

Marknads- och systemutveckling
Mira Rosengren Keijser

2018-08-30

**Del 2 av remissvar Energimarknadsinspektionens rapport Ei R2018:06
Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet för el**

Nedan följer de svar Svenska kraftnät vill lämna på specifika delar av rapporten, uppdelat per avsnitt av rapporten för tydlighet. Observera att vissa detaljer som kommenteras under vissa kapitel återkommer även i andra kapitel, men kommentarerna upprepas inte vid varje förekomst.

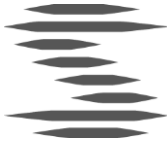
Författningsförslag ellagen (1997:857) och elförordningen (2013:208)

Svenska kraftnät delar inte Energimarknadsinspektionens syn att det behövs några ändringar i ellagen (1997:857) och elförordningen (2013:208). Om några ändringar angående samhällsekonomiskt lönsam utbyggnad av stamnätet ska göras bör de läggas in i instruktionen för Svenska kraftnät. Skälen för att inga ändringar bör göras framgår av del 1 av remissvaret.

Om förslagen ändå går igenom bör det stå ”*bedöms vara samhällsekonomiskt motiverad*” istället för ”är samhällsekonomiskt lönsam” i 6 a § ellagen respektive ”*bedömningen* av att anläggningen är samhällsekonomiskt *motiverad*” istället för den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen i 6 a § ellagen samt i 5 och 15 §§ elförordningen. Skälen för detta framgår av del 1 av remissvaret.

3e stycket, 6a§, bör formuleringen ”Denna bedömning ska visa om investeringen är samhällsekonomiskt lönsam...” justeras då vissa samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar endast syftar till att identifiera den mest kostnadseffektiva lösningen för att uppfylla ett lagkrav. Den nuvarande formuleringen innebär t.ex. att Svenska kraftnät för varje anslutningsärende också måste bedöma om själva anslutningen är lönsam, trots att detta inte har någon betydelse för investerings- eller koncessionsbeslutet.

Vidare bör ingen författningsändring göras av 2 kap 15 f § eftersom omprövning av koncession inte bör omfattas av krav på samhällsekonomisk analys. Resurser bör inte läggas på samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning av stamledningar som, i de flesta fall vid omprövning av koncession, har många års livslängd kvar. Skälen för att denna ändring inte bör göras framgår av del 1 av remissvaret.



Svenska kraftnät anser att det vore olämpligt med föreskriftsrätt enligt den föreslagna lagändringen, både i ellagen och i elförordningen. Se del 1 för vidare förklaring och skäl till detta.

1. Inledning

1.2 Syfte

Ang. s.17, 4e stycket. Här bör påpekas att berörda intressenter är involverade i beslutsprocessen i och med den samrådsprocess som finns etablerad. Vidare är även beslutsfattarna involverade i beslutsprocessen.

1.5 Metod och genomförande

Svenska kraftnät anser att det är anmärkningsvärt att verket inte ingått i referensgruppen för detta arbete. Svenska kraftnät fick ta del av rapporten i ett mycket sent skede av arbetet, vilket inneburit att det i rapporten finns vissa misstolkningar av hur verket arbetar.

2. Det svenska stamnätet

2.2. Svenska kraftnäts roll i elsystemet

Första meningen är inte en helt korrekt beskrivning. Det bör ändras förslagsvis till: ”Svenska kraftnät är som statligt affärsverk och myndighet en del av svenska staten och står därmed direkt under regeringens inflytande.”

3. När bör lönsamhetsbedömning göras, granskas och prövas?

Svenska kraftnät ser många fördelar med att öka användningen av och vidareutveckla metoderna för samhällsekonomiska bedömningar i samband med beslut om större stamnätsinvesteringar. Samtidigt ställer vi oss kritiska till att de ska göras i den omfattning som Energimarknadsinspektionen föreslår. Det är högst tveksamt om nyttan med att göra samhällsekonomiska analyser för t ex vindkraftsanslutningar (utöver de kostnadsjämförelser som vi redan gör), omkoncessioner och re-investeringar överstiger kostnaden den medför. Se vidare del 1.



3.1. Svenska kraftnäts beslutsprocess

Beskrivningen av beslutsprocessen är på övergripande nivå korrekt. Dock på sidan 28 inleds 4e stycket med "I och med att antalet beslutstillfällen har utökats kan det initiala inriktningsbeslutet göras tidigare i processen." Detta stämmer inte i alla lägen och i vissa fall kommer beställaren snarare att vilja genomföra en fördjupad genomförbarhetsanalys innan förslaget är moget för ett styrelsebeslut.

Figur 4 stämmer inte överens med den nya processen för investeringsärenden. Svenska kraftnät kan bidra med en ny version.

Ang. s.28, 4e stycket. En fullständig samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning ska finnas med som underlag vid inriktningsbeslut som görs utifrån vid tidpunkten bästa tillgänglig information. Fullständig innebär inte här att all information finns tydligt och detaljerat tillgänglig eftersom vi t.ex. inte föregår samrådsprocessen i val av sträckning. Vidare är det inte nytt att samhällsekonomisk analys ska finnas med i beslutsunderlaget, däremot arbetar Svenska kraftnät utifrån andra principer för vilka projekt som bör omfattas av detta krav än vad Energimarknadsinspektionen föreslår.

Ang. s.29, avsnitt "Svenska kraftnäts riktlinjer för samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar". Här används en del begrepp på ett annat sätt än vad som används i Svenska kraftnäts styrande dokument, men detaljerna kring det behöver inte specificeras här, dock bara uppmärksammas att begreppsanvändningen skiljer sig åt. Vidare beskrivs att den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömning i regel inte uppdateras, vilket inte stämmer eftersom den ska uppdateras förutsatt att det framkommer ny information som är av sådan vikt att analysens slutsats eventuellt kan påverkas.

I sista stycket samma avsnitt står också att den interna riktlinje som ska fastställas inte behandlar hur samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning ska användas för investeringar som inte är strategiska. Detta stämmer inte eftersom riktlinjen är generell och sätter upp principer för hur olika typer av projekt ska behandlas. Att de inte i alla avseenden stämmer överens med Energimarknadsinspektionens bild av hur de principerna bör formuleras är inte att likställa med att de inte finns med. Det står vidare att Svenska kraftnät tidigare har uttryckt att det ofta är helt uppenbart att reinvesteringen kan motiveras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och att uttalandet skulle tala emot att det görs en grundlig analys. Svenska kraftnät kan hålla med om att det definitivt kan motiveras tydligare varför det skulle vara uppenbart att reinvesteringar av en befintligt utbyggd infrastruktur är samhällsekonomiskt lönsam eftersom inte alla som läser den motiveringen är insatta i elsystemet, hur det hänger samman och hur den infrastrukturen är samhälls nödvändig. Där kan Svenska kraftnät arbeta vidare med hur vi kommunicerar vikten av den befintliga infrastruktur vi anser det motiverat att upprätthålla. Varför det skulle tala *emot* att en grundlig analys genomförts är dock oklart.



3.4. Ei:s förslag om tidpunkt och process

Som nämnts ovan anser Svenska kraftnät att det inte behövs några ändringar i ellagen och elförordningen för att säkerställa att stamnätsinvesteringarna är samhällsekonomiskt motiverade. De förändringar som föreslås av Energimarknadsinspektionen här står även med i förslaget till förändring av författning och har kommenterats där och i del 1.

Ang. s.38, 2a stycket. Där motiveras förändringarna i ellagen och elförordningen utifrån att det inte finns några förordningar eller föreskrifter som garanterar att Energimarknadsinspektionen ska få ta del av samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar som ett beslutsunderlag. Den bristen skulle kunna avhjälpas enbart med kravet på att en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning ska ingå i underlaget som Energimarknadsinspektionen får ta del av, t.ex. som en del av underlaget i koncessionsansökan. Detaljstyrningen av innehållet och krav på en ytterligare samrådprocess är mycket mer långtgående än vad som krävs för att åtgärda den beskrivna bristen på insyn.

Ang. s.38, 3e stycket om särskilda skäl. Svenska kraftnät vill lägga till ett förtydligande om att N-1-kriteriet utgör en grundläggande planeringsförutsättning som generellt (inte i särskilda fall) alltid ska uppfyllas. Vidare håller vi med om det som står senare i samma stycke att ett krav på synnerliga skäl vore alltför restriktivt.

Ang. s.39, 1a stycket. Energimarknadsinspektionen konstaterar här själva att detaljregleringen kommer att behöva ändras allt eftersom metodutvecklingen går framåt. Svenska kraftnät håller med om detta och anser att det är en anledning till varför det inte är lämpligt med en allt för detaljerad reglering.

Ang. s.39, 2a stycket. Svenska kraftnät anser att det är olämpligt att införa två olika begrepp för samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning. Det ger en felaktig bild av hur en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning tas fram. En samhällsekonomisk analys tas fram inför det första beslutet, inriktningsbeslut. Den uppdateras vid behov inför beslut under processens gång fram till ansökan om koncession. Det innebär också att Energimarknadsinspektionens resonemang om att de inte lämnar några förslag om reglering av den ”övergripande analysen” inte stämmer eftersom den reglering som skapas kommer att behöva tillämpas för den ”övergripande analysen”, eftersom denna utgör den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen. Den analys som görs initialt kan naturligtvis behöva uppdateras t.ex. om det tillkommer större förändringar på transmissionsnätet vilket skulle kunna innebära att projektets lönsamhet förändras och i vissa extrema fall att projektet inte längre bedöms lämpligt att gå vidare med. Det är dock samma analys som uppdateras, inte en helt ny som tas fram.

Ang. s.38, 3e stycket. Svenska kraftnät gör redan idag samhällsekonomiska analyser i tidigt skede vilka ligger till grund för beslut. När sedan beslut är fattat om att



en åtgärd är nödvändig och samhällsekonomiskt motiverad, och det underlag som krävs för samråd har tagits fram, hålls samråd med en vid krets. Svenska kraftnät följer med andra ord den normala tillståndsprocessen och arbetar dessutom aktivt med att utveckla arbetet med information i tidiga skeden för att möta intressenter-
nas behov.

Ang. s.42, 5e stycket. Hur och när Energimarknadsinspektionen menar att samråd ska ske är inte tydliggjort i förslaget, det kan tolkas på flera olika sätt. Energimarknadsinspektionen beskriver på sidan 39 i rapporten vikten av att en samhällsekon-
omisk lönsamhetsbedömning tas fram i ett tidigt skede och i författningsförslaget står "Bedömningen tas fram efter samråd med berörda intressenter." Under denna rubrik i rapporten står dock att det är den "specifika" samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen som ska tas fram efter samråd. Svenska kraftnät önskar att Energimarknadsinspektionen förtydligar vad förslaget egentligen innebär med avseende på samråd om den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen.

Om förslaget ska tolkas som att Energimarknadsinspektionen avser att skapa ytterligare en samrådsprocess med egen reglering vill Svenska kraftnät förtydliga att verket ser detta som både onödigt, då befintlig samrådsreglering kan tillämpas, och olämpligt eftersom det skulle utgöra ytterligare ett tidskrävande moment i en redan mycket långdragen tillståndsprocess. Svenska kraftnät anser att det mest rimliga är att tillämpa den redan etablerade samrådsprocess som finns idag utifrån ellagens och miljöbalkens krav. Denna infaller lämpligt nog efter att den första versionen av den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen enligt Energimarknadsinspekt-
ionens förslag är offentliggjord och innebär att en vid krets av myndigheter, organi-
sationer, berörda och andra intresserade har möjlighet att lämna synpunkter på bedömningen under den ordinarie samrådsprocessen.

Ang. s.42, 8e stycket. Se del 1 för kommentarer ang. om det bör finnas undantag från krav på samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning. Observera också att titeln "Bör det finnas undantag från krav på samhällsekonomisk lönsamhet?" (vilket tydligt framgår att det bör om det finns särskilda skäl) inte stämmer överens med svaret "Det ska inte finnas några generella undantag från kravet på samhällsekon-
omisk lönsamhetsbedömning" vilket Svenska kraftnät anser att det bör vid t.ex. sär-
skilda skäl som exemplifierats tidigare. Det bör finnas möjlighet att vid särskilda skäl åtminstone endast lämna en motivering till varför åtgärden behöver genomfö-
ras. Detta gäller framförallt för väldigt små projekt, som exempelvis korta led-
ningsomdragningar vid reinvesteringar av stationer eller flytt av endast korta delar av en ledning till följd av krav från Trafikverket, där både kravet på en samhällse-
konomisk lönsamhetsbedömning i fullständig omfattning och dessutom en granskning av en tredje part av den skulle bli enormt resurskrävande i relation till investe-
ringens omfattning.



Ang. s.43, 4e stycket om reinvesteringar. Det framförs att helt nya ledningar byggs för att kunna etablera reservmatning under en kortare tid, varefter ledningen rivs. En beskrivning vi inte känner igen. Om helt nya ledningar byggs så torde de vara föremål för koncessionsansökan och därmed inte kunna klassificeras såsom reinvestering.

4. Analysramverk

4.1. Samhällsekonomisk analys

Idealt fångar en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning upp och korrekt värderar alla effekter som en investering medför. I praktiken är detta dock mycket svårt. Som tidigare konstaterats vilar bedömningen till stor del på antaganden och både metoder och modeller är förknippade med osäkerheter. Dessutom finns det effekter som är svåra att kvantifiera och värdera. Resultaten av samhällsekonomiska bedömningar är därför alltid just en bedömning.

Därtill är det viktigt att ha i åtanke att framtiden är osäker. Stamnätsledningar som byggs idag kan komma att vara samhället till gagn i upp till 100 år framöver. Samtidigt förändras omvärlden (och därmed förutsättningarna för elöverföring) snabbt och att ingen kan idag säga hur stamnätet kommer att se ut och vilken roll det kommer att spela om t.ex. fyrtio år. Det gör det minst sagt svårt att beräkna vilket värde en investering har för samhället så långt fram i tiden.

Ang. s. 45, 2a stycket. Observera att det endast är de monetariserade kostnaderna och nyttorna som kan nuvärdesberäknas.

4.2. Analysramverkets olika delar

Ang. s.51-52, avsnitt "Bedömning av resultatet". Energimarknadsinspektionen skriver att projektet som huvudregel bara ska genomföras om det uppvisar ett positivt nettonuvärde. Våra invändningar mot det resonemanget beskrivs i del 1 samt även av Energimarknadsinspektionen själva i parentes i samma mening "förutsatt att alla nyttor och kostnader är fullständiga och korrekt värderade". Alla samhällsekonomiska effekter som Energimarknadsinspektionen beskriver i rapporten och som ska ingå i den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen har inte en etablerad utvecklad metodik som fullständigt och korrekt beskriver dem. Det är positivt att ha en hög ambition i vad man vill åstadkomma och utveckla inom analysarbetet, men att ställa krav på att sådan värdering ska göras innan den utvecklingen har gjorts och metodiken finns på plats blir orimligt. Eftersom alla nyttor och kostnader inte kan värderas fullständigt och korrekt måste en lönsamhetsbedömning inkludera även kvalitativ och kvantitativ värdering av samhällsekonomiska effekter. Vidare beskriver Energimarknadsinspektionen att miljökonsekvensbedömningar och miljöprovningar inte viktas in i den samhällsekonomiska lönsamhets-



bedömning utöver de delar som är helt eller delvis internaliserade. Ändå innehåller förslaget senare i rapporten ett helt delkapitel (5.8) som handlar om externa effekter där flera delar inte är internaliserade (t.ex. lokala miljöeffekter), och där beskrivs att de ingår och ska beskrivas kvalitativt, och därigenom borde väl också den kvalitativa värderingen vägas in i lönsamhetsbedömningen och inte bara de internaliserade delarna? De samhällsekonomiska effekter som ska analyseras inom ramen för den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen borde också inkluderas i själva lönsamhetsbedömningen. Det står också senare i 3e stycket s.52 att ”den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen kan ha stora kvalitativa inslag”. Det är därmed något oklart vad som avses i den lagtext som föreslås med ett krav om att investeringen ”är samhällsekonomiskt lönsam” med undantag för särskilda skäl. Är de kvalitativa inslagen endast att betrakta som en grund för särskilda skäl eller utgör de en del av den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen?

5. Effekter kopplade till en investering i stam- nätet

5.1. Effekter av ett utredningsalternativ

I detta avsnitt beskrivs bland annat svårigheterna med att värdera påverkan på miljö- och intrångseffekter och olika exempel på metoder presenteras, Svenska kraftnät har inget att tillägga till detta. Det är dock viktigt att ha i åtanke att innan krav ställs på att använda en viss metod måste det säkerställas att metoden är etablerad i samhället och accepterad av branschen. Detsamma gäller för eventuell användning av prisschabloner för olika effekter, det vill säga de ska vara förankrade både bland de som påverkar och de som blir påverkade.

5.2. Elmarknadsnytta

Svenska kraftnät anser inte att användande av flera marknadsmodeller nödvändigtvis bidrar till ökad kvalitet och robusthet i resultaten. I en del fall ger en viss modell de mest realistiska resultaten och i andra fall en annan modell. Att som regel t.ex. använda flera modeller och sedan exempelvis ta ett medelvärde tillför ingen ökad kvalitet. Svenska kraftnät använder idag en modell för de flesta analyser av elmarknadsnytta och en annan för att ta fram randvillkor som t.ex. priser i angränsande system. Rimlighetsbedömning av resultaten görs genom jämförelse med tidigare analyser och intern granskning av rapporten. Inte heller andra nordiska TSO:er använder sig av resultaten från flera olika marknadsmodeller för enskilda samhällsekonomiska analyser av projekt.

I texten nämns också att ”modellerna bör vara tillgängliga för fler än Svenska kraftnät”. Detta bör förtydligas till att de ska vara kommersiellt tillgängliga och i branschen vedertagna då inte finns några väl fungerande helt öppna marknadsmodeller.



I texten nämns Monte Carlo-simuleringar med en något oklar innebörd av vad det är som i praktiken ska utföras. Svenska kraftnät och övriga Nordiska TSO:er använder oftast en period om ca 30 år (som simuleras ned till 1-3 timnivå) av väderdata som indata till modellen. Den elmarknadsnytta som redovisas är medelvärdet av samtliga utfall i perioden. Om detta är vad som åsyftas med Monte Carlo-simuleringar så vore ett förtydligande på sin plats. I texten nämns dock att serierna ska slumpas fram vilket vore direkt felaktigt då flera faktorer påverkar varandra (t.ex. ett år med lite nederbörd är också ofta ett år med låg temperatur osv).

Förslag till alternativ formulering: Beräkningarna bör baseras på ett tillräckligt stort utfallsrum av relevanta variationer som nederbörd, vind, sol och temperaturförhållanden.

Intressentdialog sker i samband med att de scenarier som utgör grunden till analysen tas fram. Svenska kraftnät ser ingen nytta av att genomföra ytterligare dialog angående enskilda resultat där scenariot har använts.

Vidare nämns att resultatens rimlighet kan kontrolleras med hjälp av priser på finansiella instrument. Förtydliga gärna vilka instrument som åsyftas då prisskillnader (EPADS) för närvarande inte handlas på den tidshorisont som stamnätsinvesteringar analyseras.

5.3. Påverkan på aktörernas marknadsmakt

Det är inte rimligt eller meningsfullt att ställa krav på analys av marknadsmakt med hjälp av marknadskoncentrations-index. Som Energimarknadsinspektionen själva noterar fungerar den nordiska elmarknaden jämförelsevis väl och påverkan av en enskild stamledning på marknadskoncentration kommer att vara mycket liten. Analysen skulle vidare kräva att antaganden görs om ägarförhållanden på elmarknaden flera decennier framåt i tiden, vilket innebär att resultaten blir väldigt osäkra. En kvalitativ bedömning av påverkan på marknadsmakt bör vara tillräcklig.

Svenska kraftnät anser att följande anledningar talar för att detta inte bör ingå i den samhällsekonomiska analysen, som också nämns i ENTSO-e guidelines.

- Framtida (2030+) marknadsmakt kan inte antas vara som dagens utan kommer att förändras av fusioner och uppdelningar av företag.
- Måste baseras på konfidentiella data.
- Denna kortsiktiga fråga hanteras mer effektivt med reglering än med infrastruktur som har ett betydligt mer långsiktigt perspektiv. Att ta hänsyn till detta kan leda till sub-optimala beslut.

Vidare så är en konsekvens av detta att Svenska kraftnät skulle behöva använda analysresurser för att upprätthålla register över ägarfördelningen av produktions-



resurserna vilket innebär, givet samma analysresurser, mindre tid till mer relevanta analyser.

I ENTSO-e Guidelines sammanfattas användandet av denna indikator enligt nedan:

”The impact of future assets on current market power (which is generally positive) is an important indication, but this short-term aspect cannot be used in the assessment of an investment decision which is, by definition, a long-term commitment;

National markets have already begun to merge, through market coupling, and a reporting of benefits on market power by Member States is already outdated”

Att en EU-förordning kräver detta för transeuropeiska projekt anser inte Svenska kraftnät vara grund för att det ska användas i alla Svenska kraftnäts samhällsekonomiska analyser.

5.4. Förändrad leveranssäkerhet

Generellt tas här upp flera olika begrepp som inte riktigt hör samman på ett tydligt sätt. Förutsatt att en föreskrift om hur förändrad leveranssäkerhet ska värderas ska tas fram av Energimarknadsinspektionen anser Svenska kraftnät att det är av stor vikt att detta tas fram i samarbete med Svenska kraftnät så att begreppen tydliggörs och uppfattas på ett entydigt sätt av båda myndigheter.

Värdering i monetära termer är möjlig för flera delar. Dock anser Svenska kraftnät att beräkningsmetodiken för samtliga parametrar (förutom möjligen effekttillräcklighet) inom denna kategori fortfarande är för osäkra för att värdering i monetära termer ska vara meningsfull. Krav på monetarisering bör införas först när allmänt vedertagna metoder för detta finns. Svenska kraftnät anser att värdering av dessa effekter i pengar riskerar att bli vilseledande så länge metoderna inte är tillräckligt robusta och tillförlitliga.

Exempelvis har ENTSO-E i sin nätutvecklingsplan TYNDP enbart kvantifierat effekttillräcklighet. Fram till TYNDP2018 har i princip bara nollresultat redovisats, i den senaste versionen (TYNDP2018 som nu kommer för konsultation) visas en del resultat för denna indikator men resultaten skiljer sig vitt mellan olika modeller och därför används en ytterligare indikator (ökad marginal). Denna indikator ger mer robusta resultat men är betydligt svårare att monetarisera.

Svenska kraftnäts uppskattar att för att uppfylla punkterna *”Ei föreslår att systemtillräcklighet ska ingå i den samhällsekonomiska analysen”* samt *”Ei föreslår att driftsäkerhet ska ingå i den samhällsekonomiska analysen”* på ett ansvarsfullt sätt krävs ett mycket omfattande utvecklingsarbete krävs med avseende på metoder samt att nya simuleringsverktyg kommer att behöva införskaffas och nya nätdata-



modeller kommer behöva utvecklas och underhållas. I praktiken handlar det om flera år för att ha denna funktion på plats.

Ang. s.69, 1a stycket under "Beskrivning av driftsäkerhet". Här anges att långsiktiga åtgärder för att öka driftsäkerheten är att ändra elområdesindelningen. Det är oklart vad Energimarknadsinspektionen syftar på. Det bör förtydligas på vilket sätt detta skulle bidra till att upprätthålla eller öka driftsäkerheten.

Ang. beskrivning av mothandel under rubrik "Beskrivning av driftsäkerhet" vill Svenska kraftnät lyfta fram att sedan elområdesindelningen infördes har kostnaderna för mothandel varit förhållandevis små, men i beskrivningen av mothandel kan det för läsaren verka som att det är en stor post och stora volymer trots att så inte är fallet.

Ang. s.74, 2a stycket, föreslås följande formulering: "De automatiska reserverna korrigerar frekvensavvikelser tillbaka mot 50 Hz medan de manuella reserverna används vid större frekvensavvikelser för att återställa de automatiska reserverna. De manuella reserverna (mFRR) handlas på reglerkraftmarknaden som vid tidpunkten för rapporten är en gemensam nordisk marknad." för en korrekt beskrivning.

Svenska kraftnät vill också uppmärksamma att vissa systemkrav och krav på reserver regleras av EU och där har Svenska kraftnät inte någon möjlighet att påverka volymerna av dessa genom nätutbyggnad. Det innebär att även om Energimarknadsinspektionen anser att vi bör värdera dessa i en samhällsekonomisk analys kommer vi oavsett resultatet vara tvungna att upprätthålla vissa nivåer.

5.5. Kostnadseffektiv politisk måluppfyllelse

Ang. s.78, 3e stycket. Anslutningsplikten är en lagställd plikt Svenska kraftnät måste uppfylla. Den bör därför generellt utgöra ett sådant undantag för att Svenska kraftnät ska kunna följa de lagställda krav som finns. Detta bör framgå tydligt. Det exempel som nämns i samma stycke är ett bra exempel på ett sådant fall där det finns en tydlig risk att utfallet av analysen inte kommer att uppfylla kravet på lönsamhet, men där anslutningsplikten ändå (i nuvarande utformning) kommer att kräva av Svenska kraftnät att genomföra investeringen.

5.8. Externa effekter

Precis som Energimarknadsinspektionen konstaterar i rapporten är det svårt att hantera kvarstående så kallade externa effekter av exploateringsföretag. Vad består en sådan effekt av och hur ska den kvantifieras och värderas? Svenska kraftnäts uppfattning är att påverkan på omgivningen som inte ingår som en del i investeringskalkylen tas om hand i tillståndsprocessens samråd, vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivning och identifiering av eventuellt behov av att genomföra kompensationsåtgärder. Svenska kraftnät vill här passa på att förtydliga att i pro-



jektbudgeten ingår förutom markintrångsersättning även ersättning för så kallad miljöskada (t.ex. ersättning till en fastighet som får störd utsikt utan att vara berörd av ledningsrätten) och kostnader för att undvika vissa områden, förebygga att skada uppstår, återställande av tillfälliga skador och kompensationsåtgärder. I och med detta menar Svenska kraftnät att alla effekter som uppstår är inkluderade i så stor omfattning som är möjligt med dagens regelverk och befintliga etablerade värderingsmetoder.

Kommentarer till rubrikerna ”Lantmäteriets värderingsmetod vid markintrång” och ”Ei föreslår att lokala intrångseffekter ska ingå i den samhällsekonomiska analysen”:

Svenska kraftnät håller med att Lantmäteriets Värderingshandbok ska ligga till grund för att bestämma de lokala intrångsersättningarna. Eftersom det är i ett så tidigt skede kan endast schablonvärden nyttjas. Vidare bör ingen extra uppräknings ske då Lantmäteriets Värderingshandbok bygger på metoder som ersätter alla framtida skador. Värderingshandboken bygger på tillämpningen av ersättningsreglerna i ExL där engångsersättning för alla framtida skador ska beräknas och ersättas (intrångsersättning och annan ersättning). IAN-modellen, som tillämpas i första hand vid intrång av stolpar i jordbruksmark, fångar upp alla framtida skador i den restpost som ingår i modellen. Intrång i skogsmark ersätts enligt skogsnormen som även den ersätter alla framtida skador, men enligt en annan beräkningsmodell än IAN-modellen. Sammanfattningsvis ska alltså inte ersättningsposten uppräknas något ytterligare då värderingen görs enligt de principer som redovisas i Värderingshandboken. För vidare information hänvisas till ett tidigare utlåtande av Leif Norell, 2018-04-05, som Energimarknadsinspektionen tagit del av och som bilagts detta remissvar.

Samtliga uppskattade kostnader på grund av visuell påverkan och psykiska immissioner (företagsskada för de fastigheter som belastas av ledningen och miljöskada för de fastigheter som endast indirekt påverkas av ledningen) tas idag upp i projektkostnaden i en gemensam pott. Storleken på den eventuella ersättningen för företags- och miljöskada är inte beroende på om fastigheten belastas av ledningen eller ej utan på avstånd från ledningen och hur stor del av ledningen som kommer att exponeras från fastighetens bostadsbyggnader. Eftersom ledningen inte heller är färdigprojekterad i detta skede går det inte att se vilka fastigheter som kommer att beröras utan endast schablonkostnader kan uppskattas. Notera att framräknandet av ersättningar för företags- och miljöskada kan ske först när ledningen är färdigbyggd då man bedömer minskningen av fastigheternas marknadsvärde. Att dela upp separata poster för företagsskada och miljöskada är helt irrelevant i det skede som den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen upprättas. Att det är en omständligare process och ev. större kostnad för den enskilde fastighetsägaren att driva en process om miljöskada är inte relevant i det skede lönsamhetsbedömning-



en ska tas fram. Samtligt bör påpekas att Svenska kraftnät enligt sina rutiner skickar ut erbjudande om ersättning för markvärdesminskningen till de som bedöms lida skada oavsett om det rör sig om företags- eller miljöskada.

Ang. s.88, ”Ei föreslår att utsläpp kopplade till ledningsinfrastruktur ska ingå i den samhällsekonomiska analysen”. Svenska kraftnät instämmer i att utsläpp till luft och vatten samt buller bör kvantifieras och värderas separat. Klimatpåverkan uttryckt i CO₂-ekvivalenter av en investering eller en åtgärd är en mycket väsentlig och efterfrågad uppgift i sig, inte minst med tanke på klimatpolitiska mål. För att till fullo redovisa klimatpåverkan av en investering i stamnätet, så bör dock även påverkan på nätförluster inkluderas i redovisningen av CO₂-utsläpp. För att möjliggöra en sådan redovisning behövs en entydigt fastställd omräkningsfaktor för elanvändningens/nätförlusternas klimatpåverkan (t ex uttryckt i gram CO₂ per kWh).

5.9. Sammanfattning av effekter som föreslås ingå i analysen

I ASEKs skrift ”Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn” från april 2018 konstateras t.ex. att ”... effekter på naturen är både problematiska att kvantifiera och värdera. I sådana fall bör effekterna beskrivas verbalt, för att inte utelämnas i beslutsfattande” (sid 15). Därmed kan tyckas att staten har satt ned foten i frågan kring hur sådana svårvärderade effekter som miljövärden ska hanteras i samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Detsamma borde rimligtvis gälla även värderingen av intrångseffekter och psykiska immissioner som också är mycket svåra att kvantifiera och värdera. Svenska kraftnät ställer sig därför frågande till hur Energimarknadsinspektionen i sin rapport kan komma till en annan slutsats.

Avsnitt 5.9 uppges vara en sammanfattning av effekter som ska ingå i den samhällsekonomiska analysen. Dock saknas krav som framkommer i efterföljande kapitel 6. Sista stycket i avsnitt 6.3 anger att Energimarknadsinspektionen föreslår att alternativ till förstärkt överföringskapacitet alltid ska inkluderas i den samhällsekonomiska analysen. Detta förslag återfinns dock inte i avsnitt 5.9.

Ang. lokala intrångseffekter, tabell 1: Förutsättningen att enbart sådant som inte är internaliserat i projektkostnaden ska redovisas här har Svenska kraftnät inget att invända mot. Dock tycker Svenska kraftnät att det är otydligt vad Energimarknadsinspektionen menar med texten som avser komplettering av värdering som görs enligt Lantmäteriets värderingshandbok och menar att det inte finns behov av komplettering så som Energimarknadsinspektionen framför i rapporten, se även kommentaren under rubrik 5.8.



6. Alternativ till investeringar i förstärkt överföringskapacitet

6.1. Alternativ till förstärkt överföringskapacitet

Svenska kraftnät vill återigen poängtera att vi inte har rådighet över majoriteten av angivna alternativ. Omlokalisering av produktion och förbrukningsanläggningar är t.ex. sådant som Svenska kraftnät ej har rådighet över.

Beslut som rör till exempel investeringar i energilager eller var produktion ska förläggas är frågor för marknaden snarare än för Svenska kraftnät. Som statligt affärsverk har vi inget mandat, eller för den delen möjlighet, att styra marknadsaktörernas beslut i sådana frågor och ska inte heller förfördela specifika aktörer. Därmed kan man fråga sig hur stort värdet av att vi utreder sådana alternativ är. Även om vi finner att de kan vara mer lönsamma för samhället finns det ingen garanti att någon marknadsaktör kommer att vilja förverkliga sådana planer.

Om det anses vara av stor vikt att alternativ till stamnätsinvesteringar bör jämföras med stamnätsinvesteringar generellt, kan det t.ex. utredas i en större utredning av exempelvis elmarknadens nuvarande uppdelning och hur en långsiktig planering av energisystemet bör samordnas i ett mer generellt perspektiv, eller jämförande studier av vilka alternativ som finns tillgängliga och deras egenskaper, snarare än att ingå i varje separat samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning för alla koncessionspliktiga stamnätsinvesteringsprojekt. Det är möjligt att Svenska kraftnät kan vara en lämplig myndighet för att utföra sådana större generella studier, men det bör inte åläggas varje koncessionspliktigt investeringsprojekt.

Därtill skiljer sig tidshorizonten för en stamnätsinvestering och en investering i energilager markant från varandra. Ledtiden för att bygga en stamnätsledning är ungefär 10 år medan den senare har betydligt kortare ledtid. Eftersom förutsättningarna kan ändras mycket under denna period är det svårt att i dagens läge jämföra två sådana alternativ.

Ang. s.95 2a stycket. Dynamisk ledningskapacitet är främst ett användbart verktyg vid driftplanering men svårare att dra nytta av vid långtidsplanering.

6.3. Ei:s bedömning om alternativ till nätutbyggnad

Ett krav på att inkludera alternativ till nätutbyggnad i analysen behöver kompletteras med en beskrivning av dels vilka alternativ som ska inkluderas i vilka analyser, och även en beskrivning av hur resultaten ska användas, både för Svenska kraftnät och hur Energimarknadsinspektionen kommer att hantera dem. Om analysen t.ex. visar att ny produktion i ett specifikt område vore bättre ur ett samhällsekonomiskt perspektiv än att bygga en stamledning, kommer då Energimarknadsinspektionen att neka koncession för ledningen? Och vem ansvarar sedan för att den aktuella



produktionen byggs? Att från Svenska kraftnäts sida underlåta viktiga investeringar i avvaktan på att privata aktörer ska investera i åtgärder kan leda till att vi riskerar att inte leva upp till vårt ansvar som stamnätsägare och riskerar leveranssäkerhet. Det kvarstår flera oklarheter i den här frågan, vilket även tas upp i del 1 av remissvaret.

Ang. s.98, 2a stycket, och beskrivningen av att stamnätet är överdimensionerat. Här vore det lägligt att komplettera skrivningarna med att det som vid en första betraktelse upplevs som överdimensionering, i själva verket utgör en nödvändig flexibilitet för att möjliggöra underhållsåtgärder och nödvändiga avbrott för utbyggnadsåtgärder. Stamnätets avbrottsshantering är synnerligen komplex och det kan gå flera år mellan möjligheter att ta vissa specifika avbrott på ledningar och stationer, t.ex. vid landets kärnkraftverk. Rådande situation med att möjliggöra avbrott i stamnätet indikerar att stamnätet inte kan anses vara överdimensionerat. Sommarens skogsbränder visar också på kraftig marknadspåverkan i form av sänkta överföringsgränser när enskild ledning måste bortkopplas på räddningsledarens order.

7. Konsekvensutredning

Svenska kraftnät anser att det fattas viktiga konsekvenser i detta kapitel. Dels som påpekas i del 1 och även tidigare i del 2 så är risken mycket stor att om förslaget som det ser ut idag ska genomföras i sin helhet så kommer det att leda till ännu längre ledtider för alla projekt. Merarbete kommer att tillkomma inte bara av de två moment som Energimarknadsinspektionen nämner i kap 7.3. ("Dessa moment är att den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen dels ska vara framtagen efter samråd, dels ska vara granskad av en från sökanden fristående aktör."), utan även i form av en ökad mängd samhällsekonomiska analyser. Eftersom det varken finns några generella undantag eller med nuvarande skrivning möjlighet till undantag från samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning vid särskilda skäl kommer mängden analyser att öka. Om det anses av stor vikt att analysera huruvida anslutningsplikten är ett samhällsekonomiskt lönsamt krav kan det göras i en utredning, men där Svenska kraftnät inte står för investeringskostnaden borde det inte krävas i utredningen av varje enskilt projekt.

Ytterligare en risk som behöver lyftas fram är att med den kravbild på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar som beskrivs i den här rapporten tillsammans med ett lagkrav på konsultgranskning av varje analys, så blir risken mycket stor att tillgången på konsulter med rätt kompetens blir en väldigt trång sektor. Det leder till att det blir dyrare, mer tidskrävande och större risk för godtyckliga bedömningar, speciellt av mindre ärenden som inte kommer att vara attraktiva att ta på sig för ett konsultbolag. Det riskerar förstås också att leda till längre ledtider för varje projekt. Här kan också nämnas att på s.33 i rapporten beskrivs att kravet i Norge



för att det ska krävas en kvalitetsgranskning av en fristående aktör är att det avser stora investeringar i stamnätet vilket där innebär 300 kV-ledningar om minst 20 km. Om krav på sådan här granskning, vilket Svenska kraftnät inte tycker borde ställas i lag, skulle liknande gränser kunna minska risken för att detta blir en stor flaskhals i processen. Vidare beskrivs att det finns farhågor att granskarna, som är privata konsultföretag, inte är tillräckligt oberoende i förhållande till Statnett vilket såklart skulle vara en risk även i Sverige.

7.1. Allmänt om elnätet i Sverige

Ang. s.101, 4e stycket. Här anges att det finns två parter som bedriver stamnätsverksamhet i Sverige. Det bör styrkas varför Energimarknadsinspektionen anger två parter. Av Departementsserien DS 2017:44 Elmarknadslag framgår på sidan 148 att departementet inte behandlat huruvida Baltic Cable ska anses vara TSO. Om inte regeringen nyligen fattat beslut om att ändra statusen för Baltic Cable bör rapporten korrigeras så att endast Svenska kraftnät bedriver stamnätsverksamhet.

7.2. Ei:s förslag

Ang. s.103, 2a stycket. Som Svenska kraftnät tidigare uttryckt håller vi inte med om att det är så svårt som det beskrivs att bedöma samhällsnyttan av de stamnätsinvesteringar som genomförs eller planeras, även om vi håller med om att processer och metoder kan förbättras och effektiviseras. Som kommenteras tidigare i detta svar konstaterar Energimarknadsinspektionen att det ofta är svårt att sätta monetära värden på alla de kostnader och nyttor som uppstår vid komplexa investeringar och menar att man med tydliga riktlinjer kan avhjälpa de eventuella osäkerheter som kan uppstå. Samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar bygger emellertid oundvikligen på ett visst mått av antaganden. Osäkerheter i analyser av långa tidsperioder kan aldrig undvikas och att beskriva detaljerade värderingsmetoder garanterar inte att man fångar in de nyttor och kostnader man avser att mäta. Metoder, modeller och data som används som underlag måste fortfarande vara kvalitetssäkrat och etablerat.

Där Energimarknadsinspektionen tycker sig se problem med att samhällsekonomiskt olönsamma projekt skulle byggas av Svenska kraftnät, ser Svenska kraftnät snarare ett problem i att vi redan i nuläget har problem med att ledtider och begränsade resurser hos både myndigheter och leverantörer gör att det är svårt att hinna med att genomföra de stamnätsinvesteringar som är samhällsekonomiskt lönsamma. Det vore en stor samhällsekonomisk förlust att ytterligare förlänga ledtiden för varje projekt som behöver genomföras eller fördröja investeringen av nödvändiga projekt på grund av regleringen av samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Det skulle i längden kunna leda till både leveranssäkerhetsproblem och kapacitetsbrist på stamnätet i vissa områden.



7.3. Berörda aktörer

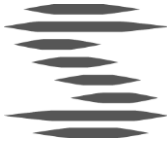
Ang. s.104, 3e stycket. Att beskriva konsekvensen av en samrådsprocess som endast ytterligare ett moment och inte ge någon konsekvensbeskrivning av ökad resursåtgång och kostnader för detta ytterligare moment är bristfälligt. En samrådsprocess är, vilket är väl känt eftersom det redan finns en etablerad samrådsprocess för investeringsprojekt, ett mycket omfattande och tidskrävande moment. Som påpekats tidigare bör den samhällsekonomiska analysen, om den ska samrådats, inkluderas med övrigt underlag som en del i den samrådsprocess som redan finns.

Ang. s.104, 4e stycket. Det kan påpekas att Svenska kraftnät har konkreta exempel på att det inte alltid är så enkelt eller ens önskvärt att samförlägga ledningsinfrastruktur och vägar. Det går alltså inte att utgå ifrån att det alltid är en god lösning.

Vidare beskrivs i samma stycke att Svenska kraftnät ska samordna sig med berörda marknadsaktörer och andra berörda intressenter. Det är oklart om det syftar på den i andra stycken beskrivna samrådsprocess som den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen ska omfattas av. Svenska kraftnät har sedan länge en väl utvecklad dialog och omfattande samordning med fastighetsägare och intresseorganisationer. Som exempel kan nämnas anläggningen av Nordbalt, där sträckningen av markkabeln ändrades efter ett förslag från de berörda markägarna. Vi är positiva till att fördjupa den dialog och den samordning som redan sker. Men vad Energimarknadsinspektionen avser med den samordning som beskrivs i förslaget och under vilka former denna ska ske är inte helt tydligt. Som den nu är formulerad finns risken att den skapar orealistiska förväntningar hos t.ex. markägare om vilka möjligheter det finns att påverka utformningen av affärsverkets investeringar. För att vi ska kunna hitta den mest lämpliga sträckningen för en planerad stamnätsförbindelse är det centralt med dialog och samordning. Men när det gäller teknikval finns det betydligt mindre utrymme för samordning.

Ang. s.104, 5e stycket. Energimarknadsinspektionen uppskattar att detta kommer att kosta 150 – 400 000 kr per konsultgranskning. Därmed har de i praktiken även satt ett golv för kostnaden, eftersom ingen av teknikkonsulterna (eller vilka det nu blir som kommer att lämna anbud) lär lägga sig på ett lägre pris än 150 000 kr för detta.

Ang. s.106, ”Berörda intressenter”. Det är intressant att beskrivningen i just detta korta avsnitt av hur berörda intressenter kan ta del av den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen stämmer överrens med Svenska kraftnäts bild av det hela (”inför det samråd som genomförs i enlighet med miljöbalkens regler”). Det som står här är dock inte konsekvent med hur det presenteras i författningsförslaget och övriga delar av rapporten.



7.5. Sammantagen bedömning

Ang. s.107, 1a stycket under 7.5. Svenska kraftnät anser inte att det är ett tydligt lönsamhetskriterium, se tidigare kommentarer samt del 1.

Ang. s.107, 3e stycket under 7.5. Svenska kraftnät håller inte med om att om inte det författningsförslag som presenterats i rapporten genomförs kommer det att vara fortsatt svårt för Svenska kraftnät och andra berörda parter att utvärdera om en stamnätsinvestering är samhällsekonomiskt lönsam eller inte. Svenska kraftnät Dels arbetar Svenska kraftnät kontinuerligt med att förbättra processer och metodik för samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar, bland annat med en ny riktlinje för samhällsekonomisk analys av stamnätsinvesteringar och också med en ny beslutsprocess för dessa. Vidare anser Svenska kraftnät att de samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar som görs idag har hög relevans och är av tillräcklig kvalitet för att utgöra underlag för att både Svenska kraftnät och andra aktörer ska kunna göra en utvärdering av lönsamhet för samhället. Detta tas också upp i del 1 av remissvaret.