



Kommittédirektiv

Ett elsystem med tydligt systemansvar, hög leveranssäkerhet och långsiktiga planeringsförutsättningar

Beslut vid regeringssammanträde den 25 januari 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur den svenska elmarknaden kan utvecklas och regleras med syfte att tydliggöra systemansvaret, öka leveranssäkerheten och robustheten, skapa långsiktiga planeringsförutsättningar och ge fossilfria kraftslag och flexibla resurser marknads­mässig ersättning för de nyttor de bidrar med.

Utredaren ska bland annat

- föreslå på vilket sätt den finansiella elmarknaden, långsiktiga energiköpsavtal, kapacitetsmekanismer och stödtjänstmarknader kan utvecklas,
- föreslå hur termerna systemansvarig för överföringssystem och systemansvarig för distributionssystem kan införas och tydliggöras,
- föreslå hur marknadsaktören leverantör av balanstjänst kan regleras,
- föreslå hur systemet med anvisade elavtal på slutkundsmarknaden kan utvecklas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 25 april 2025.

Uppdraget att föreslå hur den svenska elmarknaden kan utvecklas i syfte att säkerställa leveranssäkerhet och långsiktiga planeringsförutsättningar

Under de kommande decennierna förväntas den svenska elmarknaden genomgå betydande förändringar på grund av den omfattande elektrifiering som är en bärande del i arbetet för att nå det klimatpolitiska målet om nettonollutsläpp av växthusgaser 2045, utfasningen av fossila bränslen och det energipolitiska målet om 100 procent fossilfri elproduktion 2040.

Effektbalansen har enligt Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) årliga rapportering om kraftbalansen på den svenska elmarknaden successivt försvagats. I augusti 2022 bedömde Svenska kraftnät att det fanns en reell risk för effektbrist. Mot bakgrund av detta gav regeringen i december 2022 Svenska kraftnät och Statens energimyndighet i uppdrag att stärka försörjningstryggheten i energisektorn (I2022/02319). Uppdraget omfattade bland annat att lämna förslag om utformning och införande av kapacitetsmekanismer motiverade av samhällets behov av att långsiktigt säkerställa resurstillräckligheten och därmed bidra till en trygg elförsörjning och elförsörjning för totalförsvarets behov. I denna del har Svenska kraftnät redovisat slutsatserna i en rapport som har remitterats av Regeringskansliet (KN2023/02811). Uppdraget omfattade också stödtjänstmarknaderna, och denna del redovisades i slutet av december 2023. Svenska kraftnät redovisning bereds nu inom Regeringskansliet.

Parallellt med det nationella arbetet, och mot bakgrund av de höga energipriserna och de tillkortakommanden i den europeiska elmarknadens funktionssätt som den mycket ansträngda situationen på elmarknaden under energikrisen har tydliggjort, har det på EU-nivå genomförts en omfattande översyn av den europeiska elmarknadslagstiftningen. Översynen har fokuserat på förbättrat konsumentskydd, ökad transparens och en utvecklad reglering av finansiella instrument för prissäkring och riskdelning på elmarknaden.

Under den energikris som inleddes under 2021 och drabbade Europa mycket hårt, fungerade å ena sidan den sammanlänkade kortsiktiga fysiska elmarknaden i Europa i huvudsak som avsett och bidrog därmed till försörjningstryggheten. Å andra sidan medförde de mycket höga och kraftigt volatila elpriserna stora påfrestningar på hushåll och företag vilket tydliggjorde behovet av att revidera den långsiktiga finansiella elmarknadens

funktionssätt. Översynen av den europeiska elmarknadslagstiftningen kan dels möjliggöra för elanvändare och elleverantörer att genom prissäkringsinstrument hantera sin elpriserisk på ett kostnadseffektivt sätt, dels accelerera utbyggnaden av fossilfri elproduktion som kan möta de omfattande behov som energiomställningen medför genom att ge tillgång till ändamålsenliga instrument och likvida marknader för riskhantering och riskdelning.

Översynen av den europeiska elmarknadslagstiftningen är nu genomförd. De rättsakter som reviderats är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (EU:s elmarknadsförordning), Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el (elmarknadsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi (remit-förordningen). Därtill har en ny version av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor förhandlats och beslutats under 2023.

Med utgångspunkt i detta är det angeläget att besvara frågan hur de nationella elmarknaderna kan utvecklas och regleras för att uppnå de nationella målsättningarna och anpassas till den uppdaterade EU-rätten inom området. För svensk del handlar det om flera delar. Den befintliga finansiella elmarknaden i form av instrument och förutsättningar för elprissäkring och långsiktiga elköpsavtal (på engelska power purchase agreement) analyseras och vid behov vidareutvecklas, dels behöver nya riskdelningsinstrument övervägas, där marginalkontrakt kan utgöra en viktig komponent i förutsättningarna för att etablera ny kärnkraft. Regeringen har tillsatt en utredning i syfte att ta fram förslag till finansiering och riskdelning vid investeringar i nya kärnkraftsreaktorer där staten delar den finansiella risken med elproducenten (Fi2023/03276).

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov föreslå hur den finansiella elmarknaden kan utvecklas med syfte att säkerställa ändamålsenliga prissäkringsinstrument och god marknadslikviditet,

- analysera och vid behov föreslå hur handeln med långsiktiga elköpsavtal kan utvecklas för att öka transparensen och minska transaktionskostnaderna och hur avtalen kan utformas för att skapa förutsättningar för effektiv handel,
- utvärdera stödtjänstmarknaderna och vid behov lämna förslag till hur dessa kan utvecklas,
- analysera om Svenska kraftnäts förslag om en marknadsomfattande kapacitetsmekanism på ett ändamålsenligt sätt bidrar till resurstillräcklighet och leveranssäkerhet på elmarknaden och vid behov föreslå hur Svenska kraftnäts förslag kan vidareutvecklas,
- analysera hur möjligheter till flexibilitet och lagring enligt EU:s elmarknadsförordning kan bidra till resurstillräcklighet och leveranssäkerhet på elmarknaden,
- utreda vilken roll marginalkontrakt kan ha på en framtida elmarknad utifrån de förutsättningar som ges i den europeiska elmarknads-lagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå ett förtydligt systemansvar och införande av den nya marknadsaktören leverantör av balanstjänst

Införande av ett förtydligt systemansvar i svensk rätt

Termerna *systemansvarig för överföringsystem* och *systemansvarig för distributionsystem* infördes i den europeiska elmarknadslagstiftningen i samband med avregleringen av elmarknaden och genom Europa-parlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el. De systemansvarigas respektive ansvarsområden har därefter successivt utvecklats och förtydligats, exempelvis genom det gällande elmarknadsdirektivet, där de nuvarande definitionerna framgår. Termerna har däremot inte kommit att införas i svensk rätt utan har i stället sina respektive motsvarigheter i transmissionsnätsföretag och distributionsnätsföretag. Elmarknadsdirektivets terminologi och ansvarsfördelning mellan olika aktörer har samtidigt en genomgripande inverkan på elsystemets utveckling och elmarknadens funktionssätt då den europeiska elmarknadslagstiftningen använder direktivets definitioner som utgångspunkt i de rättsakter som är direkt tillämpliga, exempelvis EU:s elmarknadsförordning.

Energimarknadsinspektionen har i rapporterna Ren energi inom EU – Ett genomförande av fem rättsakter (Ei R2020:02) och Kapacitetsutmaningen i

elnäten (Ei R2020:06) föreslagit att definitioner motsvarande elmarknadsdirektivets terminologi införs i ellagen (1997:857). Regeringen bedömde i propositionen Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet (prop. 2021/22:153 s. 47–51) att termen nätföretag även i fortsättningen skulle användas i fråga om alla företag som är systemansvariga i elmarknadsdirektivets mening, både distributionsnättsföretag och transmissionsnättsföretag. Regeringen tydliggjorde även att förslaget inte innebar någon ändring i sak, dvs. att det inte infördes något nytt systemansvar eftersom nätföretagen redan har ett ansvar för överförings- respektive distributionssystemen enligt gällande bestämmelser och att uppgiftsfördelningen mellan distributionsnättsföretagen och transmissionsnättsföretagen var oförändrad.

Även om systemansvaret har sin faktiska motsvarighet i ellagen används inte samma termer i lagen vilket leder till otydlighet avseende uppgifterna för, och ansvarsfördelningen mellan, aktörerna i det svenska elsystemet. Denna otydlighet medför en risk för att den svenska tillämpningen avviker från hur EU-rätten tillämpas i andra medlemsstater.

Mot bakgrund av den snabba pågående elektrifieringen av det svenska energisystemet och den ökande mängden direkt tillämpliga EU-rättsakter finns det anledning att i lagstiftningen införa en tydlig ansvarsfördelning, bland annat genom en enhetlig terminologi. Det bör dessutom vara tydligt att systemansvaret omfattar ansvar för att säkerställa att systemet på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring och distribution av el i enlighet med elmarknadsdirektivet och enligt 3 kap. 1 § ellagen. Det innebär att de systemansvariga behöver göra en långsiktig systemplanering och arbeta proaktivt för att tillgängliggöra kapacitet till elsystemets användare i tid och på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Detta är av särskild vikt mot bakgrund av den väntade kraftigt ökade efterfrågan på fossilfri el med lokalt höga effektuttag för industrins och transportsystemets klimatomställning, där aktörer behöver en tydlig och transparent process samt tidiga och säkra besked om tilldelning av effekt.

I dag krävs det att en aktör som är systemansvarig för överföringssystemet är certifierad enligt lagen (2011:710) om certifiering av transmissionsnättsföretag för el. I Sverige är det endast Svenska kraftnät som är certifierat på detta sätt. I andra länder inom EU är denna reglering delvis annorlunda. Baltic Cable AB, som äger en ledning mellan Sverige och Tyskland, har t.ex. blivit

certifierat som systemansvarig för överföringssystem i Tyskland men inte i Sverige. En fråga är därför om den svenska regeringen på området behöver anpassas så att även andra aktörer än Svenska kraftnät kan certifieras som systemansvariga för överföringssystem och hur det skulle påverka skyddet av kritisk infrastruktur.

Utöver att vara systemansvarig för överföringssystemet enligt elmarknadsdirektivet har Svenska kraftnät rätt att meddela föreskrifter och har ansvar för uppgifter i egenskap av systemansvarig myndighet enligt förordningen (2023:241) om det nationella elsystemet och som elberedskapsmyndighet enligt förordningen (1997:294) om elberedskap. Det kan finnas behov av att de uppgifter som Svenska kraftnät har som systemansvarig för överföringssystemet och som Svenska kraftnät utför i egenskap av myndighet ska vara tydligare och åtskilda.

Utredaren ska därför

- föreslå hur termerna systemansvarig för överföringssystem och systemansvarig för distributionssystem kan införas i svensk rätt samt hur de systemansvarigas respektive ansvarsområden kan tydliggöras,
- utreda om det bör införas ett krav på certifiering som systemansvarig för överföringssystem för andra aktörer än Svenska kraftnät,
- föreslå hur det långsiktiga ansvaret för planering av överföringssystem och planering av distributionssystem bör tydliggöras i regleringen,
- föreslå hur Svenska kraftnäts uppgifter som systemansvarig för överföringssystemet och de uppgifter som Svenska kraftnät utför i egenskap av myndighet kan tydliggöras och särskiljas i regleringen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Införande av leverantör av balanstjänst i svensk rätt

Marknadsaktörerna leverantör av balanstjänst och balansansvarig part definieras i EU:s elmarknadsförordning. Marknadsaktörernas uppgifter regleras ytterligare i kommissionens förordning (EU) 2017/2195 av den 23 november 2017 om fastställande av riktlinjer för balanshållning avseende el. I EU-rätten regleras marknadsaktörernas respektive ansvar för avräkningen av obalansenergi, balansenergi och balanskapacitet.

Marknadsaktörernas uppgifter regleras genom EU:s elmarknadsförordning som är direkt tillämplig i Sverige. Regleringen genomförs i praktiken genom

de villkor som Svenska kraftnät föreslår och Energimarknadsinspektionen beslutar om för leverantör av balanstjänst och genom revidering av de villkor som gäller för balansansvarig part. Den 25 maj 2023 beslutade Energi- marknadsinspektionen att godkänna Svenska kraftnäts ansökan i fråga om de villkor för leverantör av balanstjänst och balansansvariga parter som Svenska kraftnät kommer att tillämpa. Enligt beslutet ska de nya villkoren tillämpas senast den 17 maj 2024. Införandet av leverantör av balanstjänst förväntas bidra till ökad konkurrens och harmonisering av marknaderna för stödtjänster. Det förväntas även bidra till ökad tydlighet avseende de förutsättningar och uppgifter för marknadsaktören oberoende aggregator som införts i svensk rätt genom bland annat 9 kap. 30–34 §§ ellagen.

Den svenska lagstiftningen skiljer sig från bestämmelserna i EU-rättsakterna på så vis att marknadsaktörerna leverantör av balanstjänst och balansansvarig part består av ett sammanhållet ansvar och en roll – den balansansvarige – enligt ellagen och förordningen om det nationella elsystemet. Den balansansvarige i den svenska lagstiftningen har ett ansvar som innefattar både det som en leverantör av balanstjänst och en balansansvarig part ansvarar för enligt EU-rätten. Enligt ellagen ska den som åtar sig balansansvar ingå avtal dels med den systemansvariga myndigheten, dels med den som utför avräkningen mellan de balansansvariga. Avtalen är för närvarande utformade så att de upprättas med den balansansvarige, även om avtalsstrukturen är anpassad till EU-rätten. För att tydliggöra gällande regelverk och därigenom öka förutsättningarna för elmarknaden att fungera på ett ändamålsenligt sätt bör även ellagen och berörda förordningar särskilja marknadsaktörernas uppgifter och harmonisera deras respektive ansvar med EU-rätten på området.

Utredaren ska därför

- föreslå hur marknadsaktören leverantör av balanstjänst kan införas i svensk rätt,
- föreslå hur ansvarsområden för balansansvarig part, leverantör av balanstjänst och leverantör av aggregeringstjänster kan tydliggöras med beaktande av ansvarsområdet för leverantör av balanstjänst, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå hur anvisade elavtal avvecklas

En särskild fråga på slutkundsmarknaden är regleringen av systemet med anvisade elavtal. Ett anvisat elavtal är ett elhandelsavtal som en kund får om kunden inte gör ett aktivt val och ingår ett avtal med en elhandlare, se 9 kap. 3–10 §§ ellagen. Kunder med anvisade avtal betalar generellt mer för sin förbrukning av el jämfört med kunder som aktivt väljer en elhandlare. Systemet innebär även att vissa i kundkollektivet blir mindre aktiva på elmarknaden då de får ett anvisat elavtal och av olika skäl inte väljer att ingå ett annat elhandelsavtal.

Frågor om anvisade elavtal har utretts tidigare. Regeringen gav den 1 september 2011 Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utreda systemet med anvisningsavtal med tillsvidarepris på elmarknaden (N2011/05132/E). Inspektionen redovisade uppdraget i rapporten Systemet med anvisad elhandlare – översyn och förslag till åtgärder (Ei R2012:07). En del av förslagen i rapporten behandlade regeringen i propositionen Anvisade elavtal (prop. 2016/17:13). Vidare gav regeringen i regleringsbrevet för 2022 Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utvärdera hur regleringen från 2017 påverkat priserna enligt de anvisade avtalen och antalet elanvändare med anvisade avtal. Inspektionen redovisade uppdraget i rapporten Anvisade elavtal – Utvärdering av 2017 års reglering och vägar framåt för en förbättrad elmarknad (Ei R2022:05). I rapporten föreslås bland annat att det bör utredas om anvisningsprocessen kan förändras eller ersättas.

Utredaren ska därför

- föreslå hur systemet med anvisade elavtal på slutkundsmarknaden kan avvecklas,
- föreslå hur sårbara kunder ska kunna ges möjlighet att ingå ett avtal om leverans av el, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt redovisa på vilket sätt förslagen kan förväntas påverka ansvarsfördelningen mellan elsystemets aktörer och hur samspelet och den samhällsekonomiska effektiviteten i samverkan mellan elmarknadens olika delar påverkas både på kort och lång sikt. Eventuella målkonflikter mellan marknadens funktionssätt och de nationella målsättningarna ska tydligt beskrivas. Utredaren ska särskilt uppmärksamma fördelningen av ansvar dels

mellan systemansvarig myndighet och systemansvariga för överföringssystem och distributionssystem, dels mellan balansansvarig part, leverantör av balanstjänst och leverantör av aggregeringstjänster.

Utredaren ska bedöma hur den föreslagna avvecklingen av anvisade elavtal kommer att påverka slutkundsmarknaden och de elanvändare som i dag har anvisade avtal för sin elförbrukning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från berörda myndigheter, nätföretag, balansansvariga, leverantörer av aggregeringstjänster, intresseorganisationer och näringslivet. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår i Regeringskansliet, inom andra utredningar och inom EU. Av särskild betydelse är att arbetet samordnas med uppdraget om finansiering och riskdelning vid investeringar i nya kärnkraftsreaktorer (Fi2023:F).

Vidare är det viktigt att utredaren håller sig informerad om konsekvenser och genomförande av revideringarna i EU:s elmarknadsförordning och elmarknadsdirektiv, översynen av myndigheters uppgifter och ansvar inom energiområdet (KN2023/03329) samt redovisningarna av regeringsuppdraget att stärka försörjningstryggheten i energisektorn (I2022/02319) som getts till Svenska kraftnät och Statens energimyndighet. Slutsatserna från uppdraget, bland annat när det gäller totalförsvarets behov, är av vikt för utredningen. Även svaren på remissen av rapporten Framtidens kapacitetsmekanism för att säkerställa resurstillräcklighet på elmarknaden (KN2023/02811) är av vikt för utredningen.

Utredaren ska beakta relevanta förslag på området som tidigare lämnats av andra utredningar och som inte lett till författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 april 2025.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)