

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Infrastrukturdepartementet

## Yttrande över Minskade anslutningskostnader för elproduktion till havs (promemoria)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

Förslaget innebär att det anges att Affärsverket svenska kraftnät ska 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.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges det framgå av energiöverenskommelsen<sup>1</sup> och prop. 2017/18:228 att anslutningsavgifterna till stamnätet för havsbaserad vindkraft bör slopas. Vidare anges att regeringen den 23 november 2017 gav Statens energimyndighet (Energimyndigheten) i uppdrag att ta fram förslag på hur avgifterna för anslutning till stamnätet för el för vindkraftsparker till havs kan avskaffas. Energimyndigheten redovisade uppdraget i rapporten Slopade anslutnings-avgifter för havsbaserad vindkraft (ER 2018:6). Rapporten har remissbehandlats. Den remitterade promemorian anges innehålla en bearbetning av de förslag som Energimyndigheten lämnade i sin rapport.

Det anges också att vara av central betydelse att utbyggnaden av land- och havsbaserad vindkraft i Sverige görs på ett sätt som åstadkommer största möjliga nytta och att uppställda energimål uppnås på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Havsbaserad vindkraft är en förhållandevis stabil form av elproduktion, som har fler fullasttimmar, dvs. årsproduktionen av el i relation till installerad effekt, än landbaserad vindkraft och som kan bidra med stora volymer el och hög effekt. En förutsättning för en effektiv användning av mark och vatten anges vara att ytorna används till det som de är bäst lämpade för. Jämförda med landytan, där en stor utveckling av vindkraft har skett, har Sveriges havsområden goda förutsättningar för en utbyggnad av vindkraft. Med hänsyn till de långa ledtiderna för att få

<sup>1</sup> Här avses den ramöverenskommelse om energipolitiken, den s.k. energiöverenskommelsen som ingicks den 10 juni 2016 mellan fem riksdagspartier.

havsbaseerade vindkraftsparker på plats anges det vara angeläget att villkoren för byggandet av sådana vindkraftsparker tydliggörs redan nu. Därigenom anges det skapas förutsättningar för att den havsbaserade vindkraften ska kunna spela en viktig roll i elsystemet på 10–15 års sikt. Mot denna bakgrund lämnas förslaget i promemorian.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Det anges i promemorian att det skulle ha en mycket begränsad effekt på utbyggnaden av havsbaserad vindkraft att enbart slopa anslutningsavgiften till transmissionsnätet<sup>2</sup>. Mot bakgrund av att skälet för slopandet är att skapa likvärdiga villkor med landbaserad vindkraft har myndigheten tolkat uppdraget som att det är slopandet av anslutningskostnaderna för havsbaserad vindkraft som ansluts till transmissionsnätet som ska utredas.

Det anges att Energimyndigheten i sin rapport lämnade två förslag till hur ett sådant slopande kan ske. En modell är att flytta ut anslutningspunkten till transmissionsnätet till respektive vindkraftspark till havs. Modellen innebär att transmissionsnätsföretaget, Affärsverket svenska kraftnät, står för hela kostnaden för att ansluta elproduktionsanläggningen till elnätet. Den andra modellen innebär att ett stöd införs till projektören eller vindkraftsproducenten som täcker delar av anslutningskostnaden.

Det anges att några remissinstanser avrått från att införa ett särskilt stöd för havsbaserad vindkraft. Som skäl för det anfördes bland annat att det redan finns stöd för förnybar elproduktion genom elcertifikatssystemet och att ett särskilt stöd innebär avsteg från principen om likvärdiga villkor och teknikneutralitet och snedvrider konkurrensen på elmarknaden. Förslagsställaren anges att den havsbaserade vindkraften emellertid, trots de fördelar som finns, har svårt att ta sig in på elmarknaden i Sverige. Anläggningskostnaderna är höga och nyttorna för det samlade elsystemet är inte prissatta. Nyttorna består i den förhållandevis stabila och höga effekt som storskalig havsbaserad vindkraft kan ge och som kan vara en viktig del i att ersätta de kärnkraftverk som tas ur drift i södra Sverige. Vidare anges det, med hänsyn till de långa ledtider som krävs för att bygga anläggningar för havsbaserad vindkraft, osäkert huruvida anläggningarna kommer att kunna tilldelas stöd inom ramen för elcertifikatssystemet. Sverige ska, enligt avtalet med Norge om en gemensam marknad för elcertifikat, införa en stoppmekanism för elcertifikatssystemet före utgången av 2020. För att den havsbaserade vindkraften ska komma till stånd anges det därför krävas att den får bättre konkurrensförutsättningar.

Därutöver anges att flera remissinstanser anser att det bästa av de alternativ Energimyndigheten föreslog är att slopa delar av anslutningskostnaderna genom statligt stöd. Det anges emellertid finnas nackdelar med en sådan ordning. En stödordning anges bland annat vara förenad med administrativa kostnader för både myndigheten och det stödberättigade företaget. Energimyndigheten föreslog att stödet skulle finansieras genom en särskild avgift, som ska betalas av nätföretagen. Det anges att den avgift som myndigheten föreslog är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation och därför anges den vara att betrakta som en skatt i statsrättslig mening. Det anges inte vara lämpligt att införa en särskild skatt endast för att finansiera anslutning av havsbaserad vindkraft till transmissionsnätet. Dessa omständigheter anger förslagsställaren talar mot att införa en sådan

---

<sup>2</sup> Det anges att sedan den 1 januari 2019 innebär termen transmissionsnät i ellagen (1997:857) ett tekniskt och driftsmässigt sammanhängande ledningsnät som har en spänning om 220 kilovolt eller mer, sträcker sig över flera regioner i Sverige och länkar samman det nationella elnätet med elnät i andra länder, se propositionen Elmarknadsfrågor (prop. 2017/18:237). Eftersom det svenska stamnätet är ett sådant transmissionsnät, används i det följande termen transmissionsnät i stället för stamnät.

stödordning som Energimyndigheten föreslår, särskilt med hänsyn till behovet av långsiktighet och förutsebarhet för aktörerna.

Det anges också att förslaget från Energimyndigheten som innebär att Affärsverket svenska kraftnät är skyldigt att ansluta en havsbaserad vindkraftsanläggning i en punkt vid anläggningen utan att kräva ersättning för det från projektörer innebär att Affärsverket svenska kraftnät står för planering, utformning, byggande och drift av kablar till vindkraftsanläggningarna. Tidsmässigt skulle Affärsverket svenska kraftnät prioritera utbyggnaden av transmissionsnätet till havs enligt samma prioriterings-ordning som för sina andra projekt. De ledningar som Affärsverket svenska kraftnät bygger och driver ingår i verkets kapitalbas vid beräkningen av intäktsramen för transmissionsnätet. Att anslutningskostnaden flyttas från projektören på detta sätt anges innebära att den finansieras genom avgifterna för överföring av el på transmissionsnätet på motsvarande sätt som kostnader för exempelvis förstärkningar i nätet på land. En storskalig och kostnadseffektiv utbyggnad av den havsbaserade vindkraften anges vara till nytta för dem som är anslutna till elnätet i Sverige. Det anges därför vara rimligt att nätanvändarna gemensamt bidrar till kostnaderna för anslutningen. Detta anges uppnås om kostnaderna ingår i underlaget för beräkningen av transmissionsnätstariffen. Det anges också att en sådan lösning sannolikt inte står i strid med EU:s regler om statsstöd (se vidare nedan i avsnitt om förslagets överensstämmelse med EU-rätten). En utbyggnad av transmissionsnätet till havsområden där det finns förutsättningar för att ansluta flera anläggningar för elproduktion, skulle göra förutsättningarna för anslutning mer likvärdiga med den ordning som gäller för anslutning på land. En sådan modell bedöms vara förenlig med EU:s statsstödsregler.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att förslagsställaren bedömer att de svårigheter som bedöms finnas för havsbaserad vindkraft att ta sig in på marknaden blir bestående om ingen reglering kommer till stånd. Det finns beskrivningar av olika sätt som anslutningskostnaderna för havsbaserad vindkraft skulle kunna slopas och vilka för- och nackdelar som förslagsställaren bedömer finns med dessa. Det skulle visserligen ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om det hade angetts tydligare vilka för- och nackdelar för berörda företag som finns med olika alternativ men även befintlig information kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG, det s.k. förnybartdirektivet, upprättas en gemensam ram för främjande av energi från förnybara energikällor. I artikel 16 i direktivet anges det finnas bestämmelser om åtkomst till och drift av elnäten. Det anges att enligt artikel 16.4 första meningen får medlemsstaterna kräva att nätföretagen helt eller delvis bär kostnaderna för bland annat nätanslutningar och nätförstärkningar. Att Affärsverket svenska kraftnät får bära kostnader för anslutningen av havsbaserad vindkraft anges alltså vara förenligt med förnybartdirektivet. En ordning där Affärsverket svenska kraftnät står för hela kostnaden för att ansluta en viss havsbaserad vindkraftspark till elnätet i enlighet med Energimyndighetens förslag skulle dock med stor sannolikhet anses stå i strid med EU:s regler om statsstöd. En utbyggnad av transmissionsnätet till havsområden där det finns förutsättningar för att ansluta flera anläggningar för elproduktion, skulle däremot göra förutsättningarna för anslutning mer likvärdiga med den ordning som gäller för anslutning på land. En sådan modell bedöms av förslagsställaren vara förenlig med EU:s statsstödsregler.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en bedömning som inbegriper såväl direktiv om det aktuella politiska sakområdet såväl som den mer generella EU-rätten om statligt stöd till företag. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I remissen anges att förordningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det är därför lämpligt att den träder i kraft den 1 augusti 2021. Det bedöms inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om vilka överväganden som har gjorts vid val av tidpunkt för ikraftträdande. Däremot saknas det en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser. En sådan beskrivning ska finnas i en konsekvensutredning. Om det skulle vara förslagsställarens bedömning att informationsinsatser inte behövs borde detta ha angetts och förklarats.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Det anges i konsekvensutredningen att nätkunder, elproducenter och företrädare för lokala och regionala intressen berörs av förslaget<sup>3</sup>. Det finns ingen information om hur många eller vilka nätkunder som berörs eller hur många nätkunder som är företag. Inte heller när det gäller företrädare för lokala och regionala intressen framgår om företag bedöms ingå i denna grupp. Inte heller gruppen elproducenter beskrivs närmare.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går visserligen att förstå att exakt vilka grupper av nätkunder eller elproducenter som kommer att beröras kommer att bero på vilka investeringar som görs på vilka platser och vid vilken tidpunkt, aspekter som förslagsställaren anger är svåra att förutse beroende på en rad faktorer. Beskrivningen av berörda företag skulle emellertid ha kunnat bli något tydligare även av den kompletterande informationen om hur många och vilka företag som totalt bedöms ingå i gruppen elproducenter eller nätkunder. Vissa typer av företag, exempelvis sådana som bygger vindkraftverk, borde såvitt Regelrådet kan förstå med stor sannolikhet kunna beröras av förslaget om det uppfyller sitt syfte. En tydligare beskrivning av sådana företag skulle därför ha kunnat ha ett informativt värde. Sammantaget kan det, såvitt Regelrådet förstår, vara riktigt att det är svårt att ge en helhetsbild men en något mer utvecklad beskrivning hade likväl varit motiverad. Det framgår i alla händelser att en inte oväsentlig andel av berörda företag borde ingå i energibranschen, brett definierat.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

<sup>3</sup> Det kan noteras att fler kategorier berörda än dessa nämns i konsekvensutredningen, såsom Affärsverket svenska kraftnät,

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att Sverige, till skillnad från flera andra närliggande länder, inte har någon central planering för utbyggnad av förnybar elproduktion. Det anges innebära att det är svårt att på förhand exakt avgöra vilka effekter reformen får. Trots att anslutningskostnaden är en betydande del av den totala kostnaden för havsbaserade vindkraftsparker anges det vara relationen mellan projektens totala kostnader och framtida intjäningsförmåga som avgör om projekten är lönsamma över tid. Intjäningen beror på faktorer som framtida elpriser och produktionskostnader. Investeringskostnaden över tid påverkas av bland annat teknikutveckling och kapitalkostnader. Dessa faktorer anges vara mycket svåra att uppskatta över längre tid. Olika projekt har dessutom väsentligt olika kostnader beroende på teknikval och geografisk lokalisering.

Att Affärsverket svenska kraftnät får i uppgift att bygga ut transmissionsnätet även till havs kommer att påverka nättarifferna för transmissionsnätet och hur mycket olika kundgrupper och enskilda kunder betalar. Det går emellertid inte att säga säkert hur mycket en viss kund eller en viss kundgrupp kommer att påverkas, eftersom det beror på flera omständigheter som inte går att förutse i dag. Störst betydelse får i vilken utsträckning fler eller mer kostsamma ledningar kommer att byggas jämfört med nuvarande ordning. Om förslaget enbart leder till en omfördelning av projekt, kommer kostnaden för transmissionsnätet inte att öka totalt sett. Det bedöms emellertid som osannolikt, särskilt som det är angeläget med förstärkningar av transmissionsnätet även på land. Däremot kan behovet av förstärkningar av transmissionsnätet på land minska om vindkraft till havs ansluts i de södra delarna av landet där det i dag finns ett underskott av elproduktion. Det kommer att vara upp till Affärsverket svenska kraftnät att bedöma hur långt ut i havet och på vilka platser det är lämpligt att anlägga stationer för anslutning av elproduktion till havs. Det har vidare betydelse var de nya ledningarna byggs. Det hör samman med tariffstrukturen och så kallade flaskhalsar, begränsningar, i nätet. Var Affärsverket svenska kraftnät bygger ut transmissionsnätet till havs avgörs alltså av affärsverket och beror på behov, tillgänglig kapacitet i övrigt i nätet och tekniska förutsättningar. Det kommer också att påverkas av var ett transmissionsnät till havs bäst förläggs med hänsyn till att målet om 100 procent förnybar elproduktion 2040 ska nås.

Ytterligare en betydelsefull variabel anges vara hur tarifferna förs vidare nedåt i näten, det vill säga hur stor del av en ökning av transmissionsnätstarifferna som får genomslag till kunder i regionnäten respektive lokalnäten. Som ett exempel skulle en höjning av transmissionsnätstarifferna med 20 procent eller fem miljarder kronor under en tillsynsperiod (fyra år) knappast vara märkbar för en normal villakund, eftersom villakundens nätavgift bara skulle öka med cirka en halv procent. För kunder i transmissionsnätet skulle ökningen däremot vara kännbar, eftersom de skulle kunna få bära uppemot hälften av den totala kostnaden. Hur nättarifferna distribueras i näten anges emellertid till stor del vara en fråga för nätägarna, alltså i första hand Affärsverket svenska kraftnät och därefter regionnätsföretagen och lokalnätsföretagen att avgöra.

Det anges vidare att Affärsverket svenska kraftnät kommer att bygga ut transmissionsnätet till havs på ställen där flera elproducenter bedöms kunna ansluta. Liksom vid de förstärkningar som görs på land kommer verket att göra bedömningar av var och när ledningar bör byggas ur ett systemperspektiv. Det anges innebära att vissa områden kommer att bli mer attraktiva för utbyggnad av elproduktion till havs än andra. För aktörer som planerar att producera el till havs kommer förslaget att innebära att kostnaderna för att ansluta till transmissionsnätet minskar och blir mer jämförbara med kostnader för en elproducent på land. Detta anges i synnerhet gälla för större elproduktionsanläggningar som kan ansluta direkt till en transmissionsnätstation. För elproducenter på land, i synnerhet de som är direktanslutna till det allmänna elnätet, anges förslaget komma att innebära kostnadsökningar, i och med att nätavgiften höjs jämfört med om förslaget inte genomförs. Det anges också att förutsättningen

att Affärsverket svenska kraftnät beslutar att planera för och sedermera ansöka om nätkoncession för nya elledningar från land och ut i havsområdet bör ha en tydligt styrande effekt för projektörer som vill anlägga elproduktion till havs, mot att lägga den produktionen nära de stationer som Svenska kraftnät bygger. Samma förhållande anges gälla på land.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att det finns viss information om möjliga kostnadsförändringar för olika berörda företag. Regelrådet noterar det som anges om svårigheter att exakt avgöra vilka effekter reformen får. Samtidigt erfar Regelrådet att Energimyndigheten i andra sammanhang genomför olika slags prognoser, som bland annat kan inbegripa hur olika kraftslag kan utvecklas givet varierande antaganden, till exempel avseende elprisernas utveckling. Därför borde redovisningen enligt Regelrådets uppfattning antingen ha kunnat kompletteras med några scenarier för hur kostnader och andra förutsättningar för berörda företag utvecklas under olika förutsättningar eller i vart fall med en tydligare beskrivning av varför sådana analyser inte låter sig göras. I avsaknad av sådan information finner Regelrådet att beskrivningen av kostnadsförändringar inte är tillräcklig. Det finns viss beskrivning av hur exempelvis projektörer kan påverkas i inriktningen på sin verksamhet och även annan beskrivning av verksamhetspåverkan. Denna information om verksamhetspåverkan kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång och kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Inget anges om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Om förslagsställaren bedömer att det saknas sådan påverkan borde detta ha angetts och motiverats. Skulle det vara så att förslagsställaren bedömer att sådan påverkan kan finnas, men att det är omöjligt att beskriva den, borde detta ha kunnat anges och förklaras tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att eftersom beskrivningen av påverkan på företagen överlag kan sägas kännetecknas av vissa brister i tydlighet är det svårt att på förhand utesluta att en påverkan i andra avseenden kan finnas. Avsaknaden av information blir därför en brist.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelförslaget riktar sig visserligen direkt till Affärsverket svenska kraftnät och inte till företag. Det framstår emellertid inte som på förhand uteslutet att inriktningen på det uppdrag som ges till verket skulle kunna ha någon effekt för de mindre företagen. Det är inte på förhand uteslutet att en generell kostnadsminskning för de aktuella projekten skulle kunna ha en relativt större betydelse för små företag som projekterar vindkraft (om sådana finns) eller andra små företag som

berörs. Även positiva effekter, om sådana skulle finnas, kan ha ett värde att redovisa i en konsekvensutredning. Det hade således varit motiverat med en beskrivning av vilka överväganden som förslagsställaren gör av förslaget i relation till små företag. Skulle bedömningen vara att det inte går att särskilja några särskilda effekter för mindre företag så hade även detta varit relevant information att ange.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

### Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet. När det gäller beskrivningen av berörda företag och hur dessa påverkas finner Regelrådet att denna överlag inte är tillräckligt tydlig. Regelrådet noterar det som anges om svårigheter att ange exakta effekter av reformen men vill framhålla värdet av uppskattningar, exempelberäkningar och att illustrera en utveckling i olika möjliga scenarier. Om sådana möjligheter inte heller finns, borde detta ha kunnat förklaras tydligare.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 april 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande