



Prioritering av samhällsviktiga elanvändare

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 2010/11:56 om prioritering av samhällsviktiga elanvändare och en motion som har väckts med anledning av propositionen. I propositionen föreslås ändringar i en paragraf i ellagen (1997:857). Genom regeringens förslag skapas en möjlighet att styra knappa eltillgångar till prioriterade samhällsviktiga elanvändare om det skulle uppstå en sådan situation med elbrist att balansen mellan produktion och förbrukning inte skulle kunna upprätthållas på något annat sätt än genom fränkoppling. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om hur överföring av el till elanvändare får begränsas eller avbrytas. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Propositionen	6
Motionen	10
Utskottets ställningstagande	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Propositionen	12
Följdmotionen	12
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Prioritering av samhällsviktiga elanvändare

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857). Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:56 och avslår motion 2010/11:N2.

Stockholm den 12 april 2011

På näringsutskottets vägnar

Maria Wetterstrand

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Maria Wetterstrand (MP), Jessica Polfjärd (M), Lars Johansson (S), Hans Rothenberg (M), Carina Adolfsson Elgestam (S), Olof Lavesson (M), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Ann-Kristine Johansson (S), Eva Flyborg (FP), Börje Vestlund (S), Karin Åström (S), Lars Isovaara (SD), Kent Persson (V), Borianana Åberg (M), Ingemar Nilsson (S), Helena Lindahl (C) och Mikael Oscarsson (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas

- proposition 2010/11:56 om prioritering av samhällsviktiga elanvändare
- en motion som har väckts med anledning av propositionen.

Bakgrund

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) redovisade i november 2004 ett uppdrag från den dåvarande socialdemokratiska regeringen att belysa frågan om att kunna styra knappa eltillgångar till prioriterade elanvändare utifrån ett tekniskt och juridiskt perspektiv. I november 2007 presenterade Energimyndigheten i en rapport¹ ett ytterligare uppdrag från regeringen att i samverkan med Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) och andra berörda myndigheter fortsätta arbetet med att skapa möjligheter för att i framtid kunna styra knappa eltillgångar till prioriterade elanvändare. Rapporten remissbehandlades.

I 2008 och 2009 års regleringsbrev gav regeringen Energimyndigheten i uppdrag att förbereda och genomföra regionala försök och andra förberedande åtgärder i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Energi, Svenska kraftnät, Krisberedskapsmyndigheten (numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) och andra berörda myndigheter och aktörer, så att en första landsomfattande planeringsomgång för prioritering av elanvändare vid elbrist skulle kunna genomföras under 2011. Uppdraget redovisades i november 2009 i rapporten Styrel: Prioritering av elanvändare vid elbrist – Slutrapport från Energimyndighetens Styrel-projekt åren 2008–2009. I rapporten föreslogs en planeringsprocess i nio olika punkter. Även den rapporten har remissbehandlats. Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten har under hand beretts möjlighet att lämna synpunkter på det lagförslag som lämnats till Lagrådet. Myndigheternas svar har bifogats ärendet.

Lagrådet har avstyrkt det förslag om att ändra 8 kap. 2 § andra stycket ellagen (1997:857) som innebär att man tar bort dels en bestämmelse som slår fast en s.k. rättvisepincip, dels en bestämmelse om vikten av att beakta koncessionshavares åtaganden när det gäller leveranssäkerhet. Lagrådet har dessutom haft synpunkter på ärendets beredning.

¹ Prioritering av elanvändare vid elbrist – Slutrapport från Energimyndighetens Styrel-projekt åren 2004–2007 (ER 2007:38).

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas frågan om hanteringen av de ytterst sällsynta situationer som kräver avbrott eller begränsningar av elkonsumtionen för att balansen i elsystemet ska kunna upprätthållas. Sådana situationer kan bli aktuella först om andra åtgärder visar sig vara otillräckliga för att upprätthålla balansen i elsystemet. Regeringen föreslår att dagens ordning med möjlighet till s.k. roterande belastningsfrånkoppling ska ersättas med en ordning där el i stället styrs till samhällsviktiga prioriterade elanvändare. Det nya systemet kallas Styrel.

