

Svenska kraftnät
Systemdivisionen

Mottagare
Klimat- och näringslivs-
departementet
KN.REGISTRATOR@regeringskansliet.se

2023-02-27

Svk 2023/421

TJÄNSTESKRIVELSE

Förutsättningar för en utbyggnad av transmissionsnätet inom Sveriges sjöterritorium samt anslutning av havsbaserade vindparker som ansökt om tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Drygt ett år har gått sedan bestämmelsen i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) gällande utbyggnad av transmissionsnätet i Sveriges sjöterritorium trädde ikraft. I juni 2022 redovisade affärsverket uppdraget om förberedande arbete för utbyggnaden av transmissionsnätet till havs¹. Därefter har Svenska kraftnät arbetat vidare med analyser av hur ett elnät som byggs enligt instruktionen kan utformas i praktiken. Svenska kraftnät har också analyserat hur en ändamålsenlig process för kapacitetstilldelning till aktörer som vill ansluta till detta nät bör se ut. Arbetet har resulterat i ett antal viktiga erfarenheter och insikter som beskrivs nedan.

Svenska kraftnät lämnar även några klargöranden gällande förutsättningarna för nättanslutning av havsbaserade vindkraftsparker i områden där flera företag ansökt om tillstånd. Ämnet är aktuellt i kontexten av de havsbaserade vindkraftsparker som just nu prövas enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon (SEZ-tillstånd). Nätanslutningsfrågan och dess koordinering mot tillståndsprcessen för havsvindparker är dock också högaktuell mot bakgrund av Havs- och Vattenmyndighetens (HaV) redovisning av uppdraget att utreda frågor om exklusivitet för vindparker till havs i november 2022².

¹ Regeringsbeslut I2021/02682 – Uppdrag att förbereda utbyggnad av transmissionsnät till områden inom Sveriges sjöterritorium.

² Regeringsuppdrag M2022/00768 – Uppdrag att utreda frågor om exklusivitet för anläggande av vindkraftsparker i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon.

SVENSKA KRAFTNÄT

BOX 1200
172 24 SUNDBYBERG
STUREGATAN 1

WWW.SVK.SE
REGISTRATOR@SVK.SE

TEL 08 475 80 00
FAX 08 475 89 50

Kopia: SvK-Reg, Gd

Förutsättningar för en utbyggnad av transmissionsnätet till områden inom Sveriges sjöterritorium

Svenska kraftnäts instruktion föreskriver att transmissionsnätet ska byggas ut till områden inom Sveriges sjöterritorium där det finns förutsättningar att ansluta flera elproduktionsanläggningar och där en sådan utbyggnad främjar uppfyllelsen om Sveriges mål om förnybar elproduktion. I dåvarande infrastrukturdepartementets promemoria *Minskade anslutningskostnader för elproduktion till havs*, daterad den 2 februari 2021, framgår att ett motiv till utformningen av uppdraget är att modellen bedöms vara förenlig med EU:s statsstödsregler³.

Svenska kraftnäts arbete under hösten 2022 har dels varit inriktat på den praktiska nättekniska implementeringen av instruktionen, dels på hur en icke-diskriminerande kundprocess för aktörer som vill ansluta till det nya nätet till havs kan utformas. Arbetet har bedrivits tvärdisciplinärt och involverat medarbetare med specialistkompetens inom ellagstiftning, EU-rätt, elkraftsteknik, projektledning och tillståndsprövning.

Utifrån vårt fortsatta analysarbete har vi dragit slutsatsen att det inte går att utforma vare sig en nätteknisk eller en processmässig ordning som går att likställa med de förutsättningar som råder för aktörer som vill ansluta landbaserad elproduktion och som därtill samtidigt innebär att anslutande aktörer inte bär sina andelar av Svenska kraftnäts investeringskostnader. Därmed föreligger en stor risk för att en hantering i enlighet med instruktionen strider mot reglerna om statsstöd. I förlängningen kan det innebära betydande affärsrisker för framförallt de anslutande aktörerna. Dessa riskerar i praktiken att behöva återbetala ”stödet” om Svenska kraftnäts nätutbyggnad till havs anmäls till EU-kommissionen som stridande mot statsstödsreglerna.

