

Avdelningen för systemanalys och statistik
Policyanalys
Cristofer Remar

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: kn.e.remissvar@regeringskansliet.se

Informationsklass: K1

Yttrande angående betänkandet Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning (SOU 202547)

Energimyndigheten välkomnar utredningens ansats att ta ett helhetsgrepp på elsystemet – från producent till konsument – med beaktande av att det är ett system i förändring med ökad komplexitet, snabb teknikutveckling, ett osäkert säkerhetspolitiskt läge, fler aktörer och ett mer decentraliserat produktions- och användningsmönster. Energimyndigheten anser att utredningen lägger fram förslag och bedömningar på ett balanserat sätt, med noggranna avvägningar när det gäller för- och nackdelar, risker och konsekvenser. Utredningen visar stor kännedom om de utmaningar som olika aktörer möter, vilka på ett föredömligt sätt involverats i utredningens arbete.

Energimyndigheten instämmer i utredningens bedömning att elsystemet och elmarknaden fungerar väl och att stora delar fortsatt ska värnas, samtidigt som nya incitament behöver komma på plats för att marknads aktörer ska kunna hantera de utmaningar som är förknippade med en storskalig utbyggnad av elsystemet.

På grund av betänkandets omfattning avser Energimyndigheten med detta yttrande endast adressera de delar som enligt vår bedömning faller inom myndighetens kompetens- och ansvarsområde. Fokus ligger på att ta ställning till konkreta förslag i utredningen, men vi kommenterar även ett urval av utredningens bedömningar.

Sammanfattning

- Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak utredningens förslag med beaktande av våra särskilda ställningstaganden.
- Energimyndigheten anser att utredningen för ett noga avvägt och balanserat resonemang kring de för- och nackdelar som ett statligt prisstöd via dubbelriktade differenskontrakt (CfD) innebär. Energimyndigheten vill

understryka att det krävs en selektiv och avvägd användning av instrumentet, tydliga avgränsningar samt en löpande utvärdering av effekterna på elmarknadens funktion. Om elpriserna blir lägre än förväntat kan de offentliga kostnaderna öka kraftigt och skattekollektivet kan behöva subventionera olönsamma projekt och andra energipolitiska satsningar trängs undan.

Energimyndigheten ser också en risk med att ett brett användande av CfD urholkar marknadsdynamiken, snedvrider investeringssignaler och hämmar privata initiativ som hade kunnat bidra till energiomställningen på marknadsmässiga grunder. Riktade prisstöd till enskilda kraftslag riskerar att tränga undan andra investeringar och minska lönsamheten i befintligt bestånd. Stöd bör beviljas utifrån ett teknikneutralt förhållningssätt där systemnytta snarare än kraftslag är styrande.

- Energimyndigheten ser positivt på att en framtida utredning ska ta fram förslag på verktyg som på ett säkert sätt förbättrar tillgången till data på elmarknaden. Vi anser dock att Energimyndigheten bör ha en mer aktivt bidragande roll i arbetet med att ta fram förslag till ett dataverktyg än vad som beskrivs i utredningen. Energimyndigheten utvecklar redan ett elregister tillsammans med SCB, ett arbete som medfört värdefulla erfarenheter och lärdomar kring hur ett verktyg kan utformas. Det är viktigt att inte underskatta omfattningen och komplexiteten i utformningen av ett dataverktyg av den typ som föreslås i utredningen.
- Energimyndigheten avstyrker att Styrel samordnas med fördelningen av elberedskapsanslaget. Myndighetens avstyrkan har sin grund i att de olika verktygen inriktar sig på olika delar av beredskapssystemet. De båda verktygen skiljer sig åt i skala, tidsperspektiv och aktörer.

Energimyndighetens ställningstagande

Uppdrag att ta fram förslag till ett dataverktyg

Energimyndigheten ser positivt på att en framtida utredning ska ta fram förslag på verktyg som på ett säkert sätt förbättrar tillgången till data på elmarknaden. Det som beskrivs i elmarknadsutredningen är emellertid ett dataverktyg som avser tillmötesgå väldigt många intressen samtidigt. Med det som utgångspunkt kommer arbetet med att utreda och så småningom utveckla och underhålla verktyget att bli mycket omfattande. Dessutom kräver flera av de beskrivna användningsområdena att hundratals aktörer har åtkomst till verktyget, vilket innebär stora säkerhetsutmaningar. Om det fortsatta arbetet ska omfatta allt som beskrivs i utredningen blir det sannolikt mer omfattande än den elmarknadshubb som Svenska kraftnät arbetade med att utveckla på 2010-talet. I tillägg fastslår utredningen att arbetet ska bedrivas skyndsamt, vilket blir svårt att förena med ambitionen om ett verktyg som möter många olika behov.

Avseende arbetet med att ta fram förslag till ett dataverktyg bör Energimyndigheten ha en mer aktivt bidragande roll än vad som beskrivs i utredningen. Energimyndigheten utvecklar redan ett elregister tillsammans med SCB, ett arbete som medfört värdefulla erfarenheter och lärdomar kring hur ett verktyg kan utformas. Det är viktigt att inte underskatta omfattningen och komplexiteten i utformningen av ett dataverktyg av den typ som föreslås i utredningen.

Uppdrag att vidareutveckla ramverket för bortkoppling av elförbrukning (Styrel)

Utredningen föreslår att Energimyndigheten vid behov ska ta fram författningsförslag som ger planeringsansvariga utökade mandat för att minimera negativa samhällskonsekvenser vid fränkoppling. Energimyndighet ser över behovet av att förtydliga vilka aktörer som ska delta i planeringsprocessen. Ellagen är tydlig med att samhällsviktiga elanvändare ska prioriteras vid en effektbrist i den mån det är tekniskt möjligt, vilket planeringen för prioritering av samhällsviktiga elanvändare (Styrel) gör. Är det inte tekniskt möjligt utan att elsystemet hotas av en kollaps måste Svenska kraftnät fortsatt ha mandat att prioritera elsystemet före planeringsunderlaget för samhällsviktiga elanvändare.

Energimyndigheten avstyrker att Styrel samordnas med fördelningen av elberedskapsanslaget. Myndighetens avstyrkan har sin grund i att de olika verktygen inriktar sig på olika delar av beredskapssystemet. Styrel fokuserar på att prioritera samhällsviktiga elanvändare medan elberedskapsanslaget går till åtgärder som elnätsföretag kan behöva vidta för att öka sin motståndskraft mot störningar i elsystemet. Åtgärder enligt elberedskapsanslaget har inga naturliga eller direkta kopplingar till Styrel. De båda verktygen skiljer sig åt i skala (system – lokalt), tidsperspektiv (inför/under kris – långsiktiga stabilitetshöjande) och aktörer (tyngdpunkt på myndigheter – elnätsföretag).

Energimyndigheten instämmer i utredningens bedömning att elförsörjningens beredskapsåtgärder för fredstida krissituationer och höjd beredskap är fördelat på många aktörer och att ansvarsförhållanden kan behöva förtydligas. Energimyndigheten vill dock påpeka att det redan pågår utredningar inom respektive myndighet och mellan myndigheter inom sektorn energiförsörjning för att förtydliga ansvar och roller. När det gäller delsyftet att ta fram en metod för att specificera totalförsvarets behov av el vid höjd beredskap, noterar vi att utredningen knyter an till vår redovisning Energiförsörjning för totalförsvaret (regeringsuppdrag). Där föreslår vi att elförsörjningen delas in i åtta försörjningszoner (följer i stort regionnåtsindelningen) med hänsyn till bland annat ö-drift och förmåga till dödnåtsstart och koppling till behov av framtida förmågehöjningar.

Åtgärder för att stärka den finansiella elmarknadens funktionssätt

Energimyndigheten ser en risk med att förtroendet för prissäkringsmarknaden urholkas om statliga stödåtgärder blir allt för marknadsstörande (se resonemang nedan om CfD). På denna punkt delar Energimyndigheten utredningens

bedömning att så kallade marknadsvårdande åtgärder (till exempel EPAD-kontrakt) kan tillämpas såtillvida de slår vakt om konkurrensneutralitet och motverkar snedvridning. För att säkerställa att åtgärderna verkligen stärker investeringsförutsättningarna, snarare än att introducera nya marknadsrisker, krävs en noggrann utformning, en transparent och förutsebar process samt en tät och kontinuerlig samordning mellan berörda myndigheter.

Statlig riskdelning via dubbelriktade differenskontrakt (CfD)

Energimyndigheten anser att utredningen för ett noga avvägt och balanserat resonemang kring de för- och nackdelar som ett statligt prisstöd via dubbelriktade differenskontrakt (CfD) innebär. I utredningen nämns både så kallade produktionsbaserade och finansiella differenskontrakt. I och med att både promemorian och sedermera regeringens proposition om finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft förordar ett införande av finansiella differenskontrakt, utgör det referenspunkt i resonemanget nedan. Oaktat vilken modell som tillämpas innebär det att staten tar på sig en finansiell risk. Om elpriserna blir lägre än förväntat kan de offentliga kostnaderna öka kraftigt och skattekollektivet kan behöva subventionera olönsamma projekt. I ett sådant scenario är risken att andra energipolitiska satsningar trängs undan.

Energimyndigheten ser också en risk med att ett alltför brett användande av CfD urholkar marknadsdynamiken, snedvrider investeringssignaler och hämmar privata initiativ som hade kunnat bidra till omställningen på marknadsmässiga grunder. Här delar Energimyndigheten i stort de förbehåll utredningen ger uttryck för. Om riktade prisstöd till enskilda kraftslag tränger undan andra investeringar eller minskar lönsamheten i befintligt bestånd, kan dessa komma att kräva liknande stöd. Detsamma gäller storförbrukare av el vars möjligheter att prissäkra sig på de finansiella elmarknaderna kan påverkas negativt av införandet av CfD på produktionssidan. För att undvika detta krävs en selektiv och avvägd användning av instrumentet, tydliga avgränsningar samt en löpande utvärdering av effekterna på elmarknadens funktion. Stöd bör beviljas utifrån ett teknikneutralt förhållningssätt där systemnytta snarare än kraftslag är styrande.

Energimyndigheten delar även utredningens bedömning att implementeringen av ett CfD-stödsystem bör koordineras mellan Sverige och sammankopplade länder. Nationella styrmedel blir mindre effektiva i ett alltmer integrerat nordiskt och europeiskt elsystem, kostnader och nyttor bör i möjligaste mån fördelas proportionerligt mellan länder.

Långsiktiga elköpsavtal (PPA)

Energimyndigheten anser att utvecklingen av en mer transparent och tillgänglig marknad för långsiktiga elköpsavtal (PPA) måste ske med varsamhet. Här delar vi utredningens bedömning att Sveriges hållning i nuläget bör vara att standardiserade avtal för långsiktiga elköpsavtal inom EU inte införs. Vi anser vidare att Sverige bör bevaka ACER:s årliga utvärdering av marknaden för långsiktiga elköpsavtal för att se om det finns anledning att ompröva detta ställningstagande i framtiden. Om standardiseringen drivs för långt, utan

tillräcklig hänsyn till aktörernas olika behov och riskprofiler, riskerar flexibiliteten och innovationskraften i marknaden att minska. Det kan leda till att vissa aktörer stängs ute eller tvingas in i avtal som inte speglar deras affärsmodeller, samt begränsa anpassningen till framtida marknadsförändringar. En balanserad standardisering är därför avgörande för att kombinera effektivitet med bevarad marknadsdynamik.

I tillägg instämmer Energimyndigheten i utredningens bedömning att handeln med långsiktiga elköpsavtal bör präglas av ökad transparens. Bristande tillgång till samlad information om PPA-marknadens omfattning och karaktär riskerar att försvåra såväl investeringsbeslut som analyser av marknadens funktion. En större öppenhet – exempelvis avseende volymer, kontraktslängder och avtalsformer – utan att affärskänslig information röjs, kan bidra till mer effektiv marknadsövervakning, stärkt analyskapacitet och ett mer tillförlitligt beslutsunderlag för investerare, myndigheter och andra aktörer.

Värdering av systemnyttor

Energimyndigheten är i grunden positiva till att skälig ersättning ges till de som tillhandahåller systemnyttor och på motsvarande sätt att systemstörande ageranden beläggs med kostnader. Det kan dock innebära styrningsutmaningar när det gäller utveckling av ersättningsmodeller för systemnyttor. Om prissättning och värdering inte utformas med tillräcklig precision finns en betydande risk att resurser snedfördelas, där vissa systemnyttor överkompenseras medan andra blir underfinansierade, vilket kan skapa nya obalanser i elsystemet och försämra den övergripande systemeffektiviteten.

Energimyndigheten anser det vara en rimlig bedömning att anläggningsägare som levererar mekanisk rotationsenergi under perioder då FFR aktiveras kompenseras för detta. Vid ett eventuellt införande behöver de preliminära ersättningsnivåerna i intervallet 0,5–1 öre per kWh uppdateras till rådande nuläge och sättas gemensamt med systemansvariga för överföringssystem i våra grannländer. Ersättningsnivåer i denna härad bör emellertid ha en marginell påverkan på befintliga anläggningars tillgänglighet och eventuella framtida investeringsbeslut, eftersom grossistmarknaden är och förblir den dominerande intäktskällan.

Energimyndigheten anser att utredningen gör en rimlig bedömning när det gäller ersättning till aktörer som kan tillhandahålla styrbar reaktiv effekt.¹ Här pågår redan ett arbete hos Svenska kraftnät att utveckla en ersättningsmodell för reglerbar reaktiv effekt och vi vill särskilt framhålla vikten av att utreda ersättningsnivån noggrant så att den ligger i paritet med andra åtgärder som bidrar till hanteringen av reaktiv effekt. Målet bör vara att tillgodose behovet av reaktiv effekt på ett kostnadseffektivt och teknikneutralt sätt.

¹ Nämligen att en dylik ersättning långsiktigt inte bör överstiga den långsiktiga alternativkostnaden för de systemansvariga att tillgodose behovet i egen regi (kap 6.8.3).

Nyanslutning

Energimyndigheten instämmer i utredningens bedömning och välkomnar förslaget att ge Ei i uppdrag att förtydliga förutsättningarna för tillämpning av villkorade avtal för befintliga och tillkommande elkonsumenter. Det är dock viktigt att poängtera att villkorade avtal ska ses som en sistahandslösning efter att andra marknadsbaserade verktyg har uttömts. Bland annat kommer Energimyndigheten bedriva ett projekt med elintensiva företag och deras elnätsbolag under hösten 2025 för att utreda andra verktyg.

Villkorade avtal kan vara särskilt tillämpligt på projekt karakteriserade av stora effektbehov, långa ledtider och inbyggda osäkerheter kring hur den faktiska efterfrågan på el kommer utveckla sig över tid. I praktiken rör det sig om ett fåtal industriprojekt vars utfall spelar en avgörande roll när det gäller att nå Sveriges och EU:s klimatmål, genom elektrifiering av processer som idag är förknippade med ett stort fossilberoende. I dagsläget finns det ett stort utfallsrum för hur dessa planer kommer att realiseras. I det sammanhanget kan villkorade avtal utgöra ett planerings- och riskhanteringsverktyg som ger elnätsbolagen flexibilitet att återkalla villkorad och outnyttjad kapacitet och styra om den till andra mer trängande behov.

En elmarknad med kunden i centrum

Energimyndigheten välkomnar förslagen om upphävande av anvisade avtal och införande av en ny modell med sistahandsleverantör, som syftar till att stärka konsumentskyddet i en elmarknad präglad av ökad komplexitet, fler aktörer och ett större individuellt ansvar för elanvändare. Förslagen utgör viktiga steg mot en socialt rättvis energiomställning, där det är särskilt angeläget att hushåll i riskzonen för energifattigdom inte drabbas negativt på grund av bristande kunskap, digitala barriärer eller ekonomisk utsatthet. Att det finns en utsedd sistahandsleverantör utgör en viktig trygghetsmekanism, men för att förslaget ska få avsedd effekt krävs att det kombineras med riktade åtgärder som minskar informationsklyftor, förbättrar tillgången till rådgivning och säkerställer att samtliga hushåll – oavsett tekniska, språkliga eller ekonomiska förutsättningar – ges möjlighet att fatta informerade beslut.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Caroline Asserup. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Gustav Ebenå, chefsjuristen Rikard Janson, enhetschefen Maria Westrin samt Anders Nilsson. Föredragande har varit handläggaren Cristofer Remar.

Caroline Asserup

Datum
2025-09-01

Diariennr
2025-205220

Cristofer Remar