

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Promemorian Minskade anslutningskostnader för elproduktion till havs

I2020/02973

Sammanfattning

Konkurrensverket anser att det kan vara gynnsamt för samhället att ålägga Affärsverket svenska kraftnät att bygga ut transmissionsnät till områden inom Sveriges sjöterritorium med goda förutsättningar för effektiv produktion. Dock befarar verket att förslaget i sin nuvarande utformning riskerar innebära att för lite kostnadshänsyn tas i framtida utbyggnadsbeslut. Relevanta fördelar och kostnader bör fortsatt i första hand vägas emot varandra inom ramen för en samhällsekonomisk kalkyl. Dessutom saknar verket en mekanism som säkerställer att produktionsanläggningar faktiskt byggs, och byggs på ett effektivt sätt, i de områden dit Svenska kraftnät väljer att bygga ut transmissionsnätet.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna.

Enligt promemorian utgör havsbaserad vindkraft ett särskilt önskvärt förnyelsebart energislag. Jämfört med landbaserad vindkraft möjliggör vindparker till havs enligt promemorian mer effektiv elproduktion: fler fullasttimmar ger högre årsproduktion relativt installerad effekt medan lägre intermittens ger minskat behov av utbyggnad av transmissionsnät och/eller ellager för att hantera produktionssvängningar. Havsbaserad vindkraft möjliggör dessutom produktion i större skala samt med större geografisk spridning, vilket kan ge ytterligare effektivitetsvinster och sammanlagringseffekter. Samtidigt är kostnaderna för att ansluta havsbaserade anläggningar mycket högre än för landbaserad vindkraft, bland annat därför att det i nuläget saknas transmissionsnät till havs och att långa submarina ledningar därför behöver finansieras.

Svenska kraftnät ansvarar i nuläget för att bygga ett transmissionsnät i Sverige där detta är samhällsekonomiskt motiverat,¹ där begreppet Sverige innefattar landets sjöterritorium. Någon utbyggnad av transmissionsnät till havs har dock inte skett.

Enligt promemorian prissätts fördelarna av havsbaserad vindkraft inte adekvat av marknaden eller i samhällsekonomiska kalkyler, vilket innebär att energislaget behöver särskilt stöd i form av minskade anslutningskostnader. Även regeringens mål om 100 % förnyelsebar energiproduktion 2040 motiverar enligt promemorian ett sådant ingripande.

Promemorian behandlar två förslag som lämnats av Energimyndigheten i rapporten Slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft (ER 2018:6). Det första förslaget innebär ett direkt statligt stöd till projektörer som vill bygga havsbaserade vindparker. Detta förslag avfärdas av flera skäl, bland annat eftersom det skulle vara dyrt att administrera, och utan ytterligare administrativt kostsamma kontrollmekanismer medföra en risk för samhällsekonomiskt olämplig placering av parkerna. Det andra förslaget innebär att Svenska kraftnät blir skyldigt att ansluta projekterade anläggningar i en punkt vid anläggningen, och att kostnaden för detta finansieras genom en högre intäktsram i nästa regleringsperiod eftersom de då ingår i kapitalbasen. Enligt promemorian skulle dock denna ordning bryta mot reglerna om statsstöd.

I promemorian föreslås i stället att Svenska kraftnät ges i uppdrag att bygga ut transmissionsnätet till områden inom Sveriges sjöterritorium där det finns förutsättningar för att ansluta flera elproduktionsanläggningar och där en sådan utbyggnad främjar uppfyllelsen av Sveriges mål om förnybar elproduktion. Förslaget skulle enligt promemorian säkerställa lämplig placering av produktionsanläggningarna ur ett helhetsperspektiv, överföra en väsentlig del av anslutningskostnaderna från projektörerna till allmänheten och även vara förenligt med statsstödsreglerna.

Konkurrensverket delar promemorians bedömning att ett avgiftsfinansierat särskilt statligt stöd till havsbaserade vindparker vore olämpligt. Avseende förslaget i promemorian anser Konkurrensverket att det kan vara lämpligt att bygga ut transmissionsnätet till sjöss ifall detta gynnar samhället långsiktigt. Dock befarar verket att ett uppdrag att bygga ut transmissionsnätet till havs kan komma att uppfattas som fristående från uppdraget att bygga ut transmissionsnätet baserat på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. I promemorian argumenteras förvisso att det fortfarande gäller ett överordnat krav att ledningar ska vara "lämpliga ur allmän synpunkt" men detta innebär inte nödvändigtvis den noggranna kostnadsberäkning som sker inom ramen för samhällsekonomiska kalkyler.

¹ 3 § 1 förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

Vad gäller den havsbaserade vindkraftens påpekade fördelar anser Konkurrensverket att de som utgångspunkt bör kunna tas hänsyn till i en samhällsekonomisk kalkyl. I den mån att kalkylerna inte fångar fördelarna bör man i första hand utreda huruvida metoden kan förbättras, möjligtvis med hjälp av Energi-marknadsinspektionen. Det förefaller inte omöjligt att skatta intermittensens kostnader, åtminstone i form av en scenarioanalys. Svenska kraftnät måste redan i nuläget ta hänsyn till intermittens och sammanlagringseffekter i sin analys av investeringsbehovet för transmissionsnätet på fastlandet. Det torde vidare vara möjligt och önskvärt att studera och redovisa effekterna i länder som redan i nuläget har ett större antal havsbaserade vindkraftsparker.

Konkurrensverket anser vidare att, om Svenska kraftnät ges ett sådant uppdrag, det är angeläget att även specificera, eller åtminstone ålägga affärsverket att utveckla, en samordningsprocess som säkerställer att de potentiella elproduktionsanläggningarna i de identifierade områdena med rätt förutsättningar faktiskt byggs. Tilldelningen av tillstånd att bygga vindkraftverk som ansluter till de nya transmissionsnäten bör vidare genomföras på ett likabehandlande sätt som gör det möjligt för i princip alla företag som uppfyller de krav som ställs att delta i en konkurrensutsättning, och att det eller de företag som föreslår den samhällsekonomiskt och energipolitiskt bästa och mest ändamålsenliga lösningen tilldelas tillstånd.

Till slut skulle verket välkomna en tydligare redogörelse för tillägget ”och där en sådan utbyggnad främjar uppfyllelsen av Sveriges mål om förnybar elproduktion”. Vilka övervägningar nödvändiggör tillägget och vilka effekter kan det tänkas ha?

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Mark Bernard