



Klimat- och näringslivsdepartementet
Utredningen om översyn av myndigheters uppgifter
och ansvar inom energiområdet

Översyn av myndigheters uppgifter och ansvar inom energiområdet – delrapport Svenska kraftnät

Innehållsförteckning

Översyn av myndigheters uppgifter och ansvar inom energiområdet – delrapport Svenska kraftnät	1
Sammanfattning.....	4
1. Uppdraget och utredningsarbetet.....	12
1.1 Uppdraget i stort	12
1.2 Utredningsarbetet.....	13
1.3 Utgångspunkter för uppdragets genomförande.....	13
1.4 Promemorians disposition	15
2. En översikt av aktörerna på elområdet och elproduktionen	15
2.1 Framväxten av energimyndigheterna.....	15
2.2 Nätägarna finns på central, regional och lokal nivå.....	18
2.3 Ett fåtal elproducenter dominerar marknaden.....	19
2.4 Elproduktionens sammansättning och ett ökat elbehov	19
2.5 Den europeiska elmarknaden är integrerad	21
2.6 Andra centrala aktörer vid en utbyggnad av elsystemet.....	21
3. Svenska kraftnäts organisation, uppgifter och utmaningar	22
3.1 Svenska kraftnäts organisation och leveransmål.....	22
3.2 Division Nät.....	23
3.3 Division System.....	27
3.4 Division IT	32
3.5 Avdelningen Säkerhet och beredskap	35
3.6 Avdelningen Finans – den ekonomiska styrningen av verksamheten ...	39
3.7 Dotterbolag och intresseföretag.....	47

4. Externa aktörers syn på Svenska kraftnät och analys av investeringsplanen	48
4.1 Externa aktörers syn	48
4.2 Investeringsplanen	53
5. Analys av för- och nackdelar med en organisatorisk uppdelning och ändrad verksamhetsform	62
5.1 Affärsverksformen	62
5.2 Utgångspunkter för analysen av en bolagisering av Svenska kraftnät ...	65
5.3 TSO: Nät och system i ett bolag	74
5.4 ISO/ITO-lösning: Dela upp ansvaret för transmissionsnätet och systemansvaret	80
5.5 Förändra verksamhetsformen från affärsverk till vanlig förvaltningsmyndighet	83
5.6 Utredningens bedömning.....	86
6. Utveckling av regeringens styrning av Svenska kraftnät som affärsverk	88
6.1 Utgångspunkter för utredningens förslag	88
6.2 Svenska kraftnäts instruktion bör spegla de uppgifter som är centrala för myndighetens roll i utvecklingen av elsystemet.....	89
6.2.1 Svenska kraftnät bör samordna planeringen av elsystemet och ha ett samhällsbyggnadsperspektiv på elförsörjningen	90
6.2.2 Instruktionen bör understryka och förtydliga Svenska kraftnäts tre huvudsakliga ansvarsområden	97
6.2.3 Systemansvaret bör omfatta bredare samhällsekonomiska analyser, ökade krav på kapacitetsutnyttjandet och bidra till ny produktion	98
6.2.4 Ett nytt rapporteringskrav införs om överföringskapacitet mellan de nationella elområdena, anslutningar till det nationella elnätet och ledtider för anläggningsinvesteringar	103
6.2.5 Ett nytt samordningsorgan för elförsörjning inrättas vid Svenska kraftnät.....	105
6.2.6 De preciserade uppgifterna för styrelsen ändras	106
6.2.7 Kravet att Svenska kraftnät ska bedriva tjänsteexport tas bort	110
6.2.8 Förslagen innebär en ny instruktion för Svenska kraftnät	112
6.3 Nya mål, uppdrag och bestämmelser om årsredovisningen i regleringsbrevet.....	112
6.3.1 Svenska kraftnät bör få i uppdrag att ange målnivåer för ökning av överföringskapaciteten.....	112
6.3.2 Svenska kraftnät bör omfattas av krav på resultatredovisning	114
6.3.3 Svenska kraftnät bör få i uppdrag att utreda behovet av eget kapital	117
6.4 Konsekvenser av förslagen	120

Bilaga: Förslag till förordning (202X:000) med instruktion för
Affärsverket Svenska kraftnät 123

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att se över Affärsverket svenska kraftnäts (Svenska kraftnät), Statens energimyndighets (Energimyndigheten), Energimarknadsinspektionens och Elsäkerhetsverkets uppgifter och ansvar. Uppdraget syftar till att säkerställa en effektiv ansvarsfördelning mellan myndigheterna, att uppgifter och ansvar är tydligt definierade och att goda förutsättningar finns för att myndigheterna ska kunna bidra i arbetet med att genomföra energipolitiken utifrån sina respektive kärnuppgifter och ansvarsområden. Bakgrunden till uppdraget är klimatomställningen som innebär att fossila bränslen ska försvinna ur energisystemet och det energipolitiska målet om en fossilfri elproduktion. Omställningen förväntas leda till en kraftigt ökad elanvändning i hela landet.

I denna promemoria redovisas den del av uppdraget som avser Svenska kraftnät.

Uppdraget innehåller i huvudsak två delar. Den ena delen är en analys av vilka för- och nackdelar som finns med att göra en organisatorisk uppdelning av Svenska kraftnät och ändra verksamhetsformen till bolag eller avveckla affärsverksformen och låta Svenska kraftnät vara en vanlig förvaltningsmyndighet. Den andra delen är en analys av hur regeringens styrning av Svenska kraftnät i dess nuvarande verksamhetsform kan utvecklas.

Svenska kraftnäts utmaningar

En kraftigt ökad elanvändning innebär flera utmaningar för Svenska kraftnät. Exempelvis

- Behov av stora nyinvesteringar och reinvesteringar i transmissionsnätet.
- Ledtider vid investeringar bland annat till följd av långa tillståndsprocesser.
- Behov av nya systemlösningar vid sidan av nätutbyggnad.
- Ökad mängd icke-planerbar elproduktion som även innebär sämre systemstabilitet.
- Oklarhet var ny elproduktion kommer att etableras och var elbehoven kommer att finnas.
- Behov av ökad samordning med och kravställning gentemot region- och lokalnätsägare samt betydande nätanvändare.
- Nationell kompetensbrist inom energi och it.

- Risk för komponentbrist när många länder elektrifierar samtidigt.
- Förändrad hotbild som ställer nya krav på säkerhetsskydd och beredskap.

Externa aktörers syn på Svenska kraftnät

Utredningen har tagit del av rapporter och träffat företrädare för elbranschen. Externa aktörers bedömningar och synpunkter kan sammanfattas i att Svenska kraftnät

- varit för reaktiv och kortsiktig i sin planering,
- inte byggt ut transmissionsnätet i en takt som motsvarar behoven,
- inte haft tillräckliga krav på sig att långsiktigt upprätthålla marginaler för transmissionsnätets överföringsförmåga,
- inte i tillräcklig utsträckning använt de befogenheter verket har för att höja överföringskapaciteten i det befintliga transmissionsnätet,
- behöver utgå mer från elsystemet som en helhet,
- bör ha ett ökat samarbete och samordning med region- och lokalnätägarna,
- bör användas som en mer proaktiv aktör i energiomställningen, och
- bör få ett tydligt mål för överföringskapaciteten i transmissionsnätet.

Analys av för- och nackdelar med en organisatorisk uppdelning och en ändrad verksamhetsform

Svenska kraftnät är ansvarig för att förvalta, driva och utveckla Sveriges transmissionsnät för el och har det övergripande systemansvaret och balansansvaret för överföring av el. Ansvaret innebär att Svenska kraftnät är Sveriges transmissionsnätoperatör (TSO). Sverige ingår i EU:s inre elmarknad och Svenska kraftnäts verksamhet är därför i stor utsträckning reglerad på EU-nivå. Svenska kraftnäts motsvarigheter inom EU är bolag. Det är bara Svenska kraftnät som är en myndighet som drivs i affärsverksform.

Det finns tre organisatoriska alternativ enligt EU-regelverket. En TSO-lösning som innebär att ägaren av transmissionsnätet och systemansvaret är samma juridiska person, dvs. som Svenska kraftnät är organiserat i dag. En ISO-lösning (independent system operator) som innebär att systemansvaret organiseras som en egen juridisk person helt åtskild från ägandet av transmissionsnätet. En ITO-lösning (independent transmission operator) som innebär att ägandet av transmissionsnätet och systemansvaret hålls organisatoriskt åtskilda men ingår i samma koncern. Utredningen har valt att

analysera ISO- och ITO-lösningarna som ett samlat alternativ till TSO-lösningen eftersom kärnan i båda är att nätägandet och systemansvaret är uppdelat på minst två av varandra oberoende aktörer. I Europa har en majoritet av länderna valt TSO-lösningen. Danmark och Storbritannien är exempel på länder där man valt en ISO/ITO-lösning.

Utredningen redovisar för- och nackdelar med att bolagisera Svenska kraftnät enligt en TSO-lösning.

Fördelar

- Blir mer lik övriga TSO:er i Europa.
- Affärsmässigheten antas öka vid en bolagisering.
- Förstärker incitamenten till intern effektivitet.
- Gör det möjligt att bibehålla den interna strukturen.
- Förbättrade möjligheter till kompetensförsörjning.

Nackdelar

- Försämrar statsmakternas möjlighet till insyn och regeringens möjlighet till styrning.
- Försämrar möjligheterna till finansiering av expansion och riskerar göra Svenska kraftnät mer riskavert.
- Möjligheterna till samarbete med andra myndigheter generellt och på GD-nivå försämras.

Utredningen redovisar för- och nackdelar med att dela upp Svenska kraftnät i en ISO/ITO-lösning där systemansvaret är organisatoriskt åtskilt från nätägandet.

Fördelar

- Ett mer renodlat och tydligt systemansvarsuppdrag.
- Kan jobba med mer specialiserad kompetens i ledningen eftersom uppdraget blir mer avgränsat och innebär specialisering av roller.
- Skapar tryck på att Svenska kraftnät ska bli bättre på det operativa ansvaret att driva systemet.

Nackdelar

- Direkt inflytande över färre åtgärder.
- Behov av ny reglering som ger den systemansvarige möjlighet att tvinga nätägaren att vidta vissa åtgärder.
- Behov av dubbla kompetenser, exempelvis it.

- Den samlade kompetensen avseende transmissionsnätet finns inte i organisationen.
- KomPLICERAR avgiftssättningen.
- Interndebitering (om uppgifterna ingår i samma koncern).

En bolagisering innebär att Svenska kraftnäts myndighetsuppgifter inom säkerhetsskydd, beredskap och dammsäkerhet behöver flyttas till andra myndigheter.

Utredningen analyserar också en övergång från affärsverk till vanlig förvaltningsmyndighet. Affärsverksformen innebär att Svenska kraftnät följer ett regelverk och en styrning som innebär att nätägandet och systemansvaret finansieras med egna intäkter och att verksamheten får redovisa överskott. Det finns ekonomiska mål för verksamheten och ett eget kapital. Den finansiella rapporteringen motsvarar företags rapportering. Affärsverksformen innebär även befogenheter att inom vissa ramar förvärva och bilda bolag samt avyttra aktier. En omvandling till statlig förvaltningsmyndighet skulle kräva flera undantag från ordinarie ekonomiadministrativa regelverk. Utredningen bedömer att befogenheterna och den finansiella rapporteringen som gäller för affärsverk är ändamålsenliga för Svenska kraftnäts verksamhet om verksamheten fortsatt ska bedrivas som myndighet.

Utredningens samlade bedömning av om Svenska kraftnät bör delas upp organisatoriskt eller ändra verksamhetsform är att det är svårt att värdera vinsterna med en förändrad verksamhetsform och en renodling av ansvaren för olika verksamheter. Det finns däremot tydliga och allvarliga risker med att genomföra en stor omorganisering av Svenska kraftnät.

Utredningen bedömer att samtliga syften och aspekter som departementet önskar uppnå enligt uppdraget för översynen går att uppnå inom ramen för nuvarande verksamhetsform. Det mest effektiva och minst riskfyllda sättet att skapa goda förutsättningar för utvecklingen av det svenska elsystemet och elmarknaden är därför att vida åtgärder som väsentligt förbättrar regeringens styrning och uppföljning av Svenska kraftnät som ett affärsverk.

Utveckling av regeringens styrning som affärsverk

Inom myndighetsstyrningen utgör myndighetens instruktion det främsta verktyget för att ange myndighetens uppgifter och definiera ansvarsområdet. Regleringsbrevet används för den årliga styrningen och kan utöver de

finansiella befogenheterna bland annat innehålla mål och uppdrag. Utredningen har därför fokuserat på hur Svenska kraftnäts instruktion och regleringsbrev bör utvecklas för att få till en mer ändamålsenlig styrning av och insyn i myndigheten och dess verksamhet.

Utredningen bedömer att Svenska kraftnäts nuvarande instruktion inte möter de behov av styrning eller anger den roll som Svenska kraftnät behöver ha i energiomställningen och lämnar därför en rad förslag som sammantaget innebär betydande ändringar i regeringens styrning av affärsverket.

Svenska kraftnät bör samordna planeringen av elsystemet och ha ett samhällsbyggnadsperspektiv på elförsörjningen

Utredningen föreslår att Svenska kraftnät, med utgångspunkt i ett elförsörjningsperspektiv, får ansvar för att samordna den långsiktiga planeringen av det nationella elsystemet och sammanlänkningsplaneringen av detta med andra länder. Med elsystemet avses alla produktionsanläggningar för överföring och distribution av el på central, regional och lokal nivå inklusive alla anslutningar till dessa.

För att klara detta behöver Svenska kraftnät bygga upp en större analyskapacitet och kapacitet för samordning av planeringen som inkluderar regional och lokal nivå. Som exempel anges att samarbetsforum kan skapas inom respektive civilområde och att de nätutvecklingsplaner som ska inges till Energimarknadsinspektionen kan utgöra ett underlag. De ökade kostnader som ansvaret medför bör finansieras med intäkter från nätverksamheten. Enligt Energimarknadsinspektionen kräver det en ändring i ellagens reglering av intäktsramen för transmissionsnät. Energimarknadsinspektionen bör ges i uppdrag att ta fram erforderligt lagförslag.

Utredningen föreslår också att Svenska kraftnäts samhällsbyggnadsansvar betonas i instruktionen, vilket innebär att Svenska kraftnät ska skapa förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv, internationellt konkurrenskraftig och långsiktigt hållbar elförsörjning.

Utredningen föreslår att instruktionen tydligt delas upp på Svenska kraftnäts tre roller, systemansvar för överföringssystemet, ansvar att förvalta och bygga ut transmissionsnätet respektive elberedskap. På så sätt går det att rikta styrningen tydligare mot respektive roll.

Systemansvaret bör omfatta bredare samhällsekonomiska analyser, ökade krav på kapacitetsutnyttjandet och bidra till ny produktion

Vad gäller systemansvaret föreslår utredningen att regeringen ger nya tydliga uppgifter till Svenska kraftnät om att vidta de samhällsekonomiskt motiverade åtgärder som står till buds för att dels optimera kapacitetsutnyttjandet i transmissionsnätet, dels bidra till försörjningstrygghet för el. Det innebär att Svenska kraftnät ska använda de verktyg som finns att tillgå inom ramen för dess befogenheter för att hålla uppe kapaciteten i transmissionsnätet, upphandla stödtjänster och likande givet att det är samhällsekonomiskt motiverat. Till systemansvaret läggs också uppgiften att analysera, bedöma och informera om var nya anslutningar av produktion av el bör ske för att uppnå en samhällsekonomiskt effektiv elförsörjning. Det handlar både om rekommenderade anslutningspunkter i befintliga nät och i planerade framtida nät. Syftet är att bidra till att utbyggnad av elproduktion och elnät går i samma takt och på så sätt påskynda utbyggnad av elproduktion.

Utredningen föreslår också att de samhällsekonomiska analyser som ligger till grund för utvecklingen av transmissionsnätet ska vara på en systemnivå som utgår från effekterna för det nationella elsystemet respektive för sammanlänkningen med andra länder som en helhet och inte för enskilda ledningar och stationer, såvida inte dessa i sig själva utgör ett system. Kravet på systemperspektiv föreslås framgå av instruktionen.

Svenska kraftnät får i uppdrag att ange målnivåer för ökning av överföringskapaciteten och får även ett nytt rapporteringskrav

Branschorganisationen Energiföretagen Sverige har framfört att Svenska kraftnät bör ha ett mål för överföringskapaciteten i transmissionsnätet och angett en möjlig utformning av mål för de tre snitten mellan Sveriges elområden. Med sådana mål kan verksamheten i alla dess beståndsdelar styras på ett tydligt sätt enligt Energiföretagen. Utredningen delar den bedömningen och föreslår att Svenska kraftnät får i uppdrag att ta fram förslag om etappvisa målnivåer med ett fastställt mål för 2030 och därefter inriktningsmål vart femte år fram till 2045. På så sätt finns en plan för ökningen av överföringskapaciteten mellan elområdena.

Utredningen föreslår även att det införs ett rapporteringskrav i instruktionen som ställer krav på redovisning av utvecklingen av överföringskapaciteten och prognoser för densamma, hur mycket ny elproduktion respektive ny

elförbrukning som anslutits samt hur ledtiderna för anläggningsprojekten utvecklas.

Ett nytt samordningsorgan för elförsörjning inrättas vid Svenska kraftnät och styrelsen får nya preciserade uppgifter

Utredningen föreslår att regeringen inrättar ett samordningsorgan vid Svenska kraftnät för elsystemets långsiktiga utveckling som benämns Elförsörjningsrådet. Rådet ska bistå Svenska kraftnät i samordningen av den långsiktiga planeringen, åtgärder för försörjningstrygghet och bedömningar av anslutningar av ny elproduktion. I rådet bör ingå företrädare för regionanvändarna, större elproducenter, Energimarknadsinspektionen och Energimyndigheten. Generaldirektören ska vara ordförande och regeringen ska utse ledamöterna i rådet så att rådets ledamöter deltar på ett personligt mandat och kan bidra med konkret stöd och rådgivning. Ledamöterna i rådet bör ha starka och tydliga beslutsmandat i de organisationer som de representerar.

Utredningen föreslår även att styrelsen får nya preciserade uppgifter inom områden som är av särskild betydelse för de energipolitiska målen och Sveriges elförsörjning och där styrelsen bör ha en tydlig strategisk roll. Det gäller investeringsplaneringen och utvecklingen av ledtider för investeringarna, utvecklingen av överföringskapaciteten i transmissionsnätet och leveranssäkerheten, att verksamheten motsvarar krav på beredskap och säkerhetsskydd samt att Svenska kraftnät har en hög intern effektivitet. Behovet av preciseringar motiveras med det exceptionella läge som energiomställningen innebär och fråntar inte styrelsen ansvaret som följer av myndighetsförordningen. Ledamöter i myndighetsstyrelser ska vara obundna av olika partsintressen för att undvika jäv och intresse- eller lojalitetskonflikter. Det innebär en skiljelinje gentemot Elförsörjningsrådet där branschföreträdare och partsintressen bör ingå. Medan elförsörjningsrådets roll sträcker sig utanför Svenska kraftnäts egen verksamhet ska styrelsen ägna sig åt den egna verksamheten.

Övriga förslag

Utredningen lämnar även förslag om att Svenska kraftnät ska omfattas av de bestämmelser om resultatredovisning som gäller för myndigheter som inte är affärsverk. Det innebär bland annat att krav införs på analyser och bedömningar av verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter, mål och krav som regeringen beslutat. Det ställs även krav på att ta fram

resultatindikatorer. Förslaget innebär att Svenska kraftnäts årsredovisning, från och med årsredovisningen för 2025, ska innehålla en resultatredovisning i stället för en förvaltningsberättelse. Den finansiella rapporteringen ska även fortsättningsvis följa bestämmelserna för affärsverk.

Vidare föreslår utredningen att Svenska kraftnät får i uppdrag att analysera vilken nivå som krävs på det egna kapitalet och hur det bör användas för att stödja de investeringsnivåer och resultatfluktuationer på grund av elprisberoende kostnader och intäkter som krävs för att möta ett elbehov om minst 300 TWh 2045.

Slutligen föreslår utredningen att bestämmelsen i instruktionen att Svenska kraftnät ska bedriva tjänsteexport i sin verksamhet tas bort. Svenska kraftnäts intäkter från andra länder till följd av sammanlänkningarna följer av systemansvaret och regleras i elmarknadsförordningen. Det saknas därför skäl för reglering av tjänsteexport för Svenska kraftnät.

Förslagen innebär en ny instruktion

De föreslagna ändringarna av Svenska kraftnäts instruktion med väsentliga tillägg och en ny struktur innebär så stora förändringar att det motiverar att en ny instruktion införs. Ett sådant förslag redovisas i bilaga.

1. Uppdraget och utredningsarbetet

1.1 Uppdraget i stort

Chefen för Klimat- och näringslivsdepartementet gav den 30 maj 2023 i uppdrag till ämnesrådet Kristina Padrón att bistå Klimat- och näringslivsdepartementet i arbetet med att se över myndigheters uppgifter och ansvar inom energiområdet. Uppdraget omfattar myndigheterna Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Statens energimyndighet (Energimyndigheten), Energimarknadsinspektionen och Elsäkerhetsverket. Uppdraget syftar till att säkerställa en effektiv ansvarsfördelning mellan myndigheterna, att uppgifter och ansvar är tydligt definierade och att goda förutsättningar finns för att myndigheterna ska kunna bidra i arbetet med att genomföra energipolitiken utifrån sina respektive kärnuppgifter och ansvarsområden.

Uppdraget ska redovisas vid tre tillfällen, den 20 oktober 2023 avseende Svenska kraftnät, den 21 december 2023 avseende Energimyndigheten och den 29 mars 2024 avseende Energimarknadsinspektionen och Elsäkerhetsverket.

Den del av uppdraget som särskilt rör Svenska kraftnät anger bland annat att utredningen ska omfatta en analys av vilka fördelar och nackdelar som finns med att

- dela upp Svenska kraftnäts nuvarande uppgifter i ett bolag respektive en myndighet eller ett affärsverk,
- ändra verksamhetsform för Svenska kraftnät till vanlig förvaltningsmyndighet,
- behålla nuvarande verksamhetsform (affärsverk).

Analysen bör inkludera en jämförelse med närliggande länder. Förslag ska lämnas om hur roller och ansvar för uppgifter kan fördelas i de olika alternativen samt hur regeringens styrning av Svenska kraftnät i dess nuvarande verksamhetsform kan utvecklas.

I denna promemoria redovisas den del av uppdraget som avser Svenska kraftnät.

1.2 Utredningsarbetet

Statskontoret har ställt utredarna Martin Johansson och Susanne Johansson till Klimat- och näringslivsdepartementets förfogande att bistå i utredningsarbetet till och med den 31 december 2023. I promemorian benämns dessa utredare och utredare Kristina Padrón tillsammans för utredningen.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med departementet, främst energienheten. Dialog har förts kontinuerligt med Svenska kraftnät och ett möte har hållits med styrelsens ordförande. Möten har hållits med branschorganisationen Energiföretagen Sverige och med flera elnätsföretag. Möten har även hållits med Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Elsäkerhetsverket och Ekonomistyrningsverket (ESV). Vidare har möten hållits med den europeiska organisationen för samarbete mellan transmissionsnätsoperatörer för el (ENSTO-E) och med bolaget Energinet, som är Danmarks motsvarighet till Svenska kraftnät. Ett möte har hållits med en grupp utsedda representanter från berörda departement i Regeringskansliet.

1.3 Utgångspunkter för uppdragets genomförande

Bakgrunden till uppdraget är omläggningen av inriktningen på energipolitiken som bland annat innebär att skapa förutsättningar för ny planerbar och fossilfri elproduktion i Sverige och målet att elproduktionens sammansättning ska vara 100 procent fossilfri 2040. Till detta kommer kraven på att energiförsörjningen ska fungera även vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Klimatmålet innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären 2045. Utfasningen av de fossila bränslena tillsammans med elektrifiering av industri och transportsektor, inklusive möjlighet till etablering av ny industri, kan komma att leda till en fördubbling av elanvändningen de kommande decennierna. Detta ställer i sin tur krav på en omfattande utbyggnad av både elproduktion och elnät som behöver ske i en betydligt snabbare takt än under de senaste decennierna. Regeringen har angett att Sverige behöver planera för att kunna möta ett elbehov om minst 300 TWh 2045¹, vilket kan jämföras med att elanvändningen uppgick till 138 TWh 2022. Sammantaget ses energiomställningen som kärnan i klimatarbetet.

¹ Budgetpropositionen för 2024 utg.omr. 21 Energi avsnitt 2.8.

De fyra myndigheter som omfattas av utredningens uppdrag, i det följande kallat energimyndigheterna, har alla en roll i genomförandet av energipolitiken. Svenska kraftnät har i uppgift att förvalta, driva och utveckla transmissionsnätet för el, vilket är en förutsättning för elproduktion och elanvändning. Energimarknadsinspektionen beviljar tillstånd till byggande av starkströmsledning, s.k. nätkoncession, och ansvarar för tillsynen av driftsäkerheten hos hela elsystemet. Elsäkerhetsverket ansvarar för tekniska säkerhetsfrågor på elområdet, ger auktorisation att utföra elinstallationsarbete och är tillsynsmyndighet. Energimyndigheten har ett brett uppdrag kring frågor om tillförsel och användning av energi i samhället, dvs. inte bara elförsörjning utan hela energiförsörjningen.

På beredskapsområdet är Energimyndigheten sektorsansvarig myndighet för beredskapen vad gäller sektorn energiförsörjning, inom vilken Svenska kraftnät och Energimarknadsinspektionen är beredskapsmyndigheter tillsammans med Strålsäkerhetsmyndigheten. Svenska kraftnät är även elberedskapsmyndighet med ansvar för de uppgifter som anges i elberedskapslagen (1997:288).

Energiområdet omgärdas av ett stort antal lagar och förordningar på nationell nivå samt en omfattande reglering på EU-nivå. Det svenska elsystemet är en integrerad del av EU:s energisystem och den inre marknaden för el. Syftet med den inre marknaden är att skapa valmöjlighet för konsumenter, nya affärsmöjligheter och ökad handel över gränserna för att uppnå ökad effektivitet, konkurrenskraftiga priser och högre kvalitet på tjänsterna samt bidra till försörjningstrygghet och hållbarhet.² Ett av EU:s energimål för 2030 är att sammanlänka minst 15 procent av EU:s elsystem. Målet ställer krav på ett nära samarbete om marknadsintegration och nätförbindelser mellan Sverige och närliggande länder.

Energimyndigheterna behöver också förhålla sig till och samarbeta med en rad andra myndigheter, såsom Länsstyrelserna, Försvarmakten och Trafikverket, med bolag som producerar eller kan förväntas producera el och med kommuner som fattar olika beslut som utgör en förutsättning för en utökad elförsörjning.

Energimyndigheterna har inbördes beroenden som innebär att arbetsprocesser behöver vara i takt med varandra. För att klara uppsatta tidsmål

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el.

för energiomställningen behöver dessutom verksamheterna effektiviseras och ledtider förkortas väsentligt, vilket ställer krav på ökade samarbeten utan att viktiga funktioner såsom tillsyn åsidosätts. I vissa delar behövs en kraftig expansion av verksamheten utan att det riskerar effektiviteten eller kvaliteten.

Det är mot denna bakgrund som utredningen har fått i uppdrag att analysera myndigheternas uppgifter, ansvar, ansvarsfördelning och organisering samt regeringens styrning av detta.

1.4 Promemorians disposition

I avsnitt 2 beskriver utredningen rollfördelningen mellan de centrala aktörerna på elområdet och elproduktionens sammansättning. Avsnitt 3 innehåller en redogörelse för Svenska kraftnäts organisation, uppgifter och utmaningar och i avsnitt 4 ges en bild av externa aktörers syn på Svenska kraftnät samt en analys av verkets investeringsplan. I avsnitt 5 redovisas utredningens analys av för- och nackdelar med Svenska kraftnäts verksamhetsform och konsekvenser av en förändrad verksamhetsform. Avslutningsvis redovisas utredningens förslag i avsnitt 6.

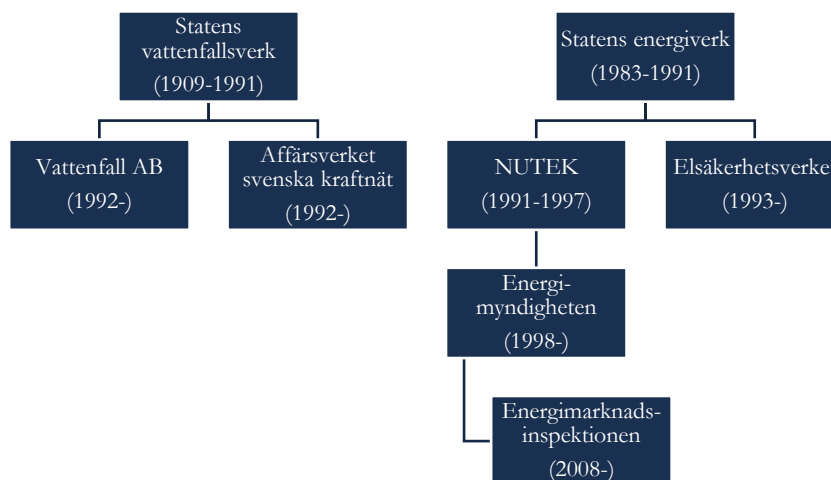
2. En översikt av aktörerna på elområdet och elproduktionen

Svenska kraftnät verkar i en komplex miljö med beroenden och samarbeten med myndigheter, organisationer och bolag nationellt och internationellt. I detta avsnitt ges en överblick över aktörerna på elområdet.

2.1 Framväxten av energimyndigheterna

Myndighetsstrukturen inom energiområdet har genomgått flera förändringar.

Figur 2:1. Energimyndigheternas organisering över tid



År 1909 bildades Statens vattenfallsverk. Uppdraget var i första hand att förse industrin med el till konkurrenskraftiga priser. Från 1930- till 1980-talet ansvarade Statens vattenfallsverk för utbyggnaden av vattenkraft och kärnkraft. Från och med senare delen av 1980-talet hade Statens vattenfallsverk till uppgift att driva affärsverksamhet inom energitjänstområdet med huvudsaklig inriktning på elförsörjning.

År 1992 ombildades Statens vattenfallsverk till det statliga aktiebolaget Vattenfall AB. Vid bolagiseringen delades verksamheten upp och de konkurrensutsatta delarna av verksamheten, i huvudsak produktionsdelarna, fördes över till det nya bolaget. Bolaget fick bland annat i uppgift att producera, distribuera och sälja el och värme samt bygga och driva anläggningar för verksamheten.³

Vid bolagiseringen behöll staten storkraftnätet, i det följande kallat transmissionsnätet, och valde att driva det i form av affärsverket Svenska kraftnät. Begreppet stamnätet och transmissionsnätet används synonymt. Svenska kraftnät fick i uppdrag att utveckla transmissionsnätet och samkörningsförbindelserna med utlandet och driva det vidare som ett statligt affärsverk. Regeringen ansåg att förutsättningarna för en bolagisering av Svenska kraftnät inte var helt klarlagda.⁴ Stamnätet hade karaktären av ett naturligt monopol som bedömdes kräva en stark kontroll och inflytande från statens sida. Statens vattenfallsverk ansvarade för vissa myndighetsuppgifter.

³ Regeringens proposition 1990/91:87 s. 133–135.

⁴ Regeringens proposition 1991/92:133 s. 25.

Uppgifterna fördelades till relevanta myndigheter och Affärsverket svenska kraftnät fick vid bolagiseringen ansvar för beredskapen avseende transmissionsnätet.⁵

Uppdelningen innebar att Affärsverket svenska kraftnät fick ansvar för planering och drift av transmissionsnätet samt för spännings- och frekvenshållning m.m. i det svenska elsystemet. Verket fick även ansvaret för utbyggnaden av transmissionsnätet och uppförande av de starkströmsledningar som krävs för en effektiv handel med kraft. Uppdraget var att nätet skulle byggas ut i en ekonomiskt lönsam omfattning för att möta efterfrågan. Dessutom skulle verket äga och förvalta en tillräckligt stor del av utlandsförbindelserna för att svenska konsumenter och producenter skulle ges möjlighet att sluta avtal om kraftaffärer med andra aktörer utomlands. Vidare skulle reglerna för tillträde till och prissättning på transmissionsnätet utformas så att de främjade ett effektivt nyttjande av nätet och konkurrensen på elmarknaden. De uppgifter som Svenska kraftnät fick vid bildandet liknar på det stora hela det ansvar verket har i dag.

Energiverket bildades 1983 och var central förvaltningsmyndighet för frågor om energiförsörjning. Energiverket skulle verka för rationell tillförsel, omvandling, distribution och användning av energi, bevaka säkerhetsfrågor på energiområdet, inkl. elsäkerhetsfrågor, samt följa den internationella utvecklingen i fråga om energiförhållanden. Därutöver var Energiverket chefsmyndighet för statens elektriska inspektion. Inom Energiverket fanns det även en utvecklingsnämnd med uppgift att besluta om stöd till forskning och utveckling inom energitillförselområdet m.m. År 1991 lades Energiverket ner och uppgifterna flyttades till en ny myndighet, Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek), dock med undantag för elsäkerhetsfrågorna som i stället fördes över till det nybildade Elsäkerhetsverket. Några år senare, 1998, bildades Energimyndigheten dit ansvaret för energifrågorna flyttades. Energimyndigheten var inledningsvis även nätmyndighet enligt ellagen. Ansvaret för nätfrågorna, såsom tillsyn, tillståndsprövning och regelutveckling, fördes 2008 över till den nybildade myndigheten Energimarknadsinspektionen.

⁵ Regeringens proposition 1991/92:49 s. 14.

Sedan 2008 har inga förändringar skett i myndighetsstrukturen inom energiområdet. Uppgifter och ansvarsområden har utvecklats och i vissa fall flyttats mellan myndigheterna.

2.2 Nätägarna finns på central, regional och lokal nivå

En utbyggnad av det svenska elnätet förutsätter samarbeten mellan nätägare på central, regional och lokal nivå.

Sveriges elnät består av transmissionsnätet, distributionsnät samt utlandsförbindelser. Svenska kraftnät är nätägare för transmissionsnätet och benämns transmissionsnätsoperatör (TSO). Transmissionsnätet löper genom hela landet och kopplar ihop Sveriges elnät med andra länders elnät. Det använder mycket hög elspänning, 400 eller 220 kilovolt (kV), och transporterar stora mängder el från de stora elproducenterna till de regionala distributionsnäten. Stora elproduktionsanläggningar och mycket stora elanvändare är vanligtvis anslutna direkt till transmissionsnätet.

De regionala distributionsnäten ansluter till transmissionsnätet och transporterar elen vidare ut till lokalnäten. Regionnäten använder vanligtvis spänning på 130 kV. I Sverige finns det fem företag som äger och driver regionnät i respektive ansvarsområde. Det är Ellevio AB (publ.) som har en majoritet av sina kunder i Stockholmsområdet, E.ON Sverige AB som ingår i den tyska energikoncernen E.ON SE och som har de flesta av sina kunder i södra Sverige, det statligt helägda bolaget Vattenfall AB vars kunder främst finns i mellersta och norra Sverige. I norra Sverige äger också Jämtkraft och Skellefteå Kraft regionala distributionsnät. Jämtkraft ägs av Östersunds kommun, Krokoms kommun och Åre kommun. Skellefteå Kraft ägs av Skellefteå kommun.

Både Ellevio AB och E.ON SE är publika bolag på börsen. Stora elanvändare och en del mellanstora elproducenter är ofta anslutna direkt till regionnätet. Även mindre elproducenter kan vara anslutna till regionnätet.

De lokala distributionsnäten transporterar elen ut till de flesta elanvändarna såsom hushåll och företag. Lokalnäten är geografiskt avgränsade nät med spänning på 40 kV eller lägre. Lokalnäten ägs av många olika elnätsföretag, för närvarande ca 150–160 stycken. De tre regionnätsföretagen äger även lokalnät. Förutom elanvändare kan mycket små elproducenter vara anslutna till lokalnätet.

Elnätsföretag som äger regionnät eller lokalnät benämns distributionsnätsoperatörer (DSO).

Alla elnäten utgör naturliga monopol. Elkunderna är bundna till det elnätsföretag som äger nätet som distribuerar elen. Konkurrensen sker i stället genom handel med el där elkunderna kan välja att köpa elen från många olika elhandelsbolag. Elnätsföretagen kan även bedriva elhandel. Skillnaden mellan en TSO och en DSO är att den förstnämnda inte får äga produktion.

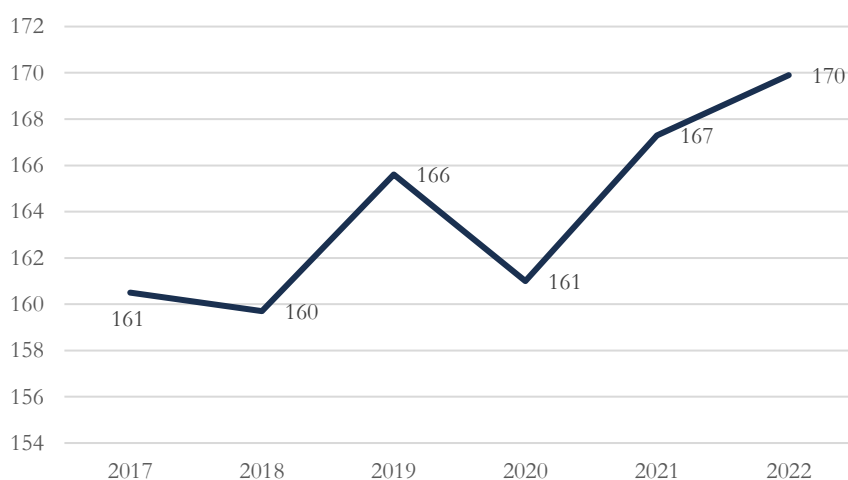
2.3 Ett fåtal elproducenter dominerar marknaden

Eldistribution förutsätter elproduktion. Den helt dominerade ägaren av svensk elproduktion är staten via helägda Vattenfall AB. Näst största ägare av energiproduktion i Sverige är Uniper med tyska staten som ägare. Uniper-koncernen är delägare i Sveriges kärnkraftverk. Uniper Sverige har också gasturbiner som ingår i den svenska störningsreserven för el. Tredje största ägare till elproduktionen i Sverige är Fortum, med finska staten som majoritetsägare. Fjärde största ägaren är Sveriges kommuner och störst bland de kommunägda kraftbolagen är Skellefteå Kraft som är en av Sveriges fem största elproducenter.

2.4 Elproduktionens sammansättning och ett ökat elbehov

År 2022 producerades det totalt 170 TWh i elsystemet i Sverige. I figur 2.2 redovisas utvecklingen av produktionen över tid.

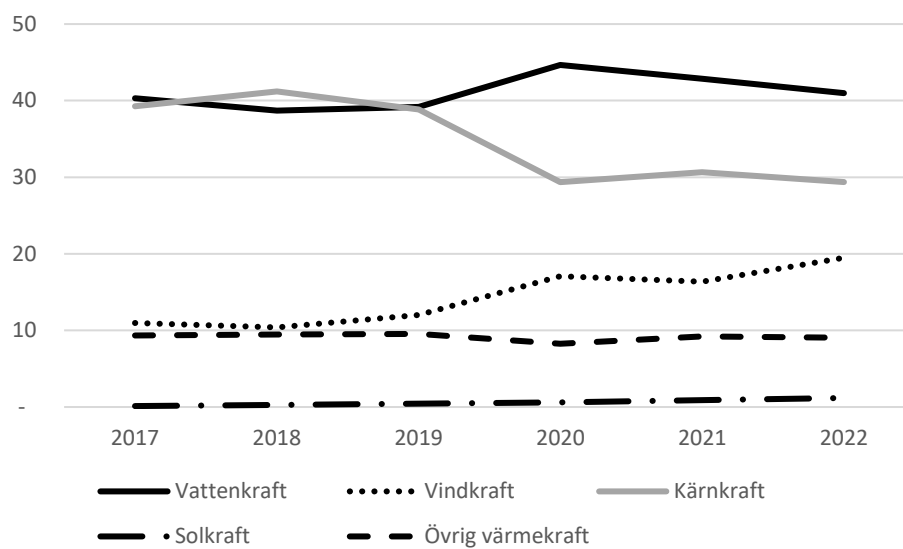
Figur 2:2 Elproduktion i Sverige 2017 – 2022, TWh per år.



Källa: Energiföretagen, SCBs månadsstatistik och egen bearbetning.

De största energikällorna i Sverige är vattenkraft, kärnkraft och vindkraft. Av den el som producerades 2022 kom 70 TWh (41 procent) från vattenkraft, 50 TWh (29 procent) från kärnkraft, 33 TWh (19 procent) från vindkraft, 15 TWh (9 procent) från kraftvärme och 2 TWh (1 procent) från solkraft.⁶

Figur 2:3 Elproduktion i Sverige 2017 – 2022, andel för respektive kraftslag av den totala produktionen.



Källa: Energiföretagen, Statistiska centralbyråns månadsstatistik och egen bearbetning.

Sedan 2019 har andelen el från vind och solkraft ökat och andelen från kärnkraft minskat. Det har inneburit utmaningar för elsystemet och Svenska kraftnät. För att elsystemet ska fungera stabilt krävs en jämn frekvens i systemet och för att hålla jämn frekvens krävs rotationsenergi. Det är främst vattenkraft och kärnkraft som bidrar med detta. Vind- och solkraft använder annan kraftelektronik, vilket försvårar spänningshållningen. Därutöver är dessa kraftslag väderberoende och därför inte planerbara på samma sätt som vattenkraft och kärnkraft.

Användningen av el i Sverige är lägre än den producerade elen. Det beror främst på överföringsförluster i elnäten men även på att Sverige under lång tid har varit nettoexportör av el. År 2022 var elanvändningen 138 TWh och nettoexporten av el uppgick till 33 TWh.

⁶ Energimyndighetens preliminära årssammanställning av statistik för 2022.

Energimyndigheten redovisar årligen statistik över den svenska energibalansen. Den senaste publiceringen avser 2021. Den visar att den totala slutliga energianvändningen 2021 var 372 TWh där de största energibärarna utöver el är bibränslen, petroleumprodukter och fjärrvärme.

Den fossilfria andelen av energitillförseln i Sverige var 77 procent 2021. Vad gäller elproduktionen var den till 98,2 procent fossilfri 2021.⁷ I utfasningen av de fossila bränslena för att nå nettonollutsläpp av växthusgaser 2045 är elektrifieringen en central del. Till detta kommer ytterligare behov av el om Sverige ska kunna konkurrera med andra länder om etablering av ny industri.

2.5 Den europeiska elmarknaden är integrerad

Sverige ingår i EU:s inre elmarknad. Det innebär att Sverige är en del av den integrerade och sammanlänkade elmarknaden inom EU. Sammanlänkningen av kraftsystemet inom Europa innebär att det svenska elnätet är nära sammankopplat med kringliggande länder via utlandsförbindelser. Sverige har direkta förbindelser med de nordiska grannländerna Finland, Norge och Danmark, samt med Tyskland, Polen och Litauen och indirekta förbindelser med bland annat Nederländerna, Estland och Lettland.

Det sammanlänkande elmarknaden och dess aktörer är reglerade på EU-nivå. Det finns också ett nära samarbete mellan länderna, inklusive europeiska länder som inte är en del av EU såsom Storbritannien och Norge. ENTSO-E är en sammanslutning av de europeiska TSO:erna som gemensamt arbetar för att säkerställa säkerheten i det sammanlänkade kraftsystemet och en väl fungerande elmarknad. Det finns 39 TSO:er som representerar 35 länder. Inom EU finns även byrån för samarbete mellan EU:s tillsynsmyndigheter inom energiområdet (ACER) där Energimarknadsinspektionen ingår.

2.6 Andra centrala aktörer vid en utbyggnad av elsystemet

Svenska kraftnät har kontakt med en rad myndigheter och kommuner vid förvaltningen och utvecklingen av transmissionsnätet. Centrala aktörer är länsstyrelserna, mark- och miljödomstolen, Lantmäteriet, Naturvårdsverket och kommunerna. Det handlar bland annat om en mängd tillstånd som

⁷ Budgetpropositionen för 2024 utg.omr. 21 Energi s. 21 och 25.

krävs för att göra nyinvesteringar eller reinvesteringar. En central aktör är också Försvarsmakten som har ansvar för militära skyddsområden.

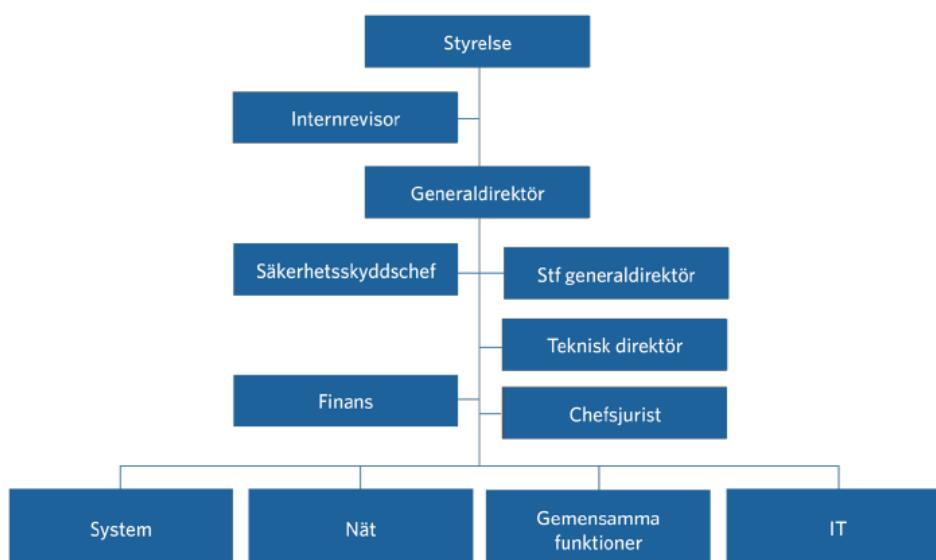
3. Svenska kraftnäts organisation, uppgifter och utmaningar

Utredningen har besökt olika delar av Svenska kraftnäts organisation och fått information om verksamheten. I detta avsnitt sammanfattas vad som har framkommit vid besöken kompletterat med viss ytterligare information från verket, dess årsredovisningar och andra rapporter till regeringen. Syftet är att ge en bild av organisationen, dess ansvarsområden och vad verket ser för utmaningar och hinder i sin del i genomförandet av energiomställningen.

3.1 Svenska kraftnäts organisation och leveransmål

Svenska kraftnät leds av en styrelse. Generaldirektören är chef för myndigheten. Den 31 december 2022 hade affärsverket 1 037 tillsvidareanställda medarbetare, vilket motsvarade 980 årsarbetskrafter. Årsredovisningen omfattar affärsverkskoncernen svenska kraftnät som även inkluderar dotterbolaget Svensk kraftreserv AB, tidigare Svenska kraftnät gasturbiner AB. Dotterbolaget hade fyra tillsvidareanställda medarbetare motsvarande två årsarbetskrafter vid utgången av 2022. Ytterligare information om Svenska kraftnäts dotterbolag och intresseföretag finns i avsnitt 3.7.

Figur 3.1 Svenska kraftnäts organisation 2023



Affärsverket är organiserat i fyra divisioner och en finansavdelning. Under varje division finns flera avdelningarna och under varje avdelning finns flera enheter. Antalet anställda den 31 december 2022 fördelade sig på divisionerna och på verksledningen enligt följande.

Tabell 3.1 Antal anställda den 31 december 2022

Division	Antal anställda
Nät	347
System	315
IT	179 ¹⁾
Gemensamma funktioner	167
Verksledning	50

¹⁾ Division IT hade även ca 300 konsulter i sin organisation. Även vid övriga divisioner finns konsulter men i mindre omfattning.

Styrningen av verksamheten inom Svenska kraftnät utgår från energipolitikens grundpelare och mål. Svenska kraftnäts vision är ”Säker elförsörjning för en hållbar samhällsutveckling”. Effekten eller samhällsnyttan som verket bidrar till med sitt uppdrag är en konkurrenskraftig och trygg elförsörjning och ett klimatneutralt och ekologiskt hållbart samhälle.

I den interna styrningen används ett målhus för att beskriva vad som ska uppnås. Både vision och målhus är under omarbetning.

Internt finns det tre leveransmål för verksamheten:

- Ett transmissionsnät med hög tillgänglighet och rätt kapacitet.
- Ett elsystem med hög leveranssäkerhet.
- God elberedskap.

I det följande beskrivs ansvar och uppgifter för de delar av myndigheten som utredningen bedömer är centrala för uppdraget.

3.2 Division Nät

Svenska kraftnät har nätägarrollen, vilken utförs av division Nät med stöd av övriga divisioner. Det innebär ansvar för att bygga och förvalta ett kostnads-effektivt, driftsäkert och miljöanpassat transmissionsnät samt att nätet svarar mot de krav som ställs på beredskap och totalförsvarsförmåga. Division Nät har dialogen med tillståndsgivande myndigheter rörande förändringar i det fysiska transmissionsnätet.

Division Nät består av åtta avdelningar fördelade på 31 enheter.

Avdelningarna utgörs av Anläggningar, Stationsteknik, Ledningsteknik, Stationsprojekt, Ledningsprojekt, Samhällsbyggnad, Programledning och Havsbaseade anslutningar.

Division Nät har fokus på leveransmålet ett transmissionsnät med hög tillgänglighet och rätt kapacitet. Verksamheten vid division Nät bidrar också till målen om hög leveranssäkerhet och god elberedskap.

Energiomställningen och elektrifieringen tillsammans med ett ökat fokus på beredskap innebär flera utmaningar för divisionen. Utbyggnaden av transmissionsnätet behöver öka i volym och även i hastighet. Eftersom elektrifiering pågår inte bara i Sverige utan i många länder finns det en risk att leverantörsmarknaden inte räcker till utan att det blir komponentbrist. Det finns även en allmän kompetensbrist inom energi och it som gör det svårare att expandera verksamheten i snabb takt. Till detta ska läggas att det svenska transmissionsnätet är gammalt. Den förväntade tekniska livslängden på en ledning beräknas till mellan 70 och 85 år. År 2022 var 23 procent av ledningarna över 70 år gamla. Det betyder att inte bara nyinvesteringsbehovet utan även reinvesteringsbehovet är stort. Därtill kommer de ökade kraven på beredskap som medför behov av att förstärka förrådsbyggnader och materiel, säkra transporter och kritisk apparatur samt genomföra utbildningar och övningar.

Utmaningarna vad gäller nyinvesteringar kan belysas i mer kvantitativa termer. Transmissionsnätet bestod 2022 av ca 17 000 km kraftledningar, drygt 200 transformatorer- och kopplingsstationer samt utlandsförbindelser med både växel- och likström. Utbyggnadsbehovet av transmissionsnätet 2020–2040 för att möta efterfrågan på el uppskattas till 7 000 km kraftledningar och 200 stationer, vilket inkluderar reinvesteringar. Det innebär en utbyggnadstakt om ca 350 km kraftledningar per år. En så hög utbyggnadstakt fanns under 1950- och 1960-talen. Därefter har takten sjunkit och under de tre decennierna 1990-, 2000- och 2010-talen var utbyggnadstakten sammantaget i snitt 30 km kraftledning per år.

För att klara investeringsbehoven behöver ledtiderna kortas. Svenska kraftnät har som mål att korta ledtiderna för anläggningsprojekt från behov till färdig anläggning med 30–50 procent fr.o.m. 2025. I tabell 3.2 illustreras den planerade interna effektiviseringen med ett exempel.

Tabell 3.2 Minskade ledtider genom intern effektivisering inom division Nät

Intern effektivisering, exempel ledningsprojekt 400 kV med koncession, ca 50 km				
Projektfaser/månader	2021	2022	2023	2024
Genomföra utredning	48	18	6	6
Förbereda nätåtgärd	96	90	60	54
Genomföra nätåtgärd	30	30	30	24
Total tidsåtgång	174 (14,5 år)	132 (11,5 år)	96 (8 år)	84 (7 år)

Källa: Svenska kraftnät

Samtidigt som processerna snabbas upp behöver kostnaderna hållas nere för att minska behovet av framtida ökning av tarifferna. I nuläget utgör avskrivningskostnaderna ca 10 procent av tarifferna. Division Nät har som mål att öka kostnadseffektiviteten med 16 procent och genomföra en resurseffektivisering på 30 procent jämfört med 2022 genom bland annat ökad standardisering, digitalisering, nya tekniska lösningar och omstrukturering av upphandlingar.

De långa ledtiderna för investeringar i ledningar och stationer påverkas också av tillståndsprocesser och Energimarknadsinspektionens beslut om koncessioner för ledningar och stationer. Exempel på tillstånd är tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, tillstånd som behövs för intrång i naturreservat enligt 7 kap. miljöbalken, tillstånd enligt Natura 2000-regelverket och tillstånd enligt kulturmiljölagen (1988:950) samt bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900). Det sammantagna antalet tillstånd, ansökaner och dispenser som krävs för att bygga och bedriva verksamheten påverkar ledtiderna. Inblandade parter i tillståndsgivningen är bland annat mark- och miljödomstolarna, länsstyrelserna, Försvarmakten, Skogsstyrelsen, kommunerna och regeringen. Det finns vanligen en rad konkurrerande intressen vad gäller mark- och vattenanvändning som bidrar till långa tillståndsprocesser och hantering av överklaganden. Även EU-rätten och beslut av EU-kommissionen påverkar processerna.

Beträffande konkurrerande intressen lyfter division Nät behovet av att peka ut transmissionsnätet i sin helhet som ett riksintresse enligt miljöbalken. Svenska kraftnät har gjort en rättsutredning där man belyser förutsättningarna för ett utpekande av transmissionsnätet som riksintresse (rättsutredning 2023-05-25). Svenska kraftnät anser att transmissionsnätet i sin helhet bör utpekas som riksintresse mot bakgrund av dess betydelse för Sveriges elförsörjning. Ett utpekande skulle ge transmissionsnätet samma ställning

som andra utpekade riksintressen och undanröja den obalans mellan behovet av transmissionsnät och utpekade riksintressen som verket anser finns i dag.

Energimyndigheten, som ansvarar för att peka ut områden av riksintresse för anläggningar för energiproduktion och energidistribution (1 b, 2 och 2 a §§ förordningen [1998:896] om hushållning med mark- och vattenområden), har i dag enbart angett två sådana områden (i Södermanlands län och i Örebro län).

Utöver tillståndsprocesserna är förutsättningarna för den långsiktiga investeringsplaneringen problematiska. Nyinvesteringar och reinvesteringar bygger på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar och långa leveranstider samtidigt som marknadens behov förändras kontinuerligt. Exempelvis kan både planerat elbehov och planerad produktion per kraftslag och på olika geografiska platser väsentligt ändras under planperioden, vilket kräver omplanering, nya nyttobedömningar och medför en senare utbyggnad. På motsvarande sätt påverkar andra länders likaså föränderliga elbehov och planerade installationer av ny elproduktion förutsättningarna för import och export av el och därmed Svenska kraftnäts investeringsplanering.

Sammanfattning division Nät

Utmaningar

- Transmissionsnätsutbyggnad – ökad volym (7000 km kraftledningar och 200 stationer) och hastighet (tiodubbling från 30 till 300 km kraftledningar per år 2020–2040).
- Stort reinvesteringsbehov (23 procent av ledningarna var 2022 över 70 år gamla och närmar sig den tekniska livslängden).
- Förstärkt beredskap (bland annat förstärkning av förrådsbyggnader och materiel, säkra transporter och kritisk apparatur).
- Föränderlig och svårplanerad marknad.
- Kraftig expansion av den egna verksamheten (prognos om 620 anställda 2024).
- Kostnadskontroll och effektiviseringstryck.

Hinder

- Långa och många tillståndsprocesser.
- Obalans i konkurrens med riksintressen om mark- och vattenanvändning.

- Nationell kompetensbrist inom energi och it (påverkar både rekrytering av egen personal och leverantörers möjlighet att rekrytera).
- Risk för komponentbrist när många länder elektrifierar samtidigt (t.ex. HVDC-kablar).

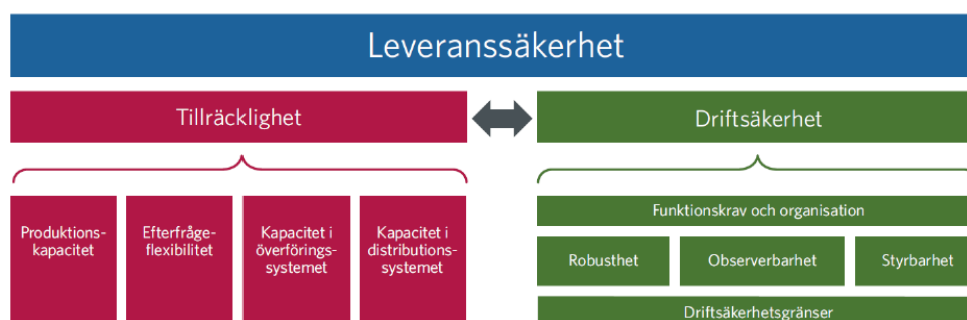
3.3 Division System

Svenska kraftnät har systemansvaret och det genomförs i praktiken av division System med stöd av övriga divisioner. Ansvaret omfattar driften av transmissionsnätet, balanstjänst, säkerställande av reglerresurser och reserver (företrädesvis stödtjänster), kraftsystemanalyser, framtidsscenarioer, nätutredningar, planering och samhällsekonomiska analyser för utbyggnad. Divisionen ansvarar även för nyttjande av transmissionsnätet, tariffer och abonnemang, avräkning, marknadsdesign, elområdesindelning, förvaltning av systemstöd för den operativa driften samt system för elektroniskt informationsutbyte för aktörer på elmarknaden. Divisionen ansvarar även för verkets omvärldsanalys och den internationella samordningen.

Division System består av sex avdelningar fördelade på 29 enheter. Avdelningarna utgörs av Strategisk utveckling, Systemutveckling, Kraftsystem, Drift, Elmarknad samt Beslutsstöd och IT-beställningar.

Division System har fokus på samtliga leveransmål. Leveransmålet ett elsystem med hög leveranssäkerhet beskrivs närmare i figur 4.

Figur 3.2 Leveranssäkerhet – Svenska kraftnäts övergripande begreppsmodell



Källa: Svenska kraftnät.

Leveranssäkerhet är ett mått på kraftsystemets förmåga att leverera el från producenterna till elanvändarna efter deras behov. Leveranssäkerheten bedöms utifrån tillräcklighet och driftsäkerhet. Tillräcklighet handlar både om produktionskapacitet och nätkapacitet, vilka tillsammans avgör förmågan

att producera tillräckligt med el och överföra den dit den behövs. Driftsäkerhet handlar om stabiliteten i kraftsystemet och förmågan att motstå störningar, dvs. förmågan att upprätthålla säkra leveranser av effekt och energi. Tillräckligheten och driftsäkerheten påverkar varandra. Svenska kraftnäts förmåga att planera, leverera nätkapacitet och nätets operativa hantering är alltså centralt även för leveranssäkerheten.

Division System förvaltar kraftsysteminformation och ansvarar för att korrekt information finns hos andra TSO:er samt hos DSO:er och producenter. Kraftsysteminformationen ligger till grund för att designa och dimensionera elsystemet. Inom divisionen vidtas elmarknadsåtgärder och systemåtgärder. Vissa åtgärder kan beställas från andra funktioner inom verket, såsom it-utveckling, it-förvaltning och it-drift från division IT. Division System beställer nätåtgärder från division Nät.

Hur väl driften av kraftsystemet fungerar bedöms som tid i normaldrift-tillstånd och mäts bland annat utifrån tre kriterier för fysiska driftsäkerhetsgränser. Det ena kriteriet är balansen mellan produktion och användningen av el som mäts i minutvärden för uppmätt frekvens jämfört med uppsatta driftsäkerhetsgränser. Det andra kriteriet är stationernas spänning i förhållande till uppsatta spänningsgränser. Ett elområdes tillstånd avgörs av stationen med det sämsta tillståndet för en given minut. Det tredje kriteriet är överföringskapaciteten mellan elområdena som inte får överstigas. Svenska kraftnät mäter också mängden icke-levererad energi till kunder som beror av händelser i transmissionsnätet eller elsystemet.

Som systemansvarig ska Svenska kraftnät ha tillgång till olika tjänster och åtgärder för att kunna hantera störningar och obalanser i kraftsystemet. Det finns en s.k. störningsreserv som ska kunna aktiveras inom 15 minuter och som i huvudsak består av gasturbiner som ingår som integrerade delar av nätet. Ett exempel är de gasturbiner som dotterbolaget Svensk Kraftreserv AB äger. Därtill upphandlar verket stödtjänster öppet på marknaden i konkurrens, baserat på de tekniska krav och upphandlingsprocesser som division System tar fram. Stödtjänsterna utgörs av frekvensåterställningsreserver och frekvenshållningsreserver för kraftsystemets behov. Även avhjälpande åtgärder anskaffas med olika grad av konkurrens. Exempel på sådana avhjälpande åtgärder är mothandel, omdirigering och snabb frekvensreserv. Det finns även avhjälpande åtgärder som ingår som en del av kraven för att vara ansluten till kraftsystemet.

I de situationer där tillgängliga balanseringsresurser på elmarknaden inte räcker är Svenska kraftnät ansvarig för att det finns en effektreserv tillgänglig under en viss period av året, enligt lagen (2003:436) om effektreserv. Lagen är tidsbestämd och gäller till den 16 mars 2025. Storleken på effektreserven regleras i lagen (2003:436) om effektreserv och i förordningen (2016:423) om effektreserv. Effektreserven kan bestå både av avtal om elproduktion och avtal om minskad elförbrukning. För vintrarna t.o.m. 2024/25 utgörs den upphandlade effektreserven av elproduktion i form av Sydkraft Thermal Powers oljekondenskraftverk i Karlshamn. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen) anger att alla EU-länder med problem att möta sitt förväntade behov av produktion och import av el, i första hand ska försöka ta bort nationella hinder för en fungerande elmarknad och i andra hand försöka lösa problemen med överföringen mellan länder. Att använda kapacitetsmekanismer, som effektreserv, är endast tillåtet under en begränsad tid och under särskilda omständigheter.

Bedömningen av effektreservens storlek påverkas av tillförlitlighetsnormen. Tillförlitlighetsnormen anger hur många timmar per år det är samhälls-ekonomiskt motiverat att landets produktion och möjlig import inte tillgodoser hela den förväntade efterfrågan på el. Av elmarknadsförordningen framgår att en medlemsstat som tillämpar kapacitetsmekanismer ska ha en tillförlitlighetsnorm, och att en sådan norm på ett transparent sätt ska ange den nödvändiga nivån för medlemsstatens försörjningstrygghet (artikel 25). Det innebär att alla medlemsstater i EU ska beräkna tillförlitlighetsnormen enligt samma metod. Normen är ett sätt för ACER att bedöma resurstillräckligheten inom EU. Den av regeringen beslutade tillförlitlighetsnormen för Sverige är en timme per år. Det innebär att produktion och import av el ska kunna täcka förbrukningsbehovet 99,989 procent av tiden.

Ansökningar om nya anslutningar till transmissionsnätet hanteras i anslutningsprocessen. Ansökningar hanteras i huvudsak enligt en rak turordningsprincip som innebär att den som först ansökt om en anslutning eller ett utökad abonnemang är den som erbjuds tillgänglig kapacitet (anslutningsplikt). Det görs ingen skillnad på ansökningar för produktion eller förbrukning eller om ansökan avser industri eller annan förbrukare. I elmarknadsförordningen regleras att marknadsaktörerna har rätt att få tillgång till överförings- och distributionsnäten på objektiva, transparenta

och icke-diskriminerande villkor (artikel 3 q, se även 4 kap. 1 § ellagen [1997:857]). Svenska kraftnät och övriga nätföretag är alltså som huvudregel skyldiga att inom skälig tid ansluta en anläggning till sin ledning eller sitt ledningsnät (4 kap. 5 § ellagen). Alla nätföretag har dock rätt att neka anslutning om det saknas kapacitet (4 kap. 2 § ellagen). I sådant fall ansvarar nätföretaget för att ledningsnätet byggs ut så att nätet på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el (3 kap. 1 § 5 ellagen). Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el (elmarknadsdirektivet) ska hänsyn tas till alternativ till anläggande av ny kapacitet, såsom efterfrågeflexibilitet och energilagring (artikel 8). Energimarknadsinspektionen har beslutat att Svenska kraftnät har särskilda skäl att avslå en ansökan om anslutning om den innebär att arbetet med att öka driftsäkerheten eller att skydda transmissionsnätet mot fel försvåras. På uppdrag av regeringen har Svenska kraftnät redovisat en analys av hanteringen av förfrågningar om anslutning eller om utökat abonnemang (Svk 2022/2828). I rapporten redovisas ett antal åtgärder som Svenska kraftnät kan vidta för att effektivisera anslutningsprocessen. Verket pekar också på behovet av ett närmare samarbete med regionnätsföretagen för att få ett helhetsperspektiv för att kunna frigöra utrymme för anslutningar. Om den raka turordningsprincipen ska ändras så att det till exempel ges möjlighet att prioritera samhällsviktig verksamhet bedöms det kräva lagändringar på både europisk och svensk nivå.

Enligt Svenska kraftnäts marknadsanalys 2022 beräknas elbehovet i elområde 1 fördubblas till 2027. Det medför behov av elöverföring från elområde 2 till elområde 1 vissa veckor under året samt att elhandelsflödet mellan elområde 1 och Finland går från nettoexport till nettoimport. Risken för effektbrist och behov av fränkoppling av elförbrukning från nätet bedöms därför öka i både södra och norra Sverige från 2027.⁸

Enligt Svenska kraftnät kommer utbyggnad av elnätet inte att räcka till för att tillgodose kapacitetsbehovet utan nya lösningar behövs. Sådana lösningar kan vara:

- Marknadsomfattande kapacitetsmarknad (incitament att bygga produktion).

⁸ Kortsiktig Marknadsanalys KMA 2022.

- Flexibla abonnemang/dynamisk effekttildelning (för att möjliggöra snabbare anslutning av förbrukare innan projekt för nätutbyggnad är klara).
- Mothandel/omdirigering (för att öka överföringskapacitet samt jämna ut flöden).
- Etablering av energilager och förbrukningsflexibilitet.

Offentlighet och sekretess

Svenska kraftnät lyder som myndighet under tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) (OSL) bestämmelser om hantering av allmänna handlingar. Motsvarande bestämmelser finns inte för många av de andra systemansvariga för överföringssystem i EU som Svenska kraftnät ska dela information och samarbeta med.

Samtidigt framgår av elmarknadsförordningen att systemansvariga för överföringssystem ska dela viss information med varandra (artikel 50). Syftet med detta är att skapa förutsättningar för en väl fungerande inre marknad, driftsäkerhet och ett effektivt resursutnyttjande i det sammanlänkade nätet. Den systemansvariga för överföringssystem ska därför ta in data från nätföretag, kraftproduktionsmoduler och förbrukningsanläggningar och dela den via en plattform som ENTSO-E tillhandahåller. Detta sker löpande varje dag.

Vissa bestämmelser i elmarknadsförordningen kan dock strida emot OSL. Viss information kan också vara känsliga att dela eftersom den kan skada kraftsystemet. Svenska kraftnät bedömer att konflikten mellan de två regelverken försvårar informationsutbyte och samarbete med andra systemansvariga inom EU och med ENTSO-E och ACER. Konflikten mellan de två regelverken tar också interna resurser i anspråk eftersom Svenska kraftnät ser ett stort värde i att kunna dela sådan information med andra aktörer inom EU. För att kunna göra det behöver verket göra olika typer av avvägningar och bedömningar innan viss information kan delas inom EU.

Sammanfattning division System

Utmaningar

- Större elbehov än elproduktion i södra Sverige och även i norra Sverige inom en snar framtid.
- Långsam utbyggnad av elproduktionen och därmed ökad risk för effektbrist och behov av fränkoppling av elförbrukning från elnätet från 2027.
- Ökad mängd icke planerbar produktion försvårar balanseringen av kraftsystemet. Systemstabiliteten påverkas av minskande rotationsenergi och mer kraftelektronik.
- Utbyggnad av elnätet räcker inte för att tillgodose kapacitetsbehovet utan nya lösningar behövs (marknad, flexibilitet etc.).
- Ökat antal arbeten i nätet påverkar driftplanering och utmanar driften av kraftsystemet.
- Oklarhet var produktionen kommer att etableras och var elbehoven kommer att vara.
- Samordning med och kravställning gentemot DSO:er och betydande nätanvändare.
- Geopolitisk instabilitet och förändrad hotbild ställer nya krav på kraftsystemdesign.
- Stort utvecklingsarbete och planerade förändringar av elmarknaden på kort tid (genomförande av EU-regelverk).

Hinder

- Regelverkskonflikten mellan OSL och elmarknadsförordningen.
- Ett rent turordningsbaserat anslutningsförfarande.

3.4 Division IT

Division IT har det övergripande ansvaret för it på Svenska kraftnät. Utöver support, drift, vidmakthållande och vidareutveckling av it-stödet innebär det bland annat ansvar för verkets digitaliseringsstrategi, säkerställande av gemensamma arbetssätt och processer för it-säkerhet samt ansvar för it-infrastruktur och it-utrustning inom Sverige. Därtill ansvarar divisionen för tillgängliggörande av ledig kapacitet i Svenska kraftnäts tele- och kommunikationsnät till externa aktörer såsom teleoperatörer och elnätsföretag, vilka betalar hyra för användningen av nätet.

Divisionen medverkar i samarbeten inom offentlig sektor, bland annat på it-säkerhetsområdet. Vidare företräder divisionen verket i det nordiska it-samarbetet inom ramen för Nordic IT Group (NIT) där it-cheferna (CIO) för Svenska kraftnät, Energinet, Fingrid och Ståttnett ingår. Svenska kraftnät innehar för närvarande ordförandeskapet i gruppen. Svenska kraftnäts CIO ingår också i det europeiska it-samarbetet mellan TSO:er som bedrivs inom ramen för ENTSO-E:s Information and Communication Technologies Committee (ICTC).

Division IT består av fem avdelningar fördelade på 19 enheter. Avdelningarna utgörs av Strategi och styrning, Applikationsförvaltning, Utveckling, Infrastruktur och drift samt Säkerhet.

Division IT utgör en gemensam funktion för verkets divisioner men har till följd av sin storlek organiserats som en egen division. It är en integrerad del av kraftsystemet, i ledningar och stationer och i driften av systemet samt i driften av telenätet. Alla divisioner hanterar och analyserar data från it-systemen och är kravställare gentemot division IT när nya it-lösningar ska utvecklas. Den största kravställaren är division System och leveransmålet ett elsystem med hög leveranssäkerhet är därmed i hög grad i fokus även för division IT.

Några av de pågående arbetena inom division IT får illustrera verksamheten. De handlar bland annat om en nordisk koordination inom it för ökad driftsäkerhet och optimering av nyttjandet av nätkapaciteten som en konsekvens av EU-kravet att öka driftsäkerheten genom ett antal nätkoder (SIRSCI), en ny nordisk balanseringsmodell (NBM), ett nytt driftövervakningssystem (ROSE), automatisering av kontrollrummet och ökad digitalisering av stationer. Vidare arbetar divisionen med digitalisering av verksamheten på Svenska kraftnät för att öka den inre effektiviteten.

En ökad digitalisering bedöms vara en förutsättning för energiomställningen och elektrifieringen. Utvecklingen av de digitala verktygen behöver därför gå i takt med både utbyggnad av och reinvesteringar i transmissionsnätet. En effektiv användning av elsystemet ställer större krav på tillgänglighet av korrekt data och information samt att kunna dela data mellan nätoperatörer nationellt, nordiskt och europeiskt. EU ställer krav på att marknadsavgörande data ska tillgängliggöras till alla elmarknadsaktörer för att skapa goda förutsättningar för konkurrens. Digitaliseringen skapar också

möjligheter för nya affärsmodeller. Samtidigt innebär digitaliseringen en ökad risk att utsättas för cyberattacker eller annan negativ påverkan på it-systemen, vilket kan få allvarliga konsekvenser för elsystemet.

Division IT har löpande informationsdelning och kunskapsutbyte på it-säkerhetsområdet med myndigheter med uppdrag inom säkerhetskänslig verksamhet. Vidare är Svenska kraftnät ansluten till Rakel, Sveriges nationella kommunikationssystem för samverkan och ledning för organisationer med ansvar för allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ansvarar för Rakel. Division IT har deltagit i arbetet med utvecklingen av Rakel Generation 2. Den abonnemangsavgift som Svenska kraftnät betalar till MSB för användningen av Rakel finansieras från anslag.

Den ökade utvecklingstakten av transmissionsnätet bedöms kräva en större it-organisation. Division IT driver även ett program för utbyte av it-infrastrukturen mot en ny lösning som lever upp till kraven på en ökad digitalisering och ökad säkerhet. Den kompetensbrist som finns inom energi och it gör det dock svårt att rekrytera i takt med behovet. It-organisationen består inom vissa områden av många konsulter som skulle behöva ersättas med egen personal för att få en bättre balans. Vidare anger division IT, i likhet med division Nät, att det finns en risk för komponentbrist när efterfrågan ökar samtidigt i många länder.

Sammanfattning division IT

Utmaningar

- Den förväntade hastigheten i utvecklingen av it-systemet som behövs för att hantera energiomställningen.
- Ökade krav på leveranssäkerhet och optimering av nyttjandet av nätkapaciteten.
- Balansen mellan digitalisering och kraven på it-säkerhet.
- Den europeiska integrationen av elmarknaden.

Hinder

- Långa ledtider för att anställa och anlita ny kompetens.
- Risk för komponentbrist.

3.5 Avdelningen Säkerhet och beredskap

Divisionen Gemensamma funktioner består av sex avdelningar fördelade på 21 enheter. Avdelningarna utgörs av Säkerhet och beredskap, Inköp, Rättsavdelningen, Kommunikation, HR samt Fastighet. I det följande beskrivs ansvar och uppgifter för avdelningen Säkerhet och beredskap.

Avdelningen Säkerhet och beredskap ansvarar för att kravställa, vägleda, samordna och följa upp Svenska kraftnäts interna arbete med säkerhetskydd, krisberedskap, kontinuitet, totalförsvaret, informationssäkerhet och verksamhetskydd. Verkets ledningssystem för säkerhet förvaltas på avdelningen. För att skapa och upprätthålla en tillräcklig säkerhet och beredskap vid Svenska kraftnät behöver perspektiven vara integrerade på ett naturligt sätt i den samhällsviktiga och säkerhetskänsliga kärnverksamheten. Det finns därför ett ansvar hos övriga verksamheter vid Svenska kraftnät att upprätthålla säkerhet och beredskap inom sina ansvarsområden utifrån de riktlinjer och anvisningar som avdelningen tar fram.

Avdelningen ansvarar även för Svenska kraftnäts externt riktade myndighetsuppdrag kopplat till säkerhet och beredskap. Myndigheten är landets elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1997:288) samt tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Svenska kraftnät är även beredskapsmyndighet för bland annat elförsörjningen enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) och har i sin instruktion ett uppdrag att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser vid bland annat krig.

Svenska kraftnät har också till uppgift att främja dammsäkerheten i landet. I denna uppgift ingår att ge tillsynsvägledning i frågor om dammsäkerhet enligt 11 kap. miljöbalken, vilket regleras i 3 kap. 3 § miljötillsynsförordningen (2011:13), och meddela föreskrifter om när en konsekvensutredning av ett dammhaveri ska ges in till tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, enligt 9 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet.

Avdelningen Säkerhet och beredskap har fokus på leveransmålet God elberedskap, som omfattar såväl Svenska kraftnäts egen beredskap som beredskapen i elförsörjningen i stort.

Svenska kraftnäts uppdrag inom säkerhet och beredskap är alltså reglerat i flera olika författningar. I det följande utvecklas de olika delarna.

Elberedskap

Alla som producerar el, handlar med el eller överför el med stöd av nätkoncession är skyldiga att vidta sådana beredskapsåtgärder som Svenska kraftnät, i egenskap av elberedskapsmyndighet, beslutar med stöd av elberedskapslagen. De är även skyldiga att anmäla förändringar i sin verksamhet eller anläggningar som kan ha betydelse för elförsörjningen till Svenska kraftnät. Vidare är de skyldiga att lämna uppgifter till Svenska kraftnät för upprättande av en nationell risk- och sårbarhetsanalys för elsektorn. Verket lämnar ersättning för kostnader för de beslutade beredskapsåtgärderna. Målgruppen för dessa elberedskapsåtgärder är ägare av regionnät och lokalnät, elproducenter samt elhandlare, dvs. inte de beredskapsåtgärder som vidtas inom Svenska kraftnäts egen verksamhet. Det är Svenska kraftnät som bedömer huruvida förutsättningarna för en beredskapsåtgärd är uppfyllda, bedömningen är inte beroende av huruvida någon förändring har anmälts. Elberedskapsverksamheten är indelad i områdena robusthetshöjande åtgärder, reparationsberedskap, ö-drift samt samband och ledning.

Inom ramen för uppdraget som elberedskapsmyndighet köper Svenska kraftnät in och tillhandhåller för elförsörjningen förstärkningsresurser i form av bland annat materiel, fordon och avtal med frivilligorganisationer. Därutöver underlättar verket för elnätsföretag att använda vissa kommunikations-lösningar. Verket tillhandahåller även utbildningar och övningar.

Vid Svenska kraftnät ska det enligt instruktionen finnas ett rådgivande organ som benämns Elberedskapsrådet och som har till uppgift att bevaka elföretagens och det övriga totalförsvarets intressen i fråga om elberedskap. Regeringen utser ledamöter i Elberedskapsrådet. Från och med den 1 januari 2024 ska Svenska kraftnät utse dessa ledamöter.

Rollen som beredskapsmyndighet

Avdelningen Säkerhet och beredskap ansvarar för Svenska kraftnäts uppdrag som beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen, samt för myndighetens instruktionsenliga uppgift att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser i krig eller när regeringen annars bestämmer. Det

innebär att avdelningen kravställer, vägleder, samordnar och följer upp Svenska kraftnäts interna arbete med krisberedskap, kontinuitet och krishantering samt Svenska kraftnäts arbete med totalförsvaret. Ute på divisionerna finns kontinuitetssamordnare och totalförsvarets specialister som arbetar med frågorna. Dessa leds och samordnas av avdelningen Säkerhet och beredskap men tillhör organisatoriskt respektive division.

Svenska kraftnät tillhör två beredskapssektorer; Energiförsörjning respektive Elektroniska kommunikationer och post. Verket har ett nära samarbete med Statens energimyndighet, som är sektorsansvarig för Energiförsörjning, och Post och telestyrelsen, som är sektorsansvarig för Elektroniska kommunikationer och post, samt med andra berörda beredskapsmyndigheter. Sektorsansvariga myndigheter kallar regelbundet till planeringsmöten för respektive sektor. Eftersom beredskapsförordningen och sektorsindelningen är ny pågår arbete med att sätta arbetsformer och struktur för sektorsarbetet. Utöver planeringsmöten sker löpande erfarenhetsutbyte, gemensamma utbildningar, växeltjänstgöring m.m. På handläggarnivå sker regelbunden samverkan för gemensamma frågor, till exempel regeringsuppdrag.

Säkerhetsskydd

Den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585). Svenska kraftnät har en omfattande egen verksamhet som är säkerhetskänslig och som därför omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser. Vidare har regeringen i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) beslutat att 13 myndigheter är tillsynsmyndigheter för säkerhetsskydd, varav Svenska kraftnät är tillsynsmyndighet för enskilda verksamhetsutövare inom områdena elförsörjning och dammanläggningar, med undantag för området kärnteknisk verksamhet för vilket Strålsäkerhetsmyndigheten är tillsynsmyndighet. Energimyndigheten är tillsynsmyndighet inom områdena fjärrvärme-, naturgas-, olje- och drivmedelsförsörjning. Säkerhetspolisen och Försvarmakten är samordningsmyndigheter för all tillsyn. Säkerhetspolisen är också tillsynsmyndighet för Svenska kraftnäts och många andra statliga myndigheters verksamheter.

Svenska kraftnät beslutar om föreskrifter om säkerhetsskydd inom sitt tillsynsområde. Området elförsörjning har avgränsats till samma

verksamheter som omfattas av elberedskapslagen. Verket genomför tillsyn, hanterar registerkontroller, handlägger ärenden och ger vägledning. Säkerhetsskyddslagen har förtydligats vad gäller tillsynsmyndighetens uppgift och fr.o.m. december 2021 gäller att uppgiften är att kontrollera att verksamhetsutövare följer säkerhetsskyddslagen, säkerhetsskydds-förordningen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den. Samtidigt infördes anmälningsplikt som innebär att en verksamhetsutövare är skyldig att anmäla till tillsynsmyndigheten om den bedriver säkerhets-känslig verksamhet. Genom anmälningsplikten har Svenska kraftverk fått ett bättre underlag om läget inom sina tillsynsområden. Avdelningen Säkerhet och beredskap har som mål att genomföra tillsyn hos alla anmälda verksamhetsutövare före utgången av 2026. Därefter avser avdelningen att systematiskt och återkommande genomföra tillsyn hos dessa. Detta innebär, enligt avdelningen, en kraftigt ökad omfattning av tillsynsverksamheten.

I rollen som tillsynsmyndighet handlägger Svenska kraftnät samråd från verksamhetsutövare inför tecknande av säkerhetsskyddsavtal, överlåtelser av säkerhets-känslig verksamhet och överlåtelser av aktier i säkerhets-känslig verksamhet. Svenska kraftnät har konstaterat att antalet samråd kopplat till tecknande av säkerhetsskyddsavtal har blivit högre än beräknat och att ärendenas komplexitet är hög.

Tillsynsuppdraget enligt säkerhetsskyddslagen utgör myndighetsutövning och verkets kostnader för detta uppdrag finansieras från anslag.

Dammsäkerhet

Utöver tillsynsuppdraget för dammanläggningars säkerhetsskydd har Svenska kraftnät enligt sin instruktion i uppgift att främja dammsäkerheten i landet. Arbetet bedrivs främst genom att Svenska kraftnät utvecklar tillsynsvägledningar och tar fram råd och stöd till bland annat dammägare i Sverige, länsstyrelser och kommuner.

Arbetet omfattar ca 10 000 dammar av varierande storlek. De stora kraftverksdammarna finns främst i norra Sverige, men det finns mindre dammar och gruvdammar i hela landet.

Myndigheten har även en rad andra instruktionsenliga uppgifter i fråga om dammsäkerhet som bland annat innefattar främjande av forskning och utveckling samt ansvar för tillsynsvägledning till länsstyrelserna i

dammsäkerhetsfrågor. Länsstyrelserna har ansvaret för själva tillsynen av dammarna enligt 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

Främjandet av dammsäkerhet och övriga uppgifter knutna till dammsäkerheten finansieras från anslag. Budgeten uppgår till ca 9 miljoner kronor årligen.

Vid Svenska kraftnät ska det enligt instruktionen finnas ett rådgivande organ benämnt Dammsäkerhetsråd som ska biträda verket i arbetet med dammsäkerhetsfrågor. Svenska kraftnät utser ledamöter i Dammsäkerhetsrådet.

Sammanfattning Avdelningen säkerhet och beredskap.

Utmaningar

Exempel:

- Geopolitisk instabilitet och förändrad hotbild.
- Integreringen av de europeiska elsystemen.
- Fler aktörer, produkter och tjänster i elsystemet.
- Ökad automatisering och fjärrstyrning.
- Nytt säkerhetsskyddsregelverk.
- Klimatförändringarnas påverkan på dammsäkerheten.

Uppgifter som utgör myndighetsutövning eller är en statlig förvaltningsuppgift

- Elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen, inkl. beslut om beredskapsåtgärder och kostnadsersättningar för desamma.
- Tillsynsmyndighet inom säkerhetsskydd för områdena elförsörjning och dammanläggningar.
- Tillsynsvägledning till länsstyrelserna i dammsäkerhetsfrågor.

3.6 Avdelningen Finans – den ekonomiska styrningen av verksamheten

Svenska kraftnät är ett affärsverk. Det innebär bland annat att verksamheten till helt övervägande del finansieras med intäkter och att det finns ekonomiska mål och krav på utdelning som beslutas av regeringen. Svenska kraftnät är en av statens samhällsinvesterande myndigheter, vilket innebär att riksdagen fattar beslut om investeringsplanen. Riksdagen fattar också beslut om vissa finansiella befogenheter. Utredningen har fått information om de ekonomiska förutsättningarna och den ekonomiska styrningen från Svenska kraftnäts finansavdelning. Denna information och kompletterande

information från verkets årsredovisningar ligger till grund för redovisningen nedan.

Verksamhetsgrenarnas intäkter och kostnader

Den ekonomiska redovisningen av verksamheten sker efter en indelning i fyra verksamhetsgrenar: Transmissionsnät, Systemansvar, Telekom och Elberedskap. Verksamhetsgrenarna utgår från Svenska kraftnäts olika roller och kundkollektiv. Kostnader och intäkter som är kopplade till rollen som transmissionsnätägare och nätkunderna hänförs till verksamhetsgren Transmissionsnät. Kostnader och intäkter som är kopplade till rollen som systemansvarig myndighet och de balansansvariga parterna hänförs till verksamhetsgren Systemansvar. I de fall som europeisk lagstiftning styr vilket kundkollektiv som ska stå för en specifik kostnad kan dock undantag behöva göras. Verksamhetsgrenen Telekom omfattar alla kostnader och intäkter kopplade till kommunikationsnätet medan verksamhetsgrenen Elberedskap omfattar kostnader kopplade till myndighetsuppgifterna inom elberedskap, dammsäkerhet och säkerhetsskydd samt de intäkter som erhålls från anslag. Kostnadsfördelningen på verksamhetsgrenarna ligger till grund för beräkningen av de avgifter som tas ut.

Verket redovisar det ekonomiska resultatet totalt och per verksamhetsgren.

Tabell 3:3 Rörelseresultat per verksamhetsgren 2018–2022 (mnr)

	2018	2019	2020	2021	2022
Transmissionsnät	281	579	678	1 495	1 677
Systemansvar	-422	-74	-123	-885	-1 575
Elberedskap	1	0	-1	0	0
Telekom	13	53	35	3	33
Totalt	-127	576	589	613	135

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar 2018–2022.

Beskrivning av några intäcks- och kostnadsposter

Transmissionsnätstariffen

Intäkter från transmissionsnätstariffen hänförs i sin helhet till verksamhetsgren Transmissionsnät. Nättariffen betalas av alla kunder som är anslutna till transmissionsnätet, vilka utgörs av stora producenter och regionnätbolag.

Nättariffen består av effektavgiften och energiavgiften. Effektavgiften ska täcka drift, underhåll, avskrivningar och kapitalkostnader för nätet. Avgiften

baseras på anslutningspunktens geografiska placering i transmissionsnätet och på kundens abonnerade effekter för inmatning respektive uttag i anslutningspunkten. Det finns både årliga abonnemang och tillfälliga abonnemang. Effektagiften för de årliga abonnemangen ligger fast under hela året medan de tillfälliga abonnemangen som en kund kan teckna vid behov under året består av både en fast och en rörlig del. Energiavgiften är en rörlig avgift som ska täcka kostnaden för de nätförluster som uppstår vid överföring på transmissionsnätet. Varje anslutningspunkt har en egen avgift som beräknas utifrån de nätförluster som orsakas i transmissionsnätet vid inmatning och uttag i respektive anslutningspunkt. Om kundens inmatning eller uttag ökar överföringsförlusterna i nätet sker en debitering av energiavgiften. I de fall som kundens inmatning eller uttag medför minskade nätförluster krediteras energiavgiften, s.k. energiersättning.

Inköp av förlustel

Kostnader för nätförluster redovisas som inköp av förlustel och hänförs till verksamhetsgren Transmissionsnät. När el transporteras genom transmissionsnätet blir ledningarna och transformatorerna varma. Denna värme utgör en förlust som innebär att den mängd el som matas in på en ledning är större än den mängd el som kan tas ut. Den el som går förlorad längs vägen måste Svenska kraftnät köpa in och finansiera via nättariffen.

Avgifter för balansansvariga parter

Intäkter från balansansvarsavgiften hänförs i sin helhet till verksamhetsgren Systemansvar. Enligt ellagen får en elleverantör endast leverera el i en uttagspunkt om det finns en balansansvarig part för uttagspunkten. Den som vill bli balansansvarig part måste teckna ett avtal med Svenska kraftnät och betala en avgift. De balansansvariga parterna utgörs främst av elleverantörer och producenter.

Balansansvarsavgiften består av grundavgift, obalansavgift och veckoavgift. Grundavgiften ska täcka kostnader för balansering av elsystemet som inte direkt kan kopplas till en balansansvarig parts obalans såsom personal, it, avskrivningar och en stor del av stödtjänsterna. Avgiften tas ut på den balansansvariga partens produktion och förbrukning. Obalansavgiften är direkt kopplad till respektive balansansvarig parts obalans och ska täcka de kostnader som obalansen orsakar. Kostnaden räknas ut via balansavräkningen. Veckoavgiften ska täcka administrativa kostnader för företaget

eSett Oy:s hantering av balansavräkningen och tas ut som en fast avgift som är lika för alla.

Avgiftsutformningen är godkänd av Energimarknadsinspektionen och nivån på obalansavgiften är harmoniserad med övriga nordiska TSO:er.

Intäkter och kostnader från balansavräkningen

Kostnader och intäkter från balansavräkningen har tidigare fullt ut hänförs till verksamhetsgren Systemansvar. Med hänsyn till den europeiska lagstiftningen hänförs nu i stället endast den del av balansavräkningen som utgör clearingverksamhet till verksamhetsgren Systemansvar medan eventuella vinster och förluster från balansavräkningen hänförs till verksamhetsgren Transmissionsnät. Den kostnadspost som nettoresultatet från balansavräkningen utgör inkluderas alltså numera i nättariffen och inte som tidigare i balansansvarsavgiften.

De balansansvariga parterna har ansvar för att planera sin förbrukning, produktion och handel i balans och därigenom bidra till att säkerställa balansen i elsystemet. Svenska kraftnät ansvarar för att balansera inmatning och uttag av el under drifttimmen. För att upprätthålla ett driftsäkert nät och elsystemets frekvens när de balansansvariga parterna avviker från sina planer vidtar affärsverket nödvändiga regleråtgärder. Detta innebär att Svenska kraftnät ger aktörer på reglerkraftmarknaden i uppdrag att öka eller minska sin produktion eller förbrukning mot en ersättning.

De balansansvariga parterna har även det ekonomiska ansvaret för att elsystemet tillförs lika mycket el som tas ut. Som en följd av detta säljer och köper Svenska kraftnät balanskraft baserat på de balansansvariga parternas obalanser. Kostnader och intäkter för regleråtgärderna och balanskraften fördelas i efterhand mellan de balansansvariga parterna och Svenska kraftnät via den nordiska balansavräkningen. Under 2024 kommer en ny roll införas som innebär att stödtjänster för balansering avropas från leverantör av balanstjänster, medan kostnaderna för obalanser fördelas mellan de balansansvariga parterna. Därmed tillkommer en ny motpart till Svenska kraftnät och ett ökat antal marknadsaktörer på balansmarknaderna. Det är dessa affärer och motsvarande affärer med övriga nordiska TSO:er som ingår i posterna intäkter och kostnader från balansavräkningen.

Stödtjänster och störningsreserv

Stödtjänster omfattar de olika reserver som Svenska kraftnät upphandlar för att kunna hantera störningar, normala variationer och obalanser i kraftsystemet. Kostnader och intäkter fördelas mellan verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar. Elberedskap utgör en del av störningsreserven.

Kostnader och intäkter för reserver som i huvudsak syftar till att hantera obalanser som orsakas av de balansansvariga parterna hänförs till verksamhetsgren Systemansvar. Kostnader och intäkter som i huvudsak syftar till att hantera en störning i form av till exempel bortfall av en utlandsförbindelse eller en produktionsanläggning som påverkar kapaciteten i transmissionsnätet hänförs till verksamhetsgren Transmissionsnät. Om en reserv används till båda dessa ändamål görs en fördelning av intäkterna och kostnaderna på båda verksamhetsgrenarna.

Effektreserven

För att täcka kostnaden för effektreserven har Svenska kraftnät rätt att ta ut en särskild avgift från de balansansvariga parterna. Intäkter och kostnader hänförs till verksamhetsgren Systemansvar.

Flaskhalsinkomster

Flaskhalsinkomster eller flaskhalsintäkter, tidigare kallade kapacitetsavgifter, är inte avgifter i vanlig bemärkelse. I elmarknadsförordningen används benämningen intäkter från överbelastning och där finns även den närmare regleringen av hur intäkterna får användas (artikel 19). Intäkter från flaskhalsinkomster hänförs till verksamhetsgren Transmissionsnät.

Flaskhalsinkomster uppstår när transmissionsnätet inte kan överföra all el som efterfrågas. Då uppstår en prisskillnad mellan elområden där det finns ett överskott respektive elområden där det finns ett underskott av elproduktion i förhållande till efterfrågan. Det kan vara mellan de svenska elområdena eller mellan ett elområde i Sverige och ett annat land.

Flaskhalsinkomster uppstår i samband med börshandeln och samlas in via en plattform som kallas Joint Allocation Office (JAO). Flaskhalsinkomster tilldelas i regel ägaren till överföringsförbindelsen enligt en metod som följer av kommissionsförordningen CACM (EU) 2015/1222. Prisskillnaderna genererar alltså automatiskt inkomster till Svenska kraftnät.

Till skillnad från vanliga avgifter intäktsförs inte flaskhalsinkomster när de inkommer utan de redovisas löpande i balansräkningen som en långfristig skuld och medlen sätts in på ett konto i Riksgäldskontoret. Först när kapacitetsavgifterna används redovisas de som en intäkt. Hur flaskhalsinkomsterna får användas är reglerat. I första hand får de användas för att täcka kostnader för anläggningar och verksamheter som ökar eller upprätthåller överföringskapaciteten mellan elområden. I andra hand får de användas för att reducera transmissionsnetstariffen. Därutöver har EU beslutat om en krisförordning som gäller från november 2022 till och med december 2023 och som möjliggjort att flaskhalsinkomsterna får användas för kontantstöd till utsatta grupper av elförbrukare. Energimarknadsinspektionen utövar tillsyn över att flaskhalsinkomster används på rätt sätt. Av tabell 3.4 framgår hur mycket inkomster som erhållits och hur de har använts de senaste tio åren.

Tabell 3.4 Erhålla flaskhalsinkomster och deras användning

Mnkr	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Ingående balans	22 357	10 248	4 107	2 267	1 092	475	1 723	1 169	356	0
S:a erhållna kapacitetsavgifter	69 057	21 508	8 171	2 257	1 621	1 306	1 095	2 068	1 172	700
Kostnadstäckning/mothandel	-2 429	-1 055	-466	-28	-17	-12	-21	-19	-12	-22
Investeringar	-531	-7 744	-1 565	-389	-430	-677	-2 322	-1 495	-347	-322
Tariffreduktion	-5 560	-600	0	0	0	0	0	0	0	0
Elstöd	-17 061	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Utgående balans	65 833	22 357	10 247	4 107	2 266	1 092	475	1 723	1 169	356

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar 2018–2022

De ekonomiska målen och utdelningskravet

Regeringen beslutar årligen i regleringsbrevet de ekonomiska målen för de avgiftsbelagda delarna av Svenska kraftnäts verksamhet, dvs. för den huvudsakliga delen av verksamheten. De ekonomiska målen har varit desamma sedan 2021 och framgår nedan.

Svenska kraftnät ska

- uppnå en räntabilitet på justerat eget kapital, efter schablonmässigt avdrag för skatt, på 4 procent under en konjunkturcykel, exklusive realiserade resultat från avyttringar i intressebolag. Med justerat eget kapital avses genomsnittet av årets in- och utgående bundna egna kapital samt 79,4 procent av det fria egna kapitalet.
- ha en skuldsättningsgrad på högst 100 procent. Med skuldsättningsgrad avses räntebärande skulder dividerat med justerat eget kapital inklusive minoritetsandelar.

- ha en kostnadseffektivitet som är minst lika hög som i jämförbara företag.

För Svenska kraftnät gäller även ett krav på utdelning av verksamhetsårets ekonomiska resultat till staten. Enligt regleringsbrevet gäller som riktlinje att affärsverkskoncernen för varje verksamhetsår från och med 2020 och tills vidare ska inleverera utdelning inom spannet 40–70 procent av verksamhetsårets resultat till staten, där mittvärdet i intervallet ska vara utgångspunkten för utdelning. Utdelningen inkluderar skattemotsvarighet om 20,6 procent. Före 2020 var utdelningskravet 65 procent av verksamhetsårets resultat. Regeringen beslutar om vilket utdelningsbelopp som ska inlevereras till staten efter styrelsens förslag om resultatdisposition i årsredovisningen. Utdelningarna utbetalas alltså till staten året efter det verksamhetsår resultatet avser. Utvecklingen av räntabiliteten och utdelningen de senaste tio åren redovisas i tabell 3.5. Före 2021 var räntabilitetskravet 6 procent.

Tabell 3.5 Utdelning och räntabilitet 2013–2022

Mnkr	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	Genomsnit
Årets resultat	693	633	734	588	-72	203	552	1 121	731	850	
Utdelning	381	348	404	382	0	132	359	729	475	553	
Andel	55%	55%	55%	65%	-	65%	65%	65%	65%	65%	
Räntabilitet	6,1%	5,7%	5,5%	5,6%	-0,7%	2,0%	5,2%	10,7%	7,2%	8,6%	5,6%

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar 2013–2022.

Kravet på räntabilitet fördelas mellan verksamhetsgrenarna Transmissionsnät, Systemansvar och Telekom i förhållande till deras andel av anläggningstillgångarnas värde i balansräkningen. Över tid ska varje verksamhetsgren ha uppnått ett resultat som motsvarar den uträknade andelen. Effektagiften och balansansvarsavgiften beräknas utifrån att dessa mål ska nås, med beaktande av den intäktsram som Energimarknadsinspektionen beslutar om.

Hur hög skuldsättningsgraden får vara har varierat över åren. I tabell 3.6 redovisas beslutade tak och utfall de senaste tio åren.

Tabell 3.6 Skuldsättningsgrad

	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Beslutat tak	100%	100%	90%	85%	105%	115%	135%	140%	120%	110%
Utfall	-849,1%	-221,0%	-22,5%	40,1%	56,4%	56,8%	62,4%	65,3%	83,1%	54,8%

Källa: Regleringsbrev och Svenska kraftnäts årsredovisningar 2013–2022

Skuldsättningsgraden har varit negativ 2020–2022 vilket även illustreras av att Svenska kraftnät inte har behövt använda den låneram för lån i

Riksgäldskontoret som är en del av de finansiella befogenheter som riksdagen beslutar om.

Tabell 3.7 Lån i Riksgäldskontoret i förhållande till låneram

Mnkr	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Låneram	1 650	7 200	6 600	6 200	7 670	8 650	10 500	10 300	9 300	8 000
Lån i RKG	0	0	0	2 481	3 735	4 122	4 918	5 087	6 202	3 775

Källa: Regleringsbrev och Svenska kraftnäts årsredovisningar 2013–2022.

Att lånen har amorterats och skulden är noll beror på dels det höga inflödet av flaskhalsinkomster som delvis har använts för att finansiera investeringars anskaffningskostnader, dels att investeringarna varit lägre än planerat.

Kostnadseffektivitet och nyckeltal vid uppföljning av leveransmålen

Ett av de tre ekonomiska mål som regeringen har beslutat för Svenska kraftnät är att verket ska ha en kostnadseffektivitet som är minst lika hög som i jämförbara företag.

Svenska kraftnät har som strategiskt mål att öka effektiviteten. Som framgick under avsnitt 3.2 har division Nät som mål att minska ledtiderna och öka kostnadseffektiviteten och under avsnitt 3.4 redovisas ambitionen med ökad digitalisering. I tabell 3.8 redovisas de nyckeltal som används internt för uppföljningen leveransmålen.

Tabell 3.8 Leveransmål och nyckeltal

Leveransmål	Målets innebörd	Nyckeltal vid uppföljning
Transmissionsnät med hög tillgänglighet och rätt kapacitet	Hög tillgänglighet: Ett transmissionsnät med få fel som, om de inträffar, kan avhjälpas snabbt med ingen eller mycket liten påverkan på elanvändarna.	Antal oplanerade avbrott 5 minuter eller mer (st)
	Rätt kapacitet: Tillräcklig kapacitet för att kunna överföra efterfrågade energivolymer i Sverige och till våra grannländer samt att förändrad produktion och konsumtion kan anslutas i tid och med bibehållen driftsäkerhet.	Rättidighet – anläggningsinvesteringar som följer tidplan (%) Ledtider för anläggningsinvesteringar (%) Tilldelad kapacitet till marknaden (%) 70%-regeln

Elsystem med hög leveranssäkerhet	Elanvändare får den elförsörjning som efterfrågas. Innebär säkerställande av alla elsystemets parametrar, såsom frekvenshållning, effektflöden, rotorvinkelstabilitet, spänningsnivåer, samt hantering av oförutsedda störningar, avbrott och situationer med effektbrist.	Andel av tiden kraftsystemet är i normaldrifttillstånd (%) <ul style="list-style-type: none"> - frekvens (%) - spänning (%) - effekt (%)
-----------------------------------	--	---

Källa: Svenska kraftnät.

3.7 Dotterbolag och intresseföretag

Svenska kraftnät har ett dotterbolag och är delägare i ytterligare sju bolag (intresseföretag).

Dotterbolaget är Svensk kraftreserv AB, tidigare Svenska Kraftnät Gasturbiner AB, som ägs helt av Svenska kraftnät och har till uppgift att driva och förvalta de gasturbinanläggningar som bolaget äger och som används för att hantera störningar i elsystemet. Bolaget ska också kunna ansvara för fler typer av stödtjänster.

Intresseföretagen redovisas nedan.

TSO Holding AS äger 34 procent av Nord Pool Holding AS, vars dotterbolag bedriver fysisk elhandel på den s.k. elspotmarknaden i de nordiska och baltiska länderna samt i Tyskland och England. Företaget ägs gemensamt av de nordiska och baltiska systemoperatörerna. Svenska kraftnät äger 28,2 procent, Statnett äger 32,2 procent, Energinet och Fingrid äger vardera 18,8 procent och EPSO-G äger 2 procent av bolaget.

Triangelbolaget D4 AB förvaltar bland annat optoförbindelserna Stockholm–Oslo–Göteborg–Malmö–Stockholm. Bolaget ägs med 25 procent vardera av Svenska kraftnät, Vattenfall AB, Ellevio AB och Tele2 Sverige AB. Intäkter från uthyrning förs direkt vidare till delägarna.

Kraftdragarna AB utför tunga transporter för företag främst inom elförsörjningen. Bolaget har därtill beredskap för bränskande transporter. Delägare är Svenska kraftnät med 50 procent och Vattenfall med 50 procent.

Energiforsk AB bedriver uppdragsforskning och annan vetenskaplig verksamhet med anknytning till energiområdet. Svenska kraftnät äger 20

procent, Energiföretagen Sverige – Swedenergy - AB 50 procent, samt Energigas Sverige Service AB och Nordion Energi AB vardera 15 procent.

eSett Oy hanterar en gemensam nordisk balansavräkning. Delägarna är Svenska kraftnät, Fingrid, Statnett och Energinet med 25 procent vardera.

Fifty AS ägs med 50 procent vardera av Svenska kraftnät och Statnett. På uppdrag av ägarna utvecklar och förvaltar företaget it-system som ska säkra balanseringen av det framtida nordiska kraftsystemet.

Nordic RCC AS har som syfte är att stödja de nordiska transmissionsnätoperatörerna med att upprätthålla driftsäkerheten och optimera marknadsnyttan i det nordiska kraftsystemet. Bolaget ägs av Energinet, Fingrid, Statnett och Svenska kraftnät med 25 procent vardera.

4. Externa aktörers syn på Svenska kraftnät och analys av investeringsplanen

I detta avsnitt redovisar utredningen synpunkter på Svenska kraftnät som framkommit i rapporter och vid utredningens möten med aktörer i elbranschen. Utredningen redovisar också en analys av Svenska kraftnäts investeringsplan.

4.1 Externa aktörers syn

Utredningen har under arbetet haft möten med branschorganisationen Energiföretagen Sverige, flertalet regionnätägare och ett par lokalnätägare. Därutöver har utredningen gått igenom de analyser som ESV, Riksrevisionen och Statskontoret gjort av Svenska kraftnät och det svenska elsystemet. I följande avsnitt redogör vi för dessa externa aktörers syn på Svenska kraftnäts uppgifter och roller.

Statskontoret bedömer att Svenska kraftnät fullgör sitt uppdrag men att det finns områden där myndigheten behöver förbättra sig

Statskontoret gjorde 2021 en så kallad myndighetsanalys av Svenska kraftnät. I analysen konstaterade Statskontoret att Svenska kraftnät till stor del fullgör sitt uppdrag men att verket hade flera utmaningar framför sig. Det handlade bland annat om investeringarna i transmissionsnätet och verkets långsiktiga kompetensförsörjning. Analysen visade också att det fanns ett behov av en mer utförlig redovisning av resultat och kostnadseffektivitet. Detta eftersom det inte var möjligt att bedöma om verket levde upp till målet om

kostnadseffektivitet utifrån den befintliga redovisningen.⁹ Beträffande investeringsplanen har ESV gjort liknande iakttagelser som Statskontoret.¹⁰

När det gällde verksamhetsformen bedömde Statskontoret att affärsverksformen inte haft någon avgörande påverkan på Svenska kraftnäts möjlighet att nå resultat eller förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Statskontoret konstaterade dock att verksamhetsformen innebar vissa utmaningar för Svenska kraftnät i verkets samarbeten med andra europeiska TSO:er som är bolag.

Utmaningarna handlade bland annat om att eftersom Svenska kraftnät är en statlig myndighet behöver verket förhålla sig till vissa regelverk som övriga TSO:er inte behöver förhålla sig till. Det gäller främst regler om offentlighet och sekretess. Statskontoret menade att det kan vara svårt för Svenska kraftnät att förklara regelverket för de utländska bolag som är samarbetspartners. Statskontoret bedömde dock att detta inte på något avgörande sätt påverkade Svenska kraftnäts förutsättningar att samarbeta med andra TSO:er eller att fungera som en aktör på den europeiska elmarknaden. I rapporten konstaterade Statskontoret också att Sverige har en striktare reglering än många andra länder när det gäller delning av data och information samt säkerhet. Slutsatsen av detta var att reglerna skulle vara en utmaning oavsett vilken verksamhetsform Svenska kraftnät har.¹¹

Riksrevisionen bedömer att Svenska kraftnät varit för reaktiv och kortsiktig i sitt ansvar för att utveckla elsystemet

Riksrevisionen har granskat statens åtgärder för att utveckla det svenska elsystemet.¹² Granskningen omfattade bland annat Svenska kraftnäts ansvar för att bygga ut transmissionsnätet och verkets systemansvar.

I granskningen konstaterade Riksrevisionen att både regeringen och Svenska kraftnät agerat reaktivt snarare än proaktivt i sin hantering av utvecklingen av det svenska elsystemet. Det gällde utbyggnaden av transmissionsnätet och överföringskapaciteten i det befintliga transmissionsnätet.

⁹ Statskontoret (2021) *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät* s. 113–115.

¹⁰ Ekonomistyrningsverket *Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål* s. 68–73.

¹¹ Myndighetsanalys av Svenska kraftnät s. 26 (Statskontoret 2021:14).

¹² Statens åtgärder för utveckling av elsystemet (RiR 2023:15).

När det gäller utbyggnaden av transmissionsnätet ansåg Riksrevisionen att Svenska kraftnät inte har gjort investeringar i transmissionsnätet i en tillräcklig takt för att motsvara behovet eller i enlighet med verkets investeringsplanering. Till viss del har detta berott på överklaganden och omtag inom ramen för olika tillståndsprocesser. Men det har också berott på att Svenska kraftnät varit för långsamma i genomförandet av vissa strategiskt viktiga projekt.¹³

Riksrevisionen konstaterar också att Svenska kraftnät inte lyckats nå de investeringsmål som verket har satt upp. Svenska kraftnät har vid flera tillfällen varit tvunget att ompröva sina prognoser över investeringar för de närmsta åren. Riksrevisionen anser därför att Svenska kraftnät behöver utveckla och effektivisera sina interna processer, men menar också att det kommer att krävas att även regeringen och andra aktörer gör vad de kan för att underlätta Svenska kraftnäts utbyggnad av transmissionsnätet.¹⁴

När det gäller åtgärder på kort sikt för att öka överföringskapaciteten i transmissionsnätet menar Riksrevisionen att Svenska kraftnät agerat för långsamt och att verket inte använt sig av det mandat som den har. I stället för att på egen hand vidta nödvändiga åtgärder har Svenska kraftnät gjort detta först efter att regeringen gett verket i uppdrag att redovisa sådana åtgärder.¹⁵

Energiföretagen och elnätsföretagen riktar kritik mot Svenska kraftnät men anser att vissa förbättringar har skett

Vid utredningens möten med branschorganisationen Energiföretagen, regionnätsföretagen och ett par större lokalnätsföretag framfördes en hel del kritik mot hur Svenska kraftnät har skött sitt uppdrag och sina uppgifter. Denna kritik återfinns också i de underlag som inkommit till utredningen från organisationerna. Kritiken överensstämmer med den som framkommit i Statskontorets myndighetsanalys och i Riksrevisionens granskning av Svenska kraftnät. Utöver denna kritik lyfter branschorganisationen och elnätsföretagen fram en del ytterligare kritik. Kritiken riktar sig både mot regeringens styrning av Svenska kraftnät och hur Svenska kraftnät har skött sitt uppdrag.

¹³ Riksrevisionen (2023) *Statens åtgärder för utveckling av elsystemet* s. 96 (RiR 2023:15).

¹⁴ Riksrevisionen (2023) *Statens åtgärder för utveckling av elsystemet* s. 96 (RiR 2023:15).

¹⁵ Riksrevisionen (2023) *Statens åtgärder för utveckling av elsystemet* s. 97 (RiR 2023:15).

När det gäller regeringens styrning handlar kritiken främst om brist på styrning. Branschorganisationen och elnätsföretagen anser att styrningen har kommit för sent och inte varit tillräckligt tydlig. Man bedömer att det behövs mer av central styrning och planering givet den situation som Sverige står inför där behoven av el kommer att öka kraftigt under kommande år. Det som framför allt efterfrågas är en sammanhållen planeringsram med tydliga delmål och en stärkt samordning av planeringen på olika nivåer. Regeringens styrning av myndigheterna inom energiområdet, inklusive Svenska kraftnät, behöver också bli tydligare och utgå från Sveriges klimatmål och målen för elektrifieringen. Därutöver anser man att det även finns skäl för regeringen att införa ett tydligt mål för överföringsförmågan i transmissionsnätet.

Branschorganisationen och elnätsföretagen anser också att regeringen behöver se över befintliga regler, processer och arbetsätt. Det handlar bland annat om behov av förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken, men också om att gå vidare med förslag från bland annat Miljöprövningsutredningen och Klimaträttsutredningen.

När det gäller Svenska kraftnät och investeringarna i transmissionsnätet menar man att nätet behöver byggas ut i snabbare takt och med marginal för kommande anslutningar. Svenska kraftnät behöver också tydligt informera om var investeringar kan ske utan att det innebär begränsningar av kapaciteten i det befintliga nätet.

Kritik riktas mot Svenska kraftnät för bristande tilldelning av kapacitet i det befintliga transmissionsnätet och att vissa av de investeringar som Svenska kraftnät gjort under senare år inte lett till ökad tilldelad kapacitet till marknaden. Branschen anser att Svenska kraftnät dragit ner överföringsförmågan i transmissionsnätet i stället för att vidta åtgärder som ökar kapaciteten i nätet.

Därutöver riktar man kritik mot Svenska kraftnäts arbete med stödtjänster som inte anses ha varit tillräckligt aktivt, och att verket varit sena med att implementera olika artiklar i EU-regelverket, till exempel nätkoder.

Branschorganisationen och nätföretagen efterfrågar mer öppenhet, kundanpassning och samordning från Svenska kraftnät och efterfrågar ett ökat samarbete och samordning med region- och lokalnätsägarna och en tydligare utgångspunkt i elsystemet som en helhet.

När det gäller frågan om uppdelning av Svenska kraftnäts olika roller och ansvar på olika organisationer anser branschorganisationen och elnätsföretagen att det är viktigt att ansvaret för transmissionsnätet och systemansvaret hänger ihop. De anser att Svenska kraftnät har blivit bättre på flera punkter under senare år och ser en stor risk med att nu dela upp verksamheten på två eller fler olika organisationer.

Även när det gäller verksamhetsformen ser de vissa risker givet de utmaningar som energiomställningen innebär. En eventuell bolagisering av verksamheten kan påverka den negativt i ett läge när Svenska kraftnät snarare behöver kraftsamla inför den fortsatta utbyggnaden av transmissionsnätet och en utveckling av hur verket arbetar med stödtjänster. De ser också en risk i att en bolagisering innebär nya förutsättningar för finansiering som kan leda till ökade kostnader för upplåning och förhindra viktiga investeringar. En bolagisering kan också leda till att viljan att ta vissa risker minskar.

Synpunkter har också framförts på elberedskap, säkerhetsskydd och dammsäkerhet. Utredningen återkommer till dessa i nästkommande delrapport.

Sammanfattning – Externa aktörers syn på Svenska kraftnäts uppgifter och roller

Svenska kraftnät

- har varit för reaktiv och kortsiktig i sin planering,
- har inte byggt ut transmissionsnätet i en takt som motsvarar behoven,
- har inte haft tillräckliga krav på sig att långsiktigt upprätthålla marginaler för transmissionsnätets överföringsförmåga,
- har inte i tillräcklig utsträckning använt de befogenheter verket har för att höja överföringskapaciteten i det befintliga transmissionsnätet,
- behöver utgå mer från elsystemet som en helhet, dvs. hela kedjan ut till slutkunderna via region- och lokalnäten,
- bör ha ett ökat samarbete och samordning med region- och lokalnätsägarna,
- bör användas som en mer proaktiv aktör i energiomställningen, och
- bör få ett tydligt mål för överföringskapaciteten i transmissionsnätet.

4.2 Investeringsplanen

Mot bakgrund av investeringarnas centrala roll för att möta en ökad elanvändning görs i det följande en genomgång av Svenska kraftnäts investeringsplanering, utformningen av investeringsplanen och uppföljningen av densamma.

Svenska kraftnäts investeringar är samhällsinvesteringar

Svenska kraftnäts investeringar utgör statliga samhällsinvesteringar. Som samhällsinvesteringar räknas vägar och järnvägar, försvarsmateriel och krisberedskap, fastigheter och markanläggningar samt affärsverkens investeringar i elförsörjning, flygtrafikledning och sjöfart.¹⁶ Dessa investeringar har stor betydelse för samhällets infrastruktur och säkerhet och utgör ett statligt ansvar. Kännetecknande för investeringarna är också att de huvudsakligen redovisas som anläggningstillgångar i myndigheternas och i statens samlade balansräkning, dvs. de omfattar inte statliga bidrag till andra sektorer investeringar.

Svenska kraftnäts planeringsprocess för investeringar

En ny planeringsprocess är under implementering i Svenska kraftnät för att möjliggöra en proaktiv utveckling av elsystemet. Processen syftar till att få en tydlig koppling mellan omvärldsförändringar, identifierat behov och en konkret plan för att möta dessa behov.

Processen inleds genom att fastställa långsiktiga scenarier med syftet att undersöka vad som kan komma att hända i framtiden. Sedan analyseras vilken påverkan dessa scenarier kan ha på elsystemet genom långsiktiga behovsanalyser. Syftet är att identifiera och analysera gap mellan uppsatta mål och förmågor eller tillstånd i verksamheten. Hänsyn tas även till olika former av prognoser som till exempel generella produktions- och förbrukningsökningar inom olika områden. På så sätt konkretiseras elsystemets långsiktiga planerbara behov.

Svenska kraftnät har inte möjlighet att samtidigt agera på samtliga identifierade behov. Behoven kan behöva prioriteras i tid utifrån vilka behov som är viktigast att möta. Prioriteringen ska göras inom behovsportföljen och genom avstämningar med anläggningsportföljen, som består av planerade eller pågående projekt för utbyggnad eller förnyelse av

¹⁶ Se bl.a. Budgetpropositionen för 2023 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor avsnitt 9.1.

transmissionsnätet, samt verksamhetsportföljen, som bland annat består av utveckling av befintliga eller nya it-system. När beslut fattats om att ett behov bör åtgärdas startas en undersökning för att identifiera vilken åtgärd som möter behovet.

I undersökningen analyserar Svenska kraftnät flera olika tänkbara åtgärdsförslag och rekommenderar den mest effektiva åtgärden som möter behovet. Det kan vara en nät-, system- eller marknadsåtgärd eller en kombination av dessa. Det genomförs även en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning som underlag för val av åtgärd och för att motivera den investeringskostnad som kan uppkomma. För att genomföra en åtgärd krävs ett inriktningsbeslut av styrelsen som ger det ekonomiska mandatet.

Beslutade åtgärder tillsammans med åtgärder för förvaltning av transmissionsnätet, ligger till grund för en stor andel av investeringarna i den finansierings- och investeringsplan som ingår i verksamhetsplanen som lämnas till regeringen och därmed även i den investeringsplan som beslutas av riksdagen.

Vad gäller ansvarsfördelningen inom Svenska kraftnät är det division System som analyserar vilka åtgärder som behöver genomföras för att möta identifierade behov. Är det fråga om en anläggningsåtgärd beställer division System åtgärden från division Nät. Division Nät ansvarar för att utreda hur en åtgärd ska genomföras och leder arbetet med genomförandet, inklusive anlåtande av entreprenör. Division Nät bidrar med information om kostnadsuppskattningar i alla faser av anläggningsprojekten. Division Nät ansvarar även för den finansiella uppföljningen och återrapporeringen. Division System, såsom beställare, ansvarar alltså för åtgärden, att löpande uppdatera lönsamhetsbedömningen och för återrapporering av uppfyllnad av effektmål.

Investeringsplanen som beslutsunderlag

För samhällsinvesteringarna finns, som tidigare framgått, särskilda investeringsplaner som presenteras i budgetpropositionen. Investeringsplanen är en ekonomisk plan för investeringsverksamheten som visar hur mycket utgifter investeringarna beräknas medföra under en avgränsad period. Riksdagen godkänner föreslagna investeringsplaner som riktlinje för respektive investeringsområde. Det innebär att regeringen får avvika från beräkningarna i planen och när det bedöms nödvändigt även från den

redovisade strukturen i planen.¹⁷ Regeringen beslutar om investeringsplanerna i myndigheternas regleringsbrev och anger att de utgör riktlinjer för myndighetens samhällsinvesteringar.

Investeringsplanerna utgör alltså beslutsunderlag för riksdag och regering och är avsedda att ha en styrande effekt på planering och uppföljning av investeringarna.

Objektgrupper och tidshorisont

För alla investeringsplaner gäller att de är indelade i två huvudkategorier: anskaffning och utveckling av nya investeringar (nyinvesteringar) respektive vidmakthållande av befintliga investeringar (vidmakthållande eller reinvesteringar). Inom respektive kategori görs en indelning i objektgrupper som syftar till att visa vilken typ av investering det är fråga om. Myndigheterna bestämmer själva indelningen i objektgrupper om inte regeringen har beslutat annat.

En investeringsplan i budgetpropositionen omfattar normalt utfallet föregående år, prognos för innevarande år, budget för nästkommande år och beräknat utfall för de därpå två följande åren. Det betyder att den sträcker sig tre år framåt i tiden. Ett undantag är investeringsplanerna i budgetpropositionen för anskaffning respektive vidmakthållande av försvarsmateriel som sträcker sig tolv år fram i tiden, med en årsvis redovisning av de närmast följande fem åren och därefter en klumpsumma för resterande sju år.

För den interna styrningen på myndigheterna finns betydligt mer detaljerade investeringsplaner som sträcker sig bortom de tre närmaste åren.

Objektgrupperna i Svenska kraftnäts investeringsplan och de planerade investeringarna per objektgrupp 2024–2026 enligt investeringsplanen framgår av tabell 4.1. Den procentuella fördelningen utgör egna beräkningar.

¹⁷ Budgetpropositionen för 2017 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor avsnitt 12.4.

Tabell 4.1 Svenska kraftnäts investeringar fördelad på objektgrupper

<i>Mnkr</i>	2024-2026	Andel
Anskaffning och utveckling av nya investeringar	19 087	59,6%
Anslutning	2 574	8,0%
Marknadsintegration	4 733	14,8%
Systemförstärkning	8 408	26,3%
Optofiberutbyggnad	30	0,1%
Övriga investeringar	3 342	10,4%
Vidmakthållande av befintliga investeringar	12 913	40,4%
Reinvesteringar ledningar och kablar	6 722	21,0%
Reinvesteringar stationer	5 890	18,4%
Reinvesteringar övriga	91	0,3%
Reinvesteringar dotterbolag	201	0,6%
Summa investeringar totalt	32 000	100,0%

Källa: Budgetpropositionen för 2024 utg.omr. 21 avsnitt 2.11.13 och egna beräkningar.

Anslutning omfattar investeringar i nya anslutningar till transmissionsnätet. De utgörs i huvudsak av anslutningar av nya nät från nätägare för att de ska kunna ansluta ny elproduktion, såsom land- eller havsbaserad vindkraft, eller ny elförbrukning till sina nät. Det kan även vara fråga om ny elproduktion eller nya industrier som ansluts direkt till transmissionsnätet.

Marknadsintegration omfattar investeringar som syftar till att öka eller bibehålla handelskapaciteten i det svenska transmissionsnätet och öka marknadsintegrationen mellan Sverige och grannländerna. I huvudsak handlar det om investeringar som ökar överföringsförmågan mellan elområden inom landet och till grannländerna. Här ingår utlandsförbindelserna.

Systemförstärkningar, som i den aktuella investeringsplanen utgör den största gruppen investeringar, omfattar investeringar i transmissionsnätet för att öka kapaciteten inom ett elområde och åtgärder för att stärka eller upprätthålla driftsäkerheten. Exempelvis kan det vara uppgraderingar av befintliga nät, ledningsförstärkningar, utbyggnad av stationer och även anläggning av nya ledningar inom ett elområde.

Övriga nyinvesteringar, kallas även verksamhetsinvesteringar, omfattar flera stora it-projekt som till exempel den nya nordiska balanseringsmodellen (NBM) och det förnyade driftövervakningssystemet (ROSE) samt investeringar i lokaler och skalskydd.

Reinvesteringar är i huvudsak fördelade på objektgrupperna ledningar och kablar respektive stationer. Objektgrupperna är i den aktuella investeringsplanen ungefär lika stora. Tillsammans utgör de knappt 40 procent av de totala investeringarna.

Särskilda regeringsbeslut om större investeringsprojekt och utlandsförbindelser

För Svenska kraftnät gäller att nya investeringsprojekt, vars beräknade totalvärde överstiger 400 miljoner kronor, ska underställas regeringens prövning.¹⁸ Regeringen ska också pröva ett ärende som avser en utlandsförbindelse (2 kap. 4 § ellagen). Till skillnad från beslutad investeringsplan som gäller som riktlinje, ska överskridande av budgeterade kostnader för dessa stora investeringar utan dröjsmål anmälas till regeringen.

I budgetpropositionen beskrivs översiktligt per objektgrupp vilka investeringsprojekt som ingår. Alla investeringsprojekt som har ett totalvärde som överstiger 400 miljoner kronor eller avser utlandsförbindelser sårredovisas. Tabell 4.2 visar hur stor del av de totala investeringarna som utgörs av sådana objekt. Dessa stora investeringar utgör drygt 80 procent av de totala utgifterna för nyanskaffning och knappt 70 procent av de totala utgifterna för reinvesteringar.

Tabell 4.2 Andel investeringsprojekt över 400 miljoner kronor

<i>Mnkr</i>	2024-2026			Antal (st)
	Totalt	>400 mnkr	Andel	
Anskaffning och utveckling av nya investeringar	19 087	15 626	81,9%	32
Anslutning	2 574	1 028	39,9%	5
Marknadsintegration	4 733	4 733	100,0%	4
Systemförstärkning	8 408	7 595	90,3%	19
Optofiberutbyggnad	30	0	0,0%	0
Övriga investeringar/verksamhetsinvesteringar	3 342	2 270	67,9%	4
Vidmakthållande av befintliga investeringar	12 913	8 858	68,6%	39
Reinvesteringar ledningar och kablar	6 722	5 578	83,0%	22
Reinvesteringar stationer	5 900	3 280	55,6%	17
Reinvesteringar övriga	91	0	0,0%	0
Reinvesteringar dotterbolag	201	0	0,0%	0
Summa investeringar totalt	32 000	24 484	76,5%	71

Källa: Budgetpropositionen för 2024 utg.omr. 21 avsnitt 2.11.13.

¹⁸ Beloppsgränsen höjdes från 100 miljoner kronor till 400 miljoner kronor 2020.

Träffsäkerheten i investeringsplaneringen

Svenska kraftnät har en låg träffsäkerhet i sin investeringsplanering vid en jämförelse mellan budgeterade belopp och utfall. Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Riksrevisionen har uppmärksammat detta som ett problem i sina rapporter, vilket framgår av avsnitt 4.1.

Tabell 4.3 Svenska kraftnäts investeringar – utfall jämfört med budget

Mnkr	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2013-2022
Budget	5 800	5 000	4 351	3 101	3 330	2 401	3 240	4 350	5 564	5 000	42 137
Utfall	3 883	3 436	3 464	2 589	2 385	1 812	1 469	2 454	4 353	3 642	29 487
Avvikelse	-1 917	-1 564	-887	-512	-945	-589	-1 771	-1 896	-1 211	-1 358	-12 650
Avvikelse procent	-33%	-31%	-20%	-17%	-28%	-25%	-55%	-44%	-22%	-27%	-30%

Källa: Budgetpropositionerna för 2013 t.o.m. 2024 utgiftsområde 21 Energi.

En jämförelse kan göras med de avvikelser som Trafikverket respektive Försvarmakten redovisar. Försvarmaktens investeringsplanering har genomgått förändringar varför tidsserien för den myndigheten är kortare.

Tabell 4.4 Trafikverkets samhällsinvesteringar – utfall jämfört med budget

Mnkr	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2013-2022
Budget	36 729	39 712	33 268	29 529	26 501	24 105	23 688	23 466	21 882	25 912	284 792
Utfall	40 861	37 623	35 614	28 527	24 577	23 784	21 666	22 156	19 523	20 302	274 633
Avvikelse	4 132	-2 089	2 346	-1 002	-1 924	-321	-2 022	-1 310	-2 359	-5 610	-10 159
Avvikelse procent	11%	-5%	7%	-3%	-7%	-1%	-9%	-6%	-11%	-22%	-4%

Källa: Budgetpropositionerna för 2013 t.o.m. 2024 utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Tabell 4.5 Försvarmaktens samhällsinvesteringar – utfall jämfört med budget

Mnkr	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2017-2022
Budget	36 899	28 572	24 329	19 636	18 464	17 236	145 136
Utfall	43 918	33 234	23 746	21 788	18 059	17 444	158 189
Avvikelse	7 019	4 662	-583	2 152	-405	208	13 053
Avvikelse procent	19%	16%	-2%	11%	-2%	1%	9%

Källa: Budgetpropositionerna för 2017 t.o.m. 2024 utgiftsområde 6 Förvar och samhällets krisberedskap.

Trafikverket och Försvarmakten har i genomsnitt betydligt lägre andel avvikelser mellan budget och utfall jämfört med Svenska kraftnät. Myndigheterna redovisar både över- och underskridanden i förhållande till investeringsplanen.

En förklaringsfaktor till Svenska kraftnäts avvikelser kan vara att dess investeringsverksamhet har en än högre komplexitetsgrad än Trafikverkets och Försvarmaktens genom de många tillståndprocesser som krävs och därmed svårigheter att under pågående år planera om i investeringsportföljen när det blir förseningar. Även Trafikverket och Försvarmakten har dock svårt att planera om på kort tid. Båda dessa myndigheter förefaller ha en

investeringsplanering som tar höjd för leveransförseningar och oväntade händelser, det vill säga som innebär att det i praktiken finns en viss överplanering. Trafikverket har fått befogenhet att använda anslagskrediter på ett flexibelt sätt för att hantera produktionsvariationer i investeringsprojekt som löper över flera år och kan därigenom maximera sin investeringsplanering. Trafikverket och Försvarmakten redovisar därför både underskridanden och överskridanden i förhållande till budget. De större överskridanden som Försvarmaktens redovisar förklaras av att myndigheten fått betydande tillskott av anslagsmedel för materielanskaffning under pågående år. Det har inte krävt något nytt beslut från riksdagen eller regeringen om en ny investeringsplan utan överskridanden i förhållanden till plan är tillåtna så länge som de ryms inom myndighetens finansiella ramar. Svenska kraftnät har i stället byggt in reserver i form av outnyttjat utrymme i sin investeringsplan för att undvika överskridanden eftersom man har tolkat den fastställda investeringsplanen som ett tak. En ytterligare faktor som kan förklara skillnaderna är att de budgeterade beloppen i Svenska kraftnäts investeringsplan baseras på de belopp verket redovisar till regeringen den 1 mars varje år som en del i sin verksamhetsplan. Därefter sker inga ändringar innan planen presenteras i budgetpropositionen. Det innebär att budget-siffran för ett år är framtagna ca ett år innan genomförandeåret. För både Försvarmakten och Trafikverket görs uppdateringar av investeringsplanerna efter den 1 mars och i närmare anslutning till att budgetpropositionen färdigställs. Trafikverket har i sitt regleringsbrev för 2023 ett krav att senast den 31 juli redovisa en uppdaterad investeringsplan.

Finansieringen av investeringarna

Av investeringsplanen framgår hur nyinvesteringar respektive vidmakthållande/reinvesteringar finansieras.

Tabell 4.6 Finansiering av Svenska kraftnäts investeringar (utfall)

Mnkr	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Lån i Riksgäldskontoret	0	0	0	-1 254	-388	-796	-169	-1 115	2 427	1 788
Egna medel	1 299	1 333	1 309	1 162	613	634	374	1 555	1 926	1 854
Bidrag/medfinansiering	410	389	178	186	84	1 545	250	0	0	0
Övrig finansiering	2 139	1 717	1 977	2 495	2 075	430	1 014	2 015	0	0
Total finansiering	3 848	3 439	3 464	2 589	2 384	1 813	1 469	2 455	4 353	3 642

Källa: Budgetpropositionerna för 2015–2024.

Benämningen på finansieringsposterna är standardiserade och lika för alla myndigheter. De kan därför kräva en förklaring av vad de avser för Svenska kraftnät. *Egna medel* utgörs av intäkter från de avgifter som erhålls från transmissionsnätsskunder och balansansvariga parter. *Bidrag/medfinansiering*

utgörs av investeringsbidrag som betalas av Svenska kraftnäts kunder vid anslutning till transmissionsnätet av ny elproduktion eller ny elförbrukning i de fall investeringar krävs för att genomföra anslutningen. Övrig finansiering utgörs av flaskhalsinkomster. Finansiering genom *lån i Riksgäldskontoret* var en väsentlig finansieringskälla 2013 och 2014 men har därefter inte använts. En finansieringskälla sedan 2015 har i stället varit flaskhalsinkomsterna. Utan dem hade lånefinansiering i Riksgäldskontoret varit nödvändigt.

Regeringens krav på investeringsverksamheten

Svenska kraftnät har fått i instruktionsenlig uppgift att vartannat år, med början 2023, upprätta en tioårig investeringsplan och lämna in planen till Energimarknadsinspektionen (3 § punkt punkt 16). Denna tioåriga investeringsplan utgör Svenska kraftnäts nätutvecklingsplan.

För att få ett mer proaktivt arbete med långsiktiga nätutvecklingsplaner har ett utökat samarbete mellan Svenska kraftnät och regionnätbolagen inletts. Detta samarbete syftar till att få en bättre bild av utvecklingen av elbehov och produktion inom varje område. Arbetssättet och planen innebär att ta fram gemensamma långsiktiga nätutvecklingsplaner i hela landet. Sedan 2021 finns i Svenska kraftnäts regleringsbrev ett återrapporteringskrav om att verket ska redovisa hur samarbetet med regionnätägarna är strukturerat och fortlöper med avseende på nätplanering och beskriva hur samarbetet kan fördjupas i relevanta delar för att bidra till en hög och jämn kvalitet i nätutvecklingsplanerna samt utveckla det långsiktiga planeringsarbetet.

I regleringsbrevet för 2021 infördes ett krav på Svenska kraftnät att i sin verksamhetsplan redovisa en uppföljning av de investeringar i projekt som tagits upp i tidigare års investerings- och finansieringsplaner och som avslutats under året. I redovisningen skulle utfall jämföras med ursprunglig plan i investeringsbeslut med avseende på tid, kostnad och kvalitet. I redovisningen skulle det också finnas en analys av hur myndighetens investeringar i framtiden närmare kan följa affärsverkets investeringsplaner. Uppföljningskravet upprepades i regleringsbrevet för 2022. För 2023 och 2024 finns i stället ett liknande krav på uppföljning av transmissionsnätinvesteringar i ett särskilt uppdrag om genomförande av en myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering.¹⁹

¹⁹ Myndighetsgemensamt uppdrag till Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Svenska kraftnät och Trafikverket (I2022/01060).

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning

- Investeringsplanens struktur är ändamålsenlig.
- Gränsen 400 miljoner kronor för investeringsbeslut är väl avvägd i förhållande till nuvarande investeringsvolym.
- Träffsäkerheten i investeringsplaneringen behöver förbättras väsentligt genom till exempel parallella projektplaner som ger flexibilitet vid leveransförseningar eller andra störningar i förhållande till plan.
- Investeringsplanen bör uppdateras närmare in på budgetpropositionen när Svenska kraftnät bedömer att behov finns, till exempel den 31 juli.
- Uppföljningen av investeringsplanen bör kompletteras med en redovisning av vilken effekt investeringarna får på överföringskapaciteten i transmissionsnätet.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen finner inga skäl att ändra på investeringsplanens struktur eller på den gräns på 400 miljoner kronor som gäller för investeringsbeslut. Strukturen bedöms som ändamålsenlig och beloppsgränsen bedöms som väl avvägd givet nuvarande investeringsvolym. Utredningen delar den bedömning som flera myndigheter har gjort tidigare vad gäller behovet av att förbättra träffsäkerheten i investeringsplaneringen. Svenska kraftnät bör kunna dra erfarenheter från investeringsplaneringen vid Försvarmakten och Trafikverket. Det kan handla om att arbeta med parallella projektplaner som möjliggör en större volym investeringar även om leveransförseningar eller andra störningar inträffar. Vidare bör Svenska kraftnät göra en ny bedömning av planen efter den 1 mars och närmare in på budgetpropositionen och om beräkningarna ändrats väsentligt bör Svenska kraftnät förse regeringen med en uppdaterad investeringsplan, till exempel den 31 juli. För att investeringsplanen ska utgöra ett bättre styrdokument för regeringen bör, utöver det ekonomiska utfallet, även effekterna av investeringarna redovisas. Utredningen lämnar förslag om ett sådant rapporteringskrav i avsnitt 6.2.4.

5. Analys av för- och nackdelar med en organisatorisk uppdelning och ändrad verksamhetsform

I detta avsnitt redogör utredningen för sin analys av för- och nackdelar med att dela upp Svenska kraftnäts uppgifter på olika organisationer och med att bedriva verksamheten i olika verksamhetsformer. I analysen har utredningen utgått från de utgångspunkter om behov av tydligare ansvar och roller, ökad styrning och ökad insyn som framgår av uppdraget. Utredningen redogör också för hur några andra länder har organiserat verksamheten eller planerar att organisera verksamheten i närtid och vilka slutsatser som är möjliga att dra av det.

5.1 Affärsverksformen

Svenska kraftnät är en myndighet under regeringen

Affärsverket Svenska kraftnät är en myndighet under regeringen. Ett affärsverk ska driva verksamheten affärsmässigt, men bedriver också myndighetsverksamhet.²⁰ Affärsverken styrs genom undantag från och tillägg till regelverken för vanliga förvaltningsmyndigheter, blanda annat undantag från avgiftsförordningen och kapitalförsörjningsförordningen samt följer särskilda bestämmelser om finansiell rapportering och förvaltningsberättelse. De tre kvarvarande affärsverken Svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket är inga självständiga juridiska enheter på samma sätt som bolag, utan är en del av staten och konsolideras i årsredovisningen för staten. Verken äger inte sina tillgångar utan förvaltar dessa åt staten. I nationalräkenskaperna klassificeras dock affärsverken som privat sektor.

Traditionellt har regeringen valt att inte styra affärsverken i samma utsträckning som vanliga förvaltningsmyndigheter. Grunden till detta finns i förarbetena till verksledningsförordningen där det diskuteras att affärsverken ska styras strategiskt och långsiktigt och fokusera på fastställande av ekonomiska mål och servicemål.²¹ I den faktiska styrningen har det ofta tolkats som att affärsverken är mer självständiga jämfört med en vanlig myndighet. Regeringens styrning av Svenska kraftnät har under lång tid präglats av ett sådant förhållningssätt, men under de senaste två åren har styrningen förändrats och blivit mer omfattande. Regeringen har vid

²⁰ Regeringen (2022) Årsredovisning för staten 2022 (skr.2022/23:101), bilaga 8, s. 10.

²¹ Regeringens proposition 1986/87:99.

upprepade tillfällen ändrat instruktionen och beslutat om uppdrag till myndigheten.

Svenska kraftnät leds av en generaldirektör och en styrelse

Svenska kraftnät är en styrelsemyndighet och den dagliga driften leds av generaldirektören. Styrelsen består för närvarande av fem ledamöter samt två personalrepresentanter. Styrelsens ansvar och uppgifter anges i myndighetsförordningen (2007:515) och i Svenska kraftnäts instruktion. Styrelsen ska bland annat besluta om övergripande frågor om verksamhetens inriktning, finansiering och arbetsformer samt verksamhetsplan och budget.

Av instruktionen följer att styrelsen ska bestå av högst sju ledamöter. Tre av de fem nuvarande styrelseledamöterna har varit förordnade i minst åtta år. Enligt interna riktlinjer i Regeringskansliet om regeringens styrning av styrelsemyndigheter ska en ledamot normalt inte inneha sitt uppdrag längre än i nio år i följd. Endast om det finns särskilda skäl ska en längre tid övervägas. Det är inte lämpligt att byta ut alla ledamöter samtidigt.

Styrelsens samlade kompetens är viktig för att den ska kunna ta ett aktivt ansvar för myndigheten. Styrelsens ordförande menar att den skulle kunna kompletteras med ett bredare bransch-kunnande. Enligt interna riktlinjer i Regeringskansliet för förordnade av styrelseledamöter ska frågor om jäv och eventuella jävssituationer beaktas vid förordnade av ledamöter. Regeringen har därför varit försiktig med att tillsätta ledamöter från branschen.

Som affärsverk har Svenska kraftnät flera undantag från regelverket för vanliga förvaltningsmyndigheter

Affärsverken följer endast delar av det ekonomiadministrativa regelverk som gäller för myndigheter. Affärsverken är bland annat undantagna från avgiftsförordningens krav på full kostnadstäckning och avgiftssamråd med ESV. De är även undantagna från kapitalförsörjningsförordningens krav på lånefinansiering av verksamhetsinvesteringar respektive anslagsfinansiering av infrastrukturella anläggningstillgångar och aktier. Affärsverken omfattas inte heller av lokalförsörjningsförordningen och kan därmed teckna hyresavtal som är längre än 6 år utan regeringens medgivande. Affärsverken följer även särskilda bestämmelser för upprättande av resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. De omfattas inte av bestämmelserna om att lämna en resultatredovisning i årsredovisningen utan deras årsredovisningar ska innehålla en förvaltningsberättelse. Affärsverken lämnar

också delårsrapporter till regeringen, i Svenska kraftnäts fall per kvartal. Ett krav som inte längre tillämpas för andra myndigheter.

Regelverket innebär att affärsverken har en större ekonomisk rörelsefrihet jämfört med vanliga förvaltningsmyndigheter. Riksdagen beslutar om finansiella befogenheter som bland annat innebär att affärsverken kan ta upp lån på marknaden och är inte enbart hänvisade till att ta upp lån i Riksgäldskontoret. Tanken med affärsverken har varit att de ska vara ekonomiskt självförsörjande, drivas på affärsmässiga grunder, täcka sina kostnader med egna intäkter och lämna avkastning på det kapital som de disponerar.²² Det är också därför som affärsverk till skillnad från de flesta myndigheter, styrs genom ekonomiska mål.²³ Ägaren, staten, ska få viss avkastning på sitt kapital. De ekonomiska målen för den avgiftsbelagda delen av Svenska kraftnät anges i regleringsbrevet. Svenska kraftnät ska

- uppnå en räntabilitet på 4 procent under en konjunkturcykel,
- ha en skuldsättningsgrad om högst 100 procent, och
- ha en kostnadseffektivitet som är lika hög som i motsvarande företag.

Därutöver ska Svenska kraftnät årligen leverera in utdelning till staten inom spannet 40–70 procent av verksamhetsårets resultat till staten, där mittenvärdet i intervallet ska vara utgångspunkten för utdelningen.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har analyserat regeringens ekonomiska styrning av Svenska kraftnät. Analyserna visar att de ekonomiska målen har liten betydelse för den interna effektiviteten. De ekonomiska resultateten påverkas främst av faktorer utanför Svenska kraftnäts kontroll.²⁴ Vidare har myndigheten möjlighet att justera avgifterna för att uppnå kravet på räntabilitet och skuldsättningsgrad så länge som det ryms inom den av Energimarknadsinspektionen beslutade intäktsramen.

Affärsverken beslutar själv om sina avgifter och har befogenhet att ha dotterbolag

Svenska kraftnät finansieras genom avgifter från regionnätsföretagen, de stora elproducenterna och balansansvariga myndigheter. Enligt instruktionen får Svenska kraftnät i affärsverksamheten ta ut avgifter, besluta om och själv

²² Riksrevisionen (2018) *Regeringens styrning av affärsverken* (2018:5).

²³ Fastighetsverket och Fortifikationsverket är exempel på myndigheter med avkastningskrav i regleringsbrevet.

²⁴ Statskontoret (2021) *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät*; Ekonomistyrningsverket (2021) *Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål*.

disponera inkomsterna. Avgifterna ska täcka kostnader för drift och underhåll av nätet samt bekosta inköp av el för förlusterna i nätet.

Affärsverken får äga bolag. Svenska kraftnät äger ett dotterbolag och har sju intresseföretag. Riksdagen beslutar om Svenska kraftnäts finansiella befogenheter att förvärva och bilda bolag samt avyttra aktier.

5.2 Utgångspunkter för analysen av en bolagisering av Svenska kraftnät

Enligt uppdraget ska utredningen analysera för- och nackdelar med en bolagisering av Svenska kraftnät. Utgångspunkten för analysen är regleringen av hur en TSO kan vara organiserad. I analysen beaktar utredningen också regeringens uttalanden om bolagsbildningen av statligt finansierad verksamhet.

Det finns tre sätt att organisera verksamheten

Sedan elmarknaderna avreglerades under 1990-talet har principen om oberoende och ägaråtskillnad varit vägledande inom EU. Principen innebär att den organisation som ansvarar för ett lands överföringssystem för el (transmissionsnät) ska vara oberoende och ägarmässigt åtskild från produktion av och handel med el. Det innebär att den aktör som äger och driver transmissionsnätet inte ska ha ekonomiska intressen i produktion eller leverans av el. Syftet med detta är att motverka snedvridande ekonomiska incitament och skapa goda marknadsförutsättningar. Kraven på oberoende och ägaråtskillnad var en central del i EU:s tredje elmarknadsdirektiv och framgår bland annat av 3 kap. 30–38 §§ ellagen.

Enligt elmarknadsdirektivet är en TSO varje fysisk eller juridisk person som bedriver överföringsverksamhet, ansvarar för drift, underhåll och för att bygga ut överföringssystemet inom ett visst område och dess sammanlänknings till andra system samt för att säkerställa att systemet på lång sikt uppfyller rimliga krav på överföring av el.²⁵ Ägaren av ett överföringssystem ska agera som systemansvarig och ansvara för att reglerna om ägaråtskillnad följs.²⁶

²⁵ Direktiv 2009/72/EG artikel 2.4

²⁶ Direktiv 2009/72/EG artikel 9.1 a.

Det finns tre olika sätt som en TSO kan leva upp till kraven om oberoende och ägaråtskillnad.²⁷

- TSO-lösningen (transmission system operator) som innebär att ägaren av transmissionsnätet och den som har bestämmanderätten över systemet (systemansvaret) är samma juridiska person. Den juridiska personen får då inte ha några ekonomiska intressen i vare sig produktion eller leverans av el.
- ISO-lösningen (independent system operator) som innebär att transmissionsnätets ägare föreslår en oberoende systemansvarig utanför den egna organisationen som EU-kommissionen ska godkänna.
- ITO-lösningen (independent transmission operator) som innebär att transmissionsnätets ägare föreslår en oberoende systemansvarig inom samma koncern. De två organisationerna behöver då vara åtskilda på ett antal grundläggande punkter för att säkerställa åtskillnad och ägaroberoende.

Skillnaden mellan ISO- och ITO-lösningen är inte helt tydlig men den består framför allt i att i ISO-lösningen äger inte den systemansvarige parten transmissionsnätet vilket den gör indirekt i ITO-lösningen. I ITO-lösningen ingår den systemansvarige parten i samma koncern som den part som äger nätet och/eller en part som äger produktion.

För att en TSO i en EU-medlemsstat ska kunna använda det andra eller tredje alternativet ska transmissionsnätet ha tillhört ett vertikalt integrerat företag den 3 september 2009.²⁸ Enligt den utredning som hade i uppdrag att genomföra det tredje marknadspaketet för el och naturgas med mera (Nya el- och gasmarknadsutredningen) var Svenska kraftnät inte ett vertikalt integrerat företag den 3 september 2009.²⁹ Utredningen bedömde därför att endast TSO-lösningen kunde vara aktuell i Sveriges fall.³⁰

TSO-lösningen är vanligast inom EU även om organiseringen och regleringen ser något olika ut i olika länder. Sverige, Norge och Finland använder sig till exempel av denna lösning men på något olika sätt. Danmark

²⁷ Direktiv 2009/72/EG artikel 9.8.

²⁸ Med ett vertikalt integrerat företag avses i elmarknadsdirektivet ett elföretag eller en grupp av elföretag där samma person(er) direkt eller indirekt har rätt att utöva kontroll och där det berörda företaget eller den berörda företagsgruppen bedriver verksamhet inom minst ett av områdena produktion eller leverans av el (direktiv 2009/72/EG, artikel 2.21).

²⁹ Dir. 2009:21.

³⁰ SOU 2010:30 30 *Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering*, s. 147–148.

har under senare år strukturerat om det statliga bolag som varit dansk TSO så att nätägandet och systemansvaret i dag är uppdelat på två dotterbolag inom samma koncern. Det kallas för en ISO-lösning men utredningen bedömer att det är en ITO-lösning.

ISO-lösning har fram till i dag inte varit särskilt vanligt förekommande i Europa. Lösningen har framför allt använts av länder i Nord- och Sydamerika. Polen och Schweiz använder sig dock av lösningar som till viss del påminner om ISO-lösningen.

Inte heller ITO-lösningen har varit särskilt vanlig i Europa när det gäller transmissionsnätet för el även om några länder har använt sig av den, till exempel Storbritannien och Danmark. Lösningen har varit vanligare när det gäller transmissionsnätet för gas.

Olika alternativ har olika syften, styrkor och svagheter

Även om EU-direktivet beskriver tre olika sätt för att åstadkomma oberoende och ägaråtskillnad och hur man bäst organiserar systemansvaret rör det sig i praktiken om två huvudsakliga modeller. Alternativ 2 och 3 har vissa liknande drag och skillnaden mellan alternativen består främst i om den systemansvarige är placerad inom (ITO) eller utanför (ISO) den koncern som äger transmissionsnätet. Det är därmed snarare frågan om en gradskillnad i oberoendet mellan de två alternativen.

Utredningen bedömer därmed att en stat inom EU kan välja mellan två alternativ när det gäller hur systemansvaret ska organiseras.

- En modell där en aktör äger transmissionsnätet och har systemansvaret för att samordna kraftsystemet som helhet.
- En modell där ägandet av nätet och systemansvaret för kraftsystemet är uppdelat på minst två av varandra oberoende aktörer (det kan antingen vara en ISO- eller en ITO-lösning).

Sett i ett internationellt perspektiv är det också något av dessa två alternativ som de flesta länder som har avreglerat sina elmarknader har använt sig av.

Tabell 5.1 Syften och egenskaper med olika sätt att organisera ett bolag

Typ av lösning	Äger transmissionsnätet	Underhåller transmissionsnätet	Investerar i och bygger ut transmissionsnätet	Säkerställer att systemet är driftsäkert
TSO	X	X	X	X
ISO			X	X
ITO	x	X	X	X

Kommentar: X=ensamt ansvarig, x=delat ansvar med ägaren av transmissionsnätet. Tabellen beskriver renodlade modeller, det kan därmed finnas andra varianter.

Utredningen har inte kunnat hitta empiriskt stöd för att någon av de två lösningarna skulle vara mer effektiv än den andra. Båda lösningarna används på flera olika sätt i olika länder och har därmed visat sig vara möjliga att använda. De har båda sina styrkor och svagheter.

TSO-lösningens syfte, styrkor och svagheter

Huvudsyftet med att ha ägandet av transmissionsnätet och systemansvaret i en och samma organisation är att finansieringen av infrastrukturen och verksamheten hänger ihop med beslut om verksamhetens drift. En sådan lösning skapar förutsättningar för att nätet och system utvecklas utifrån ett systemperspektiv och att befintliga resurser används effektivt. Olika typer av investeringar kan därmed planeras långsiktigt och integreras med varandra på ett sätt som stärker systemet på lång sikt.

Det finns många exempel på att system där en aktör fattar beslut som styr resurser som andra äger och finansierar leder till suboptimering, lägre medvetenhet om kostnader och att tillgängliga resurser används ineffektivt. Detta eftersom den ansvariga aktören inte behöver ta ansvar för de ekonomiska konsekvenserna som de egna besluten för med sig. I en TSO-modell undviker man den typen av situationer.

Ett annat argument för TSO-lösningen är att de två verksamheterna, nätägande och systemansvar, är sammanlänkade med varandra både resurs- och kompetensmässigt. Det kan därför vara möjligt att göra effektivitetsvinster om samma aktör är ansvarig för båda verksamheterna. Kunskap och kompetens kan användas brett inom organisationen och det är möjligt att undvika dubbelarbete och att det behövs dubbla kompetenser och funktioner i organisationen. Men det bör också göra det möjligt att ta beslut utifrån ett helhetsperspektiv i stället för utifrån ett snävare verksamhetsperspektiv.

Ett annat argument för TSO-lösningen är att den är enklare att styra. Detta eftersom styrkedjan blir enklare när den involverar färre aktörer och steg. Det har att göra med att det blir lättare att se till så att styrsignaler och information förstås och hanteras på ett enhetligt sätt i en organisation än om två organisationer och två ledningar är involverade i kedjan. Det finns då en risk för att beslutsprocesser stannar upp eller låses om organisationernas ledningar är oense eller göra olika tolkningar av styrsignaler eller regelverk. I en uppföljning av ITO-modellen 2014 drog EU-kommissionen en liknande slutsats.³¹

Därutöver pekar ofta de som förespråkar ett samlat ansvar på att det finns många aspekter i en ISO-/ITO-lösning som behöver regleras på ett tämligen detaljerat sätt för att säkerställa en oberoende, effektiv och säker drift av systemet. En sådan lösning skulle därmed kräva en mer omfattande reglering än en TSO-lösning. Det kan till exempel handla om att det är svårt att på ett tydligt sätt reglera hur ISO:ens/ITO:ens oberoende från enskilda marknadsintressen säkerställs, vilka aktörer och intressen som ska vara representerade i det organ som fattar beslut och hur själva beslutsfattandet ska gå till. Elmarknadsdirektivet innehåller därför en lång och detaljerad lista över kriterier som ska vara uppfyllda för att ett land ska kunna använda sig av en ISO-/ITO-lösning. Utöver detta kan det också vara svårt att reglera hur en ISO/ITO ska kunna utöva viss kontroll eller påverkan över vilka investeringar i transmissionsnätet som ägaren av transmissionsnätet gör och hur snabbt sådana ska genomföras. I vissa länder har detta reglerats så att ägaren av transmissionsnätet är tvungen att göra vissa investeringar om den systemansvarige aktören kräver det.

En annan aspekt av detta är att det även kan vara svårt att skriva avtal och kontrakt som säkerställer att den systemansvarige parten använder andra aktörers infrastruktur och resurser på ett effektivt och tillförlitligt sätt och som tar hänsyn till olika marknadsaktörers behov och önskemål.

ISO-/ITO-lösningens syfte, styrkor och svagheter

När det gäller argumenten för en ISO-/ITO-lösning handlar dessa främst om att en sådan modell främjar och möjliggör andra typer av lösningar och arbetssätt än vad TSO-modellen gör. Det handlar till exempel om att i en TSO-modell har den ansvariga aktören tydliga incitament att fokusera på

³¹ European Commission (2014) *Report on the ITO Model*, Brussels, 13.10.2014 SWD(2014) 312 final, s. 6.

flaskhalsar i transmissionsnätet och inte på att få till så låga totala produktionskostnader som möjligt.

Det handlar också om att i en TSO-modell finns det en risk för att den ansvarige aktören försöker lösa olika typer av problem, flaskhalsar eller operativa problem, genom att bygga ut eller investera i transmissionsnätet även om det kan finnas andra mer kostnadseffektiva lösningar. Det kan till exempel handla om att en TSO väljer att bygga ut transmissionsnätet i stället för att på olika sätt försöka få en producent att förlägga sin planerade produktion till en annan plats eller genom att försöka styra/påverka efterfrågan på marknaden.

Ett annat skäl för att dela upp ansvaret är att skapa förutsättningar för en mer direkt styrning av de olika ansvarerna. Det kan till exempel handla om att göra det möjligt att styra krav på effektivisering och kostnadskontroll mer direkt gentemot de enskilda verksamheterna. Detta kan vara särskilt viktigt i en tid då det finns stora behov av att bygga ut transmissionsnätet eller göra återinvesteringar och underhåll i det befintliga transmissionsnätet.

Svårt att dra generella slutsatser av hur olika länder har organiserat verksamheten

Utredningens analys pekar på att det är svårt att dra några generella slutsatser från hur olika länder har valt att organisera och bedriva verksamheten. Det gäller oavsett om utredningen analyserar val av lösning för systemansvaret eller val av verksamhetsform.

Tabell 5.2 Några olika länders sätt att organisera ägandet av transmissionsnätet och systemansvaret

Land	Modell	Ägare	Regeringens möjlighet till styrning och insyn
Ansvar samlat i en organisation (TSO)			
Finland (Fingrid)	TSO	Staten (53 procent)	Hög
Norge (Statnett)	TSO	Staten (100 procent)	Hög
Ansvar samlat i en och samma organisation men uppdelat på olika geografiska områden (TSO)			
Tyskland (TransnetBW)	TSO	Delstaten och kommuner (94 procent)	Låg
Tyskland (Tennet TSO GmbH)	TSO	Nederländska staten (90 procent)	Låg
Tyskland (Amprion)	TSO	Privat	Låg
Tyskland (50 Hertz)	TSO	Privat	Låg
Ansvar uppdelat på två olika organisationer (ISO/ITO)			
Danmark (Energinet)	ITO	Staten (100 procent)	Hög
Storbritannien (National Grid ESO/National Grid) plus två andra bolag som äger nät*	ITO	Privat (börsnoterat)	Låg

Den huvudsakliga slutsatsen av analysen av hur några länder har organiserat ansvaret för transmissionsnätet och systemansvaret är att det är stor variation mellan länderna. Det är därmed svårt att dra lärdomar och exempel från andra länder eftersom möjligheterna till insyn och styrning av bolagen skiljer sig åt mellan länderna. Ländernas förvaltningsmodeller och synen på statens och regeringens möjlighet att styra och få insyn i statligt och privat ägda bolag skiljer sig åt vilket påverkar hur man har valt att organisera verksamheten och vilken verksamhetsform som bedöms vara lämplig.

Även om andra länder har valt bolag som verksamhetsform innebär inte det att dessa länders regeringar har samma möjligheter till styrning av och insyn i verksamheterna. En jämförelse av Danmark och Tyskland visar till exempel att i Tyskland befinner sig regeringen långt från de ansvariga bolagen och den praktiska verksamheten. Regeringen får därmed förlita sig på en mer indirekt styrning och insyn genom den nationella myndighet som ansvarar för reglering och tillsyn, Tysklands motsvarighet till Energimarknadsinspektionen. I Danmark har i stället regeringen ett mycket långtgående mandat när det gäller möjligheterna till insyn i och styrning av bolaget. Den lag som reglerar Energinet är detaljerad och gör att en mycket stor del av de beslut om verksamheten som bolaget vill fatta först måste passera ansvarig

myndighet och i vissa fall ansvarig minister. Det gör att det danska Klimat-, Energi- og Forsyningsministeriet har möjligheter till insyn i och styrning av verksamheten som många motsvarande ministerier i andra länder inte har.

Även när det gäller möjligheterna att styra med olika typer av mål skiljer sig länderna åt. I till exempel Tyskland och Storbritannien bedömer utredningen att verksamheterna framför allt styrs av ekonomiska mål, och att det är svårt för dessa länders regeringar att styra mot andra mål. Det skapar särskilda förutsättningar i de fall som en regering uppfattar att det ansvariga bolaget inte gör nödvändiga investeringar, vidtar ineffektiva åtgärder eller inte har rätt förutsättningar för att göra nödvändiga investeringar. Detta är också skälen bakom att både den tyska och den brittiska regeringen har börjat förbereda för att staten ska kunna ta ett utökat ansvar för transmissionsnätet och systemansvaret. I Tyskland förhandlar till exempel den tyska staten med en av de nuvarande TSO:erna om att köpa tillbaka den del av transmissionsnätet som bolaget äger. I Storbritannien har staten börjat förbereda för att köpa tillbaka delar av den verksamhet som i dag bedrivs av ett börsnoterat bolag. Det handlar då om att köpa tillbaka viss infrastruktur och de delar av bolaget som sköter systemansvaret och lägga detta ansvar i ett statligt ägt bolag. Motivet bakom detta är att stärka principen om oberoende och ägaråtskillnad, och skapa bättre förutsättningar för klimatomställningen.

När detta jämförs med bolagen i de nordiska länderna så är det en uppenbar skillnad eftersom regeringarna i dessa länder har goda möjligheter till både insyn i och styrning av de ansvariga bolagen. Detta eftersom bolagen är statligt ägda. I Finland har till exempel den finska staten genom sitt majoritetsägande i Fingrid möjlighet att vid behov styra bolaget mer mot samhällsmål än mot ekonomiska mål. Även i Danmark har regeringen denna möjlighet även om den danska staten i dag framför allt styr verksamheten utifrån ekonomiska mål och mål om kostnadseffektivitet. Samma möjlighet att styra statliga bolag mot samhällsmål finns i Sverige i det fall som ett bolag också har ett tydligt samhällsuppdrag.

Regeringens kriterier för att ombilda statlig verksamhet till bolag

Regeringen angav i samband med bolagiseringarna i början av 1990-talet ett antal kriterier för att avgöra om statligt finansierad verksamhet kan drivas i

bolagsform.³² Kriterierna har inte ändrats utan får alltså anses vara giltiga. Enligt kriterierna kan en verksamhet vara aktuell för bolagisering om den

- är av betydande omfattning,
- primärt inte styrs av politiska mål och uppgifter,
- bedrivs under fungerande konkurrensvillkor,
- har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel och
- inte innebär någon myndighetsutövning.

Utredningens analys visar att Svenska kraftnäts verksamhet uppfyller två av fem kriterier. Verksamheten är av betydande omfattning. År 2022 omsatte affärsverket knappt 50 miljarder kronor, varav knappt 26 miljarder kronor var flaskhalsinkomster. Antalet årsarbetskrafter var 982. Verksamhetens omfattning och att den redan är fullt ut avgiftsfinansierad med intäkter från elmarknaden innebär att den i grunden har kommersiella förutsättningar.

Ett av kriterierna är att verksamhet som kan bli föremål för bolagisering ska inte styras av politiska mål. Det kriteriet bedömer utredningen att Svenska kraftnät inte uppfyller. Enligt instruktionen ska Svenska kraftnät bidra till de energipolitiska målen³³ och affärsverket är en viktig aktör för att regeringen ska nå de klimat-, energi- och näringspolitiska målen.

Inte heller kriteriet att verksamheten ska bedrivas under fungerande konkurrensvillkor bedömer utredningen att Svenska kraftnät lever upp till. Verksamheten bedrivs inte under fungerande konkurrensvillkor utan utgör fortfarande ett naturligt monopol. Det innebär att Svenska kraftnät bedriver en verksamhet som vid en eventuell bolagisering inte skulle konkurrensutsättas.

Svenska kraftnät har också ansvar för uppgifter som utgör myndighetsutövning.

³² Regeringens proposition 1992/93:100 bilaga 1 s. 92; se även regeringens proposition 1991/92:133 s 25–30.

³³ Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät 3 § punkt 17.

Tabell 5.3 Sammanfattning av om Svenska kraftnät och verksamheten lever upp till regeringens kriterier för en bolagisering

Verksamheten...	Uppfyller kriteriet	Uppfyller inte kriteriet
... är av betydande omfattning	X	
... styrs primärt inte av politiska mål och uppgifter		X
... bedrivs under fungerande konkurrensvillkor		X
... har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel	X	
... inte innebär någon myndighetsutövning		X

Kommentar: X= markerar om Svenska kraftnät uppfyller kriterierna för bolagisering som följer av Prop. 1992/93:100, bilaga 1; se även 1991/92:133, s 25–30.

5.3 TSO: Nät och system i ett bolag

Sammanfattning för- och nackdelar

Fördelar

- Blir mer lik övriga TSOer i Europa.
- Affärsmässigheten antas öka vid en bolagisering.
- Förstärker incitamenten till intern effektivitet.
- Ger möjlighet att bibehålla intern struktur.
- Förbättrade möjligheter till kompetensförsörjning.

Nackdelar

- Försämrar riksdagens och regeringens möjlighet till insyn och regeringens möjlighet till styrning.
- Försämrade möjligheter till finansiering av expansion och mer riskavert.
- Möjligheterna till samarbete med andra myndigheter generellt och på GD-nivå försämras.

En TSO i bolagsform skulle innebära att affärsverksamheten i Svenska kraftnät bolagiseras, det vill säga att systemansvaret och ansvaret för transmissionsnätet överförs till ett helägt statligt bolag. Det skulle också innebära att myndighetsuppgifter som avser elberedskap, säkerhetsskydd och dammsäkerhet som Svenska kraftnät har ansvar för i dag behöver flyttas till en eller flera andra myndigheter.

Ett bolag bör få ett samhällsuppdrag

Svenska kraftnät är en av statens stora samhällsinvesterande myndigheter och elsystemet är en central del av energiförsörjningen. Elsystemet är också en central del i totalförsvarsvarvet. Därför bedömer utredningen att det är

rimligt att ett bolag som har ansvar för transmissionsnätet också får ett tydligt utpekat samhällsuppdrag i bolagsordningen. Samhällsuppdraget skulle kunna formuleras som att ansvaret avser att driva och utveckla transmissionsnätet i syfte att skapa förutsättningar för en samhälls-ekonomiskt effektiv, internationellt konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning. En jämförelse skulle vara att Svenska kraftnät i dag ska bidra till det energipolitiska målet.

Affärsmässigheten kan antas öka vid en bolagisering

Svenska kraftnät ska redan i dag bedriva sitt uppdrag affärsmässigt. Analyser av Svensk kraftnäts verksamhetsform pekar på att verksamhetsformen har en viss betydelse för Svenska kraftnäts kundorientering. Myndighetsformen har, menar Statskontoret, bidragit till att Svenska kraftnät inte utvecklat relationen till sina kunder. Som bolag skulle man sannolikt lagt mer energi och resurser på detta.

En bolagisering antas också vara positivt för den interna effektiviteten

Ett argument för bolagisering är att den interna effektiviteten i verksamheten antas öka. Ett av de ekonomiska målen är att Svenska kraftnät ska ha en kostnadsutveckling som är jämförbar med andra likande bolag i Europa. Myndigheten ingår exempelvis i benchmarkinganalyser av TSO-bolag i Europa som genomförs av CEER.³⁴ Svenska kraftnät anser att det inte går att dra några tydliga slutsatser med utgångspunkt i jämförelserna, bland annat för att det inte finns någon annan TSO som bedrivs i myndighetsform.

Sedan 2020 bedriver Svenska kraftnät ett internt effektivitetsprogram. En del i programmet är att arbeta för att korta ledtiderna för nybyggnation och systemuppgradering av transmissionsnätet. Förutom ledtider har Svenska kraftnät utmaningar med kostnader för bland annat konsulter och beräkningar av samhällsekonomisk nytta av investeringar. Vid en bolagisering skulle man kunna fokusera ännu mer på frågor som rör inre effektivitet. Ett bolag kan exempelvis arbeta med interna bonussystem som kan bidra till en förbättrad lönsamhet.

Analyser genomförda av ESV och Statskontoret pekar på att de ekonomiska målen har haft en liten effekt för att öka den interna effektiviteten i Svenska kraftnät. Inte heller intäktsramen som fastställs av Energimarknads-

³⁴ Council of European Energy Regulators

inspektionen bedöms ha bidragit till ett ökat effektiviseringsstryck i verksamheten eftersom Svenska kraftnäts intäktsram är betydligt högre än verksamhetens kostnader. Vid en bolagisering skulle intäktramen tydligare kunna bidra till ett ökat effektivitetsstryck eftersom ett bolag har större krav på sig att minimera sina kostnader och maximera sina intäkter.

En TSO-lösning ger Svenska kraftnät möjlighet att behålla sin interna organisation

I avsnitt 3.1-5 beskriver utredningen Svenska kraftnäts interna organisation. Organisationen återspeglar i stort det uppdrag som Svenska kraftnät har i dag. Utredningens analys visar också att det finns synergier mellan organisationens olika delar vilka krävs för att Svenska kraftnät ska kunna genomföra sitt uppdrag, exempelvis samarbetar nät- och systemdivisionen inför och vid utbyggnad och upprustning av transmissionsnätet och systemdivisionen är beroende av den kapacitet som nät tillhandahåller för sitt systemansvar. Som utredningen också beskriver i avsnitt 3.4 har IT-divisionen en central roll för Svenska kraftnäts arbete som ansvarig för transmissionsnätet. Den har i uppdrag att strategisk, taktiskt och operativt stödja samtliga verksamheter. Svenska kraftnät beskriver det som att it och digitalisering är en förutsättning för energiomställningen. It är en integrerad del av kraftsystemet och en förutsättning för verksamhetens utveckling. It-systemen behöver fortsätta att utvecklas för att kunna hantera utbyggnaden av elnätet, hantera effekterna av energiomställningen och marknadsintegrationen.

En TSO-lösning där bolaget får ett likande uppdrag som det som Svenska kraftnät har i dag innebär att den interna organisationen i stort kan bibehållas. De två divisionerna, nät och system, bildar tillsammans ett bolag och den nuvarande IT-divisionen i Svenska kraftnät blir en del av bolaget liksom flera av de nuvarande centrala och stödjande funktionerna.

En TSO-lösning kan förbättra möjligheten till en mer strategisk kompetensförsörjning

Svenska kraftnät har i dag vissa utmaningar med sin kompetensförsörjning. Det finns utmaningar bland annat med att hitta rätt kompetens till roller som projektledare och it-konsulter. En bolagisering skulle kunna ge Svenska kraftnät möjlighet att jobba med fler instrument vid rekrytering och kompetensförsörjning som till exempel lönenivåer. Svenska kraftnät ska som myndighet inte vara löneledande. Ett bolag har möjlighet att sätta löner

utifrån andra kriterier jämfört med en myndighet. Men som utredningen tidigare beskrivit är en utmaning för Svenska kraftnät, som de delar med övriga branschen, att det finns en generell kompetensbrist och brist på arbetskraft i branschen. Under de senaste åren har Svenska kraftnät också varit beroende av externa konsulter i flera centrala delar av verksamheten.

Som affärsverk är Svenska kraftnät i praktiken en hybrid mellan en myndighet och ett bolag. Även om Svenska kraftnät formellt är en myndighet präglas den internt av en affärskultur. Många av de som rekryteras har också en bakgrund i näringslivet. Den affärskultur som redan finns i verksamheten skulle sannolikt vara positivt för och understödja den förändring som följer av en bolagisering.

En bolagisering påverkar regeringens möjlighet att styra

En bolagisering skulle innebära att Svenska kraftverk skulle följa privaträttslig reglering i stället för offentligrättslig. Ett bolag som helt eller delvis ägs av staten är en självständig juridisk person utan lydnadsplikt mot regeringen. Utgångspunkt för styrningen av statliga bolag är modellen för bolagsstyrning. Det vill säga att regeringen på riksdagens uppdrag aktivt ska förvalta bolag med statligt ägande så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga. Som utgångspunkt gäller att bolag med statligt ägande ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt.³⁵

I ett bolag utser bolagsstämman styrelsen vilken i sin tur utser den verkställande direktören (VD). Det innebär att VD är direkt ansvarig inför styrelsen, till skillnad från i affärsverket där generaldirektörer svarar inför regeringen precis som styrelsen. Det är en skillnad mot i affärsverk och myndigheter där utnämningmakten ger regeringen rätt att utse generaldirektör och ledamöter till styrelsen. I ett bolag är styrelsens uppdrag att utveckla och driva den operativa verksamheten genom att fastställa mål och strategier för bolagets verksamhet. I ett affärsverk har styrelsen det strategiska ansvaret, medan generaldirektören ansvarar för den dagliga driften.

Bolagsformen är en mycket fri form och regeringen har möjlighet till en långtgående styrning av de statliga bolagen om det finns skäl för det. Praxis är dock att styrningen inte är detaljerad. Styrning av bolag sker via

³⁵ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020 (hämtat från regeringens webbplats).

bolagsordning och ägardirektiv som beslutas vid den årliga bolagsstämman. Vanligtvis är bolagsordningen ganska allmänt hållen och fokuserar på vad som är bolagets uppgifter och uppdrag. Regeringen brukar undvika att i bolagsordningen detaljreglera hur verksamheten ska bedrivas. Det är styrelsens ansvar. Utredningen bedömer därför att en bolagisering skulle begränsa regeringens möjlighet att styra verksamheten.

Organisatoriskt har regeringen samlat styrningen av bolag med statligt ägande under finansministern på Finansdepartementet. En bolagisering skulle innebära att regeringens styrning av Svenska kraftnät skiljs ut från styrningen av myndigheterna på energiområdet och flyttar från Klimat- och näringslivsdepartementet till Finansdepartementet. En bolagisering av Svenska kraftnät medför ändrade förutsättningar för en sammanhållen styrning av energiområdet.

Bolagisering försämrar riksdagens och regeringens möjligheter till insyn och regeringens möjlighet till styrning

I uppdraget till utredningen ingår att se över hur förutsättningarna för regeringens styrning och insyn i verksamheten påverkas av hur verksamheten organiseras. Som utredningen beskrivit är det inget som hindrar regeringen från att ha full insyn i Svenska kraftnäts verksamhet. Det kan ske genom att regeringen ger uppdrag till myndigheten eller har en löpande dialog med generaldirektören och styrelsen. Vid en bolagisering begränsas i normalfallet regeringens insyn till bolagsstämman och ägarrepresentanten, om styrningen följer gängse bolagsstyrningsprinciper.

Ett bolag omfattas inte heller av offentlighets- och sekretesslagen. En bolagisering skulle därför minska regeringens möjlighet till insyn. Det innebär också att bolaget själv får fatta beslut om vad för information som det ska dela med sig av. Regeringen kan som statens ägarrepresentant genom bolagsordningen reglera vad ett bolag ska dela med sig av eller informera om och hur frekvent. Det innebär att regeringen kan reglera vilken insyn som den kan få i ett bolag.

En bolagisering innebär att riksdagens insyn i verksamheten helt skulle förändras. Vid en bolagisering delegerar riksdagen styrningen till regeringen. Riksdagen får i dag information om verksamheten genom budgetpropositionen, avrapporteringar etc. Vid en bolagisering begränsas insynen

primärt till att ta del av regeringens årliga redogörelse för bolag med statligt ägande.³⁶

Möjligheterna till samverkan med andra myndigheter skulle försämrats

Svenska kraftnät har samarbete med flera myndigheter i genomförandet av sitt uppdrag. Samverkan sker på olika organisatoriska nivåer och inom en rad verksamhetsområden i myndigheten. Det nya energipolitiska målet som innebär en fördubbling av elbehovet innebär stora utmaningar för Svenska kraftnät vad gäller en kraftigt öka utbyggnadstakten av transmissionsnätet men också ett behov av att uppgradera nätet. Svenska kraftnät är i genomförandet av sitt uppdrag i behov av att samverka med nationella, regionala och lokala myndigheter såväl som näringslivet. I dag behövs över 100 tillstånd från en rad myndigheter och kommuner för att Svenska kraftnät ska kunna bygga ut eller utveckla transmissionsnätet.

Vid en bolagisering skulle Svenska kraftnäts ställning förändras och möjligheterna till samverkan och samarbete på myndighetsnivå försvåras. Myndigheter som lyder under samma regelverk har enklare att samverka och etablera samarbeten jämfört med en myndighet och ett bolag som lyder under olika regelverk. Ett exempel är att Svenska kraftnäts generaldirektör samverkar i en rad olika frågor både med sina motsvarande kollegor på myndigheterna inom energiområdet och med andra myndigheter.

Myndighetsuppgifter måste flyttas från Svenska kraftnät

En bolagisering skulle innebära att de myndighetsuppgifter som Svenska kraftnät har ansvar för i dag måste flyttas till en myndighet. Svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen och beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen. Svenska kraftnät är även tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen. Vidare har Svenska kraftnät ansvar för att främja dammsäkerheten i Sverige. Konsekvenserna av en flytt av uppgifterna till en eller flera myndigheter behöver analyseras närmare. Utredningen kommer att fortsätta analysera området inom ramen för de två kommande rapporterna om övriga energimyndigheter.

³⁶ Se till exempel regeringens skrivelse 2022/23:140.

Bolagisering ökar kostnaderna för lånefinansiering och kan göra bolaget mer riskavert

Svenska kraftnät är i affärsverksamheten fullt ut avgiftsfinansierat. De avgifter som myndigheten tar ut ska täcka kostnaderna för att driva och utveckla transmissionsnätet. Som utredningen diskuterat står Svenska kraftnät inför stora ny- och reinvesteringar i transmissionsnätet. Som affärsverk får Svenska kraftnät ta upp lån i Riksgäldskontoret. En bolagisering skulle innebära att möjligheten att låna i Riksgäldskontoret för att finansiera investeringar upphör och att bolaget i stället hänvisas till att låna på marknaden. I dagsläget har affärsverket inga lån, bland annat som följd av att inflödet av flaskhalsinkomster har varit mycket högt under 2021 och 2022. När ett framtida lånebehov inträffar skulle en marknadsränta innebära att kostnaderna för att finansiera investeringar ökar. Vidare innebär bolagsformen att bolaget strävar efter att begränsa de ekonomiska riskerna. Det kan vara en nackdel i den nuvarande situationen där behoven av att agera proaktivt, med en ökad finansiell risk, ökar. En bolagisering skulle alltså kunna leda till att Svenska kraftnät blir mer riskavert. Inför en bolagisering behöver konsekvenserna av förändrade finansieringsmöjligheter och riskbenägenhet vägas mot fördelarna med ett bolag.

5.4 ISO/ITO-lösning: Dela upp ansvaret för transmissionsnätet och systemansvaret

Sammanfattning för- och nackdelar

Fördelar

- System får bara fokus på systemuppdraget.
- Kan jobba med mer specialiserad kompetens i ledningen eftersom uppdraget blir mer avgränsat och innebär specialisering av roller.
- Skapar tryck på att system ska bli bättre på det operativa ansvaret att driva systemet.

Nackdelar

- Direkt inflytande över färre åtgärder.
- Behov av ny reglering som ger ISO:n möjlighet att tvinga nätägaren att vidta vissa åtgärder.
- Behöver dubbla kompetenser, exempelvis IT.
- Den samlade kompetensen avseende elnätet finns inte i organisationen.
- Mer komplicerad avgiftsättning, leder till interndebitering.

Ett alternativt sätt att organisera verksamheten är att renodla ansvaren för nät respektive system. För att göra det delas verksamheten i två delar. Detta kan till exempel ske genom att något eller båda av de två ansvaren bolagiseras.

En ITO-lösning innebär att två bolag bildas med ett gemensamt moderbolag. Principen är, oavsett modell, att de två delarna system respektive nät i alla avseenden, organisatoriskt och ekonomiskt, är skilda från varandra.

De för- respektive nackdelar som utredningen diskuterar i avsnittet ovan om en TSO i bolagsform är även giltiga vid en ISO/ITO organisation i bolagsform. I det följande lyfter utredningen de argument som tillkommer och som kan uppstå vid en bolagisering med en ISO/ITO organisation.

Specialisering ger möjlighet till fokus på systemansvaret

En uppdelning av verksamheten i ett system- respektive ett nätansvar skulle innebära att respektive sektion kan fokusera på ett mer avgränsat kärnuppdrag. Respektive verksamhet skulle därmed kunna utveckla en specialistroll inom ramen för nät- respektive systemansvaret. En uppdelning skulle innebära att rollen förtydligas och blir mer avgränsad och att man därmed exempelvis kan arbeta mer fokuserat med rekrytering av specialistkompetenser till ledning och nyckelpositioner. Det ger också möjlighet till renodling och specialisering av befintliga roller i verksamheten.

Bolaget får en mer begränsad verktygslåda

En konsekvens om verksamheten delas upp är att den systemansvarige aktören får färre redskap/åtgärder för att genomföra sitt uppdrag. Ett fokus för den systemansvarige skulle bli att utveckla sin operativa förmåga och bli bättre på att nyttja olika former av stödtjänster. En uppdelning innebär att bolaget inte har nätutbyggnad som egen åtgärd. Samtidigt kräver en uppdelning en reglering som ger den systemansvarige möjlighet att tvinga nätägaren att vid behov vidta vissa åtgärder mot ersättning.

Samverkan med andra aktörer behöver hitta en annan en fast form

En uppdelning skulle innebära att möjligheten till samverkan enligt myndighetsförordningen försvinner. För att få till motsvarande form av samverkan för att utbyta information etc., behöver exempelvis någon form av samverkansorgan etableras. Det skulle kunna vara ett eller flera råd med

medlemmar som utses av regeringen. Ett annat sätt skulle kunna vara en utvecklad lagstiftning där ansvaret för respektive aktör framgår.

Den interna organisationen skulle behöva förändras

Svenska kraftnät har i dag en gemensam IT-division. Division system har också en egen IT-avdelning. En uppdelning skulle innebära att nät respektive system etablera egna IT-avdelningar eller divisioner. It är som vi beskrivit en integrerad del i kraftsystemet, i ledningar och stationer och i driften av systemet och av telenätet. En uppdelning innebär att it-kompetensen behöver dubbleras och att nät respektive system måste ha sina egna it-funktioner.

Som bolag skulle Svenska kraftnät likna övriga TSOer i Europa

I övriga Europa är den systemansvariga och ägaren av transmissionsnätet i allmänhet ett helt eller delägt statligt bolag. Svenska kraftnät har ingen motsvarighet i övriga Europa. En bolagisering av hela eller delar av verksamheten skulle innebära att man blir lik sina motsvarigheter i Europa. Vid en uppdelning skulle utmaningarna kvarstå för den del av verksamheten som förblir i affärsverks- eller myndighetsform.

Svenska kraftnät menar att det är en pedagogisk utmaning att förklara att de behöver förhålla sig till andra regelverk jämfört med sina europeiska motsvarigheter. En utmaning med att vara en myndighet är att lyda under offentlighets- och sekretesslagen eftersom det påverkar Svenska kraftnäts möjligheter att dela information med andra europeiska TSO:er. Både offentlighetsprincipen och sekretessbestämmelserna kan utgöra ett hinder. Oftast går det att lösa men det är tidskrävande.

En bolagisering kräver ny lagstiftning

Inför förslag om bolagisering av hela eller delar av Svenska kraftnät är utredningens bedömning att det skulle krävas ytterligare utredning. Det krävs en utredning av de organisatoriska och legala förutsättningarna för ett bolag och den eventuella del som ska drivas i affärsverks- eller myndighetsform. En sådan utrednings slutsatser behöver remitteras och en proposition behöver lämnas till riksdagen inför beslut om bolagisering. Därutöver behöver myndigheten och det nya bolaget en viss förberedelse tid inför bildandet. Utredningen bedömer att en bolagisering av Svenska kraftnät kan bli möjlig och inledas tidigast 2027.

5.5 Förändra verksamhetsformen från affärsverk till vanlig förvaltningsmyndighet

En ändrad verksamhetsform från affärsverk till vanlig förvaltningsmyndighet innebär att Svenska kraftnät ska följa det ordinarie ekonomiadministrativa regelverket. Det bör inte innebära några förändringar i hur verksamheten finansieras utan nuvarande ordning bör tillämpas även fortsättningsvis. Det är även möjligt att behålla ett avkastningskrav för den avgiftsbelagda verksamheten.

Som förvaltningsmyndighet kvarstår Svenska kraftnäts ansvar för myndighetsuppgifter och dispositionsrätten till anslag på statens budget. En förändring skulle med andra ord inte behöva påverka Svenska kraftnäts uppgifter.

Förvaltningsmyndigheter följer ett uppdaterat regelverk

En fördel med att omvandla affärsverket Svenska kraftnät till en vanlig förvaltningsmyndighet är att myndighetsstyrningen då kan ske enligt det ordinarie ekonomiadministrativa regelverket för myndigheter. Regelverket uppdateras och utvecklas kontinuerligt genom det löpande arbete kring den ekonomiska styrningen som sker vid Finansdepartementet och vid Ekonomistyrningsverket. De särskilda bestämmelser som gäller för affärsverk genomgår inte samma kontinuerliga utveckling.

En väsentlig skillnad i regelverket för affärsverken i förhållande till regelverket för alla andra myndigheter är det finansiella oberoendet och att den finansiella redovisningen har en central plats. För övriga myndigheter gäller omfattande begränsningar i de finansiella befogenheterna. Vidare är resultatet av verksamheten i form av vad verksamheten får för effekt i samhället central i styrningen i stället för det ekonomiska resultatet. Övriga myndigheter är skyldiga att redovisa verksamhetens resultat i förhållande de uppgifter, mål och krav som regeringen beslutat om enligt 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Svenska kraftnät har dock utvecklat sin årsredovisning åt det hållet.

Som affärsverk redovisar Svenska kraftnät finansiella resultat genom nyckeltal som följer av både regelverk och regleringsbrev, såsom räntabilitet, soliditet, kapitalomsättningshastighet, räntetäckningsgrad och självfinansieringsgrad. Sådana krav ställs inte på övriga myndigheter.

Vidare styrs Svenska kraftnät genom ekonomiska mål i regleringsbrevet. Även förvaltningsmyndigheter kan ha avkastningskrav. Det finns exempelvis avkastningskrav för de fastighetsförvaltande myndigheterna Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket som också är kopplat till ett inbetalningskrav till staten, en form av utdelningskrav. Ändras verksamhetsformen för Svenska kraftnät kan regeringen ändå sätta mål i regleringsbrevet med krav på avkastning.

Som affärsverk har Svenska kraftnät ett generellt undantag från samråds-skyldigheten enligt avgiftsförordningen. Ett sådant undantag skulle behöva kvarstå eftersom de avgifter Svenska kraftnät tar ut redan är föremål för samråd genom den intäktsram som Energimarknadsinspektionen beslutar om vart fjärde år.

Regeringen får bättre förutsättningar för uppföljning av verksamheten

Regeringens möjlighet till insyn i verksamheten påverkas inte av om Svenska kraftnät är organiserat som ett affärsverk eller en vanlig förvaltningsmyndighet. Men konsekvensen av det utredningen diskuterade ovan och att Svenska kraftnät som förvaltningsmyndighet skulle följa ett mer utvecklat regelverk som är etablerat i Regeringskansliet ger ökade möjligheter till uppföljning av verksamheten, vilket har påverkan på insynen.

Nackdelar med att förändra verksamhetsformen till en vanlig förvaltningsmyndighet

En nackdel för Svenska kraftnät med en förändrad verksamhetsform från affärsverk till vanlig förvaltningsmyndighet är att man sannolikt kommer att uppfattas som än mer olik övriga TSOer i Europa. Svenska kraftnät är i dag den enda TSO:n som är en myndighet. Att myndigheten bedrivs som ett affärsverk med krav på affärsmässighet ökar likheterna med bolagsformen.

Högre krav på hur avgifter ska följas upp

I FÅB finns bestämmelse, föreskrifter och allmänna råd om hur förvaltningsmyndigheter ska redovisa uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet och investeringar (3 kap 2 §). Regeringen beslutar om avgiftsbudgetar för avgiftsfinansierade myndigheter och bestämmelser finns med krav på hur de ska följas upp, bland annat ska redovisningen omfatta årets intäkter, kostnader, resultat och balanserade resultat enligt indelningen i avgiftsbudgeten. Bestämmelserna omfattar inte affärsverken. En förändrad

verksamhetsform skulle innebära att Svenska kraftnät behöver införa rutiner för avgiftsbudgetering.

Att vara en vanlig förvaltningskultur kan uppfattas som negativt

Analysen av Svenska kraftnät och av andra affärsverk visar att den interna kulturen i affärsverken skiljer sig från den i vanliga förvaltningsmyndigheter. Kulturen beskrivs som mer bolagslik och knyter an till verksamhetens mer affärslika roll. Den mer affärslika kulturen lyfts främst fram som något positivt i samband med rekryteringar. Det kan uppfattas som negativt av potentiella medarbetare och försvåra rekrytering om man fullt ut skulle vara en förvaltningsmyndighet.

Myndigheten skulle få ta över affärsverkets pensionsskuld

Svenska kraftnät redovisar precis som övriga affärsverk pensionsskuld som en post i balansräkningen. Vid utgången av 2022 uppgick skulden till ca 1,6 miljarder kronor.

När övriga förvaltningsmyndigheter flyttade över sina pensionsåtaganden till månatliga premieinbetalningar till Statens pensionsverk (SPV) valde affärsverken att behålla skulden i sin egen bokföring eftersom affärsverken omfattas av särskilda kollektivavtal. Svenska kraftnät kan övergå till en premiebaserad modell för sina pensionsåtaganden om man önskar. För medarbetare födda efter 1998 betalar Svenska kraftnät redan en premiebaserad pension.

SPV bistår affärsverken med att årligen beräkna hur pensionsskulden har förändrats jämfört med föregående år. Förändringen är bland annat beroende av den generella räntenivån. Att affärsverken håller sina pensionsskulder i egen räkning innebär att SPV behöver bibehålla särskild kompetens för att kunna bistå affärsverken i pensionsfrågor. Även Arbetsgivarverket behöver ha särskild kompetens vad gäller regelverk och förutsättningar för affärsverken i pensionsfrågor men också i andra frågor som följer av kollektivavtalen.

Styrelsens roll skulle bli oförändrad

Även som förvaltningsmyndighet bör Svenska kraftnät ledas av en styrelse. Svenska kraftnät uppfyller kriterierna för styrelsemyndighet som följer av Regeringskansliets interna riktlinjer.

I Svenska kraftnäts nuvarande instruktion har styrelsens roll preciserats jämfört med de generella skrivningarna i myndighetsförordningen. Styrelsens ansvar följer i övrigt av myndighetsförordningen och myndighetens instruktionsenliga uppgifter.

5.6 Utredningens bedömning

Utredningens bedömning: Svenska kraftnäts verksamhet kan bedrivas i samtliga tre verksamhetsformer som utredningen haft i uppdrag att analysera. Det är även möjligt att på längre sikt dela upp Svenska kraftnäts kärnverksamhet på olika organisationer i syfte att få till en ökad renodling och specialisering i verksamheterna. En sådan uppdelning kräver dock ytterligare utredning och förändrad lagstiftning.

Valet av verksamhetsform och hur olika ansvar ska organiseras bör göras utifrån vilka ansvarsområden Svenska kraftnät ska ha, statsmakternas behov av styrning och insyn och en bedömning av vilka effektivitetsvinster som en förändring kan få och vilka risker den för med sig.

Utredningen konstaterar att det är svårt att värdera vinsterna med en förändrad verksamhetsform och en renodling av ansvaren för olika verksamheter. Det finns dock tydliga och allvarliga risker med att genomföra en stor omorganisering av Svenska kraftnät.

Samtliga syften och aspekter som departementet önskar uppnå enligt uppdraget för översynen går att uppnå inom ramen för nuvarande verksamhetsform. Det mest effektiva och minst riskfyllda sättet att skapa goda förutsättningar för utvecklingen av det svenska elsystemet och elmarknaden är därför att vidta åtgärder som väsentligt förbättrar regeringens styrning och uppföljning av Svenska kraftnät som ett affärsverk.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen bedömer att det är svårt att värdera de vinster som finns med att ändra Svenska kraftnäts verksamhetsform och att dela upp kärnverksamheten på olika organisationer. Vinsterna är framför allt teoretiska och det finns få konkreta och praktiska erfarenheter från andra länder att använda sig av. Utredningen bedömer att de vinster som går att göra på kort sikt är av mer marginell art. Däremot finns det mycket allvarliga och högst reella risker med att genomföra den här typen av förändringar av Svenska kraftnät i nuläget.

Det har att göra med att Svenska kraftnät befinner sig i en utvecklings- och expansionsfas, och att verket har en mycket central och viktig roll i klimatomställningen och i arbetet med att skapa förutsättningar för en energiförsörjning fri från fossila bränslen. En omvandling av Svenska kraftnät skulle ta tid och resurser i anspråk, och det skulle ta lång tid innan omvandlingen är helt genomförd i praktiken samtidigt som energiomställningen kräver fullt fokus.

Erfarenheter från stora omorganisationer i staten och forskning om sådana förändringar visar att dessa oftast tar längre tid än planerat, leder till periodvisa nedgångar i produktivitet och effektivitet, utmaningar i kompetensförsörjningen och att målen med omorganisationen inte alltid nås. Stora omorganisationer bör därför endast initieras efter ordentliga analyser och noggranna överväganden av lämplig tidpunkt och av möjliga vinster och risker.

I utredningens kontakter med andra statliga myndigheter och aktörer inom energibranschen har det framkommit kritik mot Svenska kraftnät. Men det har också varit tydligt att i stort sett alla aktörer bedömer att Svenska kraftnät är en mycket viktig och kompetent aktör i energiomställningen och att det vore riskfyllt att organisera om verksamheten i nuläget.

Därutöver bedömer utredningen att Svenska kraftnät inte uppfyller alla kriterier som regeringen presenterat för när en affärsverksamhet kan bedömas bli aktuell för ombildning till aktiebolagsform. Svenska kraftnäts verksamhet styrs i allt högre grad av politiska mål och beslut om uppgifter. Verksamheten bedrivs inte heller på en konkurrensutsatt marknad. Att Svenska kraftnät organiserar marknader där upphandling av tjänster sker i konkurrens är inte detsamma som att de egna tjänsterna är konkurrensutsatta.

Givet Svenska kraftnäts betydelse för att uppnå målen på energiområdet bör det finnas ett behov från riksdagens och regeringens sida att ha insyn i verksamheten och för regeringen att vid behov kunna styra verksamheten. Utredningen bedömer att båda dessa möjligheter minskar om Svenska kraftnät ombildas till ett aktiebolag, även om det är statligt ägt. Detta behöver vägas mot en bedömning av vilka effektivitetsvinster som en bolagisering skulle kunna ge.

Utredningen bedömer vidare att samtliga syften och aspekter som departementet vill uppnå genom översynen är möjliga att nå inom ramen för nuvarande verksamhetsform. Det mest effektiva och minst riskfyllda sättet att skapa bättre förutsättningar för utvecklingen av det svenska elsystemet, elmarknaden och energiomställningen är därför att vidta åtgärder som väsentligt förbättrar regeringens styrning och uppföljning inom ramen för affärsverksformen.

I avsnitt 6 lämnar utredningen förslag på hur en sådan tydlig förbättring av styrningen och uppföljningen genom instruktion och regleringsbrev kan åstadkommas. Det innebär att statsmakternas möjlighet till insyn kvarstår liksom regeringens nuvarande möjligheter att styra verksamheten både mot de energipolitiska målen och gällande den inre effektiviteten.

Svenska kraftnäts verksamhet kan bedrivas i samtliga tre verksamhetsformer som utredningen haft i uppdrag att analysera. Det är även möjligt att på längre sikt dela upp Svenska kraftnäts kärnverksamhet på olika organisationer i syfte att få till en ökad renodling, specialisering och fokusering i verksamheterna. En sådan uppdelning kräver dock ytterligare utredning och förändrad lagstiftning.

Valet av verksamhetsform och hur olika ansvar ska organiseras bör i slutändan göras utifrån vilka ansvarsområden Svenska kraftnät ska ha, statsmakternas behov av styrning och insyn och en bedömning av vilka effektivitetsvinster som en förändring kan få och vilka risker den för med sig.

6. Utveckling av regeringens styrning av Svenska kraftnät som affärsverk

6.1 Utgångspunkter för utredningens förslag

Utredningens uppdrag är att se över Svenska kraftnäts uppgifter, ansvar och organisering. Inom myndighetsstyrningen utgör myndighetens instruktion det främsta verktyget för att ange myndighetens uppgifter och definiera ansvarsområdet. Regleringsbrevet används för den årliga styrningen och kan utöver de finansiella befogenheterna bland annat innehålla mål och uppdrag. Utredningen har därför fokuserat på hur Svenska kraftnäts instruktion och regleringsbrev bör utvecklas för att få till en mer ändamålsenlig styrning av och insyn i myndigheten och dess verksamhet.

Svenska kraftnät står inför många utmaningar. Det finns också flera hinder och behov av utveckling som behöver adresseras för att regeringens politiska ambitioner på energiområdet ska kunna realiseras. Flera av dessa utmaningar, hinder och behov rör frågor och områden som inte ryms inom utredningens uppdrag. Utredningens förslag är avgränsade till de utmaningar och problem som går att hantera i närtid genom att regeringen utvecklar sin styrning med instruktion och regleringsbrev. För att skapa så goda förutsättningar som möjligt för Svenska kraftnät att effektivt kunna bidra till en energiförsörjning fri från fossila bränslen behöver därför utredningens förslag kompletteras med andra ändringar i lagstiftning eller andra förordningar.

6.2 Svenska kraftnäts instruktion bör spegla de uppgifter som är centrala för myndighetens roll i utvecklingen av elsystemet

Svenska kraftnät står inför stora utmaningar för att möta behoven av en kraftigt ökad elanvändning. Det behövs bland annat en omfattande utbyggnad av och reinvesteringar i transmissionsnätet³⁷, en ökad användning av systemlösningar vid sidan av ett utbyggt elnät och en ökad samordning med regionnäts- och lokalnätsägare. En utbyggnad av transmissionsnätet som ökar överföringskapaciteten är dessutom beroende av att elproduktionen byggs ut och påverkas av på vilket sätt denna produktion byggs ut. Svenska kraftnät behöver kunskap om var ny elproduktion kommer att anslutas och vilka kraftslag det handlar om. Likaså behöver Svenska kraftnät information om var nya elanvändare kommer att anslutas och omfattningen av deras behov.

Det är dessa utmaningar och behov som ligger till grund för utredningens förslag till instruktionsändringar. Utredningen lämnar inga förslag om området elberedskap och säkerhetsskydd i denna promemoria eftersom det finns beröringspunkter med främst Energimyndigheten. Utredningen återkommer därför till det området vid nästa rapporteringstillfälle.

³⁷ Utredningen använder det begrepp som används i ellagen. I EU-rätten används begreppet överföringssystem.

6.2.1 Svenska kraftnät bör samordna planeringen av elsystemet och ha ett samhällsbyggnadsperspektiv på elförsörjningen

Utredningens förslag: Svenska kraftnät ska med utgångspunkt i ett elförsörjningsperspektiv samordna den långsiktiga planeringen av det nationella elsystemet och sammanlänkningen av detta med andra länder.

Svenska kraftnät ska på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla Sveriges transmissionsnät för el så att det på kort och lång sikt tillgodoser de nationella behoven av överföring av el och i samspel med övriga delar av elsystemet svarar mot kraven på leveranssäkerhet samt i övrigt svarar mot de krav som ställs inom EU:s inre marknad för el.

Svenska kraftnät ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv, internationellt konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning.

Energimarknadsinspektionen ges i uppdrag att utarbeta lagförslag som innebär att det långsiktiga planeringsansvaret för Svenska kraftnät kan finansieras med intäkter från nätverksamheten.

Skälen för utredningens förslag

Ett ansvar för att samordna den långsiktiga planeringen av elsystemet

Behovet av en långsiktig planering av utvecklingen av det nationella elsystemet har framförts från flera håll. Med det nationella elsystemet avses här samtliga sammankopplade produktionsanläggningar, ledningar och stationer för överföring och distribution såväl som energilagringsanläggningar och elanvändare. Elsystemet kallas ibland också för kraftsystemet (Rapport avseende stödtjänster från Svenska kraftnät 2021-10-15). Utredningen tolkar det som att det är alla anläggningar, inklusive anslutningar av elanvändare, och styrningen av dessa som ingår i elsystemet. En sådan tolkning stöds också av hur begreppet elsystem används i elmarknadsdirektivet. Exempelvis ska marknadsreglerna möjliggöra utfasning av fossila bränslen ur elsystemet (artikel 3 f) och marknadsreglerna ska tillhandahålla lämpliga incitament till investeringar i produktion, särskilt långsiktiga investeringar i ett hållbart elsystem (artikel 3 g).

Det behöver finnas en part som tydliggör behov och framtida inriktning utifrån ett systemperspektiv och som ansvarar för att planeringen på central,

regional och lokal nivå samordnas. Det finns en enighet bland regionnätägarna och bland de lokalnätägare som utredningen träffat att Svenska kraftnät bör ha detta ansvar. Svenska kraftnät har kompetensen inom de centrala områdena systemansvar samt förvaltning och byggande av elnät. Verket har sedan länge naturliga samarbeten med de regionala nätägarna och med större elproducenter. Vidare har Svenska kraftnät expertisen vad gäller olika kraftslags påverkan på leveranssäkerheten i elsystemet. Det gör att Svenska kraftnät är den aktör som har bäst förutsättningar att samordna planeringen av utvecklingen av elsystemet utifrån ett systemperspektiv.

Svenska kraftnäts ansvar sträcker sig i dag, något förenklat, så långt som transmissionsnätet sträcker sig. Som systemansvarig myndighet ansvarar Svenska kraftnät också för att alla elektriska anläggningar samverkar på ett driftsäkert sätt. Det finns en tydlig och hierarkisk ansvarsfördelning mellan Svenska kraftnät, regionnätägarna och lokalnätägarna. Varje nätägare har sin kundkrets bestående av de som är anslutna till dennes nät, det gäller både elproducenter och elkonsumenter. Kundansvaret följer ägandansvaret och det är nödvändigt att kundkontakten hålls på den nivå där anslutningen finns. Samtidigt finns det stora beroenden mellan de olika nivåerna i elsystemet och både elproducenter och elanvändare är beroende av att de nätansvariga samverkar på ett effektivt sätt. Det är därför viktigt att planering och åtgärder hänger ihop.

Det finns olika rådgivande organ inrättade vid Svenska kraftnät som syftar till att genom information från verket om olika områden få in synpunkter och råd från aktörer i branschen. Det gäller bland annat planeringsrådet där information lämnas om planeringsfrågor, drifrådet där information lämnas om systemdriftfrågor och elmarknadsrådet där information lämnas om marknadsdesign och marknadsutveckling. Råden samlar representanter för regionnät, lokalnät, elproducenter, leverantörer av balanskraft, någon större industri, branschorganisationen Energiföretagen Sverige, Svenskt näringsliv samt Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen. Någon samverkan eller samordning i egentlig mening är det inte frågan om enligt de nätföretag utredningen har träffat utan mer om att Svenska kraftnät delar med sig av sin information och ger deltagande organisationer möjlighet att lämna synpunkter. Råden anses inte skapa tillräckliga förutsättningar för samordning så att elsystemet utvecklas utifrån ett systemperspektiv. Enligt Svenska kraftnät är råden inte heller utformade med det explicita syftet.

Utöver råden finns det andra forum som Svenska kraftnät leder, till exempel TSO-DSO systemforum.

Regeringen har uttalat att energipolitiken behöver utvecklas för att kunna möta en ökad elanvändning i hela landet och att Sverige behöver planera för att kunna möta ett elbehov om minst 300 TWh 2045. Det finns alltså en tydlig inriktning både i tid och volym för planeringen av elförsörjningen som utgångspunkt för Svenska kraftnät, regionnätsägarna och lokalnätsägarnas samt för elproducenternas planering.

Svenska kraftnät är en av statens samhällsinvesterande myndigheter. Det är fråga om investeringar som har stor betydelse för samhället och Sveriges utveckling och framtida konkurrenskraft. Det ligger därför nära till hands att jämföra infrastrukturen för elsystemet med infrastrukturen för transportsystemet.

När det gäller transportsystemet har Trafikverket ansvaret för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Vidare har Trafikverket ett ansvar för att med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem. Trafikverket har den övergripande bilden över transportsystemet och tar fram ett inriktningsunderlag till regeringen inför den infrastrukturproposition som tas fram ungefär en gång vart fjärde år. När riksdagen har beslutat om propositionen ansvarar Trafikverket för att ta fram den nationella planen för den statliga transportinfrastrukturen medan Sveriges regioner ansvarar för att ta fram länsplaner för den regionala transportinfrastrukturen. Trafikverket är skyldig att bidra med underlag till de planeringsansvariga för länsplanerna och har samråd med regionala företrädare i sin planering. Trafikverket har det operativa ansvaret för byggande, drift och underhåll av alla statliga vägar och järnvägar.

Det finns vissa väsentliga skillnader mellan de två områdena. På transportområdet äger staten större delen av infrastrukturen och både den nationella planen och länsplanerna avser statligt ägd infrastruktur. Vidare bedrivs handel med elenergi som en del av EU:s inre marknad, vilket förutsätter ett detaljerat EU-regelverk om bland annat marknadens funktionssätt, anslutningskrav och krav på drift. Utredningen anser att det trots dessa skillnader är möjligt att dra flera paralleller från Trafikverkets ansvar och

funktion i transportsystemet till Svenska kraftnäts ansvar och funktion i elsystemet. När det gäller regeringens styrning bör Trafikverket därför kunna tjäna som en förebild eftersom behoven av en samordnad planering av elsystemet är lika stora som för transportsystemet.

Mot denna bakgrund anser utredningen att Svenska kraftnät så långt möjligt bör ges en liknande ställning inom elsystemets område som Trafikverket har inom transportsystemets område. Det innebär att Svenska kraftnät får som övergripande uppgift att, med utgångspunkt i ett elförsörjningsperspektiv, ansvara för en samordning av den långsiktiga planeringen av det nationella elsystemet och integrationen av detta med andra länder. Mot bakgrund av ägarstrukturen inom elsystemet får Svenska kraftnät ett samordnande planeringsansvar till skillnad från Trafikverket som har det direkta planeringsansvaret.

Förändringen innebär att Svenska kraftnät får ett bredare ansvar för att se till att och skapa förutsättningar för att det svenska elsystemet utvecklas ur ett systemperspektiv och på ett sätt som gör att de behov som en ökad elanvändning skapar kan mötas så effektivt och säkert som möjligt. Svenska kraftnäts nya ansvar syftar till att åstadkomma en mer sammanhållen planering så att kedjan transmissions-, region- och lokalnät hänger ihop, underlättar etableringen av ny elproduktion och möter behoven av en ökad elanvändning.

Förslaget innebär inte att Svenska kraftnät tar över planeringsansvaret från regionnäts- eller lokalnätsägarna. Deras ansvar för utveckling av det egna nätet liksom deras systemansvar för sin del av det nationella elnätet kvarstår. Förslaget syftar till att ge Svenska kraftnät ett tydligt ansvar för att skapa samarbeten och förutsättningar som ska möjliggöra en långsiktig sammanhållen planering av utbyggnaden och användningen av elnäten som ger största möjliga samhällsnytta. Svenska kraftnät bör också sammanställa underlag om planeringen på olika nivåer och hur den hänger ihop i stort.

Förslaget bedöms vara i enlighet med elmarknadsdirektivet som bland annat anger att varje systemansvarig för överföringssystem ska ansvara för att i nära samarbete med angränsande systemansvariga för överföringssystem och systemansvariga för distributionssystem säkerställa systemets långsiktiga förmåga att bemöta rimlig efterfrågan på överföring av el, samt på affärsmässiga villkor och med vederbörlig hänsyn till miljön driva, underhålla

och utveckla säkra, tillförlitliga och effektiva överföringssystem (artikel 40.1 a).

Ansvar innebär att Svenska kraftnät behöver bygga upp en större analyskapacitet och kapacitet för samordning av planeringen som inkluderar regional och lokal nivå. Lokal och regional nivå har god kunskap om sina behov och kunder och behöver förse Svenska kraftnät med erforderligt underlag, liksom Svenska kraftnät behöver förse dem med erforderligt underlag, exempelvis vad gäller planeringen av systemtjänster och utbyggnad av transmissionsnätet. Svenska kraftnät ökar därmed sin kunskap om de större elkunder, producenter och användare som behöver ansluta regionalt och lokalt. Det innebär att verket får ett breddat underlag när man ska fatta beslut om att vidta eller inte vidta olika åtgärder i sin del av elsystemet. Det bör i sin tur leda till att samhällseffekterna kan värderas på ett bättre sätt i de samhällsekonomiska analyser som ligger till grund för beslut. Svenska kraftnät menar man redan har påbörjat ett arbete i linje med ett sådant ansvar i och med etableringen av TSO-DSO systemforum.

Ett verktyg i det breddade planeringsansvaret som bör kunna användas och utvecklas är de nätutvecklingsplaner som ska tas fram av distributionsnät-företagen och ges in till Energimarknadsinspektionen. På Energimarknadsinspektionen pågår arbete med föreskrifter om nätutvecklingsplaner och myndigheten bedömer att de kommer att underlätta dels nätföretagens möjlighet att motivera en mer proaktiv nätutbyggnad, dels underlätta samordning och effektivisering av nätutbyggnaden.³⁸ Ett annat möjligt verktyg är att skapa ett samarbetsforum inom respektive civilområde³⁹ eller utifrån en annan lämplig geografisk avgränsning där Svenska kraftnät är sammankallande och ansvarig.

Utredningen har bett Energimarknadsinspektionen göra en bedömning av om ett samordningsansvar för den långsiktiga planeringen av elsystemet kan finansieras med intäkter från nätverksamheten. Energimarknadsinspektionen har lämnat preliminär information om att det kan vara rimligt men att det behövs en ändring i ellagens reglering av intäktsramen för transmissionsnät. Utredningen anser därför att Energimarknadsinspektionen bör ges i uppdrag att utarbeta lagförslag som innebär att det långsiktiga

³⁸ Kortare ledtider för anslutning av nya laddningspunkter till elnätet (Ei R2022:08) s. 6.

³⁹ Det finns sex civilområden inom det civila försvaret.

planeringsansvaret för Svenska kraftnät kan finansieras med intäkter från nätverksamheten.

Förtydligande av det operativa ansvaret för förvaltning, drift och utveckling av transmissionsnätet

Svenska kraftnäts nuvarande övergripande uppgift är formulerad i 1 § i instruktionen. Där anges att verket har i uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet. Till skillnad från ansvaret för att samordna den långsiktiga planeringen av elsystemet som utredningen föreslår är denna uppgift avgränsad till det operativa ansvar som åligger Svenska kraftnät som systemoperatör och transmissionsnätsägare. Utredningen anser att uppgiften bör omformuleras i vissa delar för att betona att de nationella behoven ska tillgodoses på både kort och lång sikt liksom de krav som ställs inom EU:s inre marknad för el. Utredningen föreslår att kraven på kostnadseffektivitet, driftsäkerhet och miljöanpassning flyttas till en bestämmelse om att förvalta och bygga ut transmissionsnätet. I den övergripande uppgiften införs i stället krav på leveranssäkerhet, vilket är det centrala och övergripande kvalitetsbegreppet för både systemansvaret och förvaltning respektive utveckling av transmissionsnätet.

Utredningen anser att kravet på affärsmässighet ska finnas kvar. Innebörden av kravet ändras inte. Av affärsverken är det dock bara Svenska kraftnät som har inskrivet i sin instruktion att verksamheten ska bedrivas på ett affärsmässigt sätt och för att förstå vad kravet innebär har utredningen tittat på hur begreppet definieras inom lagstiftningen. Vägledning om hur kravet på affärsmässighet ska förstås finns i regleringen av vissa kommunala bolag.⁴⁰ Gemensamt för dessa är att de ställer krav på att bolagen ska bedriva verksamheten på affärsmässig grund och att de därmed är undantagna från kommunallagens (2017:725) krav på självkostnadsprincipen vid uttag av avgifter och kravet på att näringsverksamhet ska drivas utan vinstsyfte (2 kap. 6 och 7 §§). I propositionen Kommunala kompetensfrågor m.m. anges att kravet på att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund främst innebär att företaget ska basera sin prissättning på en grundlig ekonomisk analys och kalkyl som täcker samtliga kostnader, medel för konsolidering

⁴⁰ Till exempel i ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403), fjärrvärmelagen (2008:263), lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

och utdelning på insatt kapital samt att verksamheten inte blir beroende av stöd eller korssubventioner. Verksamheten ska också bedrivas konkurrensneutralt (prop. 2008/09:21 s. 58).

Givet detta bedömer utredningen att affärsmässighet handlar om en befogenhet för den som agerar på en marknad att bedriva verksamheten med överskott samt att upprätthålla en sund konkurrens på den marknad man agerar inom. I sin roll som transmissionsnätsägare agerar Svenska kraftnät på en monopolmarknad och omfattas därför av Energimarknadsinspektionens intäktsreglering och tillsyn. Affärsmässigheten får i Svenska kraftnäts fall anses ha innebörden att verksamheten ska finansieras med egna intäkter och att verksamheten får redovisa överskott. Affärsmässigheten innebär också att verksamheten styrs med ekonomiska mål, redovisar eget kapital och i övrigt har en finansiell rapportering som motsvarar företags rapportering. Svenska kraftnät har även befogenheter att inom vissa ramar förvärva och bilda bolag samt avyttra aktier. I sin roll som systemoperatör agerar Svenska kraftnät på elmarknaden och skapar marknader för olika stödtjänster där konkurrens ska upprätthållas. Det senar är något som gäller för alla myndigheter som bedriver upphandling.

Mot denna bakgrund anser utredningen att uppgiften i instruktionen bör ha följande lydelse: Svenska kraftnät ska på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla Sveriges transmissionsnät för el så att det på kort och lång sikt tillgodoser de nationella behoven av överföring av el och i samspel med övriga delar av elsystemet svarar mot kraven på leveranssäkerhet samt i övrigt svarar mot de krav som ställs inom EU:s inre marknad för el.

Ha ett samhällsbyggnadsperspektiv som utgångspunkt

Utöver ett samordningsansvar för den långsiktiga planeringen och det operativa ansvaret som transmissionsnätoperatör föreslår utredningen att den övergripande uppgiften även bör betona Svenska kraftnäts samhällsansvar, på motsvarande sätt som gäller för Trafikverket. Det innebär att Svenska kraftnät, med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv, ska skapa förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv, internationellt konkurrenskraftig och långsiktigt hållbar elförsörjning.

Sammantaget innebär förslaget om övergripande uppgift att Svenska kraftnät får ett samordningsansvar för den långsiktiga planeringen av elsystemet, ska ha ett samhällsbyggnadsperspektiv i sin verksamhet och i övrigt ska

genomföra de uppgifter som åligger en systemansvarig på ett sätt som svarar mot de nationella behoven och de krav som ställs inom EU:s inre marknad för el. Det innebär ett bredare och större ansvar för Svenska kraftnät som syftar till att få en mer sammanhållen och effektivare utveckling och utbyggnad av elsystemet.

6.2.2 Instruktionen bör understryka och förtydliga Svenska kraftnäts tre huvudsakliga ansvarsområden

Utredningens förslag: De föreskrifter som anger Svenska kraftnäts övriga uppgifter ordnas under rubrikerna Systemansvar för överföringssystem, Ansvar för att förvalta och bygga ut transmissionsnätet respektive Elberedskap.

Skälen för utredningens förslag: Svenska kraftnät har tre tydliga roller och uppgiftsområden. Det är systemansvaret, ansvaret för transmissionsnätet och ansvaret för elberedskap och säkerhetsskydd. Det finns verksamhetsmässiga kopplingar mellan rollerna och områdena men de är också tydligt avgränsade ansvarsområden. Ansvaret för elberedskap och säkerhetsskydd omfattar hela elsystemet och där utgör vissa uppgifter myndighetsutövning.

De tre rollerna avspeglar sig i den organisatoriska indelningen av verket där division System och division Nät utgör de centrala funktionerna medan övriga divisioner och avdelningar stödjer dessa. Även avdelningen Säkerhet och beredskap utgör en kärnverksamhet i den externa roll som avdelningen har på området. I den ekonomiska redovisningen avspeglas rollerna i tre olika verksamhetsgrenar benämnda systemansvar, transmissionsnät och elberedskap. Det finns även en fjärde verksamhetsgren, telekom, som redovisar intäkter och kostnader för uthyrningen av ledig kapacitet i tele- och kommunikationsnätet. Den är av liten omfattning men eftersom den har en egen finansiering utgör den en egen verksamhetsgren.

Utmaningarna för de olika ansvarsområdena skiljer sig åt i flera avseenden. För transmissionsnätet är det främst det omfattande behovet av utbyggnad och reinvesteringar, för systemansvaret handlar det om att utveckla och använda alla tillgängliga lösningar, inklusive att beställa nätutbyggnad, för att klara kapacitetsbehovet, balansera kraftsystemet med en ökad mängd icke-planerbar elproduktion och implementera nya EU-regler. Den geopolitiska instabiliteten och förändrade hotbilden skapar utmaningar för elberedskapen.

En indelning av Svenska kraftnäts uppgifter i instruktionen efter de tre ansvarsområdena gör det möjligt för regeringen att tydliggöra styrningen för respektive område. På så sätt kan också den kritik som riktats mot hanteringen av systemansvaret adresseras. Indelningen kan också underlätta den interna styrningen eftersom det gör det möjligt att koncentrera ansvaret för samordningen och planeringen till systemansvaret. Mot denna bakgrund anser utredningen att Svenska kraftnäts uppgifter i instruktionen bör anges under rubrikerna Systemansvar för överföringssystem, Ansvar för att förvalta och bygga ut transmissionsnätet respektive Elberedskap.

6.2.3 Systemansvaret bör omfatta bredare samhällsekonomiska analyser, ökade krav på kapacitetsutnyttjandet och bidra till ny produktion

Utredningens förslag: Svenska kraftnät ska

- driva och utveckla transmissionsnätet för el i Sverige och förbindelser med elnät i andra länder baserat på analyser av de samhällsekonomiska effekterna för det nationella elsystemet respektive för sammanlänkningen med andra länder,
- vidta de samhällsekonomiskt motiverade åtgärder som står till buds för att optimera kapacitetsutnyttjandet i transmissionsnätet,
- vidta de samhällsekonomiskt motiverade åtgärder som står till buds för att bidra till försörjningstrygghet för el, och
- analysera, bedöma och informera om var nya anslutningar av produktion av el bör ske för att uppnå en effektiv elförsörjning.

Skälen för utredningens förslag

Analys av samhällsekonomiska effekter för elsystemet som helhet

En väsentlig del av systemansvaret är driften av transmissionsnätet samt att analysera elsystemets behov, planera och beställa åtgärder. Enligt 3 § 1 i instruktionen ska utbyggnaden av transmissionsnätet för el i Sverige och förbindelser med elnät i andra länder baseras på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Det finns inga riktlinjer för vad detta ställer för krav och tillämpningen förefaller i dag leda till att Svenska kraftnät redovisar en samhällsekonomisk kalkyl för varje ny enskild ledning även om det rör sig om flera ledningar som utgör ett system. Detta innebär att kravet leder till ett omfattande arbete på en detaljnivå som till stora delar inte är meningsfullt men som tar värdefull tid i anspråk. Den samhällsekonomiska analysen blir meningsfull först om den utförs på en systemnivå där effekterna för det

nationella elsystemet respektive för sammanlänkningen med andra länder beaktas. Det är av synnerligen stor vikt för energiomställningen att transmissionsnätet byggs ut i snabbare takt än hittills och att alla krafter medverkar till det. De samhällsekonomiskt negativa effekterna av förseningar i utbyggnaden som innebär att efterfrågan på el inte kan mötas kan förutses vara betydande. Utredningen anser därför att kravet på samhällsekonomisk analys bör utformas utifrån ett systemperspektiv som utgår från effekter på elsystemet som helhet och genomförs på systemnivå och inte för enskilda ledningar eller stationer, såvida dessa inte i sig själva utgör ett system. I sina analyser bör Svenska kraftnät särredovisa effekterna för de nationella elområdena från effekterna för andra länder så att denna information är möjlig att beakta inför beslut om investeringar, utveckling och utbyggnad av det svenska elsystemet.

Optimera kapacitetsutnyttjandet i elsystemet

Handel med el sker till övervägande del på den så kallade dagen före-marknaden via särskilda elbörser. Svenska kraftnät beslutar dag för dag vilken överföringskapacitet mellan elområden som görs tillgänglig för handel. Tillgång till överföringskapacitet är en faktor som påverkar prisskillnaderna mellan elområden och tillgången till produktionsresurser och prisnivåer i omkringliggande områden styr vilka prisskillnader som uppstår i dagen före handeln. Det är Svenska kraftnäts uppgift att tillhandahålla kapacitet i transmissionsnätet så att el kan säljas och köpas över elområdesgränserna.

Enligt elmarknadsförordningen ska minst 70 procent av den tillgängliga driftsäkra överföringskapaciteten tilldelas marknaden. Resterande 30 procent får användas för säkerhetsmarginaler, ringflöden och interna flöden för varje kritiskt linjesegment. Förordningen anger att den systemansvarige ska använda motköp (s.k. mothandel) och omdirigering, inklusive gräns-överskridande omdirigering, för att nå minimikapaciteten. Förfaranden för att inskränka handeln får tillämpas endast i nödfall när den systemansvarige tvingas vidta omedelbara åtgärder och omdirigering eller mothandel inte är möjliga. På begäran av Svenska kraftnät får Energimarknadsinspektionen bevilja ett undantag från minimikapaciteten för högst ett år i taget, eller upp till högst två år förutsatt att undantagets omfattning minskar avsevärt efter det första året, om det är nödvändigt för att upprätthålla driftssäkerhet. Svenska kraftnät har beviljats undantag 2020 och 2021 för vissa gränssnitt mellan elområden. För 2022 hamnade avgörandet hos ACER som avslöjade verkets ansökan om undantag. ACER fann att Svenska kraftnät i hög grad

uppfyller målet om att tillhandahålla 70 procent av nätets överföringsförmåga till gränsöverskridande flöden, men att det funnits driftsituationer då Svenska kraftnät inte nått upp till miniminivån och att detta ofta sammanfaller med revisioner eller driftstopp i de svenska kärnkraftsanläggningarna. ACER konstaterade att dessa situationer ger avvikelser från målet som i huvudsak är små och menar att de därför borde gå att hantera genom omdirigering eller mothandel.

Möjligheter till mothandel innebär i normalfallet att Svenska kraftnät kan tilldela mer överföringskapacitet i flaskhalsar, givet att extra produktionskapacitet har upphandlats och kan kopplas in. Omdirigering innebär att elen dirigeras om, från en ledning där kapaciteten är fullt nyttjad till en parallell ledning där det finns utrymme kvar. Den el som Svenska kraftnät handlar upp för mothandel är förhållandevis dyr eftersom den kommer från källor som i vanliga fall inte används på elmarknaden, som exempelvis fossileldad elproduktion i kondens- eller kraftvärmeverk. För Svenska kraftnät ökar alltså kostnaderna vid mothandel jämfört med om verket i stället väljer att begränsa överföringskapaciteten. Kostnadsökningen för verket behöver då vägas mot de samhällsekonomiska effekterna av högre elpriser. Utöver mothandel och omdirigering upphandlar Svenska kraftnät stödtjänster för att upprätthålla överföringskapaciteten vid störningar. Upphandling av stödtjänster bedöms vara avgörande för att hantera de utmaningar som omställningen av energisystemet medför.

Branschorganisationen Energiföretagen Sverige samt regionnäts- och lokalnätsägarna är kritiska mot att Svenska kraftnät inte nått upp till minimikapaciteten på 70 procent och anser att verket i högre grad borde använt sig av mothandel eller upphandlat olika typer av stödtjänster som tillför flexibla resurser. Liknande kritik har framförts av Riksrevisionen som anger att arbetet med mothandel har varit framgångsrikt, men har inlett för sent i förhållande till behoven.⁴¹ Enligt Svenska kraftnät förutsätter mothandel att det finns anläggningar tillgängliga på rätt ställen och de bör också uppfylla vissa krav, såsom miljömässiga krav, för att de ska kunna användas. Det faktiska utbudet av tillgängliga anläggningar som kan användas är därför långt mindre än det teoretiskt möjliga utbudet.

⁴¹ Riksrevisionen (2023) *Statens åtgärder för utveckling av elsystemet* s. 89.

Eftersom riskerna för effektbrist förutses öka väsentligt de kommande åren och överföringskapaciteten därtill har stor betydelse för priset på el, är det viktigt att Svenska kraftnät använder de verktyg som finns att tillgå inom ramen för dess befogenheter för att hålla uppe kapaciteten i transmissionsnätet. En förutsättning är att kostnaden för dessa åtgärder motsvarar den samhällsekonomiska nyttan. Utredningen anser därför att det bör anges i instruktionen att verket ska vidta de samhällsekonomiskt motiverade åtgärder som står till buds för att optimera kapacitetsutnyttjandet i transmissionsnätet.

Bidra till försörjningstrygghet för el

Regeringen har gett Svenska kraftnät och Energimyndigheten i uppdrag att intensifiera arbetet med att stärka försörjningstryggheten i energisektorn på kort och lång sikt (dnr. I2022/02319). Uppdraget omfattar flera deluppdrag varav några redan har avrapporterats. Ett av deluppdragen, som är ställt till Svenska kraftnät, redovisades den 31 mars 2023 och avsåg förslag till en utformning av kapacitetsmekanismer med förutsättningar att ersätta effektreserven och säkerställa resurstillräcklighet efter den 16 mars 2025 i enlighet med tillförlitlighetsnormen för Sverige. Ett annat av deluppdragen, som också är ställt till Svenska kraftnät, ska slutredovisas senast den 29 december 2023 och avser bland annat att myndigheten ska lämna uppdaterade förslag om hur stödtjänstmarknader inklusive skydds- och återuppbyggnadstjänster kan utformas för att ge incitament för potentiella stödtjänstleverantörer, både på produktions- och förbrukningssidan, i syfte att bidra till en robust och effektiv elförsörjning. Svenska kraftnät delredovisar detta uppdrag kvartalsvis under 2023.⁴²

Utredningen konstaterar att en ökad upphandling av ändamålsenliga stödtjänster inte enbart är centralt för att optimera kapacitetsutnyttjandet i befintligt transmissionsnät dag för dag utan även för den långsiktiga försörjningstryggheten inom elförsörjningsområdet. Detta gäller inte minst vid en kraftigt ökad elanvändning och en ökad andel väderberoende kraftslag som försvårar balanseringen av kraftsystemet. Utredningen anser att Svenska kraftnäts ansvar för försörjningstryggheten för el bör tydliggöras i instruktionen. Begreppet försörjningstrygghet används i elmarknadsförordningen. I förordningen om riskberedskap inom elsektorn (EU) 2019/941 används begreppet trygg elförsörjning eller elförsörjningstrygghet.

⁴² Se bland annat Svenska kraftnät (2023) *Stärka försörjningstryggheten Rapport kvartal 3 2023*.

Trygg elförsörjning definieras som ett elsystems förmåga att garantera elförsörjningen till konsumenter, med en tydligt angiven prestandanivå som fastställs av berörda medlemsstater (artikel 2). Innebörden bedöms i huvudsak vara densamma som leveranssäkerhet som definieras som kraftsystemets förmåga att leverera el från producenterna till elanvändarna efter deras behov (se avsnitt 3.3). Det bör därför föreskrivas att Svenska kraftnät ska vidta de samhällsekonomiskt motiverade åtgärder som står till buds för att bidra till försörjningstrygghet för el.

Informera om var anslutning av ny elproduktion bör ske

Utvecklingen av energipolitiken mot att kunna möta en ökad elanvändning i hela landet och ett ökat elbehov om minst 300 TWh 2045 ställer krav på utbyggnad av både elproduktion och eldistribution samt att utbyggnaden så långt möjligt sker i samma takt. För flera av kraftslagen går det troligen snabbare att bygga ut elproduktionen än att bygga ut elnäten men elproducenten är förmodligen ovillig att investera i produktion om den inte går att ansluta till elnätet. Vidare är troligen både industrin och transportsektorn ovilliga att genomföra kostsamma investeringar i byte till fossilfri energi om det inte är säkerställt att denna energi kommer att finnas tillgänglig och till ett konkurrenskraftigt pris. En förutsättning för investeringar i fossilfri elproduktion och fossilfri elanvändning är därmed att det kommer att finnas möjlighet att ansluta till ett elnät med tillräcklig kapacitet. Den fråga utredningen har ställt sig är vilka verktyg Svenska kraftnät har eller skulle kunna ha för att bidra till att utbyggnad av elproduktion och elnät går i samma takt. Syftet är också att på så sätt påskynda utbyggnaden av elproduktionen.

Ett utökat samordningsansvar för den långsiktiga planeringen av elsystemet, som utredningen föreslår i avsnitt 6.2.1, bör innebära att det finns mer information hos Svenska kraftnät om förväntad framtida elproduktion och elanvändning utöver de förfrågningar om anslutning som kommer in till verket i dag. Den nya planeringsprocess som är under implementering i Svenska kraftnät för att möjliggöra en proaktiv utveckling av elsystemet och som beskrivs i avsnitt 4.2 bör också kunna bidra till säkrare bedömningar av vilka åtgärder som bör vidtas i den framtida nätutbyggnaden. Med detta som underlag bör Svenska kraftnät göra analyser och bedömningar av utbyggnadsbehov och tidsåtgången för olika alternativ. Det bör då vara möjligt att bedöma var nya anslutningar av produktion av el behövs eller är önskvärda för att uppnå en samhällsekonomiskt effektiv och säker

elförsörjning och informera marknaden om detta. Det kan till exempel handla om s.k. kapacitetskartor som visar var ledig kapacitet finns i befintligt nät men som också visar rekommenderade anslutningspunkter i planerade framtida nät. Utredningen anser därför att Svenska kraftnät bör ges i uppgift att analysera, bedöma och informera om var nya anslutningar av produktion av el bör ske för att uppnå en samhällsekonomiskt effektiv elförsörjning.

6.2.4 Ett nytt rapporteringskrav införs om överföringskapacitet mellan de nationella elområdena, anslutningar till det nationella elnätet och ledtider för anläggningsinvesteringar

Utredningens förslag: Svenska kraftnät ska årligen till regeringen redovisa och kommentera

- utvecklingen av överföringskapaciteten mellan de nationella elområdena fördelat på utveckling av systemtjänster respektive investeringar i elnätet,
- hur mycket ny elproduktion respektive ny elförbrukning som anslutits till det nationella elnätet fördelat på kraftslag respektive sektor,
- prognoser över utvecklingen i förhållande till de mål som lagts fast för verket baserat på möjliga scenarier, och
- utvecklingen av genomsnittlig ledtid för anläggningsprojekt i investeringsplanen fördelat på intern respektive extern ledtid.

Skälen för utredningens förslag: Förslagen om ändringar i Svenska kraftnäts instruktion syftar till att bidra till en utveckling av elsystemet som gör att det beslutade målet om en 100-procent fossilfri elproduktion 2040 ska nås respektive att inriktningen att kunna möta ett elbehov om minst 300 TWh 2045 ska genomföras. Utredningen bedömer dock att det är viktigt att regeringen även formulerar konkreta mål och indikatorer för att löpande kunna följa utvecklingen i förhållande till målet och den beslutade inriktningen.

Utredningen lämnar i avsnitt 6.3.1 förslag om sådana mål. Målen är fleråriga och sträcker sig ända fram till 2045. Regeringen bör klargöra vilken uppföljning man önskar få i förhållande till målen. Ett särskilt rapporteringskrav bör därför införas i instruktionen.

Svenska kraftnät bör få i uppgift att årligen redovisa hur utvecklingen av överföringskapaciteten utvecklas mellan de nationella elområdena fördelat på utveckling av systemtjänster respektive investeringar i elnätet. Svenska

kraftnät bör även årligen redovisa hur mycket ny elproduktion som anslutits till elnätet fördelat per kraftslag respektive hur mycket ny elförbrukning som anslutits till elnätet fördelat per sektor. Med kraftslag avses vattenkraft, vindkraft, kärnkraft, solkraft och övrig värmekraft. Med sektor avses bostads- och servicesektorn, industrisektorn samt transportsektorn. Varken kraftslag eller sektorer kan fastställas definitivt för hela perioden utan Svenska kraftnät behöver i dialog med Regeringskansliet precisera hur rapporteringen ska se ut. Vidare bör Svenska kraftnät årligen rapportera prognoser över utvecklingen i förhållande till de mål som lagts fast för verket baserat på möjliga scenarier.

Det saknas mått för regeringens uppföljning av Svenska kraftnäts interna effektivitet. Ett mått som bör vara användbart för regeringen och som även kan användas för att vidta åtgärder inom andra myndigheter är ledtiderna för investeringar i anläggningsprojekt. Behovet av att kraftigt korta ledtiderna för att klara en ökad elanvändning är välkänt och Svenska kraftnät har satt upp mål för att korta sina egna ledtider från behov till färdig anläggning. Det bör därför finnas mått som kan användas. Ledtiderna påverkas även kraftigt av andra myndigheters beredning av de tillstånd som Svenska kraftnät behöver, varför både intern och extern ledtid är av intresse. Utredningen anser därför att Svenska kraftnät årligen bör redovisa utvecklingen av genomsnittlig ledtid för anläggningsprojekt i investeringsplanen fördelat på intern respektive extern ledtid. Vilka mått som är relevanta för regeringen bör preciseras i dialog mellan Svenska kraftnät och Regeringskansliet.

6.2.5 Ett nytt samordningsorgan för elförsörjning inrättas vid Svenska kraftnät

Utredningens förslag: Vid Svenska kraftnät ska det finnas ett samordningsorgan för elsystemets långsiktiga utveckling som benämns Elförsörjningsrådet.

Rådet ska bistå Svenska kraftnät i genomförandet av

- samordningen av den långsiktiga planeringen av det nationella elsystemet och integrationen av elsystemet med andra länder,
- åtgärder för att bidra till försörjningstrygghet för el samt
- bedömningar om var nya anslutningar av produktion av el bör ske för att uppnå en effektiv elförsörjning.

Myndighetschefen ska vara ordförande i Elförsörjningsrådet.

Regeringen utser ledamöterna i Elförsörjningsrådet för en bestämd tid.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen lämnar förslag om ändringar i Svenska kraftnäts instruktion som både innebär nya centrala uppgifter för verket och ett förtydligande av nuvarande uppgifter. Syftet med detta har varit att klargöra regeringens prioriteringar, få en bättre samordning av hela elsystemet och lägga en ny grund för myndighetens interna styrning. Som tidigare framhållits kräver uppgifterna ett samarbete och en samordning med främst de regionala och lokala nätägarna men även med större elproducenter och elanvändare, med företrädare för energibranschen och med andra myndigheter. Eftersom genomförandet av uppgifterna är mycket viktiga för Sveriges framtida elförsörjning anser utredningen att regeringen bör inrätta ett samordningsorgan för elsystemets långsiktiga utveckling vid Svenska kraftnät, Elförsörjningsrådet. Syftet med rådet är att skapa bättre förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv utveckling av elsystemet och att de energipolitiska målen ska nås. Rådet ska bidra med vägledning och säkra att flera perspektiv beaktas i processerna så att utvecklingen sker utifrån ett systemperspektiv och främja ett mer samordnat agerande av systemets alla parter och intressenter.

Utredningen bedömer att det är viktigt att det är regeringen som utser ledamöterna i rådet. Det ger rådet legitimitet och understryker att regeringen anser att systemets parter och intressenter har ett gemensamt ansvar för att elsystemet utvecklas på ett sätt som är bra för Sverige. Att regeringen utser

rådets ledamöter gör att de deltar på ett personligt mandat och kan bistå med konkret stöd och rådgivning till Svenska kraftnät vid rådets möten.

Generaldirektören för Svenska kraftnät bör vara ordförande i rådet och de ledamöter som utses bör vara på VD- och GD-nivå eller ledande befattningshavare nära dessa. Skälet för detta är att det är viktigt att rådet kan diskutera strategiskt viktiga vägval och att de deltagande parterna kan lita på att det som kommer upp på rådets möten är förankrat i de enskilda deltagande organisationerna. Det är därför viktigt att ledamöterna har starka och tydliga beslutsmandat i de organisationer som de representerar i rådet. Rådet bör bestå av representanter för samtliga fem regionnätägare, representanter för stora elproducenter samt Energimarknadsinspektionen och Energimyndigheten.

Rådet bör bistå Svenska kraftnät i genomförandet av

- samordningen av den långsiktiga planeringen av det nationella elsystemet och integrationen av elsystemet med andra länder,
- åtgärder för att bidra till försörjningstrygghet för el samt
- bedömningar om var nya anslutningar av produktion av el bör ske för att uppnå en effektiv elförsörjning.

I avsnitt 6.2.1 framför utredningen att Svenska kraftnät kan skapa samarbetsforum inom respektive civilområde eller annan lämplig geografisk indelning som ett led i ansvaret att samordna den långsiktiga planeringen av elsystemet. Dessa skulle kunna förse Elförsörjningsrådet med underlag för den centrala samordningen och vara en viktig del i att realisera den operativa samordningen av elsystemet på områdesnivå.

6.2.6 De preciserade uppgifterna för styrelsen ändras

Utredningens förslag: Styrelsen i Svenska kraftnät ska särskilt ägna sig åt

- investeringsplaneringen och utvecklingen av ledtider för investeringarna,
- utvecklingen av överföringskapaciteten i transmissionsnätet och leveranssäkerheten,
- att verksamheten motsvarar kraven på beredskap och säkerhetsskydd, och
- bedömningar av myndighetens interna effektivitet.

Skälen för utredningens förslag: En myndighetsstyrelses ansvar och uppgifter regleras genom 3 och 4 §§ i myndighetsförordningen. Enligt

bestämmelserna ansvarar styrelsen inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel (3 §). Myndighetens ledning ska besluta arbetsordning och verksamhetsplan, säkerställa intern styrning och kontroll samt avgöra ärenden av principiell karaktär, större betydelse eller som avser föreskrifter (4 §).

För Svenska kraftnät finns en precisering av styrelsens ansvar i 10 § i instruktionen. Där anges att styrelsen särskilt ska

1. ägna sig åt den långsiktiga planeringen inom koncernen,
2. bestämma hur rapportering och samordning mellan Svenska kraftnät och koncernens företag ska ske,
3. svara för att de krav beaktas som ställs på verksamheten med hänsyn till totalförsvaret, energipolitiken, regionalpolitiken och miljöpolitiken, och
4. se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamhetens olika delar.

Preciseringarna ersätter inte myndighetsförordningens bestämmelser utan anger vissa prioriterade områden. Det är ovanligt att regeringen beslutar om sådana preciseringar för styrelsen i instruktionen. Samtidigt bör instruktionen vara ett lämpligt ställe när regeringen vill ge tydliga anvisningar till styrelsen. Mot bakgrund av Svenska kraftnäts centrala roll i energiomställningen, den långsiktighet som behöver finnas i styrningen och de förslag till instruktionsändringar som utredningen lämnar finns det skäl att se över bestämmelsen om vad styrelsen särskilt bör ägna sig åt.

Utredningen lämnar förslag om att det inrättas ett Elförsörjningsråd vid Svenska kraftnät där ledande företrädare för nätföretag, elproducenter och energimyndigheter ingår. Rådet ska enligt förslaget ägna sig åt samordning av planeringen av elsystemet, försörjningstrygghet för el och bedömningar av var nya anslutningar bör ske. Rådets roll sträcker sig alltså utanför Svenska kraftnäts egen verksamhet och tar sikte på hela elsystemet. Inrättandet av rådet kan avlasta Svenska kraftnäts styrelse och skapa förutsättningar för styrelsen att koncentrera sig på den strategiska roll i utvecklingen och ledningen av verksamheten som styrelsen har enligt myndighetsförordningen.

Det finns några områden inom Svenska kraftnäts egen verksamhet som är av särskild betydelse för de energipolitiska målen och Sveriges elförsörjning och där styrelsen bör ha en tydlig strategisk roll. Det gäller investeringsplaneringen där styrelsen bör ha ett ansvar för att innehållet är välavvägt i förhållande till behoven, att träffsäkerheten ökar och att de interna ledtiderna kortas. Det gäller även utvecklingen av överföringskapaciteten i transmissionsnätet och leveranssäkerheten som utgör centrala delar i systemansvaret och för utvecklingen av elmarknaden. Regeringen har uttalat att den under hösten 2023 avser lägga fram en energipolitisk inriktningsproposition som omfattar ett planeringsmål och ett leveranssäkerhetsmål för elsystemet (prop. 2023/24:1 utg.omr. 21). Vidare lämnar denna utredning förslag om införande av målsatta nivåer för överföringsförmågan. Styrelsen bör ta ansvar för att det finns en planering inom Svenska kraftnät för att nå dessa mål.

Det förändrade säkerhetspolitiska läget för Sverige innebär ett större fokus på säkerhetsskydd och beredskap och där utgör skyddet av Sveriges elförsörjning ett prioriterat område för både det militära och civila försvaret. Styrelsen bör ansvara för att Svenska kraftnät vidtar de åtgärder som är nödvändiga inom sitt ansvarsområde.

Ytterligare ett område som bör vara särskilt viktigt för styrelsen är att säkerställa att Svenska kraftnäts verksamhet bedrivs effektivt, vilket är av stor betydelse både för uppfyllandet av de energipolitiska målen och Sveriges konkurrenskraft. Det innebär att styrelsen bör säkerställa att det finns mått och metoder för att bedöma effektiviteten.

I förhållande till de punkter som anges som särskilt prioriterade i den nuvarande instruktionen bedömer utredningen att planeringsansvaret i punkt 1 bör ges ett tydligare fokus på investeringsplanering och överföringskapacitet.

Vidare bör punkt 2 om hur rapportering och samordning mellan Svenska kraftnät och koncernens företag ska ske, flyttas till bestämmelsen i instruktionen om styrelsens ansvar för att statens intressen som ägare tas tillvara i affärsverkskoncernens företag (9 §). Det motsvarar utformningen av Luftfartsverkets instruktion.

Avseende punkt 3, om hänsyn till totalförsvaret, energipolitiken, regionalpolitiken och miljöpolitiken, täcks totalförsvaret in genom ett

preciserat ansvar för säkerhetsskydd och beredskap. Energipolitiken omfattas av alla de områden där utredningen anser att styrelsen bör ha en tydlig strategisk roll. Vad gäller miljöpolitiken och regionalpolitiken finns särskilda regelverk som Svenska kraftnät ska följa. Miljöbalken innehåller bland annat en rad bestämmelser som ska beaktas vid uppförande av nya stationer eller dragning av nya ledningar. Bland annat länsstyrelsen bevakar att detta också sker. I förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete anges att statliga myndigheter, inom sina verksamhetsområden, ska verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås (18 §). Där finns bland annat krav på samråd och informationsansvar. Tillväxtverket ska stödja och länsstyrelserna ska främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet (19 och 21 §§). Utredningen menar att det är självklart att Svenska kraftnät ska följa gällande regelverk och att det finns myndigheter, regioner och kommuner som bevakar dessa områden. Styrelsen är enligt myndighetsförordningen ansvarig för att verksamheten vid Svenska kraftnät bedrivs enligt gällande rätt. Utredningen anser att det inte innebär någon precisering att ange ansvar för hela politikområden utan det följer av det samlade ansvaret för verksamheten.

Utredningen bedömer att inte heller punkten 4 om underlag till regeringen utgör någon tydlig precisering i förhållande till myndighetsförordningens bestämmelser.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det i instruktionen bör anges att styrelsen i Svenska kraftnät särskilt ska ägna sig åt investeringsplaneringen och utvecklingen av ledtider för investeringarna, utvecklingen av överföringskapaciteten i transmissionsnätet och leveranssäkerheten, att verksamheten motsvarar kraven på beredskap och säkerhetsskydd, samt bedömningar av myndighetens interna effektivitet. Behovet av preciseringar motiveras med det exceptionella läge som energiomställningen innebär och fråntar inte styrelsen det ansvar för verksamheten som följer av myndighetsförordningen.

Ledamöter i myndighetsstyrelser ska vara obundna av olika partsintressen för att undvika jäv och intresse- eller lojalitetskonflikter. En ledamot i en myndighetsstyrelse ska uteslutande företräda myndigheten. Detta innebär en tydlig skiljelinje mellan Elförsörjningsrådet, där branschföreträdare bör ingå, och styrelsen där dessa inte kan ingå. Styrelsen bör i stället bestå av kompetenser inom investeringsplanering, styrning av stora organisationer,

arbete med effektiviseringar såsom digitalisering och säkerställande av beredskap och säkerhetsskydd. Även kompetens inom upphandlingsfrågor och arbete mot korruption kan vara relevant. Inom den statliga sfären bör sådan kompetens finnas hos till exempel Trafikverket, Fortifikationsverket, Skatteverket, Försvarsmakten och Upphandlingsmyndigheten. Kompetens bör även sökas inom näringslivet. Det är brukligt att inte bara söka personer som är aktivt verksamma i olika myndigheter och företag utan även personer som har tidigare erfarenhet av lämplig verksamhet och relevant kompetens, inte minst inom områdena elförsörjning och elmarknad. Utredningen konstaterar att flera av kompetenserna finns i den nuvarande styrelsen men att den inte är fulltalig.

Utredningen anser att den föreslagna regleringen för styrelsen innebär en tydlig prioritering från regeringens sida. Vidare blir det tydligt i instruktionen att Elförsörjningsrådets och styrelsens roller ska komplettera varandra. Arbetsfördelningen mellan rådet och styrelsen bör regleras i myndighetens arbetsordning.

6.2.7 Kravet att Svenska kraftnät ska bedriva tjänsteexport tas bort

Utredningens förslag: Bestämmelsen att Svenska kraftnät ska bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde tas bort.

Skälen för utredningens förslag: Enligt sin instruktion ska Svenska kraftnät bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde (3 § punkt 6). I årsredovisningarna för 2021 och 2022 anger Svenska kraftnät att verket inte bedriver någon tjänsteexport. I tidigare årsredovisningar nämns inte tjänsteexport alls. Bestämmelsen i instruktionen förefaller därför inte ha någon betydelse.

I Statskontorets myndighetsanalys av Svenska kraftnät ingår bland annat en analys av kravet på tjänsteexport och att någon redovisning av detta inte lämnas av Svenska kraftnät. Statskontoret anser att det är oklart om Svenska kraftnät fullgör sitt uppdrag enligt instruktionen och föreslår att regeringen ändrar eller helt tar bort regleringen om tjänsteexport i Svenska kraftnäts instruktion.⁴³

⁴³ Statskontoret 2021:14 s. 131.

Bestämmelser som rör tjänsteexport finns i 4 § avgiftsförordningen (1992:191) som innehåller bestämmelser som ger myndigheter rätt att ta ut avgifter för vissa varor och tjänster utan ett särskilt bemyndigande om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Tjänsteexport ingår i detta bemyndigande. I ESV:s allmänna råd till 4 § definieras tjänsteexport som sådana tjänster som inom eller utom riket tillhandahålls av användare i utlandet. I 5 § andra stycket avgiftsförordningen regleras att om regeringen inte har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning). I ESV:s allmänna råd till bestämmelsen anges att av detta följer att myndigheten själv får bestämma avgiftens storlek för tjänsteexport så att full kostnadstäckning uppnås. Av 1 a § avgiftsförordningen följer dock att affärsverken inte omfattas av 4 § eller 5 § andra stycket avgiftsförordningen.

I FÅB finns bestämmelser om tilläggsupplysningar som anger att utöver vad som följer av övriga bestämmelser i förordningen ska årsredovisningen innehålla de tilläggsupplysningar som Ekonomistyrningsverket föreskriver (7 kap. 1 §). Vad gäller tjänsteexport anger ESV:s föreskrifter till 1 § att myndigheten i not till Intäkter av avgifter och andra ersättningar ska särredovisa bland annat avgiftsintäkter från tjänsteexport och att kravet på särredovisning av tjänsteexport gäller oavsett om den bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen eller ett särskilt bemyndigande och oavsett vilket ekonomiskt mål som gäller för tjänsteexporten. Av 1 § förordningen följer dock att affärsverken inte omfattas av dessa bestämmelser.

Det finns alltså inte några bestämmelser om tjänsteexport i det ekonomi-administrativa regelverket som omfattar affärsverken. Alla tre affärsverken har dock bemyndiganden om tjänsteexport i sina instruktioner. Sjöfartsverket får, inom ramen för sina huvuduppgifter, i sin affärsverksamhet bedriva tjänsteexport (5 b § punkt 2). Luftfartsverket får direkt eller genom till verket knutna bolag bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde (2 a § punkt 3).

Utredningens uppdrag är avgränsat till Svenska kraftnät. Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet enligt 8 kap. 1 § ellagen (1997:857) och 6 § förordningen (2023:241) om det nationella elsystemet. Det innebär att Svenska kraftnät ska följa bestämmelserna för systemansvariga för överföringssystem i elmarknadsförordningen och verkar inom EU:s inre marknad för el. Elmarknadsförordningen ställer bland annat krav på

sammanlänkning av medlemsstaternas överföringssystem och om kapacitetstilldelning i sammanlänkningarna. Bestämmelserna innebär att Svenska kraftnät erhåller intäkter från andra länder. Bemyndigandet för detta följer av att myndigheten är systemansvarig myndighet. Svenska kraftnät har inte någon försäljning av varor eller tjänster till utlandet utanför systemansvaret. Utredningen anser därför att det saknas skäl för reglering av tjänsteexport och att bestämmelsen i instruktionen bör tas bort.

6.2.8 Förslagen innebär en ny instruktion för Svenska kraftnät

De föreslagna ändringarna av Svenska kraftnäts instruktion med flera tillägg och en ny struktur innebär så stora förändringar att de motiverar att en ny instruktion införs.

6.3 Nya mål, uppdrag och bestämmelser om årsredovisningen i regleringsbrevet

Regleringsbrev är de regeringsbeslut som årligen utfärdas till myndigheterna baserat på riksdagens beslut om statens budget för det kommande året. Myndighetens instruktion utgör en utgångspunkt för regleringsbrevet tillsammans med andra styrande lagar och förordningar samt de politiska prioriteringarna för respektive område. I regleringsbrevet preciserar regeringen sin styrning av den statliga verksamheten och anger för myndigheterna de finansiella villkor som ska gälla under budgetåret. I detta avsnitt lämnar utredningen sina förslag om ändringar i regleringsbrevet för Svenska kraftnät.

6.3.1 Svenska kraftnät bör få i uppdrag att ange målnivåer för ökning av överföringskapaciteten

Utredningens förslag: Svenska kraftnät får i uppdrag att ta fram mål för ökning av överföringskapaciteten mellan de nationella elområdena SE3–SE4, SE2–SE3 och SE1–SE2. Målen ska ange hur mycket överföringskapaciteten i transmissionsnätet minst bör öka i MW i årsmedelvärde till 2030, 2035, 2040 och 2045 för att möta ett elbehov om minst 300 TWh 2045. Svenska kraftnät ska föreslå ett lämpligt startår för målen. Förslaget till mål för 2030 ska redovisas i verksamhetsplanen för 2025 och avse ett fast mål. Förslagen till resterande etappvisa mål ska redovisas senast den 31 juli 2024 och avse inriktningsmål.

Skälen för utredningens förslag: Investeringsplanen för Svenska kraftnät som riksdagen tar ställning till och som regeringen beslutar om i

regleringsbrevet visar en ekonomisk plan för investeringsverksamheten. Regeringen fattar också särskilda beslut om större investeringsprojekt och om utlandsförbindelser som anger beloppsgränser per projekt. Som utredningen redogör för i avsnitt 4.2 har investeringsplanen av olika skäl haft dålig träffsäkerhet och effekterna av detta för kapaciteten i elnäten har inte varit tydliga. Utredningen bedömer att den nuvarande strukturen på investeringsplanen och beloppsgränsen för regeringsbeslut är ändamålsenlig men att planen behöver kompletteras med ett mått som visar hur kapaciteten i transmissionsnätet utvecklas över tid för att effekterna av genomförda och planerade investeringar ska bli tydliga. Även andra åtgärder inom systemansvaret har effekter för tillgången till kapacitet och ett mått bör därför även inkludera sådana åtgärder.

Inriktningen att kunna möta ett elbehov om minst 300 TWh 2045 bör utgöra grunden för ett kapacitetsmått. Inriktningen är dock angiven som ett mått på årsförbrukningen av el. Kapaciteten i transmissionsnätet mäts i stället i hur många MW el som tilldelas marknaden dag för dag, dvs. tilldelad överföringskapacitet. Branschorganisationen Energiföretagen Sverige har framfört att Svenska kraftnät bör ha ett mål för överföringskapaciteten i transmissionsnätet. Med ett sådant mål kan verksamheten i alla dess beståndsdelar styras på ett tydligt sätt och verksamheten kan då bättre prioritera sina uppgifter utefter hur effektivt de bidrar till måluppfyllnaden, enligt Energiföretagen. Energiföretagen har framfört till utredningen att målet skulle kunna utformas som årlig genomsnittlig marknadstilldelad kapacitet över de tre snitten mellan Sveriges elområden. Utredningen bedömer att sådana mål skulle vara ändamålsenliga.

Utredningen anser också att målen behöver få tydliga tidsgränser för när de ska nås och att det är lämpligt att ange tidsintervaller fram till 2045. Det ligger närmast till hands att den första tidsgränsen sätts till 2030 i enlighet med tidsramen för Agenda 2030. Därefter bör mål sättas upp etappvis för vart femte år fram till 2045. På så sätt erhålls också en plan för ökningen av överföringskapaciteten. Målen för 2030 bör kunna fastställas baserat på nuvarande planering medan målen för 2035, 2040 och 2045 bör utgöra inriktningsmål.

Utredningen anser att Svenska kraftnät bör få i uppdrag att ta fram förslag som kvantifierar målen. I uppdraget bör ingå att ta fram mål för ökning av överföringskapaciteten mellan de nationella elområdena SE3–SE4, SE2–SE3

och SE1-SE2. Målen ska ange hur mycket överföringskapaciteten i transmissionsnätet minst bör öka i MW i årsmedelvärde till 2030, 2035, 2040 och 2045 för att möta ett elbehov om minst 300 TWh 2045. Svenska kraftnät ska föreslå ett lämpligt startår för målen. Förslaget till mål för 2030 ska redovisas i verksamhetsplanen för 2025 och avse ett fast mål. Förslagen till resterande etappvisa mål ska redovisas senast den 31 juli 2024 och avse inriktningsmål.

Utredningen lämnar i avsnitt 6.2.4 förslag om att ett nytt rapporteringskrav bör införas i Svenska kraftnäts instruktion. Rapporteringskravet omfattar bland annat att Svenska kraftnät årligen till regeringen ska redovisa utvecklingen av överföringskapaciteten mellan de nationella elområdena fördelat på utveckling av systemtjänster respektive investeringar i elnätet samt prognoser över utvecklingen i förhållande till de mål som lagts fast för verket baserat på möjliga scenarier. Rapporteringskravet utgår från att regeringen beslutar om mål för överföringskapaciteten eller liknande mål.

6.3.2 Svenska kraftnät bör omfattas av krav på resultatredovisning

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 10 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag om att årsredovisningen ska innehålla en förvaltningsberättelse ska inte tillämpas av Svenska kraftnät. I stället ska myndigheten tillämpa bestämmelserna om resultatredovisning i 3 kap. 1 § första stycket, 2 § och 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Detta ska tillämpas fr.o.m. årsredovisningen för 2025.

Skälen för utredningens förslag

Svenska kraftnät bör redovisa verksamhetens resultat i förhållande till beslutade uppgifter, mål och krav

Utredningens förslag om ändringar i Svenska kraftnäts instruktion innebär att centrala uppgifter för att möta en utökad elanvändning har lagts till eller förtydligats. För att få en sammanhållen styrkedja finns det andra regelverk som knyter an till de uppgifter som anges i instruktionen. Det gäller bland annat bestämmelser om intern styrning och kontroll och bestämmelser om resultatredovisning i årsredovisningen. För styrningen av Svenska kraftnät är kopplingen mellan instruktionen och resultatredovisningen av särskilt intresse.

Bestämmelser om resultatredovisning är en del av regelverket för den ekonomiska styrningen i staten. Den ekonomiska styrningen består av resultatstyrning, där resultatredovisning i förhållande till mål och uppgifter utgör en del, och finansiell styrning, som anger myndighetens finansiella ramar och befogenheter. Bestämmelser om resultatredovisning finns i budgetlagen och i det ekonomiadministrativa regelverk som gäller för myndigheterna. Budgetlagen anger att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen (10 kap. 3 §).

För myndigheterna, med undantag för affärsverken, gäller bestämmelser i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Där anges att myndigheterna i årsredovisningen ska lämna en resultatredovisning (2 kap. 4 §). Resultatredovisningen ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Den ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling (3 kap. 1 §). I tillägg till förordningens bestämmelser finns föreskrifter och allmänna råd från ESV. Bland annat anger föreskrifterna att myndigheten ska ta fram resultatindikatorer och redovisa enligt dessa.

Affärsverken är undantagna från tredje kapitlet FÅB med bestämmelser om resultatredovisning. De ska i stället lämna en förvaltningsberättelse i sin årsredovisning (10 kap. 1 § FÅB). Begreppet förvaltningsberättelse används i årsredovisningslagen (1995:1554) som gäller för bland annat aktiebolag. Vad förvaltningsberättelsen ska innehålla för affärsverk regleras inte på förordningsnivå utan i ESV:s föreskrifter till FÅB. Där framgår att det i förvaltningsberättelsen ska ingå en översikt över årets verksamhet. Vidare anges att de krav som statsmakterna ställer på affärsverken avseende exempelvis servicegrad och särskilda regionala och sociala hänsynstaganden ska redovisas samt att affärsverk också ska kommentera graden av måluppfyllelse. I övrigt är redovisningskraven i huvudsak inriktade mot den finansiella rapporteringen totalt och per rörelsegren med angivande av olika ekonomiska nyckeltal såsom resultat före finansiella poster, sysselsatt kapital och omsättning. Särskilda upplysningar ska lämnas om sådana förhållanden som inte ska redovisas i balansräkningen, resultaträkningen eller noterna,

men som är viktiga för bedömningen av affärsverkets eller affärsverkskoncernens ställning och resultat.

Utredningen anser att de krav som ställs på förvaltningsberättelsen är vaga och tar inte avstamp i vilka resultat som uppnåtts och hur verksamheten har utvecklats i förhållande till mål eller uppgifter. De krav som ställs på förvaltningsberättelsen bedöms därför inte motsvara de krav som ställs på resultatredovisningen vad gäller att beskriva och analysera resultatet av verksamheten i termer av vad myndigheten har åstadkommit med sin verksamhet och vilken effekt det har fått i samhället. Eftersom det inte finns någon koppling mellan förvaltningsberättelsen och instruktionen innebär gällande regelverk att regeringen behöver använda sig av särskilda återrapporteringskrav och uppdrag om den vill följa upp uppgifterna i Svenska kraftnäts instruktion.

Svenska kraftnäts verksamhet är av stor betydelse för samhällsutvecklingen och för att nå de energipolitiska målen. Regeringens styrning är därför långt ifrån begränsad till resultat i ekonomiska termer utan fokus är i stället i allt högre grad på vilka effekter verksamheten får i samhället. Utredningen anser därför att det finns skäl för att Svenska kraftnät bör omfattas av bestämmelserna i FÅB om att lämna en resultatredovisning i årsredovisningen i stället för en förvaltningsberättelse. På så sätt införs ett tydligt ramverk för redovisningen av verksamhetens resultat vid sidan av den finansiella rapporteringen.

Svenska kraftnät bör redovisa en uppföljning av investeringsplanen enligt de krav som gäller för samhällsinvesterande myndigheter som inte är affärsverk och redovisa sin kompetensförsörjning

Bestämmelserna i FÅB om resultatredovisning innehåller även krav på att följa upp och kommentera väsentliga avvikelser gällande den investeringsplan som är beslutad för verksamheten (3 kap. 2 § andra stycket). ESV:s föreskrifter anger att uppföljningen av investeringsplanen ska ske i samma struktur som den som anges i regleringsbrevet och att både betydande förseningar och tidigareläggningar av planerade investeringar eller om det ekonomiska utfallet avviker betydligt från investeringsplanen ska redovisas.

För myndigheter som inte är affärsverk finns bestämmelser om förslag om investeringsplan i budgetunderlaget och bestämmelser om uppföljning av investeringsplanen i årsredovisningen. För affärsverken finns bestämmelser om förslag om investeringsplan i verksamhetsplanen medan de inte omfattas

av några bestämmelser om uppföljning. Det innebär att Svenska kraftnät i sin årsredovisning redovisar en uppföljning av investeringsplanen som är summarisk och inte motsvarar de krav som gäller för de andra samhällsinvesterande myndigheterna. Eftersom uppföljningen av investeringsplanen är en viktig del i regeringens styrning av Svenska kraftnät, inte minst de kommande decennierna, anser utredningen att Svenska kraftnät bör omfattas av FÅB:ens krav på uppföljning av investeringsplanen.

De krav som ställs på en resultatredovisning omfattar även krav på redovisning av myndighetens kompetensförsörjning (3 kap. 3 § FÅB). Eftersom kompetensförsörjningen är en av de utmaningar som verket har när verksamheten växer samtidigt som det är konkurrens om de kompetenser som verket efterfrågar anser utredningen att det finns skäl för att Svenska kraftnät även omfattas av kravet på redovisning av kompetensförsörjning.

Sammantaget anser utredningen att Svenska kraftnät bör lämna en resultatredovisning i sin årsredovisning i stället för en förvaltningsberättelse. För att myndigheten ska ges tid att ta fram resultatindikatorer och hinna tillämpa dem samt i övrigt anpassa sin redovisning i årsredovisningen till nya bestämmelser bör kravet gälla fr.o.m. årsredovisningen för 2025 som ska lämnas senast den 22 februari 2026.

6.3.3 Svenska kraftnät bör få i uppdrag att utreda behovet av eget kapital

Utredningens förslag: Svenska kraftnät ges i uppdrag att analysera vilken nivå som krävs på Svenska kraftnäts egna kapital och hur det bör användas för att stödja de investeringsnivåer och resultatfluktuationer på grund av elprisberoende kostnader och intäkter som krävs för att möta ett elbehov om minst 300 TWh 2045. Med detta som grund ska Svenska kraftnät överväga införande av mål för storleken på det egna kapitalet respektive ett avkastningskrav som stödjer behovet av eget kapital. Svenska kraftnät ska rekommendera endera av dessa alternativ. Det utdelningskrav som finns på Svenska kraftnät ska analyseras i förhållande till det framtida behovet av eget kapital.

Skälen för utredningens förslag: Modellen med affärsverk syftar till att de ska vara ekonomiskt självförsörjande, drivas på affärsmässiga grunder, täcka sina kostnader med egna intäkter och ge avkastning på det egna kapitalet. Det är därför som affärsverk styrs genom ekonomiska mål.

De ekonomiska målen för Svenska kraftnät beslutas av regeringen i regleringsbrevet. Utredningen avgränsar sig till kravet på räntabilitet på eget kapital, i det följande kallat avkastningskrav. Som tidigare framgått har Svenska kraftnät ett avkastningskrav på justerat eget kapital, efter schablonmässigt avdrag för skatt, på 4 procent under en konjunkturcykel, exklusive realiserade resultat från avyttringar i intressebolag.

Det egna kapitalet utgörs av skillnaden mellan tillgångar och skulder. Bundet eget kapital är i princip kapital som är tillskjutet av staten och som inte används för utdelning, medan fritt eget kapital är summan av balanserade resultat från tidigare år. Det är det fria egna kapitalet som påverkas av om verksamheten går med över- eller underskott.

ESV har på regeringens uppdrag analyserat Svenska kraftnäts ekonomiska mål.⁴⁴ Enligt ESV är avkastningskravet i grunden ett mått på hur lönsamt ett företag är. Syftet med ett avkastningskrav är bland annat att det ska främja en god intern effektivitet genom att tjäna som ett yttre tryck på företaget och driva det till att bli mer kostnadseffektivt i sina interna processer. På en marknad med monopol finns inte samma incitament att pressa kostnader eftersom priset kan sättas så att avkastningskravet nås. Svenska kraftnät använder avkastningskravet som en komponent i prissättningen, vilket innebär att intäkterna av avgifter överstiger kostnaderna för verksamheten i enlighet med regelverket för affärsverk. ESV menade att avkastningskravet saknar betydelse för Svenska kraftnäts interna effektivitet och för den samhällsekonomiska effektiviteten. För Svenska kraftnäts del är det i stället den av Energimarknadsinspektionen fastställda intäktsramen som bör skapa ett effektiviseringsstryck.

ESV analyserade alternativa avkastningskrav baserat på olika kapitalbaser men ansåg att det saknas ett uttalat syfte med avkastningskravet och det försvårar möjligheterna att analysera och utvärdera val av kapitalbas och olika nivåer på avkastningskrav. ESV resonerade även om det överhuvudtaget behövs ett avkastningskrav.

ESV menade att avkastningskravet innebär att det fria egna kapitalet byggs upp över tid och fortsätter att byggas upp utan att det finns något motiv

⁴⁴ Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål ESV 2021:35.

angivet för detta. Regeringen har inte heller tagit ställning till hur det egna kapitalet bör nyttjas.

Tabell 6.1 Utvecklingen av Svenska kraftnäts egna kapital

<i>Mnkr</i>	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Bundet eget kapital	4 528	4 500	4 485	4 353	4 333	4 285	4 267	4 250	4 233	4 226
Fritt eget kapital	5 939	5 613	5 406	5 341	4 757	5 019	5 205	5 391	4 793	4 623
Summa eget kapital	10 467	10 113	9 891	9 694	9 090	9 304	9 472	9 641	9 026	8 849

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar 2013–2022.

Tabell 6.1 visar att Svenska kraftnät har ett betydande eget kapital. Myndigheten har också en likviditet i form av flaskhalsinkomster och investeringsbidrag som används för investeringsutgifter och innebär att myndigheten inte behöver ta upp lån i Riksgäldskontoret för dessa. Myndigheten har för närvarande i princip inte några räntekostnader. Ränteintäkterna har däremot ökat till följd av den höjda styrräntan.

ESV:s analys visar att det är svårt att föreslå ett avkastningskrav om det inte finns ett tydligt syfte. Vidare behövs en bedömning av vilken nivå som är lämplig för det egna kapitalet. Fokus för utredningens förslag är att Svenska kraftnät ska ges ansvar och uppgifter som bidrar till en utveckling av elsystemet som gör att det beslutade målet om en 100-procent fossilfri elproduktion 2040 ska nås respektive att inriktningen att kunna möta ett elbehov om minst 300 TWh 2045 ska genomföras. Detta bör också ligga till grund för en bedömning av avkastningskravet och storleken på det egna kapitalet. Utredningen anser att en framkomlig väg bör vara att börja i det egna kapitalet. Regeringen bör därför ge Svenska kraftnät i uppdrag att analysera vilken nivå som krävs på Svenska kraftnäts egna kapital och hur det bör användas för att stödja de investeringsnivåer och resultatfluktuationer på grund av elprisberoende kostnader och intäkter som krävs för att möta ett elbehov om minst 300 TWh 2045. Med detta som grund ska Svenska kraftnät överväga införande av mål för storleken på det egna kapitalet respektive ett avkastningskrav som stödjer behovet av eget kapital. Svenska kraftnät ska rekommendera endera av dessa alternativ. Det utdelningskrav som finns på Svenska kraftnät ska analyseras i förhållande till det framtida behovet av eget kapital.

Utredningen har inte haft möjlighet att inom tidsramen för uppdraget analysera övriga ekonomiska mål. I den del av uppdraget som rör

Energimarknadsinspektionen har utredningen möjlighet att återkomma gällande intäktsramens betydelse.

6.4 Konsekvenser av förslagen

Utredningen ska redovisa konsekvenserna av förslagen på ett sätt som motsvarar vad som gäller enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen. Det innebär att konsekvenserna för ett antal områden ska analyseras och bedömas.

Förslagen bidrar till bättre förutsättningar för att klara energiomställningen

Utredningens förslag syftar till att genom en förändrad styrning och uppföljning av Svenska kraftnät få elsystemet och utbyggnaden av det nationella elnätet att fungera bättre och skapa bättre förutsättningar för att möta en kraftigt ökad elanvändning. Det är i sin tur en förutsättning för att Sverige ska lyckas med energiomställningen. Förslagen bidrar på så sätt till att de energipolitiska och klimatpolitiska målen kan nås. Ett effektivt genomförande av energiomställningen bör också få positiva effekter för Sveriges konkurrenskraft och bidrar till de närings- och industripolitiska målen.

Sammantaget bör detta på sikt ge positiva samhällsekonomiska effekter. Hur stora dessa kan vara är dock inte möjligt att uppskatta och bedöma.

Utredningen vill understryka att förslagen får större effekt om åtgärder vidtas på andra viktiga områden. Det handlar då bland annat om åtgärder som syftar till att korta ledtiderna i olika tillståndsprocesser och att stärka transmissionsnätets ställning i samhällsplaneringen. Det är åtgärder som kräver beslut eller ageranden från riksdagen, regeringen eller andra myndigheter.

Inga direkta konsekvenser för de offentliga finanserna

Utredningen bedömer att förslagen inte får några direkta konsekvenser för de offentliga finanserna. De ökade kostnader för Svenska kraftnät som ett samordningsansvar för den långsiktiga planeringen av elsystemet innebär avses finansieras med intäkter från nätverksamheten.

Inga konsekvenser för merparten av de områden som omfattas av kraven på konsekvensanalys i kommittéförordningen

När det gäller den kommunala självstyrelsen; brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet; sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet; små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags; jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen bedömer utredningen att förslagen inte kommer att få några konsekvenser.

Förslagen innebär vissa konsekvenser för elnätsföretag

Utredningen bedömer att Svenska kraftnäts utökade ansvar för att samordna den långsiktiga planeringen av det nationella elnätet kommer att få vissa konsekvenser för berörda elnätsföretag. Svenska kraftnäts nya uppdrag innebär ett ökat utbyte och samordning med elnätsföretagen på elsystemets olika nivåer. Detta kommer att kräva att elnätsföretagen avsätter resurser för att delta i och föra dialog med Svenska kraftnät och andra berörda aktörer. Detta medför något ökade administrativa kostnader för företagen.

Utredningen bedömer dock dessa konsekvenser som rimliga sett till syftet med förslaget. Utredningen bedömer också att det ökade utbytet och samordningen kommer att vara till nytta för de enskilda elnätsföretagen. Detta eftersom det innebär nya möjligheter att utöka verksamheten, tillgodose befintliga kunders behov samt att elmarknaderna fungerar bättre.

Förslaget innebär inte heller något absolut krav på deltagande för de berörda elnätsföretagen. Det är därmed frivilligt för företagen om de vill lägga resurser på ett ökat utbyte och samordning med Svenska kraftnät och övriga elnätsföretag i utvecklingen och utbyggnaden av det nationella elsystemet och elnäten.

Förslagen kan få konsekvenser för andra energimyndigheter

Utredningens förslag innebär att Svenska kraftnät får en delvis förändrad roll genom ett utvidgat ansvar inom sitt verksamhetsområde. På elförsörjningens område finns det gränssnitt gentemot Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen som påverkas av hur Svenska kraftnäts ansvarsområde definieras. Med utgångspunkt i de förslag som lämnas i denna delrapport kommer utredningen att analysera Energimyndighetens respektive Energimarknadsinspektionens ansvar och uppgifter inom elförsörjningen. Utredningen återkommer till detta i kommande

avrapporteringar om Energimyndigheten den 21 december 2023 och
Energimarknadsinspektionen den 29 mars 2024.

Bilaga: Förslag till förordning (202X:000) med instruktion för Affärsverket Svenska kraftnät

Tillägg jämfört med nuvarande instruktion för Svenska kraftnät är kursiverade.

Uppgifter

1 § *Affärsverket Svenska kraftnät (Svenska kraftnät) ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv, internationellt konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning.*

Svenska kraftnät ska inom sitt verksamhetsområde verka för att de energipolitiska mål som riksdagen har godkänt uppnås.

2 § *Svenska kraftnät ska med utgångspunkt i ett elförsörjningsperspektiv samordna den långsiktiga planeringen av det nationella elsystemet och sammanlänkningen av detta med andra länder.*

Svenska kraftnät ska på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla Sveriges transmissionsnät för el så att det på kort och lång sikt tillgodoser de nationella behoven av överföring av el och i samspel med övriga delar av elsystemet svarar mot kraven på leveranssäkerhet samt i övrigt svarar mot de krav som ställs inom EU:s inre marknad för el.

3 § Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet enligt 8 kap. 1 § ellagen (1997:857) och 6 § förordningen (2023:241) om det nationella elsystemet.

Systemansvar för överföringssystemet

4 § Svenska kraftnät ska

- 1 *driva och utveckla transmissionsnätet för el i Sverige och förbindelser med elnät i andra länder baserat på analyser av de samhällsekonomiska effekterna för det nationella elsystemet respektive för sammanlänkningen med andra länder,*
- 2 *vidta de samhällsekonomiskt motiverade åtgärder som står till buds för att optimera kapacitetsutnyttjandet i transmissionsnätet,*
- 3 *vidta de samhällsekonomiskt motiverade åtgärder som står till buds för att bidra till försörjningstrygghet för el,*
- 4 bevaka tillgången på höglastkapacitet i det svenska elsystemet och löpande förmedla information om effekttillgång till marknadens aktörer

- samt övervaka och utföra bedömningar av resurstillräckligheten i enlighet med artikel 20.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el,
- 5 även i övrigt inom sitt verksamhetsområde fullgöra uppgifter som följer av förordning (EU) 2019/943,
 - 6 *analysera, bedöma och informera om var nya anslutningar av produktion av el bör ske för att uppnå en effektiv elförsörjning,*
 - 7 inom sitt verksamhetsområde se till att möjligheterna att bygga ut fossilfri elproduktion och nya användningsområden för el tas tillvara i omställningen av elsystemet,
 - 8 svara för tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos det nationella elsystemet enligt ellagen (1997:857) och förordningen (2023:241) om det nationella elsystemet,
 - 9 främja konkurrensen på elmarknaden,
 - 10 främja forskning, utveckling och demonstration av ny teknik av betydelse för verksamheten, och
 - 11 se till att de regelverk och rutiner som affärsverket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

Ansvar att förvalta och bygga ut transmissionsnätet

- 5 § Svenska kraftnät ska
- 1 förvalta och bygga ut transmissionsnätet för el på ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat sätt,
 - 2 inom sitt område inkassera kapacitetsavgifter och betalningar i enlighet med artikel 49 i förordning (EU) 2019/943,
 - 3 vartannat år med början 2023 upprätta en tioårig investeringsplan och lämna in planen till Energimarknadsinspektionen, och
 - 4 bygga ut, installera och förvalta ledningar för elektronisk kommunikation, främst på transmissionsnätet, samt upplåta nätkapacitet i dessa.

Elberedskap

- 6 § Svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1997:288).

7 § Svenska kraftnät är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

8 § Svenska kraftnät ska

- 1 vartannat år genomföra och, efter att ha hört Statens energimyndighet, till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redovisa ett identifieringsarbete av potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom undersektorn el enligt rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna,
- 2 vid tillämpningen av förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG
 - a) ta fram underlag enligt artiklarna 7, 10, 14 och 17 i förordningen, och
 - b) särskilt samverka med Statens energimyndighet när denna fullgör sina uppgifter i egenskap av behörig myndighet enligt förordningen, i syfte att säkerställa ett effektivt utarbetande och korrekt genomförande av riskberedskapsplaner och att underlätta förebyggande och utvärdering av elkriser och informationsutbyte om sådana, och
- 3 främja dammsäkerheten i landet.

9 § Svenska kraftnät ska i fråga om dammsäkerhet

- 1 följa klimatförändringarnas påverkan samt följa och medverka i utvecklingen i landet,
- 2 verka för att riskerna för en allvarlig störning på samhället genom dammhaveri eller höga flöden i reglerade vattendrag minskar,
- 3 årligen rapportera till regeringen om utvecklingen och vid behov föreslå åtgärder,
- 4 främja forskning och utveckling samt kunskapsförmedling, och
- 5 svara för tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete.

10 § I krig eller när regeringen annars bestämmer är det Svenska kraftnäts uppgift att i samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter tillgodose samhällets behov av elkraft genom att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser.

När förbrukningsreglering av el införts har Svenska kraftnät till uppgift att, i den utsträckning regeringen föreskriver, svara för långsiktig planering och inriktning av elproduktionen.

Rapportering

11 § Svenska kraftnät ska senast den 31 maj varje år i en särskild rapport till regeringen redovisa

- a) hur kraftbalansen under den senaste vintern har upprätthållits,
- b) en prognos för kraftbalansen under den kommande vintern, där även omgivande länders exportmöjligheter beaktas för att inkludera en bedömning av hur mycket import Sverige kan räkna med vid topplasttimmen,
- c) en bedömning av förutsättningarna för att långsiktigt upprätthålla kraftbalansen, där även omgivande länders exportmöjligheter beaktas för att inkludera en bedömning av hur mycket import Sverige kan räkna med vid topplasttimmen, och
- d) vilka informationsinsatser som har riktats till aktörerna på elmarknaden i fråga om kraftbalansen.

12 § *Svenska kraftnät ska årligen till regeringen redovisa och kommentera*

- a) *utvecklingen av överföringskapaciteten mellan de nationella elområdena fördelat på utveckling av systemtjänster respektive investeringar i elnätet,*
- b) *hur mycket ny elproduktion respektive ny elförbrukning som anslutits till det nationella elnätet fördelat på kraftslag respektive sektor,*
- c) *prognoser över utvecklingen i förhållande till de mål som lagts fast för verket baserat på möjliga scenarier, och*

- d) *utvecklingen av genomsnittlig ledtid för anläggningsprojekt i investeringsplanen fördelat på intern respektive extern ledtid.*

Affärsverkskoncernen

13 § Svenska kraftnät och de företag där staten genom Svenska kraftnät direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande bildar tillsammans en affärsverkskoncern.

Ledning

14 § Myndigheten leds av en styrelse.

15 § Styrelsen ska bestå av högst sju ledamöter. I styrelsen ingår dessutom myndighetschefen och personalföreträdarna vid verket.

16 § Styrelsen ansvarar för att statens intressen som ägare tas till vara i affärsverkskoncernens företag och i andra företag där Svenska kraftnät förvaltar statens aktier eller andelar.

Styrelsen ska bestämma hur rapportering och samordning mellan Svenska kraftnät och koncernens företag ska ske.

17 § Styrelsen ska särskilt ägna sig åt

- 1 *investeringsplaneringen och utvecklingen av ledtider för investeringarna,*
- 2 *utvecklingen av överföringskapaciteten i transmissionsnätet och leveranssäkerheten,*
- 3 *att verksamheten motsvarar kraven på beredskap och säkerhetskydd, och*
- 4 *bedömningar av myndighetens interna effektivitet.*

Organisation

18 § Det ingår i generaldirektörens uppgifter att inom verksamheten Elberedskap själv avgöra ärenden om föreskrifter, ålägganden och övriga ärenden som rör delfunktionen Elförsörjning.

19 § Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och minst så många ledamöter som behövs för beslutsförhet.

Om detta förfarande inte är lämpligt får generaldirektören ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Särskilda organ

20 § *Vid Svenska kraftnät ska det finnas ett samordningsorgan för elsystemets långsiktiga utveckling som benämns Elförsörjningsrådet.*

Rådet ska bistå Svenska kraftnät i genomförandet av

- 1. samordningen av den långsiktiga planeringen av det nationella elsystemet och integrationen av elsystemet med andra länder,*
- 2. åtgärder för att bidra till försörjningstrygghet för el, samt*
- 3. bedömningar om var nya anslutningar av produktion av el bör ske för att uppnå en effektiv elförsörjning.*

Myndighetschefen ska vara ordförande i Elförsörjningsrådet.

21 § Vid Svenska kraftnät ska det finnas ett rådgivande organ som benämns Elberedskapsrådet. Rådet har till uppgift att bevaka elföretagens och det övriga totalförsvarets intressen i frågor om elberedskap. Rådet ska ges tillfälle att yttra sig i frågor av principiell eller större betydelse som rör inriktning på beredskapsåtgärder eller föreskrifter och ålägganden om beredskapsåtgärder. Myndighetschefen ska vara ordförande i Elberedskapsrådet.

Rådet ska bestå av högst tolv ledamöter.

22 § Vid Svenska kraftnät ska det finnas ett råd som ska biträda affärsverket i arbetet med dammsäkerhetsfrågor (Dammsäkerhetsrådet). Rådet är ett informations- och samrådsorgan för frågor relaterade till dammsäkerhet.

Medelsförvaltning

23 § Svenska kraftnäts medel får användas för de ändamål som regeringen har fastställt i investeringsplanen och de övriga föreskrifter som avser Svenska kraftnäts verksamhet.

24 § Svenska kraftnäts medel får inte lånas ut till företag i affärsverkskoncernen utan regeringens medgivande i varje särskilt fall.

Extern revision

25 § Styrelsen ska se till att Riksrevisionen får de uppgifter som behövs för revisionen av affärsverkskoncernen.

Anställningar och uppdrag

26 § Generaldirektören är myndighetschef.

27 § *Regeringen utser ledamöterna i Elförsörjningsrådet för en bestämd tid.*

28 § Svenska kraftnät ska utse ledamöterna i Elberedskapsrådet.

29 § Svenska kraftnät ska bestämma antalet ledamöter samt utse ledamöterna och ordföranden i Dammsäkerhetsrådet.

Personalansvarsnämnd

30 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

31 § Svenska kraftnät ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101) och internrevisionsförordningen (2006:1228).

32 § När Svenska kraftnät avser att söka personal från företag inom affärsverkskoncernen tillämpas inte förordningen (1984:819) om statliga platsanmälningar.

Avgifter

33 § Svenska kraftnät får i affärsverksamheten ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna.

Verket får även disponera inkomster från offentligrättsliga avgifter.

Undantag från myndighetsförordningen

34 § Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på myndigheten:

12 § om vem som ska avgöra brådskande ärenden,

29 § om ärendeförteckning.