

Framtidens kapacitetsmekanism för att säkerställa resurstillräckligheten på elmarknaden

Energimarknadsinspektionen (Ei) avstyrker förslagen om att införa en marknadsomfattande kapacitetsmekanism i Sverige baserat på befintligt underlag.

Om en marknadsomfattande kapacitetsmekanism införs i Sverige får det stor påverkan på elmarknadens nuvarande funktionssätt. För att det ska vara möjligt att kunna ta ställning till om förslagen ska införas krävs kompletterande utredningar. I vissa delar krävs också, vilket Svenska kraftnät beskriver i rapporten, ansökan och medgivande från Europeiska kommissionen. Det är därför inte möjligt att tillstyrka förslagen i rapporten på befintligt underlag. Ei anser att förslagets påverkan på elmarknaden på medellång och lång sikt bör analyseras vidare då det finns en risk att kapacitetsmekanismer, om de är obehövliga, enbart leder till att handeln med el blir samhällsekonomiskt ineffektiv vilket i sin tur leder till ett dyrare elsystem för näringsidkare och konsumenter.

Bakgrund

I december 2022 gav regeringen Svenska kraftnät i uppdrag att föreslå en utformning av kapacitetsmekanismer med förutsättningar att ersätta effektreserven och säkerställa resurstillräcklighet efter den 16 mars 2025 i enlighet med tillförlitlighetsnormen för Sverige. Svenska kraftnäts förslag presenteras i rapporten "Framtidens kapacitetsmekanism för att säkerställa resurstillräckligheten" som publicerades den 31 mars 2023. Svenska kraftnäts slutsats i rapporten är att Sverige fortsatt behöver en kapacitetsmekanism efter 2025 och att en marknadsomfattande kapacitetsmarknad bör införas. Innan dess att en marknadsomfattande kapacitetsmekanism kan vara på plats föreslår Svenska

kraftnät att en övergångslösning införs i form av en strategisk reserv, likt nuvarande effektreserv, efter 2025.

Ei:s syn på elmarknadens funktion idag

Ei:s bedömning är att nuvarande modell för handel med el, som bygger på att utbud och efterfrågan styr tillgången och priset på el, i grunden är en bra modell. Elpriset signalerar när det råder knapphet i elsystemet och ger aktörerna incitament att investera i ny kraftproduktion vilket är avgörande komponenter för en välfungerande marknad. Elkunderna har också visat att de är priskänsliga genom att reagera med minskad konsumtion när elpriset varit högt de senaste åren. Det är därför Ei:s uppfattning att elmarknaden i grunden fungerar väl och har förutsättningar att fortsätta att tillhandahålla el till en effektiv kostnad för samhället. Däremot finns det hinder som stör marknaden, exempelvis generellt långa ledtider för att bygga ny kraftproduktion, svårigheter att få tillstånd för att bygga ny kraftproduktion och bygga ut elnät i de regioner där mer effekt behövs.

I dagsläget finns en strategisk reserv i Sverige (effektreserven) som utgör ett skydd i effektbristsituationer, vilket minskar risken för att Svenska kraftnät ska behöva utföra ofrivillig förbrukningsfrånkoppling. Avtalen inom ramen för effektreserven gäller i sin nuvarande form till och med 2025 och kom till med stöd av Lagen om effektreserv innan det aktuella EU-regelverket trädde i kraft. Efter att elmarknadsförordningen (2019/943) trädde i kraft gäller att ett medlemsland måste ha ett konstaterat resurstillräcklighetsproblem för att eventuellt få införa en kapacitetsmekanism. Det går därför inte att fortsätta förlänga Lagen om effektreserv efter 2025 i sin nuvarande form. Även om det är nödvändigt att ta ställning till om det finns ett behov av en strategisk reserv, eller annan kapacitetsmekanism efter 2025 så anser Ei att den utredning som presenteras i Svenska kraftnäts rapport är otillräcklig för att ta ställning till detta.

Ei skulle vilja se en mer ingående analys av vad det är som gör att dagens marknadsmodell inte upplevs kunna lösa resurstillräckligheten i framtiden. Ei utesluter inte att en kapacitetsmekanism kan behövas efter 2025 för att Sverige ska kunna nå tillförlighetsnormen. Men med tanke på att de resurstillräcklighetsanalyser som förslaget bygger på inte är godkända enligt elmarknadsförordningen anser Ei att det behöver göras ytterligare analyser av resurstillräckligheten i Sverige.

Vidare förordar Ei att Svenska kraftnät fördjupar sin analys om varför en strategisk reserv inte är tillräcklig. Innan man går vidare med en marknadsomfattande

kapacitetsmekanism ska man enligt regelverket bedöma om en strategisk reserv kan lösa problemet, Ei anser dock att Svenska kraftnät inte analyserar detta tillräckligt innan man går vidare med att föreslå en marknadsomfattande lösning. Det är Ei:s uppfattning att man först bör utesluta att problemet inte kan lösas genom mindre ingripande åtgärder i marknaden. Våra överväganden beskrivs mer ingående nedan.

Energimarknadsinspektionens överväganden

Ei delar Svenska kraftnäts bedömning att mer produktion behövs för att möta det prognosticerade framtida behovet av el. Ei delar också uppfattningen att det idag är elområde SE4 som är mest sårbart och där risken för effektbrist är som störst, särskilt vid bristande importmöjligheter av el.

Ei anser dock att det inte framgår tydligt i Svenska kraftnäts rapport om förslaget på en marknadsomfattande kapacitetsmekanism avser att lösa resurstillräcklighetsproblemet eller om förslaget ska öka investeringstakten i produktion generellt.

Förslaget saknar en konsekvensanalys

Ei:s huvudsakliga invändning är att förslaget saknar en konsekvensanalys och rapporten är därför otillräcklig som beslutsunderlag. Svenska kraftnät skriver också själva att om förslagen som presenteras i rapporten genomförs utgör det en betydande förändring av svensk elmarknad, men att de inte har haft möjlighet att genomföra en konsekvensutredning av förslagen. För ett förslag med så omfattande påverkan måste en detaljerad konsekvensbeskrivning göras innan förslagen kan värderas ordentligt och beslut kan fattas. En konsekvensanalys bör åtminstone innehålla en problembeskrivning som redogör för det underliggande problemet, vilka olika sätt det finns att lösa problemet och vad konsekvenserna blir av den föreslagna lösningen.

Förslaget förbiser nuvarande legala förutsättningar att införa kapacitetsmekanismer

Utöver att rapporten saknar en konsekvensutredning vill Ei lyfta att förslaget förbiser de legala förutsättningar som finns idag för att kunna införa en kapacitetsmekanism. Processen enligt elmarknadsförordningen är att man först och främst ska kunna visa att ett resurstillräcklighetsproblem finns, det vill säga att resurstillräcklighetsbedömningarna visar att Sverige inte når den beslutade tillförlitlighetsnormen. Därefter ska man i första hand utreda om en strategisk reserv kan lösa problemet. De bedömningar av resurstillräckligheten som Svenska

kraftnät motiverar införandet av en kapacitetsmekanism med, är bristfälliga och lever inte upp till kraven på sådana bedömningar. Ei anser därmed att Svenska kraftnät inte gör en tillräcklig utredning av resurstillräckligheten vilken riskerar att beslut fattas på felaktiga grunder. Först när en legalt gångbar bedömning finns på plats kan en ansökan om att införa en kapacitetsmekanism göras. Elmarknadsförordningen anger att det då ska vara en tillfällig lösning, för att lösa resurstillräcklighetsproblemet.

Saknas godkänd resurstillräcklighetsbedömning

För att få införa en kapacitetsmekanism krävs det enligt elmarknadsförordningen att den europeiska bedömningen av resurstillräcklighet eller den nationella bedömningen av resurstillräcklighet har identifierat ett resurstillräcklighetsproblem. I dagsläget finns ingen godkänd resurstillräcklighetsbedömning på europeisk eller svensk nivå som följer metoden enligt förordningen.

Senaste europeiska resurstillräcklighetsbedömningen *European Resource Adequacy Assessment* (ERAA) för 2022 blev inte godkänd av ACER på grund av svagheter i analysen. Det var tre punkter där ACER inte godkände ERAA 2022: dels på grund av flera förenklingar som inte var godkända avseende hanteringen av överföringskapaciteten mellan olika zoner, dels vad gäller hanteringen av mål för minskning av växthusgasutsläpp, och dels på grund av förenklingar i lönsamhetsbedömningarna (*Economic Viability Assessment*, EVA). Den sistnämnda punkten gällande lönsamhetsbedömningarna leder enligt ACER till en överskattning av resurstillräcklighetsriskerna. Vilket i sin tur innebär en risk för politiska beslut fattade på felaktiga grunder gällande kapacitetsmekanismer.

Någon godkänd analys av resurstillräckligheten på europeisk nivå finns alltså inte att utgå från i dagsläget. Den nationella resurstillräcklighetsbedömning som Svenska kraftnät hänvisar till, *Kortsiktig marknadsanalys* (KMA) för 2022 liknar metoden som används i ERAA. Men även om KMA och ERAA inkluderar liknande probabilistiska metoder för att beräkna LOLE (*loss of load expectation*, dvs antalet timmar med förväntad effektbrist), så finns det enligt Svenska kraftnät vissa skillnader i både indata och metodik. Eftersom KMA inte följer alla stegen enligt regelverket utgör den inte ett tillräckligt underlag för att bedöma behovet av en kapacitetsmekanism.

Kapacitetsmekanismer ska vara tillfälliga åtgärder

Förutom att behovet av en kapacitetsmekanism alltså måste styrkas på ett annat sätt än vad Svenska kraftnät gör i sin rapport, ska kapacitetsmekanismen vara en tillfällig åtgärd som endast får införas som sista utväg när man har ett konstaterat resurstillräcklighetsproblem, och samtidigt genomför åtgärderna i medlemsstatens genomförandeplan som syftar till att undanröja alla konstaterade snedvridningar till följd av lagstiftning eller marknadsmisslyckanden.¹ Ei har i den genomförandeplan som är skickad av Sverige till Europeiska kommissionen pekat på ett antal åtgärder som bör genomföras i Sverige

En strategisk reserv ska utredas vidare i första hand

Om ett medlemsland avser att införa en kapacitetsmekanism ska medlemsstaten i enlighet med elmarknadsförordningen i första hand utreda om en strategisk reserv kan lösa resurstillräckligheten, det vill säga innan man föreslår att införa en annan typ av kapacitetsmekanism. Svenska kraftnäts slutsats i rapporten är att en strategisk reserv inte kan anses tillräcklig. Ei anser inte att det går att dra den slutsatsen av Svenska kraftnäts analys. Detta då analysen är bristfällig i denna del.

Ett argument som Svenska kraftnät lyfter som skäl till varför de anser att en strategisk reserv är otillräcklig är att den inte skulle ge de incitament för nyinvesteringar som krävs för att nå tillförlitlighetsnormen. Argumentet bygger bland annat på att en strategisk reserv enbart skulle omfatta produktionsresurser och därför bara fungerar som ett sätt att hålla vid liv stående, ofta äldre, produktionsanläggningar. Ett argument som bygger på hur den strategiska reserven historiskt har utformats. Ei anser att hänsyn även bör tas till vilka förutsättningar som kan finnas i framtiden, till exempel när storskalig industriell elanvändning tillkommer i elsystemet borde det finnas förutsättningarna för sådana anläggningar att delta med effekt i ansträngda situationer genom förbrukningsreduktion. Ei anser att det är för tidigt att dra slutsatsen att en strategisk reserv inte är tillräcklig och att det alternativet därför behöver analyseras vidare, innan man går vidare med förslaget om en marknadsomfattande kapacitetsmekanism.

Under förutsättning att en strategisk reserv godkänns enligt EU-regelverket skulle den sannolikt få utformas så att Svenska kraftnät upphandlar den volym som

¹ De berörda medlemsstaterna ska lämna sina genomförandeplaner till kommissionen, som inom fyra månader från mottagandet av genomförandeplanen ska ge ett yttrande om åtgärderna är tillräckliga. Sveriges genomförandeplan lämnades in till kommissionen i februari 2023 och den baserades på Ei:s förslag i rapporten Ei R2022:09 *Uppföljning av genomförandeplan med tidsplan för att förbättra elmarknadens funktion*. Ei har i skrivande stund inte mottagit yttrande om genomförandeplanen från kommissionen.

krävs för att resurstillräckligheten ska motsvara tillförlitlighetsnormen, varken mer eller mindre. Krävs det ingen ytterligare kapacitet (dvs 0 MW) för att nå tillförlitlighetsnormen ska ingen upphandling således ske och den strategiska reserven då finnas men utan kapacitet. Avviker resurstillräcklighetsbedömningen från tillförlitlighetsnormen upphandlar Svenska kraftnät den mängd kapacitet som behövs för att den förväntade resurstillräckligheten ska bli lika stor som den beslutade tillförlitlighetsnormen. Finland har en kapacitetsmekanism i form av en strategisk reserv som har en liknande lösning. Den finska tillsynsmyndigheten uppskattade exempelvis att det inför vintern 2022/23 skulle behövas en effektreserv på 600 MW för att uppnå deras tillförlitlighetsnorm på 2,1 timmar.

Införande av en kapacitetsmekanism får konsekvenser även för grannländer. Eftersom diskussioner om behovet av kapacitetsmekanismer även förs i vårt närområde anser Ei att det vore värdefullt att nå en nordisk samsyn och eftersträva relativt lika lösningar i de olika nordiska länderna, bland annat med tanke på att marknadsaktörerna är verksamma i flera länder.

Synpunkter på designvalen i rapporten

Ei har valt att fokusera sitt remissvar på det övergripande vägvalet huruvida en marknadsomfattande kapacitetsmekanism är nödvändig för att hantera resurstillräckligheten. Innan det är fastställt att det finns ett behov av en marknadsomfattande kapacitetsmekanism är detaljerna i en sådan av sekundärt intresse. Ei fokuserar därför på generella synpunkter gällande själva utformningen av en eventuell marknadsomfattande kapacitetsmekanism och svarar på de av Svenska kraftnäts frågor som vi anser är mest relevanta.

Prisberoende upphandling – hur ska Sverige då nå tillförlitlighetsnormen?

Ei ställer sig frågande till att Svenska kraftnät föreslår att kapacitetsmekanismen ska vara prisberoende. Det innebär att den upphandlade kapaciteten kan komma att avvika från den mängd som behövs för att säkerställa resurstillräcklighet i nivå med tillförlighetsnormen. Ei uppfattar det som att Svenska kraftnät i sitt förslag om prisberoende upphandling kan komma att upphandla mer eller mindre kapacitet än vad behovet är för att klara tillförlitlighetsnormen. Det finns därmed en inneboende risk i Svenska kraftnäts förslag att samhällsekonomiskt ineffektiva volymer kommer upphandlas. I det fall Svenska kraftnät upphandlar större volymer än vad som är nödvändigt skulle det innebära en högre kostnad än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Upphandlas en underkapacitet säkerställs inte den beslutade normen. Konsekvenserna vid någon form av prisberoende bör

analyseras vidare och det bör klargöras vilka ansvarsförhållandena är om detta medför att tillförlitlighetsnormen inte nås eller blir kostnadsineffektiv.

Forskning visar på utmaningar med tillförlitlighetsoptioner

Tillämpningen av tillförlitlighetsoptioner, på det sätt som beskrivs av Svenska kraftnät, har diskuterats länge i forskningen.² Optioner finns i nuläget implementerade på två ställen i Europa, på Irland (gemensam för Nordirland och Republiken Irland) och i Italien. Optionerna implementerades ungefär samtidigt på båda ställena. Med hjälp av dessa tillförlitlighetsoptioner har man lyckats tillhandahålla den nödvändiga effekten när den behövdes. Däremot har optionerna också haft negativa effekter på elmarknaden. Exempelvis kan valet av kapacitetsfaktor för olika teknologier ge en fördel för en teknologi över andra vilket påverkar prisbildningen. Inkluderandet av kapacitetsfaktorer tar också delvis bort beslut om hur mycket kapacitet som finns att bjuda från producenten. Vissa forskningsresultat tyder på att optionerna i själva verket kan ge en försämrad försörjningstrygghet genom att fördröja införandet av ny kapacitet och genom att minska värdet av att investera i den.³ Ei menar att detta behöver undersökas närmare. Prissättningen av detta instrument är heller inte helt enkelt i praktiken, särskilt när det gäller att inkludera olika kraftslag med varierande tillgänglighet samt efterfrågeflexibilitet i kapacitetsmekanismen.⁴ Ei ser en överhängande risk för att optionerna kan få en negativ effekt på prisbildningen på elmarknaden.

Risk för marknadsmakt kopplat till upphandlingsförfarandet

Ei ser även en överhängande risk för utövande av marknadsmakt kopplat till upphandlingen av kapacitetsmekanismen. Vissa forskningsresultat⁵ indikerar att problemet med marknadsmakt är större för tillförlitlighetsoptioner än för andra mekanismer. Risken förstärks i en svensk kontext av att det enbart finns ett begränsat antal aktörer som kan erbjuda effekt, särskilt det som Svenska kraftnät underförstått vill ha, det vill säga planerbar kraft. Marknadsmaktsproblemet förstärks ytterligare genom att det föreslås områdesvisa auktioner med ännu färre deltagare på en ännu mindre marknad. Problemet skulle kunna reduceras med utländskt deltagande i de områdesvisa auktionerna men det har Svenska kraftnät inte utvecklat vidare och det skulle främst fungera om kapacitet samtidigt

² Bhagwata, Pradyumna C. och Leonardo Meeus (2019), Reliability options: Can they deliver on their promises, The Electricity Journal 32 (2019)

³ Se Fontini et.al. (2021), Investing in electricity production under a reliability options scheme, Journal of Economic Dynamics & Control, Volume 126, May 2021

⁴ Mastropietro et.al. (2017), The Italian capacity remuneration mechanism: Critical review and open Questions, Energy Policy 123 (2018) 659–669

⁵ Exempelvis Mastropietro, et.al. (2018)

reserverades på utlandskablarna för utbytet, vilket skapar nya problem då det skulle minska kapacitet för handel i den gemensamma marknaden. Det finns således en målkonflikt i detta som behöver utredas vidare.

Kostnaderna för kapacitetsmekanismen landar på slutkunderna

Svenska kraftnät påpekar tydligt i rapporten att kostnaderna för kapacitetsmekanismen ska bäras av slutkunderna. Det är dock oklart hur höga dessa kostnader blir. Här hade det varit relevant och hjälpsamt för bedömningen med en konsekvensanalys som hade uppskattat kostnaderna för konsumenterna och samhället utan en kapacitetsmekanism, med en strategisk reserv samt med åtminstone den föreslagna marknadsomfattande kapacitetsmekanismen.

Vad gäller detaljfrågan om avgiften för mekanismen ska tas ut av slutkunderna via nätföretagen eller balansansvariga bedömer Ei att det mest logiska är att avgiften läggs på balansansvariga, eftersom kapacitetsmekanismen ska användas för att balansera systemet genom att minska risken för effektbrist, inte för att bedriva nätverksamhet. Vidare utredning av avgiften bör dock ske när det finns en konsekvensanalys som visar på kostnaderna av förslaget.

Synpunkter på litteraturen i rapporten och särskilt vilken påverkan förslaget har på flexibilitetsresurser

Inom ramen för utredningen har Svenska kraftnät bara beskrivit valda delar av litteraturen inom området, vilket begränsar möjligheterna att bedöma förslaget. Ei hade önskat sig en mer heltäckande litteraturgenomgång som tydligare och bredare belyser för- och nackdelar med nuvarande elmarknadsmodell och olika kapacitetsmekanismer. För att presentera ett sådant omfattande förslag som rapporten gör, hade Ei velat se mer entydiga slutsatser i litteraturen som visar på att en marknadsomfattande kapacitetsmekanism är den bästa lösningen.

Aspekter som presenteras i litteraturen, och som påverkar om en kapacitetsmekanism behövs men som inte belyses vidare i rapporten, är bland annat efterfrågeflexibiliteten respektive bristen av den, och det så kallade "*missing money*"-problemet dvs att *energy only* marknaden inte skapar tillräckligt mycket intäkter för anläggningar som används bara vid effekttoppar för att säkerställa effekttillräcklighet som resultat därav. Andra aspekter är att investeringar i kraftproduktion sker i diskreta steg (av investeringarnas kapacitet/effekt) samt existensen av investeringscykler (nyinvesteringar sker inte omgående). De två senare skulle kunna vara grund för en *temporär* kapacitetsmekanism, dock inte per automatik en marknadsomfattande.

Särskilt flexibilitetsresurser är en viktig aspekt som inte har lyfts tillräckligt i rapporten, eftersom mycket av nödvändigheten för en kapacitetsmekanism kan förväntas försvinna med ökad efterfrågefleksibilitet bland elkonsumenterna och större lagringsmöjligheter (i form av bl.a. större batteriparker, vätgaslager och pumpkraftverk). Här ser Ei att energikrisen under hösten och vintern 2022/2023 har visat att finns betydande potentialer för efterfrågefleksibilitet och efterfrågeminskningar, som minskar behovet av en kapacitetsmekanism. Ett ökat antal aktörer kommersialiserar eller utvecklar olika lösningar för att erbjuda flexibilitetstjänster genom att exempelvis aggregera efterfrågan. Alla dessa aktörer utgår från en välfungerande marknad och att prissignalen är det som gör deras verksamhet möjlig och lönsam. Trots att en kapacitetsmekanism måste vara öppen för alla resurser inklusive efterfrågefleksibilitet, skulle införande av en marknadsomfattande kapacitetsmekanism sannolikt att ha negativ påverkan både på elmarknadens funktionssätt⁶ – genom att påverka prissignalen och därmed produktionsbeslut, och på konkurrenssituationen för flexibilitetstjänster – genom att prissättningen på flexibilitetstjänster kan missgynnas av den föreslagna kapacitetsmekanismen. Utbudet av flexibilitetstjänster riskerar att minska, vilket sannolikt skulle leda till högre kostnader för konsumenterna.

Enligt Hogan⁷ kan kapacitetsmekanismer leda till att man genom överkompensering av vissa resurser och underkompensering andra skapar incitament att investera i en blandning av resurser som inte är anpassade till de underliggande behoven i systemet. Detta är särskilt aktuellt i ett energisystem med låga koldioxidutsläpp och större skillnader i värde mellan flexibla och oflexibla resurser. Beroende på hur relativpriserna påverkas kan energilagring och flexibilitet missgynnas, vilket resulterar i att affärsmässiga förutsättningar för innovation undermineras och kostnaderna för konsumenterna blir högre.

Enligt Bergman⁸ är ett problem med en kapacitetsmekanism är att den inte bara minskar risken för kapacitetsbrist utan även kan begränsa prisökningarna när den momentana efterfrågan på el ökar. Det är just variationerna i elpriset, inte minst

⁶ Se Neuhoff et. al., Reacting to changing paradigms: How and why to reform electricity markets, Energy Policy 2023 "a strategic reserve [...] can avoid many of the market distortions that are associated with broadly applied capacity markets" och Holmberg och Tangerås, 2023, A Survey of Capacity Mechanisms: Lessons for the Swedish Electricity Market, Energy Journal 44(6), "We argue that correctly designed strategic reserves are likely to be more efficient than market-wide capacity mechanisms in jurisdictions that rely on substantial amounts of variable renewable energy and hydro power for electricity supply, such as Sweden"

⁷ Hogan 2017, Follow the missing money: Ensuring reliability at least cost to consumers in the transition to a low-carbon power system, The Electricity Journal 30 (2017) 55–61

⁸ Energiforsk 2022, Långsiktiga investeringar och handel på framtidens elmarknad, Rapport 2022:859

perioderna med mycket höga och mycket låga elpriser, som kan göra lagring av el och investeringar i efterfrågefleksibilitet lönsam.

Sammantaget finns det flera exempel i forskningen som tyder på att kapacitetsmekanismer riskerar att ha en negativ påverkan på förbrukningsfleksibilitet. Det skulle därför behövas en konsekvensanalys som utreder detta, särskilt eftersom behovet av en kapacitetsmekanism blir mindre med ökad flexibilitet i förbrukning och lagring.

Osäkert om en kapacitetsmekanism verkligen skulle skynda på investeringarna

Svenska kraftnät utgår från att det skulle ta mellan fem och åtta år från anmälan till EU-kommissionen, vilket innebär att en marknadsomfattande mekanism kan finnas på plats tidigast i slutet av 2020-talet eller början på 2030-talet. Utan att ta ställning till tidsplanen, som möjligtvis är något optimistiskt givet nuvarande förutsättningarna i elmarknadsförordningen, så ser Ei att en marknadsomfattande kapacitetsmekanism inte kommer kunna bidra till utbyggnaden av ny kraftproduktion under de närmaste åren eller lösa problemen i SE3 och SE4.

Vidare beskriver Svenska kraftnät investerarnas riskaversion när det kommer till att investera i kraftproduktion, men presenterar dock ingen evidens för att så är fallet. Ei:s uppfattning är, baserat på kontakter med elproducenter, att andra faktorer såsom tillståndsgivningen är ett centralt problem för att ny elproduktion ska komma till stånd. Även osäkerheter i det längre perspektivet gällande energipolitiken nämns som en faktor som påverkar investeringar. Ei ser det helt enkelt som osäkert att en kapacitetsmekanism skulle skynda på investeringar i ny kraftproduktion. En kapacitetsmekanism har dock inte syftet att generellt skynda på investeringar i ny kraftproduktion, en kapacitetsmekanism är en möjlighet för att hantera ett konstaterat resurstillräcklighetsproblem. En kapacitetsmekanism har inte heller någon påverkan på tillståndsprocesser och ledtider som exempelvis kan bero på begränsningar i leverantörsleden. En kapacitetsmekanism har inte heller påverkan på tillgången på kvalificerad arbetskraft, tvärtom finns risk att en kapacitetsmekanism kan vara kontraproduktiv genom att en ökad efterfrågan på begränsad arbetskraft i det korta loppet bidrar till ökade lönekostnader, och därmed ökade kostnader för samhället utan att själva tillgången till ny kraftproduktion ökar. Detta och andra möjliga faktorer borde ha belysts i större grad av Svenska kraftnät.

Utöver vad som ovan nämnts, ser Ei en fara i att en kapacitetsmekanism, i det korta till medellånga loppet, kan påverka samhällets elektrifiering negativ.

Tajmingen av investeringar som skulle ha kommit till stånd ändå, men som har förutsättningar att ingå i en framtida kapacitetsmekanism, kan komma att skjutas på framtiden i och med att investerarna väntar in den potentiellt högre ersättningen som en mekanism kan ge jämfört med att elen till exempel säljs på nuvarande marknader.

Alternativa lösningar för att öka investeringstakten i produktionskapacitet

Ei:s uppfattning att det inte tydligt framgår i Svenska kraftnäts rapport om förslaget på en marknadsomfattande kapacitetsmekanism avser att lösa problem med resurstillräcklighet eller öka investeringstakten i produktion generellt. Om syftet med förslaget är att öka investeringstakten i stort så diskuteras det i dagsläget en hel del alternativa lösningar för att utveckla den befintliga marknaden och höja investeringarna i produktionskapacitet på sikt. Ei skulle därför vilja nämna några sådana alternativ.

Det pågår en rad arbeten på flera håll för att utveckla elmarknaden, exempelvis i arbetet med att främja flexibilitet, men också för att utveckla stödtjänstmarknaderna och den långsiktiga riskprissäkringen.

I EU kommissionens förslag till Elmarknadsreform från mars 2023 presenteras i huvudsak tre områden för att öka investeringstakten i kraftproduktion:

- (1) Dubbelriktade differenskontrakt, två-sidiga så kallade CFD:er föreslås som standardinstrument för prisstöd till ett antal teknologier inklusive kärnkraft,
- (2) Energiköptavtal eller så kallade PPA-kontrakt, är egentligen ett marknadsbaserat instrument. Kommissionen föreslår åtgärder som minskar hindren för denna typ av kontrakt.
- (3) Terminsmarknader. Här avser kommissionens förslag förbättringar i terminsmarknader genom virtuella hubbar och långsiktiga överföringsrättigheter

Dessa tre områden innebär alla ökade investeringsincitament till ny produktion.

Utöver det som är på gång i ovan nämnda områden för att öka investeringstakten i produktion finns det exempel från andra länder som skulle kunna utredas vidare i första hand. Ett sådant exempel är den modell som tillämpats för havsbaserad vindkraft i exempelvis Danmark och Tyskland, där aktörer bjuder på ett färdigt paket i auktioner och som skulle kunna tillämpas även för andra kraftslag för att skynda på investeringar och för att säkerställa att ny produktion tillkommer där

den som mest behövs. Men även den modellen har för- och nackdelar, den begränsar exempelvis aktörernas val av teknologi och förutsätter att staten har förmåga att välja rätt.

Sammanfattningsvis förordar Ei att mera utredningar krävs innan man överväger att gå vidare med att införa en mekanism som innebär ett omfattande ingripande i marknaden, och där utfallet är oklart eftersom det saknas en utförlig konsekvensutredning.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Ulrika Hesslow. Vid den slutliga handläggningen deltog även ställföreträdande generaldirektören och chefsekonomen Therése Hindman Persson och chefsjuristen Göran Morén och avdelningschefen Caroline Törnqvist och enhetschefen Fredrik Norlund och experten Klaus Hammes och analytikern Tobias Johansson samt analytikern Eva Svanberg, föredragande.

Beslutet har fattats digitalt och saknar därför underskrifter.

Ulrika Hesslow

Eva Svanberg

Remissvaret publiceras på Ei:s webbplats.

2023-08-29

2023-103096-0007