Vår bedömning är sålunda att en ordning som innebär att kostnaden för att bygga ut transmissionsnätet för anslutning av havsbaserad vindkraft eller andra produktionsanläggningar till områden inom Sveriges territorialgräns, utan att kostnaden för utbyggnaden ut till anslutningspunkten bärs av de anläggningsägare som ansluts, sannolikt är att betrakta som ett statligt stöd enligt artikel 107.1 EUF-fördraget, och att det därför krävs kommissionens godkännande enligt artikel 108.3 för att inte riskera att bryta mot EUF-fördraget.

Utformning av Svenska kraftnäts uppdrag avseende utbyggnad av transmissionsnät till havs

Svenska kraftnät redogjorde i det förberedande regeringsuppdraget år 2022 för en rad ekonomiska, tekniska och miljömässiga nackdelar med den svenska modellen för transmissionsnätsutbyggnad till gagn för havsbaserad elproduktion. Mot bakgrund av bedömningen att EU-kommissionens godkännande torde vara en förutsättning för att

³ EUF-fördraget, artikel 107.

kunna utföra det nuvarande uppdraget och att ett huvudmotiv till nuvarande ordning varit just att utbyggnaden inte ska utgöra statsstöd i EU-rättslig mening, så bör det finnas utrymme att parallellt med en fortsatt behandling av statstödsfrågan också beakta möjligheten till en översyn av grundförutsättningarna för nätutbyggnadsuppdraget i syfte att göra detta så verkningsfullt som möjligt. Ur ett bygg- och systemtekniskt perspektiv är de mest utmanande aspekterna främst den geografiska begränsningen till territorialhavet och kravet på att nätutbyggnad endast får ske i havsområden där det finns flera vindparker som kan anslutas.

Förutsättningar för att ansluta havsvindparker som ansökt om SEZ-tillstånd

I skrivande stund väntar ett antal aktörer på beslut av regeringen om tillstånd för uppförande, drift och avveckling av havsbaserade vindkraftparker i den svenska exklusiva ekonomiska zonen. I några fall handlar det om konkurrerande vindkraftsprojekt som avser helt eller delvis samma havsområde.

Svenska kraftnät har i ett flertal remissvar påtalat att processen för nätanslutning idag är helt frikopplad från själva miljöprövningen för vindparken. Affärsverket har förvisso så kallade intentionsavtal om anslutning med några av de aktörer som befinner sig i en konfliktsituation kopplat till exklusiv etableringsrätt på vissa av de aktuella områdena. I sammanhanget önskar vi dock förtydliga att intentionsavtalet om anslutning endast reglerar ett utredningsåtagande kopplat till en potentiell framtida nätanslutning. Det handlar alltså inte om en formellt bindande kapacitetstilldelning. Intentionsavtalets funktion och legala status är idag vidare samma oavsett om det handlar om land- eller havsbaserad elproduktion.

En nödvändig förutsättning för att anslutningen ska kunna realiseras är vidare att erforderliga tillstånd för den anslutande produktionsanläggningen erhålls. Om exklusiv etableringsrätt tillerkänns en aktör utan ett intentionsavtal om anslutning, så kommer eventuellt ingångna avtal mellan Svenska kraftnät och aktörer som inte erhållit denna rätt att förfalla. Det medför då inget större merarbete för Svenska kraftnät att omarbeta planeringen av en nätanslutning som utretts till förmån för en viss aktör till en annan aktör. Vanligtvis handlar det om ungefär samma vindkraftpark med motsvarande kapacitetsbehov. Om regeringen ser behov av fler klaganden i frågan så lämnar Svenska kraftnät gärna ytterligare information inom ramen för de pågående tillståndsprövningarna.

Beträffande de havsvindparker som nu inväntar regeringens beslut, så önskar Svenska kraftnät vidare betona att såväl komplexitet som kostnad för motsvarande nätanslutningar varierar stort. I några fall bedömer vi exempelvis att det kommer att krävas tillstånd för helt nya 400 kV-ledningar på land för att en anslutning ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Det innebär i förlängningen en risk för att

tillhandahållande av själva nätanslutningen kan hamna på den tidskritiska linjen. Generellt sett så bedömer vi att kostnad och teknisk komplexitet för anslutning av de nu aktuella projekten utgör en påtaglig risk som kommer att påverka de faktiska möjligheterna att möta kommunicerade tidplaner för idrifttagning av de nya produktionsanläggningarna.

Inför nästa våg av SEZ-tillståndsprövningar har Svenska kraftnät fortsatt stark tilltro till vårt nya koncept med intressentpooler för att skapa systematik i hanteringen av förfrågningar om anslutning av havsbaserad vindkraft och där intentionsavtalen utgår helt. Det ökande intresset för andra typer av elproduktion såsom kärn-, landbaserad vind- och storskalig solkraft kommer dock att ställa högre krav på dialog och balanserade avvägningar för att säkerställa ett optimalt systemutnyttjande i samhällsekonomisk bemärkelse samtidigt som en icke-diskriminerande hantering upprätthålls.

Förbättrad koordinering mellan tillståndsprövning och process för nätanslutning – synpunkter på framtida ordning för havsbaserad elproduktion i Sverige

Den 29 november 2022 slutredovisade HaV sitt uppdrag om frågor om exklusivitet för anläggande av vindkraftparker i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon. Svenska kraftnät ställer sig positivt till både lösningsförslaget om tidsbegränsade undersökningstillstånd och det mer långsiktiga förslaget om ett anvisningsbaserat etableringssystem för havsbaserad elproduktion.

Med tidsbegränsade exklusiva undersökningstillstånd⁴ skapas förutsättningar för en ny systematik och strukturell tydlighet i tillståndsprövningen. Arbetsbelastningen och därmed handläggningstiden kommer därmed sannolikt att minska för tillståndsprövande myndigheter. I sin strävan efter ökad tydlighet, är lösningsförslaget på sätt och vis jämförbart med Svenska kraftnäts nya princip för turordning för anslutning av havsbaserad vindkraft, de så kallade intressentpoolerna för aktörer som vill ansluta. Förslagen är jämförbara i den bemärkelsen att såväl exklusiva undersökningstillstånd som intressentpooler ytterst syftar till att skapa struktur och tydligare spelregler för aktörerna, fast inom två principiellt skilda fokusområden för aktörerna (miljötillståndet respektive nätanslutningen). Svenska kraftnät bedömer att det finns goda möjligheter att utforma kriterier för anmälan till intressentpooler för anslutning på ett sätt som beaktar ny lagstiftning som tar sin utgångspunkt i HaV:s förslag.

Dagens fria etableringssystem för havsbaserad elproduktion i Sverige innebär stora utmaningar utifrån ett elnätsperspektiv. Det handlar vanligen om mycket stora volymer elenergi som inte sällan kräver stora och långtgående nätförstärkningar för att kunna omhändertas på ett säkert sätt. Om utbyggnadstakten av elnät och elproduktion ska

⁴ Benämnt *Lösningsförslag A* i HaV:s rapport.

kunna genomföras i den takt som krävs för att säkerställa Sveriges och Europas energiomställning, är en ökad förutsägbarhet och effektivitet i planering och genomförande i dessa infrastruktursatsningar avgörande.

Sverige har som nation, den svenska marknadsorienterade modellens oförutsägbarhet till trots, rönt ett stort intresse från såväl inhemska som utländska investerare i havsbaserad vindkraft. En del av ansökningarna om anslutning till transmissionsnätet kan givetvis ha sin grund i aktörernas förväntan om slopande anslutningskostnader. Mot bakgrund av det kraftigt ökade nationella behovet av el som drivs av industrins nyelektrifiering, gör Svenska kraftnät bedömningen att en förutsägbar, statligt administrerad utbyggnadsplan för just den havsbaserade elproduktionen är att föredra framför en stor mängd delvis överlappande projektförslag med, sannolikt, mycket skiftande möjligheter att få etableringstillstånd. Kombinerat med ansvarsfullt utformade övergångsregler, ser Svenska kraftnät här en möjlighet till ökad förutsägbarhet i nätplaneringen och en minskad osäkerhet i prognosen för de årliga volymerna av tillkommande elproduktion. Det senare är inte minst avgörande för att industrins omställning ska lyckas. Sammantaget motiverar detta enligt Svenska kraftnät en successiv övergång till ett statligt anvisningssystem för havsbaserad elproduktion i linje med HaV:s långsiktiga förslag⁵.

HaV betonar i beskrivningen av sitt långsiktiga förslag vikten av att koordinera tillståndsprövningen för vindkraft med processen för nätanslutning. Svenska kraftnät delar denna bedömning och är berett att ta en aktiv roll i utredningen av en sådan nyordning.

Beträffande frågan om den nationella transmissionsnätsoperatörens (TSO) ansvar och roll i en statligt administrerad etableringsmodell för havsbaserad vindkraft är det ofrånkomligen så att frågan om subventioner och TSO:ns roll är tätt sammanflätade. I de länder där TSO:n ansvarar för *all* anslutning av havsbaserad elproduktion förekommer vanligen också etableringsmodeller för havsbaserad vindkraft som är underställda EU-kommissionens godkännande i fråga om statsstöd.

Ur såväl ett systemansvars- som ett nätförvaltarperspektiv får det anses vara en fördel för TSO:n att ha någon form av rådighet över valet av den principiella utformningen av nätanslutningen för storskaliga havsvindparker. Med principiell utformning avses här om anslutningen antingen utförs radiellt mot elnätet på land eller i ett hybridutförande, där anslutningen av vindparken kombineras med en sammanlänkning till ett annat elområde eller en överföringslänk inom ett och samma elområde. Samordningen av havsnätplaneringen kommer i framtiden sannolikt att få en ökad strategisk betydelse.

⁵ I HaV:s rapport benämnt *Lösningförslag B*.

delse i ljuset av elinfrastrukturens förmodade storskalighet, de stora volymerna energi och den tekniska utvecklingen mot nationsöverskridande, sammanlänkade högspända likströmsnät.

En intressant möjlighet att särkoppla subventions- och rådighetsfrågorna för nätan slutningen av havsbaserad elproduktion skulle kunna vara att genom lagstiftning ge Svenska kraftnät ett mer uttalat system- och planeringsansvar för havselinfrastruktur av betydelse för den samlade överföringen av el inom samt till och från utlandet. Planeringsansvarsmandatet bör gälla för utvecklingsområden för havsbaserad vindkraft inom såväl allmänt vatten som svensk ekonomisk zon. Detta skulle kunna kombineras med HaV:s långsiktiga lösningsförslag. I sammanhanget kan det nämnas att i bland annat Norge så har den norska TSO:n Statnett uttryckt önskemål om att få motsvarande ansvar och mandat⁶. En indikativ nedre gräns över vilken Svenska kraftnät bör ges möjlighet att avgöra nätan slutningens utformning i en sådan tänkt nyordning är områden med en kapacitet om minst 500 MW.

En uttalad styrande roll i planeringen av havsanslutningar av betydelse skulle ge Svenska kraftnät bättre möjligheter att planera och samordna behoven till havs på ett rationellt sätt med Sveriges och elsystemets övergripande behov och driftsäkerhet i fokus. I den styrande planeringsrollen bör också ansvar för prioritering av platser och tidpunkter för havsnätutbyggnad ingå. Ansvar för prioritering utifrån elsystemets behov är för övrigt ett positivt inslag i affärsverkets nuvarande instruktion som med fördel införlivas i en styrande samordningsroll.

Svenska kraftnät bedömer att ändringen skulle innebära tydligare spelregler för de aktörer som önskar etablera havsbaserad vindkraft i Sverige. Detta gäller i synnerhet de aktörer som ser en hybrid anslutningslösning som en förutsättning för att få tillräcklig avkastning på investeringen i själva vindparken. Ett uttalat planeringsansvar för utformning av havsanslutningar av betydelse skulle slutligen också ge ett tydligare ramverk för europeisk samverkan kring framtida havselinfrastruktur. I närtid skulle det exempelvis förbättra möjligheterna att uppfylla det av EU lagstadgade kravet på regelbundet framtagande av strategiska utvecklingsplaner på hög nivå för integrerade havsbaserade nät⁷.

⁶ <https://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/nettkapasitet-til-produksjon-og-forbruk/havvind/>

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/869 av den 30 maj 2022 om riktlinjer för transeuropeisk infrastruktur, om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2009, (EU) 2019/942 och (EU) 2019/943 och direktiven 2009/73/EG och (EU) 2019/944, och om upphävande av förordning (EU) nr 347/2013.