



Datum
2019-10-30

Nr FOI-2019-1129

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Er referens
Departementssekreterare Filip Vestling
I2019/01809/E

Vår handläggare
Förste analytiker Ester Veibäck

Remissvar avseende Moderna tillståndprocesser för elnät (SOU 2019:30).

Sammanfattning av FOI:s synpunkter

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) tillstyrker – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – generellt att tillståndprocessen för elnät förenklas men vill samtidigt lämna följande synpunkter på utredningens analys och därmed sammanhängande frågor som avser försörjningssäkerhet och totalförsvaret i övrigt.

Utredarens uppdrag har varit att se över regelverket för nätkoncessioner så att det inte skapar osäkerheter eller sätter upp onödiga hinder för energiaktörer, samtidigt som övriga samhällsintressen ska skyddas. I uppdraget ingår att bedöma behovet av och vid behov föreslå vem som bör kunna inneha nätkoncession med hänsyn till den nationella säkerheten t.ex. vid prövning av nya elnätsföretag och vid ägarbyte i elnätsföretag, vilket ska göras i samråd med utredningen *Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* (Fö 2017:02).

FOI noterar att en utgångspunkt är att ett robust elnät är en viktig beståndsdel för Sveriges krisberedskap och totalförsvarets behov, och att det är avgörande att reglerna som styr elnätet är väl i takt med samhällsutvecklingen.

FOI kan samtidigt konstatera att utredningen i allt väsentligt fokuserar på att kraven på flexibilitet och effektivitet ökar för anslutning av elproduktion från förnybara källor och nya elintensiva verksamheter, vilket följer av regeringens proposition om energipolitikens inriktning (prop. 2017/18:228). Analysen av övriga samhällsintressen begränsas främst till de miljökrav som ställs och att anläggningar som byggs ska vara samhällsekonomiskt försvarbara. Utöver detta problematiseras dock inte djupare vilka krav som krisberedskapen och totalförsvarets behov ställer på reglerna, eller hur utvecklingen inom dessa områden direkt eller indirekt påverkar reglerna för nätkoncession.

FOI vill i detta sammanhang framhålla vikten av att i arbetet med att säkerställa försörjningssäkerheten och i övrigt möta totalförsvarets behov bör frågan om vem som ska kunna inneha nätkoncession med hänsyn till den nationella säkerheten t.ex. vid prövning av nya elnätsföretag och vid ägarbyte i elnätsföretag, analyseras ytterligare.

FOI anser att det är viktigt i det fortsatta beredningsarbetet att även analysera hur det förändrade säkerhetsläget och behovet av en trygg elförsörjning ställer krav på utvecklingen av elnätet och de regler som omgärdar tillståndsprocesserna.

FOI:s synpunkter nedan följer betänkandets disposition.

Avsnitt i Moderna tillståndsprocesser för elnät

Avsnitt 2.3 Utredningens arbete

FOI noterar att totalförsvarets behov inte förefaller ha omhändertagits genom utformandet av expert- och referensgrupp till utredningen.

Avsnitt 3.6 Framtidens utmaningar för elnätet

Utredningen pekar på att utvecklingen går mot mer decentraliserad, väderberoende produktion och användning av el. Regeringens energipolitik ska byggas på samma tre grundpelare som inom energisamarbetet inom EU: ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Avsnittet beskriver sedan vilka implikationer dessa politiska mål har för elnätet, förutom målet avseende försörjningstrygghet.

FOI menar att det är viktigt i det fortsatta beredningsarbetet att även analysera hur det förändrade säkerhetsläget och behovet av en trygg elförsörjning ställer krav på utvecklingen av elnätet och de regler som omgärdar tillståndsprocesserna.

6.2 Koncessionsprövningens omfattning bör ses över i vissa delar

Utredaren analyserar hur nätmyndigheten tidigare tillämpat de fyra krav som framgår av ellagen, alltså med avseende på om anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt, att nätkoncessionen inte strider mot detaljplan och tar vederbörlig hänsyn till miljön, nätkoncessionshavarens lämplighet samt att området utgör en lämplig enhet. Det konstateras att nätmyndigheten lagt större fokus på miljöprövningen än de övriga lämplighetsprövningarna. Detta innebär också i realiteten att man saknar underlag för att till exempel analysera tillämpningen av kravet på nätkoncessionsinnehavarens lämplighet. I samtliga analyserade fall har det rört sig om en aktör som innehaft nätkoncession sedan tidigare och fortfarande bedöms som lämplig genom en standardskrivning i besluten.

FOI menar att för att analysera aspekter som kan påverka nätkoncessionshavarens lämplighet behöver annan metodik än att studera historiska fall användas, då det inte kan uteslutas att man kan stöta på olämpliga ägare i framtiden.

6.2.3 Bedömningen av koncessionshavarens lämplighet behålls oförändrad

Utredningen konstaterar att med nuvarande regler sker ingen ägarprövning när företag som innehar nätkoncessioner byter ägare. Man ställer sig frågan om detta är ett problem, utan att helt klart besvara frågan. Man konstaterar att det skett en omfattande strukturomvandling och många ägarbyten av elnätsföretag sedan avregleringen av elmarknaden på 90-talet och att ägande av regionnät idag både är kommunalt, statligt, och utländskt (utöver privat ägande). Någon prövning sker i dag inte enligt ellagstiftningen när ett bolag som, självt eller genom dotterbolag, innehar nätkoncessioner byter ägare. Detta gäller även när utländska intressenter tar över företag. Utredningen konstaterar vidare att det inte finns några krav enligt ellagstiftningen på att dokumentation, drift och skötsel av elnäten ska finnas i Sverige. Hinder kan dock finnas i annan lagstiftning.

Utredningens slutsats och förslag till lösning är dels att föreslå ett funktionskrav på att driften av en ledning eller ledningsnät ska ske från Sverige, för att bibehålla den faktiska kontrollen inom landets gränser, dels att frågeställningarna avseende separata prövningar av nätföretagets lämplighet är en alltför komplex och omfattande fråga för att hantera inom ramen för föreliggande utredning. Utredningen noterar också att den lämplighetsprövning som skulle behöva göras av lämplighet utifrån totalförsvarssynpunkt är en annan än den lämplighet som ska ske enligt ellagstiftningen. Den senare handlar snarare om koncessionshavarens möjlighet att fullgöra sina förpliktelser just kopplat till ellagen.

FOI ställer sig bakom förslaget om funktionskrav på att driften av en ledning eller ledningsnät ska ske från Sverige, men menar att fortsatta ansträngningar bör läggas på att utreda frågan om lämplighet hos en koncessionsinnehavare ur säkerhetssynpunkt. FOI noterar att utredningen har samverkat med utredningen om *Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* (Fö 2017:02), vilket är positivt.

FOI menar dock att det är osäkert huruvida de nya lagförslagen sammantaget omhändertar hänsyn till den nationella säkerheten vid prövningen av nya elnätsföretag och vid ägarbyte. Det finns en risk för att frågan hamnar mellan stolarna.

FOI menar också att det är problematiskt att förutsätta att alla utmaningar kopplat till nationell säkerhet därmed är omhändertagna och att förlita sig på förslag som ännu inte är beslutade och implementerade. Huruvida det i realiteten kommer att finnas verktyg för att neka en aktör att bli koncessionsinnehavare i det svenska elsystemet utifrån ett säkerhetsperspektiv framstår också som oklart, och inget som föreliggande utredning har fördjupat sig inom.

Utredningen om *Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* konstaterar i sitt betänkande (SOU 2019:34) att det redan finns ett brett skydd för de allra mest skyddsvärda verksamheterna och funktionerna i och med den nya säkerhetsskyddslagen, och det kompletterande förslaget som lämnas om införande av ett kontrollsystem för överlåtelse och upplåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. Förutsatt att det kompletterande förslaget till säkerhetsskyddslagen implementeras menar utredningen om

förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet att det saknas behov av en särskild kontrollmekanism för totalförsvarsviktig infrastruktur.

Enligt betänkandet *Kompletteringar till nya säkerhetskyddslagen* (SOU 2018:82) står det klart att elförsörjning är ett område där det typiskt sett bedrivs säkerhetskänslig verksamhet och att det är Svenska kraftnät som bör ha ett utpekat ansvar för tillsyn över elförsörjningsverksamhet. Svenska kraftnät ska också enligt 1 och 3 §§ förordningen (2007:1119) med instruktion för Svenska kraftnät svara för tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos det nationella elsystemet. Hur Svenska kraftnät kommer in i processen om koncessionsrätt och huruvida en koncessionshavare är lämplig framgår dock inte med önskvärd tydlighet.

FOI vill framhålla att i det fortsatta beredningsarbetet bör man beakta resultat från utredningen om *Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden* (dir. 2019:50). Enligt direktivet kan strategiska uppköp eller investeringar som utförs i bolag som bedriver verksamhet inom kritisk infrastruktur eller känsliga teknologier innebära risker för Sveriges säkerhet, och utredaren har bland annat i uppgift att bedöma hur ett nationellt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden bör utformas.

Avsnitt 8.4.2 Energiomställningen och digitaliseringen ger nya förutsättningar

Utredningen diskuterar olika utmaningar kopplat till utvecklingen av elsystemet genom ökad digitalisering. Bland annat ställer detta krav på en omfattande koordinering mellan aktörer på flera nivåer för att inte systemet ska suboptimeras eller att åtgärder för att åtgärda flaskhalsar i realtid ska förvärra situationen i andra delar av elnätet. I sammanhanget bör också tas upp utmaningen med det ökade informationsflödet som en säkerhetsaspekt. Ju fler ingångar som finns i systemet, och ju mer information det hanterar, desto högre krav måste ställas på informationssäkerheten.

FOI vill påpeka att den informationsinhämtning som eventuellt kan komma att möjliggöras genom att aktörer på flera olika nivåer i elnätet behöver kunna kommunicera med varandra genom den nya elmarknadshubben (Energimarknadsinspektionen, R2017:05) i sig utgör en säkerhetsrisk som behöver hanteras.

Datum
2019-10-30

Nr FOI-2019-1129

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Jens Mattsson efter föredragning av förste analytikern Ester Veibäck. I den slutliga handläggningen har även seniore rådgivaren Thomas Wallander, forskaren Per Larsson och forskningsledaren Jerker Hellström deltagit.

A large, stylized blue ink signature of Jens Mattsson, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

.....
Jens Mattsson
Generaldirektör

A smaller, more cursive blue ink signature of Ester Veibäck.

.....
Ester Veibäck
Förste analytiker

Sändlista:

För kännedom
Justitiedepartementet
Försvarsdepartementet
MSB
Säkerhetspolisen
Försvarmakten
FMV
Försvvarshögskolan

Internt FOI
Registrator
GD-sekreterare
Senior rådgivare
Chefsjurist
AC

