

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Promemoriorna Kapacitetsutmaningen i elnäten (Energimarknadsinspektionen R2020:06) och Ökade incitament för kostnads-effektiva lösningar i elnätsverksamhet (Energimarknadsinspektionen PM 2020:01)

12020/03164

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna.

Elnätsföretag ansvarar enligt ellagen (1997:857) för drift och underhåll, och vid behov utbyggnad, av sitt ledningsnät, i tillämpliga fall även för anslutningen till andra ledningsnät. De ansvarar också för att ledningsnätet är säkert, tillförlitligt och effektivt, och för att det på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el.

Promemorian Kapacitetsutmaningar i elnäten (R2020:06)

Energimarknadsinspektionen (Ei) konstaterar inledningsvis att vissa svenska regioner (Stockholm, Uppsala, Malmö, Västerås och delar av Norrland) i närtid kan drabbas av kapacitetsbrist i elnäten. Många nätägare planerar visserligen större investeringar i nätutbyggnad framöver, men allt kommer inte kunna förverkligas och utbyggnad tar tid. Myndigheten föreslår därför ett antal åtgärder för att kunna undvika de flaskhalsar som befaras uppstå innan kapacitetsutbyggnaden har kommit tillräckligt långt. Samtidigt är Ei, i linje med EU-kommissionen, angelägen om att även långsiktigt uppmuntra nätägarna till att använda sig av alternativ till nätutbyggnad, i synnerhet s.k. flexibilitetstjänster (t.ex. energilager, eller avtalad upp- och nedreglering av produktion och efterfrågan), för att snabbt och flexibelt kunna hantera toppar i utnyttjandegraden.

Nätutvecklingsplaner (3.3)

I promemorian föreslås att för att få en helhetssyn över det framtida överföringsbehovet på högre spänningsnivåer är det viktigt att alla DSO:er (dvs. elnätsföretag,

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Ringvägen 100
Telefon 08-7001600
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se

i rapporten även kallad nätkoncessionshavare) omfattas av skyldigheten att upprätta och offentliggöra sina nätutvecklingsplaner och lämna dem till Ei i enlighet med förslaget i rapporten Ei R2020:02.

Konkurrensverket har inga invändningar mot förslaget. Det faktum att koncessionshavarna innehar *de jure*-monopol över sina områden innebär att publikationen av nätutbyggnadsplaner inte påverkar konkurrensen negativt och ökar förutsägbarheten för befintliga och potentiella elkunder samt elproducenter.

Nätkoncessionshavarens ansvar för anslutning av nya kunder vid kapacitetsbrist (3.4)

Av nuvarande regelverk framgår att en nätkoncessionshavare får neka anslutning till nya kunder, eller utökning av abonnemang till befintliga kunder, vid kapacitetsbrist. Det är däremot inte lika tydligt hur ledig kapacitet ska beräknas. Det finns inte heller något förtydligande av förutsättningarna för att kunna hävda kapacitetsbrist.

I promemorian föreslås ett tillägg till 3 kap. 6 och 7 §§ ellagen som innebär att kapacitetsbrist som kan åtgärdas med andra samhällsekonomiskt motiverade åtgärder än utbyggnad av nätet inte får åberopas som särskilda skäl. Förslaget utgör en samhällsekonomiskt motiverad begränsning av förutsättningarna för att kunna neka anslutning på grund av bristande ledig kapacitet. Utöver den tekniska prövningen åläggs nätkoncessionshavaren att göra en samhällsekonomisk prövning av möjliga alternativ till nätutbyggnad för att möjliggöra anslutning, exempelvis ökad användning av flexibilitetstjänster. Ei ska bedöma prövningen och har i en tidigare promemoria (R2018:06) tagit fram en metod för sådana beräkningar. Myndigheten framhåller att förslaget medför ökade kostnader för nätägare som vill neka anslutning, men anser att nuvarande regelverk inte i tillräcklig utsträckning uppmuntrar flexibla lösningar vid kapacitetsbrist och att tillägget därmed behövs.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget. Det är önskvärt att styra nätägare mot samhällsekonomiskt optimala sätt att möjliggöra anslutning. Konkurrensverket ser även positivt på att Ei ger praktisk vägledning i hur de nödvändiga beräkningarna ska göras. Verket vill dock påpeka att även kostnaden för nätägarna av att följa regelverket (s.k. compliance costs) utgör en samhällsekonomisk kostnad och att förslagets effekter därför bör utvärderas efter några år.

Nätkoncessionshavarens ansvar för befintliga kunder (3.5)

I promemorian görs bedömningen att regelverket avseende nätkoncessionshavarens ansvar gentemot befintliga kunder är tydligt. En nätkoncessionshavare har ansvar för att leverera el till sina befintliga kunder utan undantag, dvs. även i situationer med en försämrad lokal kapacitetssituation. Enligt promemorian

innebär detta ansvar att även om kapacitetsbrist inte finns i nätkoncessionshavarens egna nät utan i det överliggande nätet, är det ändå nätkoncessionshavarens ansvar att hantera/lösa kapacitetsbristfrågan.¹

Konkurrensverket har inga invändningar mot Ei:s tolkning men konstaterar att ansvarets räckvidd ytterst är en fråga för domstolarna att avgöra.

Nätföretagens köhantering bör utvecklas inom ramen för det nuvarande regelverket (8.1)

Vid rådande kapacitetsbrist kan det uppstå köbildning om anslutningsrättigheter, i vilket fall nätkoncessionshavaren måste förhålla sig till flera ansökningar samtidigt. Lagen föreskriver ingen särskild metod för köhantering men i praktiken har "först till kvarn"-principen etablerat sig. Ei argumenterar i promemorian för att detta inte nödvändigtvis är samhällsekonomiskt effektivt och presenterar samt diskuterar tre alternativa tilldelningsmekanismer.

Ett första alternativ är att bibehålla en enkel turordningsregel som utgångspunkt, men avvika från regeln i fall en ansökan längre nere i kön ger upphov till signifikanta s.k. sammanlagringseffekter.² Ei ser positivt på den möjligheten och Konkurrensverket håller med om att ett sådant system har förutsättningar att vara effektivitetsfrämjande jämfört med nuläget.

Ett ytterligare alternativ är att inrätta en centralstyrd funktion på riksnivå som får till uppgift att fatta prioriteringsbeslut. Preliminärt bedömer Ei att centralstyrning inte vore ändamålsenligt och innebär stora risker för suboptimering. Konkurrensverket delar denna uppfattning.

Ett tredje alternativ är att satsa på marknadsmekanismen och föreskriva auktionering av ledig kapacitet. Detta är vid första påseende tilltalande utifrån ett nationalekonomiskt perspektiv eftersom det skulle leda till en turordning enligt betalningsviljor, vilket i frånvaro av s.k. marknadsmisslyckanden är samhällsekonomiskt optimalt. Det i auktionerna genererade överskottet för koncessionsinnehavarna skulle även kunna tillåta Ei att justera de reglerade överförings-tarifferna nedåt mot marginalkostnaden, vilket skulle medföra ytterligare effektivitetsvinster. I fackspråk kallas kombinationen av fast och rörlig avgift för tvåpartstariff och är en form av andra grads prisdiskriminering.

Konkurrensverket välkomnar vanligtvis marknadsbaserade mekanismer, av de anledningar som Ei själv framför. Verket vill dock påpeka att marknadsmakt hos

¹ Sid 66.

² Sammanlagringseffekter uppstår när två eller fler aktörers användning av nätet kompenserar varandra, eller åtminstone när kapacitetsbehoven inte uppstår samtidigt så att den totala belastningen för nätet vid en given tid är mindre än summan av de enskilda kapacitetsbokningarna. Ett exempel är ett ellager i ett nät med mycket vindkraft. Ett annat exempel är två kunder som tar ut el vid olika tidpunkter (dag- vs. nattproduktion).

både nätkoncessionshavarna och kunderna utgör väsentliga marknadsmisslyckanden som gör marknadsmekanismen mindre attraktiv i det här specifika fallet. Ellagen innebär att nätkoncessionshavaren har ett *de jure*-monopol och därmed per definition inte är konkurrensutsatt. Auktionering av anslutningsrättigheter eller ledig kapacitet tillåter nätägaren således att ta ut en monopolvinst, vilket kan motverka elnätsregleringens mål att värna konsumenternas intressen. Tillåts monopolen att tillämpa en tvåpartstariff (med samtidigt reducerade överföringstariffer), så är det å ena sidan positivt eftersom det kan leda till en effektiv resursallokering som maximerar summan av producent- och konsumentöverskott. Utifrån konsumentperspektivet kan förfarandet emellertid leda till att hela konsumentöverskottet överförs till producenten, och utgör således en försämring gentemot nuläget. Dessutom kan överskotten ge nätföretagen incitament att avstå från samhällsekonomiskt önskvärd nätutbyggnad.

Eventuell marknadsmakt nedströms kan likaledes reducera marknadsmekanismens attraktivitet. Turordning enligt betalningsvilja innebär, allt annat lika, att sökande med högst förväntad vinst kommer att slå ut sökande med lägre förväntad vinst. Visserligen är vinst dels en funktion av produktivitet (särskilt inom en och samma marknad) och så sett är en sådan effekt önskvärd. Samtidigt kan den även vara ett tecken på marknadsmakt där ett auktionsförfarande kan leda att marknadsmakten förstärks. Mellan olika marknader är dessutom skillnader i vinstnivåer ofta ett resultat av skillnader i konkurrenssituationen. Det innebär att en tävling om anslutningsrättigheter skulle riskera att gynna framför allt företag med redan stark ställning på mindre konkurrensutsatta marknader, vilket inte är i linje med Konkurrensverkets mål att främja konkurrensen i Sverige. Samtidigt måste denna negativa effekts befarade magnitud vägas mot de möjliga effektivitetsvinsterna som skulle uppstå i de fall marknadsmakt inte är den avgörande faktorn för betalningsviljan.

Sammantaget är frågan om köhantering komplicerad och Konkurrensverket välkomnar att Ei avser att utreda alternativen vidare.

I rapporten påpekas samtidigt³ att Ei tidigare fattat ett tillsynsbeslut om att anslutningar som ryms inom befintlig kapacitet ska gå före andra anslutningar (Dnr 2017-102734). Principen förhindrar enligt Konkurrensverkets förståelse bl.a. att nätkoncessionshavare "sparar ihop" kapacitet för en stor kund genom att avslå mindre kunder som ansökt tidigare än storkunden. På vilket sätt detta skulle påverka effektiviteten är svårt att bedöma utan att analysera effekterna i det enskilda fallet. En fortsatt tillämpning av principen kan ha effekten att den förhindrar nätkoncessionshavare från att experimentera med olika modeller för köhantering.

³ Sid 133.

Konkurrensverket ställer sig frågande till hur angeläget det egentligen är att fastslå någon princip innan alternativen är utredda, särskilt givet att kronologisk turordning rapporteras vara branschpraxis. Finns det många dokumenterade fall där sökande får avslag trots att de sökt först, och där detta tydligt inte var försvarbart utifrån ett samhällsligt perspektiv? Om inte, är det möjligen bättre att snarare uppmuntra koncessionshavarna till att experimentera med olika system, för att samla kunskap om olika alternativs funktionssätt. Detta kan komplettera de teoretiska alternativen kring köhantering och därför vara värdefullt.

Ei kommer fortsätta att analysera och utvärdera om villkorade nyttjandeavtal för att hantera kapacitetsbrist i elnäten utgör en tariff eller köp av flexibilitetstjänst (9.2)

Enligt Ei har nätägare i flera fall hanterat osäkerhet kring befintliga kunders framtida kapacitetskrav med s.k. luftbokningar i form av stora marginaler i nätplaneringen. Luftbokningar kan leda till suboptimalt kapacitetsutnyttjande. Ei vill därför motverka dessa och har identifierat s.k. villkorade nyttjandeavtal som ett sätt att reducera osäkerheten om kunders framtida efterfrågeprofil. Villkorade nyttjandeavtal innebär att kunden accepterar vissa restriktioner i sin rätt att ta ut eller mata in elektricitet under vissa perioder eller omständigheter, i gengäld mot exempelvis skäliga rabatter på överföringstariffer. Detta skulle leda till mer effektivt kapacitetsutnyttjande utan att påverka säkerhetsmarginaler. Samtidigt befarar Ei att en alltför snabb etablering av sådana avtal hämmar utvecklingen av en egen marknad för flexibilitetstjänster där företag specifikt tillhandahåller tjänster för att dämpa svängningar i nätens utnyttjandegrad. En marknadslösning skulle jämfört med en avtalslösning bland annat ha fördelen att det bildas ett marknadspris för flexibilitet, vilket kan bidra till effektiv resursallokering, särskilt om producenterna av dessa tjänster kan (a) konkurrensutsättas genom upphandling och/eller (b) i sin tur konkurrensutsätta näten. Ei har därför ännu inte kommit till någon slutsats om huruvida myndigheten ska förespråka eller försöka främja villkorade nyttjandeavtal.

Juridiskt är det dessutom i dagsläget enligt Ei oklart om villkorade nyttjandeavtal är tillåtna. En fråga i sammanhanget är om ett villkorat nyttjandeavtal juridiskt sett utgör (del av) en tariff, eller snarare ett separat köp av flexibilitetstjänst. Denna fråga vill Ei enligt förslaget undersöka vidare.

Konkurrensverket tar i nuläget inte ställning till om villkorade nyttjandeavtal är tillåtna, men anser att det är viktigt att fortsatt undersöka frågan. Konkurrensverket vill också påpeka att sådana avtal i vissa situationer skulle kunna omfattas av upphandlingslagstiftningen. Ifall det handlar om ett separat köp av en flexibilitetstjänst behöver det övervägas om upphandlingsregelverket är tillämpligt, och omfattningen av det rådande undantaget för tjänster som möjliggör produktion eller försäljning av el utredas.

Promemorian Ökade incitament för kostnadseffektiva lösningar i elnätverksamhet (PM 2020:01)

Elnätsföretagens avgifter är reglerade genom en av Ei för varje nät fastställd intäktsram som gäller kumulativt under en fyraårsperiod. Nätägarens intäkter från överföringstariffer får inte överstiga intäktsramen under denna period. Intäktsramen är kostnadsbaserad och beräknad via en av Ei framtagna regulatorisk modell. I kostnadsbasen ingår s.k. opåverkbara (fasta) och påverkbara (rörliga) kostnader, vilka modellen i nuläget särbehandlar såtillvida att de påverkbara kostnaderna beläggs med ett påslag eller med ett avdrag, beroende på om de ligger under eller över en för nätet relevant referensnivå (benchmark). Detta kallas "effektiviseringskrav" och syftar till att belöna nät med låga påverkbara kostnader och på motsvarande sätt straffar nät med höga sådana för att ge incitament till kostnadseffektiv drift av näten.

Effektiviseringskravet ska omfatta även opåverkbara kostnader (avsnitt 4)

I promemorian föreslås en ändring av bestämmelsen 5 kap. 1 § ellagen på det sättet att effektiviseringskravet ska omfatta nätets totala kostnader, dvs. även de opåverkbara.

I promemorian förklaras att opåverkbara kostnader är kostnader som per definition inte kan förändras eller undvikas på kort sikt, då de återspeglar tidigare investeringar (s.k. sunk costs), och nätets grundläggande struktur. De återspeglar huvudsakligen avskrivningar på en regulatoriskt fastställd kapitalbas. I takt med att tillgångarna skrivs av blir emellertid nya investeringar eller återinvesteringar nödvändiga. Även nätutbyggnad innebär nya investeringar. Utifrån det perspektivet kan påverkbara och opåverkbara kostnader i viss utsträckning bli substitut, och att tillämpa ett effektiviseringskrav på en kostnadskategori men inte på den andra innebär att valet mellan de två kostnadskategorierna förvrängs på ett samhällsekonomiskt ineffektivt sätt. Regleringen är inte teknikneutral.

Ett konkret och, mot bakgrund av den befarade förestående kapacitetsbristen i vissa regioners elnät, aktuellt exempel på denna effekt är att nätföretagen i nuläget på marginalen hellre avhjälp kapacitetsbrist med nätutbyggnad än med köp av s.k. flexibilitetstjänster⁴, eftersom enbart de sistnämnda leder till högre påverkbara kostnader och därmed ett skarpare effektiviseringskrav. Nätutbyggnad tar dock väsentligt längre tid och är även mot bakgrund av den ökande andelen av förnyelsebar energi – som leder till mindre förutsägbar elproduktion – och klimatförändringen – vilken befaras leda till mindre förutsägbara efterfrågetoppar – inte nödvändigtvis samhällsekonomiskt optimal.

Konkurrensverket tillstyrker Ei:s förslag.

⁴ Flexibilitetstjänster är tjänster som tillåter näten att snabbt och flexibelt kunna hantera toppar i utnyttjandegraden, exempelvis energilagring eller avtalad upp- och nedreglering av produktion och efterfrågan.

Konkurrensverket anser att teknikneutralitet är en önskvärd utgångspunkt för en samhällsekonomiskt effektiv reglering. Frågan är om det faktum att näten i stor utsträckning redan är byggda, så att de opåverkbara kostnaderna till stor del reflekterar sunk costs, motiverar ett avsteg från principen. Det kan argumenteras att ett effektiviseringskrav på sunk costs har likheter med en förmögenhetsskatt på företagens fysiska kapital och således medför negativa framtida investeringsincitament. Mot detta ska ställas att inte hela kapitalbasen ligger till grund för effektiviseringskravet varje år, utan endast den beräknade årliga avskrivningen. I den mån avskrivningen ska återspegla det faktiska behovet av återinvesteringar handlar det alltså inte om tidigare kostnader, utan om aktuella och framtida sådana, vilket i viss utsträckning gör dem påverkbara och följaktligen till ett lämpligt föremål för effektiviseringskravet, precis som nyinvesteringar.

Alternativa förslag från marknadsrepresentanter (avsnitt 3.2)

Promemorian tar även upp två alternativa förslag till att likabehandla kostnadskategorierna och främja användning av flexibilitetstjänster som har framförts av branschföreträdare. Det första förslaget är att, i likhet med hur man behandlar kapitalbasen, schablonisera de påverkbara kostnaderna. Det andra förslaget, vilket kan kombineras med det första, är att medge en avkastning på löpande kostnader på samma sätt som man medger en avkastning på kapitalbasen. Promemorians slutsats är att de alternativa förslagen inte garanterar teknikneutralitet, och att incitamenten för kostnadseffektivitet dessutom försvagas. Konkurrensverket delar den bedömningen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Mark Bernard