

Miljö- och energidepartementet

Att: Anna Carlsson

103 33 Stockholm

Remissyttrande från SKGS över Energimarknadsinspektionens (Ei) rapport Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet för el, Ei R2018:06

SKGS lämnar följande synpunkter på rapporten.

Sammanfattning

SKGS tillstyrker förslaget om krav på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar vid investeringar i stamnätet, men anser också att kravet måste kunna frångås vid särskilda skäl. Vilka dessa skäl kan vara behöver tydliggöras av Ei.

SKGS anser att Ei:s förslag om hur avgränsning av analyser ska göras och effekter bedömas är oklart. Det finns en uppenbar risk att den geografiska ytan blir stor och att Svenska Kraftnät (SvK) inte kommer att kunna bedöma effekter korrekt. SKGS förordar att departementet överväger om analyser istället bör begränsas till Sverige.

SKGS betonar att de tre mål som anges för att bedöma politisk måluppfyllelse inte fullt ut omfattar energipolitikens tre grundpelare. Därför anser SKGS att Ei på denna punkt bör omarbeta sitt förslag.

SKGS ser förslaget om att använda VOLL för att kvantifiera systemtillräcklighet som osäkert, eftersom VOLL inte är ett och samma värde vid alla tidpunkter eller för alla användare. Användningen av VOLL riskerar därför att bli en osäkerhetsfaktor i analyserna.

SKGS avstyrker att SvK ska analysera efterfrågefleksibilitet som alternativ till nätinvestering, inte för att flexibilitet inte skulle kunna vara ett alternativ, utan på grund av att SvK är fel instans. Det är alltid användaren som rätt kan bedöma tillgång på och möjlighet till flexibilitet.

SKGS avstyrker också att SvK ska analysera annan lokalisering av användare som alternativ till nätinvestering, eftersom detta har planekonomiska drag och eftersom SvK inte heller här besitter kunskap för att korrekt kunna bedöma lokalisering ur ett företagsekonomiskt perspektiv.

SKGS är den råvaruförädlande och elintensiva industrin i Sverige, Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet. Basindustrin står för en viktig del av sysselsättningen i näringslivet i Sverige och industriproduktionen finns framförallt ute i glesbygden, där inte så många andra arbetstillfällen ges. Runt fabrikerna finns nätverk av mindre företag för transporter, varor och servicetjänster vilket har stor betydelse för den lokala och regionala tillväxten. Basindustrins roll för Sveriges handelsbalans är betydande och den står för cirka en femtedel av varuexporten. Möjligheten att kunna sälja sina varor till konkurrenskraftiga priser på världsmarknaden är nödvändig för svensk basindustri.

Bra med krav på samhällsekonomisk lönsamhet, men krav måste kunna frångås vid särskilda skäl

SKGS ställer sig generellt positiv till det förslag till riktlinjer som Ei föreslår i sin rapport och till kravet att nätkoncession endast får meddelas om anläggningen är samhällsekonomiskt lönsam.

Vi ser det dock som viktigt att kravet ska kunna frångås vid särskilda skäl. En expansion eller nyetablering av elintensiv industri kan kräva förbättring av stamnätet för att kunna mata det regionnät industrin tillhör. Det är inte säkert att en sådan nätinvestering skulle uppvisa lönsamhet baserat på de parametrar Ei föreslår. Investeringen skulle ju dock onekligen ge en stor samhällsekonomisk nytta genom sitt bidrag till jobb, export och välbefinnande, men dessa nyttor fångas inte av den föreslagna analysmodellen.

SKGS noterar att Ei i ny lydelse av Ellagen (1997:857) 2 kap 6 a § föreslår att undantag ska kunna göras vid särskilda skäl, vilket t.ex. skulle kunna vara det ovan nämnda exempel, men att det varken i lag eller förordning definieras vilka dessa skäl skulle kunna vara eller hur de ska bedömas. SKGS förordar att ett förtydligande görs.

Oklart hur avgränsning ska göras och effekter bedömas

Ei föreslår att den samhällsekonomiska analysen inte ska begränsas till Sverige utan att den också ska omfatta andra geografiska områden, där signifikanta effekter förväntas.

Ei anger inte vilken eller vilka geografier som avses, men med tanke på att Norden och Baltikum har en gemensam marknadsplats för el och hög grad av överföringskapacitet mellan länderna skulle det kunna vara en geografi som Ei haft i åtanke. Detta antagande bekräftas delvis av rapportens kapitel 3.3, i vilken Ei redogör för hur beslutsprocessen i andra geografier ser ut. Norge redovisas, men inga andra länder i Norden eller Baltikum.

SKGS ställer sig mycket tveksam till hur Svenska Kraftnät (SvK) ska kunna bedöma om och hur signifikanta effekter uppstår utanför Sveriges gränser. Vi har svårt att tro att alla relevanta länder räknar och analyserar på samma sätt. Vidare tror vi inte heller att andra länders stamnätsoperatörer kommer att tillåta SvK att bedöma de samhällsekonomiska effekterna i deras respektive land – det vill nog dessa myndigheter själva göra. Med andra ord ser vi stora praktiska problem för SvK med att genomföra det Ei föreslår. Vi förordar därför att Ei förtydligar hur bör genomföras och överväger om SvK:s analys ska begränsas till Sverige.

