

Kommittédirektiv



Anslutning av anläggningar för förnybar elproduktion m.m. till elnätet.

Dir.
2007:10

Beslut vid regeringssammanträde den 1 februari 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra följande:

- Utvärdera om det nuvarande regelverket för förnybar elproduktion skapar hinder för en storskalig utveckling och utbyggnad av den förnybara elproduktionen. Bedöms förändringar av regelverket krävas skall utredaren lämna sådana förslag.
- Lämna förslag till hur nuvarande reducerade nätavgift för mindre elproduktionsanläggningar enligt 4 kap. 10 § ellagen (1997:857) kan ersättas av enhetliga principer för bestämmandet av nätavgifter för produktionsanläggningar samt undersöka behovet av och lämna förslag till eventuella övergångsbestämmelser avseende nätavgifter för befintliga anläggningar färdigställda före den 1 januari 2007.
- Kartlägga förekomsten av små produktionsanläggningar för förnybar el i Sverige och göra en bedömning av sådana anläggningars framtida utveckling.
- Lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att ett undantag från nuvarande krav på timvis mätning, beräkning och rapportering för inmatning av el från små anläggningar för förnybar elproduktion skall kunna införas.
- Lämna förslag till generella, icke diskriminerande riktlinjer enligt vilka ersättning kan bestämmas vid

inmatning av el, från mindre elproduktionsanläggningar.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 januari 2008.

Bakgrund

Överföring av el (nätverksamhet) är ett naturligt monopol som regleras i ellagen (1997:857) och övervakas av Energimarknadsinspektionen vid statens energimyndighet. Regleringen av nätverksamhet syftar till att verksamheten skall bedrivas effektivt och rationellt samt att nätföretagens monopolställning inte skall missbrukas till nackdel för kunder och övriga aktörer på elmarknaden. Enligt bestämmelser i 2 kap. ellagen krävs tillstånd (nätkoncession) för att bygga och använda elektriska starkströmsledning. Det finns två typer av koncessioner, *nätkoncession för linje* (linjekoncession) som avser en ledning med i huvudsak bestämd sträckning respektive *nätkoncession för område* (områdeskoncession). Det är, enligt huvudregeln, Energimarknadsinspektionen som prövar frågor om nätkoncessioner, som inte avser utlandsförbindelser. Energimarknadsinspektionens beslut kan överklagas till regeringen.

Områdeskoncessionen meddelas för lokalnät och innebär en rätt för innehavaren att bygga och använda ett ledningsnät upp till en viss spänningsnivå inom ett geografiskt avgränsat område. Spänningsgränsen anger den högsta tillåtna spänning som får finnas på ledningsnätet och markerar också omfattningen av monopolet på ledningsbyggande och anslutningar inom området. Linjekoncessionen är avsedd för de högre spänningsnivåerna på stamnätet och regionnätet.

Den som har nätkoncession är skyldig att, om inte särskilda skäl finns, på skäliga villkor ansluta en anläggning till ledningsnätet och överföra el för annans räkning på skäliga villkor. För detta skall innehavaren av produktionsanläggningen betala nättariff, dvs. en engångsavgift i form av en anslutningsavgift samt överföringsavgifter under den tid som anläggningen är ansluten. I vissa fall skall innehavaren av pro-

duktionsanläggningen också betala en engångskostnad för elmätare med insamlingsutrustning och för dess installation.

En huvudprincip i ellagen är att nättariffer skall vara skäliga. Med nättariffer avses både avgifter för överföring av el och avgifter för anslutning. Nättarifferna skall vara utformade så att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna för att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten. Vidare skall nättarifferna vara objektiva och icke-diskriminerande. Detta gäller avgifter för såväl inmatning som uttag av el.

Huvudprincipen när det gäller anslutningsavgifter är att de skall vara kostnadsriktiga. Vidare skall avgifterna särskilt beakta anslutningspunktens geografiska läge och den avtalade effekten i anslutningspunkten. Av förarbetena framgår att den som önskar ansluta sig också skall stå för de direkta merkostnader som anslutningen orsakar för berörda nätägare, dvs. betala den s.k kundspecifika kostnaden för anslutningen. Principen har blivit rättsligt prövad vid ett flertal tillfällen. Kammarrätten i Stockholm har uttalat ett stöd för denna tolkning och vidare ansett att i det fall anslutningen medför kostnader, t.ex. för förstärkning, ombyggnad eller utbyggnad, och dessa kommer fler än anläggningsägaren till godo, skall de inte bedömas som kundspecifika och därför bekostas av nätägaren (mål nr 4389-2001). Kostnaden får i detta fall finansieras på annat sätt, t.ex. genom överföringsavgifterna och på så sätt slås ut på övriga kunder inom området. Kammarrätten i Stockholm har vidare anfört att även om kostnader inte är kundspecifika så skall de bäras av producenten om de aktuella åtgärderna inte innebär någon direkt nytta för nätföretaget eller för de befintliga kunder som är anslutna till nätföretagets elnät. Nuvarande regelverk innebär således att anläggningsinnehavaren får räkna med att själv få stå för de kundspecifika kostnaderna för att ansluta sin anläggning till elnätet. Den kundspecifika delen kan ofta bli mycket betydande när t.ex. den anslutande anläggningen ligger utanför sammanhållen bebyggelse och långt från befintligt elnät.

När det gäller kostnaden för elmätare med tillhörande insamlingsutrustning och dess installation är utgångspunkten att denna skall betalas av produktionsinnehavaren och vara kostnadsriktig. Om en innehavare av en produktionsanläggning och ett elnätsföretag inte kan komma överens om anslutningsavgiftens storlek eller kostnaden för elmätare med tillhörande insamlingsutrustning, skall tvisten, efter ansökan, prövas av Energimarknadsinspektionen. När det gäller överföringstariffen kan Energimarknadsinspektionen granska denna inom ramen för sin tillsyn av nättarifferna. En enskild kunds överföringstariff prövas som huvudregel inte. Undantag gäller dock nättariffer för anläggningar som kan leverera en effekt om högst 1 500 kW (dvs. småskaliga produktionsanläggningar).

Om utvecklingen av elproduktion i Sverige

Elproduktionsanläggningar, framför allt vattenkraftverk, började byggas i Sverige från slutet av 1800-talet. Under 1940-talets första hälft var den genomsnittliga årliga vattenkraftsproduktionen 10 TWh el. Den storskaliga utbyggnaden av vattenkraften skedde under perioden 1945–1980 och i dag producerar vattenkraften ca 65 TWh el under ett år med normal nederbörd. Kärnkraften byggdes ut från mitten av 1970-talet och har sedan 1985 i genomsnitt producerat ca 68 TWh el per år. Gemensamt för den historiska utbyggnaden av vatten- och kärnkraften är att utbyggnaden av elproduktionen och elnätet skedde parallellt. Det innebar sannolikt att dåvarande förutsättningar skiljer sig betydligt åt från dagens förutsättningar.

Genom omregleringen av elmarknaden 1996 lades ett nytt regelverk och därmed ett nytt synsätt fram. Reformen innebar grundläggande förändringar av hur elmarknaden fungerade samt att nya rättigheter och skyldigheter infördes för marknadens aktörer. Den grundläggande förändringen ligger bl.a. i en tydligare ansvars- och rollfördelning mellan marknadens aktörer. Produktion och försäljning av el skall ske i konkurrens. Överföring av el betraktades som ett naturligt monopol och måste regleras och övervakas för att tillförsäkra kunderna skäligen villkor för överföringen. Det övergripande tekniska ansvaret för

den nationella balansen (systemansvaret) ålades staten. Skyldigheterna för innehavare av nätkoncession ändrades. Koncessionshavaren blev skyldig att på skäliga villkor ansluta andras ledningar och överföra el oberoende av vem som är ägare till elen.

Den pågående omställningen av energisystemet samt ett ökat behov av el leder till ett ökat behov av investeringar i ny elproduktionskapacitet. Genom propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143) lades målet fast att användningen av el från förnybara energikällor ska öka med 10 TWh el till år 2010 jämfört med 2002 års nivå. I propositionen föreslogs också att ett nationellt planeringsmål för vindkraft skulle fastställas och omfatta 10 TWh el fram till år 2015. Ambitionen om användningen av el från förnybara energikällor har därefter höjts till 17 TWh el till år 2016 i samband med förslaget att öka långsiktigheten i elcertifikatsystemet i propositionen Förnybar el med gröna certifikat (prop. 2005/06:154).

En viss del av utbyggnaden av förnybar elproduktion bedöms komma att ske i form av biobränslebaserad kraftvärme, som normalt lokaliseras i områden med stabila elnät, antingen i tätorter eller vid större industrier. För att nå målet till år 2016 bedöms det dock också krävas en storskalig utbyggnad av vindkraften.

Nätanslutning av anläggningar för förnybar elproduktion

Generellt kan det konstateras att det är svårt att på ett planmässigt sätt fastslå vilka delar av det svenska elnätet som kan behöva förstärkas vid en storskalig utbyggnad av förnybar elproduktion. Vindkraftsutredningen (SOU 1998:152) pekade på att det fanns ett behov att förstärka elnäten på ett flertal platser. De kartläggningar som därefter gjorts, bl.a. av Energimyndigheten, visar att de platser som har goda vindlägen ofta ligger i glest bebyggda områden med få abonnenter. Anslutning av vindkraft i sådana områden kan kräva kostsamma investeringar i det elnät till vilket anslutningen sker.

Elnäten skall ha en viss kapacitet för den givna förbrukningen respektive produktionen som finns i området. Detta gäller alla delar av elnätet, stamnät, regionnät och lokalnät.

Ansvar för en ändamålsenlig utbyggnad ligger sedan flera decennier på nätföretagen. Generellt sett har nätföretagen dock inte haft anledning att beakta eller förutse den storskaliga utbyggnad av den förnybara elproduktionen som nu håller på att planeras och genomföras. Större etableringar av förnybar elproduktion kan innebära att elnätet, det lokala, regionala eller det nationella stamnätet, når sin kapacitetsgräns och att det inte finns utrymme i elnätet för att möjliggöra anslutning av förnybar elproduktion. Om en större anläggning ansluts till ett lokalt eller regionalt nät kan också det överliggande elnätet behöva förstärkas. Det gäller t.ex. en större utbyggnad i Norrlands inland, som kan innebära att regionnätet och stamnätet måste förstärkas samt också vid anslutning till elnätet av havsbaserade vindkraftparker.

Som beskrivits ovan har elnätsföretagen en anslutnings-skyldighet. Undantag gäller dock om det finns särskilda skäl. Av förarbetena (prop. 1996/97:136 s. 141) framgår att kapacitetsbrist kan utgöra ett sådant särskilt skäl som innebär att nätföretaget kan neka en anslutning. Det torde dock vara så att bristande kapacitet inte i sig hindrar en anslutning utan att det i stället uppstår behov av större investeringar i elnäten som då skall finansieras av anläggningsägaren eller indirekt av elnätskunderna. Ofta torde sådana investeringar innebära en trappstegseffekt på kapacitet i nätet och på kostnaden, som kan vara avsevärda. Situationen på Gotland kan nämnas som ett exempel på behovet av tillkommande investeringar i elnätet som en direkt följd av vindkraftsetableringar, t.ex. har nya högspänningsledningar varit nödvändiga att bygga som en direkt följd av utbyggnaden.

Enligt det nu rådande rättsläget skall det elnätsföretag som anläggningen ansluts till debitera den anslutande producenten de kundspecifika kostnader som anslutningen medför. Trots att vissa principer utvecklats i praxis för vad som är en skälig anslutningsavgift, ger dagens regelverk ofta upphov till tvister mellan den anslutande producenten och lokalnätsföretaget.

Även om parterna kan vända sig till Energimarknadsinspektionen vid en tvist, motverkar en utdragen rättsprocess en snabb utbyggnad av ny elproduktion. Det finns exempel på rättsprocesser som tagit upp till åtta år innan beslut fastställts i kammarrätten. Dagens ordning för att beräkna anslutningsavgifter innebär så stora kostnader för den anslutande att en utbyggnad ibland inte blir av, trots att förutsättningarna i övrigt är goda och skulle främja elmarknadens utveckling.

Regelverket för hur anslutningsavgifter skall utformas är för närvarande föremål för utredning inom ramen för Energinätsutredningen (dir. 2006:39). Energinätsutredningen skall lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning angående bestämmande av anslutningsavgifter. Regelverket kan komma utformas på olika sätt. Antingen så att tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa elnätsföretagens anslutningsavgifter eller så att tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens metoder för att fastställa anslutningsavgifterna innan anslutningsavgifterna eller metoderna träder i kraft.

Nedsättning av nätavgiften för mindre elproduktionsanläggningar

Mindre elproduktion definieras enligt 4 kap. 10 § ellagen som en anläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt. En anläggning för mindre elproduktion skall betala sin fulla anslutningskostnad. Däremot skall mindre elproduktionsanläggningar endast betala den del av nätavgiften som motsvarar den årliga kostnaden för mätning, beräkning och rapportering på nätkoncessionhavarens nät. Det innebär att nätkoncessionshavarens årliga kostnader för drift och underhåll av elnätet m.m. som övriga kunder betalar (inklusive anläggningar större än 1500 kW), inte får tas ut. Om flera mindre anläggningar gemensamt matar in el på elnätet skall dessa anläggningar betraktas som separata anläggningar vad avser nätavgifter. Denna undantagsbestämmelse har med tiden kompletterats med ytterligare regler. En viss praxis håller också på att utvecklas. Bestämmelsen infördes i samband med att det nya

elmarknadssystemet började gälla år 1996 och motiverades med att den miljövänliga mindre elproduktionen bör få ekonomiska villkor som stimulerar en fortsatt utbyggnad, och att utformningen av nättariffen för inmatningspunkter på lokalnäten kommer att få en avgörande betydelse för sådana produktionsanläggningars lönsamhet (prop. 1995:14 s. 82).

Bestämmelsen om en reducerad nättariff har vid ett flertal tillfällen varit ifrågasatt, vilket har inneburit att frågan varit föremål för vidare utredning i flera tidigare utredningar. Vindkraftsutredningen (SOU 1999:75), LEKO-utredningen (SOU 1999:44), Elnätsutredningen (SOU 2000:90), Elcertifikatutredningen (SOU 2001:77) samt El- och gasmarknadsutredningen (SOU 2004:129) har samtliga lämnat förslag på hur frågan borde hanteras. Sammanfattningsvis kan det sägas att nämnda utredningar har varit kritiska till ett fortsatt undantag och föreslagit att det i stället skall tas bort. Den tidigare regeringen uttryckte, mot bakgrund av förslaget i Elcertifikatutredningen, att bestämmelserna i ellagen får effekter som inte är önskvärda. Samtidigt konstaterades dock att det inte fanns tillräckligt med underlag för att ta bort bestämmelsen (prop. 2001/02:143 s. 102).

Principerna för utformning av nättariffer för mindre elproduktionsanläggningar bedöms över tiden ha inneburit en hämsko för utveckling av ny elproduktion. Detta gäller särskilt expansionen av vindkraft, som hittills främst utgjorts av aggregat under 1 500 kW. Nätföretag, som inom sitt koncessionsområde har särskilt gynnsamma förhållanden för förnybar elproduktion, har i vissa fall fått vidkännas betydande kostnadsökningar vilka fått fördelas på övriga kunder i området.

Undantag för krav på timvis mätning, beräkning och rapportering för små produktionsanläggningar

I 3 kap. 10 § ellagen anges att den som har nätkoncession är skyldig att utföra mätning av mängden överförd el och dess fördelning över tiden. Mängden överförd el skall mätas med vissa tidsintervall. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Regeringen har i förord-

ningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el meddelat sådana föreskrifter. I dessa föreskrifter anges var mätning av överförd el skall ske på ett elnät. Bland annat skall mätning ske i inmatningspunkter, dvs. de punkter på ett elnät där el från en produktionsanläggning matas in. Vad gäller mätning av den inmatade elens fördelning över tiden anges att mätning av inmatad el skall ske varje timme. I dag kan elnätsföretagen inte debitera innehavare av mindre produktionsanläggningar (med effekt på högst 1 500 kilowatt) kostnader för mätare med insamlingsutrustning och för installationen (jfr 3 kap. 14 § ellagen).

Det har konstaterats att kravet på timvis mätning av den inmatade elen har vissa nackdelar. Kostnaderna för timutrustning, beräkning och rapportering för mindre producenter kan inte sägas stå i rimlig proportion till den ringa mängd el som produceras i många av dessa små produktionsanläggningar. Kravet kan dessutom bli ett hinder för en teknisk utveckling och spridning av små produktionsanläggningar.

Tidigare fanns en möjlighet till undantag från kravet på mätning av den inmatade elens fördelning över tiden. Möjligheten till undantag var utformad så att endast den som har nätkoncession kunde ansöka om undantag. Undantaget fick bara avse mätningen i inmatningspunkter där el från små produktionsanläggningar matas in på elnätet. I praktiken sker inmatning av el från små produktionsanläggningar bara på lokalnät. Definitionen på små produktionsanläggningar var att de hade ett säkringsabonnemang om högst 200 ampère eller kan leverera en effekt om högst 135 kW vid lågspänning. Om undantag beviljades måste det avse samtliga sådana inmatningspunkter inom koncessionsområdet. Ärenden om undantag skulle prövas av Affärsverket svenska kraftnät. Anledningen till att denna möjlighet till undantag infördes var att kostnaderna för dessa produktionsanläggningarna inte ansågs stå i rimlig proportion till den ringa mängd el som de producerar.

I propositionen Elcertifikat för att främja förnybara energikällor (prop. 2002/03:40) föreslogs att undantagsmöjligheten skulle avskaffas, ändringen trädde ikraft

1 maj 2003. Regeringen framhöll att mätning av inmatningens fördelning över tiden av tekniska skäl skall ske för att innehavaren av en produktionsanläggning skall kunna tilldelas elcertifikat. Detta innebar att de anläggningsinnehavare som önskade tilldelas elcertifikat inte kunde få det eftersom anläggningen hade fått undantag på kravet på mätning. Detta skulle kunna leda till en snedvridning av konkurrensen mellan innehavarna av produktionsanläggningar som kan bli respektive inte kan bli tilldelade elcertifikat. Principiellt torde det dock vara fullt möjligt att tilldela elcertifikat till en anläggning som inte är timmätt.

Ersättning vid inmatning av el

Som tidigare redovisats kan innehavaren av produktionsanläggning som levererar el till det koncessionspliktiga elnätet, enligt bestämmelserna i 3 kap. 15 § ellagen, ha rätt till ersättning av nätkoncessionshavaren. Ersättningen skall motsvara dels värdet av den minskning av energiförlusterna i ledningsnätet som inmatningen medför i koncessionshavarens ledningsnät, dels värdet av den reduktion av nätkoncessionshavarens avgifter för att vara ansluten till annan nätkoncessionshavarens ledningsnät som blir möjlig genom att anläggningen är ansluten till ledningsnätet. Energimarknadsinspektionen prövar tvister mellan nätkoncessionshavaren och innehavaren av en produktionsanläggning i frågor om ersättningen. Så har också skett i ett stort antal ärenden. Ersättningen som innehavaren av en produktionsanläggning kan få varierar i viss mån mellan koncessionsområdena. Tvisterna mellan innehavare av produktionsanläggningen och nätkoncessionshavaren bedöms i många fall gälla hur värdet av den inmatade elen i det aktuella området skall beräknas och värderas.

Uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera om det nuvarande regelverket för förnybar elproduktion skapar hinder för en storskalig utveckling och utbyggnad av den förnybara

elproduktionen. Bedöms förändringar av regelverket krävas skall utredaren lämna sådana förslag. Utredaren skall särskilt beakta hur sådana investeringskostnader som inte direkt kan kopplas till en enskild anläggnings anslutning till elnätet skall hanteras på lokal, regional och nationell nivå.

Utredaren skall lämna förslag till hur nuvarande reducerade nätavgift för mindre elproduktionsanläggningar enligt 4 kap. 10 § ellagen (1997:857) kan ersättas av enhetliga principer för bestämmandet av nätavgifter för produktionsanläggningar samt undersöka behovet av och lämna förslag till eventuella övergångsbestämmelser för nätavgifter för befintliga anläggningar färdigställda före den 1 januari 2007,

Utredaren skall kartlägga förekomsten av små produktionsanläggningar för förnybar el i Sverige och göra en bedömning av sådana anläggningars framtida utveckling

Utredaren skall lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att ett undantag från nuvarande krav på timvis mätning, beräkning och rapportering för inmatning av el från små anläggningar för förnybar elproduktion skall kunna införas. En lämplig effektgräns för ett undantag skall föreslås bl.a. utifrån en avvägning mellan hur mycket en små elproducenter kan anses kunna betala samt behovet av kontinuerliga mätvärden för t.ex. balansreglering.

Utredaren skall slutligen lämna förslag till generella icke diskriminerande riktlinjer enligt vilka ersättning kan bestämmas vid inmatning av el, som skall avse mindre elproduktionsanläggningar. Förslaget bör innehålla en lämplig definition av vilka anläggningar som omfattas.

Utredaren skall i förekommande fall lämna fullständiga författningsförslag. Det står utredaren fritt att inkludera även annat relevant underlag i sitt arbete.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren skall lämna konsekvensanalyser av samtliga förslag som presenteras i enlighet med 14§ kommittéförordningen (1998:1474).

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Utredaren skall beakta vad som framkommit i betänkandet Elnätsföretag – särskild förvaltning och regionnätstariffer (SOU 2001:73), i betänkandet El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering (SOU 2003:113), i betänkandet El- och naturgasmarknaderna – energimarknader i utveckling (SOU 2004:129) samt beakta vad som sägs i propositionerna Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143) och Leveranssäkra elnät (prop. 2005/06:27).

Utredaren skall, i relevanta delar, samråda och beakta vad som framkommit i Energinätsutredningen (dir. 2006:39).

Utredaren skall beakta relevant EG-rätt samt hur frågorna i uppdraget behandlas inom EU och i övriga nordiska länder. En bedömning av eventuella förslags överensstämmelse med EU:s statsstödsregler skall särskilt göras.

Utredaren skall senast den 1 januari 2008 redovisa uppdraget.

(Näringsdepartementet)