



Kommittédirektiv

Framtidens elnätsavgifter och indelning på två nivåer av elnäten i Sverige

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juli 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att analysera och ta fram förslag för en ändamålsenlig reglering av elnätsavgifterna. I uppdraget ingår det att analysera införandet av två nivåer för elnäten i Sverige. Det ingår också i uppdraget att analysera om elnätsverksamhet i Sverige bedrivs på det mest effektiva sättet för att uppnå de energipolitiska målen. Syftet med utredningen är att säkerställa att framtida elnätsavgifter hamnar på en rimlig nivå och att effektivisera elmarknaden i Sverige.

Utredaren ska bland annat

- analysera och föreslå en ny utformning av reglerna om överklagande och omprövning av intäktsramarna som i större omfattning tar hänsyn till kundperspektivet,
- analysera om möjligheten till så kallad överrullning av tidigare underskott bör begränsas,
- analysera ett införande av ett tak för hur stor höjning av elnätsavgiften ett elnätsföretag kan göra under en viss tidsperiod,
- analysera förutsättningarna för en indelning på två nivåer i form av distributions- och överföringssystem av elnäten i Sverige,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 november 2027.

Uppdraget att ta fram förslag för en ändamålsenlig reglering av elnätsavgifterna

Riksdagen beslutade i november 2025 om en delvis ny reglering för att bestämma intäktsramar enligt ellagen (1997:857). Intäktsramarna reglerar det högsta belopp ett elnätsföretag kan fakturera ett kundkollektiv under en fyraårsperiod. Syftet med den nya regleringen är att säkerställa att regleringen uppfyller EU-rättens krav på området. Bestämmelserna flyttas den 1 januari 2027 till en ny elmarknadslag utan några sakliga ändringar av betydelse för detta uppdrag (prop. 2025/26:240, bet. 2025/26:NU25, rskr. 2025/26:386).

I sak innebär ändringarna främst att viss detaljreglering försvinner på området. I stället får tillsynsmyndigheten, Energimarknadsinspektionen, större befogenheter att i enskilda beslut eller i föreskrifter besluta om detaljfrågor som rör regleringen. Den nya ordningen hindrar inte att riksdagen eller regeringen beslutar om den generella regleringen på området.

Elnätsavgifterna har under de senaste femton åren höjts kraftigt och med en ökningstakt som vida överstiger konsumentprisindex för motsvarande period. Dessa höjningar har över tid inneburit orimliga vinster för en förhållandevis riskfri monopolverksamhet och även blivit en orimligt betungande kostnad för kundkollektivet. De höga elnätsavgifterna påverkar svenska företags konkurrenskraft och riskerar att slå ut eller försvaga svenska företag på den internationella marknaden, urholka konsumenternas köpkraft och undergräva politiska reformer.

I betänkandet Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät (SOU 2023:64 s. 236–238) har Elmarknadsutredningen utrett frågan om kunderna kan överklaga Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsramar. Utredningens bedömning är att sannolikt har inte kunderna rätt att överklaga besluten. Detta har gett elnätsföretagen ett övertag att kunna ändra elnätsavgifterna till deras fördel utan någon risk att en ändring sker till deras nackdel.

För att säkerställa att framtida elnätsavgifter hamnar på en nivå som särskilt beaktar kundernas intresse av låga avgifter finns det ett behov av att ta fram nya eller kompletterande bestämmelser till den gällande regleringen. Utredaren har därför vida möjligheter att lämna förbättringsförslag på området.

Fyra frågeställningar behöver dock särskilt utredas: avkastning på investeringar, nya överklagandebestämmelser, överrullning av tidigare underskott och tak för höjningar av elnätsavgifterna. De beskrivs i det följande.

Avkastning på investeringar

Vid fastställandet av intäktsramarna ska intäktsramen bland annat täcka kapitalkostnader för anläggningarna. Detta sker i dag genom att Energimarknadsinspektionen i beslutet om intäktsramen fastställer en kalkylränta som ska ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.

Elnätsföretagen kan finansiera sina investeringar med eget kapital, lånat kapital eller anslutningsavgifter. Det lånade kapitalet kommer antingen från interna eller externa lån. Normalt värderas en investering finansierad med eget kapital med högre risk, dvs. avkastningskravet är ofta högre än om det finansieras genom lånat kapital. En modell för avkastningen som är alltför generell kan innebära att avkastningen blir så låg att det för vissa elnätsföretag inte är attraktivt att investera med det egna kapitalet. Alternativt kan avkastningen bli högre än vad som krävs för att elnätsföretagen ska kunna finansiera investeringar med lånat kapital. Detta innebär i sin tur att elnätsföretagen blir överkompenserade för kostnaderna att kunna investera i verksamheten och att kundkollektivet får betala för kostnader som inte elnätsföretagen har haft för att bedriva nätverksamheten.

Det bör det därför utredas om det finns skäl att införa en mer flexibel reglering för avkastningen som är bättre anpassad till kapitalstrukturen för till exempel investeringar med eget kapital eller lånat kapital.

Utredaren ska därför

- analysera och redovisa om det finns skäl att införa en mer flexibel reglering för avkastningen för intäktsramarna som är bättre anpassad till kostnaderna för elnätsföretagen att investera i verksamheten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Nya överklagandebestämmelser

Energimarknadsinspektionen bestämmer i dag en intäktsram som reglerar det högsta belopp, ett takbelopp, som ett elnätsföretag kan fakturera kundkollektivet under en fyraårsperiod. Beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Elnätsföretagen kan överklaga de olika delposterna i Energimarknadsinspektionens beslut. Elmarknadsutredningen har gjort bedömningen att sannolikt har inte kunderna rätt att överklaga Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsramar (se ovan). Elnätsföretagen är därför i praktiken tillförsäkrade minst den intäktsram som Energimarknadsinspektionen har beslutat och har därför inget att förlora på att överklaga inspektionens beslut.

Efter överklagande prövas varje enskild fråga för sig av domstolarna. Det innebär att intäktsramarna kan höjas ordentligt om elnätsföretagen vinner framgång med flera frågor hos domstolarna. Domstolarna prövar inte om höjningarna av olika delposter innebär att elnätsföretagen efter dessa höjningar i slutändan får en oskäligt hög intäktsram.

Dessutom kan ett elnätsföretag som inte har överklagat ett beslut om intäktsramen begära omprövning av sitt beslut och få en högre intäktsram om ett annat elnätsföretag har vunnit framgång med ett överklagande hos en domstol. Det enda kravet som uppställs för att en omprövning ska ske är att elnätsföretaget anför att de förhållanden som domstolen har lagt till grund för ändringen i avgörandet även finns i fråga om elnätsföretagets intäktsram.

Den 1 januari 2027 träder en ny bestämmelse i kraft som föreskriver att intäktsramen inte ska vara större än vad nätföretaget behöver för nätverksamheten, se 9 kap. 8 § elmarknadslagen (2026:1281). Det är möjligt att detta kommer att ha påverkan på frågan om att pröva om den sammanlagda nivån för intäktsramen är skälig.

Det finns därför skäl att utreda om prövningen av överklagande av intäktsramar och bestämmelserna om omprövning av intäktsramarna i stället för att handla om att elnätsföretagen ska få möjlighet att pröva eller ompröva enskilda delposter i besluten främst ska handla om huruvida den sammanlagda nivån på intäktsramarna är skälig.

I denna del av utredningen ingår även att förutsättningslöst analysera klagorätten för besluten om intäktsrama för att bedöma om det finns skäl att förtydliga regleringen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå en ny utformning av reglerna om överklagande och omprövning av intäktsramarna som i större omfattning tar hänsyn till kundperspektivet och kundernas intresse av låga avgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Regleringen av avvikelser från intäktsramen behöver bli mer ändamålsenlig

Om ett elnätsföretag inte fullt ut fakturerar hela det belopp som en intäktsram fastställer att den kan ta ut av kundkollektivet under en tillsynsperiod på fyra år, kommer den del av beloppet som elnätsföretaget inte har fakturerat kundkollektivet under den första tillsynsperioden att föras över till den näst kommande tillsynsperioden. Elnätsföretaget har då möjlighet att efter beslut av tillsynsmyndigheten fakturera ett belopp motsvarande underskottet under den efterföljande tillsynsperioden (så kallad överrullning). Detta regleras i dag i 5 kap. 29 § ellagen och från den 1 januari 2027 i 9 kap. 23 § elmarknadslagen.

Regleringen av elnätsavgifterna har sin bakgrund i EU-rätten som föreskriver att det ska finnas en reglering där avgifterna fastställs på förhand för en viss tidsperiod. Det kan ifrågasättas om en reglering som innebär att det finns eftersläpning med att fakturera tidigare avgifter för tidigare kostnader överensstämmer med en reglering där avgifterna fastställs på förhand. Det är även oklart vad för slags anspråk som detta underskott utgör för kundkollektivet under den efterföljande tillsynsperioden.

Ett skäl för att ett underskott kan uppstå för elnätsföretagen är att det sker en avstämning av intäktsramarna först efter det att tillsynsperiodens fyra år har löpt ut. Det kan därför vara komplicerat för elnätsföretagen att under tillsynsperioden få en överblick över vilket slutligt belopp intäktsramen kommer att uppgå till. En lösning för att avhjälpa denna brist är att Energimarknadsinspektionen gör delavstämningar under tiden som tillsynsperioden löper, till exempel efter varje årsskifte, för att elnätsföretagen ska få relevant information om vilka intäkter som elnätsföretagen har under tillsynsperioden.

Det bör därför utredas om regleringen av överrullning i sin nuvarande form bör finnas kvar. Dessutom bör det utredas om det ska införas ytterligare avstämningar av intäktsramarna för att förbättra informationen om de faktiska intäktsramarna och därmed både underlätta för elnätsföretagen att bedriva sin verksamhet och för Energimarknadsinspektionen att bedriva sin tillsyn.

Utredaren ska därför

- analysera om möjligheten till överrullning av tidigare underskott bör begränsas,
- ta ställning till om det bör införas fler delavstämningar av intäktsramarna under en tillsynsperiod, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tak för höjningar av elnätsavgifterna

När intäktsramarna historiskt har fastställts har de genomsnittliga ökningarna för vissa tillsynsperioder hamnat på en mycket hög nivå. En följd av detta är att elnätsföretagen kraftigt kunnat höja avgifterna för kunderna under en kort tidsperiod. Det har i vissa fall inneburit oväntat ökade kostnader för kunderna. Med den nya regleringen för att bestämma intäktsramar beslutas detaljregleringen av tillsynsmyndigheten. Riksdagen och regeringen har därför inte möjlighet att genom föreskrifter se till att höjningarna av elnätsavgifterna inte hamnar på en orimlig nivå. Det bör därför finnas en möjlighet att säkerställa att elnätsföretagen inte kan göra orimliga höjningar av elnätsavgifterna under korta tidsperioder.

I Finland, som har en liknande reglering av elnätsavgifterna som Sverige, finns ett tak för hur stora höjningar ett elnätsföretag kan göra under ett kalenderår. Regleringen i Finland innebär att elnätsföretagen får höja sina elnätsavgifter med högst 8 procent jämfört med de avgifter som elnätsföretaget har tagit ut i elnätsavgifter under de tolv månader som föregår höjningen.

Det finns därför ett behov att utreda om det även i Sverige bör finnas ett tak för de höjningar av elnätsavgifterna som ett elnätsföretag kan göra under en viss period, till exempel tolv månader.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå ett införande av ett tak för hur stor höjning ett elnätsföretag kan göra en viss period,
- analysera och föreslå tidsperioden för ett sådant tak, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda en uppdelning på två nivåer av elnäten i Sverige och en mer ändamålsenlig elnätsverksamhet

I Sverige finns det historiskt tre olika nivåer i elnäten, dvs. stam- eller transmissionsnät, regionnät och lokalnät. Den reglering som finns inom EU utgår i stället från att det finns två nivåer, överförings- och distributionssystem. I Sverige kommer det nu att ske en anpassning till EU-rätten genom att man i den nya elmarknadslagen inför två roller på elmarknaden, systemansvarig för distributionssystem och systemansvarig för överföringssystem. Dessutom innebär detta att systemansvarig för distributionssystem kommer att ha ansvar för lokalnäten och regionnäten, och systemansvarig för överföringssystem för transmissionsnäten.

För Sveriges del innebär detta att delar av regionnätet, ledningar med en spänning på huvudsakligen 40–130 kV, anses ingå i distributionssystemen i Sverige. Regionnätsledningar med en högre spänning ses dock ur ett EU-perspektiv snarare som en del av överföringssystemen. Svenska kraftnät har i dag som systemansvarig för överföringssystemet endast rådighet över elnäten på 220 kV och 400 kV, vilket avviker från många av affärsverkets motsvarigheter i övriga Europa.

Att Sveriges elnät är indelat i tre nivåer i stället för två nivåer har i vissa avseenden komplicerat genomförandet av olika EU-rättsakter i svensk rätt. Det skulle därför vara en fördel om det svenska elsystemet ytterligare anpassas till den europeiska ordningen med två nivåer.

Sverige har under en lång tid haft ett stort inflöde av så kallade flaskhalsinkomster och det är Svenska kraftnät som har tillgång dessa inkomster. Av EU-regleringen framgår att Svenska kraftnät i första hand ska använda dessa inkomster för att bygga bort flaskhalsar i det svenska elsystemet och i andra hand använda inkomsterna för att sänka affärsverkets avgifter.

En möjlighet skulle kunna vara att Svenska kraftnät använder flaskhalsinkomsterna för att lösa in regionnätledningarna på högre spänningsnivå så att Svenska kraftnät tar över ägandet och driften av dessa ledningar. En sådan lösning innebär att Sverige får samma indelning av elnäten som större delen av övriga länder inom EU, samtidigt som Svenska kraftnät får bättre verktyg för att utföra sina arbetsuppgifter som systemansvarig för överföringssystem.

Det finns därför ett behov att utreda förutsättningarna för att Svenska kraftnät övertar regionledningar med en högre spänning i det svenska elnätet och som en del i den utredningen utvärdera för- och nackdelar med att utöka Svenska kraftnäts överföringssystem.

Som en del av detta arbete behöver frågan om vilken spänningsgräns det bör vara mellan distributions- och överföringssystem särskilt utredas. Inom EU-rätten finns det inte några fastslagna gränsvärden för överförings- och distributionssystem. I Sverige infördes 2021 en ny möjlighet till nätkoncession för område, regionnätverksamhet med stöd av nätkoncession för område. Den regleringen innebär att det är möjligt att även för regionnätledningarna få en nätkoncession för område, dvs. inom detta område har nätkoncessionshavaren monopol att bygga och driva regionnätet. I besluten som Energimarknadsinspektionen har fattat för dessa tillstånd framgår en lägsta och högsta spänningsgräns för koncessionen. En utgångspunkt för utredningen bör därför vara att spänningsgränsen mellan distributions- och överföringssystem bör vara högre än den högsta spänningen i besluten om nätkoncession för områden med regionnätverksamhet.

EU-regleringen för överföringssystemet är uppbyggd på så sätt att det endast är ett transmissionsnätsföretag som kan inneha ett överföringssystem. Motsvarande reglering finns redan i dag i Sverige där endast ett certifierat transmissionsföretag kan inneha ett transmissionsnät, se lagen (2011:710) om certifiering av transmissionsnätsföretag för el. Detta innebär att som huvudregel kan endast ett transmissionsnätsföretag inneha ledningar med en spänning om 220 kV eller högre. Det är dock möjligt för andra elnätsföretag att inneha enstaka ledningar. Vid en eventuell ändring till en uppdelning på två nivåer av elnäten finns det skäl att se över vilka ledningar med en spänning om 220 kV eller högre, eller en framtida spänningsgräns som är

lägre än 220 kV, som det bör vara möjligt för andra elnätsföretag än ett transmissionsnätsföretag att inneha.

Vidare följer den svenska regleringen på området i dag en indelning med tre nivåer av elnäten. Vid en eventuell ändring till en uppdelning på två nivåer av elnäten finns det också skäl att se över, anpassa och ändra relevant reglering till en ordning med två nivåer.

Slutligen behöver det utredas om det finns hinder för Svenska kraftnät att ta över ledningarna och om det kan behövas kompletterande reglering för att underlätta ett sådant övertagande.

Av den energipolitiska inriktningspropositionen (prop. 2023/24:105) framgår det att elsystemet ska kunna möta efterfrågan på el. Detta ska göras utifrån ett leveranssäkerhetsperspektiv, till konkurrenskraftiga priser och på ett harmoniserat, effektivt och icke-diskriminerande sätt. Sverige har i dag ett stort antal elnätsföretag jämfört med övriga Europa. Dessutom framgår det av ACER:s rapport *Managing the ramp-up of electricity distribution investments to better serve grid users* att cirka 8 procent av elnätskunderna inom EU är kunder hos ett elnätsföretag som i sin verksamhet har färre än 100 000 kunder. Av rapporten framgår att det endast är i Sverige och Finland där fler än 35 procent av elnätskunderna är kunder hos ett elnätsföretag som i sin verksamhet har färre än 100 000 kunder. I Sverige är det sex elnätsföretag som i sin verksamhet har fler än 100 000 kunder.

Sverige har alltså ur ett europeiskt perspektiv ett mycket stort antal mindre elnätsföretag. En sammanslagning och minskning av antalet mindre elnätsföretag kan ge en effektivare drift av verksamheten och mer harmoniserade och likvärdiga villkor för Sveriges elnätskunder. En sammanslagning och minskning av antalet mindre elnätsföretag kan också vara ett verktyg för att uppnå de energipolitiska målen och accelerera Sveriges elektrifiering och förmågan att möta efterfrågan på el. Det finns därför ett behov av att även utreda om det är effektivt och ändamålsenligt att Sverige har ett stort antal små lokala elnätsföretag.

De förslag som utredaren lämnar ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för uppdelning på två nivåer av elnäten i Sverige,
- analysera vilken spänningsgräns som bör finnas mellan distributions- och överföringssystem,
- analysera om det finns några hinder för Svenska kraftnät att överta vissa ledningar som i dag hör till regionnäten,
- analysera hur ett övertagande av ledningar som i dag hör till regionnäten kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt,
- redovisa för- och nackdelar med att utöka Svenska kraftnäts överföringssystem,
- analysera om elnätsverksamhet i Sverige bedrivs på det mest effektiva sättet för att uppnå de energipolitiska målen,
- analysera hur en sammanslagning och minskning av antalet mindre elnätsföretag kan möjliggöras och genomföras på ett kostnadseffektivt sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag, inklusive en anpassning av relevant reglering till en ordning med två nivåer av ledningsnätet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för förslagets konsekvenser för staten, berörda myndigheter, kommuner, företag och elkonsumenter samt i övrigt tillämpa riktlinjerna i förordningen (2024:283) om konsekvensutredningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämpligt, ha dialog med Regeringskansliet och inhämta synpunkter från berörda myndigheter. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom EU, Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 november 2027.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)