

Erik Thornström
erik.thornstrom@energiforetagen.se
Helena Laurell
helena.laurell@energiforetagen.se

kn.remissvar@regeringskansliet.se
cc siri.saeed@regeringskansliet.se

Energiföretagen Sveriges remissvar avseende betänkandet Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet (SOU 2025:22)

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 500 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energiföretagens remissvar omfattar de delar av betänkandet som avser ett nytt konkurrensverktyg (avsnitt 4) samt offentlig säljverksamhet (avsnitt 7).

Konkurrens på lika villkor är en viktig förutsättning för väl fungerande marknader. Energiföretagen bejakar effektiv konkurrens och rättvisa spelregler för kommunala, statliga och privata företag.

Energiföretagen avstyrker förslaget om ett nytt konkurrensverktyg. Det är alltför långtgående och utgör också en dubbelreglering i förhållande till de sektorsregleringar som finns på energiområdet som syftar till att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på energimarknaderna.

Energiföretagen anser att den föreslagna lagen om offentlig säljverksamhet innehåller en omfattande gråzonsproblematik som medför att regelverket blir oförutsägbart. Förslaget är vidare för långtgående i förhållande till den begränsade problematik som lyfts i utredningen. Den föreslagna marknadsstörningsavgiften avstyrks.

Nytt konkurrensverktyg (avsnitt 4)

Energiföretagen avstyrker förslaget till nytt konkurrensverktyg

Energiföretagen avstyrker förslaget om ett nytt konkurrensverktyg som vi anser är alltför långtgående där Konkurrensverket skulle få befogenhet att rikta ålägganden om att till exempel sälja tillgångar eller ge tillträde till infrastruktur. Det finns redan i dag en omfattande sektorsreglering av energimarknaderna där Energimarknadsinspektionen har omfattande befogenheter i att agera gentemot

energibranschen med beteendemässiga åtgärder och åtgärder avseende åtskillnadsregelverket i ellagen. Det finns även krav på särredovisning i sektorsregleringen.

Konkurrens på lika villkor är en viktig förutsättning för väl fungerande marknader. Energiföretagen bejakar effektiv konkurrens och rättvisa spelregler för kommunala, statliga och privata företag. I och med avregleringen av el- och fjärrvärmemarknaderna 1996 har det införts en omfattande sektorsreglering i ellagen respektive fjärrvärmelagen och sedermera även i naturgaslagen i samband med avregleringen av denna marknad 2005. Inom EU har det också tagits fram omfattande sektorsreglering för att skapa förutsättningar för en välfungerande konkurrens på energimarknaderna som successivt byggts på under de senaste 25 åren.

Det saknas tydliga belegg för att konkurrensen i Sverige har försämrats. Energiföretagen anser att det kan ifrågasättas om det finns tillräckliga skäl att införa ett nytt konkurrensverktyg för att kunna rikta åtgärder mot marknader eller branscher av det slag som föreslås. Energiföretagen anser också att förslaget är oproportionerligt och avstyrker därför av flera skäl att det införs.

Konkurrensverktyget innebär en dubbelreglering i förhållande till sektorslagstiftningen på energiområdet

Det föreslagna konkurrensverktyget innebär att Konkurrensverket ges en sektorsövergripande regleringsbefogenhet. Detta samtidigt som det i många branscher finns en omfattande sektorsreglering och sektorspecifika tillsynsmyndigheter. Så är exempelvis fallet i energibranschen där Energimarknadsinspektionen har tillsyns- och övervakningsansvar och omfattande regleringsbefogenheter vad gäller el, fjärrvärme och naturgas.

Energimarknadsinspektionen ska enligt sin instruktion bidra till utvecklingen av regelverk inom Norden och EU för att skapa likvärdiga förutsättningar på el- och naturgasmarknaderna och undanröja hinder för en gränsöverskridande handel med el och naturgas. Energimarknadsinspektionen ska också följa och analysera utvecklingen på el-, naturgas- och fjärrvärmemarknaderna och föreslå ändringar i regelverk och andra åtgärder som främjar marknadernas funktion. Detta innebär att det redan finns långtgående verktyg för att ge förutsättningar för en välfungerande konkurrens på energimarknaderna.

När det gäller fjärrvärme har Energimarknadsinspektionen för närvarande ett omfattande regeringsuppdrag att se över bland annat kundskyddet på fjärrvärmemarknaden. I en delredovisning av detta regeringsuppdrag i januari 2025 föreslås en rad åtgärder bland annat gällande ökad transparens och information till fjärrvärmekunderna, vilket bland annat föreslås ske med kompletteringar i fjärrvärmelagen. Energimarknadsinspektionen har också i sin instruktion i uppdrag att verka för funktion, effektivitet och konkurrenskraftiga priser på fjärrvärmemarknaden. Konkurrensverket kan dessutom redan med befintlig konkurrenslagstiftning agera mot fjärrvärmeföretag om de skulle missbruka sin dominerande ställning på värmemarknaden.

Med den nu föreslagna regleringen skulle även Konkurrensverket kunna ställa motsvarande krav som Energimarknadsinspektionen redan har i uppdrag att utföra. Energiföretagen bedömer att det är olämpligt. Att införa ett generellt verktyg som ger Konkurrensverket rätt att meddela framåtriktade beteendemässiga och strukturella ålägganden mot samtliga företag på en viss marknad är problematiskt i branscher med omfattande sektorsreglering som energibranschen. Det finns stor risk inte bara för överlappande regelverk utan även för oklar ansvarsfördelning mellan sektorsmyndigheten Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket.

Det är vidare viktigt att regelbördan hålls på en rimlig nivå och utredningens förslag går i motsatt riktning. Förslaget till nytt konkurrensverktyg är alltför långtgående. Det riskerar att skapa osäkerhet hos företagen och försvåra för dem att växa och utvecklas snarare än att stärka konkurrensen.

Om konkurrensverktyget ändå skulle införas anser vi att Konkurrensverket endast ska kunna använda verktyget i situationer där det finns påtagliga hinder för en effektiv konkurrens. Vi anser att följande ändringar behöver genomföras av förslaget:

- Att strukturella åtgärder inte ska ingå som en möjlig åtgärd.
- Att prisreglering inte ska ingå som en av de beteendemässiga åtgärderna.
- Att beslutet att inleda en utredning inom ramen för konkurrensverktyget ska kunna överklagas.
- Att Konkurrensverket bör vara förpliktigade att inhämta ett uttryckligt godkännande från sådana myndigheter som berörs av beslutet att ålägga företag att vidta vissa åtgärder.

Energiföretagen ställer sig också bakom Svenskt Näringslivs mer detaljerade synpunkter vad gäller konkurrensverktyget (avsnittet om utredningar gällande konkurrensfrämjande åtgärder).

Konsekvensanalysen är bristfällig

Vi anser att konsekvensanalysen är bristfällig och huvudsakligen koncentrerar sig på konsekvenserna för Konkurrensverket och inte för övriga berörda aktörer. Det saknas bland annat konsekvensanalyser för berörda branscher och hur den föreslagna lagstiftningen är tänkt att fungera i förhållande till befintlig sektorsreglering. Det saknas också konsekvensanalyser för berörda sektorsansvariga tillsynsmyndigheter.

Offentlig säljverksamhet (avsnitt 7)

Offentlig säljverksamhet är reglerad i energilagstiftningen

Energiföretagen ifrågasätter utredningens utgångspunkt att kommunala och statliga bolag generellt har konkurrensfördelar jämfört med privata aktörer då de ska bedrivas affärsmässigt och omfattas av till exempel EU:s statsstödsregler.

I ellagen respektive fjärrvärmelagen har det införts bestämmelser som undantar kommunala el- respektive fjärrvärmeföretag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna och det regleras att dessa ska bedrivas på affärsmässig grund. Kravet på affärsmässighet avspeglas också ofta i de kommunala energiföretagens ägardirektiv. Vidare har statligt ägda Vattenfall AB av riksdagen beslutade ägardirektiv som stadgar att Vattenfall ska generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet. Detta ger förutsättningar för en likvärdig konkurrens mellan kommunalt, statligt och privat ägda företag.

Det bör också framhållas att det av historiska skäl finns en hög andel offentligt ägande i energibranschen såväl i Sverige som i övriga EU. Sedan omregleringen av el- och fjärrvärmemarknaderna 1996 har dock det offentliga ägandet minskat avsevärt och det finns idag ett stort antal privata aktörer på energimarknaderna. Den omfattande utvecklingen av sektorsregleringen vad gäller el- och naturgasmarknaderna de senaste 30 åren har också skapat förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på energimarknaderna.

Omfattande gråzonsproblematik med utredningens förslag

Energiföretagen anser att det föreslagna regelverket bitvis är utformat på ett sätt som medför en omfattande gråzonsproblematik. Förslaget är vidare för långtgående i förhållande till den begränsade problematik som lyfts i utredningen.

Gråzonsproblematiken gäller bland begreppet "otillbörligt". Exempelvis poängteras i utredningen att blotta närvaron på en marknad skulle kunna medföra otillbörlig påverkan och att bedömningen ska göras "i det enskilda fallet med beaktande av marknadsförhållandena". Det är inte heller tydligt hur "marknaden" ska definieras eller avgränsas. Regleringen riskerar därmed att bli oförutsägbar och rättsosäker för offentliga aktörer.

Att det föreslås en ventil för verksamheter och förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt är i och för sig bra. I betänkandet anges att en säljverksamhet som är en direkt och avsedd följd av specialreglering eller en ofrånkomlig följd av denna alltid bör anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Även detta är bra men det bör övervägas att ange motsvarande i lagtexten för ytterligare tydlighet kring hur verksamheter som omfattas av speciallagstiftning, såsom sektorsspecifika regelverk, ska bedömas.

Det finns dock risk för tolkningssvårigheter också i denna del. Ett exempel är bedömningen av vad som omfattas av den kommunala kompetensen, särskilt som denna inte är statisk utan kan variera över tid och vara beroende av lokala förutsättningar. Även detta gör regelverket oförutsägbart.

Det finns också tolknings- och avgränsningsfrågor i förhållande till de sektorslagstiftningar som finns för kommunala el- respektive fjärrvärmeföretag och i förhållande till andra marknader. Exempelvis gäller detta avfallsförbränning som har flera syften med såväl avfallsbehandling som produktion av el och värme, där vi tolkar det som att verksamheten generellt bör vara tillåten med utgångspunkt i dagens regler för kommunala el- och fjärrvärmeföretag.

Vidare är det vanligt med samarbeten mellan offentliga och privata aktörer på energimarknaden och det är utifrån vad som tas upp i utredningen oklart hur detta slags samarbeten ska bedömas. Utredningens otydliga avgränsningar kan väntas minska viljan att satsa på innovation och samverkan från offentliga aktörers sida.

Det förekommer ofta att aktörer med ett utländskt offentligt majoritetsägande agerar på svenska marknader, däribland energimarknaderna. Vilka närmare överväganden som utredningen gjort avseende sådana aktörer är dock oklart.

Det är inte heller tillräckligt belyst i utredningen hur beredskapshänsyn ska beaktas vid bedömningen av vad som anses försvarbart från allmän synpunkt. Mot bakgrund av det geopolitiskt osäkra omvärldsläget och den pågående uppbyggnaden av totalförsvaret är det viktigt att inte skapa hinder för offentliga aktörer som bedriver verksamhet som har stor betydelse ur säkerhets- eller beredskapssynpunkt eller av annan anledning är samhällskritiska.

Energi- och klimatomställningen förutsätter att det snabbt sker teknik- och verksamhetsutveckling i energibranschen. Det kan exempelvis handla om energilager, laddinfrastruktur, vätgasinfrastruktur och olika typer av energitjänster. I sammanhanget kan noteras att EU-regelverk såsom Fit for 55-paketet kräver att offentliga aktörer ska vara föredömen i klimatomställningen. Det är inte heller självklart att det alltid och i alla delar av landet finns privata aktörer som är villiga att bedriva denna typ av verksamhet och då kan offentliga aktörer fylla en viktig funktion.

Marknadsstörningsavgift och preskriptionstid

Energiföretagen avstyrker den föreslagna marknadsstörningsavgiften på upp till 20 miljoner kronor som vi anser vara oproportionerlig. Den riskerar hämma offentliga aktörers initiativförmåga och förmåga att utveckla nya tjänster för att möta förändrade kundbehov och för att följa den snabba tekniska utvecklingen inom till exempel digitalisering. När det gäller energisektorn skulle det kunna påverka exempelvis viljan att bedriva verksamheter inom klimatomställning, elektrifiering, energitjänster och beredskap. I värsta fall skulle risken för en marknadsstörningsavgift kunna medföra att offentliga aktörer avstår från viktiga verksamheter trots att de egentligen är fullt kompetensenliga/försvarbara ur allmän synpunkt.

Energiföretagen ifrågasätter vidare den långa preskriptionstiden på fem år. En så lång preskriptionstid skapar osäkerhet och kommer verka hämmande för offentliga aktörer, särskilt när det dessutom satts så låga trösklar som att blotta närvaron på en marknad kan vara otillbörlig och bevisbördan för att en verksamhet är försvarbar ur allmän synpunkt lagts på den offentliga aktören.

Krav på utvärdering

Energiföretagen tillstyrker förslaget om krav på utvärdering vart fjärde år då det är rimligt med en regelbunden uppföljning av att säljverksamheten håller sig inom givna ramar. Det är dock viktigt att regelverket hålls på en rimlig nivå så att regelbördan inte blir mer omfattande än nödvändigt.

Krav på särredovisning av offentlig säljverksamhet

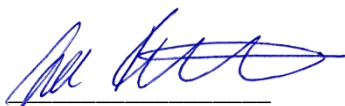
Energiföretagen ställer sig tveksamma till om nyttan av detta särredovisningskrav är tillräckligt stor för att motivera ett så kostnadsdrivande och administrativt långtgående krav.

Det anges i utredningen att den särskilda redovisningen ska upprättas "för varje säljverksamhet som bedrivs". Energiföretagen anser att det behöver klargöras vad detta innebär och om det exempelvis krävs att varje produkt/tjänst redovisas separat. Om kravet skulle genomföras i denna del är det viktigt att regelbördan inte blir mer omfattande än nödvändigt eftersom en särredovisning är kostnadsdrivande.

I den föreslagna lagtexten anges att en statlig myndighet, en kommun eller en region som bedriver säljverksamhet omfattas av särredovisningskravet. Där anges alltså inte att även offentliga företag omfattas. I specialmotiveringen till bestämmelsen anges däremot att kravet omfattar offentliga aktörer, vilket enligt definitionen inkluderar offentliga företag. Det behöver därför klargöras vilka aktörer som avses omfattas av särredovisningskravet.

Konsekvensanalysen är bristfällig

Vi anser att konsekvensanalysen är bristfällig vad gäller konsekvenser av den föreslagna lagen om offentlig säljverksamhet för offentligt ägda företag inom energibranschen där det offentliga ägandet från staten och kommuner är omfattande. Det saknas samlade konsekvensanalyser av vilka verksamheter som i praktiken kan anses vara försvarbara ur allmän synpunkt. Konsekvensanalysen är däremot utförlig vad gäller myndighetskonsekvenserna.



Åsa Pettersson
VD, Energiföretagen Sverige