

Rektor

Infrastrukturdepartementet
Energienheten
103 33 Stockholm

Remissyttrande gällande Eis rapport Kapacitetsutmaningen i elnäten samt promemorian Ökade incitament för kostnadseffektiva lösningar i elnätsverksamhet.

(I2020/03164)

Ekonomihögskolan vid Lunds universitet har inbjudits att till Infrastrukturdepartementet lämna synpunkter på rapporten "Kapacitetsutmaningen i elnäten" (K) samt på promemorian "Ökade incitament för kostnadseffektiva lösningar i elnätsverksamhet" (Ö). Dessa två skrifter ger förslag som innebär en styrning mot att göra svensk elnätsverksamhet mera kostnadseffektiv, särskilt i ett läge då det anses finnas kapacitetsbrist i näten. Syftena att styra mot bättre balans och kostnadseffektivitet är förvisso vällovligt och viktigt. Samtidigt anser Ekonomihögskolan att det finns oklarheter i de problematiseringar som görs i skrifterna. Det framstår som att kapacitetsproblemen och investeringsbehoven underskattas.

I rapporten K sägs i början av sammanfattningen: "Förutsatt att nätutbyggnaden sker enligt plan kommer nätkapacitetsbristen att vara avhjälpd på nationell nivå till 2030, även om utmaningar kan kvarstå i vissa regioner." Med tanke på den ökade elektrifiering som planeras plus omställningen till förnybar elproduktion med exempelvis omfattande utbyggnad av vindkraft i norra Sverige förefaller det högst osannolikt att kapacitetsproblemen skulle vara avhjälpta redan inom ett decennium. Även om kommande års planerade investeringar i elnäten innebär avsevärda ökningar sker detta från en relativt låg nivå under det senaste decenniet. Större ökningar verkar behövas. Samtidigt har det visat sig svårt förenkla och förkorta ansökningsprocesserna inför genomförande av investeringar. Det framstår alltså som att man underskattat problemen och tiden för att avhjälpa kapacitetsbristerna.

I båda skrifterna framhåller man betydelsen av att ha en holistisk syn, när det gäller att utforma incitament. Det gäller att nå effektivitet på total nivå och att undvika felaktiga suboptimeringar. Man pekar på att nuvarande elnätsreglering innehåller effektiviseringskrav gällande påverkbara löpande kostnader men att kraven på investeringar är otillräckliga. I första meningen i sammanfattningen av promemorian, Ö, slås fast att det i regleringsmodellen införts lösningar, som syftar till att uppmuntra nödvändiga investeringar. Det är dock oklart vilka incitament man åsyftar, möjligen att man avser att vissa uppenbara hinder för investeringar tagits bort. Under den första tillsynsperioden 2012-2015 efter övergången till elnätsreglering *Ex ante* tillämpades en beräkningsprincip, som var

direkt investeringshämmande. Kapitalkostnader enligt den då tillämpade RA-metoden innebar att man inte beaktade tillgångarnas ålder, vilket styrde mot att behålla tillgångar längre än vad som är ekonomiskt optimalt. Efter ändringen från 2016, då man övergått till att beakta ålder, minskades denna snedstyrning, men man har alltjämt tillåtit viss beräkning av kapitalkostnader även för slutavskrivna tillgångar, vilket styr mot att behålla tillgångarna under längre tid, i vissa fall längre än motsvarande den ekonomiska livslängden.

I avsnitt 2.3 framförs att nuvarande regleringsmodell riskerar att medföra att det investeras för mycket: "Det skapas därför ett incitament för nätföretagen att investera i mer anläggningar än nödvändigt och utifrån vad som är samhällsekonomiskt optimalt, så kallad guldplätning". Även här kan utgångspunkten ifrågasättas. Är överinvesteringar och guldplätning verkligen reella problem i nuvarande svensk elnätreglering? Det rimmar i så fall illa med den ändring av ellagen som utreds för närvarande och som ska skapa särskilt extra investeringsutrymme för elnätsverksamhet, låt vara att den reella styreffekten av detta förslag torde vara begränsad.

En annan del av styrningen av investeringar gäller sättet att värdera tillgångarna. Man skriver i promemorian: Normvärdeslistan sätter en övre gräns för hur dyra anläggningar kan investera i och syftar till att skapa incitament för företagen att ha effektiva inköpsprocesser." Men leder inte detta snarare till att man gör tvärtom mot att guldplätera, dvs istället väljer inoptimalt låg kvalitet? I elnätregleringen har man möjlighet att räkna kapitalkostnader enligt normvärdeslistans priser på tillgångarna, även om tillgångarna sedan köps billigare, något som också nämns i promemorian. Men är detta eftersträvansvärt? Syftet med effektivisering, t ex vid inköp av tillgångar, är att detta ska komma kunderna till godo, inte ge utrymme för ökad vinst. Dessutom finns risk att man väljer sämre kvalitet på tillgångarna än vad som är optimalt sett över hela livscykeln, t ex när det gäller transformatorer, där nätförluster betraktas som en opåverkbar rörlig kostnad. Här kan noteras att författarna till Ö tycks se detta som en självklarhet, då man exemplifierar nätförlust som en opåverkbar kostnad, vilken bör utelämnas vid kravställandet. Detta kan ifrågasättas. Exempelvis medför dyrare, men mera effektiva transformatorer lägre nätförluster. Om nätförluster ses som opåverkbara minskar incitamenten att vid val av transformatorer göra en avvägning mellan kapitalkostnad och kostnad för nätförluster.

En huvudpunkt i förslagen till ändring av incitamenten är att kraven på effektivisering ska riktas mot totalkostnader och inte bara som idag mot påverkbara löpande kostnader. En sådan inriktning är rimlig. Detta ska uppnås genom lösningar med jämförelser mellan elnätsföretag, s k benchmarking. Då förutsättningarna är olika för olika företag tänker man sig indelningar i "benchmarkinggrupper". Även så torde detta dock vara svårt att genomföra i praktiken. Inte nog med att det finns stora skillnader i fysiska förutsättningar t ex gällande geografi, topografi och klimat. Det är också skillnader i typ av ägande och kanske allra viktigast mycket stora skillnader i storlek. Inom svensk elnätsverksamhet finns tre stora aktörer, Vattenfall, E.ON och Ellevio, som tillsammans svarar för mer än 60% av den totala verksamheten, sedan en grupp medelstora och slutligen ett hundratal små elnätsföretag. Det framstår som svårt att genomföra effektiv benchmarking, då man antingen lär få alltför små eller

alltför heterogena benchmarkinggrupper. Det blir också svårt att finna absoluta referenser. Jämför man med företag som i någon absolut mening är effektiva eller bara med dem som är minst dåliga?

Problemet med styrningen i den nuvarande elnätsregleringen verkar inte vara att den leder till överinvesteringar. Snarare leder den till att kunderna får betala för mycket, de får betala tillbaka tillgångarna mer än en gång, när baserna för beräkning av avskrivningar och avkastning räknas upp till nuanskaffningsvärde. Däremot är det högst oklart om det görs omotiverade investeringar, som leder till överkapacitet och som innebär onödigt hög kvalitet. Därmed kan man ifrågasätta den tredje fördelen med förslaget som diskuteras i avsnitt 4.2 i promemorian Ö: "Minskar den hårda styrningen mot traditionella investeringar i nätverksamheten". I ett läge med kapacitetsbrist och svårighet att inom rimlig tid genomföra kapacitetsökningar är det viktigt att finna lösningar som både ökar investeringarna och som ger incitament för åtgärder som bidrar till ett effektivare utnyttjande av nätkapaciteten.

För att återknyta till förslagen i rapporten K ser Ekonomihögskolan fördelar med att genomföra de flesta av de förslag som presenteras för att avhjälpa kapacitetsbristen. På grund av brist på utrymme och detaljkunskap blir det dock inte möjligt att i detta yttrande ge mer än översiktliga kommentarer. En aspekt som berörts tidigare i detta yttrande är att för mycket fokus verkar läggas på att **ersätta** investeringar med andra operativa åtgärder. Snarare borde fokus läggas på att **komplettera** investeringar med sådana åtgärder. Förslag om förbättrad planering och koordinering i samband med nätutveckling är motiverade liksom förbättrade anslutningsprocesser, men det är också viktigt att tillståndsprocesser inför nätutbyggnad förenklas och effektiviseras.

En annan synpunkt är att det är viktigt att ansvar och befogenheter är i balans. Om det ska krävas att nätkoncessionshavare ska ha ett absolut ansvar att leverera el till sina befintliga kunder måste de kunna påverka kapacitetstilldelningen från överliggande nät, vilket knappast är möjligt. En annan fråga gäller kontrollen av elnätsföretagen. I takt med att dessa tilldelas fler uppgifter, t ex med att flexibilitetsskapande tjänster, blir gränserna för verksamheten mera otydliga och kontrollen försvåras.

I beredningen av svaret har professor emeritus Stefan Yard medverkat.

Mats Benner
Rektor vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet