

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.

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Tröskeeffekter och förnybar energi – förslag till permanent lösning (Ei R2014-101669)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om särskild fond och avgift för undanröjande av tröskeeffekter, förslag till ändring i ellagen (1997:857) och ändring i förordning (2014:1064) om intäktsram för elnätsföretag. Vidare ingår ett författningsförslag som benämns förslag till instruktion till värmyndighet. Regelrådet kan med ledning av den information som lämnas i anslutning till detta författningsförslag sluta sig till att även detta är avsett som förslag till förordning.

Energimarknadsinspektionen förordar att en elnätsfond ska bildas. Fonden ska finansiera storskaliga nätanslutningar av el från förnybara energikällor där det finns tröskeeffekter. Fonden som skapas placeras under en värmyndighet, den ska finansieras via stamnätstariffen och den får en högsta möjlig utlåningsvolym på 2 miljarder kr. Nätägaren ansöker om lån för de nätanslutningar som ska göras och ansökningar om lån prövas av fondens styrelse. Lån som beviljas ska tas upp som en intäkt i intäcksregleringen. Tillkommande anslutande elproducenters anslutningsavgift får vidare till fonden som en amortering på lånet. Kvittning mellan amortering och denna anslutningsavgift sker inom ramen för intäcksregleringen. Den remitterade rapporten från Energimarknadsinspektionen har tagits fram på uppdrag av regeringen beslutat våren 2014. Det anges att frågan om hur tröskeeffekter ska hanteras vid inkoppling av storskalig elproduktion har utretts vid flera tillfällen och att en övergångslösning i skrivande stund är på väg att införas, men att det ännu saknas en permanent lösning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

I konsekvensutredningen saknas en beskrivning av syftet med förslaget. Däremot finns i rapportens andra och tredje kapitel redovisat det bedömda behovet av regler och regeringens uppdrag till myndigheten.

Regelrådet vill framhålla att en konsekvensutredning ska innehålla en beskrivning av syftet med ett författningsförslag. Om en sådan beskrivning finns i annan del av remissen, ska det finnas en tydlig hänvisning till detta i konsekvensutredningen. Att det varken finns en beskrivning eller hänvisning i konsekvensutredningen är enligt Regelrådets bedömning en brist. Detta till trots finner Regelrådet att den problembeskrivning som finns är tydlig och utförlig och detta gör att det sammantaget inte finns skäl att bedöma beskrivningen av förslagets syfte som bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I sin rapport redovisar Energimarknadsinspektionen genomgående två förslag till lösningar, varav ett, bildandet av en elnätsfond, är det som förordas av myndigheten. De båda förslagen redovisas och jämförs i såväl konsekvensutredningen som i andra delar av rapporten.

Det av Energimarknadsinspektionen förordade förslaget, elnätsfonden, innebär att en fond skapas som har möjlighet att gå in som finansiär om nätägaren inte kan hantera kostnaderna. Nätägaren kan då ansöka till fonden om ekonomiskt stöd. Stödet ges som ett lån och betalas av i takt med att anslutningar sker i det förstärkta nätet. I de fall nätägaren har fått finansiering ska denne göra en förtida delning av anslutningsavgifterna mellan de producenter som ansluter i den förstärkta delen av nätet. Fondens medel samlas in genom en särskild avgift på stamnätstariffen och delas därmed av alla Sveriges elkunder. Bedömningen av vilka projekt som ska få stöd ska göras av en fondstyrelse som organiseras som en fristående avdelning under en värmyndighet. Fonden ska utgå från de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika förstärkningsåtgärder när den avgör vilka projekt som ska få stöd och inte.

Det alternativa förslaget, som benämns förtida delning och som ska fungera så att man i lag reglerar en förtida delning av anslutningsavgifterna mellan de producenter som ansluter i en förstärkt del av elnätet. Detta anges innebära att en elproducent enbart skulle behöva bära sina egna kostnader samtidigt som staten inte skulle vara inblandad. Energimarknadsinspektionen har inte tagit fram något författningsförslag avseende detta alternativa förslag. Förslaget om så kallad förtida delning anges fokusera på nätägarna och avsikten är att i lag reglera en förtida delning mellan de producenter som ansluter i en förstärkt del av elnätet. Detta skulle enligt Energimarknadsinspektionen innebära att en elproducent enbart behöver bära sina egna kostnader samtidigt som staten inte är inblandad. Nätägarna får enligt detta förslag finansiera den del av nätförstärkningen som den första elproducenten inte tar i anspråk. Eftersom nätägarnas kostnader i förlängningen betalas av kunderna kan denna lösning medföra att det i vissa nät, särskilt de med relativt få kunder, bli stora kostnader för kunderna. För att hantera denna problematik har Energimarknadsinspektionen även presenterat ett möjligt tilläggförslag, som skulle innebära att de aktuella kostnaderna skulle delas av alla Sveriges elkunder genom stamnätstariffen.

En redovisning av vad effekten blir om ingen reglering kommer till stånd saknas. Om bedömningen är att effekten av om ingen reglering kommer till stånd blir att dagens situation kvarstår oförändrad ska detta anges och motiveras i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar. Redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd är däremot bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen finns en analys av förslagets förenlighet med EU:s statsstödsregler. När det gäller det av Energimarknadsinspektionen förordade förslaget att inrätta en elnätsfond och dess

förenlighet med statsstödsreglerna anges följande. Förslaget uppfyller samtliga kriterier för att ses som statsstöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I statsstödsreglerna finns ett gruppundantag för statsstöd som gäller förnybara energikällor. Det gäller emellertid endast de investeringskostnader som är en direkt följd av att energislaget är förnybart. Kostnader för nätanslutning av stora elproduktionsanläggningar som använder el från förnybara energikällor bedöms emellertid inte uppkomma som en direkt följd av att anläggningen använder energi från sådana energikällor. På den grunden bedöms att fondlösningen inte omfattas av gruppundantaget. Det bedöms emellertid som troligt att EU-kommissionen skulle kunna godkänna fondförslaget som ett tillåtet statsstöd. I detta sammanhang nämns att övergångslösningen, som i stor utsträckning anges likna fondförslaget när det gäller finansieringen, har blivit godkänt av EU-kommissionen.

Därutöver anges att Energimarknadsinspektionens bedömning är att det alternativa förslaget med förtida delning av investeringskostnaderna utan att något finansiellt stöd betalas ut inte bör komma i konflikt med statsstödsreglerna. Om det däremot skulle införas en finansieringsmöjlighet via stamnätstariffen bedöms att stödet omfattas av statsstödsreglerna och att det inte omfattas av något gruppundantag. Förutsättningarna för att EU-kommissionen skulle godkänna stödet bedöms av Energimarknadsinspektionen vara goda även i detta fall.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att valet av tidpunkt för ikraftträdande får olika effekter beroende på vilket av förslagen man skulle välja att förverkliga.

När det gäller den av Energimarknadsinspektionen förordade fondlösningen anges att denna bör kunna ta vid efter övergångslösningen utan några större problem. Projekt som finansierats inom övergångslösningen löper på oförändrat. För nätägarna innebär fondlösningen att de ansöker om finansiering från fonden i stället för från Svenska kraftnät. För producenterna anges förändringen bli marginell i praktiskt hänseende, det skulle emellertid kunna bli så att fonden gör annorlunda bedömningar än Svenska kraftnät. För att fonden ska hinna bygga upp kapital anges att övergångslösningen behöver löpa parallellt under en kortare tid. Den bör emellertid relativt snabbt efter sitt inrättande kunna börja finansiera projekt, enligt Energimarknadsinspektionen.

Vid genomförande av det alternativa förslaget om förtida delning utan möjlighet till finansiering via stamnätsavgiften anges att det kommer att bli svårt att integrera ett sådant system med det som gäller enligt övergångslösningen. En möjlighet skulle vara att nätägarna löser ut fordringarna. Det kan slå väldigt olika för olika nätägare och det totala beloppet som skulle kunna övertas uppgår till 700 miljoner kr. En annan möjlighet anges vara att låta övergångslösningen fasa ut sig själv. Vid någon tidpunkt skrivs utestående lån till nätägarna av och en bokföringsmässig förlust tas av Affärsverket svenska kraftnät. Det anges att förslaget bör kunna samexistera med övergångslösningen och att det nya regelverket kan träda i kraft med relativt kort varsel. För det alternativa förslaget med förtida delning kompletterat med finansieringsmöjligheten anges det inte bli några problem att integrera det nya systemet med övergångslösningen. Svenska kraftnät får en fortsatt uppgift att finansiera nätförstärkningar i enlighet med övergångslösningen. Ett nytt regelverk anges då kunna träda i kraft med relativt kort varsel. Förslaget skulle kunna träda i kraft direkt efter att övergångslösningen upphör att tillämpas.

Inget anges i konsekvensutredningen om informationsbehovet vid införande av elnätsfonden. Om bedömningen är att sådant informationsbehov inte finns ska detta anges och motiveras.

När det gäller informationsinsatser vid genomförande av det alternativa förslaget om förtida delning anges att detta bedöms vara begränsat till de direkt berörda parterna. Både nätägare och producenter anges vara välinformerade och bekanta med den princip om förtida delning som förslaget innebär. Det anges att samma princip redan tillämpas av nätföretagen i många fall. När det gäller kunderna anges frågan om informationsinsatser bli mer komplex. Idag informeras kunderna enligt ett fastställt regelverk inför varje ändring av nättarifferna. Varje tariffändring beror på ett antal faktorer och med föreslagen lösning får man ytterligare en förklaringsfaktor. Samma bedömning görs när det gäller informationsbehovet vid genomförande av förtida delning i kombination med finansieringslösning.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt vid ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att berörda företag är desamma oavsett vilket av förslagen som skulle genomföras. Det anges främst vara regionnätsägarna och Svenska kraftnät. De nätägare som berörs anges vara fem till antalet, varav två till tre (Fortum, Vattenfall och E.ON) ingår i de större aktörerna som en del i deras koncerner. Två av nätägarna är mindre till storleken om man ser till det antal kunder de har: Skellefteå kraft och Jämtkraft. Det anges att Jämtkraft kan definieras både som lokalnät och regionnät. Vidare anges att större svenska kraftproducenter berörs liksom utländska aktörer verksamma inom kraftproduktion och konsortier eller finansiella aktörer som specialiserat sig på förnybar kraft och planerar byggande av storskalig förnybar elproduktion. Dessa anges uppgå till totalt ca tio, fördelat till hälften på äldre aktörer som Vattenfall, E.ON, Fortum och Statkraft och till hälften på nya aktörer specialiserade på vindkraft med svensk eller utländsk finansiering.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges avseende det av Energimarknadsinspektionen förordade förslaget om elnätsfond att tillkommande tidsåtgång medför administrativa kostnader på ca 50 000 kr för en nätägare, förutsatt att en handläggare ägnar en arbetstid motsvarande två veckor på uppgiften och årsarbetskostnaden är 1 miljon kr. I de fall då övergångslösningen har börjat användas så anges att nätägarnas kostnader för elnätsfonden borde vara motsvarande det som beräknats för övergångslösningen.

Samma tidsåtgång och administrativa kostnad per nätägare, två veckor och 50 000, kr beräknas uppstå till följd av ett genomförande av det alternativa förslaget med förtida delning och möjlighet till finansiering via stamnätsavgiften. När det gäller förslaget med förtida delning utan möjlighet till finansiering via stamnätsavgiften bedöms detta inte medföra några nya administrativa kostnader.

Regelrådet finner att redovisningen av tidsåtgång och administrativa kostnader hade kunnat förtydligas om det även hade angetts i konsekvensutredningen vad de administrativa kostnaderna för övergångslösningen beräknats till. Samtidigt innebär administrativa kostnader på samma nivå som

redan följer av övergångslösningen att det inte tillkommer någon merkostnad av de aktuella förslagen. Bristen är mot den bakgrunden inte allvarlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader

I konsekvensutredningen finns en sammanfattande jämförelse av konsekvenser för olika kundkategorier med regionnätet Jämtkraft som exempel. Där anges att för kunderna blir den kostnadsmässiga effekten av förtida delning utan möjlighet för nätägaren till tilläggsfinansiering dyrare än såväl förtida delning med tilläggsfinansiering som elnätsfond. Vidare blir den kostnadsmässiga effekten per kund densamma för förtida delning med tilläggsfinansiering som med elnätsfond. Det anges vidare att de största ekonomiska konsekvenserna för kunderna är ett resultat av nätägarnas avkastningsmöjligheter enligt intäktsregleringen. Stora investeringar i ett nät anges ge större möjligheter till avkastning, oavsett vem som har betalat investeringen.

I de avsnitt av Energimarknadsinspektionens rapport som föregår konsekvensutredningen görs ytterligare analyser av kostnadsmässiga effekter av de olika förslagen. När det gäller det av Energimarknadsinspektionen förordade elnätsförslaget anges att detta för alla Sveriges elkunder innebär att en extra kostnad läggs till den årliga nätavgiften. Med ett maximalt årligt uttag på 500 miljoner kr via stamnätsavgiften anges bl.a. att det skulle medföra att företag med en årlig elanvändning på 500 MWh per år får en kostnad på 1850 kr medan ett industriföretag med 100 GWh i årlig elanvändning får betala 370 000 kr per år. Vidare anges att en förstärkning av elnätet innebär att nätägarens kapitalbas blir större vilket i sin tur leder till att nätägarens intäktsram höjs. Om en anslutande elproducent helt eller delvis betalar en investering genom anslutningsavgift får nätföretaget en intäkt som med motsvarande summa minskar vad nätföretaget kan ta ut från sina kunder via nättariffen. Varje anslutningsavgift innebär således att utrymmet för vad nätföretaget kan ta ut av sina kunder via nättariffen minskar. För att undvika stora variationer i nättariffen mellan åren p.g.a. anslutningsavgifter kan nätägaren ansöka om att få periodisera intäkterna. Det anges att om nätägaren periodiserar intäkten under 40 år, kommer kunderna inte få några ökade kostnader för investeringen. Slutligen anges, när det gäller konsekvenser av fondfinansiering för nätägarna, att det är väsentligt att reglerna utformas så att intäktsramarna kan hantera situationen när en nätförstärkning finansieras via fonden. Särskild anges detta gälla mindre nätägare som riskerar att få mycket stora anslutningsavgifter i relation till den intäktsram de har. En lösning anges vara att periodisera anslutningsavgiften under lika lång tid som investeringen skrivs av, d.v.s. 40 år.

När det gäller det alternativa förslaget med förtida delning utan tilläggsfinansiering anges att det främst innebär konsekvenser för nätägaren som måste stå för hela investeringskostnaden bortsett från den del som den första anslutande producenten betalar i anslutningsavgift. Det skulle kunna innebära stora kostnader för en regionnätsägare och i förlängningen dennes kunder. Kostnaderna har uppskattats för fem nätägare och med utfall givet ett minimi- respektive maximiantal investeringsprojekt och med ett minimi respektive maximiantal MW som varje investeringsprojekt ska avse samt en minimi respektive maximikostnad per MW. Minimieffekten per investeringsprojekt anges vara 100 MW, maximieffekten 200 MW. Minimikostnaden per MW har antagits vara 0,8 miljoner kr medan maximikostnaden antagits vara 1 miljon kr per MW. Resultaten som redovisats visar bl.a. att investeringskostnaderna som andel av nätägarnas nettoomsättning varierar och att för de två minsta nätägarna, Skellefteå och Jämtkraft så utgör investeringskostnaderna mer än 100 procent av nettoomsättningen även för de fall där minimikostnad antas. Samtidigt anges att för en bedömning av hur realistiska dessa siffror är bör även fler faktorer vägas in, bl.a. påverkan från elcertifikatsystemet. Vidare anges att utöver investeringskostnaderna finns finansieringskostnader för nätägarna för att finansiera de ännu outnyttjade delarna av en nätförstärkning. Detta avser enbart förslaget om förtida delning utan förslag

om tilläggsfinansiering. Det handlar också om förluster i form av utebliven avkastning för de delar av förstärkningen som eventuellt kommer sluta att användas om elproduktionsanläggningarna tas bort. Om anläggningarna inte längre används får de inte ingå i kapitalbasen och nätföretaget får då inte längre ut någon avkastning på den delen av nätet.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på andra kostnader godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att gemensamt för de förslag som lämnas är att de ger vissa fördelar för anläggningar för förnybar elproduktion med en effekt på minst 100 MW, jämfört med anläggningar som inte tillhör denna grupp. Det finns således två typer av anläggningar som relativt sett missgynnas av förslaget, dels anläggningar för förnybar elproduktion som har mindre effekt än 100 MW, dels elproduktionsanläggningar som inte är avsedda för el från förnybara energikällor.

Därutöver anges att det för de mindre elproduktionsanläggningar för förnybar el ändå bör bli en effekt av förslaget som totalt sett är något mer positiv än negativ. Det anges att större aktörer kan aggregera mindre anläggningar för att komma upp i 100 MW. Vidare anges att det ofta finns lite kapacitet över när större förstärkningar av nätet görs, vilket medför att inkoppling av mindre anläggningar till starkt reducerade kostnader kan bli möjlig. När det gäller anläggningar för elproduktion från energikällor som inte är förnybara anges emellertid att effekterna blir mer entydigt negativa. Inkoppling av stora mängder förnybar elproduktion med låga marginalkostnader anges innebära en stark prispress vilket försämrar den ekonomiska kalkylen för anläggningar med högre marginalkostnader, vilket anläggningarna för icke förnybar elproduktion uppges ha i många fall.

Det anges också att effekten på konkurrensförhållandena mellan producenter borde bli jämförbara oavsett vilket förslag som genomförs, åtminstone mellan producenter i ett och samma regionnät. Mellan producenter i olika regionnät skulle det med förslaget om förtida delning kunna uppstå en snedvriden konkurrens om nätägarna uppträder på olika sätt. Energimarknadsinspektionen bedömer emellertid att den risken snarast är större idag än vad den skulle bli till följd av att det förslaget genomfördes.

Slutligen anges att enligt förslaget om förtida delning med möjlighet till finansiering föreslås en av bedömningsgrunderna vara om nätägaren har få eller många kunder. Detta anges leda till att nätägare med många kunder skulle få svårare att låna till investeringar från Svenska kraftnät till sina nätförstärkningar. Det skulle då innebära en konkurrensnackdel för nätägare med många kunder. Emellertid anges också att dessa nätägare har större möjligheter att vältra över kostnaden på sina kunder och för nätföretag med många kunder blir det mycket små belopp per kund. Mot den bakgrunden bedöms konkurrensnackdelen för nätägare med många kunder inte bli särskilt stor.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på företags konkurrensförhållanden godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges att det finns ett signalvärde i att förtida delning lagstadgas. Inte minst utländska aktörer anges få en positiv bild av investeringsklimatet och en osäkerhetsfaktor, kostnaden för anslutning, minskar.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

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

Regelrådet noterar att det finns analyser av hur olika förslag slår beroende på hur många kunder en nätägare har och i beskrivningen av berörda företag finns uppgifter om att Skellefteå kraft och Jämtkraft kan ses som små företag i bemärkelsen att de har få kunder. I redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden som refererades ovan finns också beskrivningar av hur ett av förslagen skulle kunna påverka företag olika beroende på hur många kunder de har. Det är således inte så att det helt saknas information om hur förslagen skulle kunna tänkas påverka företag beroende på deras storlek. Regelrådets bedömning är likväl att det saknas en tydlig beskrivning av om, och i sådant fall på vilket sätt, hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning.

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

Sammantagen bedömning

I flertalet avseenden finner Regelrådet att konsekvensutredningen håller en tillräcklig kvalitet. Redovisningen av påverkan på administrativa och andra kostnader samt på företagens konkurrensförhållanden är aspekter som har blivit tydligt belysta. I några avseenden har inte tillräcklig information lämnats. Det gäller exempelvis särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet finner emellertid inte dessa brister tillräckligt allvarliga för att påverka bedömningen att konsekvensutredningen överlag håller tillräcklig kvalitet. Sammantaget finner Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet vill särskilt framhålla det värdefulla i att konsekvensutredningen innehåller en tydlig och systematisk jämförelse mellan alternativa lösningar för att nå syftet med förslaget.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 oktober 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Lennart Palm, Leif Melin, Eleonor Kristoffersson och Samuel Engblom.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande