

Remissyttrande gällande Energimyndighetens rapport "Havsbaserad vindkraft" (M2015/2349/Ee)

Energimarknadsinspektionens bedömning

Sammanfattning

Energimarknadsinspektionen (Ei) avstyrker förslaget om ett särskilt stödsystem för havsbaserad vindkraft och föreslår fortsatt beredning av frågan.

Ett antal frågor behöver detaljstuderas för att kunna avgöra huruvida ett icke teknikneutralt stödsystem för havsbaserad vindkraft går att motivera på samhällsekonomiska grunder. Ökad produktion från havsbaserad vindkraft kommer att få konsekvenser för all annan energiproduktion och stödsystemet bör utvärderas i förhållande till de miljömål gällande förnyelsebar elproduktion som regeringen har satt upp.

Ei anser att Energimyndigheten har getts alltför snäva tidsramar för att göra en fullgod analys i enlighet med regeringens uppdragsbeskrivning. Synpunkterna gäller främst de samhällsekonomiska analyserna som ligger till grund för valet av stödsystem (kapitel 5) och hur det är utformat (kapitel 6). Ei föreslår att analysen kompletteras enligt nedan detaljerade synpunkter och förslag.

Detaljerade synpunkter och förslag

Konsekvenser för marknadsaktörer och miljömålsuppfyllelse

Ei föreslår att rapporten utökas med en analys av hur elmarknadens aktörer påverkas av de olika stödsystemen. En del av analysen kan utgöra en beskrivning av hur det befintliga teknikneutrala stödsystemet med elcertifikat ser ut och hur det skulle påverkas av det föreslagna stödet för havsbaserad vindkraft.

Modellsimuleringar i bilaga 2 indikerar att en utbyggnad av havsbaserad vindkraft på exempelvis 15 TWh på årsproduktionsbasis kommer att ha en negativ effekt på det genomsnittliga spotpriset. Sjunkande spotpriser minskar lönsamheten och därmed incitamenten att investera i andra energikällor, så som annan förnybar elproduktion. Ur ett miljöpolitiskt perspektiv så riskerar stödsystemet därmed att ha en motverkande effekt på utbyggnaden av annan förnybar elproduktion, inklusive landbaserad vindkraft. Effekten på vindkraft kommer att förstärkas eftersom havsbaserad och landbaserad vindkraft utsätts för samma vädersystem. Timmar med mycket vind och stor elproduktion från havsbaserad och landbaserad vindkraft kommer att pressa ner spotpriset ytterligare med konsekvenser för lönsamheten hos landbaserad vindkraft. Med en så kallad sliding premium för havsbaserad vindkraft tar staten dessutom på sig hela denna meteorologiska risk istället för producenterna av havsbaserad vindkraft, vilket snedvrider konkurrensen ytterligare. Nettoeffekten på den totala utbyggnaden av förnybar elproduktion är därför sannolikt lägre än 15 TWh, vilket kommer att få konsekvenser för uppfyllandet av de miljömål som regeringen satt upp.

Samhällsekonomiska analyser av olika former av stöd

Den samhällsekonomiska analysen i Bilaga 1 behöver kompletteras; bland annat eftersom samhällsekonomiska nyttor och kostnader endast har adresserats ytligt och det saknas kvantifieringar. Kapitel 5 och 6 saknar till följd av detta i flera fall tillräcklig analys och argumentation kring påståenden som lyfts fram. Särskilt argumentationen kring investeringsstöd på sidan 50 och framåt behöver utvecklas och förtydligas i förhållande till vad som föreslås i rapporten. Argumentationen avseende valet av investeringsstöd kontra driftstöd, är baserade på juridiska argument relaterade till EU:s statsstödsregler snarare än en kombination av juridiska och ekonomiska argument.

Energimyndigheten föreslår i rapporten att subventionen ska gälla i 15 år. Det framgår inte av analysen att denna tidsperiod är samhällsekonomiskt motiverad. Tanken med en subvention/stöd är ofta att sänka inträdesbarriärer i form av exempelvis höga kostnader, men självklart bör investeringarna i sig vara samhällsekonomiskt försvarbara. Att hålla upp lönsamheten i 15 år förefaller ineffektivt och dessutom skapar man en kil, eller "wedge", mellan olika typer av investeringar. Genom att hålla upp lönsamheten hos en viss typ av teknologi riskerar man att utestänga nya teknologier från att komma in på marknaden.

Stödsystemets utformning

Energimyndigheten förordar att stödsystemet utformas som ett driftsstöd, vars ersättningsnivå bestäms i konkurrens genom ett auktionsförfarande. En auktion är ofta en effektiv allokeringmekanism i termer av att den mest effektiva anbudsgivaren blir tilldelad kontrakt. För att få ett fullgott beslutsunderlag behöver dock förutsättningarna för att konkurrensutsätta stödsystemet analyseras ytterligare. På sidan 82 föreslås att endast aktörer med relevanta tillstånd på plats ska tillåtas att vara med i anbuds-förfarandet. För närvarande är sju projekt med havsbaserad vindkraft redan tillståndsgivna och har därmed realiserat den fasta kostnaden för projektering. Dessa projektörer kan rimligen antas vara intresserade av att delta i en anbudsprocess, givet att de kan leverera i enlighet med uppställda kriterier. Över tid så kommer denna pool med potentiella anbudsgivare att reduceras i takt med att de blir tilldelade kontrakt, vilka förhoppningsvis sedan kommer till stånd. Kvar i poolen med potentiella anbudsgivare finns projekt som inte var konkurrenskraftiga i de tidigare upphandlingsomgångarna. Ei föreslår att rapporten kompletteras med en analys av vilka incitament det finns för nya projektörer att realisera inträdeskostnaden förenat med projektering samt att få relevanta tillstånd på plats. Inträdeskostnaden kan vara betydande medan avkastningen av att delta i auktionen är osäker. Eventuella nya anbudsgivare kommer sträva efter full kostnadstäckning för sina investeringar och kommer således ta höjd för dessa i sina anbud. Det kan därmed vara förenat med betydande budgetmässiga kostnader, i tillägg till de samhällsekonomiska, att ha en tillfredsställande konkurrens på denna marknad.

Ei föreslår att analysen kompletteras med en jämförelse med det danska stödsystemet och förhållandena på den danska vindkraftsmarknaden där staten prospekterar och auktionerar ut väldefinierade projekt. Dessa upphandlingar verkar i dagsläget präglas av ett bristande intresse från potentiella anbudsgivare, trots att det danska förfarandet rimligen borde minska inträdeskostnaden för potentiella anbudsgivare jämfört med det föreslagna svenska auktionsförfarandet.

Auktionsförfarandet med sekventiella auktioner och vilka kvantiteter som ska upphandlas i varje tidsperiod är otillräckligt motiverat. En begränsning av upphandlingens storlek (inte anbudet) till 2 TWh är en onödig restriktion på vindkraftsproducenterna. Det framkommer inga argument som styrker att 2 TWh är en kostnadseffektiv storlek på en vindkraftspark. Denna kvantitet kommer sannolikt att utestänga några av de minsta projektörerna från anbuds-förfarandet. Sedan kan det finnas projekt som är större än 2 TWh och man kan få en situation där ett konkurrenskraftigt projekt som producerar 3 TWh får subventioner motsvarande 2/3 av produktionen. En möjlighet är att dela upp upphandlingen i flera delkontrakt, eventuellt av olika storlek, för att bättre matcha de heterogena vindkraftsproducenternas produktionskapacitet.

Teknikspecifika krav i upphandling ställer stora krav på beställarkompetens hos upphandlande myndighet eftersom det begränsar vindkraftsproducenternas möjlighet att välja teknologi efter de lokala förutsättningar som råder för det prospekterade området. Teknikspecifika krav riskerar även att på konstgjord väg påverka teknikutvecklingen eller konservera gamla teknologier. Istället bör kraven formuleras så att de relaterar till en funktion eller egenskap hos upphandlingsobjektet i fråga. Dessa

kan i sin tur vara förenliga med internationella standarder. Funktionsrelaterade krav är dessutom teknologineutralt i den mening att vindkraftsproducenterna får incitament att utveckla teknologiska lösningar som ännu inte finns tillgängliga på marknaden.

Ei förordar en mer nyanserad diskussion angående ett eventuellt differentierat stöd till de olika budområdena på sidan 10, exempelvis genom att tydligare återkoppla till resultaten från modellsimuleringarna i bilaga 2.

Beslut om detta yttrande har fattats av den tillförordnade generaldirektören Ing-Marie Olofsdotter Nilsson. Elon Strömbäck har varit föredragande. Vid den slutliga handläggningen har också chefsekonomen Therése Hindman Persson deltagit.

Ing-Marie Olofsdotter Nilsson

Elon Strömbäck