

Svenska Kraftnät
Box 1200

172 24 Sundbyberg

Remissyttrande från SKGS över Svenska Kraftnäts Nätutvecklingsplan 2016-2025

SKGS har getts möjlighet att delge sina synpunkter på Svenska Kraftnäts (SvK) nätutvecklingsplan och lämnar följande svar.

SAMMANFATTNING

SKGS anser:

- Att planen är välskriven men har brister i hur samhällsnyttan analyseras
- Att reinvesteringar i existerande nät måste prioriteras
- Att en diskussion måste till om avvägning mellan nytta och kostnad för politiskt framdrivna investeringar
- Att de förväntade höjningarna av effektavgiften är oacceptabla
- Att producenterna måste bära större del av de ökade kostnaderna
- Att den försämrade effektbalansen i SE3 och SE4 är mycket oroande
- Att det blir ökad risk för prisskillnader mellan södra och norra Sverige

PLANEN ÄR VÄLSKRIVEN MEN HAR BRISTER I HUR SAMHÄLLSNYTTAN ANALYSERAS

SvK beskriver att syftet med nätutvecklingsplanen är att vara en investeringsplan för de kommande tio åren. Som underlag för investeringsbeslut gör SvK analyser, där man jämför de samhällsekonomiska nyttovärden som en nätförstärkning medför och dess totala kostnader. SvK påpekar att man inte gör en fullständig kalkyl, utan en samlad bedömning av kvantifierade och kvalitativt beskrivna effekter.

SKGS uppskattar att SvK ger möjlighet för aktörer att lämna synpunkter. Vi noterar att planen detaljerat beskriver vilka projekt, som avses att genomföras under perioden 2016-2025 och att den därför i den bemärkelsen väl uppfyller sitt syfte. Förutom att redogöra för planerade investeringar, så är planen också rik på fakta och ger en god beskrivning av alla de parametrar som direkt och indirekt påverkar SvK:s arbete med stamnätet.

SKGS är den råvaruförädlande och energiintensiva industrin i Sverige, Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet. Basindustrin står för en stor del av sysselsättningen i Sverige, ca 400 000 svenskar är direkt eller indirekt beroende av basindustrin för sin sysselsättning. 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; den står fören tredjedel av exportintäkterna eller 277 miljarder kronor för 2013. Möjligheten att kunna sälja sina varor till konkurrenskraftiga priser på världsmarknaden är nödvändig för svensk basindustri.

Utifrån SvK:s beskrivning av hur de samhällsekonomiska analyserna görs tolkar SKGS att dessa fortsatt är stamnätsfokuserade, men inte anlägger ett bredare perspektiv än så. Exempel på aspekter, som därmed inte inkluderas, är till exempel hur stor utbyggnad av ett visst kraftslag, som är lämpligt ur ett stamnätsperspektiv eller vilken produktionsmix, som kan rekommenderas, för att minimera nätkostnaderna samtidigt som effektbalansen upprätthålls. SvK uppgav i samband med sin Perspektivplan 2025 att de inte har för avsikt att göra den bredare typen av utvärderingar, men SKGS anser tvärtom att SvK har en viktig roll i det avseendet.

SKGS ser SvK som kompetenta i att hantera komplexa systemfrågor, där helhetsperspektiv är en avgörande faktor för framgång. SvK bör därför ha som uppgift att ta fram väl genomarbetade analyser, som anlägger ett brett samhällsekonomiskt synsätt. Sådana analyser bör till exempel belysa hur val och lokalisering av ny kraftproduktion påverkar elmarknaden i stort samt vilken total kostnad och – nytta detta ger för samhället.

Förutom ett alltför snävt analysperspektiv upplever SKGS att planen i hög grad är elproducentfokuserad och att förbrukarperspektivet känns underordnat.

REINVESTERINGAR MÅSTE PRIORITERAS MEN ÖVRIGA INVESTERINGAR KRÄVER YTTERLIGARE NYTTO/KOSTNADS-ANALYS

SvK anger att de krafter, som samverkar för att driva på nätinvesteringarna, kan delas in i tre kategorier:

- Anslutning av ny elproduktion
- Flaskhalsar och marknadsintegration
- Reinvesteringar

De två första kategorierna styrs till allra största delen av den energi- och klimatpolitik, som drivs i Sverige och inom EU. Det handlar om utbyggnad av den förnybara elproduktionen och byggandet av en integrerad, gemensam nordisk och europeisk marknad. Den tredje kategorin drivs av det faktum att de äldsta delarna av det existerande stamnätet är cirka 65 år eller till och med äldre än så.

Totalt uppgår de redovisade nätinvesteringarna till i storleksordningen 50 miljarder kronor, vilket betyder nivåer på uppemot fem miljarder per år. SvK påpekar själva i planen att denna takt är upp till tio gånger högre än den historiska. Fördelningen av investeringar ser ut på följande sätt:

- Cirka 35 miljarder kronor för att ansluta ny elproduktion, bygga bort flaskhalsar och öka marknadsintegrationen
- Cirka 15 miljarder kronor för reinvesteringar

SKGS stödjer givetvis nödvändiga reinvesteringar i de delar av det existerande stamnätet, som börjar bli till åren komna. Dessa investeringar behövs för att säkerställa fortsatt stabil elförsörjning av god kvalitet.

Vad gäller investeringar, som orsakas av den rådande energi- och klimatpolitiken, anser SKGS att nytto/kostnad-analysen inte är tillräckligt väl belyst. Investeringarna handlar om att ansluta förnyelse kraftproduktion, primärt vindkraft, och om att bygga överföringskapacitet inom landet och till utlandet.

SKGS tror att vi kommer att se en fortsatt utbyggnad av vindkraft, men med en lägre takt än historiskt. Den förväntan om utbyggnad till en produktion av 50 TWh per år, som ibland nämns i debatten, känns orealistisk i nuvarande investeringsklimat.

Vindkraften är väderberoende och därmed volatil, vilket gör att dess bidrag till effektbalansen är klart begränsad. Volatiliteten ställer också stora krav på utökad nätkapacitet för överföring och balansering. Dessa kostnader måste vägas mot den nytta ökad vindkraft kan bidra med till *hela* elsystemet både vad avser energi- och effektbalans. Med andra ord måste ett systemperspektiv anläggas.

SvK anger att de för närvarande har förfrågningar om anslutning av vindkraft i storleksordningen 18 000 MW, vilket är dubbelt så mycket som all svensk kärnkraft och motsvarar cirka 75 procent av landets maximala effektbehov. Det säger sig självt att det inte är samhällsekonomiskt lönsamt att realisera alla dessa projekt.

Behovet av ökad överföringskapacitet inom landet drivs fram av en förtida nedstängning av fyra kärnkraftsreaktorer i SE3, vilket gör detta område till ett underskottsområde 2025, och förväntad utbyggnad av vindkraft i främst SE2. Det är en kombination av låga elpriser och straffskatt på kärnkraft, som drivit fram de förtida stängningarna, medan vindkraftsutbyggnaden stimuleras via subventioner. Återigen politiska beslut, som skapar ett behov av utökade nätinvesteringar, utan att en total nytto/kostnads-analys av helheten har gjorts.

SvK bedömer att Sverige kommer att ha en positiv energibalans även 2025, vilket bör innebära att Sverige fortsatt kan vara en nettoexportör av el på helår. Denna el kommer att vara eftertraktad på andra marknader på grund av att den är koldioxidsnål och kommer att finnas tillgänglig även när det inte blåser. SKGS anser att huvuddelen av nyttan med ökad marknadsintegration därför hamnar utanför landet. Elkonsumenterna i Sverige blir förlorare, eftersom de betalar för de kablar som behövs, medan elproducenter blir vinnare. Även här saknas en total nytto/kostnads-analys av helheten. Sverige ligger redan i dag i topp bland EU:s medlemsstater vad gäller uppkoppling mot andra länder. Vid en ökad utbyggnad bör de länder, som gynnas av kablarna, vara med och betala för desamma.

DE FÖRVÄNTADE HÖJNINGARNA AV EFFEKTAVGIFTEN ÄR OACCEPTABLA

SvK:s investeringar och tillhörande kostnader betalas ytterst av slutkunderna. SvK beräknar att kostnaderna för drift, förvaltning och utveckling av stamnätet kommer att öka med totalt cirka 100 procent under perioden 2016-2025.

SKGS samlar landets mest elintensiva företag, vilka tillsammans förädlar knappt 40 TWh el per år. Dessa företag är internationellt konkurrensutsatta, vilket innebär priset på deras produkter sätts på en global marknad. Om kostnaderna i Sverige går upp kan inte företagen kompensera sig med att ta ut högre produktpris, utan tvingas absorbera kostanden och leva med en lägre lönsamhet. Systemkostnaden för den el som förädlas består av en kombination av elpris, nättariffer och skatter och avgifter.

Många elintensiva företag har de senaste åren redan upplevt kraftiga tariffhöjningar. Hur stora dessa är beror på var i landet företaget är lokaliserat och vilket nätbolag man är ansluten till. Den 100 % -iga kostnadshöjning, som SvK beskriver i sin plan, kommer därmed att ske från vad som upplevs vara en redan hög nivå. SKGS finner detta helt oacceptabelt, eftersom höjningarna kommer att bidra till en fortsatt försvagad internationell konkurrenskraft.

PRODUCENTERNA MÅSTE BÄRA STÖRRE DEL AV KOSTNADERNA

SvK anger att den intäktsram, som Energimarknadsinspektionen fastslagit för stamnätstarifferna, ger utrymme för verkets framtida intäktsbehov. Det innebär i klarspråk att SvK kommer att kunna ta ut tillräckligt höga tariffer för att täcka sina ökade kostnader. SvK påpekar dock att enligt EU-kommissionens förordning (EU) 838/2010 får värdet av de årliga genomsnittliga överföringsavgifter, som betalas av producenter i Sverige, uppgå till högst 1,2 EUR/MWh. Under 2014 var det verkliga värdet i Sverige 0,73 EUR/MWh. Detta innebär att när SvK får 100% högre kostnader på grund av de planerade investeringarna kommer gränsen att kunna passeras. Den överskjutande delen kan då antas föras över direkt till förbrukarna och fördelningen förbrukare/producent ändras till konsumenternas nackdel.

SvK har tidigare uppgett i sin rapport om stamnätstariffens utveckling 2012-2015¹ att man fr.o.m. 2012 korrigerat fördelningen mellan inmatning och uttag i effektavgiften så att en större andel betalas av producenter. Tidigare betalade förbrukarna ca 75 procent av effektavgiften och producenterna ca 25 procent. Den relationen är nu i stället ungefär 70 – 30.

SvK påpekar själva att om en kostnadsriktig stamnätstariff ska upprätthållas, där rätt aktörsgrupp möter de kostnader de ger upphov till, är det rimligt att producenterna bär sin del av verkets ökade kostnader. SKGS anser att en 50/50 delning av kostnaderna är det enda rimliga.

DEN FÖRVÄNTADE FÖRSÄMRADE EFFEKTBALANSEN I SÖDRA SVERIGE ÄR MYCKET OROANDE

SvK uppger att på elprisområdesnivå kommer SE1 och SE2 även 2025 att ha en fortsatt stark effektbalans vintertid (simulering avser januari och februari). Däremot försämras balansen i SE3 och SE4 när kärnkraft stängs i förtid. Under hela den tioårsperiod, som planen omfattar, kommer marginalerna i södra Sverige i januari och februari att vara små. SvK skriver vidare att vindkraft visserligen förväntas tillföra elenergi, men inte effekt i samma utsträckning och nödvändigtvis inte när den efterfrågas. SvK verkar sätta sitt hopp till att lösningen på problematiken ligger i en kombination av smarta elnät, import från utlandet, en integrerad europeisk elmarknad och användarflexibilitet.

¹ SvK 2012/758

SKGS känner stark oro över den försämrade effektbalansen i södra Sverige. En stabil elförsörjning av god kvalitet är ett måste för den elintensiva basindustrin. Så korta strömbortfall som 0,1 sekund kan skapa stora problem för produktionen och medföra höga kostnader. En frekvens som avviker från 49,9-50,1 Hz innebär att stora delar av basindustrins processutrustning inte fungerar på det sätt som avses. Basindustrin producerar dygnet runt, året om och har ingen möjlighet att hantera en situation, där effekt är en bristvara under delar av året. Ett sådant scenario skulle innebära produktionsbortfall och på sikt nedläggning av verksamheter i Sverige.

SKGS finner SvK:s tilltro till försörjning via import farlig, eftersom det gör basindustrins elförsörjning beroende av produktionskapacitet i andra länder. Det finns inget som garanterar att dessa länder är intresserade av att bidra med effekt vid den tidpunkt när Sverige behöver den. Vad gäller användarflexibilitet vill SKGS påpeka att den givetvis måste vara frivillig. De företag, som har möjlighet att flexa sin användning, kan redan idag arbeta med detta, medan de, som inte har samma tekniska möjligheter, inte ska påtvingas flexibilitet för att elsystemet inte kan leverera.

DET BLIR ÖKAD RISK FÖR PRISSKILLNADER MELLAN ELOMRÅDEN

SvK uppger att elprisområden SE1 och SE2 fortsatt kommer att ha produktionsöverskott år 2025. SE3 kommer att gå från att idag vara i princip balanserad till att ha ett underskott. SvK planerar att SE3 ska balanseras genom ökad överföring från SE2. SE4 kommer att fortsätta att ha underskott.

De basindustriföretag, som är lokaliserade i SE4, upplever redan idag att det oftare är prisskillnader gentemot andra elprisområden. Den förtida nedstängningen av kärnkraft påbörjas om något år och lär med stor sannolikhet vara gjord innan den ökade överföringskapaciteten mellan SE2 och SE3 är på plats. Detta lär innebära att även företag i SE3 får leva med prisskillnader gentemot norra Sverige. Om denna situation blir långvarig kan den givetvis påverka konkurrenskraften negativt för dessa företag.

För att motverka de förväntade underskotten i SE3 och SE4 och minimera risken för långvariga prisskillnader bör SvK prioritera upp arbetet med ökad kapacitet i snitt 2.

Stockholm den 13 november 2015

Anna Holmberg
Energidirektör SKGS