Politiska måluppfyllelsen bredare än de tre mål som anges

Ei anger att tre politiska mål bör tas i beaktning vid den samhällsekonomiska analysen: integration av förnybar energi, minskad andel växthusgaser i den nordiska elproduktionen samt integrationen av elmarknader för skapandet av en europeisk elmarknad.

SKGS anser att de tre målen är allt för snäva för att svara upp mot energipolitikens tre grundpelare leveranssäkerhet, konkurrensmässig kostnad och ekologisk hållbarhet. SKGS föreslår därför att Ei omarbetar sitt förslag, så att energipolitikens grundpelare bättre avspeglas. SKGS vill också påpeka att målet "integration av förnybar energi" bör

omformuleras till att vara "integration av fossilfri energi" för att ha en öppenhet för alla de kraftslag som bidrar till lågt klimatavtryck.

Användningen av VOLL för att kvantifiera systemtillräcklighet skapar osäkerhet

Ei föreslår att effekten av en stamnätsinvestering på förväntad mängd ej levererad el ska kvantifieras med hjälp av simuleringar. Denna effekt ska sedan värderas med hjälp av värdet av att inte få leverans (Value of Lost Load, VOLL).

SKGS tycker att det är mycket bra att systemtillräcklighet ingår som en parameter i analysen. Vi inser givetvis också att värdet av icke-levererad el behöver värderas på något sätt, men vill betona vikten av ödmjukhet inför det faktum att en sådan värdering inte är en enkel uppgift.

VOLL är teoretiskt beräknat, vilket innebär att det per se inte avspeglar verkligheten. Vidare är VOLL inte är fast, utan det varierar beroende på t.ex. typ av användare, typ av produkt som tillverkas av användaren, vid vilken tidpunkt last försvinner och om det är hög- eller lågkonjunktur för den som tappar last. Men, eftersom SvK enbart kan använda ett VOLL i sina beräkningar kommer detta värde per definition att vara missvisande för hela kollektivet av elkunder och för alla tidpunkter. Användningen av VOLL bygger därför in en osäkerhet i analysarbetet. SKGS föreslår att förslaget ändras, så att regelverket inte innehåller allt för stelbenta krav, utan att SvK har möjlighet att vara flexibla.

SvK är inte rätt instans för att bedöma möjlighet till efterfrågeflexibilitet

Ei föreslår att efterfrågeflexibilitet ska analyseras som alternativ till förstärkt överföringskapacitet.

I fråga om efterfrågeflexibilitet riktas ofta blickarna mot den elintensiva industrin, eftersom vi representerar stora elanvändning i få uttagspunkter. Vår uppgift är dock att driva vår kärnverksamhet så framgångsrikt som möjligt, inte att balansera elsystemet eller nätinvesteringar. Ett mindre antal industrier flexar redan idag sin elanvändning, eftersom de har möjligheterna att göra så och eftersom det lönar sig för dem. Det stora flertalet flexar dock inte, eftersom det riskerar att påverka kärnverksamheten negativt. Beslutet att flexa eller inte måste alltid ligga hos användaren. Flexibilitet får inte vara framtvängd, eftersom det skulle slå negativt mot produktion, export, jobb och välförstånd.

Genom att föreslå att efterfrågeflexibilitet ska kunna vara ett alternativ till nätinvestering anser SKGS att Ei indikerar att de två är jämbördiga och att det ligger inom SvK:s mandat att välja. Så får inte vara fallet, eftersom det riskerar att slå negativt på det sätt som beskrivs här ovanför. För SKGS är det därför oerhört viktigt att användarens beslutsrätt respekteras och därför avstyrker vi att efterfrågeflexibilitet inkluderas i analysen.

Vi ställer oss också väldigt undrande till hur SvK överhuvudtaget skulle kunna bedöma värdet på efterfrågeflexibilitet. Det kräver nämligen ingående kunskap om användarnas processer, produkter, kunder och slutmarknader – kunskaper som SvK helt enkelt inte besitter. Analysen behöver t.ex. omfatta:

- Hur ser användarens produktionsprocess och -utrustning ut? Tillåter dessa flexibel användning?
- Kan den totala värdekedjan hantera att vissa delavsnitt körs flexibelt och andra kontinuerligt?
- Skulle flexibiliteten inverka menligt på förmågan att leverera till kund? Vad skulle det innebära i fråga om förlorad försäljningsintäkt, marginal och marknadsposition?
- Lönar det sig företagsekonomiskt att flexa?

SvK är inte heller rätt instans för att bedöma lokalisering av förbrukare

Ei föreslår att annan geografisk lokalisering av förbrukare också skulle kunna vara ett alternativ till förstärkt överföringskapacitet.

SKGS avstyrker förslaget, eftersom det har ett klart drag av planekonomiskt tänkande och indikerar att en myndighet bäst kan bedöma var en verksamhet bör lokaliseras. Ett sådant angreppssätt kan vi i den elintensiv industri inte ställa oss bakom.

Lämplig lokalisering för en elintensiv industri beror på vad som är mest företagsekonomiskt gynnsamt efter sammanvägning av en lång rad faktorer, till exempel närhet till råvaror, avstånd till slutmarknader, möjligheter till kostnadseffektiva logistiklösningar, positiva samarbetseffekter via klusterbildning med andra verksamheter och tillgång på el.

Stockholm den 19 september 2018

Anna Holmberg
Energidirektör SKGS