

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sektionen för planering säkerhet och miljö
Andreas Hagnell

Klimat- och näringslivsdepartementet

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning (SOU 2025 47)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ser positivt på utredningens förslag för att utveckla elmarknaden utifrån i huvudsak befintliga system.
- SKR understryker behovet av en aktiv näringspolitik för att främja grön omställning och konkurrenskraft, för att möjliggöra den ökade efterfrågan på el som Riksdagens mål och regeringens bedömning bygger på.
- SKR ser positivt på differenskontrakt som modell för att hantera investerares osäkerhet. SKR ser samtidigt behov av överväganden och kompletterande insatser för att undvika undanträngning av annan energiproduktion och andra systemlösningar.
- SKR ser behov av fortsatt utveckling för att säkerställa ett mer sammanhållet systemansvar mellan produktion, distribution och funktionalitet och tillstyrker därför förslagen till förtydligande av systemansvaret för Svenska Kraftnät och elnätsföretagen samt ett lagstadgat krav på samarbete mellan systemansvariga för överföringssystem och systemansvariga för distributionssystem.
- SKR anser att utredningens förordande av en fortsatt strategisk reserv kan vara rimligt på kort sikt, men att erfarenheter av kapacitetsmekanismer i andra länder bör studeras för att på sikt kunna införa en marknadsomfattande kapacitetsmekanism.
- SKR saknar förslag som beaktar de systemnyttor som finns i kraftvärme och fjärrvärme och ser det som mycket angeläget att aviserade regeringsuppdrag resulterar i konkreta förslag.
- SKR tillstyrker utredningens förslag att utreda och vidareutveckla Styrel, totalförsvarets behov, ö-drift och dödnätsstart, vilka har stor betydelse för resiliensen i kommuner och regioner. SKR behöver ges möjlighet att delta i arbetet.
- SKR instämmer i behovet av mer effektiva tillståndprocesser, och framhåller samtidigt behovet av utrymme för demokratiska processer och kommunal självstyrelse för fungerande lösningar.

Allmänna synpunkter

SKR har tillstyrkt Riksdagens energipolitiska mål för planering och leveranssäkerhet och framhållit behovet av planeringsmål även på kortare sikt. SKR instämde därvid i förslaget att ge Svenska Kraftnät ett tydligare ansvar att samordna den långsiktiga planeringen av det nationella elsystemet i ett elförsörjningsperspektiv. SKR lyfte särskilt att potentialen i kraftvärme och fjärrvärme behöver tas tillvara genom ersättning för deras systemnyttor.

SKR ser en ökad tillgång till el och ett bättre samspel inom energisystemet som viktiga förutsättningar för att stärka Sveriges konkurrenskraft och möjliggöra den gröna omställningen. Samtidigt krävs flera andra insatser såsom en bredare nationell strategi, riskdelning mellan kommuner och stat samt insatser för bostadsbyggande, transportinfrastruktur och kompetens.

SKR understryker att en aktiv näringspolitik, som även omfattar ett närmare samarbete mellan stat och kommuner, är en förutsättning för att främja grön omställning och konkurrenskraft. Detta bör göras med långsiktiga, marknadsdrivna incitament utan ökad statlig detaljstyrning. Det är även en förutsättning för att möjliggöra den ökade efterfrågan på el som Riksdagens mål och regeringens bedömning bygger på och som uppdraget till Elmarknadsutredningen baseras på.

SKR har i yttranden om vindkraft, kärnkraft och miljötillstånd lyft behovet av mer effektiva tillståndprocesser. SKR framhåller samtidigt behovet av utrymme för demokratiska processer och kommunal självstyrelse för fungerande lösningar som är acceptabla även ur medborgarperspektiv. Beslut måste också bygga på ett nationellt hushållningsperspektiv, vilket förutsätter tillräcklig statlig vägledning och nationella prioriteringar av och mellan olika intressen.

Elnätsföretagen har successivt kommit att omfattats av allt striktare krav på att hålla nätverksamheten åtskild från konkurrensutsatta verksamheter inom elproduktion, elhandel och energilager, till följd av konkurrensutsättningen av de senare och utvecklingen av EU:s konkurrenslagstiftning. Dessa regler motverkar en direkt samplanering. Energisystemet behöver därför samordnas på annat sätt, med tydliga marknadssignaler, regelverk och rollfördelning.

SKR ser i huvudsak positivt på utredningens förslag om att utveckla elmarknadens befintliga system för att möta nya förutsättningar och utmaningar. Det omfattar bättre investeringsvillkor, ökad likviditet på elmarknaden, tydligare systemansvar, fler och bättre stödtjänster, ett sistahandsansvar för leverantör som är mer fördelaktigt för konsumenter samt bättre datatillgång utifrån prioriterade behov.

SKR saknar förslag som särskilt beaktar de systemnyttor som finns i kraftvärme och fjärrvärme. SKR anser att förslagen hade behövt ett tydligare beredskapsperspektiv. SKR instämmer i förslagen att utreda och vidareutveckla Styrel, totalförsvarets behov, ö-drift och dödnätsstart, vilka har stor betydelse för resiliensen i kommuner och regioner.

SKR anser även att ellagen bör justeras så att nätbolagen måste ta hänsyn till kommunala och regionala prioriteringar av verksamheter när effektbrist närmar sig och kan antas kvarstå under ett antal år.

Synpunkter på betänkandets förslag

Riskhantering, investeringsvillkor och differenskontrakt (kap 4)

SKR delar utredningens bedömningar att det finns stora osäkerheter kring hur elektrifiering kommer att utvecklas, med risk att nå lönsamhet och få till stånd såväl nyinvesteringar som reinvesteringar i elproduktion, elnät och efterfrågan. Med höga investeringskostnader och låga elpriser under stora delar av året finns behov av riskavlyft och att minska kapitalkostnader.

SKR delar utredningens bedömning av differenskontrakt som en möjlig lösning för att hantera osäkerheten för investeringar och att detta kräver noggranna överväganden. SKR ser positivt på att en modell med statlig riskdelning görs mer teknikneutral genom att omfatta såväl kärnkraft som havsvind. För havsvinden anser SKR att det bör göras i kombination med föreslaget auktionssystem och på anvisade platser med prioriterade förutsättningar.

En begränsning till kärnkraft och havsvind enligt utredningens förslag medför en risk för undanträngning av annan energiproduktion och systemlösningar för effektbalans. Det riskerar även att medföra att en större del av elproduktionen inte blir tillräckligt flexibel för att möta variabiliteten från ett alltmer förnybart elsystem. SKR ser därför behov av även andra åtgärder för riskavlyft för både ny- och reinvesteringar, för flexibel produktion, flexibel elanvändning och för att underlätta för långsiktiga elköpsavtal. Det kan omfatta investeringar i både landbaserad vind, kraftvärme och gaskraft, i kombination med lösningar för långvarig flexibilitet såsom effekthöjning i vattenkraften, vätgaslagring, pumpkraft och termisk lagring. EU-rättens nya möjligheter att införa stödsystem för ny icke-fossil flexibilitet bör övervägas.

SKR ser ett behov av att i samband med investeringar i elproduktion även kunna hantera frågan om finansiering av långvarig flexibilitet och energilagring. Frågan är särskilt relevant i södra Sverige för långvarig energilagring och planerbarhet samt vid kapitalintensiva investeringar med osäkerhet kring prissignaler, efterfrågans utveckling och risk för kannibalisering mellan olika lösningar. Tillgången till energilagring i södra Sverige är viktig inte bara för att minska behovet av överföringssystem från norr till söder, utan också för beredskap och motståndskraft.

Ökad samplanering mellan efterfrågan, elproduktion och överföringskapacitet bidrar också till att minska investeringsrisken. SKR tillstyrker förslaget om ett elförsörjningsråd vid Svenska kraftnät, som en arena för ökad samordning på en övergripande nivå för branschens aktörer.

Finansiella marknader

SKR delar utredningens bedömning att ökad likviditet på den finansiella elmarknaden liksom ökad clearing av bilateral handel, där en central motpart

garanterar genomförande och finansiell avräkning för kontrakt för elköpsavtal, är viktiga för en fungerande marknad där börshandeln kan sätta priser med låg skillnad mellan bud. SKR ser positivt på bedömningen att svenska myndigheter bör arbeta med detta syfte, i dialog med aktörer som erbjuder börshandel. Sverige bör även skapa beredskap för att införa en statlig kreditgaranti, liknande den som beslutades i samband med energikrisen 2022, för att stärka den finansiella elmarknadens motståndskraft i krissituationer.

SKR instämmer även i utredningens bedömning att Svenska kraftnäts auktionering av prisområdeskontrakt (EPAD), som marknadsaktörer kan använda för att hantera finansiella risker pga. prisskillnader mellan elområden, är en marknadsvårdande åtgärd som bör fortsätta tills vidare. Svenska kraftnät bör återkommande utvärdera hur införandet av en flödesbaserad kapacitetsberäkningsmetod och förändringar av elområdesgränser påverkar behovet av marknadsvårdande åtgärder.

Systemansvar (kap 5)

SKR instämmer i att ansvarsfördelningen är oklar mellan olika nätägare vid kapacitetsbrist och tillstyrker förslagen till ökad tydlighet kring systemansvar och roller i kraftsystemet, med ett mer sammanhållet ansvar för att säkerställa systemets förmåga, för både Svenska kraftnät och elnätsföretag på lägre nivåer.

SKR tillstyrker utredningens förslag att ellagen kompletteras med ett krav på ett formaliserat och kontinuerligt samarbete mellan systemansvariga för överföringsystem (Svenska kraftnät) och systemansvariga för distributionssystem (DSO), i syfte att säkerställa en säker drift, ett effektivt utbyte av information samt en samordnad planering och utveckling av sina nät. De systemansvariga bör gemensamt kunna ta fram och fastställa rutiner för samarbetet. Om de systemansvariga inte kan enas bör Energimarknadsinspektionen (Ei) kunna fastställa rutinerna.

SKR ser det som rimligt att ställa krav på avtalslösningar där systemansvariga nätföretag som är direkt anslutna till ett överföringsnät ska ha avtal med Svenska kraftnät omfattande metoder för driftsäkerhetsgränser, driftsäkerhetsanalys och avbrottskoordinering mellan systemansvariga. Ei bör fastställa avtalet i de delar parterna inte har kunnat enas.

Systemnyttor, stödtjänster och kapacitetsmekanism (kap 6)

Utredningen analyserar hur nyttor som frekvensreglering, resurstillräcklighet, spänningsstabilitet och ö-drift kan värderas och ersättas. Den presenterar principer för värdering av systemnyttor, definierar trygg elförsörjning och beskriver metoder för samhällsekonomiskt effektiv elförsörjning. Därtill föreslås hur elproduktion, energilager och flexibel elanvändning kan få marknadsmässig ersättning samt utvecklingsområden för framtiden.

Systemnyttor i kraftvärme och fjärrvärme

SKR saknar förslag som särskilt beaktar de systemnyttor som finns i kraftvärme och fjärrvärme. Fjärrvärmen bidrar till elsystemets effektbalans både genom att

avlasta elsystemet från att värma övervägande delen av Sveriges tätorter och genom att på många orter utgöra en lokal effektreserv med kraftvärmeverk. Enligt Energimyndighetens fjärr- och kraftvärmestrategi från 2023 skulle effektbehovet i Sveriges elsystem utan dessa förmågor vara närmare 10 GW (6,5 respektive 3 GW) högre än nuvarande topplast på cirka 25 GW. Åtgärder som stärker fjärrvärmens styrkraft stärker därmed även elsystemet. Ett 15-tal förslag på sådana åtgärder lämnades i fjärr- och kraftvärmestrategin.

I de uppdrag som aviserades av regeringen i maj 2025 ingår att värdera och tydliggöra nyttan av fjärrvärmens för elsystemet lokalt och regionalt, att göra en översyn av styrmedel för uttag av biobränsle i form av grenar och toppar, att öka tillvaratagande av spillvärme samt att biokraftvärme ska ingå i investeringsstödet inom ramen för kraftlyftet. SKR ser det som mycket angeläget att dessa uppdrag resulterar i konkreta förslag. Tillkommande ersättningar bör vara marknadsmässiga och baseras på regionala och lokala behov av effekt och beredskap, snarare än utformas som generella stöd.

Styrel, totalförsvarets behov, ö-drift och dödnätsstart

SKR instämmer i förslagen att utreda och vidareutveckla Styrel, totalförsvarets behov, ö-drift och dödnätsstart, vilka har stor betydelse för resiliens och beredskap i kommuner och regioner. SKR behöver ges möjlighet att delta i arbetet.

Enligt utredningen ska Energimyndigheten få i uppdrag att vidareutveckla ramverket för bortkoppling av elförbrukning (Styrel) och utvärdera hur det kan samordnas med fördelningen av elberedskapsanslaget. Utredningen konstaterar att ansvaret för beredskapsåtgärder kopplad till elförsörjningen är fördelat på många aktörer, inom både offentlig och privat verksamhet. Det är därmed angeläget att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer för att kartlägga totalförsvarets behov av el på nationell och regional nivå. SKR tillstyrker utredningens förslag att regeringen tillsätter en statlig utredning med syfte att tydliggöra ansvarsförhållandena för de aktörer som har uppgifter inom elberedskap för framtida krisituationer och höjd beredskap. För att säkerställa likvärdig beredskap i hela landet är elberedskapen en viktig del av det civila försvaret, där kommuner och regioner bör ha det lokala och i viss mån det regionala ansvaret medan staten står för nationell samordning och finansiering.

SKR instämmer även i förslaget att Svenska kraftnät bör se över den nuvarande ersättningsmodellen och dess finansiering kopplat till ö-drift och dödnätsstart av elsystemet för att säkerställa att befintliga anläggningar bibehålls och att nya kan etableras. Det omfattar stärka regelverk, tydligare ansvarsfördelning och ersättningsmodeller via skattefinansiering eller elberedskapsavgiften i elnäts-tariffen.

Åtgärder för att hantera kapacitetsbrist

SKR tillstyrker att Ei utreder vad som menas med samhällsekonomiskt motiverade åtgärder för att hantera kapacitetsbrist, utifrån bedömningen att beakta alla alternativ som har en lägre kostnad än den periodiserade kostnaden för förstärkt kapacitet för överföring/transport.

Utredningen konstaterar att det finns utrymme att utveckla incitamenten för de systemansvariga att upphandla tjänster som kan leda till en effektivare användning av det befintliga elnätet. SKR ser ett behov av att återspegla detta i incitamenten för intäktsregleringen, så att denna inte främst premierar anläggningsinvesteringar.

SKR ser positivt på att Ei utreder frågan om permanenta villkorade avtal och om villkorade avtal ska kunna erbjudas även befintliga kunder. Flexibilitetsmarknader och villkorade avtal bör kunna fungera parallellt som instrument för att hantera kapacitetsbrist.

Fortsatt utveckling av stödtjänster

Utredningen föreslår i sin analys av stödtjänstmarknaden att Svenska kraftnät bör överväga att införa ekonomisk ersättning till anläggningsägare som levererar mekanisk rotationsenergi under perioder då snabb frekvensreserv (FFR) aktiveras, för att bättre spegla den systemnytta dessa resurser bidrar med. SKR ser positivt på sådan fortsatt utveckling av stödtjänster för systemnyttor med ekonomisk ersättning på marknadsmässiga grunder.

Kapacitetsmekanism och strategisk reserv

Vad gäller utredningens förordande av en fortsatt strategisk reserv (Karlshamnsverket) och avfärdande av en marknadsomfattande kapacitetsmekanism anser SKR att detta kan vara rimligt på kort sikt, men att erfarenheter av kapacitetsmekanismer i andra länder bör studeras för att på sikt kunna införa en mer marknadsomfattande kapacitetsmekanism som kan fördelas på fler anläggningar, utifrån regionala behov. En sådan skulle även kunna bidra till en förbättrad beredskap.

Avskaffande av anvisningssystemet (kap 8)

SKR ser övergripande positivt på att ersätta det nuvarande systemet med anvisade elavtal genom att ställa större krav på att teckna avtal och att sistahandsleverantören utses av nätföretag baserat på den elleverantör som har störst lokal marknadsandel. Det kan i flera fall minska kundens kostnader och bättre överensstämma med EU-lagstiftningen. Informationen till medborgarna om ett nytt system för tillgång till el vid inflyttning behöver sannolikt även ges av ansvarig myndighet, som neutral samhällelig avsändare. SKR ser ett behov av att utveckla närmare bestämmelser om övergångsvillkoren för att hålla nere de administrativa kostnaderna för elnätsföretag och elleverantörer.

Datahantering (kap 9)

Utredningen föreslår att Ei får i uppdrag att i samråd med Svenska kraftnät och andra myndigheter ta fram förslag till ett verktyg som på ett säkert sätt förbättrar tillgången till data i elmarknaden. Det kan möjliggöra enklare tillgång till data för nya energitjänster samt smidigare fullmaktshantering och leverantörsbyten. Samtidigt finns en risk att ett sådant verktyg medför ökande kostnader och nya administrativa uppgifter för marknadsaktörerna.

SKR anser att ett sådant system bör ha fokus på de funktioner som bedöms vara viktigast, med beaktande av säkerhet och kostnadseffektivitet. Det är viktigt att

dra lärdomar från hanteringen i andra länder, av både centrala datahubbar och decentraliserade lösningar. Tidigare förslag på en central datahub hade främst fokus på att underlätta elhandelsföretagens kontakt med kunderna. Sedan dess har utvecklingen medfört ökade krav på säkerhet, bättre teknik för decentraliserad styrning samt ett ökat behov av kundkontakt för elnätsbolagen, för bland annat tidsdifferentierade effekttaxor, flexibilitetsmarknader och villkorade avtal.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande