



Regeringskansliet

2024-03-28

KN2023/04160

Klimat- och näringslivsdepartementet

Utredningen om översyn av myndigheters uppgifter
och ansvar inom energiområdet

Översyn av myndigheters uppgifter
och ansvar inom energiområdet –
delrapport

Energimarknadsinspektionen och
Elsäkerhetsverket

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Uppdraget och utredningsarbetet	17
1.1 Uppdraget i stort	17
1.2 Utredningsarbetet.....	18
1.3 Utgångspunkter för utredningens genomförande.....	18
1.4 Promemorians disposition	19
2 Energimarknadsinspektionens uppgifter, organisation och utmaningar	21
2.1 Energimarknadsinspektionens organisation	21
2.2 Myndighetens övergripande uppdrag	22
2.3 Avdelningen Tillstånd.....	23
2.4 Avdelningen Energisystem.....	24
2.5 Avdelningen Grossistmarknader	26
2.6 Avdelningen Slutkundsmarknader.....	28
3 Externa aktörers syn på Energimarknadsinspektionen	31
4 Utveckling av regeringens styrning av Energimarknadsinspektionen	39
4.1 Utgångspunkter för utredningens analys.....	39

4.2	Energimarknadsinspektionen ska verka för en samhällsekonomiskt effektiv energiomställning	40
4.3	Tillståndsprocessen	43
4.3.1	Statsmakternas styrning.....	43
4.3.2	Myndighetens redovisning	51
4.3.3	Exempel från sökande på ledtider och kompletteringar i ärenden om linjekoncessioner.....	56
4.3.4	Utredningens bedömning om nuvarande ordning och behov av åtgärder	59
4.4	Analys av beslut om koncession för transmissionsnätet	62
4.4.1	Analys av nuvarande ordning	62
4.4.2	En ny ordning för beslut om koncession för transmissionsnätet bör övervägas	68
4.5	Analys av ansvaret för miljöprövningar	70
4.5.1	Analys av nuvarande ordning	70
4.5.2	En ny ordning för miljöprövningen bör övervägas.....	75
4.6	En utredning bör tillsättas om en ny ansvarsfördelning vad gäller miljöprövning och allmän lämplighetsprövning vid byggande av el-, gas- och rörledningsnät.....	82
4.7	Utövande av tillsyn.....	84
4.7.1	Myndighetens redovisning	84
4.7.2	Övervägande om föreskriftsrätt och tillsyn gällande driftsäkerhet.....	86
4.7.3	Svenska kraftnät bör ansvara för all kravställning och Energimarknadsinspektionen ansvara för all tillsyn för driftsäkerhet.....	93
4.7.4	Tillsyn över överföringskapacitet och försörjningstrygghet	97
4.8	Beredskapsansvaret.....	98
4.8.1	Regelverk och roller.....	98
4.8.2	Ett uppdrag om ansvar och riktlinjer för beredskapen på elmarknaden.....	101

4.9	Om myndighetens oberoende.....	103
4.10	Förslagets konsekvenser.....	109
5	Elsäkerhetsverkets uppgifter, organisation och utmaningar	111
5.1	Elsäkerhetsverkets uppgifter.....	111
5.2	Elsäkerhetsverkets organisation.....	113
5.3	Myndigheten finansieras genom avgifter som redovisas mot inkomsttitel	118
5.4	Utmaningar för elsäkerhetsfrågorna.....	120
5.5	Samarbeten med andra aktörer.....	121
6	Regeringens styrning och organisering av Elsäkerhetsverket	123
6.1	Utgångspunkter för analysen.....	123
6.2	Elsäkerhetsverkets framväxt och motiv för verksamheten.....	124
6.3	Elsäkerhetsverket är en expertmyndighet	127
6.4	Behov av att utveckla regeringens styrning av Elsäkerhetsverket	128
6.4.1	Elsäkerhetsverkets roll i energiomställningen förtydligas i instruktionen	128
6.4.2	Ansvar för budgetering och uppföljning av elberedskapsavgiften flyttas till Svenska kraftnät.....	129
6.5	För- och nackdelar med att vara en mindre myndighet.....	131
6.6	Alternativa sätt att organisera elsäkerhetsfrågorna.....	133
6.7	För- och nackdelar med att inordna Elsäkerhetsverket i en annan myndighet.....	140
6.7.1	Elsäkerhetsverket bör kvarstå som en egen myndighet	147
6.8	Förslagets konsekvenser.....	149

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att se över Affärsverket svenska kraftnäts (Svenska kraftnät), Statens energimyndighets (Energimyndigheten), Energimarknadsinspektionens och Elsäkerhetsverkets uppgifter och ansvar. Syftet med uppdraget är 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 fasas ut ur energisystemet och det energipolitiska målet om en fossilfri elproduktion samtidigt med en ökad elektrifiering.

I denna promemoria redovisar utredningen den del av uppdraget som avser Energimarknadsinspektionen och Elsäkerhetsverket. I tidigare promemorior har utredningen redovisat de delar av uppdraget som avser Svenska kraftnät respektive Energimyndigheten.

Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionens utmaningar

Energimarknadsinspektionen ser flera utmaningar för verksamheten framöver. Exempelvis

- En omfattande utbyggnad av elnäten.

- Kontinuerligt införande av nya regelverk och ändringar av befintliga regelverk på EU-nivå.
- Behov av ett utökat mandat att utveckla metoderna för intäktsregleringen.
- Den snabba förändringstakten i samhället, teknikutvecklingen och den digitala utvecklingen.

Externa aktörers syn på Energimarknadsinspektionen

Utredningen har träffat företrädare för energibranschen. Företagen efterfrågar bland annat

- en mer aktiv tillsyn kopplad till Svenska kraftnäts marknads-tilldelade överföringskapacitet,
- ökad tillsyn i förhållande till implementeringen och tillämpningen av de s.k. nätkoderna,
- att Energimarknadsinspektionen tydligare efterfrågar utveckling av marknader som uppenbart saknas, t.ex. marknader för icke frekvensbaserade stödtjänster,
- tillsyn i genomförandet av den flödesbaserad kapacitetstildelningen under tiden för parallellkörningar innan modellen införs,
- att Energimarknadsinspektionen avsätter större resurser till sitt uppdrag att verka för funktion, effektivitet och konkurrenskraftiga priser på fjärrvärmemarknaden samt att stärka fjärrvärmekundernas ställning,
- att Energimarknadsinspektionen bör ges ökade möjligheter till sanktioner mot oseriösa elhandlare,
- att Energimarknadsinspektionen är mer offensiv i att hitta åtgärder och författningsförslag för att effektivisera tillståndsprocessen för elnätsutbyggnad,
- att utmaningarna kopplade till energiomställningen beaktas i större utsträckning i arbetet med intäktsramarna, och
- tydlighet och riktlinjer kring hur elmarknaden ska hanteras vid framtida kriser och höjd beredskap.

Utveckling av regeringens styrning av Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionens ansvar för energiomställningen och för en trygg energiförsörjning klargörs i instruktionen

Energimarknadsinspektionen har uppgifter som har en betydande påverkan på genomförandet av energiomställningen och en trygg energiförsörjning inom framför allt områdena el och naturgas, där myndigheten ansvarar för alla tre delar avseende tillsyn, regelgivning och tillstånd. Även inom fjärrvärmeområdet, där ansvaret omfattar tillsyn och regelgivning, har myndighetens arbete påverkan på genomförandet av energiomställningen. Det innebär att både Svenska kraftnät och Energimyndigheten i sina respektive arbeten med energiomställningen är beroende av hur Energimarknadsinspektionen genomför sitt uppdrag. Myndighetens arbete påverkar även energiföretagens bidrag till energiomställningen liksom andra aktörers handlanden. Även om ett omfattande regelverk reglerar myndighetens uppgifter finns det ett utrymme att arbeta med interna processer samt göra avvägningar och prioriteringar som har betydelse för energiomställningen. Utredningen anser därför att det även i Energimarknadsinspektionens instruktion bör klargöras att myndigheten har ett ansvar i energiomställningen och för en trygg energiförsörjning.

Utredningen föreslår ett tillägg i myndighetens instruktion som anger att Energimarknadsinspektionen inom sitt verksamhetsområde ska bidra till en samhällsekonomiskt effektiv omställning och utveckling av ett fossilfritt och robust energisystem samt en trygg energiförsörjning som på kort och lång sikt svarar mot de nationella behoven och de krav som ställs inom EU:s inre marknad för energi. Bestämmelsen har utformats utifrån de förslag till instruktionsändringar som utredningen lämnat för Svenska kraftnät och Energimyndigheten och syftar till att de tre myndigheterna ska gå i takt.

Det finns indikationer på en mer positiv utveckling framöver av ledtiderna i tillståndsprocessen men vissa problem bedöms kvarstå

De ansträngningar som gjorts från statsmakternas sida under flera års tid för att minska ledtiderna i tillståndsprocessen för koncession genom lag- och förordningsändringar samt tillskott av medel och uppdrag har enligt utredningens bedömning ännu inte fått avsedd effekt. Det finns indikationer på en mer positiv utveckling framöver, bland annat genom att en förenklad hantering av ändringsbeslut får genomslag, att ärendebalanserna minskar och att Energimarknadsinspektionen byggt upp en mer omfattande organisation och infört nya interna rutiner för tillståndsprocesserna som en följd av resurstillskotten. Samtidigt finns det en risk att vissa problem kvarstår. Utredningen bedömer att det finns en sammanblandning mellan vad som ingår i allmän lämplighetsprövning respektive miljöprövning som inte bör få finnas kvar. Rollfördelningen och samordningen mellan länsstyrelserna och Energimarknadsinspektionen har betydelse för kraven på miljöbedömningen och behöver klaras ut. Vidare kvarstår ett överlapp mellan samrådsprocessen som de sökande ansvarar för och remissförfarandet som Energimarknadsinspektionen ansvarar för som förlänger ledtiderna.

Utredningen har analyserat den ordning som tillämpas för beslut om investeringar i transmissionsnätet på nivån riksdag och regering respektive på myndighetsnivå och funnit att den inte utgör någon sammanhållen process. Det finns inte något logiskt samband mellan riksdagens beslut om investeringsplan, regeringens beslut om investeringsprojekt och Energimarknadsinspektionens beslut om koncession. Vidare utgör den tillämpade beslutsordningen ett avsteg från den befogenhetsfördelning mellan regeringen och myndigheterna som normalt tillämpas för samhällsinvesteringar. Den tillämpade ordningen i Sverige förefaller även vara en avvikelse från beslutsordningen i flera EU-länder där beslut om större ledningsutbyggnader av nationellt intresse fattas av regeringen eller ansvarigt ministerium. Utredningen anser att det finns skäl att överväga en ny ordning som innebär att regeringen beslutar om koncession för transmissionsnätet.

Utredningen har gjort en fördjupa analys av området miljöprövningar. Utredningen har funnit att miljöprövningens del av tillståndsprövningen vid Energimarknadsinspektionen ökat

väsentligt i omfattning de senaste tio åren och förefaller nu utgöra en betydande del av arbetet med nätkoncessioner. De troligaste förklaringsfaktorerna till att miljöprovningarna kräver ökade resurser bedöms vara inrättandet av mark- och miljödomstolarna 2013, införandet av nya bestämmelser om miljöbedömningar i miljöbalken 2018 och införandet av konsultationsordningen för samerna 2022. En konsekvens av detta är att tillståndsverksamhetens andel av Energimarknadsinspektionens totala verksamhet också ökat väsentligt. Utredningen konstaterar att i en majoritet av EU-länderna har de nationella energitillsynsmyndigheterna inte ansvar för tillstånd.

Länsstyrelserna är ofta delaktiga vid framtagande av miljökonsekvensbeskrivningen för elnät, de ingår i remissförfarandet hos Energimarknadsinspektionen och efteråt i provning av lokala dispenser och tillstånd samt i föreskrivande av försiktighetsåtgärder i samband med samråd om verksamheter som kan medföra väsentlig skada på naturmiljön. Länsstyrelserna ansvarar för tillståndsprövning av s.k. B-verksamheter enligt miljöprovningförordningen. Särskilda miljöprovningsdelegationer med ansvar för miljöprovningarna ska finnas vid tolv särskilt angivna länsstyrelser med kompetens inom alla områden som omfattas av miljöprovningförordningen. Vidare ansvarar länsstyrelserna för miljöprovningen av vägar och järnvägar. Utredningen finner att det i staten finns kompetens för miljöprovningar hos länsstyrelserna.

Beslut om miljötillstånd som fattas av mark- och miljödomstol, länsstyrelse eller kommun har rättsverkan mot alla vilket innebär att hänsynsreglerna inte behöver följas i vidare mån än vad som följer av tillståndet. Energimarknadsinspektionens beslut om koncession innebär inte provning och beslut om miljötillstånd i miljöbalkens mening. Beslutet gäller mellan Energimarknadsinspektionen och den sökande men har inte någon rättsverkan mot alla utan kan lämnas utan hänseende om exempelvis en länsstyrelse eller kommun anser att det krävs ytterligare åtgärder för att uppfylla miljöbalkens krav.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl att överväga om ansvaret för beredningen av miljöprovningen bör flyttas från Energimarknadsinspektionen till länsstyrelserna.

En utredning föreslås tillsättas om en ny ansvarsfördelning vad gäller miljöprövning och allmän lämplighetsprövning vid byggande av el-, gas- och rörledningsnät

Utredningen föreslår att en utredning tillsätts med uppgift att analysera en ny ansvarsfördelning vad gäller miljöprövning och allmän lämplighetsprövning vid byggande av el-, gas- och rörledningsnät. Syftet med utredningen är att åstadkomma en effektiv tillståndsprocess genom en ny och tydligare fördelning av ansvar mellan olika aktörer och tillse att olika moment i tillståndsprocessen är sammanhållna, förutsägbara och relevanta.

Utredningen ges i uppdrag att utreda en ordning där regeringen beslutar om koncession för transmissionsnätet så att det finns ett logiskt samband mellan riksdagens, regeringens och Svenska kraftnäts beslut, en inordning av el-, gas- och rörledningsnäten i ordinarie miljöprövningssystem och en begränsning av koncessionsprövningen till en allmän lämplighetsprövning. Utredningen ska analysera vilka fördelar som kan vinnas med att helt eller delvis tillämpa en motsvarande ordning för transmissionsnätet som gäller för upprättande av vägplan och järnvägsplan, om det i övrigt finns fördelar att vinna vid byggande av el-, gas- och rörledningsnät i de regelverk och befogenheter som gäller vid byggande av väg och järnväg, vilka övriga effektiviseringar som kan åstadkommas vid genomförande av en ändrad tillståndsprocess för byggande av el-, gas- och rörledningsnät, och vilka övergångsbestämmelser som krävs för att hantera beslut som fattats med gällande regelverk.

Svenska kraftnät bör ansvara för fastställande av villkor och metoder för alla nätkoder och Energimarknadsinspektionen bör ansvara för all tillsyn inklusive driftsäkerhet

Utredningen anser att den ordning som tillämpas i Sverige vad gäller ansvarsfördelning för föreskrifter och villkor för anslutningskoderna (RfG, DCC och HVDC) och för delar av driftkoden SO kan ses som en omvänd ordning i förhållande till kommissionens förordningar. Ansvaret för fastställande av kraven genom föreskrift ligger på tillsynsmyndigheten, dvs. Energimarknadsinspektionen, och ansvaret för tillsynen av driftsäkerheten enligt ellagen ligger på

Svenska kraftnät. Ordningen avviker från den som gäller övriga delar av driftkoden SO, för driftkoden ER och för de tre marknadskoderna.

Utredningen bedömer att en enhetlig ordning där Svenska kraftnät ansvarar för fastställande av generellt tillämpliga krav för anslutningskoder och för utarbetande av villkor och metoder för tillämpning av driftkoder efter godkännande av Energimarknadsinspektionen bör införas, dvs. motsvarande ordning som gäller för övriga nätkoder. Ordningen innebär att kommissionens förordningar gäller och kompletterande nationella bestämmelser behövs inte. Energimarknadsinspektionens föreskriftsrätt tas bort.

Utredningen bedömer också att Energimarknadsinspektionens ansvar som tillsynsmyndighet för elsystemet och elmarknaden även bör omfatta tillsyn över driftsäkerhet enligt ellagen. Flyttas tillsynsansvaret får Energimarknadsinspektionen ett helhetsansvar för tillsyn samtidigt som systemansvaret skiljs från tillsynsansvaret. Ansvarsfördelningen blir på så sätt tydligare.

Ett uppdrag föreslås om beredskapsansvaret för elmarknadens funktionalitet och riktlinjer för upprätthållande av funktionaliteten

Utredningen anser att det inte är helt tydligt vilket beredskapsansvar Energimarknadsinspektionen har för elmarknaden i förhållande till Svenska kraftnäts ansvar. Samtidigt finns det en efterfrågan från energiföretag på tydliga riktlinjer och planer för beredskapen på elmarknaden. Utredningen föreslår att Energimarknadsinspektionen ges i uppdrag att klargöra rollfördelningen mellan de båda myndigheterna samt att identifiera behov och ta fram riktlinjer som kan ligga till grund för beredskapsplaneringen hos elmarknadens aktörer. Uppdraget ska genomföras i samråd med Svenska kraftnät.

Om myndighetens oberoende

Frågor om myndigheters oberoende i förhållande till riksdag och regering aktualiseras vid en genomgång av Energimarknadsinspektionens ansvar och uppgifter. Vilket oberoende en myndighet har påverkar i hög grad myndighetsstyrningen.

Utredningen har tagit del av betänkandet av Utredningen om översyn av regleringen på el- och naturgasområdena (SOU 2023:64) där Energimarknadsinspektionens oberoende är i fokus. Utredningen har genomförts mot bakgrund av en EU-dom mot Tyskland angående fördragsbrott rörande genomförande av elmarknadsdirektiven. I SOU:n lämnas omfattande förslag om ändringar i ellagen och naturgaslagen gällande bestämmelser som bedöms inkräkta på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter och där befogenheten att meddela föreskrift ska delegeras till Energimarknadsinspektionen. Konsekvenserna kommer att bero på hur Energimarknadsinspektionen väljer att tillämpa regelverket.

Utredningen framhåller att en myndighet under regeringen har en stor frihet i genomförandet av sin verksamhet i förhållande till de mål, uppgifter och krav som gäller för myndigheten. Inom ramen för myndighetsutövningen har myndigheten dessutom ett grundlagsreglerat oberoende, vilken utövas under gällande lagar och förordningar. Det inskränker inte riksdagens lagstiftningsmakt eller regeringens rätt att utfärda förordningar och styra riket. Riksdagen och regeringen har att förhålla sig till överstatlig reglering. Den gällande ordningen i Sverige upprätthålls även när det finns EU-rätt. Utredningens gör bedömningen att det bör säkerställas att riksdagens befogenhet att meddela föreskrifter genom lag och regeringens befogenhet att meddela föreskrifter genom förordning inte begränsas mer än vad som är absolut nödvändigt innan Energimarknadsinspektionen ges en exklusiv rätt att utfärda bindande föreskrifter med ett innehåll vars konsekvenser inte har kunnat analyseras.

Elsäkerhetsverket

Utveckling av regeringens styrning av Elsäkerhetsverket

För att genomföra sitt samlade uppdrag och kunna bygga upp, upprätthålla och utveckla en god elsäkerhetsnivå behöver Elsäkerhetsverket beakta elsystemets samlade funktion. Vidare har Elsäkerhetsverket en viktig roll i energiomställningen med utgångspunkt i verksamhetsområdet tekniska säkerhetsfrågor inom elområdet. Utredningen föreslår att myndigheten får i instruktions-

enlig uppgift att inom sitt verksamhetsområde bidra i utvecklingen av ett effektivt och robust elsystem.

Organiseringen av Elsäkerhetsverket

Utredningen har haft i uppdrag att utreda om det finns alternativa sätt att organisera Elsäkerhetsverkets verksamhet. Utredningen har prövat möjligheten att inordna Elsäkerhetsverkets verksamhet i en av energimyndigheterna respektive i fyra alternativa tillsynsmyndigheter som har vissa verksamhetsmässiga likheter med verket. Utredningen bedömer att de skäl som anfördes för att inrätta Elsäkerhetsverket som en egen myndighet alltså är giltiga. Myndighetens verksamhet behöver ha en stark ställning som är tydlig för allmänhet och företag. Verksamheten kräver tekniskt avancerad kompetens av ett speciellt slag som ger få samordningsvinster med annan myndighet. Utredningen bedömer vidare att Elsäkerhetsverket fungerar väl, är effektivt samt har en låg andel personal med lednings- och stödkompetens. Utredningens bedömning är att staten inte kan organisera verksamheten på ett annat sätt och få motsvarande effektivitet. Utredningen ser en risk med att en samordning kan medföra att myndigheten tappar kompetens, och detta samtidigt som samhället står inför ett behov av en kraftigt ökad elektrifiering. Elsäkerhetsverket bör därför kvarstå som egen förvaltningsmyndighet med nuvarande ansvarsområde. Myndigheten bör även fortsatt ha sitt säte i Kristinehamn.

1 Uppdraget och utredningsarbetet

1.1 Uppdraget i stort

Chefen för Klimat- och näringslivsdepartementet gav den 30 maj 2023 ämnesrådet Kristina Padrón i uppdrag 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.

I denna promemoria redovisas den del av uppdraget som avser Energimarknadsinspektionen och Elsäkerhetsverket. De delar av uppdraget som rör Svenska kraftnät respektive Energimyndigheten har redovisats i varsina promemorior (KN2023/04160).

Vad gäller Energimarknadsinspektionens och Elsäkerhetsverkets uppgifter och ansvar ska de ses över i förhållande till övriga myndigheter på området. Vad gäller Elsäkerhetsverket ska utredaren även överväga om det finns alternativa sätt att organisera verksamheten. Uppdraget anger att utredaren ska

- analysera om och i så fall hur Energimarknadsinspektionen och Elsäkerhetsverket påverkas av förändringar i uppgifter och ansvar för Svenska kraftnät och Energimyndigheten,
- vid behov föreslår hur regeringens styrning av Energimarknadsinspektionen och Elsäkerhetsverket kan vidareutvecklas i syfte att uppnå tydligare uppgifter och ansvar för myndigheterna inom energiområdet
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- redovisa konsekvenserna av förslagen på ett sätt som motsvarar vad som gäller för kommittéer enligt 14 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

1.2 Utredningsarbetet

Statskontoret har ställt utredare Susanne Johansson till Klimat- och näringslivsdepartementets förfogande att bistå i utredningsarbetet. I promemorian benämns denna utredare och utredare Kristina Padrón tillsammans för utredningen.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med Klimat- och näringslivsdepartementet, främst energienheten. Dialog har förts med miljöprövningsenheten vid Klimat- och näringslivsdepartementet och med enheten för transportinfrastruktur och planering vid Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Vidare har dialog förts kontinuerligt med Energimarknadsinspektionen och Elsäkerhetsverket. Möten har hållits med branschorganisationen Energiföretagen Sverige, branschorganisationen Energigas Sverige, företrädare för ägare av regionnät och lokalnät samt gasnät. Dialog har även förts med Svenska kraftnät och Försvarsmakten.

1.3 Utgångspunkter för utredningens genomförande

Bakgrunden till uppdraget är regeringens omläggning av inriktningen på energipolitiken och de utmaningar som följer av att fasa ut fossila bränslen ur energisystemet. Klimatmålet innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären 2045. Utfasningen av fossila bränslen utgör kärnan i klimatarbetet.

För att Sverige ska lyckas ersätta de fossila bränslena behöver myndigheterna på energiområdet få tydligare ansvar för sina respektive delar av arbetet.

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. Stora behov finns också av biobränslen. Till detta kommer kraven på att energiförsörjningen ska fungera även vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

De fyra myndigheter som omfattas av utredningens uppdrag har alla en roll i genomförandet av energipolitiken.

1.4 Promemorians disposition

I avsnitt 2 beskrivs Energimarknadsinspektionens uppgifter, organisation och utmaningar. I avsnitt 3 redovisas de externa aktörernas syn på Energimarknadsinspektionen. I avsnitt 4 redovisar utredningen sin analys samt bedömningar och förslag med avseende på regeringens styrning av Energimarknadsinspektionen. I avsnitt 5 beskriver utredningen Elsäkerhetsverkets uppgifter, organisation och utmaningar. I avsnitt 6 redovisar utredningen förslag med avseende på regeringens styrning av Elsäkerhetsverket samt en analys och bedömning av Elsäkerhetsverkets organisering.

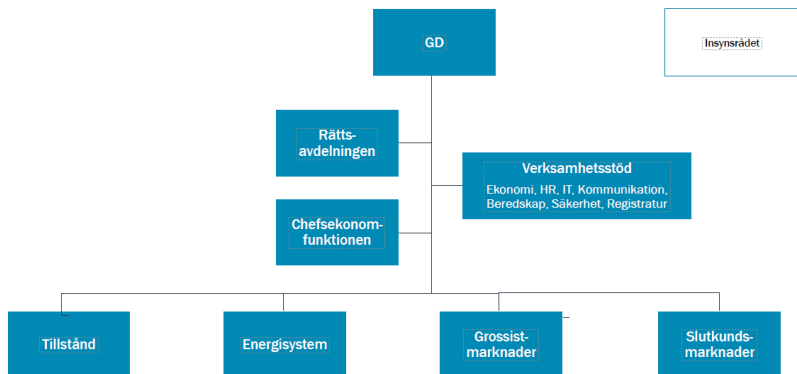
2 Energimarknadsinspektionens uppgifter, organisation och utmaningar

Utredningen har varit i kontakt med Energimarknadsinspektionen under arbetet med delrapporterna om Svenska kraftnät och Energimyndigheten. Inför arbetet med denna delrapport har utredningen besökt myndigheten och fått ytterligare information om verksamheten. I detta avsnitt sammanfattas vad som framkommit vid besöken kompletterat med information från årsredovisning och webbplats. Syftet med avsnittet är att ge en bild av myndighetens uppgifter och ansvarsområden samt vad myndigheten ser för utmaningar i sin roll i genomförandet av energiomställningen.

2.1 Energimarknadsinspektionens organisation

Energimarknadsinspektionen leds av en myndighetschef, generaldirektören. Myndigheten är organiserad i sju avdelningar: Tillstånd, Energisystem, Grossistmarknader, Slutkundsmarknader, Rättsavdelningen, Chefsekonomfunktionen och Verksamhetsstöd. Vid myndigheten finns också ett insynsråd.

Figur 2.1 Energimarknadsinspektionen organisation



Källa: Energimarknadsinspektionen

Antalet anställda den 31 december 2023 var 215 stycken, varav 15 tjänstlediga. De tjänstgörande fördelade sig på avdelningar och verksamhetsstöd enligt följande.

Tabell 2.2 Antal tjänstgörande anställda per avdelning 2023-12-31

Avdelning	Antal
Tillstånd	59
Energisystem	39
Grossistmarknader	33
Slutkundsmarknader	20
Rättsavdelningen	6
Chefsekonombeslutningsfunktionen	8
Verksamhetsstöd	33
Generaldirektör och stf GD	2
Totalt	200

Källa: Energimarknadsinspektionen

2.2 Myndighetens övergripande uppdrag

Energimarknadsinspektionen övervakar marknaderna för el, gas, fjärrvärme och fjärrkyla. Uppdraget omfattar

- tillsyn, tillståndsprövning och annan prövning,
- regelutveckling,

- stärka kundernas ställning,
- främja marknadernas funktion inkl. flexibilitet,
- verka för energieffektivitet och effektiv konkurrens, och
- beredskapsmyndighet.

I det följande beskrivs ansvar och uppgifter för de fyra avdelningarna.

2.3 Avdelningen Tillstånd

Avdelningen Tillstånd utreder och handlägger ansökningar från nätföretag om tillstånd att bygga och använda el- och naturgasledningar (koncession). Nätkoncession krävs för byggande eller användning av en starkströmsledning. Alla ledningar som ingår i transmissionsnätet, regionnätet och lokalnätet är starkströmsledningar. Avdelningen gör juridiska prövningar enligt ellagen och miljöbalken, väger olika intressen mot varandra och fattar sedan beslut om en elledning ska få tillstånd eller inte. I uppdraget ingår också att bereda tillstånd för naturgasledningar, men det slutgiltiga beslutet fattas av regeringen. Avdelningen prövar också ansökningar om bindande besked när en ledning inte omfattas av krav på koncession.

Arbete med att korta ledtiderna

Avdelningen har under de senaste åren fått ökade resurser som använts till att utveckla det interna arbetet. Dialog förs med myndigheter och nätföretag i syfte att korta ledtiderna, bland annat genom att alla får en ökad förståelse för varandras behov och de olika stegen i processen. Den interna styrningen och uppföljningen utvecklas, bland annat genom att ta fram uppföljningsbara indikatorer.

Avdelningen har haft ansvar för flera uppdrag i syfte att bidra till kortare ledtider för tillstånd. Inom ramen för dessa uppdrag har samverkan skett med länsstyrelserna och Lantmäteriet.

För att underlätta för nätföretagen och minska bristerna i ansökningarna har Energimarknadsinspektionen infört möjlighet att ansöka om koncession digitalt via ärendesystemet Dinkel. Andelen digitala ansökningar ökar kontinuerligt.

Utmaningar

De kommande tio åren förväntas en stor utbyggnad av elnäten. Svenska kraftnät planerar för omfattande nybyggnationer och reinvesteringar. Regionnäten förväntas byggas ut som en följd av Svenska kraftnäts investeringar, elektrifieringen av industrin och transportsektorn samt investeringarna i ny kraftproduktion. Vidare ökar ärenden som rör icke koncessionspliktiga nät till följd av utbyggnad av bland annat vindparker, solcellsanläggningar och laddstolpar. Under 2025 beräknas den första stora ansökan om byggande av rörledningar för vätgas komma in.

Utmaningarna för avdelningen beskrivs som hårdare praxis och ändrade regelverk som motverkar kortare ledtider, bristande resurser och fokus hos länsstyrelserna och Lantmäteriet samt brister i ansökningarna. Nya resurser har dock tillförts och lagändringar som kan underlätta processen förväntas komma framöver. En ökad användning av Dinkel bedöms förbättra kvaliteten på ansökningarna.

2.4 Avdelningen Energisystem

Avdelningen Energisystem har ansvar för reglering av el- och gasnätverksamhet, fastställer intäktsramar och övervakar att näten är tillförlitliga, effektiva och uppfyller de krav som ställs på överföringen. Ansvaret omfattar också tillsyn av bland annat leverans kvalitet, ett effektivt utnyttjande av elnäten och tekniska villkor för efterfrågefleksibilitet. Avdelningen har också ansvar för tillsyn inom mätning av el, naturgas, fjärrvärme och fjärrkyla samt arbete med de EU-gemensamma kommissionsförordningar för el och gas, samt samlar in, kvalitetssäkrar och analyserar ekonomiska och tekniska uppgifter från el- och gasnätföretagen. Avdelningen ger också tekniskt stöd till övriga avdelningar.

Intäktsramar för el- och gasnät

Energimarknadsinspektionen har ansvar för att sätta intäktsramar för el- och gasnätsföretagen. Intäktsramarna är fyraåriga. Syftet med intäktsramarna är att reglera hur mycket avgifter som nätföretagen får ta ut så att kunderna kan få betala ett skäligt pris samtidigt som elnätsföretagen får täckning för sina kostnader och en rimlig avkastning. Intäktsregleringen ska möjliggöra en kostnadseffektiv utbyggnad av näten.

Sedan intäktsregleringen infördes 2012 har nätföretagen regelmässigt överklagat myndighetens beslut vilket lett till omfattande domstolsprocesser. Regleringen har successivt utvecklats, bland annat som en följd av domstolsavgöranden och nya EU-regler. Energimarknadsinspektionen har uppmärksammat brister i den nuvarande metoden för fastställande av intäktsramarna som främst har att göra med värderingen av nätföretagens anläggningar. Myndigheten planerar ett metodbyte inför kommande tillsynsperiod, förutsatt att erforderliga lagändringar genomförs. Dialog förs med berörda parter inför ett eventuellt metodbyte.

Effektivt nätutnyttjande och flexibilitet samt leverans kvalitet

Avdelningen har också ansvar för frågor om regelutveckling, prövning och tillsyn vad gäller nätutnyttjande och flexibilitet. Fokus är på nätföretagens skyldigheter och på incitament. Det handlar om ekonomiska incitament för effektivt nätutnyttjande, såsom jämn belastning, låga nätförluster och efterfrågefleksibilitet. Det handlar också om incitament genom tariffstruktur och nätnyttöersättning. Vidare ingår områden som analys av företagens nätutvecklingsplaner, smarta mätare och digitalisering.

Avdelningen bedriver också tillsyn över ellagens bestämmelser och regler på föreskriftsnivå om leverans kvalitet, både vad gäller avbrott och spänningsskvalitet. Till området hör också ekonomiska incitament och tillförlitlighetsnormen.

Nätkoder avseende drift och anslutning till elnätet

Avdelningen ansvarar också för tillsyn över nätkoder för drift och anslutning till elnätet. Driftkoderna utgörs av nätkoderna drift av elöverföringssystem (SO) respektive nödsituationer och återuppbyggnad (ER). Anslutningskoderna utgörs av nätkoderna nätanslutning av generatorer (RfG), anslutning av förbrukare (DCC) och nätanslutning av system för högspänd likström (HVDC). Harmoniserade minimikrav finns i kommissionsförfordningar. Nätkoderna syftar bland annat till att säkerställa driftssäkerhet, förebygga omfattande störningar på elnätet och att anläggningar som ansluts till nätet kan bidra till elsystemets funktion. Energimarknadsinspektionen uppgift är att säkerställa att berörda parter fullgör sina skyldigheter enligt nätkoderna. En nära dialog förs med Svenska kraftnät som har tillsynsansvar för driftsäkerheten i det nationella elsystemet. Tillsynen över nätkoderna bidrar, tillsammans med arbetet för ett effektivt nätutnyttjande och leverans kvalitet, till ökad försörjningstrygghet i elsystemet.

Utmaningar

Utmaningarna för avdelningen Energisystem utgörs av ett ständigt inflöde av nya och reviderade regelverk, både nationellt och från EU. Ett förändrat regelverk som ger Energimarknadsinspektionen ett utökat mandat att utveckla intäktsregleringen ses som en viktigt framöver.

2.5 Avdelningen Grossistmarknader

Avdelningen Grossistmarknader ansvarar för att övervaka marknadsaktörernas handel med el och gas i Sverige, både bilateralt och via organiserade handelsplatser. Syftet är att säkerställa att handeln följer gällande regler och att det exempelvis inte förekommer insiderhandel eller marknadsmissbruk. Många ärenden handlar om att genomföra den internationella lagstiftningen inom energiområdet och en stor del av arbetet sker i samarbete med andra europeiska tillsynsmyndigheter. Förutom att övervaka

grossistmarknaden, och samordna myndighetens internationella arbete, ansvarar avdelningen för utveckling av regelverket för grossistmarknaden för el och gas.

Grossistmarknaden

El- och gasnäten är sammankopplade och hur kapaciteten i näten ska nyttjas är reglerat. Handeln inom EU sker på gemensamma marknadsplatser på olika tidshorisonter. Det finns regionala samarbeten för handel med el i Norden och Hansa & Baltikum där respektive region har egna detaljerade regler för t.ex. utbyte av el mellan elområden och för avräkning. Energimarknadsinspektionens övervakning av grossistmarknaden för gas är mer begränsad än den för el eftersom handel med gas sker på börser utanför Sverige.

Grossistmarknaden för el är komplex och består av flera delar. På den finansiella marknaden sker handel upp till 10 år i förtid för prissäkring. På dagen-före-marknaden (36 till 12 timmar innan) och intradagsmarknaden (1 timme innan) sker den fysiska handeln med el. På balansmarknaden bedriver de systemansvariga handel med el i realtid för att kunna balansera inmatning och uttag av el vid varje given tidpunkt. De detaljerade reglerna finns i nätkoder (marknadskoderna FCA, CACM och EB). En viktig pågående förändring är att 1-timmeshandeln ska ersättas med 15 minuters marknader.

Under de senaste åren har det etablerats enklare marknadsplatser där elproducenter och elförbrukare kan erbjuda sig att vara flexibla för att minska risken för kapacitetsbrister. Det kan möjliggöra för fler elkunder att anslutas till lokala elnät utan att elnätet byggs ut.

Tillsyn och prövning, utveckling av regelverk och internationellt samarbete

Avdelningen har ansvar för tillsyn av att de aktörer som agerar i Sverige följer gällande marknadsregler och förbud om t.ex. insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan. Avdelningen prövar ansökningar från elbörser och systemansvariga, godkänner metoder och villkor för handel samt beviljar undantag. Vissa av besluten ska samordnas med övriga tillsynsmyndigheter i de

regioner som Sverige ingår i alternativt samverkas inom byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER). Samverkan med ACER och med övriga nationella tillsynsmyndigheter inom EU pågår kontinuerligt. Det handlar om samverkan kring ramriktlinjer och kommissionsförfordningar samt rekommendationer om hur marknaden ska utvecklas. Avdelningen genomför också egna utredningar om hur regelverket kan utvecklas. Vidare samordnar avdelningen Energimarknadsinspektionens internationella arbete som främst bedrivs inom ACER, i rådet för europeiska tillsynsmyndigheter på energiområdet (CEER) och inom ramen för den nordiska organisationen NordREG.

Avdelningen analyserar och följer upp utvecklingen på grossistmarknaderna. Energimarknadsinspektionen publicerar bland annat en årlig nationell rapport och veckobrev.

Utmaningar

Utmaningarna för avdelningen Grossistmarknader är främst den snabba förändringstakten i samhället med bland annat teknikutvecklingen och den digitala utvecklingen samt snabba förändringar i regelverket. Globala trender får stor påverkan. Vidare är det en hård konkurrens om den kompetens avdelningen behöver.

2.6 Avdelningen Slutkundsmarknader

Avdelningen Slutkundsmarknader arbetar för att stärka kundernas ställning på energimarknaderna, dvs. på el-, fjärrvärme-, fjärrkyla- och naturgasmarknaderna. Avdelningen arbetar med kundinformation, regelutveckling och tillsyn samt prövning av tvister om anslutning till elnätet.

Kundinformation

Kundinformation sker genom Elpriskollen som är ett prisjämförelseverktyg där konsumenter och företag kan jämföra elhandelsföretagens utbud av elavtal. Vidare tillhandahåller avdelningen funktionen konsumentkontakt där man svarar på frågor

och tar emot klagomål från allmänheten om hur el-, gas- och fjärrvärmemarknaderna fungerar och vilka regler som gäller. Energimarknadsinspektionen ger också ut information om efterfrågefleksibilitet till konsument.

Regelutveckling och tillsyn

Avdelningen bedriver tillsyn över t.ex. tidsbestämda avtal som löper ut, uppgifter på Elpriskollen och tidsåtgång för anslutning. Riktad tillsyn bedrivs för att stävja oschyssta affärsmetoder bland elhandelsföretag. Samverkan sker med Konsumentverket, Integritetsskyddsmyndigheten, Bolagsverket, Kronofogden, Polisen och Skatteverket.

Avdelningen har gjort en genomlysning av fjärrvärmemarknaden med ett särskilt fokus på kundskyddet i nuvarande regelverk. Möjliga åtgärder för att stärka kundernas ställning på fjärrvärmemarknaden har presenterats.

Energimarknadsinspektionen har föreskriftsrätt gällande vilken information elnätsföretagen ska ge elanvändaren om nättariffen, efterfrågefleksibilitet och energieffektivisering.

Utmaningar

Utmaningar för avdelningen Slutkundsmarknader är att stärka kundens möjlighet att bidra till energiomställningen genom att göra medvetna val, att tillgodose en ökad efterfrågan på information om hur kunden kan minska sin elkostnad och att hitta nya sätt att förmedla sådan information. Det är också en ökad efterfrågan på Energimarknadsinspektionen på fjärrvärmeområdet bland annat på grund av en markant ökning av antalet anmälningar. Vidare har det blivit en ökad komplexitet i anslutningsärenden som en effekt av elektrifieringen och ett ökat antal koncessionsansökningar.

3 Externa aktörers syn på Energimarknadsinspektionen

I detta avsnitt redovisar utredningen delar av de synpunkter på Energimarknadsinspektionens verksamhet som framkommit med anledning av utredningens möten med företag och branschorganisationer på el- och gasområdet.

Tillsynsverksamheten

Kontroll av marknadstilldelad överföringskapacitet och tillsyn kopplat till nätkoder

Företagen menar att Energimarknadsinspektionen ska bedriva tillsyn så att en effektiv elmarknad kan upprätthållas. Företagen efterfrågar en mer aktiv tillsyn kopplad till Svenska kraftnäts marknadstilldelade överföringskapacitet. Företagen uppmärksammar också behovet av att bedriva tillsyn i förhållande till implementeringen och tillämpningen av de s.k. nätkoderna. Nätkoderna beskriver exempelvis krav för anslutning till elsystemet, t.ex. anslutningskoden RfG, och hur elsystemet ska drivas, t.ex. driftkoden SO. Företagen upplever att Energimarknadsinspektionen är i ett kunskapsunderläge i förhållande till Svenska kraftnät och behöver stärka sig kompetensmässigt inom ramen för sitt ansvar kopplat till RfG, eftersom RfG har stor inverkan på tröskeln för tillträde till marknaden. Det är också viktigt att säkra en god harmonisering inom synkronområdet eftersom aktörerna deltar på samma elmarknad. Vidare uppmärksammar företagen att trots att driftkoden SO trädde i kraft 2017 är det flera artiklar som ännu inte har implementerats eller börjat att tillämpas. Företagen har inte

noterat att Energimarknadsinspektionen har följt upp Svenska kraftnät på denna implementering eller bristfälliga tillämpning av SO, trots att det påverkat marknadens funktion negativt. Det handlar exempelvis om upphandling av avhjälpande åtgärder, hantering av fel, koordinerad avbrotts hantering, upphandling av stödtjänster, omdirigering och mothandel. Företagen anser också att Svenska kraftnät inte lever upp till kraven på rapportering till Energimarknadsinspektionen, vilket borde ha föranlett åtgärder från myndigheten. Därtill anser företagen att Energimarknadsinspektionen tydligare borde efterfråga utveckling av marknader som uppenbart saknas, t.ex. marknader för icke frekvensbaserade stödtjänster. Företagen uppmärksammar även frågan om den flödesbaserad kapacitetstilldelningen och efterfrågar tillsyn under tiden för parallellkörningar innan modellen införs.

Tillsyn rörande fjärrvärme

Företagen anser att Energimarknadsinspektionen avsätter alltför begränsade resurser till sitt uppdrag att verka för funktion, effektivitet och konkurrenskraftiga priser på fjärrvärmemarknaden samt att stärka fjärrvärmekundernas ställning. Detta, menar företagen, får till följd att myndigheten har bristande kunskaper om fjärrvärmemarknaden också i sin roll att vara tillsynsmyndighet enligt fjärrvärmelagen (2008:263) och fjärrkylelagen (2022:332). När det kommer in ärenden till myndigheten blir det därför långa handläggningstider. Företagen anser också att Energimarknadsinspektionen inte är tillräckligt aktiv i att ta fram relevanta underlag till Regeringskansliet i förhandlingar om ny EU-lagstiftning som rör fjärrvärmemarknaden, till exempel EU:s nyligen reviderade energi-effektiviseringsdirektiv (EU) 2023/1791) som kommer innebära betydande kompletteringar av bland annat fjärrvärmelagen. Företagen är också kritiska till att myndigheten inte tar fram några regelbundna analysrapporter av utvecklingen på fjärrvärme- och värmemarknaden, vilket leder till att myndigheten ofta refererar till gamla och inaktuella marknadsrapporter på området.

Välfungerande marknader

Gällande slutkundsmarknaden menar företagen att Energimarknadsinspektionen har en god tillsyn och kundvägledning, men skulle behöva stärka sin uppföljning och ha möjlighet till sanktioner mot oseriösa elhandlare.

Gällande grossistmarknaden är företagen kritiska till att Energimarknadsinspektionen hållit sig passiv när elmarknaden sedan hösten 2021 utsatts för upptrappande kritik. Genom att inte uttala sitt stöd för marknadsfunktionen anser företagen att myndigheten implicit understödjer ett onödigt misstänkliggörande av marknaden och dess aktörer, trots att inspektionen inte påtalat några oegentligheter.

Gällande finansiella marknaden menar företagen att Energimarknadsinspektionen inte har tagit sitt ansvar för marknads funktion sedan införandet av elområden i Sverige. Redan vid införandet påtalade branschen att uppdelningen i elområde skulle fördyra fastpriskontrakten till kunderna i och med att elområdena medförde minskad likviditet på den finansiella marknaden i de enskilda elområdena. Dåvarande Svenska Energi lyfte redan från start att Svenska kraftnät skulle bidra till likviditeten genom att ställa ut CfD, numera EPADs. När detta sen blev en juridisk möjlighet genom den s.k. Forwardkoden (2016/1719) valde Energimarknadsinspektionen att tolka att denna enbart var tillämpbar över nationsgränser, trots att den explicit fastslår att det är elområdesgränser som avses. DG Energy och ACER har vid kontakter bekräftat att det är elområdesgränser som gäller, men att de inte kan ingripa utan en anmälan.

Tillståndsverksamheten

Företagen noterar att Energimarknadsinspektionen under att antal år har fått ökade medel för tillståndsgivning och därmed kunnat arbeta med aktiviteter och resultatmål för att åstadkomma en förflyttning i riktning mot effektmålen inom området. Arbetet uppfattas ha påbörjats mer systematiskt i samband med regeringsuppdraget Kortare ledtider. Företagen har kunnat se en viss effekt men från en hög nivå och hoppas att satsningarna kommer att ge resultat på sikt.

Enligt företagen finns det flera historiska aspekter som bör beaktas när man tittar på handläggningstiderna. Det handlar om att mycket resurser från både företagen och Energimarknadsinspektionen har gått åt till hantering av gamla förlängningsärenden från 1999–2010, alltså befintliga ledningar vars tillstånd ska förnyas. På senare tid verkar en mängd förlängningsärenden blivit avgjorda vilket förhoppningsvis kan frigöra resurser till arbete med nya ledningar.

Energimarknadsinspektionen ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Företagen anser att det finns utvecklingspotential och att frågan behöver följas upp av regeringen. Inom ramen för uppdraget Kortare ledtider har Energimarknadsinspektionen kommit med vissa förslag och gjort förändringar men företagen anser att myndigheten inte är tillräckligt offensiv när det kommer till att hitta åtgärder och författningsförslag för att effektivisera tillståndsprocessen för elnätsutbyggnad. Företagen ser fram emot den kunskapsplattform som ska tas fram inom ramen för Kortare ledtider och som fortsätter i regleringsbrevsuppdraget Verkställa kortare ledtider.

Företagen framför förslag om att införa skärpta handläggningskrav i nätkoncessionsförordningen för att begränsa tolkningsutrymmet, exempelvis om vilka tekniska uppgifter en ansökan ska innehålla. Ett annat förslag är att införa strikta handläggningstider för respektive ärendetyp. De enklaste ärendena bedöms vara beslut om ändring och förhandsbesked som bör gå fortast, därefter följer ärenden rörande icke koncessionspliktiga nät medan beslut om ny nätkoncession för linje tillhör komplexa ärenden som bör ta längst tid. Ett ytterligare förslag är att ålägga Energimarknadsinspektionen att redovisa handläggningstid för samtliga ärendetyper samt att ställa krav på att tiden mellan remittering och beslut kortas väsentligt.

Företagen ser ett fortsatt stort behov av att se över hur ledtiderna kan kortas. Utredning bör ske om en samlad prövning (one stop shop), att beslutet får rättskraft, om fler följd tillstånd kan involveras, om beslutet kan förenas med tillträde till mark på samma sätt som i väglagen samt om ärenden som har icke betydande miljöpåverkan kan behandlas på ett enklare sätt.

Företagen har lämnat exempel på ledtider och kompletteringar i ärenden om linjekoncessioner. Dessa redovisas i avsnitt 4.3.3.

Intäktsregleringen

Företagen framför att nätregleringen och fastställandet av intäktsramar alltsedan avregleringen 1996 har varit föremål för diskussion mellan Energimarknadsinspektionen och branschen. Sedan avregleringen har metodskiftet för regleringen gjorts vid åtta olika tillfällen, enligt företagen. Branschen har under lång tid hävdade att nödvändiga egenskaper för intäktsregleringen är långsiktighet, stabilitet, förutsägbarhet och ett framåtblickande perspektiv. Företagens uppfattning är att Energimarknadsinspektionen inte beaktar det läge som samhället befinner sig i eller intäktsregleringens påverkan på nätföretagens investeringsvilja och i förlängningen ägarnas förväntningar på avkastning. Företagen anser att utmaningarna kopplade till energiomställningen måste beaktas i större utsträckning i arbetet med intäktsramarna. Regulatorisk stabilitet är viktigt för att skapa ett investeringsklimat som möjliggör att attrahera nödvändigt kapital till elnätsinvesteringar. Utvecklingen av regelverket bör därför ske varsamt och baseras på noggranna analyser och med undvikande av ständiga metodbyten. Ryckighet leder till att företagen inte vågar lita på myndigheten och får konsekvenser för finansieringen av investeringarna.

En utmaning när det gäller reglering av nätbolagens intäkter är att Energimarknadsinspektionen, med en gemensam modell, försöker reglera en stor mängd olika nätbolag som spänner från privata, börsnoterade ägare, via statliga och kommunala, till småskaliga kundägda föreningar. Kundantalet spänner från miljoner kunder till enstaka, där utmaningarna är väsentligt olika både vad gäller finansiering av framtida investeringar och avkastningsförväntningar. Därtill befinner sig nätbolagen i olika fas i investeringscykeln och olika situation avseende kapacitetsutmaningar.

Hänsyn till ett robust elsystem

Företagen framför att kopplat till intäktsregleringen kan robusthet behöva beaktas på ett tydligare sätt. Idag riskerar robusta lösningar

och redundans snarare att ge en negativ påverkan på intäktsramarna. Genom ett effektiviseringskrav finns incitament i modellen för kostnadseffektivitet, både avseende löpande påverkbara kostnader och kapitalkostnader. Ett företag som prioriterar robusthet riskerar att falla ut som mindre kostnadseffektivt, med lägre intäktsram som följd. I viss mån kan det sägas kompenseras med bättre utfall i kvalitetsfunktionen, men det här skulle behöva utredas närmare.

Även när det gäller användningen av flexibilitetsresurser måste robusthet beaktas. Flexibilitetsresurser är redan och kommer att vara en nödvändig del av energisystemet. Det får emellertid inte leda till att elnäten blir alltför "slimmade". Både med avseende på robusthet och samhällsutveckling måste marginalerna i systemet vara tillräckligt stora.

I arbetet med ökad robusthet är förmågor så som ödriftsförmåga, dödnätsstart och ökad produktion avgörande för att skapa större marginaler och ökad förmåga. Samtidigt är dessa förmågor förknippade med ökade kostnader. Det är viktigt att dessa förmågor byggs ut på ett kostnadseffektivt sätt utan att skapa snedvridningar på marknaden eller i utbyggnaden av ny elproduktion.

Främjande av efterfrågeflexibilitet

Gällande efterfrågeflexibilitet och främjandet av detta finns numera ett incitament för att använda flexibla resurser med i intäktsregleringen. Elnätsföretagen får dock endast kostnads-täckning för köp av själva flexprodukten och inte för arbetet som krävs för att sätta upp och driva en flexmarknad. Incitamentet ses som för svagt för att få till ett storskaligt införande eller användning av flexibilitet. Vidare menar företagen att det behöver skapas trygghet för den som vill leverera tjänster på flexmarknaden för att det ska finnas en vilja att göra investeringarna. Tjänsterna behöver kunna handlas som långsiktiga kontrakt och det bör finnas en avkastning på att skapa marknader och handla på marknaderna. Utformningen bedöms vara gjord för en mogen marknad men det finns inte tillräckligt med leverantörer med dagens modell.

Beredskap

Företagen menar att samtliga beredskapsmyndigheter bör ta fram planer för energiberedskap inom sitt ansvarsområde med förslag på åtgärder, tidsplan, budget samt tydliggöra styrning och prioritering vid nationella kriser och höjd beredskap. Företagen känner inte till att Energimarknadsinspektionen redovisat någon handlingsplan för området väl fungerande energimarknader. Företagen efterfrågar tydlighet och riktlinjer kring hur elmarknaden ska hanteras vid fredstida kriser och höjd beredskap. I sådana situationer kan prisbildningen vara oklar och riskbördan kan ändra sig för aktörerna. Ansvar och befogenheter behöver preciseras. Företagen anser att det bör vara Energimarknadsinspektionen som tar fram riktlinjer och planer för detta inom ramen för sin nya roll som beredskapsmyndighet, med ett ökat ansvar för beredskap. Utan sådan tydlighet är det svårt att planera beredskapsförmågor, krigsplacera personal m.m., enligt företagen.

4 Utveckling av regeringens styrning av Energimarknadsinspektionen

4.1 Utgångspunkter för utredningens analys

Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag lämnat två delrapporter, en om Svenska kraftnät och en om Energimyndigheten. En röd tråd i arbetet har varit att uppgifter och ansvar ska vara tydliga utifrån ett genomförande av en effektiv energiomställning och säkerställande av en trygg energiförsörjning i linje med energipolitiska och klimatpolitiska mål. På elförsörjningsområdet har en viktig utgångspunkt varit regeringens bedömning att Sverige bör planera för att kunna möta ett elbehov om minst 300 TWh år 2045 tillsammans med förslagen att införa ett planeringsmål respektive ett leveranssäkerhetsmål för utvecklingen av elsystemet.

Energimarknadsinspektionens uppgifter och ansvar har direkta konsekvenser för genomförandet av en effektiv energiomställning och för en trygg energiförsörjning. Utredningen har därför hållit fast vid den röda tråden och vid regeringens inriktning för elsystemets utveckling i översynen av myndighetens uppgifter och ansvar.

4.2 Energimarknadsinspektionen ska verka för en samhällsekonomiskt effektiv energiomställning

Utredningens förslag: Energimarknadsinspektionen ska inom sitt verksamhetsområde bidra till en samhällsekonomiskt effektiv omställning och utveckling av ett fossilfritt och robust energisystem samt en trygg energiförsörjning som på kort och lång sikt svarar mot de nationella behoven och de krav som ställs inom EU:s inre marknad för energi.

Skälen för utredningens förslag: Energimarknadsinspektionen övergripande uppdrag enligt instruktionen är tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning (koncession) enligt gällande lagstiftning för el, naturgas, vissa rörledningar, fjärrvärme, fjärrkyla och ingripanden mot marknadsmissbruk på grossistmarknader för energi. De uppgifter som hör till uppdraget har kopplingar till varandra. Ett omfattande arbete har pågått under flera år och är alltså pågående med att korta ledtiderna för elnätutbyggnad inklusive processen för koncession. Kortare ledtider bedöms vara en förutsättning för att klara att genomföra de omfattande investeringar i elnät som förbereds och förutses till följd av en ökad elanvändning. Även på naturgasområdet kan takten i omställningen från fossil gas till biogas samt investeringar i gasnäten till följd av en ökad användning av biometangas påverkas av ledtiderna för koncession. Antalet ansökningar om koncession för gasnät har dock varit få de senaste åren. De omfattande investeringsbehoven är till stor del en följd av de mål för minskade växthusgasutsläpp som satts upp globalt, inom EU och på nationell nivå och som Sverige har bundit sig vid.

Intäktsramsregleringen styrs genom bestämmelser i lag och förordning men omfattar också regelgivning och tillsyn. Intäktsramsregleringen innebär beslut om intäktsramar som en koncessionshavare högst får uppbära från nätverksamhet eller naturgasverksamhet och reglerar vad företagen får ta ut i avgifter av sina kunder. Syftet är att säkerställa att kunderna får betala ett skäligt pris och får en långsiktig leveranssäkerhet samt att trygga den svenska elförsörjningen. Intäktsramarna har betydelse för företagens planerade investeringarna och avkastning och kan därmed

indirekt få en påverkan på omfattningen av koncessionsansökningarna.

Den tillsyn som myndigheten utövar enligt bland annat ellagen, naturgaslagen och fjärrvärmelagen har påverkan på företags och myndigheters regelefterlevnad. Vilken tillsyn som prioriteras har därför betydelse för effektiviteten i genomförandet av energiomställningen och säkerställandet av en trygg energiförsörjning.

Slutligen är väl fungerande energimarknader av stor vikt även i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Energimarknadsinspektionen har därför fått ett tydligt ansvar som beredskapsmyndighet inom beredskapssektorn energiförsörjning i arbetet med att stärka det civila försvaret. Vidare är alla åtgärder som bidrar till en trygg energiförsörjning till nytta även för det civila försvaret.

Utredningen har lämnat förslag om nya instruktioner för Svenska kraftnät och Energimyndigheten. Energimyndighetens övergripande uppdrag föreslås vara att bevaka, analysera och främja omställningen till ett fossilfritt energisystem och en trygg energiförsörjning. Energimyndigheten ska verka för en samhälls-ekonomiskt effektiv energiförsörjning och energianvändning på ett sätt som förenar försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Uppdraget innebär att Energimyndigheten ska vara den myndighet som har ett helhetsperspektiv på energiomställningen och en trygg energiförsörjning. Utredningen föreslår även att Energimyndighetens främjandeåtgärder ska vidtas med hänsyn tagen till utvecklingen av ett robust elsystem, vilket innebär att hänsyn ska tas till möjligheterna att balansera kraftsystemet och upprätthålla systemstabilitet. Energimyndigheten är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn energiförsörjning.

Svenska kraftnäts övergripande uppdrag föreslås bland annat vara att med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för en samhälls-ekonomiskt effektiv, internationellt konkurrenskraftig, hållbar och trygg elförsörjning. Svenska kraftnät ska 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. Uppdraget är avgränsat till elförsörjningen med ett särskilt operativt ansvar för transmissionsnätet och de uppgifter som följer med systemansvaret. Både det korta och långsiktiga perspektivet betonas vad gäller att tillgodose de nationella behoven av el. Samhällsbyggnadsperspektivet utgår från Svenska kraftnäts ansvar för samhällsinvesteringar.

Utredningen menar att Energimarknadsinspektionen har uppgifter som har en betydande påverkan på genomförandet av energiomställningen och en trygg energiförsörjning inom framför allt områdena el och naturgas, där myndigheten ansvarar för alla tre delar avseende tillsyn, regelgivning och tillstånd. Även inom fjärrvärmeområdet, där ansvaret omfattar tillsyn och regelgivning, har myndighetens arbete påverkan på genomförandet av energiomställningen. Det innebär att både Energimyndigheten och Svenska kraftnät i sina respektive arbeten med energiomställningen är beroende av hur Energimarknadsinspektionen genomför sitt uppdrag. Myndighetens arbete påverkar även energiföretagens bidrag till energiomställningen liksom andra aktörers handlanden. Även om ett omfattande regelverk reglerar myndighetens uppgifter finns det ett utrymme att arbeta med interna processer samt göra avvägningar och prioriteringar som har betydelse för energiomställningen.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs i Energimarknadsinspektionens instruktion. Bestämmelsen i 6 § punkt 4 om att myndigheten ska bidra till de energipolitiska mål som riksdagen har godkänt uppnås, flyttas till punkt 2 i den nya bestämmelsen.

5 a § *Energimarknadsinspektionen ska inom sitt verksamhetsområde*

1. *bidra till en samhällsekonomiskt effektiv omställning och utveckling av ett fossilfritt och robust energisystem samt en trygg energiförsörjning som på kort och lång sikt svarar mot de nationella behoven och de krav som ställs inom EU:s inre marknad för energi, och*
2. *bidra till att de energipolitiska mål som riksdagen har godkänt uppnås.*

4.3 Tillståndsprocessen

Tillståndsprovning är en av Energimarknadsinspektionens tre kärnuppgifter. Svenska kraftnäts kraftledningar behöver tillstånd i form av nätkoncession för att få byggas och drivas. Detsamma gäller för regionnäten och lokalnäten. Medan ägare av lokalnäten i huvudsak har tillstånd i form av nätkoncession för område är tillstånden för transmissionsnätet och regionnäten i stället kopplade till den enskilda kraftledningen i form av en nätkoncession för linje. Sedan 2021 finns det möjlighet att ansöka om områdeskoncession även för vissa regionnät. Energimarknadsinspektionen beslutar om nätkoncessioner, vilket för linjekoncessioner innebär ett tillstånd från myndigheten att bygga och driva den specifika kraftledningen.

4.3.1 Statsmakternas styrning

Riksdagens inflytande över tillståndsprocessen sker genom lagstiftning, främst ellagen (1997:857) och miljöbalken. Riksdagen beslutar också om anslag till myndigheternas förvaltningsutgifter, främst till Energimarknadsinspektionen men även anslagen till länsstyrelserna och Lantmäteriet är av betydelse för tillståndsprocessen. För 2024 har riksdagen även anvisat medel på det nya sakanslaget för energiplanering. Regeringen utövar inflytande genom beslut om förordningar, främst förordningen (2021:808) om nätkoncession och förordningen (2023:241) om det nationella elsystemet. Den finansiella styrningen förfinas vid behov genom att tilldela anslagen på anslagsposter eller ange anslagsvillkor. Regeringen utövar också styrning genom beslut om mål, återrapporteringskrav och uppdrag.

Statsmakternas styrning av tillståndsprocessen sker inom ramen för ett EU-regelverk. Betydelsefulla delar är det s.k. MKB-direktivet med bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och det s.k. förnybartdirektivet om främjande av energi från förnybara energikällor.¹

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt respektive Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

Medelstilldelning

En prioriterad fråga för både riksdag och regering sedan flera år tillbaka är en effektivisering av Energimarknadsinspektionens hantering av koncessionsärenden för att korta ledtiderna för tillståndsprocesser. Myndigheten har fått riktade medel varje år sedan 2020 för sitt arbete med koncessioner.

Tabell 4.1 Tillskott i budgetpropositionerna för 2020 t.o.m. 2024 för kortade tillståndsprocesser m.m. (mnkr)

BP	2020	2021	2022	2023	2024	Beräknat 2025	Beräknat fr.o.m. 2026
BP20 ¹	10	11	12	12	12	12	12
BP21 ²		15	4	4	4	4	4
BP22 ³			40	35	35	27	27
BP23 ⁴				25	20	20	15
BP24 ⁵					5	5	5
BP24 ⁶					15	15	15
Summa	10	26	56	76	91	88	83
1	Medel för att bl.a. stärka myndighetens arbete med koncessionshantering och nätkoder. Tillskottet finansierades med nätövervakningsavgiften.						
2	Medel för att hantera Energimarknadsinspektionens stora ärendebalans av koncessionsärenden.						
3	Medel för att kunna halvera ledtiderna för tillståndsprocesser för elnät och säkerställa en utvecklad elmarknad.						
4	Medel för att kunna fortsätta arbetet med att halvera ledtiderna för tillståndsprocesser för elnät och säkerställa en utvecklad elmarknad.						
5	Medel för att stärka och upprätthålla myndighetens arbete med effektiva tillståndsprocesser.						
6	Medel på anslaget 1:5 Energiplanering avsedda för effektiva tillståndsprocesser. Medel är beräknade t.o.m. 2028.						

Tabellen visar vilka medel som har tillförts i budgetpropositionerna varje år sedan budgetpropositionen för 2020. Summorna visar vad de årliga tillskotten sammanlagt summerar till och anger nivåökningen jämfört med 2019. Tillskotten är avsedda att användas för kortade tillståndsprocesser men de större satsningarna fr.o.m. 2022 respektive 2023 är även avsedda för att säkerställa en utvecklad elmarknad. Tillskottet fr.o.m. 2020 avsåg även myndighetens arbete med nätkoder. Myndigheten ansvarar för att fördela tilldelade medel på ett effektivt sätt.

Som skäl för behovet av tillskott för kortade ledtider angav regeringen för 2020 att det behövdes för att kunna möta samhällets

behov av en effektiv energiförsörjning. För 2021 betonade regeringen att syftet var att snabba på utbygganden av Sveriges elnät, påskynda den gröna omställningen och bidra till en ökad sysselsättning. För 2022 och 2023 framförde regeringen att myndigheten behövde resurser för att kunna halvera ledtiderna för tillståndsprocesser för elnät. För 2024 anges som skäl att behovet av nya elnät är avgörande för energiomställningen och en förutsättning för de industrietableringar som initierats i Sverige. Även för det nya energiplaneringsanslaget som införts 2024 är utgångspunkten att skapa förutsättningar för den gröna omställningen. För den delen av det nya anslaget som avser tillståndsprocesser anges att det handlar om samverkan mellan myndigheter vid tillståndsprocesser för utbyggnad av elnät för att betydligt förkorta ledtiderna för handläggning. De myndigheter som avses är Energimarknadsinspektionen, Lantmäteriet och länsstyrelserna. Medlen disponeras av Energimarknadsinspektionen.

Utöver medelstillskotten har regeringen beslutat om nya mål, återrapporteringskrav och uppdrag. För 2020 och 2021 infördes krav på återrapportering av hur myndigheten har arbetat med att förkorta handläggningstiderna för koncessionsärenden och resultatet för hur ärendebalanserna har förändrats över tid. I september 2021 fick Energimarknadsinspektionen, Lantmäteriet och länsstyrelserna även ett särskilt uppdrag att utveckla arbetssätt och parallella processer för kortare ledtider för elnätsutbyggnad. Uppdraget redovisades i april 2023. För 2023 införde regeringen ett mål om att antalet avgjorda ärenden av typen nya ansökningar om nätkoncession för linje ska vara högre än föregående år. Därtill ställdes ett återrapporteringskrav om att redovisa myndighetens arbete för att minska ärendebalansen jämfört med föregående år. Motsvarande mål och återrapporteringskrav finns för 2024. Inom ramen för de särskilda samverkansmedlen inom det nya energiplaneringsanslaget har Energimarknadsinspektionen för 2024 fått i uppdrag att, tillsammans med Lantmäteriet och berörda länsstyrelser, fortsätta att utveckla och genomföra sådana metoder och arbetssätt för tillståndsprocesser i syfte att ytterligare korta ledtiderna som identifierats i det tidigare redovisade uppdraget. Arbetet bör bedrivas inom ramen för faktiska ansökningar. Myndigheterna uppmanas att gemensamt prioritera projekt vilka syftar till att förbättra överföringen i nord-sydlig riktning, mellan elområden och

till tillväxtområden samt projekt till slutkund vilka bedöms medföra stor samhällsnytta eller klimatnytta.

Genomförda och föreslagna åtgärder på lagstiftningens område samt regeringens bedömningar

Lagändringar har genomförts som syftat till enklare och mindre resurskrävande tillståndsprocesser för såväl elnätsföretagen som de berörda myndigheterna och ytterligare lagförslag med det syftet har lämnats till riksdagen under 2024. På EU-nivå har förordningar och direktiv ändrats med samma syfte. Regeringen har även lämnat skrivelser till riksdagen med bedömningar av tillståndsprocessen.

Prövning av nätkoncession (2013)

Den 1 juni 2013 infördes nya bestämmelser i ellagen om prövning av nätkoncession. Det huvudsakliga syftet var att prövningen i ärenden om tillstånd att bygga och använda starkströmsledningar (nätkoncession) skulle bli enklare och mindre resurskrävande för såväl elnätsföretagen som de berörda myndigheterna. Lagändringarna avsåg bland annat ansvarsfördelningen mellan regeringen och nätmyndigheten, dvs. Energimarknadsinspektionen. Ändringarna innebar att ansvaret för prövning av frågor om nätkoncession överfördes från regeringen till nätmyndigheten med undantag för ärenden som rörde utlandsförbindelser. Vidare skulle nätmyndighetens beslut i frågor om nätkoncession överklagas till mark- och miljödomstol, utom stamledningar som skulle överklagas till regeringen. Därtill infördes bestämmelser om att en meddelad nätkoncession som regel skulle gälla tills vidare. Tillsvidarekoncessioner bedömdes medföra en påtagligt minskad arbetsbelastning för företagen samt en minskad arbetsbelastning för Energimarknadsinspektionen och övriga myndigheter som berörs av koncessionsansökningar.²

² Prop. 2012/13:70, bet. 2012/13:NU12, rskr. 2012/13:200.

Miljöbedömningar (2018)

Den 1 januari 2018 infördes ett nytt sjätte kapitel i miljöbalken om miljöbedömningar. Ändringarna i miljöbalken föranleddes av ändringar i MKB-direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, bland annat nya och förtydligade krav på vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Vidare infördes bestämmelser om att miljöbedömning av verksamheter och åtgärder endast ska tillämpas på sådana verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I fråga om verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren i stället ta fram en liten miljökonsekvensbeskrivning. Syftet var att en miljöbedömning ska krävas i den utsträckning det är miljömässigt motiverat.³

Moderna tillståndsprocesser för elnät (2021)

Den 1 augusti 2021 infördes nya bestämmelser för tillståndsprocesser för elnät i ellagen.⁴ Bestämmelserna avsåg bland annat att det skulle vara enklare för nätföretag att vidta åtgärder utan att ansöka om en ny nätkoncession, fler ledningar skulle kunna byggas och användas med stöd av en nätkoncession för område och en nätkoncession för linje skulle kunna ändras på ansökan av nätföretaget. Nätkoncession för område innebar att vissa ledningar som tidigare krävt nätkoncession för linje skulle kunna byggas utan särskild koncessionsprövning.

Regeringen bedömde att projekttiderna för att bygga ut elnätet skulle bli kortare och att nätföretagens administrativa kostnader skulle minska. Regeringen bedömde även att det i viss utsträckning skulle gå fortare att ansluta anläggningar till elnätet eftersom projekttiderna skulle bli kortare. Svenska kraftnät och Energimyndigheten bedömde dock att bestämmelserna bara skulle få marginell påverkan på transmissionsnätets ledtider.

Möjligheten att ändra en nätkoncession för linje i stället för att ansöka om en ny nätkoncession bedömdes förkorta den totala projekttiden med 1–2 år, beroende på om beslutet överklagades. Utökade möjligheter att bygga ledningar med stöd av nätkoncession

³ Prop. 2016/17:200, bet. 2017/18:MJU5, rskr. 2017/18:20.

⁴ prop. 2020/21:188, bet. 2020/21:NU22, rskr. 2020/21:415.

för område, s.k. regionnåtsområden, bedömdes korta ledtiderna för regionnåtsföretagen. En försiktig bedömning var att 1–3 års ledtid kunde sparas genom att arbete inte behövde läggas på framtagande av miljökonsekvensbeskrivning, koncessionsansökan och eventuella överklagandeprocesser för varje enskild ledning.⁵

Den europeiska gröna given och förnybartdirektivet

Inom ramen för den europeiska gröna given och den europeiska klimatlagen har ett mål fastställts om klimatneutralitet i unionen senast 2050 och ett mellanliggande mål att senast 2030 minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer.⁶ Energiomställningen är en central del i uppfyllandet av dessa mål.

De senaste ändringarna av förnybartdirektivet från 2022 syftar bland annat till att administrativa tillståndsförfaranden görs smidigare för att undanröja onödiga administrativa bördor när det gäller att inrätta projekt för förnybar energi och relaterade projekt för nätinфраstruktur. Ändringarna handlar till stora delar om att bygga, uppgradera och driva verk för förnybar energi och om anslutning av sådana verk till nätet. Förenklingarna avser bland annat införande av regler om organisering av och maximal tid för den administrativa delen av tillståndsförfarandet för projekt, ett förenklat förfarande för ändringar där tillståndsförfarandet, inbegripet miljöbedömningar och granskningar, begränsas till de potentiella effekterna av ändringen och tillämpning av administrativ positiv tystnad som innebär att den part som inte yttrar sig anses ha godtagit projektet.⁷ Sverige tillämpar direktivet på förnybara och fossilfria energikällor.

⁵ Prop. 2020/21:188 s.61–64.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652.

Projekt av gemensamt intresse

Europaparlamentets och rådets förordning om riktlinjer för transeuropeisk infrastruktur innehåller bestämmelser om projekt av gemensamt intresse, s.k. PCI-projekt. För dessa projekt gäller särskilda bestämmelser som syftar till en snabb utveckling av och driftskompatibilitet för prioriterade korridorer och områden för transeuropeisk energiinfrastruktur. Förordningen ändrades senast 2022. Ändringarna innebär bland annat att PCI-projekt bör ges prioriterad status på nationell nivå för att säkerställa snabb behandling. I förordningen anges maximala tidsfrister för olika steg i tillståndsprocessen i syfte att uppnå större effektivitet utan att ge avkall på miljöskydd. I en bilaga till förordningen finns en unionsförteckning över de projekt som klassificerats som PCI-projekt och som uppdateras vartannat år. PCI-projekt kan i vissa fall vara berättigade till visst ekonomiskt stöd från unionen.⁸

Regeringens klimathandlingsplan (2023) och energipolitisk inriktningsproposition (2024)

I skrivelsen Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll behandlas frågan om behovet av effektivare tillståndsprocesser för en snabbare klimatomställning. Regeringen refererar till Klimatpolitiska rådet som rekommenderat att tillståndsprovning av verksamheter som bidrar till klimatomställningen behöver bli snabbare och mer transparenta. Vidare anges att kommittén Fossilfritt Sverige kommit fram till att ett av de dominerande hindren i genomförandet av färdplanerna för fossilfri konkurrenskraft är de långa tillståndsprocesserna för elledningar, kraftproduktion och andra investeringar inom industrin. Regeringen hänvisar även till att det under det nationella klimatmötet den 16 juni 2023 framkommit att företag upplever att långa och oförutsebara tillståndsprocesser är ett betydande hinder för klimatomställningen. Regeringen konstaterar att för att möjliggöra en utbyggnad av ny industri, liksom elektrifiering av befintlig industri och transportsektorn, måste eltillförseln i Sverige öka, vilket innebär att

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/869 av den 30 maj 2022 om riktlinjer för transeuropeisk energiinfrastruktur.

elnätet behöver byggas ut och förstärkas i snabb takt. I annat fall kommer fler begränsningar uppstå som riskerar att leda till att klimat- och energiomställningen försenas. Mot denna bakgrund gör regeringen dels bedömningen att förändringar bör genomföras i systemet för miljöprövning för att möjliggöra kortare, mer förutsebara och effektivare tillståndprocesser, dels att tillståndprocesserna för elnätet bör kortas, effektiviseras och göras mer förutsägbara.⁹

I den energipolitiska inriktningspropositionen gör regeringen bedömningen att en snabb och ändamålsenlig utbyggnad av elnätet bör underlättas och redovisar flera åtgärder som bör vidtas. Förslag till åtgärder lämnas till riksdagen under våren 2024. Därutöver pågår bland annat ett uppdrag att se över ersättningen för upplåtelse av mark i samband med elnätsutbyggnad och ett uppdrag till Folkhälsomyndigheten att ta fram en vägledning för långvarig påverkan från lågfrekventa magnetfält i förhållande till tillståndsprövning för elledningar.¹⁰

En tydligare process för tillståndsprövning av elnät (2024)

Regeringen har lämnat en proposition till riksdagen med förslag som syftar till att bidra till en tydligare och snabbare process för att förnya, förstärka och bygga ut elnät. Förslagen rör starkströmsledning som kräver nätkoncession för linje, eftersom tillståndsprövsprocessen för sådana ledningar är längre än för övriga nät. Förslagen innebär bland annat att när en lednings allmänna lämplighet prövas inom ramen för en nätkoncession för linje ska i huvudsak endast vissa angivna aspekter beaktas. Ett beslut om nätkoncession för linje ska också medföra undantag från vissa förbud enligt 7 kap. miljöbalken. Vidare föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om valet av teknik mellan luftledning och mark- eller sjökabel i syfte att göra tillståndsprövningen tydligare och därigenom förkorta ledtiderna i tillståndsprövsprocessen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.¹¹

⁹ Skr. 2023/24:59 s. 74–77.

¹⁰ Prop. 2023/24:105 s. 41–43.

¹¹ Prop. 2023/24:88.

4.3.2 Myndighetens redovisning

Resursförbrukning tillstånd

Tillstånd utgör en av Energimarknadsinspektionens fyra verksamhetsgrenar. För 2023 utgjorde verksamhetsgrenen 30 procent av myndighetens totala verksamhet, vilket motsvarade 67 miljoner kronor. Utvecklingen sedan 2018 framgår av tabell 4.2

Tabell 4.2 Kostnader för verksamhetsgren tillstånd 2018–2023

År	Mnkr	Andel (%)
2018	34	27
2019	31	23
2020	36	25
2021	53	34
2022	63	31
2023	67	30

Källa: Energimarknadsinspektionens årsredovisningar 2018–2023.

Tabellen visar att verksamhetsgrenen har mer än fördubblats jämfört med 2019 och även ökat sin andel av myndighetens totala verksamhet. Av verksamhetsgrenens kostnader utgörs merparten av personalkostnader för de som tjänstgör vid avdelningen för tillstånd. Vid utgången av 2023 tjänstgjorde 59 personer vid avdelningen och verksamheten planeras utökas med ytterligare några tjänster under 2024. Före budgetsatsningarna hade verksamheten ett tjugotal anställda. Av det totala resurstillskottet på 76 miljoner kronor i nivå vid en jämförelse mellan 2023 och 2019 har alltså 33 miljoner kronor använts inom verksamhetsgrenen tillstånd, exklusive för myndigheten gemensamma kostnader som också påverkas av en utökad verksamhet.

Enligt myndighetens årsredovisning är verksamhetsmålen för verksamhetsgrenen

- minskade handläggningstider och ärendebalanser,
- en effektiv handläggning med rätt kvalitet,
- tydlig information och dialog som hjälper intressenterna att göra rätt genom hela tillståndsprocessen, och

- att verka för att alla delar i tillståndsprövningen för nätutbyggnad kortas.

Ansökningar, beslut och handläggningstider

I tabellerna 4.3–4.5 redovisas uppgifter från Energimarknadsinspektionens årsredovisningar om linjekoncessioner, områdeskoncessioner och icke koncessionspliktiga nät.

Möjligheten att ändra en nätkoncession för linje infördes den 1 augusti 2021 och uppgifter om handläggningstider fördelat på ny respektive ändring redovisas därför från och med 2022. Samtidigt som möjlighet till ändring tillkom infördes också möjlighet till områdeskoncession för vissa regionnätledning. Nätkoncession för område tillämpas annars i huvudsak för lokalnäten och ger lokalnätsägaren rätt att inom ett angivet område bygga och använda ledningar som ingår i det lokala elnätet utan särskild prövning enligt ellagen.

Vad gäller icke koncessionspliktiga nät finns särskilda bestämmelser i förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857). Regeringens bemyndigande att besluta om undantag finns i ellagen. Vilka nät som omfattas av undantaget utvidgades i november 2021. Om det råder oklarhet om en ledning eller ett ledningsnät är undantaget från kravet på nätkoncession kan den som avser bygga ledningen eller ett berört elnätsföretag begära om ett bindande besked i frågan från Energimarknadsinspektionen, enligt bestämmelser i ellagen.¹²

¹² 2 kap. 6 § ellagen.

Tabell 4.3 Ansökningar, beslut och handläggningstider för nätkoncession linje

Beslut och handläggningstider	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal nya ansökningar	80	52	46	87	77	76
Varav ansökningar om ny nätkoncession					49	43
Varav ansökningar om ändring					28	33
Beslut om ny nätkoncession (utgående balans)	60 (111)	79 (86)	43 (90)	62 (121)	73 (104)	84 (65)
Beslut om ändring					17 (21)	29 (23)
Genomsnittlig handläggningstid för linje, ny och ändring (månader)				18,0	15,2	16,5
Genomsnittlig handläggningstid ny nätkoncession (månader)	14,0	14,5	18,7	18,0	17,8	i.u.
Beslut i förlängningsärenden (utgående balans)	61 (260)	31 (241)	39 (227)	35 (230)	75 (150)	107 (66)

Källa: Energimarknadsinspektionens årsredovisningar 2018–2023.

Tabell 4.4 Ansökningar och beslut nätkoncession för område

Beslut och handläggningstider	2021	2022	2023
Beslut om områdeskoncession (utgående balans)	2 (1)	(3)	0 (8)
Ny ansökan exkl. regionnät		2	
Ny ansökan regionnät		1	

Källa: Energimarknadsinspektionens årsredovisningar 2021–2023.

Tabell 4.5 Begäran och beslut avseende icke-koncessionspliktiga nät

Beslut och handläggningstider	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begäran om bindande besked om undantag från nätkoncession (utgående balans)	35	50	46	52 (49)	100 (109)	102 (106)
Antal beslut			56	30	40	105

Källa: Energimarknadsinspektionens årsredovisningar 2018–2023

Energimarknadsinspektionen tar även emot ansökningar om koncession för naturgasledningar och anläggningar för naturgas och bereder dem på samma sätt som nätkoncessionerna. För naturgas överlämnas ärendena till regeringen för beslut. Antalet ansökningar är få. Under 2016 lämnade Swedegas in en ansökan för en LNG-terminal (liquefied natural gas). Myndigheten bedömde att samtliga förutsättningar för att godkänna Swedegas ansökan om koncession var uppfyllda och lämnade sitt yttrande till regeringen i juli 2018. Under 2020 fick myndigheten in två koncessionsansökningar för naturgas, dels för en kompressorstation, dels för en naturgasledning. Myndigheten yttrade sig till regeringen första kvartalet 2021 och regeringen fattade beslut i ärendena under andra kvartalet 2021.

I regleringsbrevet för 2023 fick Energimarknadsinspektionen i uppdrag att föreslå indikatorer som möjliggör uppföljning av genomsnittlig handläggningstid för olika typer av ärenden och bedöma vilka effekter genomförda åtgärder kan ha på den totala ledtiden för elnätsutbyggnad. I sin redovisning av uppdraget redovisar myndigheten bland annat genomsnittlig handläggningstid för ansökningar med respektive utan betydande miljöpåverkan. Redovisningen framgår av tabell 4.6.

Tabell 4.6 Genomsnittlig handläggningstid för nätkoncession linje

Betydande resp. inte betydande miljöpåverkan	2022	2018–2023
BMP dagar	610	659
BMP månader	ca 20	ca 22
<i>Antal beslut BMP</i>	<i>17</i>	<i>95</i>
Inte BMP dagar	503	521
Inte BMP månader	ca 17	ca 17
<i>Antal beslut inte BMP</i>	<i>38</i>	<i>233</i>

Källa: Energimarknadsinspektionen. Antal månader är utredningens egna beräkningar.

Energimarknadsinspektionen har till utredningen även redovisat en fördelning av handläggningstiderna mellan regionnät och transmissionsnät, vilka framgår av tabell 4.7.

Tabell 4.7 Genomsnittlig handläggningstid nätkoncession linje fördelat på regionnät respektive transmissionsnät

Linjekoncession	2020	2021	2022	2023
Regionnät, ny inkl. ändring (dagar)	459	501	491	498
Regionnät, ny inkl. ändring (månader)	ca 15	ca 17	ca 16	ca 17
Transmissionsnät, ny inkl. ändring (dagar)	540	2003 ¹	437	233
Transmissionsnät, ny inkl. ändring (månader)	ca 18	ca 67	ca 15	ca 8
Transmissionsnät, ny (dagar)	540	2003	581	455
Transmissionsnät, ny (månader)	ca 18	ca 67	ca 19	ca 15
Antal ärenden transmissionsnät, ny	3	1	6	2
Antal ärenden transmissionsnät, ändring	0	0	3	4

¹ Ärendet som beslutades under året är det ärende som ursprungligen (2016) söktes för Skogssäter-Stenkullen, men där SvK 2019 ändrade ansökan till att omfatta sträckan Ingelkärr-Stenkullen då Lst nekade SvK passage i riksintresset Bredfjället-Väktorumrådet.

Källa: Energimarknadsinspektionen. Antal månader är utredningens egna beräkningar.

Energimarknadsinspektionen kommenterar ledtiderna för ny nätkoncession för linje i sin årsredovisning för 2023. Myndigheten skriver att de allmänna kraven på koncessionsansökningar och omfattningen av den prövning Energimarknadsinspektionen gör gradvis har ökat. Detta märks genom domstolspraxis, yttranden från remissinstanser och ett ökat intresse från markägare och andra som berörs. Ett exempel på den ökade komplexiteten som Energimarknadsinspektionen lyfter är konsultationsordningen enligt lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket. Eftersom den största utbyggnaden av elnätet sker i den norra

halvan av Sverige är det många ärenden som påverkas av konsultationsordningen.

Behovet av kompletteringar

I sin årsredovisning tar Energimarknadsinspektionen upp behovet av kompletteringar som ett skäl för handläggningstidernas längd. Myndigheten skriver att det är regel snarare än undantag att man tvingas kräva komplettering av nätföretagens ansökningar då det ofta finns brister eller saknas avgörande information. Det kan bland annat röra sig om avsaknad av vissa tekniska och ekonomiska uppgifter, bristande artskyddsutredningar, otydliga skyddsåtgärder och bristande alternativredovisning. Kompletteringar tar mycket tid i anspråk och medför avsevärt längre handläggningstid jämfört med om ärendena var kompletta från början. En orsak till bristerna är, enligt Energimarknadsinspektionen, sannolikt den generella tidspressen i branschen då Sverige är inne i en kraftig utbyggnadsfas av elnätet. Myndigheten återkopplar dessa brister vid separata möten med de aktörer som är vanligast förekommande som sökande, och har så gjort under flera år.¹³

4.3.3 Exempel från sökande på ledtider och kompletteringar i ärenden om linjekoncessioner

Utredningen har i sina kontakter med Svenska kraftnät och nätföretagen bett om exempel på ledtider och kompletteringar för att få en mer konkret bild av området.

Ledtider

Transmissionsnätet

Ledtiderna för transmissionsnätet var enligt Svenska kraftnät ca 12 månader före 2017 medan de under senare år ökat till ca 18 månader i snitt. Utredningen har fått en lista med ärenden som avser ny koncessionsansökan för linje som lämnats in från Svenska

¹³ Energimarknadsinspektionens årsredovisning för 2023 s. 41.

kraftnät under perioden 2017–2022. Samtliga ärenden har betydande miljöpåverkan. Listan redovisas i tabell 4.8.

Tabell 4.8 Ledtider för transmissionsnätet vid ny linjekoncession

Koncession	Distans sträcka	Inskickad ansökan	Beslut/besked	Total handläggningstid	Anmärkning
Nacka - Ekudden och station Högdalen	150 m	2017-03-02	2019-01-22	1 år 10 mån	Svårt kom sedan med en ansökan om förlängd förtids tillståndstid
Ekhyddan - Nybro	Ca 97 km	2017-06-19	2022-12-21	2 år 2 mån 1 år 4 mån -> 3 år 6 mån Pågår	2019-09-05 avslår Ei ansökan. I september 2021 återförvärdade regeringen ärendet till Ei för vidare handläggning. Ei godkänner koncession 2022-12-21. Svkt överklagar villkor 2023-02-01. Regeringen upphäver Eis beslut att godkänna koncessionen 2023-11-23 pga att de inte remitterat ärendet i tillräcklig omfattning.
Nybro - Hemsjö	Ca 90 km	2017-06-19	2023-06-14	2 år 2 mån 2 år 9 mån -> totalt 4 år 11 mån	2019-09-05 avslår Ei ansökan. Regeringen godkände koncession i september 2021 men lät Ei utreda om beslutet skulle förenas med ytterligare villkor.
Skarstull - Örby	Ca 35 km	2017-09-13	2022-10-18	4 år 10 mån	Begäran om komplettering 2022-07-12
Grundfors-Gardiåfors	Ca 450 m (ny koncession för att flytta station Grundfors som uppnått teknisk livslängd -> flyttad ledning)	2017-12-06	2018-12-18	1 år	
Grundfors	Ca 200 m	2017-12-11	2020-07-13	2 år 7 mån	Begäran om komplettering 2019-07-23
Hjärup	Ca 3 km	2017-12-22	2021-03-05	2 år 10 mån	Begäran om kompletteringar 2018-09-18
Åsbro	Ca 1,5 km	2018-05-31	2020-12-17	1 år 6 mån	
Snösättra-Högdalen	Ca 1 km	2017-09-13	2019-07-10	2 år 11 mån	
Ändring av sträckning Snösättra	Ca 1 km (ändring av sträckning ovan)	2020-02-07	2020-10-29	10 mån	Ansökan om ny koncession för en delsträcka för tidigare tillståndsgivning mellan Snösättra och Högdalen i Stockholms län (anläggningsnummer 10775, tidigare dnr. 2017-102674)
Rätan	2021-102363: Ca 3,5 km 2021-102364: Ca 900 m 2021-102365: Ca 900 m	2021-06-10	2023-08-16	2 år 2 mån	Begäran om kompletteringar 2022-01-31 3 ledningar från station Rätan som ändras. 3 Ei ärenden men samlat i ett ärende hos Svkt
Aurora Line	180 km	2021-09-22	2023-03-02	2 år 7 mån	Regeringen som tar beslut, datumets skrivetår när Ei lämnade över till regeringen
Hömdal-Avesta	Ca 33 km	2021-10-29	2024-02-06	3 år 4 mån	Begäran om komplettering 2023-12-12, 2023-03-23, 2023-01-03, 2023-08-09
Häll	Ca 400 m	feb-21	2022-03-28	1 år 1 mån	
Hjälta - Nässe	Ca 1 km	2022-05-24	2023-06-27	1 år 1 mån	

Regionnäten

Om ansökningarna om linjekoncession för transmissionsnätet som regel har betydande miljöpåverkan har en stor andel, ca 70 procent, av regionnätsföretagens ansökningar om linjekoncession inte betydande miljöpåverkan. Ett av regionnätsföretagen har för utredningen redovisat skillnader i ledtider mellan projekt med respektive utan betydande miljöpåverkan. Under perioden 2020–2023 avgjordes 28 ärenden för företaget som avsåg ansökan om ny nätkoncession för linje. Av dessa hade sex ärenden bedömts ha betydande miljöpåverkan och 22 ärenden bedömts inte ha betydande miljöpåverkan. Energimarknadsinspektionens handläggningstid var 18 månader för ärende med betydande miljöpåverkan och 16 månader för ärenden som inte hade betydande miljöpåverkan. För att så långt möjligt undvika krav på kompletteringar lade företaget ner i princip lika mycket tid på en koncessionsansökan som har respektive inte har betydande miljöpåverkan, 19 månader för projekt med betydande miljöpåverkan och 18 månader för projekt som inte hade betydande miljöpåverkan.

Gasnätet

På gassidan är det fråga om ett fåtal ärenden men gasföretaget ser framför sig en ökning framöver. I närtid är det fråga om koncessioner för anslutning av ett antal biogasanläggningar till stamnätet. Företaget räknar, baserat på tidigare erfarenhet, med en handläggningstid om ett till två år efter ansökan om koncession lämnats in även om det inte är betydande miljöpåverkan och ärendet är enkelt. I denna tid räknar de in handläggningstiden hos regeringen som fattar beslut om koncession för gas.

Kompletteringar

När det gäller kompletteringar instämmer nätföretagen i att det finns kompletteringar som skulle kunna undvikas från bolagens sida. Samtidigt menar de att kraven på kompletteringar från Energimarknadsinspektionen ökat under senare år på ett sätt som de har svårt att förstå och därmed också har svårt att tillgodose. De kan

inte se att det kan härledas till lagstiftningen och har ofta svårt att förstå varför uppgifterna är nödvändiga för att Energimarknadsinspektionen ska kunna fatta beslut i ärendet. Det kan vara långtgående frågor om dimensionering av ledningar och beräkningar på anläggningsdelar och detaljer kring teknisk utformning som är svåra att kalkylera i ansökningsskedet. Ett annat exempel som nämns är komplettering om påverkan på fåglar i stadsmiljö där företaget menar att det redan finns trafik, byggnationer av bostäder m.m. och där elnätsbyggnation inte skulle medföra någon annorlunda eller extra påtaglig störning än den vardagliga stadsbildens ljud och andra byggnationer eller schaktarbeten som inte tillståndsprövas i samma omfattning. En sådan komplettering kan ta lång tid att genomföra eftersom företaget behöver invänta rätt årstid.

Vad gäller de krav som ställs för en åtgärd som har betydande miljöpåverkan respektive inte har sådan har skillnaden blivit allt mindre de senaste åren, enligt företagen. För en ansökan som inte har någon betydande miljöpåverkan upprättas en liten miljökonsekvensbeskrivning, i enlighet med miljöbalkens krav. Företagen menar att i de fall de skickar in en liten miljökonsekvensbeskrivning riskerar de att få omfattande kompletteringskrav på inventeringar eller liknande från Energimarknadsinspektionen. Ett exempel är när länsstyrelsen beslutat att projektet inte har någon betydande miljöpåverkan och informerat företaget om att en viss typ av inventering inte behöver göras. När företaget följt detta har Energimarknadsinspektionen ändå begärt komplettering av sådan inventering. Företagen önskar en tydlighet kring Energimarknadsinspektionens respektive Länsstyrelsens roll gällande miljökonsekvensbeskrivning.

4.3.4 Utredningens bedömning om nuvarande ordning och behov av åtgärder

De ansträngningar som gjorts från statsmakternas sida under flera års tid för att minska ledtiderna genom lag- och förordningsändringar samt tillskott av medel och uppdrag har enligt utredningens bedömning ännu inte fått avsedd effekt. Utvecklingen har i vissa fall gått i motsatt riktning. Under perioden 2018–2023 har antalet nya ansökningar om nätkoncession för linje varierat över tid, liksom antalet beslut om ny nätkoncession. Den genomsnittliga

handläggningstiden för ny nätkoncession har inte minskat. Energimarknadsinspektionen framför att i detta sammanhang bör beaktas att antalet ärenden om icke-koncessionspliktiga nät har fördubblats och antalet beslut om förlängning har ökat väsentligt under den redovisade perioden. Vidare framför myndigheten att den genomsnittliga handläggningstiden för beslut om ny och ändring av linjekoncession minskat kontinuerligt under 2023 och under inledningen av 2024.

Ärenden som rör transmissionsnätet är ofta komplexa. Samtidigt finns det en stor variation från en sträcka på några hundra meter upp till tio mil, enligt de exempel som redovisas i tabell 4.8. Utlandsförbindelsen Aurora line är uppåt 20 mil lång. De enklare ärenden som omfattar mycket korta sträckor på upp till 1,5 km verkar ta ett till ett och halvt år från inskickad koncessionsansökan till beslut, medan de längre sträckorna tar mer än två år.

Ärenden som rör regionnäten är i flertalet fall enklare genom att dessa ledningar inte har betydande miljöpåverkan och därmed inte omfattas av miljöbalkens krav på en specifik miljöbedömning. Det innebär att endast en liten miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram. Enligt de uppgifter utredningen fått från företagen är dock skillnaden i ledtid för en koncessionsansökan med eller utan betydande miljöpåverkan liten. Uppgifter i tabell 4.6 visar en ledtid på 17 månader för ansökningar som inte har betydande miljöpåverkan. Företagen lägger ned nästan lika mycket resurser på ansökan oavsett miljöpåverkan för att undvika kompletteringskrav. Statsmakternas intentioner med att få enklare förfaranden för både den som ansöker och för handläggande myndighet för projekt som inte har betydande miljöpåverkan har inte uppnåtts under den studerade perioden. Enligt Energimarknadsinspektionen har dock handläggningstiden för ärenden utan betydande miljöpåverkan minskat till nio månader under inledningen av 2024. Problemet med små skillnader för ärenden med och utan betydande miljöpåverkan är generellt och inte begränsat till elnät. Miljöprövningsutredningen har därför lämnat förslag om att byta namn på liten miljökonsekvensbeskrivning till förenklat underlag för att ytterligare understryka skillnaden i kravnivå mellan projekt med och utan betydande miljöpåverkan.¹⁴ Utredningens betänkande bereds i Regeringskansliet och en proposition är planerad våren 2024.

¹⁴ Om prövning och omprövning SOU 2022:33.

Befogenheten att göra en större åtskillnad mellan liten miljökonsekvensbeskrivning och vanlig miljökonsekvensbeskrivning finns dock redan hos de tillståndsgivande myndigheterna.

När det gäller kompletteringar finns en viss samsyn mellan Energimarknadsinspektionen och nätföretagen att företagen kan förbättra sina ansökningar. Samtidigt visar uppgifterna från företagen till utredningen att de har svårt att förutse vilka krav som ska komma på kompletteringar. Vad som är lämpligt från allmän synpunkt är inte definierat i ellagen, vilket bidrar till oförutsägbarheten. För att komma till rätta med detta lämnar regeringen förslag i propositionen En tydligare process för tillståndsprövning av elnät med preciseringar i ellagen om vad som ska prövas vad gäller allmänna lämplighet för en nätkoncession för linje. Syftet är bland annat att minska behovet av kompletteringar. När det gäller kompletteringar hänförliga till miljöpåverkan förefaller det som att länsstyrelsen och Energimarknadsinspektionen gör olika bedömningar av behovet av analyser av miljökonsekvenser.

Det finns ändå indikationer på en mer positiv utveckling framöver, bland annat genom att en förenklad hantering av ändringsbeslut får genomslag, att ärendebalanserna minskar och att Energimarknadsinspektionen byggt upp en mer omfattande organisation och infört nya interna rutiner för tillståndprocesserna som en följd av resurstillskotten. Dessa åtgärder tillsammans med nya föreslagna åtgärder har, enligt Energimarknadsinspektionen, redan fått en positiv effekt på ledtiderna för koncession.

Samtidigt finns det en risk att vissa problem kvarstår. Utredningen bedömer att det finns en sammanblandning mellan vad som ingår i allmän lämplighetsprövning respektive miljöprövning som inte bör få finnas kvar. Rollfördelningen och samordningen mellan länsstyrelserna och Energimarknadsinspektionen har betydelse för kraven på miljöbedömningen och behöver klaras ut. Vidare kvarstår ett överlapp mellan samrådsprocessen som de sökande ansvarar för och remissförfarandet som Energimarknadsinspektionen ansvarar för som förlänger ledtiderna.

Utredningen analyserar i det följande området utifrån olika perspektiv för att ytterligare belysa problembilden och vilka

alternativa lösningar som finns. Utredningen avgränsar analysen till området nätkoncession för linje.

4.4 Analys av beslut om koncession för transmissionsnätet

4.4.1 Analys av nuvarande ordning

Oklart samband mellan statsmakternas beslut om investeringsplan, tioårig investeringsplan och beslut om nätkoncession

Utredningen har i sin första delrapport om Svenska kraftnäts uppgifter och ansvar lyft fram att Svenska kraftnäts investeringar utgör samhällsinvesteringar som har stor betydelse för samhällets infrastruktur och säkerhet och utgör ett statligt ansvar. För samhällsinvesteringarna finns särskilda investeringsplaner som presenteras i budgetpropositionen, vilka riksdagen godkänner som riktlinje för respektive investeringsområde. Regeringen beslutar i sin tur om investeringsplanerna i myndigheternas regleringsbrev. Utöver beslut om investeringsplaner gäller också för alla samhällsinvesteringar att regeringen beslutar särskilt om större investeringsprojekt. För Svenska kraftnät innebär det att nya investeringsprojekt, vars beräknade totalvärde överstiger 400 miljoner kronor, ska underställas regeringens prövning. Regeringen ska också pröva ett ärende som avser nätkoncession för en utlandsförbindelse. 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 särredovisas. För utlandsförbindelser fattas särskilda regeringsbeslut eftersom regeringen är prövningsmyndighet för nätkoncession i sådana ärenden. Några särskilda beslut om övriga investeringsprojekt fattas inte av regeringen utöver att de presenteras i budgetpropositionen. Endast i de fall ett investeringsprojekt inte har ingått i Svenska kraftnäts verksamhetsplan med förslag till investeringsplan och

redovisats i budgetpropositionen, blir det ett särskilt regeringsbeslut.

Svenska kraftnät är enligt sin instruktion skyldig att upprätta en tioårig investeringsplan och lämna in planen till Energimarknadsinspektionen. Vad som ska ingå i tioårsplanen är till viss del styrt av elmarknadsförordningens bestämmelser om tioårig nätutvecklingsplan med bestämmelser om den unionsomfattande nätutvecklingsplan som Entso för el ansvarar för att ta fram och som byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER) granskar (artikel 48). En första redovisning lämnades hösten 2023. Redovisningen ingick i Svenska kraftnäts nätutvecklingsplan för 2024–2033. Den tioåriga investeringsplanen omfattar bland annat kartor, projektnamn, vilken fas projektet befinner sig i (under övervägande, förberedelse eller entreprenad) och planerad tid för idrifttagning. Tioårsplanen omfattar inte några kostnadsberäkningar eller ekonomiska planer.

Svenska kraftnäts planeringsprocess för investeringar beskrivs kortfattat i utredningens första delrapport. Där framgår bland annat att i Svenska kraftnäts interna process krävs ett inriktningsbeslut från styrelsen som ger ett ekonomiskt mandat att gå vidare med projektet. Styrelsens beslut ligger till grund för upprättandet av den investeringsplan som årligen lämnas till regeringen och som, efter förslag i budgetpropositionen, beslutas av riksdagen.¹⁵ Arbetet med koncessionsansökningar påbörjas inte förrän styrelsens beslut är fattat.

Den ordning som tillämpas för beslut om statens samhällsinvesteringar i elförsörjning liknar i vissa delar den som tillämpas för övriga samhällsinvesteringar. Det gäller riksdagens beslut om investeringsplan och att större investeringsprojekt ska underställas regeringens prövning. I praktiken saknar dock regeringens prövning betydelse, utom när det gäller utlandsförbindelser. I stället är det Energimarknadsinspektionens koncessionsbeslut som avgör om investeringen får genomföras. Energimarknadsinspektionen har ingen skyldighet att ta hänsyn till vare sig riksdagens beslut om investeringsplan eller regeringens projektbeslut och det finns heller inte några sådana krav på Svenska kraftnäts koncessionsansökan. Vidare finns det inga krav på att den

¹⁵ PM Översyn av myndigheters uppgifter och ansvar inom energiområdet – delrapport Svenska kraftnät s. 53 och 54 (KN 2023/04160).

tioåriga investeringsplanen för nätutveckling ska vara förenlig med riksdagens beslut. Kopplingen mellan den av riksdagen beslutade investeringsplanen, den tioåriga investeringsplanen för nätutveckling och koncessionsbesluten är oklar.

Befogenhetsfördelningen mellan regeringen och Energimarknadsinspektionen har ändrats över tid

Enligt bestämmelser i ellagen ska nätmyndigheten, dvs. Energimarknadsinspektionen, pröva frågor om nätkoncession med några undantag. Regeringen ska pröva ett ärende om utlandsförbindelse och även bevilja nätkoncession om ärendet omfattar en fråga om tillstånd till expropriation. Vidare ska regeringen pröva en fråga om nätkoncession som har betydelse för försvaret om Forsvarsmakten har begärt det och regeringen beslutat att förbehålla sig prövningen (2 kap. 4 §). I ellagen anges också i vilka fall nätmyndighetens beslut överklagas till regeringen. Det gäller för beslut om ledningar som ingår i transmissionsnätet, för beslut att inte inleda omprövningar om det avser en ledning som ingår i transmissionsnätet eller en utlandsförbindelse samt beslut om tillträde till mark (2 kap. 5 §).

Fram till den 1 juni 2013 gällde enligt ellagen att regeringen beslutade om nätkoncessioner. Regeringen hade befogenhet att bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om nätkoncession som inte avsåg en utlandsförbindelse. De skäl som framfördes i propositionen om prövning av nätkoncession med förslag till ändring till nuvarande ordning var följande. Regeringen hade i stor utsträckning använt sig av befogenheten att delegera prövningen till nätmyndigheten, men hade förbehållit sig prövning av bland annat ärenden som avsåg stamledningar, dvs. transmissionsnätet, om någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsatte sig ansökan. Regeringen framhöll att stamledningar var en mycket viktig del av nätinfrastrukturen och att det därför fanns starka skäl för att tvistiga ärenden skulle prövas av regeringen. Regeringen bedömde att det var tillräckligt att så kunde ske genom ett överklagande och att det inte längre fanns något starkt behov av att regeringen skulle göra prövningen som första och enda instans. Regeringen framförde även att eftersom nätmyndigheten även enligt

gällande regler skulle göra en fullständig utredning i ärendet och föreslå ett avgörande kunde det inte heller med hänsyn till tidsåtgången anses finnas några särskilda fördelar med att regeringen var ensam beslutsinstans. Nätmyndigheten borde därför avgöra koncessionsärenden rörande stamledningar som första instans även i fall där en sakägare, kommun eller myndighet motsatte sig bifall till ansökan.¹⁶

I nämnda proposition behandlades även frågor om överklagande till domstol och val av domstol. Den ordning som förslogs, och som är den nu gällande, var att nätmyndighetens beslut om nätkoncession för stamledning (transmissionsledning) skulle överklagas till regeringen medan övriga beslut om nätkoncession skulle överklagas till mark- och miljödomstol. Som skäl för att ärenden om stamledning skulle överklagas till regeringen angavs att det svenska stamnätet var av en sådan central betydelse för samhällsekonomin att det starkt motiverade att regeringen prövade frågan som sista instans. Koncessionsärenden som avsåg region- och lokalnät bedömdes däremot inte ha en sådan politisk karaktär som motiverade att överprövningen skulle ligga hos regeringen.¹⁷

Utredningen konstaterar att regeringen tidigare har haft beslutanderätten över elnäten men i stor utsträckning delegerat prövningen till Energimarknadsinspektionen, varför befogenhetsfördelningen ändrades. Regeringen har varit noga med att behålla viss kontroll över transmissionsnätet genom att överklaganden ska göras till regeringen. Förslagen i refererad proposition baseras på Energinätsutredningens slutbetänkande Koncessioner för el- och gasnät från 2009.¹⁸ De omfattande utbyggnader av transmissionsnätet som Svenska kraftnät planerar för och den snabbhet som bedöms krävas för att nå de nya energipolitiska målen kunde inte förutses då. Energinätsutredningen gjorde vissa jämförelser med bland annat tillåtlighetsprövningen av väg- och järnvägsbyggen men det var före det nya planeringssystemet för transportinfrastruktur infördes 2013. Det nya och nu gällande planeringssystemet för transportinfrastruktur skulle ha gett en annan referensram.

¹⁶ Prop. 2012/13:70 s. 22-26.

¹⁷ Prop. 2012/13:70 s. 28-30.

¹⁸ SOU 2009:48

Regeringens beslut om nätkoncession för utlandsförbindelse och överklaganden av Energimarknadsinspektionens beslut om transmissionsnätet

Som framgick i det föregående avsnittet beslutar regeringen alltjämt om nätkoncession för utlandsförbindelser. Ansökningarna i sådana ärenden lämnas in till Energimarknadsinspektionen som ska utreda ärendet och därefter överlämna det tillsammans med ett eget yttrande till regeringen för beslut, enligt 4 § förordningen om nätkoncession. Huvudregeln i ellagen är att det endast är Svenska kraftnät som får inneha nätkoncession för utlandsförbindelse (2 kap. 16 §).

Övriga beslut om koncession för transmissionsnätet beslutas av Energimarknadsinspektionen, vars beslut får överklagas till regeringen. Merparten av besluten överklagas och bereds i Regeringskansliet inför regeringens beslut.

Regeringens beslut är inte överklagbara men det finns möjlighet för en enskild eller en miljöorganisation att ansöka om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen om det är fråga om beslut som rör den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).¹⁹ I förarbetena anges att för tillståndsprocesser enligt bland annat ellagen och naturgaslagen ska bestämmelserna om rättslig prövning tillämpas.²⁰ Högsta förvaltningsdomstolen prövar om regeringens beslut strider mot någon rättsregel och upphäver i sådant fall beslutet, såvida inte konstaterat fel saknar betydelse för avgörandet. Processen i Högsta förvaltningsdomstolen kan därför vara relativt kort. Rättsprövningen hindrar inte ett tillstånd att tas i anspråk eftersom tillståndet vinner laga kraft när det beslutas.

Sammantaget beslutar regeringen om alla utlandsförbindelser som första och enda instans, vilket innebär att de inte kan överklagas men att rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen är möjlig. Regeringen beslutar i praktiken även om merparten av koncessionerna för transmissionsnätet och då som andra instans till följd av överklaganden av Energimarknadsinspektionens beslut.

¹⁹ Lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

²⁰ Prop. 2005/06:56 s. 16.

Befogenheten att besluta om tillstånd skiljer sig åt mellan länder

Inom ramen för uppdraget om kortare ledtider för elnätsutbyggnad lät Energimarknadsinspektionen ett konsultföretag ta fram en rapport om internationella erfarenheter vad gäller ledtider för elnätsutbyggnad.²¹ I rapporten konstateras att hur tillståndsprocessen för elnätsutbyggnad på nationell nivå utformas är en fråga för medlemsstaterna och omfattas inte av regelverket för de gemensamma energimarknaderna. För infrastrukturprojekt inom energiområdet som är av gemensamt intresse, s.k. PCI-projekt, finns ett samlat regelverk som omfattar vissa krav på tillståndsprocessens utformning.

Konsultrapporten konstaterar att i en majoritet av EU-länderna är inte de nationella tillsynsmyndigheterna inblandade i tillståndsprocessen. Ett vanligt förfarande anges i stället vara att ansvarigt ministerium beslutar om större ledningsutbyggnader utifrån underlag som tas fram av berörda myndigheter.

I Norge är det Norges direktorat för vattenresurser och energi (NVE) som har förvaltningsansvar för landets vatten- och energiresurser. NVE beviljar också koncessioner inom sitt verksamhetsområde men för ledningar med en spänning på 300 kV eller högre och en längd på över 20 km tas beslut av regeringen. Norges motsvarighet till Energimarknadsinspektionen är Regleringsmyndigheten för energi (RME).

I Danmark bereder Energistyrelsen tillstånd för ledningsutbyggnad. Mindre utbyggnader och ändringar i transmissionsnätet godkänns av Energistyrelsen, medan större projekt godkänns av ansvarigt ministerium. Danmarks motsvarighet till Energimarknadsinspektionen är Forsyningstilsynet.

I Finland är det Energimyndigheten som beslutar om tillstånd för naturgas- och elnätsverksamhet. För utlandsförbindelser på minst 110 kV tas dock beslut av ministeriet. Energimyndigheten är Energimarknadsinspektionens motsvarighet.

Enligt konsultrapporten till Energimarknadsinspektionen finns det i Nederländerna och England särskilda expertmyndigheter, Bureau of Energy Projects respektive Planning Inspectorate, som bereder beslut om tillstånd. I Nederländerna koordinerar regeringen

²¹ Ledtider för elnätsutbyggnad Internationella erfarenheter Rapport från Widegren Energy AB 2022-11-23.

tillståndsgivningen av större energiprojekt av nationell betydelse. Även i England och Wales är det departementet som ansvarar för att hantera tillståndprocessen för energiinfrastrukturprojekt av nationellt intresse. I Tyskland fastställs en nationell plan för prioriterad nätutbyggnad av regering och riksdag.

Sammantaget har befogenheten att bereda och besluta om tillstånd för nätutbyggnad utformats på olika sätt i olika länder. Det är vanligt att regeringen eller ministeriet behållit befogenheten att besluta om större projekt av nationellt intresse.

4.4.2 En ny ordning för beslut om koncession för transmissionsnätet bör övervägas

Utredningens bedömning: En ny ordning för beslut om koncession för transmissionsnätet bör övervägas med följande inriktning.

- Regeringen beslutar om koncession för transmissionsnätledningarna i enlighet med den befogenhetsfördelning mellan regeringen och myndigheterna som tillämpas för beslut om övriga samhällsinvesteringar.
- Den fastställda gränsen om 400 miljoner kronor för regeringens prövning av investeringsprojekt upphör.
- Större investeringsprojekt särredovisas även fortsättningsvis i budgetpropositionen i anslutning till investeringsplanen.
- Den tioåriga investeringsplan som Svenska kraftnät ska upprätta vartannat år och lämna in till Energimarknadsinspektionen är vid upprättandet förenlig med den investeringsplan för elförsörjningen som riksdagen godkänt.
- Det projekt som en koncessionsansökan avser ingår i den redovisade tioåriga investeringsplanen.

Skälen för utredningens bedömning: Den ordning som tillämpas för beslut om investeringar i transmissionsnätet på nivån riksdag och regering respektive på myndighetsnivå utgör inte någon sammanhållen process. Det finns inte något logiskt samband mellan riksdagens beslut om investeringsplan, regeringens beslut om

investeringsprojekt och Energimarknadsinspektionens beslut om koncession. Vidare utgör den tillämpade beslutsordningen ett avsteg från den befogenhetsfördelning mellan regeringen och myndigheterna som normalt tillämpas för samhällsinvesteringar. Den tillämpade ordningen i Sverige förefaller även vara en avvikelse från beslutsordningen i flera EU-länder där beslut om större ledningsutbyggnader av nationellt intresse fattas av regeringen eller ansvarigt ministerium. Regeringen har bedömt att transmissionsnätet är av central betydelse för samhällsekonomin och angett det som skäl för att överklaganden ska ske till regeringen.²² Utredningen anser att det finns skäl att överväga en ny ordning med den inriktning som redovisas i det följande.

En enhetlig ordning för de statliga samhällsinvesteringarna innebär att regeringen bör ha beslutsbefogenheten över de större investeringsprojekten i transmissionsnätet. Eftersom koncessionsbesluten är de beslut som krävs för byggande och användning av en kraftledning bör regeringen besluta om koncession. Det innebär särskilda regeringsbeslut med reell betydelse. Regeringens prövning av investeringsprojekt som överstiger 400 miljoner kronor har ingen reell betydelse och bör därför upphöra. Svenska kraftnät bör även fortsättningsvis, i anslutning till förslaget till investeringsplan, redovisa vilka större projekt som ingår i planen och regeringen bör lämna en motsvarande redovisning i budgetpropositionen. Beloppsgränsen 400 miljoner kronor kan vara en lämplig gräns för en sådan redovisning även framledes.

Riksdagens beslut om investeringsplan bör utgöra en riktlinje i praktiken inte bara för den ekonomiska planeringen utan även för den fysiska planeringen. Ett rimligt krav bör vara att den tioåriga investeringsplanen, som Svenska kraftnät ska lämna in till Energimarknadsinspektionen vartannat år, vid upprättandet är förenlig med riksdagens beslut om investeringsplan. Ett annat rimligt krav bör vara att de investeringsprojekt som en koncessionsansökan avser bör ingå i den tioåriga investeringsplanen. På så sätt erhålls ett logiskt samband mellan den av riksdagen beslutade investeringsplanen, den vartannat år redovisade tioåriga investeringsplanen och koncessionsbesluten. Utredningen kan inte se att en sådan ordning påverkar Sveriges möjligheter att lämna underlag till den unionsomfattande nätutvecklingsplanen.

²² Prop. 2012/13:70 s. 70.

4.5 Analys av ansvaret för miljöprövningar

4.5.1 Analys av nuvarande ordning

Bestämmelser om vad som krävs för att beviljas nätkoncession finns huvudsakligen i ellagen, miljöbalken samt i förordningen om nätkoncession. Miljöbalken innehåller bland annat bestämmelser om hänsynsregler, val av plats, miljö kvalitetsnormer och miljöbedömning. Bestämmelser om miljöbedömning finns i sjätte kapitlet. En transmissionsnätsledning och flera av regionnätledningarna kan som regel antas ha betydande miljöpåverkan, vilket ställer krav på samråd om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd) och framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning som ska ges in till den som prövar tillståndsfrågan. Avgränsningssamrådet ska bland annat ske med länsstyrelsen som under samrådet ska verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Den som prövar tillståndsfrågan ska kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns, göra den tillgänglig för allmänheten och ge allmänheten skälig tid och minst 30 dagar att yttra sig. Den som gör en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken ska sträva efter att samordna arbetet med andra miljöbedömningar.

De nationella energitillsynsmyndigheterna har oftast inte tillstånd som ansvarsområde

Som tidigare framgått har de nationella energitillsynsmyndigheterna inte ansvar för tillstånd i en majoritet av EU-länderna. I de nordiska länderna är det Finlands motsvarighet till Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, som också har ansvar för tillstånd för naturgas- och elnätsverksamhet. I Norge och Danmark har inte tillsynsmyndigheten denna uppgift. Gemensamt för de nordiska energitillsynsmyndigheterna är ansvaret för tillsyn och regelgivning på el-, gas- och fjärrvärmemarknaderna. I de samarbeten inom EU som finns i Rådet för europeiska tillsynsmyndigheter på energiområdet (CEER) och i ACER är fokus på utvecklingen av den inre marknaden för gas och el, såsom effektiva grossist- och slutkundsmarknader för överföring av och

handel med el och gas över nationsgränserna, och tillsyn över att gemensamma regler följs. Den nordiska organisationen NordREG, där de nordiska ländernas energitillsynsmyndigheter ingår, har i uppdrag att främja de rättsliga och institutionella ramarna och förutsättningarna för att utveckla den nordiska och europeiska elmarknaden. I dessa samarbeten är tillståndsverksamheten vid energitillsynsmyndigheter inte i fokus.

Grunden för den nuvarande utformningen av Energimarknadsinspektionen lades vid inrättandet av nätmyndigheten inom Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek) den 1 juli 1994. I samband med inrättandet upphörde Prisregleringsnämnden för elektrisk ström som funnits sedan 1938. Nätmyndigheten fick i uppgift att pröva skäligheten i nättariffer och övriga villkor för nättjänster, handlägga koncessionsärenden och ärenden om koncessionshavarnas skyldigheter samt utöva tillsyn över ellagens efterlevnad utom i frågor rörande elsäkerhet.²³ Den 1 juli 1998 lades Nutek ner och ansvaret för nätmyndigheten togs över av den nybildade Energimyndigheten.²⁴ Energimarknadsinspektionen inrättades som ett självständigt organ inom Energimyndigheten den 1 januari 2005, vilket bidrog till ett ökat fokus på tillsynen över elmarknaden. Energimarknadsinspektionen blev sedan en egen myndighet den 1 januari 2008. Skälet var att tydligt skilja tillsynsfrågorna från främjandefrågorna vid Energimyndigheten.²⁵

Sedan 1994 har alltså ansvaret för tillsyn, regelgivning och tillståndsprovning funnits med. I och med bildandet av ACER 2011 har arbete med att främja integreringen av de nationella energimarknaderna och genomförandet av gemensam lagstiftning intensifierats för energitillsynsmyndigheterna.

Energimarknadsinspektionens arbete med miljöprovningar bedöms ha ökat i omfattning de senaste tio åren

Utredningen har gått igenom Energimarknadsinspektionens årsredovisningar för att få information om miljöprovningarna. Det är först i myndighetens årsredovisning för 2016 som det framgår att

²³ Prop. 1993/94:162.

²⁴ Prop. 1996/97:84.

²⁵ Prop. 2007/08 :1 utg.omr. 21 avsnitt 5.3.2.

ett fokus under året varit att utveckla miljöprovningen och i högre grad än tidigare förena koncessionerna med villkor. Detta framgår även av årsredovisningen för 2017. I årsredovisningen för 2020 anges att informationen om bland annat miljökonsekvensbeskrivning och inventeringar utvecklats. I årsredovisningarna för 2021–2023 framgår att olika regeringsuppdrag om miljöprovningar genomförts. Det handlar om säkerställande av att MKB-direktivet följs, miljöprovning av luftledningar för el som byggs med stöd av nätkoncession för område och åtgärder för att rationalisera miljökonsekvensbedömningarna i PCI-ärenden. Utredningen bedömer att miljöprovningens del av tillståndsprövningen ökat i omfattning sedan mitten på 2010-talet och förefaller nu utgöra en betydande del av arbetet med nätkoncessioner. De troligaste förklaringsfaktorerna till att miljöprovningarna kräver ökade resurser bedöms vara inrättandet av mark- och miljödomstolarna 2013, införandet av nya bestämmelser om miljöbedömningar i miljöbalken 2018 och införandet av konsultationsordningen för samerna 2022.

Kompetens för miljöprovningar finns hos länsstyrelserna

Länsstyrelsen är ofta delaktig vid framtagande av miljökonsekvensbeskrivningen för elnät, de ingår i remissförfarandet hos Energimarknadsinspektionen och efteråt i provning av lokala dispenser och tillstånd samt i föreskrivande av försiktighetsåtgärder i samband med samråd om verksamheter som kan medföra väsentlig skada på naturmiljön, enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Länsstyrelserna ansvarar för tillståndsprövning av s.k. B-verksamheter enligt miljöprovningsförordningen. Förordningen gäller i anslutning till miljöbalkens bestämmelser i 9 kap. om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Särskilda miljöprovningsdelegationer med ansvar för miljöprovningarna ska finnas vid tolv särskilt angivna länsstyrelser enligt förordningen (2011:1237) om miljöprovningsdelegationer. Miljöprovningsdelegationerna har kompetens inom alla områden som omfattas av miljöprovningsförordningen.

Länsstyrelse eller kommun ansvarar också för beslut om dispensgrunderna i förhållande till 7 kap. miljöbalken om skydd av områden såsom naturreservat, biotopskyddsområde, strandskyddsområde, miljöskyddsområde och vattenskyddsområde samt dispens inom Natura 2000-områden. Vidare ansvarar länsstyrelserna för miljöprovningen av vägar och järnvägar.

Arbete pågår med att effektivisera miljöprovningarna

Det pågår arbete med att effektivisera miljöprovningarna. Miljöprovningsutredningen lämnar i sitt betänkande förslag som syftar till en modernare och mer effektiv miljöprovning. Bland annat lämnas förslag som innebär att ändringstillstånd kan användas i större utsträckning vid ändring av miljöfarlig verksamhet. Vidare föreslås att det underlag som ska tas fram om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas, ska kallas förenklat underlag i stället för liten miljökonsekvensbeskrivning. Syftet är att ytterligare understryka skillnaden i kravnivå mellan projekt med och utan betydande miljöpåverkan. Begreppet miljökonsekvensbeskrivning ska därför endast användas i samband med verksamheter eller åtgärder som har betydande miljöpåverkan och ska genomgå en specifik miljöbedömning. Miljöprovningsutredningen föreslår också att länsstyrelsens roll under avgränsningssamrådet ska utvecklas samt att länsstyrelsen skriftligen ska redovisa sin bedömning till verksamhetsutövaren av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla så att det blir tydligt. Utredningens förslag bereds i Regeringskansliet och en proposition är planerad våren 2024.

Arbete pågår också inom ramen för utredningen om förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken (KN2023:02) som ska se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra provningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. Det ska göras i syfte att säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning, vilket bidrar till att klimat- och miljömålen kan nås. Utredaren ska bland annat utreda om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag och lämna förslag om hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprövsprocessen, genom bland annat tydligare regler för

innehållet i ansökan och hur prövningen ska avgränsas. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

Skillnader i rättsverkan mellan miljötillstånd och nätkoncession

Enligt 9 kap. 8 § miljöbalken prövas ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet av mark- och miljödomstolen. Regeringen får meddela föreskrifter om att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen. Regeringen får även meddela föreskrifter om att en kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan. Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken gäller en lagakraftvunnen dom i ett ansökningsmål mot alla vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller för beslut om miljöfarlig verksamhet som länsstyrelse eller kommun meddelat och för beslut som länsstyrelse meddelat i frågor om tillstånd till markavvattning. För en verksamhet som omfattas av ett tillstånd innebär ofta bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan att hänsynsreglerna inte behöver följas i vidare mån än som följer av tillståndet. Den tillståndshavare som följer tillståndsvillkoren riskerar inte att det allmänna ställer krav med stöd av de allmänna hänsynsreglerna, i vart fall inte beträffande sådana frågor som har prövats i tillståndsgivningen (prop. 1997/98:45 del 2, s. 251 och 252). Med ett tillstånd följer alltså ett rättskraftigt beslut som ger trygghet för verksamhetsutövaren.

Energimarknadsinspektionens beslut om koncession innebär inte prövning och beslut om miljötillstånd i miljöbalkens mening. Beslutet gäller mellan Energimarknadsinspektionen och den sökande men har inte någon rättsverkan mot alla utan kan lämnas utan hänseende om exempelvis en länsstyrelse eller kommun anser att det krävs ytterligare åtgärder för att uppfylla miljöbalkens krav.

4.5.2 En ny ordning för miljöprövningen bör övervägas

Utredningens bedömning: En ordning där länsstyrelsen ansvarar för miljöprövningen av elnät bör övervägas.

I en sådan ordning bör inriktningen vara att Energimarknadsinspektionen ansvar avgränsas till prövning av allmän lämplighet enligt ellagen för region- och lokalnät och beslutet om nätkoncession skiljs från miljöprövningen. Koncessionsbesluten omfattar endast allmän lämplighetsprövning.

Skälen för utredningens bedömning:

Utredningen anser att det finns skäl att överväga om ansvaret för beredningen av miljöprövningen bör flyttas från Energimarknadsinspektionen till länsstyrelserna.

Utredningen redovisar i det följande några alternativ som innebär att länsstyrelserna övertar miljöprövningen för elnäten. Energimarknadsinspektionen har ett fortsatt ansvar för lämplighetsprövningen för region- och lokalnät medan ansvaret för lämplighetsprövning för transmissionsnätet läggs hos regeringen.

Alternativ som innebär att ledningarna inordnas i det ordinarie miljöprövningssystemet

Ett alternativ är att inordna ledningarna i det ordinarie miljöprövningssystemet. Transmissionsnätet och regionnätledningar med betydande miljöpåverkan skulle troligen utgöra B-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen och tillståndsprövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Prövningen kan samordnas med andra tillstånd och dispenser. En tillståndsprövning enligt miljöbalken har rättsverkan mot alla. Övriga ledningar skulle troligen vara C-verksamheter, vilka inte behöver tillstånd men ska anmälas till kommunen, eller U-verksamheter, som varken kräver tillstånd eller anmälan. Goda möjligheter finns för miljöprövningsdelegationerna att samordna de tillstånd som krävs enligt miljöbalken. Ordningen innebär att koncessionsansökan inte omfattar någon miljökonsekvens-

beskrivning. Svenska kraftnät och elnätsföretagen kan välja om de vill få besked om koncession före miljöprövningen påbörjas eller om processerna ska skötas parallellt. Energimarknadsinspektionens ansvar gällande region- och lokalnät avgränsas till allmän lämplighetsprövning. Tiden för godkännande av koncession bör kunna ges en eller flera tidsatta gränser. Ledningar som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan bör var enkla att hantera och beslut om koncession bör kunna fattas relativt snabbt.

Alternativ som innebär att transmissionsnätet beslutas i likhet med utlandsförbindelser men länsstyrelsen bereder miljöbedömningen

Enligt nuvarande ordning beslutar regeringen om koncession för utlandsförbindelser och Energimarknadsinspektionen bereder dessförinnan ärendet åt regeringen. Genom ett tillägg i 2 kap. 4 § andra stycket ellagen skulle även ett ärende som avser en ledning i transmissionsnätet kunna läggas till listan över ärenden som ska prövas av regeringen. På så sätt erhåller regeringen beslutsbefogenheten. Genom att låta länsstyrelsen ansvara för beredningen och godkännandet av miljökonsekvensbeskrivningen och Svenska kraftnät ansvara fullt ut för alla samråd kan Svenska kraftnät ges ett tydligt ansvar för att upprätta en färdigberedd koncessionsansökan och vara den självklara dialogparten i ärendet för berörda myndigheter, kommuner, länsstyrelser och andra aktörer samt för regeringen under hela processen.

En skillnad mot nuvarande ordning för utlandsförbindelser är att någon beredning av underlaget inte skulle ske hos Energimarknadsinspektionen innan ansökan lämnades till regeringens prövning. Ett större ansvar läggs därmed på Regeringskansliet. En lämplig ordning bör vara att regeringen ger Energimarknadsinspektionen i uppgift att granska underlaget och redovisa sin granskning innan regeringens ställningstagande. Någon granskning av miljökonsekvensbeskrivningen från Energimarknadsinspektionens sida blir inte aktuell eftersom länsstyrelsen ansvarar för och redan har genomfört denna. Energimarknadsinspektionens granskning skulle i stället omfatta de krav som ställs på ledningens allmänna lämplighet enligt ellagen och att underlaget motsvarar de krav som ställs i förordningen om nätkoncession, undantaget gällande miljökonsekvensbeskrivning. Det är fråga om en självständig

granskning och inte om att begära kompletteringar eller genomföra någon remittering. Granskningen bör ske inom en fastställd tidsram.

Om den beskrivna ordningen införs för transmissionsnätet bör samma ordning tillämpas för utlandsförbindelserna. Det finns ingen anledning att tillämpa olika ordningar eftersom det i båda fallen rör sig om statliga samhällsinvesteringar.

Om transmissionsnätet ges samma ställning som utlandsförbindelserna enligt ellagen blir regeringen första och enda beslutande instans. Det innebär att överklagandemöjligheten som finns med Energimarknadsinspektionen som första beslutande instans tas bort. Denna ordning tillämpades för transmissionsnätet fram till 2013.

Alternativ som innebär fastställande av en nätplan för transmissionsnätet i likhet med den ordning som gäller för fastställande av en vägplan

Ett ytterligare alternativ för transmissionsnätet är att tillämpa en ordning som liknar den som gäller för Trafikverket. Trafikverket ska upprätta en vägplan. Under arbetet med planen ska samråd ske med länsstyrelsen och andra berörda. Samråd ska inledas i ett tidigt skede, redan när det finns en avsikt att bygga en väg. Samrådet pågår sedan under hela planeringsprocessen. I planeringen utvärderas och dokumenteras olika alternativ tills det finns ett ställningstagande för ett alternativ. Därefter vidtar den detaljerade planeringen av anläggningens utformning, tekniska lösningar, miljöskyddsåtgärder m.m. En vägplan omfattar bland annat en karta, uppgifter om skyddsåtgärder, motiv till lokalisering, en samrådsredogörelse, en miljökonsekvensbeskrivning om anläggningen har betydande miljöpåverkan och en kostnadsberäkning. Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av länsstyrelsen innan vägplanen fastställs. Godkännandet hanteras i länsstyrelsens linjeorganisation, normalt av ansvariga för samhällsbyggnadsfrågor, och inte av miljöprövningsdelegationen. Detta beror på att byggandet av väg hanteras enligt bestämmelser i väglagen och inte enligt 9 kap. miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Miljöprövningsförordningens (2013:251) bestämmelser är därför inte tillämpliga.

När samrådet är avslutat ska Trafikverket kungöra sitt förslag till plan och underlaget till den, inklusive miljökonsekvensbeskrivning, och hålla den tillgänglig för granskning under minst 30 dagar. Trafikverket ska sammanställa och kommentera de skriftliga synpunkter som inkommit i ett granskningsutlåtande. Trafikverket ska också inhämta berörda länsstyrelser yttrande över planen. När planen har tillstyrkts av länsstyrelsen prövas frågan om fastställelse av en särskild avdelning inom Trafikverket, Planprovning, som granskar handlingarna och tar ställning till fastställelse av planen. Trafikverkets beslut om fastställelse ska kungöras och kan överklagas till regeringen. Enligt 3 a § väglagen jämställs fastställande av vägplan med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Bestämmelsen är tillämplig på de allmänna hänsynsreglerna (2 kap.), grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden (3 kap.) och särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet (4 kap.) i miljöbalken. Vidare är bestämmelsen tillämplig på 5 kap. 3 § miljöbalken där det anges att myndigheter och kommuner ansvarar för att miljö kvalitetsnormer följs.

Trafikverket lämnar årligen förslag till regeringen om förslag till genomförande av infrastrukturprojekt. Det är dels förslag till byggstart av projekt år 1–3, dels förslag till förberedelse till byggstart år 4–6. I samband med detta kan Trafikverket också lämna förslag till regeringen på projekt som verket anser att regeringen bör tillåtlighetspröva enligt miljöbalken. Det senare tillämpas endast undantagsvis. Ett krav på de förslag om byggstarter som lämnas är att de ska ingå i den fastställda nationella planen och rymmas inom fastställd ekonomisk planeringsram och de beslut riksdagen fattat om statens budget. Förslag till byggstart görs för projekt som ingår i en fastställd vägplan eller där fastställandet är nära förestående. Förslagen ska omfatta en redovisning av hur projekten utvecklas i förhållande till nationell plan både fysiskt och ekonomiskt samt uppdaterade beräkningar av projektens samhällsekonomiska lönsamhet.

Trafikverkets förslag till regeringen om byggstarter är relativt kortfattade. Trafikverket redovisar planeringsstatus och uppdatering av anläggningskostnadskalkylerna samt jämförelse med nationell plan. Vidare redovisas en samlad effektbedömning som omfattar samhällsekonomisk analys, fördelningsanalys och transportpolitisk

målanalys samt en redovisning av finansieringen. Någon miljökonsekvensbeskrivning ingår inte i underlaget. Innan regeringen beslutar om byggstarter eller förberedelser till byggstarter skickas Trafikverkets förslag till Trafikanalys som granskar underlaget och lämnar en granskningsrapport till regeringen. Överklagas vägplanerna får regeringen del av alla underlag som ingår i vägplanen, inklusive miljökonsekvensbeskrivningen. Överklaganden som har koppling till förslagen om byggstarter hanteras som regel innan regeringen beslutar om byggstarter.

När en vägplan är fastställd och byggstartbeslut finns innebär det att vägen får byggas enligt plan. Trafikverket kan behöva ytterligare tillstånd enligt miljöbalken som kan sökas parallellt med upprättandet av vägplanen eller efter det att vägplanen är fastställd. Det innebär att vissa miljövillkor fogas till planen och ändrar inte fastställd plan. Tillstånden kan överklagas till mark- och miljödomstolen.

Alternativet skulle innebära att Svenska kraftnät får motsvarande befogenheter och ansvar som Trafikverket vad gäller fastställelsebeslut. De formella delar som gäller för Trafikverket om kungörande av förslag till vägplan, upprättande av ett granskningsutlåtande, inhämtande av berörda länsstyrelser yttrande över planen samt därefter fastställelse av planen, kungörande av fastställelsen och möjlighet till överklagande till regeringen skulle bli tillämpliga. Svenska kraftnät skulle fastställa en nätplan. Innehållet i koncessionsansökan till regeringen skulle kunna begränsas väsentligt på motsvarande sätt som för byggstartsbesluten och regeringen kan ge Energimarknadsinspektionen i uppgift att granska underlaget och redovisa sin granskning innan regeringens ställningstagande. Vid ett överklagande delges regeringen ett mer omfattande underlag.

Konsekvenser med alternativen

En ordning där länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer ansvarar för miljöprövningen eller där länsstyrelserna ansvarar för beredningen av miljöbedömningen och godkänner miljökonsekvensbeskrivningen har, enligt utredningens mening,

flera fördelar. Det blir en sammanhållen samrådsprocess och en sammanhållen process kring miljökonsekvensbeskrivningen. I processen kan miljöprövningsdelegationerna samordna besluten om miljötillstånd, även länsstyrelsen har möjlighet att samordna beslut om vissa miljötillstånd med beredningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Vidare innebär det att staten använder den kompetens som redan finns uppbyggd hos länsstyrelserna kring miljöbedömningar. Det finns viss unik kompetens på Energimarknadsinspektionen knuten till elnät, som exempelvis magnetfält, som skulle behöva utvecklas vid länsstyrelserna. En nackdel som framförts med att låta länsstyrelserna ansvara för miljöbedömningarna är att olika länsstyrelser kan göra olika bedömningar. Utredningen har inget underlag kring detta men anser att eftersom de geografiska och miljömässiga förutsättningarna ser olika ut i olika län är det troligen svårt att bedöma graden av enhetlighet. Det kan också vara en fördel att respektive länsstyrelse har lokalkännedom. Enligt uppgifter till utredningen finns det upparbetade samarbeten mellan länsstyrelserna när fler än ett län påverkas av en verksamhet.

För transmissionsnätet skulle Energimarknadsinspektionen granska allmän lämplighet innan regeringen fattar beslut om koncession medan för övriga linjekoncessioner prövar myndigheten allmän lämplighet och beslutar om koncession. Frigjorda resurser vid Energimarknadsinspektionen bör kunna användas till att stärka andra delar av myndighetens verksamhet där resurserna behöver utökas.

Utredningen bedömer inte att arbetsbördan för Svenska kraftnät eller nätföretagen skulle öka genom en ändrad ordning. Nätföretagen lägger även med nuvarande ordning ned betydande resurser under hela tiden fram till koncessionsansökan är beslutad och alla miljötillstånd har inhämtats. De har redan kontakt med alla berörda länsstyrelser under framtagandet av ansökan, beslut om dispenser m.m. Kontakterna skulle dock behöva ske i större utsträckning.

I ett alternativ där Svenska kraftnät skulle ansvara för ett fastställelsebeslut på samma sätt som Trafikverket skulle processteg tillkomma med kungöranden och granskningsmoment som Svenska kraftnät inte ansvarar för i dag och som medför en ökad arbetsbelastning.

Vad gäller ledtider innebär en ändrad ordning att de samordningsfördelar som står att vinna när Energimarknadsinspektionen ansvarar för både miljöprövning och allmän lämplighetsprövning försvinner. Utredningen menar att en tydlig ansvarsfördelning mellan Energimarknadsinspektionen och länsstyrelserna ger en renare och mer sammanhållen process som bör medföra andra tidsvinster. Den sammanlagda ledtiden blir dock beroende av hur snabbt samrådsprocessen kan genomföras samt tiden för miljöprövningsdelegationernas miljöprövning eller länsstyrelsens beredning av miljökonsekvensbeskrivningen. För transmissionsnätet tillkommer även tiden för beredning i Regeringskansliet. Möjligheten att överklaga upphör om regeringen blir första och enda beslutande instans inte bara för utlandsförbindelserna utan även för transmissionsnätet, vilket skulle minska ledtiderna för transmissionsnätet väsentligt.

Utredningen noterar att miljöprövningsutredningen har lämnat förslag som syftar till en effektivare miljöprövning och att den pågående miljötillståndsutredningen har i uppgift ta fram förslag som förenklar och förkortar prövningen för miljötillstånd.²⁶

Konsekvenserna för de totala ledtiderna för utbyggnad av transmissionsnätet behöver utredas, inklusive konsekvenserna för Svenska kraftnäts och nätföretagens interna processer.

²⁶ Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken Dir. 2023:78.

4.6 En utredning bör tillsättas om en ny ansvarsfördelning vad gäller miljöprövning och allmän lämplighetsprövning vid byggande av el-, gas- och rörledningsnät

Utredningens förslag: En utredning tillsätts med uppgift att analysera en ny ansvarsfördelning vad gäller miljöprövning och allmän lämplighetsprövning vid byggande av el-, gas- och rörledningsnät.

Syftet med utredningen ska vara att åstadkomma en effektiv tillståndsprocess genom en ny och tydligare fördelning av ansvar mellan olika aktörer och tillse att olika moment i tillståndsprocessen är sammanhållna, förutsägbara och relevanta.

Utredningen ges i uppdrag att utreda

- en ordning där regeringen beslutar om koncession för transmissionsnätet så att det finns ett logiskt samband mellan riksdagens, regeringens och Svenska kraftnäts beslut,
- en inordning av el-, gas- och rörledningsnäten i ordinarie miljöprövningssystem och en begränsning av koncessionsprövningen till en allmän lämplighetsprövning,
- vilka fördelar som kan vinnas med att helt eller delvis tillämpa en motsvarande ordning för transmissionsnätet som gäller för upprättande av vägplan och järnvägsplan,
- om det i övrigt finns fördelar att vinna vid byggande av el-, gas- och rörledningsnät i de regelverk och befogenheter som gäller vid byggande av väg och järnväg,
- vilka övriga effektiviseringar som kan åstadkommas vid genomförande av en ändrad tillståndsprocess för byggande av el-, gas- och rörledningsnät, och
- vilka övergångsbestämmelser som krävs för att hantera beslut som fattats med gällande regelverk.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har i det föregående redovisat sina bedömningar om tillståndsprocessen och

alternativa sätt att hantera processen. Utredningen ifrågasätter om nuvarande process är ändamålsenlig. Det finns flera skäl till ifrågasättandet. Det handlar om hur staten använder sina resurser där utredningen ifrågasätter varför det behövs en parallell miljöprövningsinstans på Energimarknadsinspektionen vid sidan av den miljöprövning som i huvudsak sker vid länsstyrelserna och vid deras miljöprövningsdelegationer. Det handlar också om vilka kärnuppgifter Energimarknadsinspektionen bör ha, där utredningen ifrågasätter den omfattning miljöprövningsverksamheten fått vid myndigheten som tar tid och kraft i anspråk och som i stället skulle kunna ägnas åt tillsynen och regelgivningen där myndigheten har en unik roll. Utredningen ifrågasätter även befogenhetsfördelningen mellan regeringen och Energimarknadsinspektionen vad gäller beslut om byggande av transmissionsnät. Utredningen har redogjort för de problem som finns med nuvarande process med omtag i samråd och remissförfaranden, en sammanblandning mellan allmän lämplighetsbedömning och miljöprövning, långa ledtider både för att ta fram en ansökan och sedan behandla en ansökan oavsett om en anläggning bedöms ha betydande miljöpåverkan eller inte, samt en oklar rollfördelning mellan länsstyrelserna och Energimarknadsinspektionen vad gäller miljöbedömning.

De ändringar av processen som utredningen anser behöver göras kräver ändringar i lagar och förordningar. Det har inte varit möjligt att ta fram sådana förslag inom ramen för denna utredning utan det behövs en särskild utredning. En sådan utredning bör omfatta både elnät och gasnät samt rörledningsnät med inriktningen att det blir en likartad ordning för samtliga. Jämförelser bör göras med regelverk och befogenheter vad gäller byggande av väg och järnväg för att se om det finns fördelar att vinna med en likartad ordning för främst transmissionsnät och regionnät. Utredningen behöver också analysera hur alla nu gällande beslut bör hanteras, om de kan fortsätta gälla och vilka övergångsbestämmelser som krävs. Utöver beslut om ny koncession behöver det utredas vad som ska gälla för andra beslut som relaterar till den berörda processen, i ellagen eller annan författning. Det kan exempelvis handla om ändringsbeslut, förhandsmedgivanden att inleda ledningsrättsförfarandet och beslut om tillträde till mark för undersökning.

4.7 Utövande av tillsyn

Energimarknadsinspektionen ansvarar för tillsyn enligt ellagen, naturgaslagen, lagen om vissa rörledningar, fjärrvärmelagen, fjärrkylelagen och lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter. Energimarknadsinspektionen är nationell tillsynsmyndighet enligt elmarknadsdirektivet och direktivet om den inre marknaden för gas²⁷. Det innebär bland annat att utöva tillsyn över att bestämmelserna i elmarknadsförordningen, förordningen om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten²⁸ och förordningen om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi (Remit-förordningen)²⁹ följs. Energimarknadsinspektionen deltar i egenskap av nationell energitillsynsmyndighet i arbetet i ACER.

4.7.1 Myndighetens redovisning

Tillsyn och prövning utgör en av Energimarknadsinspektionens verksamhetsgrenar. Inom verksamhetsgrenen ingår utöver tillsyn även bland annat prövning av tvister avseende anslutningsavgifter och beslut om intäktsramar för el- och gasnätsföretagen. För 2023 utgjorde verksamhetsgrenen 36 procent av myndighetens totala verksamhet, vilket motsvarade 80 miljoner kronor. Utvecklingen sedan 2018 framgår av tabell 4.9.

Tabell 4.9 Kostnader för verksamhetsgren tillsyn och prövning 2018–2023

År	Mnkr	Andel (%)
2018	59	47
2019	63	46
2020	59	41
2021	60	38
2022	70	35
2023	80	36

Källa: Energimarknadsinspektionens årsredovisningar 2018–2023.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi.

I avsnitt 1.3.1 i tabell 4.1 redovisas de tillskott Energimarknadsinspektionen erhållit sedan 2020 för kortade tillståndsprocesser. De större satsningarna fr.o.m. 2022 respektive 2023 är även avsedda för att säkerställa en utvecklad elmarknad. Verksamhetsgrenen tillsyn och prövning tillförts ca 20 miljoner kronor av dessa tillskott.

Enligt myndighetens årsredovisning är verksamhetsmålen för verksamhetsgrenen att arbetet med övervakning, tillsyn eller prövning

- leder till rimliga priser, skäliga villkor, hög leveranssäkerhet och ett effektivt nätutnyttjande,
- på kort och lång sikt stärker el- och gasmarknaderna samt motverkar otillbörlig marknadspåverkan,
- är till nytta för slutkunderna och värnar deras intressen,
- bidrar till systemsäkerheten och integrationen av el från förnybara källor och främjar en unionsomfattande elhandel,
- i internationella samarbeten säkrar likvärdiga förutsättningar för marknadsaktörerna på energimarknaderna i EU och Norden, och
- leder till att kraftledningar byggs och drivs enligt meddelade tillstånd.

Tillsynsverksamheten spänner över ett stort område. I myndighetens årsredovisning för 2023 redovisas bland annat följande aktiviteter.

- Planlagd tillsyn avseende elavbrott, spänningskvalitet och mätning.
- Utredning av misstänkta överträdelser enligt Remit och anmälan av överträdelser till Ekobrottsmyndigheten.
- Granskning av efterlevnaden av 70-procentsregeln, dvs. att Svenska kraftnät ska se till att minst 70 procent av överföringskapaciteten görs tillgänglig för handel.
- Prövning av metoder och villkor enligt EU-regelverk för marknaden utifrån ansökan från nominerade elmarknadsoperatörer och systemansvariga för överföringssystem. Här ingår

insatser vad gäller att följa implementeringen av den flödesbaserade kapacitetsberäkningsmetoden i Norden.

- Löpande tillsyn av uppgifter på Elpriskollen.
- Tillsyn enligt ellagens kundnära bestämmelser.
- Tillsyn enligt fjärrvärmelagens bestämmelser.
- Tillsyn enligt EU:s drift- och anslutningsförfordningar.
- Tillsyn av att kraftledningar byggs och rivs enligt meddelade tillstånd.

4.7.2 Övervägande om föreskriftsrätt och tillsyn gällande driftsäkerhet

Utredningen avgränsar sin analys av Energimarknadsinspektionens uppgifter och ansvar gällande tillsyn till området driftsäkerhet. Utredningen har uppmärksammat att det råder vissa oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Energimarknadsinspektionen och Svenska kraftnät. Av intresse är också ansvarsfördelningen mellan myndigheterna vad gäller föreskrifter om driftsäkerhet.

Kommissionens nätkoder för driftsäkerhet och nationella bestämmelser om ansvar för föreskrifter och tillsyn

I kommissionens förordning (EU) 2017/1485 om fastställande av riktlinjer för driften av elöverföringssystem definieras driftsäkerhet som överföringssystemets förmåga att bibehålla ett normaldrifttillstånd eller återvända till ett normaldrifttillstånd så snart som möjligt. Normaldrifttillstånd innebär att driften sker inom ramen för driftsäkerhetsgränser samt att det finns tillgång till vissa verktyg.

En förutsättning för ett upprätthållande av driftsäkerheten i det sammanlänkade överföringssystemet inom EU är att det finns harmoniserade regler för anslutningar till näten och för systemdriften. Ett sådant gemensamt regelverk finns i kommissionens förordningar, s.k. nätkoder. De nätkoder som rör driftsäkerhet omfattar tre anslutningskoder (RfG, DCC och HVDC) och två driftkoder (SO och ER). Därutöver finns tre

marknadskoder (CACM, EB och FCA), vilka inte rör driftsäkerhet och berörs därför inte vidare här.

Anslutningskoden RfG (requirements for generators) regleras i kommissionens förordning (EU) 2016/631 om fastställande av nätföreskrifter med krav för nätanslutning av generatorer. Anslutningskoden DCC (demand connection code) regleras i kommissionens förordning (EU) 2016/1388 om fastställande av nätföreskrifter för anslutning av förbrukare. Anslutningskoden HVDC (high voltage direct current systems) regleras i kommissionens förordning (EU) 2016/1447 om fastställande av nätföreskrifter med krav för nätanslutning av system för högspänd likström och likströmsanslutna kraftparksmoduler. Driftkoden SO (system operation) regleras i kommissionens förordning (EU) 2017/1485 om fastställande av riktlinjer för driften av elöverföringssystem. Driftkoden ER (emergency and restoration) regleras i kommissionens förordning (EU) 2017/2196 om fastställande av nätföreskrifter för nödsituationer och återuppbbyggnad avseende elektricitet.

I ellagen, förordningen (2023:241) om det nationella elsystemet och i Energimarknadsinspektionens respektive Svenska kraftnäts instruktioner finns bestämmelser om ansvar för driftsäkerhet, föreskrifter och tillsyn. Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet enligt ellagen och har det övergripande ansvaret för driftsäkerheten inom landet. Enligt ellagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om de tre anslutningskoderna (8 kap. 9 §), om kontroll, provning, besiktning eller andra krav för att säkerställa driftsäkerheten (8 kap. 10 §) samt om visst datautbyte som avses i förordningen om driftkoden SO (8 kap. 11 §).

Energimarknadsinspektionen är enligt sin instruktion behörig myndighet för kommissionens förordningar om anslutningskoder. Enligt bestämmelser i förordningen om det nationella elsystemet är befogenheten att meddela föreskrifter om krav för anslutning av anläggningar till elnätet, dvs. anslutningskoderna, delegerad till Energimarknadsinspektionen (17 §). Vidare är befogenheten att meddela föreskrifter om kontroll, provning, besiktning eller andra krav för att säkerställa driftsäkerheten hos det nationella elsystemet delegerad till Energimarknadsinspektionen, med undantag för föreskrifter om utrustning för automatisk förbruknings-

frånkoppling där Svenska kraftnät har föreskriftsrätten (19 och 20 §§). Energimarknadsinspektionen har därutöver föreskriftsrätten för visst datautbyte gällande driftkoden SO (25 §).

Vad gäller tillsyn är Energimarknadsinspektionen, enligt förordningen om det nationella elsystemet, nationell tillsynsmyndighet enligt elmarknadsdirektivet och ska fullgöra de uppgifter som följer av elmarknadsförordningen (5 §). Svenska kraftnät ska dock utöva tillsyn över att ellagen och föreskrifter eller villkor som har meddelats i anslutning till lagen följs när det gäller frågor om driftsäkerheten hos det nationella elsystemet (8 §). Detta anges också i Svenska kraftnäts instruktion.

Bakgrunden till nuvarande ansvarsfördelning och den praktiska tillämpningen

Kommissionens förordningar om anslutningskoder trädde i kraft under 2016 och förordningarna om driftkoder under 2017. I förordningarna om anslutningskoderna RfG, DCC och HVDC regleras att generellt tillämpliga krav som ska fastställas av berörda systemansvariga eller berörda systemansvariga för överföringssystem enligt aktuell förordning ska vara föremål för godkännande av det organ som utses av medlemsstaten och ska offentliggöras. Det utsedda organet ska vara tillsynsmyndigheten om inget annat föreskrivs av medlemsstaten.³⁰ Förordningarna om driftkoderna SO respektive ER har en annan utformning vad gäller godkännande av villkor och metoder. Enligt förordningen om driftkoden SO ska systemansvariga för överföringssystem utarbeta de villkor eller metoder som krävs enligt aktuell förordning och överlämna dem till de behöriga tillsynsmyndigheterna för godkännande.³¹ Enligt förordningen om ER ska varje systemansvarig för överföringssystem lägga fram vissa angivna förslag för godkännande inför den berörda tillsynsmyndigheten. Det är bland annat villkor för att agera som leverantör av skyddstjänster och återuppbyggnadstjänster samt regler för tillfälligt avbrytande och återupptagande av marknadsaktiviteter.³²

³⁰ Artikel 7.1 i förordningen om RfG, artikel 6.1 i förordningen om DCC och artikel 5.1 i förordningen om HVDC.

³¹ Artikel 5.1 i förordningen om SO.

³² Artikel 4.2 i förordningen om ER.

Nuvarande bemyndiganden i ellagen om föreskriftsrätt till EU:s bestämmelser om anslutningskoder och visst datautbyte avseende driftkoden SO infördes den 1 juli 2018 som en följd av kommissionens förordningar och efter förslag i propositionen Myndighetsuppgifter på elområdet.³³ Även bemyndigandet om föreskriftsrätt avseende kontroll, provning, besiktning eller andra krav för att säkerställa driftsäkerheten fördes in i ellagen i samband med den propositionen. I samband med detta ändrades också förordningen (1994:1806) om systemansvaret för el, vilken numera är ersatt med förordningen om det nationella elsystemet. Tidigare hade Svenska kraftnät föreskriftsrätt till kontroll, provning eller besiktning samt andra föreskrifter som angår elektriska anläggningar eller anordningar avsedda att anslutas till sådana anläggningar, elektrisk materiel eller elektriska installationer. Det finns en alltjämt gällande föreskrift och allmänna råd om driftsäkerhetsteknisk utformning av produktionsanläggningar beslutad av Svenska kraftnät (SvkFS 2005:2). Föreskriften gäller för anläggningar som anslöts från 2005 fram till dess att kraven i kommissionens förordning om anslutning av generatorer blev tillämpliga.

I nämnda proposition övervägdes två alternativ för hur de generellt tillämpliga krav som, enligt anslutningskoderna, ska tas fram av Svenska kraftnät skulle bli bindande för den som ansluter en anläggning till elnätet. Det ena alternativet var genom förordning eller myndighetsföreskrifter, det andra alternativet genom att kraven blev bindande genom villkor i avtal mellan nätföretaget och anläggningsinnehavaren. Regeringen bedömde att eftersom kraven knutna till anslutningskoderna skulle vara generellt tillämpliga och gälla oavsett vilka som är avtalsparter var det lämpligt att kraven angavs i föreskrift. Därmed säkerställdes också att de blev offentliggjorda. Gällande driftkoden SO bedömde regeringen att det inte fanns behov av kompletterande nationella bestämmelser avseende godkännande av villkor och metoder med undantag för vad som anges i artikel 6.4 b om omfattningen av transmissionsnät-företagets datautbyte med distributionsnät-företag och betydande nätanvändare. Gällande sådant datautbyte ansågs utfärdande av föreskrifter vara en lämplig ordning.

Regeringen bedömde att Svenska kraftnät hade den sakkunskap som krävdes för att bedöma vilka generellt tillämpliga krav som bör

³³ Prop. 2017/18:93.

ställas och för att utforma lämpliga föreskrifter till anslutningskoderna. Eftersom kommissionens förordningar anger att systemansvarig ska ta fram förslag som ska godkännas av ett annat organ, kunde dock inte Svenska kraftnät vara den som godkände kraven utan det borde i stället ligga på Energimarknadsinspektionen att godkänna dessa. Det betydde, enligt regeringen, att Energimarknadsinspektionen också skulle vara den som meddelar föreskrifterna. Samma skäl anfördes till att Energimarknadsinspektionen skulle meddela föreskrifter om visst datautbyte enligt driftkoden. Till grund för propositionen låg en rapport från Energimarknadsinspektionen.³⁴ I rapporten framförs som ett ytterligare argument för den förordade ordningen att om de generellt tillämpliga kraven inte fastställs i myndighetsföreskrifter skulle det finnas en risk att region- och lokalnätägarna sluter avtal med olika grundläggande generella systemkrav på produktionsanläggningar.

Vad gäller tillsynen har den nuvarande ordningen att Svenska kraftnät ansvarar för tillsyn över driftsäkerheten hos det nationella elsystemet gällt under lång tid. Vid införandet av en ny ellag 1998 gjordes inga ändringar i förhållande till den gamla ellagen. Regeringen framförde att Svenska kraftnät skulle kvarstå som systemansvarig myndighet och att tillsynsansvaret för driftsäkerheten hos det nationella elsystemet skulle ligga kvar där.³⁵ Systemansvaret och tillsynsansvaret har varit sammankopplade.

³⁴ Kommissionsriktlinjer och nätföreskrifter för el – översyn av ansvarsfördelning och behov av kompletterande nationell lagstiftning (Ei R2016:13).

³⁵ Prop. 1996/97:136.

Nuvarande ordning innebär en oklar ansvarsfördelning både vad gäller föreskrifter och tillsyn

En översikt av gällande ordning redovisas i tabell 4.10.

Tabell 4.10 Översikt av ansvarsfördelning gällande driftsäkerhet

Ansvar	Energimarknads- inspektionen	Svenska kraftnät
Systemansvar för driftsäkerhet		X
Framtagande av förslag till föreskrifter (generellt tillämpliga krav)		X
Fastställande av metoder och villkor, exkl. föreskrift		X
Föreskriftsrätt		
RfG	X	
Driftsäkerhetsteknisk utformning av produktionsanläggningar (SvkFS 2005:2)		X
HVDC	X	
DCC	X	
SO visst datautbyte	X	
Kontroll, provning, besiktning exkl. förbrukningsfrånkoppling	X	
Kontroll, provning, besiktning förbrukningsfrånkoppling		X
Tillsyn		
Nationell tillsynsmyndighet exkl. driftsäkerhet enligt ellagen	X	
Driftsäkerhet enligt ellagen		X

Efter vad utredningen erfar har den ordning som införts i Sverige inte bidragit till någon klar och tydlig rollfördelning mellan Energimarknadsinspektionen och Svenska kraftnät.

Vad gäller ansvaret för föreskrifter för anslutningskoder följer inte den ordning som tillämpas i Sverige direkt av kommissionens förordningar. Där anges att generellt tillämpliga krav fastställs av

systemansvariga efter godkännande av ett annat organ, normalt tillsynsmyndigheten. Behöver ändringar göras i kraven är det den systemansvarige som föreslår ändringar till tillsynsmyndigheten för godkännande, innan de fastställs av den systemansvarige. Ansvar för kravställandet finns tydligt hos den systemansvarige och är skilt från tillsynsansvaret. I Sverige har Svenska kraftnät ett ansvar för att ta fram de generellt tillämpliga kraven och Energimarknadsinspektionen ett ansvar för att godkänna dem. Eftersom godkännandet sker genom att Energimarknadsinspektionen beslutar en föreskrift övergår det formella ansvaret för kravställningen till Energimarknadsinspektionen.

Kommissionens förordningar om nätkoder har nu tillämpats under ett antal år och det finns mer än 70 godkända metoder och villkor knutna till de åtta nätkoderna, enligt uppgifter från Svenska kraftnät. Av dessa är det de fyra artiklar som anges i ellagen där Energimarknadsinspektionen har föreskriftsrätt som är meddelade genom fyra föreskrifter. Övriga metoder och villkor har genomgått en godkännandeprocess och finns publicerade på Svenska kraftnäts hemsida under rubriken EU-lagstiftning. I samtliga fall är det Svenska kraftnät som tagit fram metoder och villkor och i majoriteten av fallen har Svenska kraftnät det formella ansvaret för metoder och villkor.

Vad gäller ansvaret för tillsyn fick Svenska kraftnät i regleringsbrevet för 2021 ett återrapporteringskrav att redovisa myndighetens tillsynsarbete över driftsäkerheten i kraftsystemet, vilket bland annat inkluderade driftsäkerhetstekniska anslutningskrav. I Svenska kraftnäts årsredovisning för 2021 återrapporteras att myndigheten enbart har föreskriftsrätt till utrustning för automatisk förbrukningsfrånkoppling. I övrigt ligger föreskriftsrätten och därmed också tillsynsansvaret för driftsäkerheten i det nationella elsystemet på Energimarknadsinspektionen, enligt Svenska kraftnät. I Svenska kraftnäts årsredovisning för 2023 redovisar myndigheten att den inte har bedrivit någon tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos det nationella elsystemet under 2023.

Energimarknadsinspektionen utövar tillsyn över anslutningskoderna inom ramen för sitt ansvar som nationell tillsynsmyndighet. Exempelvis har myndigheten under 2022 och 2023 granskat hur nätföretagen följer kraven i kommissionens förordning om

nätkoderna RfG.³⁶ Granskningen har inte omfattat de föreskrifter som Energimarknadsinspektionen beslutat och som Svenska kraftnät har tillsynsansvar över. Enligt Energimarknadsinspektionen är utgångspunkten att deras tillsynsansvar även omfattar kraven i föreskrifterna.

Utredningen anser att den ordning som tillämpas i Sverige vad gäller föreskrifter och villkor kan ses som en omvänd ordning. Ansvar för fastställande av kraven genom föreskrift ligger på tillsynsmyndigheten och ansvaret för tillsynen av driftsäkerheten enligt ellagen ligger på Svenska kraftnät. Enligt utredningens mening finns det skäl att ifrågasätta denna ordning, dels eftersom det delade tillsynsansvaret över anslutningskoderna riskerar att leda till bristande tillsyn över driftsäkerheten, dels eftersom ansvaret för kravställandet i praktiken blir otydligt både mellan myndigheterna och utåt mot de som ska tillämpa kraven.

4.7.3 Svenska kraftnät bör ansvara för all kravställning och Energimarknadsinspektionen ansvara för all tillsyn för driftsäkerhet

Utredningens bedömning: En enhetlig ordning bör införas där Svenska kraftnät ansvarar för fastställande av generellt tillämpliga krav för anslutningskoder och för utarbetande av villkor och metoder för tillämpning av driftkoder efter godkännande av Energimarknadsinspektionen. Energimarknadsinspektionens föreskriftsrätt tas bort.

Tillsynsansvaret för driftsäkerhet enligt ellagen bör flyttas från Svenska kraftnät till Energimarknadsinspektionen.

De ändrade ansvarsförhållandena kan genomföras på förordningsnivå. Vid en framtida ändring i ellagen bör klargöras att fastställda metoder och villkor som är godkända är bindande för berörda parter.

³⁶ Tillsyn RfG Granskning av nätföretagens anslutningsavtal och publicering av kraven för överensstämmelseprovning Ei PM2023:05.

Skälen för utredningens bedömning:

Föreskriftsrätten

Den nuvarande ordningen med föreskriftsrätt för Energimarknadsinspektionen för vissa krav gällande anslutningskoder och Svenska kraftnät som ansvarig för att föreslå de krav som ska ingå i en sådan föreskrift togs fram när kommissionens förordningar om anslutningskoder och driftkoder nyligen hade införts. Ordningen motiverades, som tidigare redovisats, med att de utvalda artiklarna omfattade flera parter. Som Energimarknadsinspektionen framförde i sin rapport skulle det annars finnas en risk att produktionsanläggningar, beroende på anslutningspunkt, nås av olika grundläggande systemkrav. Energimarknadsinspektionen menade att i många andra länder, till skillnad från i Sverige, innehar den systemansvarige för överföringssystemet även nät på lägre spänningsnivåer och kan därför lättare ställa krav i avtal och ändå nå alla relevanta aktörer.³⁷ I Sverige blir det fråga om fler kravställare. Ordningen med föreskriftsrätt tillämpas med samma motivering även för driftkoden SO avseende villkor och metoder för omfattningen av transmissionsnätsföretagets datautbyte med distributionsnätsföretag och betydande nätanvändare.

För övriga bestämmelser i förordningen om driftkoden SO och för bestämmelser i förordningen om driftkoden ER har det inte bedömts finnas behov av kompletterande nationella bestämmelser. Något bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter finns därför inte. Det betyder att Svenska kraftnät ska utarbeta de metoder och villkor som krävs enligt förordningen om driftkoden SO eller lägga fram vissa angivna förslag enligt förordningen om driftkoden ER och överlämna dem till Energimarknadsinspektionen för godkännande. Det förekommer att även ACER ingår i godkännandeprocessen. Processen för godkännande är omfattande enligt krav reglerade i förordningarna med bland annat krav på samråd med berörda, redovisning av samråden till Energimarknadsinspektionen eller ACER som granskar att föreslagna metoder och villkor är i enlighet med förordningens krav. De metoder och villkor som godkänns är bindande för både Svenska kraftnät och tredje part.

³⁷ Ei R2016:13 s. 32.

Energimarknadsinspektionen har tillsynsansvaret för båda driftkoderna.

Som redovisats i det föregående finns det mer än 70 godkända metoder och villkor knutna till samtliga nätkoder, varav fyra utgör föreskrifter. Svenska kraftnät är formellt ansvarig för alla utom de fyra som meddelas i föreskrift. Utredningen anser att den ordning som är föreskriven i kommissionens förordningar ger en tydlig ansvarsfördelning mellan den systemansvarige som kravställare respektive tillsynsmyndigheten som den som godkänner och är ansvarig för tillsynen över att kraven följs. Tillsynsansvaret följer av bestämmelser i kommissionens förordningar.

Energimarknadsinspektionens eller ACER:s ansvar för ett godkännande innebär att ta ställning till att metoden och villkoren är förenliga med kraven i förordningen. När Energimarknadsinspektionen fastställer en föreskrift blir myndigheten därutöver ansvarig för alla detaljer i föreskriften. Utredningen kan inte se att ett sådant ansvar för tillsynsmyndigheten följer av kommissionens förordningar. I stället anges det i förordningarna ett tydligt ansvar för den systemansvarige för överföringssystemet att ange de detaljerade kraven. Vidare finns det en omfattande godkännandeprocess och godkännandet från Energimarknadsinspektionen eller ACER är bindande för alla parter. Det blir de metoder och villkor som fastställs av Svenska kraftnät som anger de detaljerade kraven. Behovet av ytterligare krav på lägre nivå har inte aktualiserats med den nuvarande föreskriftsordningen men ett sådant behov kan inte uteslutas framöver. De risker som framfördes för att systemansvariga för distributionsnäten skulle ställa olika krav behöver i sådant fall hanteras av Svenska kraftnät. Offentliggörande av godkända och fastställda metoder och krav sker på Svenska kraftnäts hemsida, som idag. Till skillnad från dagens ordning med föreskrifter skulle det bli möjligt för berörda aktörer att överklaga kraven.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en enhetlig ordning där Svenska kraftnät ansvarar för fastställande av generell tillämpliga krav för anslutningskoder och för utarbetande av villkor och metoder för tillämpning av driftkoder efter godkännande av Energimarknadsinspektionen bör införas. Svenska kraftnäts ansvar bör omfatta både nya och redan anslutna anläggningar. Energimarknadsinspektionens föreskriftsrätt tas bort. Ändringarna

kan genomföras på förordningsnivå. Bemyndigandet i ellagen att föreskrifter får meddelas behöver inte användas. Däremot finns det skäl att ändra ellagen i lämpligt sammanhang och då bör också övervägas att i lag klargöra att fastställda metoder och villkor som är godkända av Energimarknadsinspektionen eller ACER är bindande för berörda parter. En sådan reglering bör förmodligen omfatta alla godkännande som görs enligt bestämmelser i kommissionsförordningar.

Vid en ändrad ordning av föreskriftsrätten på förordningsnivå bör riksdagen informeras i proposition eller skrivelse.

Tillsynsansvaret

Svenska kraftnäts ansvar för tillsyn över att ellagen och till denna hörande föreskrifter och villkor följs när det gäller driftsäkerhet har en koppling till systemansvaret. Svenska kraftnät beskriver driftsäkerhet som en del av leveranssäkerheten. Om ett nytt leveranssäkerhetsmål införs efter förslag i den energipolitiska inriktningspropositionen kommer Svenska kraftnät få ansvar för uppföljning av målet och för att vidta eller föreslå nödvändiga åtgärder för att målet ska uppnås.³⁸ Systemansvaret och det däri ingående ansvaret för driftsäkerhet är operativa ansvar. Det är normalt att tillsynsansvaret hålls isär från det operativa ansvaret och genomförs av varandra oberoende parter.

I kommissionens förordningar som rör driftsäkerhet finns bestämmelser om tillsynsmyndigheternas ansvar. Enligt förordningarna har tillsynsmyndigheterna ett ansvar att säkerställa att alla relevanta avtalspunkter och allmänna villkor för nätanslutning av nya kraftproduktionsmoduler, förbrukningsanläggningar och system för högspänd likström anpassas så att de överensstämmer med kraven i förordningarna. Vidare ska tillsynsmyndigheterna säkerställa att nationella avtal mellan systemansvariga och deras motparter följer kraven.³⁹

I ett tillsynsansvar ligger bland annat att kontrollera att gällande lagar och förordningar följs, vilket är en av Energimarknadsinspektionens kärnverksamheter. Tillsyn utövas på olika sätt såsom

³⁸ Prop. 2023/24:105 s. 23.

³⁹ RfG artikel 71, DCC artikel 58, HVDC artikel 84.

skrivbordstillsyn och inspektioner. Utredningen menar att det bör vara möjligt att låta Energimarknadsinspektionens ansvar som tillsynsmyndighet för elsystemet och elmarknaden även omfatta tillsyn över driftsäkerhet. Myndigheten utövar redan tillsyn över de nätkoder som är knutna till driftsäkerheten medan Svenska kraftnät inte utövar någon tillsyn. Flyttas tillsynsansvaret för driftsäkerhet enligt ellagen till Energimarknadsinspektionen får myndigheten ett helhetsansvar för tillsyn samtidigt som systemansvaret skiljs från tillsynsansvaret. Ansvarsfördelningen blir på så sätt tydligare.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en ordning där tillsynsansvaret för driftsäkerhet enligt ellagen flyttas från Svenska kraftnät till Energimarknadsinspektionen bör införas.

4.7.4 Tillsyn över överföringskapacitet och försörjnings-trygghet

Utredningen har i sin första delrapport lämnat förslag om ändringar i Svenska kraftnäts instruktion som ställer tydliga krav på systemansvaret. Ett av kraven är att Svenska kraftnät ska vidta de samhällsekonomiskt motiverade åtgärder som står till buds för att optimera kapacitetsutnyttjandet i transmissionsnätet. Det innebär ett krav på att använda de verktyg som finns att tillgå för att hålla uppe kapaciteten i transmissionsnätet förutsatt att kostnaden för åtgärderna motsvarar den samhällsekonomiska nyttan. Ett annat av kraven är att Svenska kraftnät ska vidta de samhällsekonomiskt motiverade åtgärder som står till buds för att bidra till försörjningstrygghet för el. Det innebär i princip att kraftsystemet ska ha förmåga att leverera el från producenterna till elanvändarna efter deras behov. Området är brett och omfattar bland annat upprättande av stödtjänstmarknader och användning av kapacitetsmekanismer eller liknande för att säkerställa resurstillräcklighet. Kraven är i linje med några av alla de uppgifter som åligger systemansvariga för överföringssystem enligt artikel 40 i elmarknadsdirektivet.

Tillsynsmyndigheterna ska, enligt artikel 59 b i elmarknadsdirektivet, säkerställa att systemansvariga för överföringssystem fullgör sina skyldigheter enligt direktivet.

Förslagen till krav i Svenska kraftnäts instruktion togs fram mot bakgrund av kritik som riktats mot Svenska kraftnät från bland annat

energiföretag och från Riksrevisionen. I föreliggande utredning av Energimarknadsinspektionen har företagen framfört att de efterfrågar en mer aktiv tillsyn kopplad till Svenska kraftnäts marknadstilldelade överföringskapacitet. De efterfrågar också övervakning kopplad till implementeringen av driftkoden SO. Det handlar exempelvis om upphandling av avhjälpande åtgärder, hantering av fel, koordinerad avbrottsshantering, upphandling av stödtjänster, omdirigering och mothandel.

Utredningen vill lyfta fram att tillsynen är viktig på dessa områden men bedömer inte att regeringen behöver vidta några särskilda åtgärder.

4.8 Beredskapsansvaret

4.8.1 Regelverk och roller

Ansvaret som beredskapsmyndighet

Energimarknadsinspektionen är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) och ingår i beredskapssektorn energiförsörjning tillsammans med Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Strålsäkerhetsmyndigheten. Energimarknadsinspektionen var en av de myndigheter som tillkom som ny beredskapsmyndighet när beredskapsförordningen infördes 2022. Förarbeten till beredskapsförordningen finns i slutbetänkandet från utredningen om civilt försvar.⁴⁰ Betänkandet och beredskapsförordningen refereras i det följande. Att vara utsedd till beredskapsmyndighet innebär att myndigheten har ansvar för en samhällsviktig verksamhet som har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Utöver det grundläggande ansvar för krisberedskap och totalförsvaret som ålagts alla myndigheter under regeringen, med några få undantag, har beredskapsmyndigheterna ett särskilt ansvar. De ska redovisa risk- och sårbarhetsbedömningar. De ska verka för att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanlutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De

⁴⁰ Struktur för ökad motståndskraft SOU 2021:25.

ska bland annat särskilt beakta det samarbete som sker inom Norden, EU, internationella forum och organisationer i frågor som rör samhällets krisberedskap och totalförsvaret och planera för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap. Utredningen om civilt försvar angav som skäl för att Energimarknadsinspektionen skulle ingå i beredskapssektorn Energiförsörjning bland annat att myndigheten i egenskap av tillsynsmyndighet har kunskap om elmarknaden och de områden som kan behöva utvecklas för att beredskapen ska kunna utvecklas.

Efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2022 tilldelades Energimarknadsinspektionen 1 miljon kronor för de ytterligare uppgifter som ansvaret som beredskapsmyndighet innebar. Efter förslag i budgetpropositionen för 2023 ökades anslaget med 3,5 miljoner kronor permanent för samma ändamål.

Energimarknadsinspektionen redovisar i årsredovisningen för 2022 att en ny enhet inrättats på avdelningen för verksamhetsstöd och strategisk samordning, med fokus på säkerhet och beredskap. Arbetet med att bygga upp organisationen och vidta de åtgärder som ligger i ansvaret som beredskapsmyndighet fortsatte under 2023, enligt årsredovisningen för 2023.

Ansvar enligt förordningen om driftkoden ER

Kommissionens förordning om driftkoden ER syftar till att säkerställa att omfattande störningar och sammanbrott i elsystemet undviks samt till att möjliggöra en effektiv och snabb uppbyggnad av elsystemet i händelse av en stor störning. ER anger minimikrav och principer för hur systemansvarig för överföringssystem, dvs. Svenska kraftnät, ska hantera nöddrifttillstånd, nätsammanbrott och återuppbyggnadstillstånd. Förordningen innehåller krav på Svenska kraftnät att ta fram en systemskyddsplan och en återuppbyggnadsplan. Förordningen innehåller också bestämmelser rörande samspelet med marknaden, bland annat förfarande för tillfälligt avbrytande och återupptagande av marknadsaktiviteter, som riktar sig till Svenska kraftnät. Vad gäller Energimarknadsinspektionens roll anger förordningen att tillsynsmyndigheten ska godkänna förslag från Svenska kraftnät om bland annat villkoren för att agera som leverantör av skyddstjänster respektive av återuppbyggnads-

tjänster på avtalsbasis, reglerna för tillfälligt avbrytande och återupptagande av marknadsaktiviteter, samt särskilda regler för avräkning av obalanser och avräkning av balansenergi, i händelse av tillfälligt avbrytande av marknadsaktiviteter.

Svenska kraftnäts ansvar enligt elberedskapslagen och ellagen

Svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1997:288). Lagen innehåller bestämmelser om skyldighet att vidta beredskapsåtgärder inom elsektorn och gäller för den som bedriver produktion av el, handel med el eller överföring av el med stöd av nätkoncession. Åtgärder som vidtas med stöd av lagen är ersättningsberättigade. Kostnaderna för ersättningen finansieras med elberedskapsavgiften. Svenska kraftnät får meddela föreskrifter och ska pröva och besluta om beredskapsåtgärder samt om kostnadsersättning. Svenska kraftnät har också tillsynsansvaret. Svenska kraftnäts egen verksamhet omfattas inte av elberedskapslagen. Lagen har tagits fram utifrån ett systeminriktat synsätt som innebär att alla led inom elförsörjningen, dvs. produktion, överföring och handel med el, omfattas för att kunna bidra till att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället.⁴¹

Till Svenska kraftnäts befogenheter vad gäller störningar i elförsörjningen hör också befogenhet enligt 8 kap. 2 § ellagen att beordra balansansvariga att öka eller minska produktionen eller förbrukningen av el, och elproducenter att öka eller minska produktionen av el. Marknadsmässig ersättning ska utgå för ökningen eller minskningen. Enligt förarbetena är det endast i sällsynta undantagssituationer som det blir aktuellt att beordra ökning eller minskning av produktionen eller förbrukningen av el.⁴²

⁴¹ Prop. 1996/97:86 s. 26 och prop. 2011/12:89.

⁴² Prop. 2022/23:59 s. 49.

4.8.2 Ett uppdrag om ansvar och riktlinjer för beredskapen på elmarknaden

Utredningens förslag: Energimarknadsinspektionen får i uppdrag att i samråd med Svenska kraftnät

- analysera hur beredskapsansvaret för elmarknadens funktionalitet, både i ett planerande och ett operativt skede, bör fördelas mellan Energimarknadsinspektionen och Svenska kraftnät givet dagens regelverk,
- analysera om det finns väsentliga hinder i dagens regelverk för att åstadkomma en ändamålsenlig ansvarsfördelning utifrån myndigheternas respektive ansvarsområden (ansvarsprincipen),
- identifiera scenarier där elmarknadens normala funktionalitet inte kan upprätthållas, som är relevanta för totalförvarsplaneringen,
- ta fram åtgärder och riktlinjer för att i identifierade scenarier skapa förutsättningar för att upprätthålla marknadens funktionalitet och ett gott samspel mellan elmarknadens aktörer.

Skälen för utredningens förslag: Att vara beredskapsmyndighet innebär ett väsentligt större ansvar än det ansvar som åligger alla myndigheter enligt beredskapsförordningen. Dels för att myndigheten har ansvar inom en samhällsviktig funktion, dels för skyldigheten att verka för att inte bara den egna verksamheten utan även andra berörda utvecklar sin förmåga att motstå hot och risker m.m. Energimarknadsinspektionen har blivit beredskapsmyndighet på grund av dess verksamhet inom energiförsörjningens område med kunskap om bland annat elmarknaden.

Utredningen har vid möten med energiföretag erfarit att de efterfrågar tydliga riktlinjer och planer från Energimarknadsinspektionen för hur elmarknaden ska hanteras vid nationella kriser och höjd beredskap. Det handlar om hur prisbildningen ska hanteras och hur risker ska fördelas. Utredningen bedömer också att det finns en rad andra områden knutna till Energimarknadsinspektionens ansvarsområde i en kris som rör elhandeln och marknadernas

funktionssätt, inklusive ökade risker för otillåten påverkan och andra oegentligheter som kan störa marknadernas funktionssätt.

Utredningen anser att det inte är helt tydligt vilket beredskapsansvar Energimarknadsinspektionen har för elmarknaden i förhållande till Svenska kraftnäts ansvar givet kommissionens förordning om driftkoden ER, elberedskapslagen och systemansvaret enligt ellagen. Svenska kraftnät har ett betydande ansvar för att förebygga och vidta krisåtgärder enligt dessa regelverk som även omfattar marknadsaktiviteter och elhandel. Energimarknadsinspektionen har ett visst tillsynsansvar och ska även godkänna vissa villkor och regler avseende ER-koden. Samtidigt finns det en efterfrågan från energiföretag på tydliga riktlinjer och planer för beredskapen på elmarknaden.

Utredningen bedömer att det finns skäl att lämna ett regeringsuppdrag som berör både Energimarknadsinspektionen och Svenska kraftnät. Uppdraget bör syfta till att klargöra rollfördelningen mellan de båda myndigheterna samt att identifiera behov och ta fram riktlinjer som kan ligga till grund för beredskapsplaneringen hos elmarknadens aktörer. Uppdraget bör innehålla följande punkter

- hur beredskapsansvaret för elmarknadens funktionalitet, både i ett planerande och ett operativt skede, bör fördelas mellan Energimarknadsinspektionen och Svenska kraftnät givet dagens regelverk,
- om det finns väsentliga hinder i dagens regelverk för att åstadkomma en ändamålsenlig ansvarsfördelning utifrån myndigheternas respektive ansvarsområden (ansvarsprincipen),
- identifiering av scenarier där elmarknadens normala funktionalitet inte kan upprätthållas, som är relevanta för totalförsvarsplaneringen,
- ta fram åtgärder och riktlinjer för att i identifierade scenarier skapa förutsättningar för att upprätthålla marknadens funktionalitet och ett gott samspel mellan elmarknadens aktörer.

Energimarknadsinspektionen bör ansvara för uppdraget. Uppdraget bör genomföras i samråd med Svenska kraftnät. Synpunkter bör inhämtas från berörda aktörer på elmarknaden.

4.9 Om myndighetens oberoende

Frågor om myndigheters oberoende i förhållande till riksdag och regering aktualiseras vid en genomgång av Energimarknadsinspektionens ansvar och uppgifter. Vilket oberoende en myndighet har påverkar i hög grad myndighetsstyrningen.

Tysklandsdomen och utredningsförslag med anledning av denna

Utredningen har tagit del av betänkandet av Utredningen om översyn av regleringen på el- och naturgasområdena (SOU 2023:64) där Energimarknadsinspektionens oberoende är i fokus. Utredningen har genomförts mot bakgrund av en EU-dom mot Tyskland angående fördragsbrott rörande genomförande av elmarknadsdirektiven. Domen rör den nationella tillsynsmyndighetens befogenheter vad gäller att fastställa eller godkänna överförings- eller distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem, fastställa eller godkänna åtminstone nationella metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät respektive för tillhandahållande av stödtjänster samt att medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheten kan fatta självständiga beslut oberoende av något politiskt organ (nuvarande artiklarna 59 1 a, 59 7 a och b samt 57 5 a).

Utredningen om översyn av regleringen på el- och naturgasområdena, här kallad översynsutredningen för att skilja den från denna utredning, redovisar vissa skäl som domstolen angett för sitt ställningstagande. Dessa återges i det följande. Enligt domstolen har sådana förordningar som antagits av den tyska förbundsregeringen begränsat den nationella tillsynsmyndigheten oberoende. Domstolen anser att en tolkning som innebär att det står en nationell regering fritt att fastställa eller godkänna metoder för att beräkna nättariffer och balanstjänster som ska användas av de nationella tillsynsmyndigheterna skulle äventyra de mål som eftersträvas med direktiven. I domen konstaterar domstolen att medlemsstaterna vid genomförande av direktiv förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning avseende valet av tillvägagångssätt, men att de samtidigt är skyldiga att säkerställa direktivets fulla verkan. Domstolen uttrycker vidare att även om medlemsstaterna åtnjuter autonomi vid organisationen och struktureringen av sina nationella

tillsynsmyndigheter, ska autonomi utövas med iakttagande av de mål och skyldigheter som fastställs i de nämnda direktiven, som syftar till att säkerställa att de nationella tillsynsmyndigheterna, vid utövandet av de befogenheter som är förbehållna dessa, fattar sina beslut självständigt. EU-domstolen menar att det finns EU-reglering som tillsynsmyndigheterna kan följa när intäktsramarna tas fram. Enligt domstolen är regelverket tillräckligt detaljerat och det är inte nödvändigt att på nationell nivå utarbeta kriterier för beräkning av taxorna på det sätt som gjorts i Tyskland.

Översynsutredningen anger att när EU-domstolen uttalar sig om EU-rättens krav på att de nationella tillsynsmyndigheterna ska vara oberoende avses att tillsynsmyndigheter ska kunna agera oberoende och utan instruktioner eller påtryckningar från de organ till vilka oberoendet ska säkerställas (s. 107).

Översynsutredningen anser att EU-domstolens resonemang inte kan tolkas på annat sätt än att tillsynsmyndigheterna bör ha omfattande befogenheter när det gäller utformningen av förhandsprövningens regelverk. Med anledning därav behöver bland annat de svenska bestämmelserna om förhandsprövning i ellagen och naturgaslagen ses över (s. 133). Avseende de materiella kraven som ställs på utformningen av metoder för intäktsramar bedömer översynsutredningen att innehållet i den svenska lagstiftningen inte är problematisk i förhållande till de EU-rättsliga reglerna. Problemet anses i stället vara den strukturella utformningen där en stor del av de materiella bestämmelserna finns i lagar och förordningar i stället för i föreskrifter och förvaltningsbeslut som meddelats av tillsynsmyndigheten. Översynsutredningen anser att Energimarknadsinspektionens exklusiva befogenheter inskränks genom att materiella bestämmelser finns i lagar och förordningar. Det materiella innehållet ska vara förbehållet tillsynsmyndigheten (s. 134). Översynsutredningen bedömer därför att lagar och förordningar som innehåller regler om vilka metoder Energimarknadsinspektionen ska använda behöver upphävas och att Energimarknadsinspektionen i stället ska bemyndigas att få meddela erforderliga föreskrifter (s. 139).

I konsekvensanalysen för översynsutredningen ett resonemang om att en alternativ lösning är att justera lagstiftningen på ett annat sätt än vad som föreslås. Det skulle, enligt översynsutredningen, exempelvis kunna vara att ändra regelverket så lite som möjligt för

att uppfylla EU-regelverkets krav. Med en genomgång av samtliga paragrafer i den svenska el- och naturgaslagstiftningen som har beröringspunkter med domen, skulle endast de bestämmelser som med säkerhet inskränker tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter kunna rensas bort. En fördel med detta alternativ skulle kunna vara att det innebär mindre ingripande förändringar jämfört med dagens situation. Samtidigt kan ett sådant förfarande vara förknippat med stora risker. Översynsutredningen finner det svårt att argumentera för att ha kvar bestämmelser där det finns en betydande risk för att Europeiska kommissionen eller EU-domstolen skulle kunna göra en annan bedömning av EU-rätten, något som i förlängningen kan leda till nya krav på att Sverige ska ändra sin lagstiftning. Översynsutredningen anser därför att den föreslagna regleringsmetoden där stora delar av de nationella bestämmelserna beslutas av tillsynsmyndigheten är lämplig (s. 280).

Översynsutredningen lämnar alltså omfattande förslag om ändringar i ellagen och naturgaslagen gällande bestämmelser som bedöms inkräkta på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter och där befogenheten att meddela föreskrift ska delegeras till Energimarknadsinspektionen (avsnitt 8.2 och 8.3). Översynsutredningens konsekvensanalys av den nya lagstiftningen blir, som en följd av den omfattande delegationen av befogenheter till Energimarknadsinspektionen, ett resonemang om att konsekvenserna kommer att bero på hur Energimarknadsinspektionen väljer att tillämpa regelverket, dvs. hur myndigheten kommer att agera och på innehållet i de föreskrifter myndigheten kommer att ta fram (s. 285 och 294).

Generellt om myndigheters oberoende i svensk rätt

Svenska förvaltningsmyndigheters oberoende är skyddat i grundlag. Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Förarbeten till bestämmelsen finns i propositionen med förslag till ny regeringsform från 1973. Där framgår att förbudet bör

begränsas till att omfatta förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden, medan myndigheternas faktiska handlande lämnas utanför. Vidare bör förbudet i första hand ta sikte på sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Med myndighetsutövning mot enskild avses utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Förbudet mot direktiv i särskilda fall omfattar också myndighetsutövning mot kommun och alla ärenden som rör tillämpning av lag. Härvid avses inte bara ärenden i vilka viss av riksdagen beslutad lag tillämpas utan även ärenden i vilka fråga är om tillämpning av verkställighetsföreskrifter till lagen som regering kan ha utfärdat med stöd av bestämmelser i 8 kap. regeringsformen (prop. 1973:90 s. 398).

Bestämmelser om handläggning av ärenden finns i förvaltningslagen (2017:900). När det gäller myndigheters oberoende är främst bestämmelserna om jäv i 16–18 §§ av vikt, vilka syftar till att garantera objektivitetsprincipen.

I propositionen om det tredje inre marknads paketet för el och naturgas bedömer regeringen att kraven på att medlemsstaterna ska garantera tillsynsmyndighetens oberoende och säkerställa att myndigheten utövar sina befogenheter på ett opartiskt och transparent sätt uppfylls genom regeringsformens och förvaltningslagens bestämmelser. Regeringen bedömer även att kravet på att medlemsstaterna ska se till att tillsynsmyndigheten kan fatta självständiga beslut oberoende av något politiskt organ inte kräver några särskilda genomförandeåtgärder i Sverige (prop. 2010/11:70 s. 64).

Förvaltningsmyndigheter med särskild ställning

Förvaltningsmyndigheter genomför sin myndighetsutövning under lagar beslutade av riksdagen och de verkställighetsföreskrifter som regeringen i förekommande fall utfärdat på förordningsnivå. Finns EU-förordningar gäller de som svensk lag och EU-direktiv ska på det sätt riksdag och regering finner lämpligt implementeras i svensk rätt, som regel i lag eller förordning.

Det finns myndigheter som har undantagits inflytande från regeringen och lyder direkt under riksdagen. Det är JO, Riksbanken

och Riksrevisionen. Bestämmelser om dessa myndigheter finns i regeringsformen, riksdagsordningen och i annan lag. Riksrevisorernas självständighet är grundlagsskyddad (13 kap. 8 § RF). Regeringen får inte styra dessa myndigheter men riksdagens lagstiftningsmakt gäller alltså inom ramen för den reglering av dessa myndigheter som finns i grundlag. Det betyder att riksdagen i lag kan ange ramar och inriktning för verksamheten. Det finns även myndigheter under regeringen som kan sägas ha en särställning vad gäller oberoende. Självfallet gäller detta för domstolarna vars rättsskipning är grundlagsskyddad (11 kap. RF). Vidare har Integritetsskyddsmyndigheten givits långtgående befogenheter i lag och förordning att ta del av uppgifter som krävs för att genomföra sin uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter och att underlätta det fria flödet av sådana uppgifter inom Europeiska unionen. Styrningen av myndighetens arbete genom lag och förordning är ytterst begränsad. Det gäller även för Institutet för mänskliga rättigheter vars instruktion finns i lag och i lagen anges att institutet bestämmer självt inom ramen för sina uppgifter sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete.⁴³ Institutet har inrättats i enlighet med de s.k. Parisprinciperna om mänskliga rättigheter. Regeringens befogenheter att styra myndigheten är kraftigt begränsade.

När det gäller Energimarknadsinspektionens oberoende anser utredningen att det finns skäl att betrakta oberoendet inom ramen för det område myndigheten verkar inom. Vad utredningen kan se syftar det regelverk som införts på EU-nivå på energiområdet till en harmoniserad energimarknad där el och gas kan överföras och handlas på ett enhetligt, konkurrensneutralt och effektivt sätt. Energiområdet skiljer sig i det avseendet inte från andra delar av EU:s inre marknad. Eftersom el- och gasnäten behöver sammanlänkas rent fysiskt krävs ett gemensamt regelverk som möjliggör detta. De nationella tillsynsmyndigheterna har i uppgift att bevaka att regelverken efterlevs. De har även givits omfattande befogenheter att pröva och godkänna en rad metoder och villkor för nätföretagen samt att besluta om intäktsramar för dessa.

Begreppet exklusivt oberoende, som EU-domstolen förefaller ha använt och som översynsutredningen hänvisar till som skäl för

⁴³ Lag (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter.

föreslagna lagändringar, är inte ett begrepp som används i den svenska förvaltningsmodellen.

Riksdagens och regeringens befogenheter bör inte begränsas mer än vad som är absolut nödvändigt

Utredningens bedömning: Det bör säkerställas att riksdagens befogenhet att meddela föreskrifter genom lag och regeringens befogenhet att meddela föreskrifter genom förordning inte begränsas mer än vad som är absolut nödvändigt innan Energimarknadsinspektionen ges en exklusiv rätt att utfärda bindande föreskrifter med ett innehåll vars konsekvenser inte har kunnat analyseras.

Vidare kan det finnas skäl att diskutera tolkningen av EU-domen och dess konstitutionella konsekvenser för statsmakternas styrning och reglering med andra medlemsstater på politisk nivå innan några ändringar genomförs i svensk rätt.

Skälen för utredningens bedömning: En myndighet under regeringen har en stor frihet i genomförandet av sin verksamhet i förhållande till de mål, uppgifter och krav som gäller för myndigheten. Inom ramen för myndighetsutövningen har myndigheterna dessutom ett grundlagsreglerat oberoende enligt vad som följer av 12 kap. 2 § regeringsformen. Myndighetsutövningen utövas under gällande lagar och förordningar och inskränker inte riksdagens lagstiftningsmakt eller regeringens rätt att utfärda förordningar och styra riket. Riksdagen och regeringen har att förhålla sig till överstatlig reglering. Den gällande ordningen i Sverige är upprätthålls även när det finns EU-rätt. Det är därför svårt att se motiven till varför just Energimarknadsinspektionen ska ges en särställning i statsförvaltningen med ett oberoende som går utöver vad som gäller för annan verksamhet. Myndigheten verkar inte inom det särskilt skyddsvärda området mänskliga rättigheter utan på energiområdet. Även om myndigheten lydde direkt under riksdagen hade riksdagens lagstiftningsmakt gällt. Översynsutredningen bedömer att innehållet i den svenska lagstiftningen om intäcksreglering inte är problematisk i förhållande till de EU-rättsliga reglerna. Om så är fallet bör det, enligt utredningens

mening, betyda att de inte behöver ändras. Om de däremot bedöms vara problematiska bör det i första hand hanteras genom att riksdagen beslutar om en lagändring. Det bör vara möjligt att inom ramen för EU-rätten utforma den svenska lagstiftningen på ett sådant sätt att dess innebörd och syfte är klarlagda och att det går att bedöma dess konsekvenser.

Översynsutredningen konstaterar att då EU-domstolens dom är relativt ny står det ännu inte klart vilka följder den får för olika medlemsstaters regleringar (s. 112).

Utredningen gör inga bedömningar om det materiella innehållet i ellagen eller i förordningen gällande intäktsreglering i förhållande till elmarknadsförordningen och elmarknadsdirektiven. Utredningens utgångspunkt är den svenska förvaltningsmodellen och de konstitutionella bestämmelserna om riksdagens och regeringens befogenheter. Utredningen anser att det bör säkerställas att riksdagens befogenhet att meddela föreskrifter genom lag och regeringens befogenhet att meddela föreskrifter genom förordning inte begränsas mer än vad som är absolut nödvändigt innan Energimarknadsinspektionen ges en exklusiv rätt att utfärda bindande föreskrifter med ett innehåll vars konsekvenser inte har kunnat analyseras. Vidare kan det finnas skäl att diskutera tolkningen av EU- domen och dess konstitutionella konsekvenser för statsmakternas styrning och reglering med andra medlemsstater på politisk nivå innan några ändringar genomförs i svensk rätt.

4.10 Förslagets konsekvenser

Utredningen lämnar förslag om en ändring av Energimarknadsinspektionens instruktion, tillsättande av en utredning och ett uppdrag om beredskapsansvaret. Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser i förhållande till bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

5 Elsäkerhetsverkets uppgifter, organisation och utmaningar

Utredningen har haft möten med myndighetens ledning och med avdelningscheferna och fått information om verksamheten. I detta avsnitt sammanfattas vad som framkommit vid mötena kompletterat med information från myndighetens instruktion, årsredovisning och andra rapporter. Avsnittet syftar till att ge en bild av myndighetens uppgifter och ansvarsområden samt vad myndigheten ser för utmaningar i sin del i genomförandet av energiomställningen.

5.1 Elsäkerhetsverkets uppgifter

Elsäkerhetsverket är expertmyndighet avseende frågor som rör elsäkerhet och tekniska säkerhetsfrågor på elområdet. Myndigheten ska förebygga skador på person och egendom orsakade av el. Myndigheten ska också bygga upp, upprätthålla och vidareutveckla en god säkerhetsnivå för elektriska anläggningar och elektrisk utrustning samt medverka till en tillfredställande elektromagnetisk kompatibilitet (EMC).

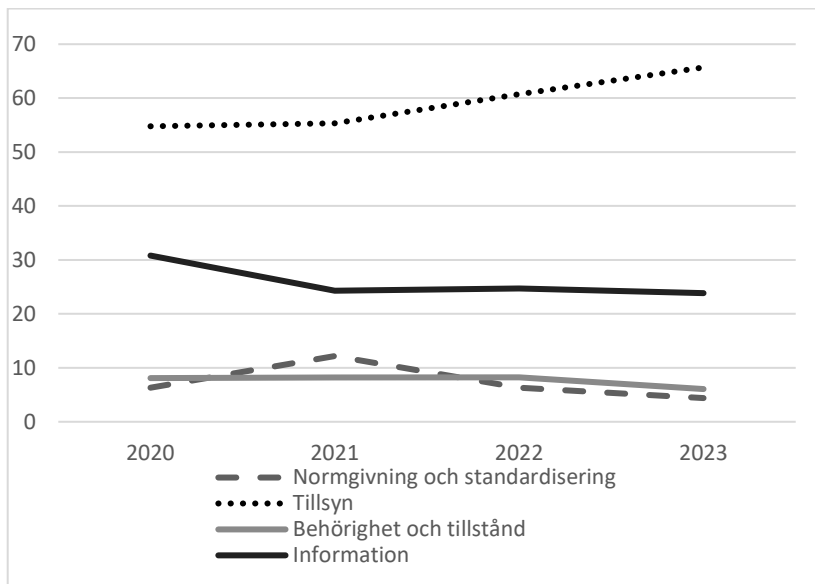
Myndigheten har också i uppgift att ge auktorisation att utföra elinstallationsarbete och är tillsynsmyndighet för personer med auktorisation samt för elinstallationsföretag, elektriska anläggningar och elektrisk utrustning.

Verksamheten är indelad i fem verksamhetsområden

Elsäkerhetsverket bedriver verksamhet inom fem olika verksamhetsområden, normgivning, standardisering, tillsyn,

behörighet och tillstånd samt information. Figur 5.1 illustrerar hur myndighetens kostnader fördelas per verksamhetsgren, 2020 – 2023.

Figur 5.1 Myndighetens kostnader per verksamhetsgren (procent)



Kommentar: Fördelning av verksamhetens totala kostnader per verksamhetsgren

Inom ramen för sin normgivning och standardisering deltar myndigheten i tekniska kommittéer inom Sverige, EU och internationellt och tar fram och reviderar föreskrifter. Föreskrifterna tas fram avseende elanläggningar, elinstallationsarbete, auktorisation, elektriska produkter och elektromagnetisk kompatibilitet (EMC). År 2023 fördelades ca 4 procent av myndighetens verksamhetskostnader till normgivning och standardisering.

Elsäkerhetsverket utövar också tillsyn över elanläggningar, elinstallationsföretag och elinstallatörer. Tillsynen är till viss del tematisk men också baserad på anmälningar och inrapporterade olyckor och tillbud. Den initieras genom myndighetens omvärldsbevakningsarbete, genom marknadskontroll och analys av de frågor som kommer till myndighetens kundtjänst, frågor- och svarsfunktionen och besöksstatistik på webbplatsen. År 2023

fördelades ca 65 procent av myndighetens verksamhetskostnader till tillsyn. Andelen har ökat med ca 10 procentenheter sedan 2020.

Elsäkerhetsverket auktoriserar också elinstallatörer och informerar privat- och yrkespersoner om elsäkerhetsfrågor. Omfattningen av verksamhetsgrenen behörighet och tillstånd är stabil över tid och motsvarade 6 procent av verksamhetskostnaderna 2023.

Verksamhetsgrenen information avser 2023 en knapp fjärdedel av verksamhetens kostnader. Under perioden 2020–2023 har verksamhetsgrenen minskat något i omfattning.

5.2 Elsäkerhetsverkets organisation

Elsäkerhetsverket leds av en myndighetschef, generaldirektören. Den 31 december 2023 hade myndigheten 55 anställda. Antalet årsarbetskrafter uppgick till 52. Myndighetens huvudkontor är lokaliserat till Kristinehamn. Myndigheten har fyra regionkontor, varav ett är samlokaliserat med huvudkontoret. Övriga regionkontor är lokaliserade till Hässleholm, Stockholm och Umeå.

Elsäkerhetsverket är indelat i fyra avdelningar, avdelningen för produkter, avdelningen för anläggningar, avdelningen för analys och avdelningen för verksamhetsstöd.

Figur 5.2 Elsäkerhetsverkets organisation



Källa: Elsäkerhetsverket.

Regional organisation för tillsynsarbetet

För att kunna bedriva tillsyn på ett effektivt sätt har Elsäkerhetsverket en regional organisation. Elsäkerhetsverkets regionkontor har 3–8 medarbetare vardera.

Elsäkerhetsverket har lokalsamverkan med andra tillsynsmyndigheter. I Umeå är regionkontoret samlokaliseras med Arbetsmiljöverkets regionkontor. Över tid har Arbetsmiljöverket och Elsäkerhetsverket återkommande samarbetat vad gäller tillsyn. Även i Stockholm har myndigheten tidigare delat lokaler med Arbetsmiljöverket men nu har myndigheten lokalsamverkan med Patent- och registreringsverket i stället. I Hässleholm har myndigheten ett eget kontor.

Elsäkerhetsrådet

Vid Elsäkerhetsverket finns ett expertråd, Elsäkerhetsrådet med företrädare för Elsäkerhetsverkets samarbetspartner. Rådet har nio ledamöter och generaldirektören är ordförande. Myndigheten utser rådets ledamöter och rådet fungerar bland annat som ett remissorgan för de föreskrifter som Elsäkerhetsverket planerar.

Rådet var tidigare ett insynsråd, men det avvecklades den 31 december 2022.

Avdelningen för produkter

Avdelningen för produkter har ansvar för tillsyn av elektriska produkter (marknadskontroll) och för tillsyn av och kommunikation med företag. Avdelningen bidrar också i arbetet med att utveckla de nationella och de internationella regelverken för elsäkerhet och elektromagnetisk kompatibilitet. Avdelningens arbete ska bidra till juste konkurrens och fri rörlighet av produkter. Arbetet tar utgångspunkt i bland annat lågspänningsdirektivet⁴⁴,

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/35/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av elektrisk utrustning.

EMC-direktivet⁴⁵ och leksaksdirektivet⁴⁶. Vid avdelningen arbetar 7 inspektörer.

Marknadskontroll

Utgångspunkt för Elsäkerhetsverkets marknadskontroll är förordningen om produktsäkerhet.⁴⁷ I marknadskontrollen ingår att testa produktens säkerhet, undersöka om det finns en EU-försäkran, att produkten har rätt märkning samt att företaget bedriver ett skadeförebyggande arbete. Marknadskontrollen sker planerat, efter anmälan eller vid indikation på brister, exempelvis att myndigheten får en stor mängd frågor kring en viss produkt eller produkttyp.

Behov av marknadskontroll identifierar myndigheten främst genom omvärldsbevakning, samarbeten med andra myndigheter och genom analys av anmälningar som inkommer till myndigheten.

De erfarenheter som myndigheten får genom marknadskontrollen används vid utveckling av information och samarbete med myndigheter och intresseorganisationer, exempelvis Svensk handel, Teknikföretagen och Belysningsbranschen. Erfarenheterna används också som grund för föreskrifts- och standardiseringsarbete samt som grund för information som riktas till allmänhet och företag. Inom marknadskontrollen samarbetar Elsäkerhetsverket med deltagarna i marknadskontrollrådet som Swedac har ansvar för. Samarbete sker bland annat med Kemikalieinspektionen, Post-och telestyrelsen, Arbetsmiljöverket och Konsumentverket.

Under 2022 har Elsäkerhetsverket haft ett gemensamt marknadskontrollprojekt med Energimyndigheten avseende ledlysrör. Elsäkerhetsverket har testat produkternas elsäkerhet, medan Energimyndigheten har testat produkternas energieffektivitet. Myndigheten har också haft ett särskilt projekt där man testat laddboxar eftersom det är en växande produktkategori inom ramen för energiomställningen. Myndigheten har också haft ett särskilt

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/30/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om elektromagnetisk kompatibilitet.

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet.

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet.

fokus på lågprishandeln och elprodukter som säljs via lågprisföretag eller webbplattformar.

Avdelningen för anläggningar

Avdelningen har ansvar för tillsynen av elektriska anläggningar avseende elsäkerhet och elektromagnetisk kompatibilitet och tillsyn av elinstallatörer och elinstallationsföretag. Avdelningen har också ansvar för myndighetens samlade standardiseringsarbete. Avdelningen är uppdelad de fyra regionala tillsynskontoren. Vid avdelningen arbetar 21 personer.

Tillsyn av anläggningar, elinstallationsföretag och elinstallatörer

Avdelningen utövar tillsyn av anläggningar genom fysiska besök och dokumentkontroll. Tillsynen avser elanläggningar, elinstallationsföretag och elinstallatörer. Elsäkerhetsverket har tillsynsansvar för produkter när de ingår i en elanläggning.

Avdelningen har också ansvar för att bevilja drifttillstånd för högspänningsledningar, det vill säga för ledningar för transmissionsnätet och i vissa delar även regionnätet. Alla transmissionsnätledningar som Svenska kraftnät har ansvar för och de flesta regionnätledningar behöver ett drifttillstånd för att kunna tas i bruk. Elsäkerhetsverket handlägger ansökningar om drifttillstånd inom 10 arbetsdagar. Även järnväg och spårtrafik måste anmäla i bruktagning av kontaktledning. I framtiden kommer detta även att gälla för elektrifierade vägar. Arbetet innebär avstämningar med Energimarknadsinspektionen. Avdelningen svarar också på remisser om koncessioner från Energimarknadsinspektionen. I handläggningen av koncessionsärenden begär inspektionen in teknisk dokumentation om en ledning eller anläggning som Elsäkerhetsverket behöver för sin handläggning.

Avdelningen samverkar regelbundet med Arbetsmiljöverket kring elrelaterade arbetsplatsolyckor. Avdelningen företräder också myndigheten vid samverkan för att stärka polis och räddningstjänstens elsäkerhetskompetens i samband med brand och olyckor.

Tillsynen är utformad så att den genomförs dels på plats, dels genom analys och diskussion av anläggningsdokument. För att minska sårbarheten vad gäller beslut om drifttillstånd har myndigheten skapat en nationell ärendepool. Drifttillstånd ges efter ansökan via myndighetens e-tjänst.

Avdelningen för analys

Avdelningen för analys har ansvar för auktorisation och företagsregistrering, myndighetens övergripande juridiska stöd samt har en analysfunktion.

Auktorisation krävs för den som ska utföra elinstallationsarbete på en anläggning i enlighet med elsäkerhetslagen (2016:732). Alla företag som utför sådant arbete enligt Elsäkerhetslagen ska ha minst en auktoriserad elinstallatör kopplad till verksamheten (elinstallatör för regelefterlevnad, EFR). Den personen ska ha ansökt om, blivit beviljad auktorisation och vara registrerad hos Elsäkerhetsverket. Den som är EFR ska verka för att verksamheten vid företaget bedrivs i enlighet med gällande regelverk. Företaget ska också dokumenterat arbeta med egenkontroll vad gäller elsäkerhet inom ett så kallat egenkontrollprogram.

Elsäkerhetsverket beviljar tre typer av auktorisation, A som omfattar alla elinstallationsarbeten, AL som omfattar alla elarbeten på lågspänningsanläggningar och B som omfattar vissa begränsade elinstallationsarbeten på lågspänningsanläggningar. Elsäkerhetsverket beviljar flest auktorisationer för typ AL och B. Typ A kräver längre utbildning och mer erfarenhet, en kompetens som det är brist på inom elbranschen.

Analysavdelningen har ansvar för Elsäkerhetsverkets register över alla installatörer som innehar en auktorisation. År 2023 var det ca 15 400 företag. Allmänhet och företag kan genom tjänsterna *kolla elföretaget* och *koppla säkert* undersöka om det företag eller den installatör som de vill anlita är certifierad. Kompetensförsörjningen av installatörer är en fråga som kan komma att få betydelse i energiomställningen. Elsäkerhetsverket medverkar under 2024 i Energimyndighetens arbete nationell kraftsamling kring kompetensförsörjning för elektrifiering.

Analysavdelningen har ansvar för Elsäkerhetsverkets register över alla installatörer som innehar auktorisation samt för det register som förs över alla företag som utför elinstallationsarbeten på någon annan elanläggning. År 2023 fanns det ca 15 400 företag och 47 900 auktoriserade elinstallatörer i registren. Allmänhet och företag kan genom tjänster undersöka om de företag som de vill anlita är registrerade hos Elsäkerhetsverket. Avdelningen har det övergripande ansvaret för analyser och utredningar av hur arbetet med elsäkerhet kan utvecklas och förändras. Avdelningen tar fram rapporter om elolyckor, elarbeten i hemmet och hur jämställdheten utvecklas i elbranschen. Elsäkerhetsverket tar också årligen fram elolycksfallsrapporten som baseras på bearbetning av statistik från Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket. Vid avdelningen finns myndighetens juridiska funktion.

Avdelningen för verksamhetsstöd

Avdelningen för verksamhetsstöd har sex funktioner, kommunikation, säkerhetsskydd, HR, it, controller, registratur och arkiv. Myndigheten är ansluten till statens servicecenter för löne- och ekonomiadministrativa tjänster.

I en mindre myndighet som Elsäkerhetsverket hamnar stödfunktionerna ofta nära kärnverksamheten. En knapp fjärdedel av myndighetens verksamhetskostnader avser informationsverksamhet. Funktionen arbetar aktivt tillsammans med samtliga övriga avdelningar för att få ut information till berörda målgrupper.

5.3 Myndigheten finansieras genom avgifter som redovisas mot inkomsttitel

Elsäkerhetsverket har för 2024 ett anslag på 77 miljoner kronor. Verksamheten finansieras främst genom elsäkerhetsavgiften. Elsäkerhetsavgiften regleras i förordningen (2017:1040) om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift. Avgiften redovisas mot inkomsttitel. Regeringen har beslutat att full kostnadstäckning gäller för verksamheten, dvs. avgiftsinkomsterna ska motsvara de utgifter som redovisas mot anslag.

Elsäkerhetsverket tar också ut en ansökningsavgift av de som ansöker om auktorisation som elinstallatör. Bemyndigande för avgiften finns i elsäkerhetslagen. För avgifternas storlek tillämpas avgiftsklass 3 i avgiftsförordningen.

För marknadskontroll av elektrisk utrustning får Elsäkerhetsverket enligt elsäkerhetslagen begära att företaget vid bristande regel efterlevnad ersätter myndigheten för inköp och provning av material.

Under 2022 fick Elsäkerhetsverket ett ökat anslag för arbetet avseende EMC-frågor. Lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet (EMC-lagen) och förordningen om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift ändrades 2021 för att elsäkerhetsavgiften skulle kunna användas till att finansiera det ökade EMC-arbetet vid Elsäkerhetsverket. Vid myndigheten finns en grupp som särskilt jobbar med EMC-frågorna.

Uppbördsansvarig myndighet för flera avgifter

Elsäkerhetsverket är uppbördsansvarig myndighet för nätövervakningsavgiften och elberedskapsavgiften. Nätövervakningsavgiften har inte krav på full kostnadstäckning, det har däremot elberedskapsavgiften.

Elsäkerhetsverket framförde i budgetunderlaget för 2023–2025 att i slutet av 2025 beräknades ett underskott på nära 500 miljoner kronor för elberedskapsavgiften om avgiften inte justeras. En promemoria har remitterats om höjd elberedskapsavgift.

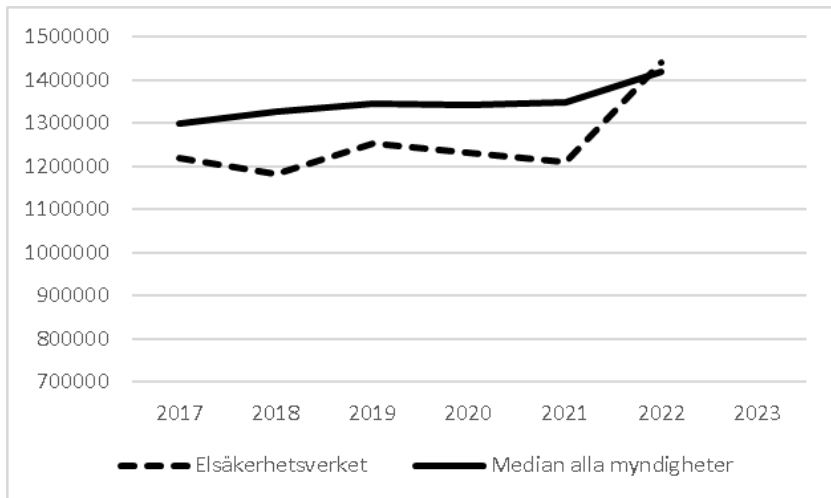
I budgetunderlaget för 2025–2027 föreslår myndigheten en resursförstärkning som finansieras genom en höjning av elsäkerhetsavgiften. Myndigheten menar att resursförstärkningen krävs för att möta det ökade behov av tillsyn av elinstallationer, marknadskontroll och information kring elsäkerhet som får antas följa av en ökad elanvändning i samhället.

Myndigheten har fått något högre kostnader senaste året

Myndighetens totala verksamhetskostnader per årsarbetskraft var 2023 ca 1,45 miljoner kronor. Det är en ökning med ca 19 procent jämfört med 2022. Ökningen kan till stora delar förklaras av att

myndighetens huvudkontor har flyttat in i nya lokaler i Kristinehamn. Lokalerna är anpassade till ett aktivitetsbaserat arbetssätt.

Figur 5.3 Total verksamhetskostnad per årsarbetskraft 2017 – 2023



Källa: Ekonomistyrningsverket

5.4 Utmaningar för elsäkerhetsfrågorna

Elsäkerhetsverket menar att som följd av energiomställningen, omställningen av elsystemet och behovet av att kraftigt öka produktion och distribution av el kommer behovet av tillsyn, kontroller och information om elsäkerhet att öka.

Elsäkerhetsverket arbetar utifrån målsättningen att energiomställningen och användningen av energieffektiv teknik ska ske säkert och störningsfritt. Myndighetens bedömning är att energiomställningen kommer att kräva ny digital teknik för effektivisering och smart styrning. Elproduktionen kommer att utvecklas och i ökad utsträckning ske i mindre anläggningar och distribueras i så kallade mikronät. Det kommer att kräva ett ökat fokus på frågor som rör efterfrågefleksibilitet och leveranssäkerhet. En utmaning är att i delar är EU-regelverken om elsäkerhet inte förenliga med regelverken om nät drift. För upprätthållande av

elsäkerhet kan det krävas att en anläggning kopplas bort, vilket kan stå i konflikt med upprätthållande av driftsäkerheten.

Energilagring är ett område som utvecklas snabbt. Exempelvis kräver energiomställningen en ökad användning av batterier. Elsäkerhetsverket har identifierat att laddning av olika typer av batterier är en växande orsak till elrelaterade olyckor och bränder.

Myndigheten ser att kompetensbristen i branschen kan påverka elsäkerheten. Det finns brist på kompetens att genomföra installationer i alla typer av anläggningar. De auktoriserade elinstallatörerna blir i genomsnitt äldre. Det finns också kompetensbrist inom installationer som avser kraftsystemsområdet. Elsäkerhetsverket har också utmaningar att hitta rätt kompetens till myndighetens egen verksamhet.

Den snabba utbyggnad av elnätet kan enligt myndigheten resultera i tidspress som bidrar till fler elrelaterade yrkesolyckor. Myndigheten noterar att det statliga omställningsbidraget medfört nya aktörer i elbranschen som behöver ha kunskap och rutiner för att bedriva arbete på ett elsäkert sätt. Myndigheten bedömer att mörkertalet är stort vad gäller elrelaterade olyckor som sker på fritiden.

5.5 Samarbeten med andra aktörer

Elsäkerhetsverket samarbetar och samverkar med andra myndigheter, branschen och internationella aktörer inom ramen för sitt uppdrag.

Samverkan med andra myndigheter

Elsäkerhetsverket samverkar med flera myndigheter. Myndigheten har ett utvecklat samarbete med Polismyndigheten och Tullverket. Tullen kan exempelvis kontakta Elsäkerhetsverket i samband med tillslag och be myndigheten att kontrollera elsäkerheten i produkter. Samarbetet innebär att elprodukter som bedöms som farliga kan stoppas innan de kommer ut på marknaden.

Elsäkerhetsverket samverkar också med Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan vad gäller statistik över elolyckor med personskada.

Regionalt samverkar myndigheten med andra myndigheter främst för att stärka den lokala arbetsmiljön och kompetensutvecklingen för inspektörer.

Elsäkerhetsverket samverkar också med myndigheterna inom ramen för Swedacs marknadskontrollråd.

Internationell samverkan

Elsäkerhetsverket deltar i internationella och europeiska samarbeten kring standardisering. I arbetet deltar både myndighetens egen personal och upphandlade konsulter. På EU-nivån deltar personal från Elsäkerhetsverket som experter i kommittéer.

Elsäkerhetsverket deltar också i nordiska samarbeten för att identifiera gemensamma frågor inom elsäkerhetsområdet och för att förebygga elrelaterade olyckor, bränder och skador som kan uppkomma till följd av farliga elprodukter.

Samverkan med branschen inom ramen för elektriska nämnden

Myndigheten har också en systematisk samverkan med branschen genom den Elektriska nämnden. Nämnden startades 1925 på initiativ av försäkringsbranschen. Genom elektriska nämnden samverkar Elsäkerhetsverket med branschen för att förebygga olyckor och elrelaterade bränder. Elektriska nämnden auktoriserar besiktningsingenjörer. Ingenjörerna utför elrevisionsbesiktningar på uppdrag av ett 80-tal försäkringsbolag.

Branschens syn på Elsäkerhetsverket

Elsäkerhetsverket har en mängd externa kontakter med både allmänhet och företag avseende elsäkerhetsfrågorna. Utredningen har haft möten med företrädare för Energiföretagen och företrädare för olika delar av branschen. Utredningen har fått få synpunkter på verksamheten, men de synpunkter som inkommit är positiva och anger att myndigheten är väl fungerande och effektiv i sin verksamhet.

6 Regeringens styrning och organisering av Elsäkerhetsverket

Utredningen lämnar i detta avsnitt sitt förslag till en utvecklad styrning av Elsäkerhetsverket. Utredningen redovisar i avsnittet också sin analys och bedömning av hur verksamheten vid Elsäkerhetsverket bör organiseras.

6.1 Utgångspunkter för analysen

För att analysera alternativa sätt att organisera Elsäkerhetsverkets verksamhet har utredningen utgått från de utgångspunkter regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2024 om styrningen av statsförvaltningen.⁴⁸ Inriktningen är att varje skattekrona ska användas klokt, statsförvaltningen ska alltid vara öppen för omprövning av det offentliga åtagandet, statsförvaltningen behöver bli mindre fragmenterad och mer fokuserad på myndigheternas kärnuppgifter. För att öka effektiviteten i statsförvaltningen bör antalet myndigheter minska.

Under hösten 2023 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att analysera mindre myndigheters uppgifter och organisering.⁴⁹ I analysen av alternativa sätt att organisera Elsäkerhetsverket har utredningen utgått från kriterierna som följer av direktiven till den utredningen. Utredaren ska bl.a.

- analysera om de mindre myndigheternas verksamhet och uppgifter är motiverade offentliga åtaganden, och om dessa i så fall bör utföras av staten,

⁴⁸ Prop. 2023/24:1, utgiftsområde 2, s. 61

⁴⁹ En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering (dir. 2023/132).

- analysera vilka av de mindre myndigheternas uppgifter som är närliggande eller överlappande med andra myndigheters uppgifter,
- utifrån analysen och vid behov föreslå vilka myndigheter eller delar av myndigheters verksamhet som bör avvecklas, samt till vilken eller vilka myndigheter som eventuellt kvarvarande uppgifter bör överföras, och
- vid behov föreslå former för utökad resurssamverkan mellan myndigheter och andra åtgärder för att de mindre myndigheternas stödverksamheter ska uppnå en högre kostnads-effektivitet.

6.2 Elsäkerhetsverkets framväxt och motiv för verksamheten

År 1903 bildades Statens elektriska inspektion som den första myndighet med ansvar för elsäkerhetsfrågorna. Myndighetens främsta uppgift var att utöva tillsyn över elanläggningar och arbete med el.

År 1925 bildades Elektriska nämnden på initiativ av försäkringsbranschen. Syftet med nämnden var att genom samarbete mellan branschen och staten minska skadekostnaderna för elrelaterade bränder. År 1936 ingicks en överenskommelse mellan staten, försäkringsbranschen, Elektriska nämnden och Svenska brandskyddsföreningen. Överenskommelsen syftade till att stäkra den statliga medverkan och insynen i verksamheten genom att huvudmannen för det statliga elsäkerhetsarbetet skulle vara ordförande i den Elektriska nämnden som skulle ha ansvar för frågorna. Denna överenskommelse gäller fortfarande och av tradition är generaldirektören för Elsäkerhetsverket ordförande i nämnden.

År 1973 tog Statens industriverk över ansvaret för elsäkerhetsfrågorna och 1983 övertogs elsäkerhetsfrågorna av Statens energiverk och Nutek. År 1993 bildas Elsäkerhetsverket med

huvudkontor i Stockholm. År 2008 omlokalisades Elsäkerhetsverkets huvudkontor till Kristinehamn.⁵⁰

Motiven för att inrätta Elsäkerhetsverket

I proposition 1992/93:21 om det svenska elsäkerhetsarbetet redogör regeringen för motiven för att inrätta Elsäkerhetsverket. När Elsäkerhetsverket bildades inträffade årligen cirka 260 olyckor och 11 dödfall till följd av el. Regeringen ansåg att för att effektivisera och stärka elsäkerhetsarbetets ställning nationellt och internationellt borde verksamheten samlas och organiseras i en egen myndighet. Det vill säga att den verksamhet som avsåg elsäkerhetsfrågor i Nutek och vid Statens energiverk skulle brytas ut och bilda en egen myndighet.

Regeringen menade att eftersom området är tekniskt avancerat och att elsäkerheten måste få en slagkraftig och högt kvalificerad organisation behövdes en egen myndighetsorganisation. Den erforderliga kompetensen ansågs dessutom av speciellt slag vilket gjorde det svårt att få rationaliseringsvinster genom att samordna elsäkerhetsarbetet med annan verksamhet. Genom att organisera elsäkerhetsfrågorna i en egen myndighet bedömde regeringen att verksamheten skulle bli mer tydlig hos de som berörs av denna inom landet och ge en stärkt ställning i de ökande internationella sammanhangen.

Myndigheten fick i uppdrag att fokusera på säkerhet och tillsynsfrågor

Den nya myndighetens uppdrag skulle omfatta säkerhet vid elanläggningar, tillsynsfrågor och frågor om elinstallatörsbehörighet som följde av ellagen. Myndigheten skulle också ha hand om frågor rörande elmaterialsäkerhet och tillsyn och kontroll av materiel (marknadskontroll). Myndigheten skulle vidare ha ansvar för behörighetsordningen för elinstallationer.

I propositionen framhåller regeringen att förutom personal med hög kompetens behöver den nya myndigheten ha ett nära samarbete

⁵⁰ Prop. 1992/93:21 Om det svenska elsäkerhetsarbetet samt Elsäkerhetsverkets jubileumsskrift Vår resa mot trygg och störningsfri el från 2018.

med Regeringskansliet, andra myndigheter och intresseorganisationer. Hur den nya myndigheten organiserades och var den lokaliserades antogs påverka den nya myndighetens effektivitet.⁵¹ Den nya myndigheten lokaliserades till Stockholm. Myndigheten skulle vara fullt ut avgiftsfinansierad.

Av hävd är ansvaret för tillsyn av elsäkerhet delat mellan staten och försäkringsbranschen

Den gällande ordningen om kontrollbesiktning av vissa elektriska anläggningar vart tredje år skulle kvarstå och ansvaret läggas på det nya Elsäkerhetsverket.

Den överenskommelse som staten och försäkringsbolagen ingick 1925 innebär att försäkringsbolagen tar ansvar för säkerhetskontrollen av industrins anläggningar medan staten genom lag och föreskrifter reglerar elsäkerheten inom industrin och för enskilda. I praktiken innebär det att staten har ansvar för regelverk och föreskrifter, medan Brandskyddsföreningen certifierar inspektörer och implementerar regelverk i försäkringsvillkor.

Överenskommelsen är unik för Sverige och den har inneburit att lagstiftningen på området har kunnat begränsas och att staten behöver använda mindre resurser för tillsyn av elsäkerheten. Försäkringsbolagen har följt sin del av överenskommelsen genom att i sina försäkringsvillkor införa bestämmelser som innebär att elektriska anläggningar ska utformas, installeras etc. på ett av myndigheterna föreskrivet sätt. Av i princip alla större försäkringsbolags villkor framgår att en anläggning ska besiktigas regelbundet och att företaget ska ha en förteckning över sina elanläggningar. Det är den Elektriska nämnden som svarar för registerhållning och administration av den elektriska besiktningsplikten.

Överenskommelsen innebär i praktiken att statens tillsynsansvar begränsas och blir mindre än vad det annars skulle varit.

⁵¹ Prop. 1992/93:21 s. 12.

Elsäkerhetsfrågorna är ett offentligt åtagande

Elsäkerhetsverkets uppgifter följer av både svensk lag och EU-lagstiftning. Myndighetens uppgifter regleras bland annat i elsäkerhetsförordningen (2017:2018), förordningen (2016:363) om elektromagnetisk kompatibilitet och Radioutrustningsförordningen (2016:394). I förordningen (2011:703) om leksakers säkerhet och förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan näraliggande tillsyn regleras de krav som följer av gällande EU-direktiv.

Staten har också ett åtagande gentemot försäkringsbranschen som följer av den överenskommelse som ingicks för snart 100 år sedan. Även om överenskommelsen är gammal är den fortsatt giltig och utgångspunkt för hur omfattande statens arbete avseende brandskydd kopplad till elsäkerhet behöver vara.

Elsäkerhetsverket har en roll i energiomställningen

Flera av de uppgifter som Elsäkerhetsverket har ansvar för är centrala i den kedja av myndighetsuppgifter och myndighetsbeslut som krävs för att energiomställningen ska komma till stånd. Elsäkerhetsverket har ansvar för ge de drifttillstånd som krävs för att en kraftledning ska kunna tas i bruk efter nybyggnad eller reinvestering. Elsäkerhetsverket är också remissinstans inför Energimarknadsinspektionens koncessionsbeslut. Därutöver är myndighetens beslut om auktorisation av elinstallatörer nödvändiga för kompetensförsörjningen som krävs för att företag ska kunna delta i utbyggnad och reparation av elnät.

6.3 Elsäkerhetsverket är en expertmyndighet

Elsäkerhetsverket är statens expertmyndighet avseende elsäkerhet och har expertkunskap inom tillsyn- och säkerhetsfrågor avseende el som elinstallationsarbete, besiktningar av elanläggningar och transmission respektive distribution av el. Myndigheten har också expertkunskaper avseende elnätets funktion inom högspänning, kraftsystem, el- och elektronikkonstruktion. Det innebär att myndigheten i sitt arbete har kompetens att avväga när och hur

elsystemets utveckling påverkar elsäkerheten. Myndighetens egna analyser visar att antalet olyckor med el med dödlig utgång har minskat i takt med ett ökat fokus på elsäkerhetsarbetet.

6.4 Behov av att utveckla regeringens styrning av Elsäkerhetsverket

Utredningen menar att Elsäkerhetsverkets uppgifter att ge drifttillstånd, att auktorisera elinstallatörer och ta fram föreskrifter och information i ett samhälle som ska bli mer beroende av el är centrala för energiomställningen. Denna roll framgår idag inte tydligt av myndighetens instruktion. Utredningen föreslår därför att regeringens styrning av Elsäkerhetsverket tydliggörs genom att uppgiften förtydligas i instruktionen.

6.4.1 Elsäkerhetsverkets roll i energiomställningen förtydligas i instruktionen

Utredningens förslag: Elsäkerhetsverket ska inom sitt verksamhetsområde bidra till utvecklingen av ett effektivt och robust elsystem.

Skälen för utredningens förslag: Av Elsäkerhetsverkets instruktion framgår att myndigheten är förvaltningsmyndighet för tekniska säkerhetsfrågor på elområdet. Myndigheten har till uppgift att förebygga skador av elektricitet på person och egendom samt störningar av elektromagnetisk kompatibilitet. Myndigheten ska svara för att bygga upp, upprätthålla och utveckla en god säkerhetsnivå för elektriska anläggningar och elektrisk utrustning. För att genomföra sitt samlade uppdrag men också för att kunna bygga upp, upprätthålla och utveckla en god säkerhetsnivå behöver Elsäkerhetsverket beakta elsystemets samlade funktion. Myndigheten utgår i praktiken redan idag, främst i sin tillsyns- och kontrollverksamhet, ifrån vad som säkerhetsmässigt krävs för att elsystemet ska kunna möta ett behov av en ökad produktion om 300 TWh.

För att uppnå regeringens målsättning om en ökad elproduktion om 300 TWh år 2045 behöver Sverige ett sammanhängande elsystem. Utredningen har lämnat förslag om att tydliggöra Svenska kraftnäts respektive Energimyndighetens roller och ansvar i energiomställningen. I denna delrapport lämnas förslag om ett sådant förtydligande även i Energimarknadsinspektionens instruktion. Utredningen anser att givet Elsäkerhetsverkets roll i energiomställningen avseende tekniska säkerhetsfrågor på elområdet bör även Elsäkerhetsverket uppdrag i energiomställningen tydliggöras. Myndigheten bör ha kompetens om elsäkerhetsfrågor i relation till elsystemets samlade funktionssätt. Elsäkerhetsverket bör därför ges i uppgift att inom sitt verksamhetsområde bidra i utvecklingen av ett effektivt och robust elsystem.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs i Elsäkerhetsverkets instruktion enligt nedan (kursiv stil).

1 a § Elsäkerhetsverket ska inom sitt verksamhetsområde bidra till utvecklingen av ett effektivt och robust elsystem.

6.4.2 Ansvar för budgetering och uppföljning av elberedskapsavgiften flyttas till Svenska kraftnät

Utredningens bedömning: Ansvar för budgetering och uppföljning av elberedskapsavgiften och kostnadstäckningen flyttas från Elsäkerhetsverket till Svenska kraftnät.

Utredningens förslag: Ett tillägg görs i förordningen (2017:1040) om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift om att Elsäkerhetsverket ska redovisa storleken på inbetalda elsäkerhetsavgifter till Svenska kraftnät. I Svenska kraftnäts regleringsbrev införs en avgiftsbudget för elberedskapsavgiften.

Skälen för utredningens bedömning och förslag: Svenska kraftnäts ansvar för elberedskap enligt elberedskapslagen (1997:288) är avgiftsfinansierad. Avgifterna betalas till Elsäkerhetsverket enligt förordningen (2017:1040) om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift. Avgifterna redovisas mot inkomsttitel

och kostnaderna redovisas mot anslag, s.k. bruttoredovisning på statens budget. Det finns ett krav på full kostnadstäckning. Svenska kraftnät ska enligt krav i sitt regleringsbrev redovisa sådana kostnader som ska finansieras med elberedskapsavgiften till Elsäkerhetsverket. Elsäkerhetsverket redovisar i sitt budgetunderlag en avgiftsbudget och får i regleringsbrevet ansvar för avgiftsbudgeten. I årsredovisningen redovisar Elsäkerhetsverket utfallet av influtna avgifter ställt i relation till de kostnader som Svenska kraftnät redovisat.

Den tillämpade ordningen innebär att Elsäkerhetsverket är den som är formellt ansvarig för full kostnadstäckning. Vid väsentliga avvikelser är det också Elsäkerhetsverket som får kritik från Riksrevisionen.

Utredningen anser att ordningen bör ändras så att den myndighet som ansvarar för kostnaderna också har ansvaret för avgiftsbudgeten och för full kostnadstäckning. Detta ansvar bör även inkludera att genomföra erforderliga avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket.

Tre avgifter tas ut med stöd av den nämnda förordningen, elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift. De tas ut från samma målgrupp, dvs. nätinnehavare, på en och samma faktura. Att dela upp avgifterna på flera fakturor leder till onödig administration. En ändring av ansvarsförhållandena mellan Svenska kraftnät och Elsäkerhetsverket bör därför göras utan att ändra på Elsäkerhetsverkets ansvar för uppbörden och redovisning av inbetalda avgifter mot inkomstitel.

Utredningen föreslår följande ordning.

I 10 § förordningen om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift införs ett nytt andra stycke enligt nedan (kursiv stil).

10 § Avgifterna ska efter debitering betalas till Elsäkerhetsverket senast den 1 oktober det kalenderår som avgiften avser.

Elsäkerhetsverket ska därefter till Affärsverket svenska kraftnät redovisa storleken på inbetalda elberedskapsavgifter.

I Svenska kraftnäts regleringsbrev införs en avgiftsbudget för elberedskapsavgiften. Som villkor till avgiftsbudgeten anges att

Svenska kraftnät är ansvarig för budgetering och redovisning av verksamhetens intäkter och kostnader i verksamhetsplan och årsredovisning. Avgiften har krav på full kostnadstäckning. Elsäkerhetsverket är ansvarig för uppbörden av avgiften, inklusive redovisningen mot inkomsttitel.

I Elsäkerhetsverkets regleringsbrev utgår raden om elberedskapsavgiften i avgiftsbudgeten. Ett nytt villkor införs. *Elsäkerhetsverket är ansvarig för redovisning av uppbörden av elberedskapsavgiften enligt förordningen (2017:1040) om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift.*

6.5 För- och nackdelar med att vara en mindre myndighet

Elsäkerhetsverket hade 55 anställda 2023, vilket motsvarade 52 årsarbetskrafter. Det finns för- respektive nackdelar med att vara en mindre myndighet. En fördel är att en mindre myndighet har korta beslutsvägar, en överblickbar verksamhet och större möjligheter att integrera stöd- och kärnverksamhet. En nackdel med att vara en mindre myndighet som ofta framhålls är att vissa kostnader för stödfunktioner antas bli högre eftersom det är svårt att uppnå stordriftsfördelar. Det gäller både vissa funktioner och it-verksamhet. Sårbarheten för vissa funktioner ökar också om de upprätthålls av enskilda personer. Vid Elsäkerhetsverket kategoriseras 8 procent av personalen som stödkompetens. Vid en jämförelse med andra tillsynsmyndigheter är det i genomsnitt 10 procent av personalen som innehar stödkompetens.

Oavsett storlek behöver en myndighet ha tillgång till registrator, HR, controllerfunktion och verksamhetsjurist. Vissa uppgifter är också gemensamma för alla myndigheter som lyder under regeringen och som följer av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Därutöver finns generella bestämmelser i bland annat myndighetsförordningen (2007:515) och i arbetsmiljölagstiftningen. Myndigheterna behöver också ha ett säkerhetsskyddsarbete. Elsäkerhetsverket är ansluten till Statens servicecenters tjänster och nyttjar de möjligheter till gemensam resurssamverkan som finns i staten.

Begränsade möjligheter till lokal resurssamverkan

Elsäkerhetsverkets huvudkontor är lokaliserat till Kristinehamn. Ett sätt att minska kostnaderna för exempelvis lokaler är resurssamverkan med andra myndigheter. I Kristinehamn är möjligheterna till resurssamverkan små. Flera statliga myndigheter har lokaler i Kristinehamn men endast Arbetsförmedlingen och Försvarsmakten har lokaler anpassade för personal placerad på orten.⁵²

Elsäkerhetsverket har en regional organisation. Vid regionkontoret i Umeå har Elsäkerhetsverket lokalsamverkan med Arbetsmiljöverket och vid regionkontoret i Stockholm med Patent- och registreringsverket. Samarbetet innebär lägre lokalkostnader och bidrar till ett ökat kollegialt utbyte samt stärker den lokala arbetsmiljön.

Kompetensförsörjning på en mindre ort

Elsäkerhetsverket lokaliserades till Kristinehamn 2008. Kristinehamn har cirka 24 000 invånare i kommunen. En mindre myndighet som är lokaliserad till en mindre ort är generellt mer sårbar vad gäller kompetensförsörjning jämfört med myndigheter som är lokaliserade till större städer. Elsäkerhetsverket har också haft utmaningar med kompetensförsörjningen. Under 2022 fick myndigheten avbryta flera rekryteringar både till huvudkontoret och till regionkontoren, men under 2023 har myndigheten lyckats rekrytera den kompetens som myndigheten behöver.

Elsäkerhetsverket behöver främst rekrytera personer med kompetens inom elsäkerhet och elektromagnetisk kompatibilitet (EMC) samt inom tillsyn. Myndigheten har precis som övriga elbranschen utmaningar med att hitta rätt kompetens. Specialistkompetensen avseende elsäkerhet menar Elsäkerhetsverket att man kan kompetensförsörja genom att rekrytera från företag och kommunala och regionala energibolag i närområdet i Värmland och Närke. Kompetens inom kraftsystem är en generell utmaning för hela branschen.

En fördel som Elsäkerhetsverket ser med att huvudkontoret är lokaliserat till en mindre ort är att personalomsättningen bedöms vara lägre jämfört med på större orter. Även Riksrevisionen lyfter

⁵² Se ESVs lokalregister

detta som en faktor i sin granskning av effekter av omlokaliseringar.⁵³ De seniora ingenjörer och tekniker som Elsäkerhetsverket har rekryterat har ofta kommit långt i sin karriär och är mer benägna att stanna kvar på myndigheten jämfört med yngre medarbetare.

Elsäkerhetsverket erbjuder möjlighet till distansarbete upp till 49 procent. Detta underlättar och innebär att myndighetens rekryteringsområde breddas. Myndigheten menar att den kompetens som behövs finns i regionen. Av de medarbetare som har sin anställning i Kristinehamn är 50 procent bosatta i kommunen eller i grannkommunen Storfors. Ungefär 30 procent bor i Karlstad eller Hammarö och övriga pendlar från Karlskoga, Hallsberg eller Askersund.

6.6 Alternativa sätt att organisera elsäkerhetsfrågorna

Utredningens uppdrag är att pröva om det finns alternativa sätt att organisera Elsäkerhetsverkets verksamhet. Givet myndighetens storlek kan det diskuteras om det offentliga åtagandet vad gäller elsäkerhet kan organiseras mer ändamålsenligt och effektivt.

Utgångspunkten för utredningens analys av en alternativ organisering är att Elsäkerhetsverkets samlade verksamhet kan inordnas i en annan myndighet. Utredningen bedömer att det finns synergieffekter mellan myndighetens olika delar och att verksamheten bör hållas samman.

Utredningen prövar för- och nackdelar med att inordna Elsäkerhetsverket antingen i en av energimyndigheterna eller i någon annan tillsynsmyndighet. De myndigheter som valts ut är Energimyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Konsumentverket respektive Kemikalieinspektionen.

Energimyndigheten

Energimyndigheten är, som utredningens föregående delrapport visar, en myndighet med ett brett uppdrag med fokus på analys och

⁵³ Riksrevisionen (2023:1) Etablering av myndigheter utanför Stockholm – små regionala bidrag utan äventyrad effektivitet på lång sikt.

data, energiforskning, innovation och affärsutveckling, internationellt arbete samt energiberedskap och säkerhetsskydd. Myndigheten arbetar med informationsgivning inom flera av sina verksamhetsgrenar. Energimyndigheten har inte något renodlat tillsynsuppdrag, men däremot uppdrag inom marknadskontroll som avser energieffektivisering.

Elsäkerhetsverket och Energimyndigheten kontrollerar i vissa fall samma produkter. Energimyndigheten analyserar i sitt testlab produkternas energiprestanda medan Elsäkerhetsverket analyserar säkerheten i samma produkter. Energimyndighetens testlab-verksamhet är en liten del av myndighetens verksamhet. Energimyndigheten ingår i Swedacs marknadskontrollråd.

Energimyndigheten bedriver inom flera områden främjande och informationsverksamhet där målgruppen är allmänheten. Det gäller exempelvis frågor om energieffektivisering.

Energimyndigheten har fokus på energisektorn i stort

Energimyndighetens uppdrag avser energisystemet i stort. De som arbetar på Energimyndigheten har fokus på projektledning, statistik, forskningshandläggning, styrmedel och att främja energieffektiva lösningar. Myndighetens medarbetare har tillsammans en bred kompetens om energisystemets olika delar.

Energimyndigheten finansieras genom anslag

Energimyndigheten finansieras genom förvaltningsanslag och sakanslag. Myndigheten fördelar bidrag till forskning och affärsutveckling. Energimyndigheten disponerar också vissa avgiftsintäkter. Energimyndigheten administrerar i likhet med Elsäkerhetsverket viss uppbördsverksamhet.

Energimyndigheten är lokaliserad till Eskilstuna

Energimyndigheten hade 493 anställda 2023, vilket motsvarade 437 årsarbetskrafter. Myndigheten är lokaliserad till Eskilstuna och har varit det sedan den bildades 1998.

Myndigheten erbjuder medarbetarna möjlighet till distansarbete och en stor del av personalen bor på andra orter än i Eskilstuna, främst i Stockholm och övriga Mälardalen.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har i uppdrag att bedriva tillsyn kring regler avseende arbetsmiljö och arbetstider. Myndigheten ansvarar också för viss tillsyn vad gäller tobakslagen och miljöbalken. Arbetsmiljöverket tar fram föreskrifter och informerar om arbetsmiljölagstiftning.

Arbetsmiljöverket bedriver marknadskontroll avseende produkter för yrkesmässigt bruk som kan få påverkan på hälsa, miljö och säkerhet. Myndigheten prioriterar tillsyn av produkter som kan resultera i stora skador, exempelvis maskiner, lyftanordningar, stegar och personlig skyddsutrustning.

Målgruppen för Arbetsmiljöverkets tillsyn är främst arbetsgivare.

Arbetsmiljöverket bedriver tillsyn inom hälsa, miljö och säkerhet

Arbetsmiljöverket bedriver marknadskontroll som i likhet med Elsäkerhetsverket fokuserar på kontroll av att produkter uppfyller kraven i relevanta EU-direktiv, att det finns en korrekt CE-märkning och att bruksanvisningen är begriplig. Arbetsmiljöverket genomför också en stor mängd fysiska tillsynsbesök av arbetsplatser och utrustning på arbetsplatser.

Arbetsmiljöverket är medlem i marknadskontrollrådet som Swedac har ansvar för.

Arbetsmiljöverket finansieras genom anslag

Arbetsmiljöverket finansieras till 99 procent med anslag. Myndigheten har vissa intäkter av avgifter och andra ersättningar från främst myndigheter. Intäkterna avser exempelvis ersättningar för kostnader för gemensamma informationskampanjer mot arbetsrelaterad kriminalitet.

Myndigheten har också ansvar för vissa transfereringar till de centrala arbetsgivarorganisationerna och till vissa myndigheter som deltar i gemensamma projekt kring kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Arbetsgivarverket ansvarar inte för uppbörd.

Arbetsmiljöverket är en myndighet med bred expertkunskap

Arbetsmiljöverket bedriver verksamhet inom arbetsmiljö, hälsa och säkerhet i ett brett perspektiv. Elsäkerhetsverket har viss samverkan med Arbetsmiljöverket genom lokalsamverkan vid ett regionalkontor. Vid vissa händelser sker det att de två myndigheterna samverkar, exempelvis vid arbetsplatsolyckor och då främst kopplat till elsäkerhets- och brandperspektivet. Myndigheterna har drivit gemensamma projekt för att ta fram informationsmaterial kring elsäkerhet.

Givet att Arbetsmiljöverket har ansvar för en bred palett av frågor att bedriva tillsyn kring prioriterar de inte elsäkerhetsfrågor särskilt. Antalet elrelaterade arbetsplatsolyckor är relativt sett få till antalet jämfört med andra orsaker till arbetsplatsolyckor.

Arbetsmiljöverket har en regional organisation

Arbetsmiljöverket hade 682 anställda 2023, vilket motsvarade 655 årsarbetskrafter. Myndigheten är lokaliserad till 12 orter och huvudkontoret finns i Solna.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för strålskydd och säkerhet. Myndigheten arbetar för att skydda människor och miljö från exempelvis oönskad strålning inom områden som sjukvård, forskning, industri, kärnkraft, radioaktivt avfall, elektromagnetiska fält men också från naturlig strålning som solen.

Strålsäkerhetsmyndigheten bedriver verksamhet inom fem områden, normering, kunskapsöverföring, tillståndsprovning,

tillsyn och beredskap. Arbetet sker både nationellt och internationellt.

Inom sitt normeringsarbete utvecklar Strålsäkerhetsmyndigheten lagstiftning, policyer, strategier och styrmedel. Inom ramen för sitt internationella arbete deltar myndigheten i en rad internationella organisationer.

Kunskapsförsörjning innebär att myndigheten inhämtar, upprätthåller och sprider kunskap inom myndighetens ansvarsområde. Arbetet innebär bland annat forskningsfinansiering och forskningssamverkan, nationell kompetensförsörjning och nationell och internationell samverkan.

Inom ramen för tillståndsprövning prövar och beslutar Strålsäkerhetsmyndigheten om tillstånd enligt strålskydds- och kärntekniklagen. Tillsynen har fokus på kärnteknisk respektive annan joniserande strålning.

Personalen är experter inom strålsäkerhet och strålskydd

Strålsäkerhetsmyndigheten har särskild kompetens inom strålsäkerhet och strålskydd och har fokus på frågor som rör säkerhet, medicinteknik men också tillsyn. Myndigheten har samarbeten nationellt och internationellt för att utveckla och upprätthålla kompetens. Myndigheten ansvar för marknadskontroll inom sitt område och ingår i Swedacs marknadskontrollråd. Myndigheten bidrar genom bland annat forskningsverksamheten till kompetensförsörjning inom sektorn. Myndigheten rekryterar främst civilingenjörer och personer med forskningserfarenhet och sakkunskap inom sektorn.

Verksamheten finansieras med anslag och avgifter

Strålsäkerhetsmyndigheten finansieras med anslag och avgifter. Avgifterna avser tillstånd från tillståndshavare av kärnteknisk verksamhet och tillståndshavare till tillståndspliktig verksamhet enligt strålskyddslagen. Strålsäkerhetsmyndigheten ansvarar för att ta in uppbörd från bolag som driver kärnkraftverk. Myndigheten tar också in viss uppbörd ifrån icke-kärnteknisk verksamhet.

Verksamheten bedrivs i Solna och Katrineholm

Strålsäkerhetsmyndigheten hade 292 anställda 2023, vilket motsvarade 269 årsarbetskrafter. Verksamheten är lokaliserad till Solna och Katrineholm. Viss verksamhet bedrivs i Göteborg. Myndigheten omlokaliseras 2017 från Stockholm till Katrineholm, men har sedan 2023 sitt säte i Solna. Analyser har visat att myndigheten har en hög andel långpendlare, dvs. personer som arbetar i Katrineholm men bor i Stockholmsregionen.

Konsumentverket

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Myndigheten har ansvar för tillsyn och marknadskontroll inom myndighetens verksamhetsområde. Konsumentverket ska också tillgängliggöra information om konsumenters rättigheter och skyldigheter samt stärka konsumenters ställning på marknaden.

Konsumentverket bedriver tillsyn efter ett i stora delar nationellt regelverk. Det regelverk som Elsäkerhetsverket bedriver sin tillsyn utifrån är i stora delar en med EU harmoniserad lagstiftning. Viss reglering, exempelvis leksaksdirektivet är gemensamt. När myndigheterna behöver arbeta med gemensam kommunikation kring frågor har de ett väl fungerande samarbete.

Konsumentverket är medlem i marknadskontrollrådet som Swedac har ansvar för.

Konsumentverket är expert på konsumentfrågor

Konsumentverket rekryterar och anställer primärt jurister. Myndighetens kompetensprofil skiljer sig därmed tydligt från Elsäkerhetsverket.

I budgetpropositionen för 2024 aviserade regeringen att det ska prövas om Fastighetsmäklarinspektionen kan inordnas i Konsumentverket. Om regeringen väljer att gå vidare med en sådan sammanslagning innebär det att Konsumentverket får en bredare profil och ett än större fokus på juridiska frågor.

Konsumentverket finansieras genom anslag

Konsumentverket finansieras genom anslag. Myndigheten har vissa mindre avgiftsintäkter och redovisar också sanktionsavgifter enligt konsumentkreditlagen mot inkomsttitel.

Konsumentverket är lokaliserat till Karlstad

Konsumentverket hade 183 anställda 2023, vilket motsvarade 157 årsarbetskrafter. Myndigheten är lokaliserad till Karlstad. Myndigheten omlokaliseras från Stockholm 2008. Få medarbetare valde att flytta med och myndigheten fick nyrekrytera i princip samtliga medarbetare efter flytten till Karlstad.⁵⁴

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen arbetar med att minska risken för att människor och miljö skadas av kemikalier. Myndigheten kontrollerar att företag följer reglerna för kemiska produkter, bekämpningsmedel och kemikalier i varor. Kemikalieinspektionen prövar ansökningar om tillstånd för att sälja och använda bekämpningsmedel. Myndigheten medverkar i utveckling av lagstiftning och andra styrmedel nationellt, inom EU och internationellt.

Kemikalieinspektionen bedriver tillsyn och marknadskontroll

Kemikalieinspektionen och Elsäkerhetsverket arbetar på ett liknade sätt med marknadskontroll. Det gäller tillsyn av märkning och att bruksanvisningar är begripliga. Ingen av myndigheterna bedriver egen testverksamhet utan upphandlar tjänsten.

Kemikalieinspektionen är medlem i marknadskontrollrådet som Swedac har ansvar för.

⁵⁴ Riksrevisionen (2009) Omlokalisering av myndigheter (2009:30).

Kemikalieinspektionen finansieras genom anslag och avgifter

Kemikalieinspektionen finansieras med anslag och avgifter där intäkterna disponeras av myndigheten. Kemikalieinspektionen har ingen uppbörd.

Kemikalieinspektionen är experter på kemikaliekontroll

Kemikalieinspektionen bevakar att företagens och samhällets kemikaliekontroll sköts på ett bra sätt och enligt gällande regelverk. Det innebär bland annat att pröva ansökningar om tillstånd att få sälja och använda växtskyddsmedel och biocidprodukter innan de får användas. Det innebär även att utöva tillsyn över importörer och tillverkare av kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor och göra inspektioner.

Kemikalieinspektionen bedriver sin verksamhet i Sundbyberg

Kemikalieinspektionen hade 288 anställda 2023, vilket motsvarade 257 årsarbetskrafter. Myndigheten är lokaliserad till Sundbyberg.

6.7 För- och nackdelar med att inordna Elsäkerhetsverket i en annan myndighet

Risk för ett minskat fokus på elsäkerhetsfrågorna

Ett inordnande av Elsäkerhetsverket i någon av de redovisade myndigheterna skulle genomgående innebära att elsäkerhetsfrågorna riskerade att bli mindre synliga och att målkonflikter kan uppstå. De redovisade myndigheterna är alla betydligt större sett till antalet årsarbetskrafter. Det innebär att även om hela verksamheten vid Elsäkerhetsverket flyttades till någon av dessa kommer elsäkerhetsfrågorna att bli en liten del av den nya myndighetens verksamhet. Det finns en risk för nedprioritering av elsäkerhetsarbetet. Elsäkerhetsfrågorna kommer att konkurrera med andra bredare frågor. En myndighet med ett bredare uppdrag behöver bedriva både tillsyn och informationsverksamhet utifrån ett bredare perspektiv. Tillsyn av elsäkerhet kräver sakkunskap. De

synergier som kan komma av att samordna verksamheter rör i första hand administrativa kostnader och funktioner, inte sakfrågorna.

Bredare uppdrag för myndigheterna

Elsäkerhetsverket och Energimyndigheten verkar båda inom energiområdet och har visst samarbete inom produktkontroll. Energimyndigheten har redan ett brett uppdrag som skulle breddas ytterligare och skulle göra myndigheten än mer komplex. Vidare är Energimyndighetens uppdrag till övervägande del ett främjandeuppdrag och ofta eftersträvas att hålla isär främjande från tillsyn. Det kan finnas vissa samordningsvinster kring information till allmänheten men det kan också uppstå målkonflikter mellan information om exempelvis energieffektivisering och elsäkerhet.

Elsäkerhetsverket och Strålsäkerhetsmyndigheten är båda tillsynsmyndigheter med fokus på säkerhetsfrågor. Kompetens inom strålning är dock inte detsamma som kompetens inom elsäkerhet. Det ökade fokuset på byggande av ny kärnkraft innebär att Strålsäkerhetsmyndigheten behöver expandera och kraftsamla kring det. Det skulle innebära en stor utmaning för myndigheten att samtidigt bredda sin verksamhet till elsäkerhet.

Elsäkerhetsverket och Arbetsmiljöverket är båda tillsynsmyndigheter med samverkan vad gäller arbetsplatsolyckor. Medan Arbetsmiljöverkets tillsyn omfattar hela bredden av arbetsplatsolyckor och är inriktat på arbetsgivarna, är Elsäkerhetsverkets tillsyn begränsad till elsäkerhet men brett inom alla områden i samhället. Arbetsmiljöverket är en stor myndighet med en tydlig uppgift. En samordning skulle kräva att elsäkerhetsfrågorna lyfts fram och tydliggörs. Det är inte självklart att elsäkerhetsfrågorna skulle prioriteras.

Det finns beröringspunkter mellan Elsäkerhetsverket och Konsumentverket respektive Kemikalieinspektionen i tillsyn och marknadskontroll och det finns samverkan mellan myndigheterna. Kompetensprofilerna skiljer sig väsentligt åt där Konsumentverket har juridisk kompetens och Kemikalieinspektionen kompetens på kemikalieområdet medan Elsäkerhetsverkets anställda har en helt annan profil. Vidare pågår en prövning om Fastighetsmäklarinspektionen ska inordnas i Konsumentverket.

Risk för målkonflikter mellan förvaltningsuppgifter

Ungefär 65 procent av Elsäkerhetsverkets verksamhetskostnader avser tillsyn och 25 procent avser informationsverksamhet. Elsäkerhetsverket använder information som en kanal för att nå ut med gällande regler och med resultaten av sin tillsyn. Myndigheten tar fram information och informationsmaterial riktad till allmänhet och företag. Genom att informera minskar behovet av tillsynsbesök.

Strålsäkerhetsmyndigheten och Kemikalieinspektionen bedriver sitt tillsynsarbete genom inspektioner och granskningar av föreskrifter och underlag i likhet med Elsäkerhetsverket. Elsäkerhetsverkets tillsyn är inriktad på fleråriga tillsynsprogram som främst bygger på bedömning av tillsynsbehov, erfarenheter från tidigare genomförd tillsyn och enskilda händelser. Elsäkerhetsverket har i sin marknadskontroll också fokus på konsumenträttsliga frågor. Att samordna myndigheternas verksamhet skulle sannolikt innebära att detta perspektiv tonas ned eller försvinner.

Information, tillsyn, marknadskontroll och sanktioner är uppgifter som alla tillsynsmyndigheterna arbetar med på olika sätt.

Att inordna Elsäkerhetsverket i Energimyndigheten kan leda till målkonflikter mellan tillsyn och främjandeverksamhet. Regeringen har uttalat att man bör vara restriktiv med att ha tillsyn och främjandeuppgifter i samma myndighet. Det var också skälet till att Energimarknadsinspektionen flyttas från Energimyndigheten.

Den interna styrningen utmanas

Ytterligare en utmaning vid en samordning av flera myndigheter är den interna styrningen och kulturen i myndigheterna. Samordningen tar ofta tid att implementera i den interna styrningen och kraft ifrån verksamheten. Det handlar dels om behovet av att samordna och formulera den nya uppdraget, formera och ensa processer, dels om att forma en ny gemensam kultur i myndigheten. Omställning kan underlättas av om personalen förstår vad omställningen kan innebära och av agila arbetssätt.⁵⁵

Att forma nya gemensamma processer kring tillsyn, sanktioner etcetera kan ta tid. Det kan vara en utmaning att forma processer

⁵⁵ Statskontoret (2023) Myndigheter ställer om – erfarenheter av snabba omställningar (OOS:48).

utifrån i vissa fall skilda regelverk. Det kan också vara en utmaning att samordna en mindre organisation med kortare beslutsvägar till att bli del av en betydligt större organisation.

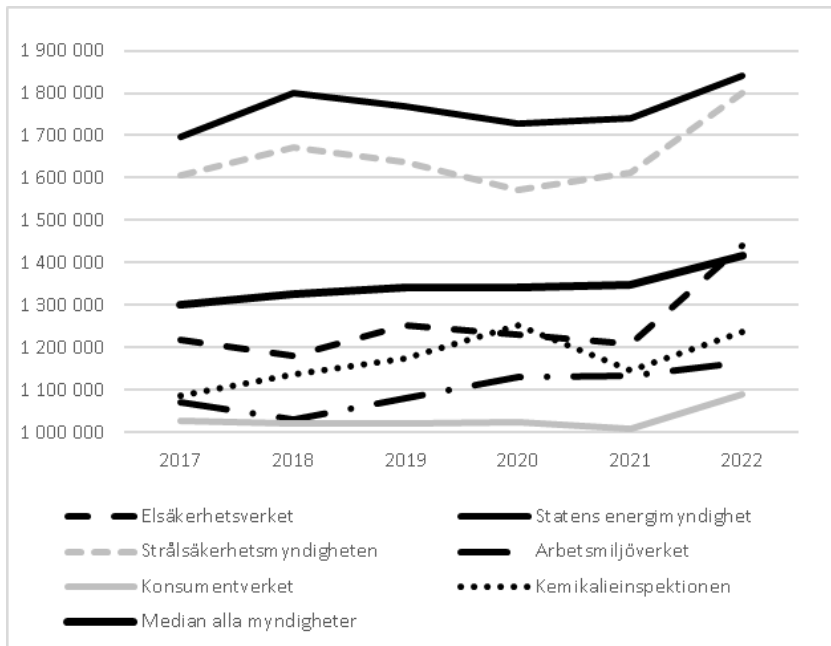
Samordningen innebär att sakfrågorna hamnar i en annan kontext och får en annan prioritering. Det som var huvudfokus tidigare blir plötsligt en fråga som inte är i centrum. Organisatoriskt kanske frågorna inte hanteras samlat på motsvarande sätt som tidigare.

Elsäkerhetsverkets kostnader per årsarbetskraft är i nivå med medianen i de statliga myndigheterna

Utredningen har jämfört myndigheternas kostnader per årsarbetskraft. Jämförelsen visar att Elsäkerhetsverkets kostnad per årsarbetskraft har ökat över tid och var 2022 i nivå med medianen för samtliga myndigheter i staten. Kostnaden per årsarbetskraft i Elsäkerhetsverket ökade mellan 2021 och 2022. En förklaring är ökade kostnader för lokaler i samband med flytt.

Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen och Konsumentverket har generellt lägre kostnader per årsarbetskraft jämfört med medianen för samtliga myndigheter i staten. Strålsäkerhetsmyndigheten och Energimyndigheten har en generellt sett högre kostnad per årsarbetskraft jämfört med medianen för samtliga statliga myndigheter och jämfört med Elsäkerhetsverket.

Figur 6.1 Myndigheternas kostnad per årsarbetskraft över tid (kronor)



Oklara administrativa vinster

Att samordna två myndigheter antas ofta leda till samordningsvinster. Tidigare analyser visar att de administrativa samordningsvinster som kan uppnås gäller lokaler och vissa administrativa funktioner. Tänkbara samordningsvinster tar ofta flera år, ibland upp mot fem till sju år att realisera. Analyser visar att ett inordnande av en myndighet i en annan kan bidra med ökade kostnader under en övergångsperiod. Det kan vara dubbla och utökade hyreskostnader, att det tar tid och resurser att samordna den interna styrningen vilket kan leda till ökad administration under en period.

Om de myndigheter som samordnas ska bibehålla sina uppgifter kan det på sikt bli vissa samordningsvinster exempelvis vad gäller lokalkostnader, ekonomiadministration (arbete med årsredovisning och miljöledning exempelvis) och HR-funktioner. Det kan gälla vissa lönekostnader som en mindre GD-lön. Detta är

samordningsvinster som kan antas uppstå oavsett vilken myndighet Elsäkerhetsverket samordnas med.

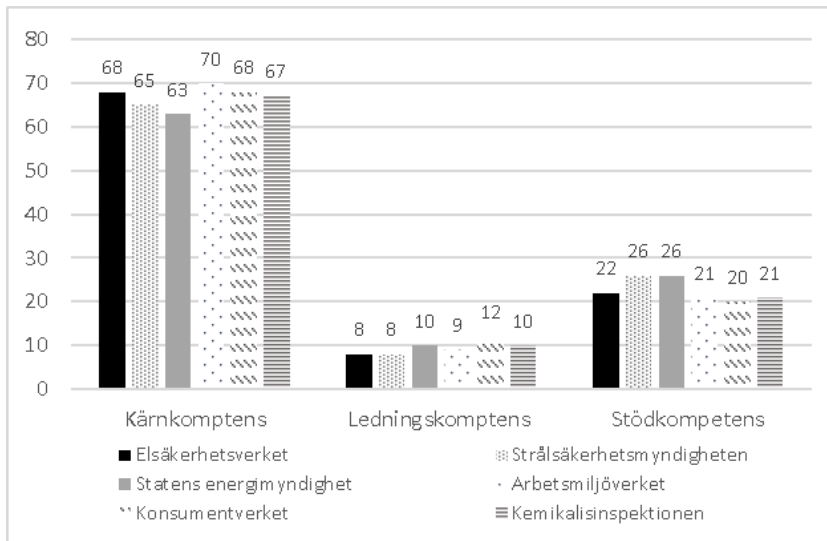
Elsäkerhetsverkets huvudkontor är lokaliserat till Kristinehamn. Myndigheten har ett lokalkontrakt som löper till oktober 2029. Som utredningen visat på är ingen av de myndigheter som utredningen ser som möjliga exempel att samordna Elsäkerhetsverket med lokaliserade till Kristinehamn. Som utredningen också diskuterat har ingen av de myndigheter som redovisats en regional organisation som överensstämmer med den som Elsäkerhetsverket har. Vad gäller lokalkostnader kan man därför först 2029 uppnå samordningsvinster i form av eventuellt minskade lokalkostnader. Eftersom Elsäkerhetsverket är avgiftsfinansierat behöver ökade kostnader finansieras med elsäkerhetsavgiften.

Andelen personal med stöd- och ledningskompetens är jämförelsevis låg

Vid en samordning av två myndigheter antas det finnas möjlighet till samordningsvinster, främst vad gäller stödkompetens. Ett antagande är att andelen stödkompetens generellt sett är större i mindre myndigheter. En jämförelse mellan de myndigheter som utredningen lyfter som exempel som möjliga att samordna Elsäkerhetsverket med visar att andelen av personalen som kategoriseras som stödkompetens är lägre jämfört med Energimyndigheten och Stålsäkerhetsmyndigheten och i jämförbar nivå med Arbetsmiljöverket, Konsumentverket och Kemikalieinspektionen. Detta trots att övriga myndigheter är betydligt större än Elsäkerhetsverket.

Motsvarande bild framträder också vad gäller andelen ledningskompetens. I Elsäkerhetsverket har 8 procent av personalen ledningskompetens. Strålsäkerhetsmyndigheten har motsvarande andel, medan andelen är högre i övriga jämförda myndigheter.

Figur 6.1 Personalens sammansättning (andel av personalen)



Kommentar: Uppgifterna om personalens sammansättning samlas årligen in av Arbetsgivarverket. *Kärnkompetens* avser personal med sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde. *Ledningskompetens* avser personal med formellt personalansvar som har till uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet på olika nivåer, oberoende av om ledningsuppgifterna avser kärn- eller stödverksamhet. *Stödkompetens* avser personal med stödfunktion för lednings- och kärnkompetens utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde (AgVFS 2003:7 A2).

Elsäkerhetsverket administrerar uppbörd avseende elberedskapsavgiften och nätövervakningsavgiften. En samordning med en annan myndighet skulle inte påverka detta.

En samordning kräver på sikt att verksamheten samlokaliseras

Elsäkerhetsverket har lokaler i Kristinehamn, Stockholm, Umeå och Hässleholm. För att uppnå samordningsvinster med en annan myndighet skulle verksamheten behöva omlokaliseras. Analyser av omlokalisering pekar på flera konsekvenser. En mindre andel av personalen väljer i allmänhet att följa med till den nya orten. Det innebär att verksamheten tappar kompetens och i många fall har myndigheten behövt en nystart på den nya orten. Det är enbart om den nya lokaliseringen finns inom pendlingsavstånd som en del av personalen väljer att vara kvar vid myndigheten.

När Elsäkerhetsverket omlokaliseras 2008 till Kristinehamn följde ingen i personalen med från Stockholm till den nya orten. En

omlokalisering skulle även i detta fall sannolikt ge motsvarande effekt. Utvärderingar visade motsvarande när Konsumentverket omlokalisades till Karlstad. Av de exempel på myndigheter som utredningen lyfter som möjliga att samordna Elsäkerhetsverket med är det enbart Konsumentverket som är lokaliserat i samma region. De övriga är lokaliserade till Eskilstuna, Katrineholm, Solna eller Sundbyberg.

En samordning kräver att flera föreskrifter ses över

En samordning av Elsäkerhetsverket med en annan myndighet innebär att flera föreskrifter behöver ses över. En analys visar att Elsäkerhetsverket nämns i 24 förordningar och i Tullagen (2016:253).

6.7.1 Elsäkerhetsverket bör kvarstå som en egen myndighet

Utredningen bedömning: De skäl som anfördes för att inrätta Elsäkerhetsverket som en egen myndighet är alltjämt giltiga. Myndighetens verksamhet behöver ha en stark ställning som är tydlig för allmänhet och företag. Verksamheten kräver tekniskt avancerad kompetens av ett speciellt slag som ger få samordningsvinster med annan myndighet.

Utredningen bedömer att Elsäkerhetsverket fungerar väl, är effektiv samt har en låg andel personal med lednings- och stödkompetens. Elsäkerhetsverket bör kvarstå som egen förvaltningsmyndighet med nuvarande ansvarsområde. Myndigheten bör även fortsatt ha sitt säte i Kristinehamn.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen anser att det finns få verksamhetsmässiga vinster för staten att samordna Elsäkerhetsverket med en annan myndighet. Elsäkerhetsverket är expertmyndigheten i staten vad gäller elsäkerhet. Att samordna verksamheten med en annan myndighet riskerar att medföra ett minskat fokus på frågor som rör elsäkerhet. Det kommer medföra ett bredare uppdrag för den myndighet som verksamheten

samordnas med och medföra risk för målkonflikter vad gäller förvaltningsuppgifter.

Utredningen anser att Elsäkerhetsverket fullgör sitt uppdrag och verksamheten bedrivs effektivt. Verksamhetskostnaden per årsarbetskraft är i nivå med medianmyndigheten i staten. Myndigheten redovisar en något längre andel stödkompetens bland personalen jämfört med de tillsynsmyndigheter som utredningen jämfört med. Detsamma gäller andelen med ledningskompetens. Utredningen bedömer att staten inte kan organisera verksamheten på ett annat sätt och få motsvarande effektivitet.

Erfarenheter av samordning av myndigheter har visat att det tar mellan fem och sju år för att samordna verksamheter. Erfarenheter visar också att man antar att det ska gå att få administrativa vinster vid en samordning i form av minskade kostnader för stödverksamhet. Utredningen är tveksam till att så är fallet. Den stödverksamhet som finns vid myndigheten är nära kopplad till kärnverksamheten, t.ex. vad gäller informationsverksamhet. Även om myndigheten inte behöver upprätta egen årsredovisning eller budgetunderlag behöver verksamheten fortsatt ingå i en årsredovisning eller budgetunderlag. Om verksamheten samordnas med en annan kommer den fortsatt att behöva en chef med ett övergripande ansvar.

En samordning av Elsäkerhetsverket med en annan myndighet innebär på sikt en omlokalisering. Vid en omlokalisering finns en risk att personal väljer att inte följa med till den nya orten. Som utredningens analys visar har Elsäkerhetsverket en roll i energiomställningen. Givet kommande behov av utbyggnad och reinvestering i elsystemet kommer rollen sannolikt att bli än viktigare i framtiden. Kostnaden för att ersättningsrekrytera på en ny ort är svår att uppskatta. De myndigheter som utredningen prövat att samordna Elsäkerhetsverket med är lokaliserade till orter med ett högre löneläge jämfört med Kristinehamn.

Regeringens bedömning är att statlig närvaro och service i hela landet är viktigt för att förenkla för enskilda och öka medborgarnyttan. Därmed upprätthålls statsförvaltningens legitimitet och förtroende.⁵⁶ En samordning av Elsäkerhetsverket med en annan myndighet skulle sannolikt medföra att den statliga närvaron i Värmland minskar.

⁵⁶ Prop. 2023/24:1, utgiftsområde 2, avsnitt 4.5.1

6.8 Förslagets konsekvenser

Utredningen lämnar förslag om en ändring i Elsäkerhetsverkets instruktion och att ansvaret för budgetering och uppföljning av elberedskapsavgiften och kostnadstäckningen flyttas från Elsäkerhetsverket till Svenska kraftnät. Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser i förhållande till bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen.