

Stockholm den 4 april 2018

R-2018/0461

Till Miljö- och energidepartementet

M2018/00560/Ee

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 1 mars 2018 beretts tillfälle att avge yttrande över Statens energimyndighets rapport ER 2018:6 Slopande av anslutningskostnaden för havsbaserad vindkraft.

Sammanfattning

Advokatsamfundet delar Energimyndighetens uppfattning att delvis slopade anslutningskostnader genom stöd till delar av anslutningskostnaderna är att föredra framför helt slopade anslutningskostnader och en utdragning av stamnätet till varje havsbaserad vindkraftspark. Det kan dock finnas anledning att skilja på off shore-projekt på svenskt territorialvatten respektive projekt belägna i Sveriges ekonomiska zon (ekozonen). Detta eftersom de rättsliga förutsättningarna är så olika.

Advokatsamfundet anser att föreslagen stödmodell bör utredas närmare och att följande synpunkter bör beaktas vid framtagandet av en författningsreglering.

Regeringsuppdraget

Rapporten är resultatet av ett regeringsuppdrag till Energimyndigheten att utreda förutsättningarna för, samt möjlig utformning av, slopade anslutningsavgifter för havsbaserad vindkraft. Förslaget ska enligt uppdraget bland annat underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart energisystem, anpassas med hänsyn till en helhetssyn på elsystemet samt vara förenligt med en kostnadseffektiv energiförsörjning och genomförbart med hänsyn tagen till EU:s statsstödsregler. Bakgrunden till uppdraget

är den ramöverenskommelse för Sveriges långsiktiga energipolitik, som fem riksdagspartier enades om i juni år 2016, vilken bland annat innehåller ett mål om 100 procent förnybar energi till år 2040. Såsom framgår av Energiöverenskommelsens betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:2), är skälet för slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft att göra lokaliseringen i svenska vatten mer attraktiv och att skapa mer likvärdiga villkor i förhållande till motsvarande anläggningar på land och i andra länder runt Östersjön.

Eftersom anslutningsavgiften till stamnätet enligt ellagens bestämmelser endast utgör en skälig ersättning för de kundspecifika kostnader som Affärsverket Svenska kraftnät (Svenska Kraftnät) har haft till följd av anslutningen, har Energimyndigheten i den remitterade rapporten i stället använt det vidare begreppet anslutningskostnader. Begreppet anslutningskostnader uppges innefatta kostnader för anslutningskabel, transformator och anslutningsavgift till stamnätet.

Modeller för slopade anslutningskostnader

I rapporten presenteras två modeller för slopade anslutningskostnader. Den ena modellen innebär att hela anslutningskostnaden slopas genom att anslutningspunkten till stamnätet flyttas ut till respektive vindkraftspark. På så sätt skulle Svenska Kraftnät stå för hela anslutningskostnaden. Den andra modellen innebär en delvis slopad anslutningskostnad genom stöd till projektören/vindkraftsproducenten för delar av anslutningskostnaderna. Stödberättigade anslutningskostnader i denna modell föreslås vara projekteringskostnader, kostnader för material och arbetskostnader för anslutningskabel och transformatorstation till havs. Energimyndighetens bedömning i rapporten är att den senare modellen är att föredra, bland annat eftersom denna modell i större utsträckning bedöms skapa likvärdiga villkor med landbaserad vindkraft. För en kostnadseffektiv nätutbyggnad anger Energimyndigheten att ett stöd enligt denna modell bör utformas med urvalskriterier eller minimikrav för projekten, alternativt med ett tak för totala stödkostnader.

Allmänna synpunkter

Advokatsamfundet delar Energimyndighetens uppfattning att delvis slopade anslutningskostnader genom stöd till delar av anslutningskostnaderna är att föredra framför helt slopade anslutningskostnader och en utdragning av stamnätet till varje havsbaserad vindkraftspark. Advokatsamfundet anser emellertid att ett eventuellt stöd bör utredas närmare i flera olika avseenden.

Energimyndigheten har angett att förslagets förenlighet med EU:s statsstödsregler bör utredas närmare. Advokatsamfundet delar denna uppfattning. Vid en sådan utredning bör även utredningens föreslagna stödberättigade kostnader analyseras i förhållande till de begränsningar som framgår av i artikel 41 punkten 7 i EU-kommissionens förordning (EU) nr 651/2014.

Vidare finns det enligt Advokatsamfundets mening anledning att överväga olika modeller beroende på vilken typ av havsbaserad vindkraft det rör sig om. Typiskt sett kan projekt delas upp utifrån storlek av berörda vindkraftsparker, där de parker som uppförs inom svenskt territorium relativt sett är av mindre slag, medan de som uppförs i ekozonen utanför svenskt territorium är betydligt större och därmed torde kunna få en annan betydelse för omställning av energisystemet.

Vindkraftsparker i svenskt territorium rör typiskt sett projekt längs med kusterna. Precis som för landbaserade projekt så prövas dessa samlat enligt miljöbalken. Till skillnad mot landbaserade projekt kräver de två nätkoncessioner enligt ellagen; en för förbindelsen på land och en för förbindelsen till havs. Med beaktande av storleken av dessa projekt är det möjligt att de kan finansieras inom ramen för elcertifikatsystemet. Beträffande sådana projekt delar Advokatsamfundet Energimyndighetens uppfattning att delvis slopade anslutningskostnader är att föredra. Sådant stöd kan motiveras av att elinfrastrukturen inte är lika anpassad för off shore-parker som för landbaserade parker, vilket visar sig i att det krävs två separata elkoncessioner enligt ellagen. Att projekten måste prövas enligt 11 kap. miljöbalken, med de rättegångskostnadsbestämmelser som gäller för vattenverksamhet, talar också för att delar av anslutningskostnaden ska slås ut på elanvändarna via Svenska Kraftnät.

Vindkraftsparker i ekozonen är väsentligen större projekt, vart och ett i storleksklass med en kärnkraftsreaktor. Dessa ligger inte på svenskt territorium och Sveriges jurisdiktion grundar sig därför på folkrättskonventioner. På grund av dessa projekts storlek, kan de inte finansieras inom ramen för elcertifikatsystemet. I syfte att underlätta för den omställning av energisystemet som utredningen syftar till, kan det därför i dessa fall finnas anledning att återigen se över alternativet att Svenska Kraftnät ska svara för anslutningskostnaderna. Ett skäl är att projekten är så stora och ligger så långt ut till havs att de bör anslutas till så kallade utlandsförbindelser. Enligt ellagen är det Svenska Kraftnät som har monopol på sådana. Ett annat skäl är att dessa projekts lokalisering ytterst bestäms av regeringen inom ramen för prövningen enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. De är således belägna utanför de svenska länen och utanför de svenska kommunerna och deras lokalisering prövas inte av mark- och miljödomstolarna.

Sammanfattningsvis kan således finnas anledning att överväga andra alternativ än delvis slopade anslutningskostnader för vindkraftsparksprojekt i ekozonen, eftersom dessa projekt måste planeras såväl i ett nationellt som internationellt perspektiv. Detta kan vara svårt för enskilda projektörer och bör därför hanteras av staten. Projekten kommer heller inte till stånd om inte elinfrastrukturen byggs ut till havs, vilket bör inkludera utlandsförbindelser som Svenska Kraftnät har monopol på enligt ellagen (1997:857).

Advokatsamfundet vill i sammanhanget poängtera att det är av vikt att ett infört stöd inte blir mer långtgående än målet att skapa likvärdiga villkor för havsbaserad vindkraft i förhållande till motsvarande anläggningar på land. Ett eventuellt stöd bör inte utformas så att det innebär negativa konsekvenser för befintliga producenter av förnybar energi. Eventuella konsekvenser för konkurrensförhållandena på elcertifikatmarknaden bör därför

beaktas. Advokatsamfundet vill betona vikten av att statliga stöd har långsiktiga spelregler och, så långt möjligt, ger förutsebarhet för marknadens aktörer.

Advokatsamfundet delar Energimyndighetens uppfattning att det statliga stödet bör förenas med ett tak, vilket ger en ökad förutsebarhet. Likaså bör av kommande författning framgå vad en enskild anläggning maximalt kan erhålla i stöd. Det är viktigt att dessa tak liksom urvalskriterier för att erhålla stöd är tydligt utformade. Vid utformande av urvalskriterier för stöd, måste vidare annan lagstiftning och bestämmelser som påverkar anläggningarnas uppförande, utformning och drift tas i beaktande. Advokatsamfundet anser att urvalskriterier bör föreskrivas i förordning och inte i myndighetsföreskrifter.

Författningsförslag

Förordning om avgift

I rapporten lämnas författningsförslag till en förordning om avgift för stöd till vindkraftsanläggningar inom Sveriges sjöterritorium eller Sveriges ekonomiska zon (nedan "förslag till förordning om avgift").

För att en myndighets ställningstagande i en fråga ska kunna överklagas, krävs ett formellt beslut. Med anledning av detta bör det enligt Advokatsamfundet tydligt framgå av föreslagen bestämmelse i 2 § att den avgift som ska erläggas ska fastställas genom beslut av prövande myndighet. Likaså bör föreslagen bestämmelse i 4 § utformas med hänsyn till att ett avgiftsbeslut kan överklagas och att avgiften därmed inte kan lämnas till indrivning förrän frågan är rättskraftigt avgjord.

Förordning om stöd

I rapporten lämnas även författningsförslag till en förordning om statligt stöd till vindkraftsanläggningar inom Sveriges sjöterritorium eller Sveriges ekonomiska zon (nedan "föreslagen förordning om stöd").

I rapporten föreslås stödberättigade anslutningskostnader vara projekteringskostnader, kostnader för material och arbetskostnader för anslutningskabel och transformatorstation till havs. I föreslagen bestämmelse i 6 § definieras stödberättigade kostnader som avgiften för anslutningen till externt nät till den del den avser byggandet av en elektrisk starkströmsledning. Advokatsamfundet anser att bestämmelsen bör förtydligas så att det uttryckligen framgår vilka de stödberättigade kostnaderna är, det vill säga projekteringskostnader, kostnader för material och arbetskostnader för anslutningskabel och transformatorstation till havs. Vidare anser Advokatsamfundet att begreppet "byggandet" bör undvikas, eftersom det kan vara svårt att avgöra vilka kostnader som avses.

En åtgärd ska enligt föreslagen bestämmelse i 7 § anses påbörjad den dag då kontrakt för projektering upprättas. Advokatsamfundet anser att användande av begreppet

”projektering” inte är lämpligt i en definition, då det kan vara svårt att avgränsa exakt vilka utredningsarbeten som anses ingå i begreppet. Advokatsamfundet anser även att föreslagen bestämmelse i 12 § om när en ansökan om stöd ska ha inkommit till prövande myndighet är otydlig. Enligt lydelsen ska ansökan vara inkommen innan projektet påbörjas. Advokatsamfundet anser att tidpunkten för när ett projekt påbörjas är alltför svårdefinierad och bör tydliggöras.

Advokatsamfundet anser avslutningsvis att möjligheten till dispens för slutförande av stödberättigade åtgärder (se föreslagen 2 § tredje stycket) bör utredas ytterligare, för att undvika situationer där förseningar utanför den stödberättigades kontroll leder till att åtgärder inte kan slutföras före den 31 december 2030. Vid utformande av en sådan bestämmelse kan vägledning förslagsvis sökas i miljöbalkens bestämmelser om förlängd igångsättningstid (se 24 kap. 2 § andra stycket).

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg