

Energimarknadsinspektionens rapport Kapacitetsutmaningen i elnäten samt promemorian Ökade incitament för kostnadseffektiva lösningar i elnätsverksamhet

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) instämmer i rapportens huvudförslag om nätutvecklingsplaner som ett instrument för ökad samordning för att undvika kapacitetsbrist. Vi ser det som viktigt att kommuner och regioner deltar i dialogen kring utveckling och utbyggnad av elnäten.
- SKR framhåller att förslagen behöver kompletteras med en uttalad möjlighet för lokal produktion av kraftvärme som alternativ till nätinvesteringar. Ansvar för detta bör förtydligas och läggas på SvK när problemet ligger i stamnätet. SKR anser att det även behövs utökade möjligheter att styra uppvärmning till fjärrvärme för att undvika elkapacitetsbrist.
- SKR anser att det behövs prioriteringsmöjlighet för nyanslutning vid annalkande kapacitetsbrist för att undvika att samhällsnyttiga projekt trängs undan. Det bör baseras på en tidig dialog om kommunala och regionala prioriteringar.
- SKR stödjer behovet att justera intäktsramen för att inte styra mot nätinvesteringar och andra kapitalkostnader när det finns mer kostnadseffektiva lösningar. En lagändring framstår som prematur innan föreslaget system med benchmark på totala kostnader utvecklats närmare tillsammans med branschen.

Övergripande synpunkter

SKR understryker energiförsörjningens avgörande betydelse för samhällets funktion och utveckling och behovet av att tillhandahålla tillräckligt med el i alla delar av landet för ökade behov inom industri, transporter och bostadsbyggande, samtidigt som inslaget av variabel väderberoende elproduktion ökar. Den kapacitetsbrist som uppstått i flera regioner visar tillsammans med en förväntad kraftigt ökad elanvändning och omställning av energisystemet på behovet av en mängd insatser inom regelverk, marknad, teknik och planering. Det omfattar både produktion, distribution, lagring och konsumtion för att matcha utbud och efterfrågan, kapa effektoppar, skapa robusthet etc. Utbyggnad av olika slags förnybar energi och tillhörande infrastruktur bör främjas. Snabbare processer behövs för ny nätkapacitet, både koncessionsprocess, miljöprövningar och ledningsrättsbeslut.

Det är angeläget att värna både medborgare, företag och samhällsfunktioner och en bredare systemsyn som ser till effekterna på samhället i stort av beslut och åtgärder.

Regelverken bör så långt möjligt vara teknik- och lösningsneutrala och även beakta energisystemet i stort för att möjliggöra alternativa lösningar som är samhälls-ekonomiskt lönsamma på lång sikt.

Nätutvecklingsplaner och kommunal och regional planering

SKR ser positivt på förslaget på nätutvecklingsplaner för att förbättra samverkan kring flaskhalsar och utveckling, med ökade krav på att samråda om scenarier, samordna nätutbyggnad med andra nätföretag och transparens avseende nätföretagens framtida behov av flexibilitetstjänster och efterfrågefleksibilitet. SKR efterlyser samtidigt möjlighet till enklare hantering för mindre nät med begränsat utbyggnadsbehov, för att undvika oskäligen kostnader.

SKR instämmer i att kommuner och regioner bör vara proaktiva för att tillgodose framtida behov avseende nätkapacitet. Kommuner och regioner kan bidra till god planering och prioritering genom tidig dialog med elnätsföretag och stora energianvändare, inte minst med koppling till kommunens samhällsplanering och näringslivsfrämjande insatser. Kommunerna kan också vid behov planera för ledningsdragning och övrig infrastruktur i sin fysiska planering samt styra förutsättningar när kommuner överlåter mark.

Nätföretagen behöver å sin sida tidigt kontakta kommunerna för att signalera behov och kunna öppna för att diskutera alternativ för lokalisering, sträckningar och luftledning eller markkabel.

Kraftvärme och fjärrvärme som alternativ till elnätsinvestering

SKR vill framhålla att kapacitetsbristen delvis orsakas av att lokal produktion av kraftvärme inte värderas och ersätts för sina nyttor för nät och energisystem. Tvärtom har konkurrenskraften för kraftvärme och fjärrvärme försämrats under senare år genom flera ökade skatter: på avfallsförbränning, på bioolja och på fossil energi i fjärrvärmerna för att forcera en redan pågående utfasning. Även Energiöverenskommelsen ändrade konkurrensläget kraftigt, samtidigt som den inte hanterade effektfrågan. Därtill premierar byggreglerna fortsatt i flera fall elbaserad uppvärmning med värmepumpar framför fjärrvärme.¹

Samtidigt har ökad lokal elproduktion varit den bärande delen av överenskommelserna för att undvika kapacitetsbrist i Stockholm och Malmö, vilka följts upp med ett avgränsat lagförslag om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet.

¹ Byggregelns (BBR29) viktningfaktorer för el (1,8) och fjärrvärme (0,7) gör att värmepumpar framstår som mer effektiva än fjärrvärme när de har en systemverkningsgrad (SPF) över 2,6, vilket är betydligt lägre än vad som idag projekteras i många tillämpningar. Därtill styr BBR främst energi-användning på helår och inte byggnaders största effektbehov.

Försvarsberedningen har även lyft behovet av ökad robusthet för elförsörjningen vid krig och kris, vilket inkluderar möjlighet till ö-drift, oberoende reservkraft och ökade förutsättningar för lokal produktion och distribution av el.

Detta tydliggör behovet av en omreglering av elmarknaden så att lokal produktion av kraftvärme ersätts för sina systemnyttor, såsom planerbar kraft. SKR ser positivt på att detta behov har lyfts av flera parter inom arbetet med Elektrifieringsstrategin och i flera rapporter kring nätkapacitetsbristen.

SKR anser därtill att elnätsföretagen som alternativ till elnätsutbyggnad bör ges utökad möjlighet att avhjälpa bristen till lägsta kostnad, där upphandling av lokal produktion bör vara ett uttalat alternativ. Ansvarig för kapacitetsbristen bör ges skyldighet och verktyg att motköpa produktion eller flexibilitet i det drabbade området. Ansvaret bör läggas på Svenska Kraftnät vid bristsituation i stamnätet. Regelverken för nätutvecklingsplaner, nätkapacitetsreserv, intäktsram etc. bör ses över för att möjliggöra detta.

SKR ser därför positivt på föreslagen bestämmelse i ellagen om att nätkoncessionshavaren inte får åberopa kapacitetsbrist om denna kan ”åtgärdas med andra samhälls-ekonomiskt motiverade åtgärder än utbyggnad av nätet”. Det behöver dock tydliggöras att detta även ska omfatta lokal produktion, där rapporten nu enbart diskuterar flexibilitetsresurser. Vi ser det också som en brist att rapporten enbart berör lokal produktion vad gäller små anläggningar av förnybar el (<43,5 kW) samt inom de begränsade ramarna för nätkapacitetsreserv, vilka avses inskränkas ytterligare.

SKR anser att det även behövs utökade möjligheter att styra uppvärmning mot fjärrvärme för att undvika elkapacitetsbrist. Behovet av att stärka fjärrvärmens och kraftvärmens konkurrenskraft och valbarhet har nyligen lyfts i flera rapporter i kapacitetsfrågan.² Det behöver utredas närmare hur detta ska kunna göras. Idag har kommunen begränsade möjligheter att verka för anslutning till fjärrvärme. I PBL förtydligades år 2015 att kommunala krav för byggnaders tekniska egenskaper som går utöver PBL är utan verkan. Däremot kan kommuner arbeta proaktivt med energiförsörjningen genom exempelvis markanvisningstävlingar och byggherredialog. Likaså kan kommunen i planeringen, t.ex. vid lokalisering av bebyggelse, bidra till synergier, samnyttjande och teknikutveckling i energiförsörjningen. Kommunen kan även inkludera anslutning till fjärrvärme vid tomtförsäljning.

SKR föreslår i sammanhanget även att det bör utformas incitament för konvertering från elvärme, särskilt för byggnader med direktverkande el och i områden med kapacitetsbrist. Det bör kunna göras med koppling till flexibilitetsmarknader eller likt tidigare stöd för konvertering från olje- och elpannor eller för solceller.

²Länsstyrelserna (Trygg elförsörjning), Region Storstockholm (Eleffektiva kommuner), Helsingborg (Det robusta Helsingborg), Västerås (Sätra hållbarhetsmanual för byggaktörer), Järfälla (Eleffektkartläggning Barkabystaden), Stockholms handelskammare (Elbrist kortsluter Sverige), Uppsala (Energiprogram), Malmö (Energistrategi)

Övriga förslag i rapporten och med anledning av rapporten

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) instämmer i rapportens förslag vad gäller justeringar för anslutningsprocess, driftsäkerhetskrav och prissättning och nyttjandavtal mot luftbokningar samt att Ei ska verka för flexibilitetsmarknader och deras organisering på nationell nivå, genom bland annat dialogforumet Effektdialogen.

SKR anser till skillnad från Ei att det behöver utvecklas nya system för prioritering vid anslutning för att undvika att mer samhällsnyttiga projekt trängs undan vid annalkande kapacitetsbrist. Ellagen behöver därför justeras så att så att nätbolagen måste ta hänsyn till kommunala och regionala prioriteringar av verksamheter, baserat på en tidig dialog med kommun och region.

SKR vill även lyfta behovet av tydligare ekonomiska incitament för energiintensiv industri att etablera sig där det inte råder kapacitetsbrist, även om huvudprincipen bör vara att även sådan industri ska kunna etablera sig över hela landet. Prissignal om kapacitetsbrist bör finnas i stamnätstarifferna och energiskattenivåerna kan behöva ses över. Idag är skatten för elintensiv industri oberoende av nyttjandetid och lika låg i hela landet, medan nätavgifterna i regel är lägre i tätbefolkade områden i söder än i norr.

Incitament för kostnadseffektiva lösningar i elnätsverksamheten

SKR har ställt sig positivt till den nya intäktsramen som tillräcklig ersättning till elnätsbolagen vad gäller räntor och marknadsrisk. Samtidigt har vi framhållit att en översyn av andra kostnader i ramen är påkallad, särskilt avseende mindre nätföretag. Det omfattar tillämpning av normalkostnader för utrustning som är svåra att erhålla för alla bolag, avskrivningstider som inte beaktar behovet av utranering i förtid, åldersbaserat nuanskaffningsvärde, årligt rationaliseringskrav på driftskostnader samt otillräckliga incitament för innovation som exempelvis flexibilitetslösningar.

SKR instämmer i att det är ett problem att dagens reglermodell tar otillräcklig hänsyn till kostnadseffektivitet och premierar investeringar framför driftskostnader.

Kapitalkostnader möjliggör avkastning medan påverkbara delar av driftskostnader istället är ålagda rationaliseringskrav. Detta behöver justeras för att ge nätföretagen incitament att hitta alternativa lösningar på framtidens utmaningar såsom efterfrågeflexibilitet, energilager och upphandling av lokal produktion.

Därför ser vi positivt på inriktningen att justera intäktsramen för mer teknikneutrala kostnadseffektiva lösningar. Det föreslagna systemet med benchmark som omfattar totalkostnader behöver utvecklas i nära samarbete med branschen för att rättvist jämföra olika förutsättningar, såsom kundtäthet, kundtyp, geografi, geologi och klimat, historisk kapitalbas etc. För kommuner och regioner finns goda erfarenheter av liknande system för utjämning, även om det är svårt att nå fullständig rättvisa och det behövs återkommande justeringar och översyner.

Det framstår dock som något förhastat med en lagändring innan modellen alls har presenterats närmare. Det är oklart om modellen innebär årliga generella rationaliseringskrav för branschen, vilket vi ifrågasätter lämpligheten av. Därtill är det oklart om förslaget uppnår syftet att göra driftskostnader lika attraktiva som kapitalkostnader, så länge enbart de senare berättigar till avkastning.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande