kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.e.remissvar@regeringskansliet.se
anna.guldbrand@regeringskansliet.se

Er ref: KN2023/03470

Svensk Vindenergis svar på remissen Förordning om ändring i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät

Svensk Vindenergi tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Klimat- och näringslivsdepartementets remiss ”Förordning om ändring i förordningen 2007:1119 med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät”.

Svensk Vindenergi är en branschförening för företag i vindkraftens hela värdekedja. Våra medlemmar har svarat för merparten av de satsningar som ökar vindkraftsproduktionen med 33 TWh under perioden 2017–2024. I princip alla de aktörer som planerar och projekterar för att bygga havsbaserad vindkraft i Sverige och därmed är beredda att bidra till att producera den el som behövs för att säkra industrins klimatomställning är medlemmar i Svensk Vindenergi.

Sammanfattning

Svensk Vindenergi anser att regeringens förslag att dra tillbaka Svenska kraftnäts uppdrag att bygga ut transmissionsnätet till havs riskerar att skapa ytterligare fördröjningar och osäkerheter i den planerande utbyggnaden av havsbaserad vindkraft.

Det behövs en helhetssyn över både utbyggnaden av elproduktionen och de kommande anslutningarna till elnätet. Den föreslagna förordningsändringen minskar Svenska kraftnäts möjlighet att långsiktigt planera infrastrukturen för el i takt med det ökade elbehovet och utbyggnaden av elproduktion. Svensk Vindenergi anser därför att regeringen bör ge Svenska kraftnät i uppdrag att skyndsamt skapa förutsättningar för att ansluta havsbaserad vindkraft till elnätet.

Utbyggnaden av den förnybara elproduktionen i Sverige bygger idag på investeringsviljan hos privata aktörer. Havsbaserad vindkraft är storskaligt och kräver mångmiljardinvesteringar, vilket i sin tur kräver stabila förutsättningar. För att privata intressen ska kunna investera och bygga ut produktion och behöver energipolitiken mer långsiktiga spelregler. Ändrade och osäkra förutsättningar ökar projektkostnaderna och riskerar att äventyra investeringsviljan.

Svensk Vindenergi beklagar att konsekvensanalysen inte omfattar ett resonemang om förslagets påverkan på investeringsviljan i havsbaserad vindkraft. Det finns inte heller tillräckliga konsekvensanalyser av hur elpriser och behovet av kapacitetsförstärkningar i elnätet från norr till söder påverkas. Det gäller alternativkostnaden för Sverige om de planerade havsvindsparkerna inte byggs och levererar el i den takt som industrin har aviserat kommer att behövas för att klara klimatmålen och Sveriges konkurrenskraft.

Svensk Vindenergis synpunkter

Svensk Vindenergi anser att regeringens förslag att dra tillbaka svenska kraftnäts uppdrag att bygga ut transmissionsnätet till havs riskerar att skapa ytterligare fördröjningar och osäkerheter i den planerande utbyggnaden av havsbaserad vindkraft.

Elanvändningen förväntas öka stort och snabbt. Havsbaserad vindkraft kan spela en stor roll för elektrifieringstakten i relativ närtid inom både EU och Sverige. De senaste fem åren har ett mycket intensivt arbete pågått inom EU för att minska utsläppen och öka andelen förnybar energiproduktion. I och med den energikris som uppstått bl.a. på grund av Rysslands invasion av Ukraina intensifierades arbetet ytterligare och under 2022 och 2023 har lagstiftning antagits som innebär ökade krav för att de enskilda medlemsländerna ska öka tempot i utbyggnaden av förnybar energi. EU:s medlemsländer har utöver det infört ännu mer ambitiösa mål för havsbaserad vindkraft[1] och planerar för en utbyggnadstakt som innebär en fördubbling av havsbaserad vindkraft fram till 2025 och ytterligare en fördubbling till 2030. För att klara detta krävs stabila och långsiktiga förutsättningar för aktörerna på marknaden. Tydlighet kring hur produktionen ska ansluta till elnätet är en avgörande förutsättning, eftersom det är elnätsanslutningen som kommer att vara styrande för tidplanen för de allra flesta av de havsbaserade projekten.

Utbyggnaden av den förnybara elproduktionen bygger i Sverige idag på investeringsviljan hos privata aktörer. Havsbaserad vindkraft är storskaligt och kräver mångmiljardinvesteringar, vilket i sin tur kräver stabila förutsättningar. Energipolitiken behöver skapa mer långsiktiga spelregler för att privata intressen ska kunna investera och bygga ut produktion och distribution, så att svenskt näringsliv och kommuner kan fortsätta att elektrifiera och expandera. Den föreslagna förordningsändringen minskar Svenska kraftnäts (SvK)möjlighet att långsiktigt planera elinfrastrukturen i takt med det ökande elbehovet och utbyggnad av elproduktion när den inte kombineras med ett förtydligat uppdrag i övrigt.

1. Ändrade och osäkra förutsättningar ökar projektkostnader

Svensk Vindenergi beklagar den föreslagna förordningsändringen, som i grunden skapar både stora osäkerheter avseende investeringar och är kostnadsdrivande för företag som vill etablera havsbaserad vindkraft. Föreliggande ändring minskar chansen att få in storskalig elproduktion före 2035, utöver den landbaserade vindkraften som kan realiseras. Det fanns brister med det system som SvK aviserat för anslutning enligt sitt befintliga uppdrag, men dessa hade kunnat undanröjas genom antingen ändrad styrning från regeringen i regleringsbrev eller ett ändrat uppdrag till myndigheten.

SvK fick sitt befintliga uppdrag att bygga ut transmissionsnätet i svenskt territorialvatten i oktober 2021. Det gav en tydlig indikation till projektörer och samhället om en viljeinriktning om utbyggnad av transmissionsnätet för att ansluta havsbaserad vindkraft samt ett ansvarstagande för delar av de kostnader det medför för det. Ur investerarsynpunkt är politisk risk något av det mest kostnadsdrivande och att villkor ändras snabbt på en marknad ökar den politiska risken. Att ta bort uppdraget mindre än två år efter att det införts kan betraktas som mycket hög politisk risk, i och med att det med all önskvärd tydlighet visar på avsaknaden av just långsiktighet. Politisk risk skapar också fördröjningar avseende investeringar och resulterar i minskad investeringsvilja. Eftersom det är privata investerare och inte staten som finansierar vindkraft är det avgörande med goda investeringsförutsättningar för att projekten ska kunna realiseras.

Det uppdrag som redovisades i SvKs rapport[2] om att förbereda för utbyggnaden av transmissionsnätet till havs var bristfälligt i det att det inte var optimalt[3] för utbyggnaden. Bland annat framförde Svensk Vindenergi att en kostnadsoptimal lösning skulle behöva omfatta utbyggnad av transmissionsnätet även till ekonomisk zon. Det hade därtill kunnat förenas med ett tydligt uppdrag till SvK att kravställa anslutningar som kunde projekteras och byggas av verksamhetsutövare och därefter förvärvas av en TSO, för att möjliggöra en snabbare utbyggnadstakt av nätet. Men uppdraget gav en tydlig signal till investerare att det som Energiöverenskommelsen 2016 aviserat åtminstone delvis genomfördes. På så sätt upplevdes den svenska marknaden som stabil. I ett läge när stora delar av Europa redan kommit igång med utbygganden av havsbaserad vindkraft, och dessutom växlar upp utbyggnaden med generösa

[1] Member States agree new ambition for expanding offshore renewable energy (europa.eu)
[2] Uppdrag att förbereda utbyggnad av transmissionsnät till områden inom Sveriges sjöterritorium (svk.se)
[3] Utbyggnad av transmissionsnätet i svenskt sjöterritorium - Svensk Vindenergi

ekonomiska styrmedel, och tydliga mål för utbygganden av havsbaserad vindkraft, framstår det med svängande regler mer och mer osäkert hur attraktiv den svenska marknaden kommer att vara för investerare när projekten möter internationell konkurrens.

Kostnaden för att anlägga sjökabel och ansluta till transmissionsnätet är en betydande del av den totala kostnaden för att bygga havsbaserad elproduktion. Alla utvecklare av havsbaserad vindkraft som gått in i Sverige inser att det finns risker – på flera plan – men en förutsägbar process banar väg för utveckling av kostnadseffektiva projekt som kan tas till investeringsbeslut och därmed bidra med el snabbt till elektrifieringen av Sverige.

2. Bristfällig konsekvensanalys missar flera viktiga aspekter

Svensk Vindenergi anser att det är överraskande att regeringen inte presenterar en konsekvensanalys gjord enligt Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för en regeländring som kan innebära att möjligheterna att få till stånd havsbaserad vindkraft kan påverkas betydligt. Förordningen reglerar krav på hur en konsekvensutredning ska vara utformad och vad den ska innehålla för att remissinstanser ska kunna ta ställning till konsekvenserna av en föreslagen regeländring och därmed ges en reell möjlighet att lämna adekvata remissynpunkter.

Det är beklagligt att konsekvensanalysens samhällsekonomiska avsnitt (5.2 i promemorian) inte omfattar ett resonemang förslagets påverkan på investeringsviljan i havsbaserad vindkraft, det vill säga alternativkostnaden för Sverige om de planerade havsvindsparkerna inte byggs och levererar el i den takt som industrin har aviserat kommer att behövas för att klara klimatmålen och Sveriges konkurrenskraft. Vindkraft på land och till havs är de enda kraftslag som kan byggas i den takt och i den skala som krävs för att tillgodose industrins ökade elbehov. Det blir alltför ensidigt att som regeringen enbart fokusera på "kostnader för nätkollektivet" och utelämna ökade kostnader för elanvändare till följd av ökad efterfrågan på el. Nätkollektivet och elanvändarna är i mångt och mycket samma grupp, och kostnaden landar där oavsett. Det saknas resonemang om hur en försening av storskaligt tillskott av förnybar el från havsbaserad vindkraft skulle påverka svensk industriell konkurrenskraft, jobb och elpriser i Sverige och Norden.

Tillkommande elproduktion pressar elpriset[4] [5]och missar Sverige möjligheten att få in storskalig elproduktionen i systemet för att matcha den ökande elefterfrågan i tid är en elprisökning en risk som bör diskuteras i en konsekvensanalys av en regeländring av denna dignitet. Svensk Vindenergi skulle även gärna sett en analys av kostnaderna för att bygga ut transmissionsnätet i havet jämfört med kostanden att bygga överföringskablar på land från norr till söder. Möjligen skulle den analysen visat att de ökade kostnaderna för elnätskollektivet till följd av slopade anslutningskostnader tas ut av sänkta elpriser till följd av den ökade tillkommande produktionen. Kostnaderna för att ansluta havsbaserad vindkraft är totalt sett små jämfört med vad SvK (enligt NEPP[6]) behöver lägga på förstärkningar och eftersatt underhåll av det befintliga transmissionsnätet på land.

Promemorian anger även att det är svårt att bedöma hur många projekt som skulle realiseras med eller utan Svenska kraftnäts uppdrag. Men i och med att ändringen minskar chansen att något projekt realiseras får det konsekvenser för Sveriges möjlighet att möta elbehovet i perspektivet 2030-35. Det perspektivet tas inte upp alls i analysen.

Konsekvensanalysen saknar därtill resonemang om den alternativkostnad som kan uppstå om Sverige inte får tillstånd för nödvändig förnybar energiproduktion så att den svenska industrin ska kunna minska sina utsläpp i takt med bindande krav i EU/ETS. Vare sig kostnader för eventuella sanktioner

[4] Vindkraften pressar elpriset och möjliggör klimatomställningen - Svensk Vindenergi, Vindkraften pressar elpriset med 37,5 öre - Svensk Vindenergi

[5] Policyrapport-Havsbaserad-vindkraft-en-nyckel-till-industrins-omstallning.pdf (svenskvindenergi.org)

[6] NEPP - North European Energy Perspectives Project

vid ett sådant scenario nämns och inte heller kostnader förenade med köp av utsläppsrätter och dess inverkan på den allmänna prisbilden av el.

Konsekvensanalysen hade vidare behövt utreda sannolikheten att realisera havsbaserad vindkraft utan detta eller liknande uppdrag till SvK. Dels för att Sverige saknar målsättning och lagstiftning som är anpassad till havsbaserad vindkraft, vilket innebär stor risk. Dels för att Svenska Kraftnät med ändringen saknar inriktning för att möta utbyggnaden av infrastruktur.

3. Ge Svenska kraftnät i uppdrag att skyndsamt skapa förutsättningar för att ansluta havsbaserad vindkraft

Svenska kraftnät behöver ett tydligt uppdrag från regeringen att skyndsamt skapa förutsättningar för att ansluta havsbaserad vindkraft, så att ny elproduktion kan komma Sverige till godo. Svensk Vindenergi beklagar att regeringen inte tar till sig förslaget från Svenska kraftnät, som i skrivelse till regeringen 27 februari 2023 angett att man bör ”beakta möjligheten till en översyn av grundförutsättningarna för nätutbyggnadsuppdraget i syfte att göra detta så verkningsfullt som möjligt” utan istället vill återkalla uppdraget till Svenska kraftnät om att bygga ut transmissionsnätet i havet. Det leder till ytterligare osäkerheter i vad som kommer att gälla för anslutningen av havsbaserad vindkraft. Svenska kraftnät har redan kommit en bra bit på väg med att förbereda för att ansluta havsbaserad vindkraft. Bland annat pågår förstudier och andra förberedelser för olika genomförandeprojekt. Den föreslagna indelningen i havskapacitetszoner och dialogen med utvecklare och andra intressenter gällande dessa zoner är betydelsefulla. Att Svenska Kraftnät fortsätter utreda hur mycket kapacitet som behövs i transmissionsnätet för kunna ansluta havsbaserad vindkraft samt hur man på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt kan förbereda dessa anslutningar går helt i linje med det pågående havsplanearbetet och utredningen ”En ordnad prövning av havsbaserad vindkraft”.

Svenska kraftnät lyfter även i skrivelsen att det nuvarande uppdraget kan anses vara statsstöd. Det är ingen nyhet, eftersom det aviserades redan 2018 i Energimyndighetens underlagsrapport[7]. Det togs även upp av SvK själva i sitt remissvar när förordningsändringen infördes. Men i många av de länder som bygger havsbaserad vindkraft har man ansökt och fått ett undantag från statsstödsregelverket. Det har även genomförts flera regeländringar på EU-nivå för att möjliggöra statsstöd för förnybar energi och utbyggnad av elnät, som en följd av både fit-for 55 och RePower EU. På de flesta andra marknader står staten, direkt eller indirekt, för hela eller delar av nätanslutningen för havsvindsprojekt[8]. Om regeringen menar allvar med att skapa förutsättningar för utbyggnaden av elproduktionen[9] behöver man vara medveten om att Sverige inte agerar isolerat, utan att vi indirekt påverkas av andra länders styrmedel och förutsättningar.

Svensk Vindenergi anser att det behövs en helhetssyn över både utbyggnad och anslutning av elproduktion, vilket är något som för den havsbaserade vindkraftens del äventyras om den föreslagna ändringen inte ersätts med något annat uppdrag om att skapa förutsägningar för anslutningen.

Stockholm 2023-09-01

Daniel Badman
Vd Svensk Vindenergi

Lina Kinning
Ansvarig för havsbaserad vindkraft Svensk Vindenergi

[7] https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=104641
[8] Ny rapport jämför europeiska marknader för havsbaserad vindkraft - Svensk Vindenergi
[9] De havsbaserade vindkraftsparkerna Galene och Kattegatt Syd beviljas tillstånd - Regeringen.se