delas in i tre nivåer; transmissionsnätet (som tidigare benämndes stamnätet), regionnäten och lokalnäten. Kraftproduktionsanläggningarna är i de flesta fall anslutna till regionnäten.
2. Regionnäten tar alltså emot el från elproducenterna. Därefter fördelas elen vidare till transmissionsnätet och lokalnäten, men även till större mottagare av el. De allra flesta mottagare av el får dock elen från ett lokalnät. Regionnäten och lokalnäten utgör det s.k. distributionsnätet.
3. Transmissionsnätet löper genom hela landet och kopplar ihop Sveriges elnät med andra länders elnät. Transmissionsnätet kan, förutom att överföra el mellan olika regionnät, ta emot el från större producenter som är uppkopplade direkt mot transmissionsnätet. Transmissionsnätet överför ström på de högsta spänningsnivåerna vilket möjliggör längre transporter av el. Större mottagare av el kan vara uppkopplade direkt mot transmissionsnätet.
4. Enligt EU-rätten ska det i varje medlemsstat finnas en eller flera systemansvariga för det som betecknas överföringssystemet. Med systemansvarig för överföringssystemet (TSO) avses en fysisk eller juridisk person som ansvarar för drift och underhåll och, vid behov, utbyggnad av överföringssystemet inom ett visst område samt, i tillämpliga fall, dess sammanlänknings till andra system och för att säkerställa att systemet på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el. Det är transmissionsnätet, som ägs av staten, som utgör det svenska överföringssystemet.
5. Affärsverket svenska kraftnät har tilldelats nätkoncession för ledningarna i hela transmissionsnätet och har certifierats som TSO.

6. Enligt EU-rätten ska det vidare finnas systemansvariga för distributions-systemet (DSO). En sådan systemansvarig har, i fråga om distributionssystemet och distributionen av el, motsvarande ansvar som en TSO har för överförings-systemet och överföringen av el. I Sverige är det de företag som äger region- och lokalnäten som är systemansvariga för distributionssystemet såvitt avser sina respektive delar av distributionsnätet.
7. Det finns vidare harmoniserade regler för nätanslutning av kraftproduktions-moduler. I regelverket fastställs olika anslutningskrav. Regelverket är tillämp-ligt, förutom på nya kraftproduktionsmoduler, när befintliga kraftproduktions-moduler av viss typ ska ändras i viss omfattning.
8. Inför en modernisering av en s.k. huvudapparat eller ett utbyte av utrustning som påverkar en sådan befintlig kraftproduktionsmoduls tekniska förmåga, ska ägaren av kraftproduktionsanläggningen underrätta den berörda system-ansvarige om sina planer.
9. Den berörda systemansvarige är oftast den systemansvarige för distributions-systemet. Om kraftproduktionsmodulen ska anslutas till överföringssystemet, är det dock den systemansvarige för det systemet som är berörd system-ansvarig.
10. För det fall den berörda systemansvarige anser att omfattningen av moderniseringen är sådan att ett nytt anslutningsavtal krävs, ska tillsynsmyndigheten underrättas om detta. I Sverige är Energimarknads-inspektionen tillsynsmyndighet.
11. Tillsynsmyndigheten ska därefter besluta om det befintliga anslutningsavtalet för kraftproduktionsmodulen behöver ändras eller om ett nytt anslutningsavtal krävs, och vilka krav som då ska tillämpas.

12. Det här målet har sin grund i att en ägare av en kraftproduktionsanläggning, Statkraft Sverige AB, planerade en modernisering av tre av fem kraftproduktionsmoduler vid Hammarforsens vattenkraftverk i Indalsälven i Jämtland. Statkraft underrättade E.ON Energidistribution Aktiebolag, som är DSO för det aktuella området, om sina planer. E.ON gjorde bedömningen att moderniseringen var av sådan omfattning att ett nytt anslutningsavtal krävdes och meddelade detta till Energimarknadsinspektionen.
13. Energimarknadsinspektionen beslutade att den planerade ombyggnationen av kraftproduktionsmodulerna innebar att det krävdes ett nytt anslutningsavtal och att samtliga krav i de harmoniserade reglerna för nätanslutning av kraftproduktionsmoduler skulle tillämpas, förutom kravet avseende längsta tillåtna inledande fördröjning till följd av en stegformig ändring av frekvensen och kravet avseende felbortkopplingstid.
14. E.ON var, i egenskap av berörd systemansvarig, part i ärendet hos Energimarknadsinspektionen. Svenska kraftnät fick, i egenskap av TSO, tillfälle att lämna synpunkter under ärendets handläggning men var inte part.
15. Svenska kraftnät överklagade Energimarknadsinspektionens beslut till Förvaltningsrätten i Linköping och gjorde gällande att det inte var möjligt att inom ramen för ett förfarande om behovet av ett nytt anslutningsavtal medge undantag från vissa nätanslutningskrav på det sätt som gjorts. Vidare menade Svenska kraftnät att de beslutade undantagen, i kombination med liknande beslut beträffande andra kraftproduktionsmoduler, riskerade att försvaga driftsäkerheten i elsystemet. Förvaltningsrätten avslog överklagandet.
16. Svenska kraftnät överklagade vidare till Kammarrätten i Jönköping, som undanröjde förvaltningsrättens dom och avvisade Svenska kraftnäts överklagande till förvaltningsrätten. Kammarrätten konstaterade att en statlig myndighet inte anses kunna överklaga ett beslut av en annan statlig myndighet

utan särskilt författningsstöd, om det inte är ett rent privaträttsligt intresse som företräds. Domstolen ansåg att det intresse som Svenska kraftnät företräder i egenskap av systemansvarig myndighet är offentligrättsligt. Med hänsyn härtill och till att det saknas särskilt författningsstöd som ger Svenska kraftnät rätt att överklaga Energimarknadsinspektionens beslut fann domstolen att Svenska kraftnät saknade klagorätt.

YRKANDEN M.M.

17. *Affärsverket svenska kraftnät* yrkar att kammarrättens beslut ska undanröjas och att målet ska visas åter dit för ny prövning. Svenska kraftnät menar att det intresse som Svenska kraftnät företräder i detta sammanhang inte främst är offentligrättsligt utan är ett, av rättsordningen erkänt, enskilt intresse. Svenska kraftnät anför vidare att varje beslut av Energimarknadsinspektionen där inte samtliga tillämpliga anslutningskrav fastställs påverkar driftsäkerheten i transmissionsnätet och att Svenska kraftnät, allteftersom sådana beslut fattas, får ökade svårigheter att uppfylla sina uppgifter som systemansvarig för överföringssystemet. Svenska kraftnät yrkar vidare att förhandsavgörande från EU-domstolen ska hämtas in.
18. *Energimarknadsinspektionen* anser att överklagandet ska avslås.
19. *E.ON Energidistribution Aktiebolag* har inte yttrat sig i frågan om klagorätt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

20. Frågan i målet är om Svenska kraftnät har rätt att överklaga Energimarknadsinspektionens beslut som avser krav på en moderniserad kraftproduktionsmodul för att den ska få återanslutas till distributionsnätet.

Rättslig reglering m.m.

21. Enligt 8 kap. 1 § ellagen (1997:857) har den myndighet som regeringen bestämmer 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).
22. Av 2 § förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät framgår att Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet enligt 8 kap. 1 § ellagen.
23. I artikel 2 i direktivet (EU) 2019/944 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU finns definitioner av ”systemansvarig för distributionssystem” och ”systemansvarig för överföringssystem”.
24. I förordningen (EU) 2016/631 om fastställande av nätföreskrifter med krav för nätanslutning av generatorer finns harmoniserade regler för nätanslutning av kraftproduktionsmoduler. Reglerna syftar bl.a. till att tillhandahålla en tydlig rättslig ram för nätanslutningar, främja unionsomfattande elhandel samt säkerställa systemsäkerhet.
25. Av artikel 4.1 a) i förordningen framgår vilka åtgärder som ska vidtas och vilka beslut som ska fattas innan en moderniserad kraftproduktionsmodul av typ C eller D får återanslutas till elnätet.
26. Vidare finns det i avdelning V bestämmelser om möjlighet att göra undantag från ett eller flera av de nätanslutningskrav som gäller enligt förordningen. Om en ansökan om undantag gäller en kraftproduktionsmodul av typ C eller D som är ansluten till ett distributionssystem ska inte bara den berörda system-

ansvarige för distributionssystemet utan också den systemansvarige för överföringssystemet göra en bedömning av ansökan innan tillsynsmyndigheten fattar beslut (artikel 62.5).

27. Vid tillämpning av förordningen ska medlemsstaterna, behöriga organ och systemansvariga respektera det ansvar som anförtrotts den berörda systemansvarige för överföringssystemet för att säkerställa systemsäkerheten, inklusive sådant som krävs i nationell lagstiftning. Det framgår av artikel 7.3 d).
28. Den i målet aktuella regleringen om klagorätt finns i 42 § förvaltningslagen (2017:900). Där anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Bestämmelsen reglerar enskildas rätt att överklaga (prop. 2016/17:180 s. 333).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

29. Svenska kraftnät var inte part i det aktuella ärendet hos Energimarknadsinspektionen. Eftersom det enligt artikel 4.1 a) i förordningen om fastställande av nätföreskrifter med krav för nätanslutning av generatorer är den berörda systemansvarige som ska anmäla den tänkta moderniseringen till tillsynsmyndigheten var endast E.ON part i ärendet. När en kraftproduktionsmodul undantagsvis ska anslutas direkt till transmissionsnätet intar dock Svenska kraftnät ställning som part i ärendet hos Energimarknadsinspektionen.
30. Detta innebär att Svenska kraftnät enligt allmänna principer har klagorätt i de senare fallen. Frågan är om Svenska kraftnät har klagorätt även i de ärenden som rör anslutningar av kraftproduktionsmoduler till distributionsnätet, dvs. även i sådana ärenden där Svenska kraftnät inte är part hos Energimarknadsinspektionen.

31. För att en statlig myndighet som inte är part hos en beslutsmyndighet ska ha rätt att överklaga den myndighetens beslut krävs att det finns uttryckligt författningsstöd för det. Något sådant författningsstöd finns inte i detta fall.
32. Svenska kraftnät har följaktligen inte rätt att överklaga Energimarknadsinspektionens beslut med hänvisning till att Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet enligt ellagen, ett ansvar som tar sikte på elsystemet i stort. I den egenskapen företräder Svenska kraftnät ett offentlighetsrättsligt intresse.
33. Svenska kraftnät åberopar dock inte främst sin roll som systemansvarig myndighet enligt ellagen för att tillerkännas klagorätt. Det är i stället det intresse som Svenska kraftnät företräder i sin egenskap av systemansvarig för överföringssystemet (TSO) som lyfts fram. Svenska kraftnät gör gällande att myndigheten i den egenskapen företräder ett enskilt intresse som ger klagorätt enligt 42 § förvaltningslagen.
34. Om en myndighet agerar som företrädare för ett rent privaträttsligt intresse anses myndigheten uppträda som en enskild. Bestämmelsen i 42 § förvaltningslagen om klagorätt blir då tillämplig. Så kan t.ex. vara fallet om myndigheten verkar i egenskap av fastighetsägare eller arbetsgivare. Vad som mer specifikt utgör ett enskilt intresse är inte närmare reglerat i lag eller förarbeten utan har lämnats att avgöras genom rättspraxis (prop. 2016/17:180 s. 261).
35. Bestämmelserna om vem som kan utses till systemansvarig för överföringssystemet omfattar alla slags rättssubjekt. Även en privat aktör har alltså möjlighet att ansöka om att bli utsedd till systemansvarig. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är det en omständighet som talar för att det intresse som Svenska kraftnät företräder i egenskap av systemansvarig för överföringssystemet är enskilt.

36. Som framgår av rättsfallet HFD 2011 ref. 51 innebär emellertid det förhållandet att en privat aktör skulle ha kunnat utses i stället för den myndighet som anförtrotts uppgiften inte att myndigheten alltid ska anses som enskild vid tillämpning av 42 § förvaltningslagen eller motsvarande bestämmelse i 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det måste göras en helhetsbedömning av relevanta omständigheter i ärendet.
37. En förutsättning för att kunna certifieras som TSO är att den som ansöker har nätkoncession för ledningar i transmissionsnätet. Koncession (tillstånd) innebär en enskild rätt för ledningshavaren att driva ledningarna.
38. Svenska kraftnät har koncession för alla ledningar i transmissionsnätet i Sverige. Merparten av den el som produceras kommer därför att passera Svenska kraftnäts ledningar och fel som uppstår i olika delar av elnätet riskerar att påverka Svenska kraftnäts verksamhet.
39. Med hänvisning till det anförda gör Högsta förvaltningsdomstolen bedömningen att Svenska kraftnät företräder ett enskilt intresse när myndigheten verkar i egenskap av systemansvarig för överföringssystemet (TSO). Detta intresse är erkänt av rättsordningen.
40. Den sakfråga som Svenska kraftnät i första hand vill få prövad är vilka undantag som kan medges inom ramen för en prövning enligt artikel 4.1 a) i förordningen om fastställande av nätföreskrifter med krav för nätanslutning av generatorer.
41. Högsta förvaltningsdomstolen kan konstatera att valet av prövningsförfarande för att ta ställning till om alla nätanslutningskrav ska tillämpas eller om något eller några av kraven inte behöver tillämpas avgör vilken roll som Svenska kraftnät, i egenskap av systemansvarig för överföringssystemet (TSO), får när frågan prövas av Energimarknadsinspektionen. Vid en prövning enligt

avdelning V i förordningen ges Svenska kraftnät möjlighet att göra en mer ingående analys av potentiella risker med att något eller några anslutningskrav inte ska behöva tillämpas. Att inte medges den möjligheten inverkar enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening på Svenska kraftnäts möjlighet att uppfylla sitt ansvar som TSO.

42. Det anförda leder till slutsatsen att Svenska kraftnät enligt 42 § förvaltningslagen har rätt att överklaga Energimarknadsinspektionens beslut. Kammarrättens beslut ska därför upphävas och målet visas åter dit för fortsatt handläggning.
43. Vid denna utgång i målet saknas det skäl att hämta in förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandet om detta ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Per Classon, Marie Jönsson, Linda Haggren och Magnus Medin.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Stenmark.