Förslaget utgår från att det även fortsättningsvis ska vara Svenska kraftnät som centralt beordrar frånkoppling och beslutar om hur den ska göras. Utgångspunkten för besluten ska vara att säkerställa tillförseln av el till prioriterade samhällsviktiga användare. Underlaget för frånkopplingsbesluten ska tas fram inom ramen för en planeringsprocess på central, regional och lokal nivå. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om hur överföring av el till elanvändare får begränsas eller avbrytas. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag om ändring i ellagen och avslår en motion med krav på att propositionen ska avslås.

Propositionen

Inledning

Svenska kraftnät, som är systemansvarig myndighet i Sverige, ska se till att det råder balans i elnätet. Med systemansvar avses ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el. Systemansvaret regleras i 8 kap. ellagen och i förordningen (1994:1806) om systemansvaret för el.

I ellagen anges hur en bristsituation ska hanteras när det inte råder höjd beredskap. Åtgärder ska i första hand vidtas på produktionssidan. Den systemansvariga myndigheten får beordra elproducenter att, mot marknadsmässig ersättning, öka eller minska produktionen av el (8 kap. 2 § första stycket). Det finns även störningsreserver i elproduktionen och en statligt upphandlad effektreserv som kan utnyttjas om det uppstår en ansträngd elförsörjningssituation. Om detta inte skulle räcka för att upprätthålla balansen i systemet får den systemansvariga myndigheten beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till användare (8 kap. 2 § andra stycket). Begränsning och avbrytande av överföring av el till användare ska enligt nuvarande lydelse av 8 kap. 2 § andra stycket ellagen, i den utsträckning det är möjligt, ske så rättvist som möjligt, och koncessionshavarens åtaganden om leveranssäkerhet ska beaktas. Satsen ”så rättvist som möjligt” anses innebära att s.k. roterande belastningsfrånkoppling ska tillämpas (prop. 1996/97:136 s. 74). Det betyder att elöverföringen avbryts till ett visst område under en begränsad tidsperiod för att sedan återupptas medan den avbryts i ett annat område.¹

Prioritering av elanvändare vid elbristsituationer

Enligt regeringens förslag ska, i den utsträckning systemansvaret medger det, begränsning och avbrytande av överföring av el genomföras så att samhällsviktiga elanvändare prioriteras. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska kunna meddela föreskrifter om de åtgärder som

¹ Kriteriet innebär också att den roterande bortkopplingen inte påbörjas i samma område varje gång utan att man försöker sprida detta så mycket som möjligt (prop. 1996/97:136 s. 171).

behövs för att öka eller minska produktionen av el och för att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. Samtidigt föreslår regeringen att de två tidigare nämnda bestämmelserna i 8 kap. 2 § andra stycket ellagen ska tas bort. Som redogjorts för ovan slår den ena av dessa bestämmelser fast en rättvisepprincip och den andra vikten av att koncessionshavares åtaganden om leveranssäkerhet ska beaktas i den utsträckning det är möjligt.

Regeringen bedömer att underlag från planeringsprocessen inom ramen för Styrel bör vara utgångspunkt för den systemansvariga myndighetens (Svenska kraftnät) beslut om att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. Länsstyrelsen bör, såsom myndighet med särskilt ansvar för krisberedskap inom ramen för det geografiska områdesansvar som den har, sammanställa underlaget med prioritering av ellinjer åt Svenska kraftnät. Kriterierna för prioriteringen bör enligt regeringen fastställas i förväg och framgå av förordning eller av föreskrifter.

Svenska kraftnät ska fatta beslut om frånkoppling

Införandet av Styrel innebär att den systemansvariga myndigheten Svenska kraftnät liksom tidigare får ansvar för att besluta om att beordra frånkoppling och hur denna ska göras utifrån de tekniska förutsättningar som råder.

Energimyndighetens lagförslag i den remitterade rapporten från november 2009 innebar att den systemansvariga myndigheten skulle få beordra frånkoppling i enlighet med en prioriteringsordning som var beslutad av länsstyrelsen. Detta innebär att besluten om själva prioriteringsordningen enligt myndighetens förslag inte skulle komma att fattas på central nivå av Svenska kraftnät. De skulle inte heller fattas i den uppkomna situationen då effektbrist råder. I stället skulle besluten ha fattats i förväg av länsstyrelsen och uppdaterats vart fjärde år.

Flera remissinstanser, däribland Eon Elnät Sverige AB, har påpekat att rapportens förslag har svagheter och brister när det gäller besluten om frånkoppling och beordringskedjan. Kammarrätten i Stockholm och Förvaltningsrätten i Stockholm har ansett att frågan om rätten att överklaga länsstyrelsens i förväg fattade beslut om prioriteringsordning inte är utredd.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att det finns oklarheter när det gäller dessa frågor och frångår Energimyndighetens lagförslag.

Enligt regeringens uppfattning bör länsstyrelserna alltså inte i förväg besluta om någon prioriteringsordning som Svenska kraftnät ska följa. Däremot bör Svenska kraftnät vid sitt beslutsfattande utgå från ett underlag som är framtaget på central, regional och lokal nivå för att systemet ska fungera så optimalt som möjligt.

Länsstyrelsernas roll

Strukturen för det svenska krishanteringssystemet bygger på ansvarsprincipen och geografiskt områdesansvar. Principerna innebär att inom ett geografiskt område ansvarar ett områdesansvarigt organ för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. På regional nivå är länsstyrelsen områdesansvarigt organ. Länsstyrelsens uppgifter vid krisberedskap och höjd beredskap regleras i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Regeringens förslag innebär inga nya obligatoriska uppgifter för länsstyrelserna. De uppgifter som länsstyrelsen får i Styrels planeringsprocess är enligt regeringen en del av det geografiska områdesansvaret. Länsstyrelserna ska i planeringsprocessen för en elbristsituation initiera, samordna och leda planeringen för i vilken prioriteringsordning som begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare inom respektive län ska genomföras i händelse av förutsedd eller plötsligt uppkommen kortsiktig elbrist. Länsstyrelserna ska samverka med bl.a. kommunerna i länet för att ta fram beslutsunderlag om hur elledningarna ska rangordnas när Svenska kraftnät beslutar om att beordra fränkoppling.

Länsstyrelserna har även i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag av regeringen att samordna planeringen för i vilken prioritetsordning som begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare inom länet ska genomföras i händelse av förutsedd eller plötsligt uppkommen elbrist samt, på förslag från kommunerna, sammanställa underlag om hur elledningarna ska rangordnas.

Ersättning till länsstyrelserna

När det gäller ersättningsfrågor för tillkommande utgifter för myndigheterna för Styrel hänvisar regeringen till den bedömning som den dåvarande socialdemokratiska regeringen gjorde i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133). I den propositionen uttalas bl.a. att det övergripande ansvar som staten har för att skapa en fredstida förstärkt förmåga inte innebär att staten har ett finansieringsansvar för alla de åtgärder som behöver vidtas. Utgångspunkten är i korthet att åtgärder ska finansieras antingen inom ramen för ordinarie verksamhet eller genom anslaget Krisberedskap. I propositionen (s. 112 f.) anges vidare:

Den finansiering som sker genom utgiftsområde 6, Försvar samt beredskap mot sårbarhet, kan och ska [...] bara avse sådana åtgärder som vidtas på marginalen av samhällets totala förmåga och som har stor betydelse på enskilda områden vars funktion är av väsentlig betydelse för den totala förmågan. [...] Grundprincipen är att de kostnader som utförs i direkt anslutning till krisberedskapshöjande åtgärder för svåra påfrestningar på samhället i fred får belasta anslaget för åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och inom det civila försvaret (anslaget 7:5 Krisberedskap). Kostnader för grundlägg-

gande administration och planering, generell kompetensutveckling och deltagandet i krisberedskapsarbetet bör i princip bäras av den ansvariga aktören själv.

Styrels planeringsprocess är enligt regeringens uppfattning en sådan uppgift som vidtas "på marginalen av samhällets totala förmåga". Det finns därför vissa möjligheter att få medel via det krisberedskapsanslag som disponeras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I övrigt förutsätts myndigheterna, däribland länsstyrelserna, finansiera åtgärderna inom befintliga förvaltningsanslag.

Lagrådets synpunkter

Energimyndighetens lagförslag skulle enligt regeringen inte medföra att den nuvarande ordningen med roterande fränkoppling ersätts med en ordning där elen styrs till prioriterade samhällsviktiga användare. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen om att begränsning och avbrytande ska ske "så rättvist som möjligt" tas bort. Bestämmelsen om att koncessionshavarens åtaganden om leveranssäkerhet ska beaktas under vissa förutsättningar bör enligt regeringen också tas bort eftersom det, enligt uppgift från Energimyndigheten, inte finns några sådana åtaganden. Enligt regeringens uppfattning måste således de båda bestämmelser som i dag finns i 8 kap. 2 § andra stycket ellagen slopas.

Lagrådet har anfört att det inte kunnat försäkra sig om att de två bestämmelserna som föreslås utgå kommer att få motsvarigheter i en förordning och att det därför, och med hänsyn till den bristande beredningen av ärendet, inte anser sig kunna godta förslaget att slopa de två bestämmelserna och avstyrker därmed den delen av förslaget.

Med anledning av Lagrådets synpunkter och för att tydliggöra utgångspunkten för förslaget om att styra el till prioriterade användare för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner anser regeringen att det är lämpligt att i 8 kap. 2 § andra stycket ange inriktningen på den ordning som ska ersätta den roterande fränkopplingen. Regeringen föreslår således att det i lagen anges att, i den utsträckning systemansvaret medger, begränsning och avbrytande av överföring ska genomföras så att samhällsviktiga elanvändare prioriteras.

När det gäller Lagrådets synpunkter på beredningen av ärendet påpekar regeringen i propositionen bl.a. att det lagförslag som finns i lagrådsremissen inte skiljer sig från den remitterade rapportens förslag vare sig när det gäller ordningen för fränkoppling eller när det gäller planeringsprocessen, samt att regeringen har begärt synpunkter på både rapporten och ett utkast till lagrådsremiss. Dessutom tillgodoses remissinstansernas synpunkter i huvudsak enligt regeringens förslag. Svaren vid underhandsremissen har, som redogjorts för ovan, även sammanställts i ärendet. Regeringen anser därmed att kravet i 7 kap. 2 § regeringsformen på att vid beredning av ärenden inhämta behövliga upplysningar och yttranden får anses uppfyllt.

Detaljerna i frånkopplingsprocessen ska regleras i förordning och föreskrifter

Den nya ordningen där el ska styras till prioriterade samhällsviktiga elanvändare kräver detaljerade bestämmelser. Några sådana motsvarande bestämmelser finns inte för dagens metod för frånkopplingsprocessen. När nu detaljerade bestämmelser ska tas fram bör dessa enligt regeringens uppfattning införas i förordning och föreskrifter på lägre nivå. Bestämmelsen som hittills funnits i 8 kap. 2 § tredje stycket föreslås därför bli ändrad. Det tredje stycket bör utformas som ett bemyndigande till regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att få meddela föreskrifter om de åtgärder som behövs för att öka eller minska produktionen av el och för att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare.

Begreppet elbrist

Energimyndigheten har i den remitterade rapporten från november 2009 föreslagit en legaldefinition av begreppet elbrist. Flera remissinstanser har haft synpunkter på själva begreppet och även på innehållet i definitionen.

Regeringens uppfattning är att det inte finns behov av någon definition av begreppet elbrist. Systemansvaret inbegriper att balans mellan elproduktion och elkonsumention ska upprätthållas. Det är för att utöva systemansvaret som begränsande åtgärder får vidtas på konsumtionssidan. Regeringen uppger att detta redan i dag framgår av ellagen och att det är tillräckligt för att ringa in de situationer när skyddsåtgärder vid elbrist får vidtas. Regeringens avsikt har inte varit att någon ändring i detta avseende ska genomföras. Det är således även fortsättningsvis endast vid sådan elbrist att balansen mellan produktion och förbrukning inte kan upprätthållas på något annat sätt, exempelvis genom beordrad produktion, som frånkoppling får tillämpas som en yttersta åtgärd. Regeringen frångår alltså Energimyndighetens förslag på en definition av begreppet elbrist i ellagen.

Motionen

I motion 2010/11:N2 (MP, V) framförs att en proposition som rör konsekvenserna vid elbrist skulle stärkas av ett förtydligande att det primära målet är att elbrist inte ska uppstå. Om elbrist ändå skulle uppstå är det viktigt att ha en strategi för hur detta ska hanteras, anför motionärerna. De påpekar att förslaget om prioritering av samhällsviktiga elanvändare har bemötts av kritik för oklarheter från flertalet remissinstanser och nämner som exempel att Kammarrätten i Stockholm har framfört att förslaget inte bör läggas till grund för lagstiftning förrän det klargjorts vad definitionen av elbrist innebär, att Eon Elnät Sverige AB uppgett att förslaget är oklart vad gäller beslut om frånkoppling och att en länsstyrelse meddelat oro kring hur länsstyrelsernas utökade uppgifter i förslaget ska finansieras.

Vidare erinrar motionärerna om att andra remissinstanser framhållit att det är oklart om den prioritering som länsstyrelsen ska samordna går att överklaga och att Lagrådet avstyrkt förslaget på grund av oklarheterna och skrivit att ”osäkerheten om vad förordningen kan komma att innehålla är påtaglig”.

Motionärerna anser att oklarheterna bör klargöras innan förslaget läggs fram och anser att riksdagen ska avslå propositionen.

Utskottets ställningstagande

Det är av stor vikt att samhällsviktig verksamhet kan fortgå även vid extraordinära störningar. Genom förslaget skapas en möjlighet att styra knappa eltillgångar till prioriterade samhällsviktiga elanvändare om det skulle uppstå en sådan sällsynt situation med eleffektbrist att balansen mellan produktion och förbrukning inte skulle kunna upprätthållas på något annat sätt än genom frångoppling av vissa elanvändare. Enligt utskottets uppfattning har de tveksamheter som ursprungligen fanns i förslaget undanröjts. Utskottet noterar t.ex. att det nuvarande förslaget till skillnad från den remitterade rapporten inte innehåller något förslag på en legaldefinition av elbrist, att det är den systemansvariga myndigheten som även fortsättningsvis centralt ska fatta beslut om frångoppling och att länsstyrelserna inte åläggs några obligatoriska uppgifter. Dessutom anges nu i lagförslaget inriktningen på den ordning som ska ersätta den roterande frångopplingen.

Med det anförda tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker motion 2010/11:N2 (MP, V).

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2010/11:56 Prioritering av samhällsviktiga elanvändare:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).

Följdmotionen

2010/11:N2 av Lise Nordin och Kent Persson (MP, V):

Riksdagen avslår regeringens proposition 2010/11:56 Prioritering av samhällsviktiga elanvändare.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i ellagen
(1997:857)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 2 § ellagen (1997:857) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.**2 §**

Den systemansvariga myndigheten får, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra elproducenter att, mot marknadsmässig ersättning, öka eller minska produktionen av el.

Om systemansvaret inte kan utövas genom åtgärder som nämns i första stycket, får den systemansvariga myndigheten, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. I den utsträckning systemansvaret så medger *skall* begränsning och avbrytande av överföringen genomföras så *rättvist som möjligt*. Därvid *skall*, i den utsträckning det är möjligt, *koncessionshavarens åtaganden beträffande leveranssäkerhet beaktas*.

Närmare föreskrifter om den systemansvariga myndighetens befogenheter *enligt* första och andra styckena *meddelas* av regeringen.

Om systemansvaret inte kan utövas genom åtgärder som nämns i första stycket, får den systemansvariga myndigheten, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. I den utsträckning systemansvaret så medger *ska* begränsning och avbrytande av överföringen genomföras så *att samhällsviktiga elanvändare prioriteras*.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om de åtgärder som behövs för att öka eller minska produktionen av el enligt första stycket och för att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare enligt andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.