

Promemoria

Effektfrågan

Miljö- och energidepartmentet

Den 5 juni 2015

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att lagen (2003:436) om effektreserv ska förlängas till och med den 15 mars 2025. Vidare föreslås att den systemansvariga myndigheten (Affärsverket svenska kraftnät) vid upphandlingen av effektreserven ska kunna ingå avtal om minskad elförbrukning utan några särskilda begränsningar när det gäller möjliga avtalsparter.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2003:436) om effektreserv, dels ändring i samma lag.....	3
2	Bakgrund.....	4
2.1	Behovet av en effektreserv	4
2.2	Bestämmelserna om effektreserv	5
3	Det fortsatta behovet av en effektreserv.....	6
4	Upphandling av effektreserven	10
5	Andra åtgärder	11
6	Konsekvensanalys.....	12
7	Författningskommentar.....	14

1 Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2003:436) om effektreserv, dels ändring i samma lag

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (2003:436) om effektreserv, som gäller till och med den 15 mars 2020¹,
dels att lagen ska fortsätta att gälla till och med den 15 mars 2025,
dels att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Den myndighet som enligt 8 kap. 1 § första stycket ellagen (1997:857) har systemansvaret för el (den systemansvariga myndigheten), har ansvaret för att en effektreserv om högst 2 000 megawatt finns tillgänglig. Effektreserven ska skapas genom att den systemansvariga myndigheten *ingår avtal* dels med elproducenter om att ställa ytterligare produktionskapacitet till förfogande, dels *med elanvändare och elleverantörer* om minskad elförbrukning.

Effektreserven ska vara ett komplement till den övriga produktionskapacitet som finns på elmarknaden.

Regeringen *meddelar* föreskrifter om *effektreservens storlek och hur stor andel av reserven som ska skapas genom avtal om minskad förbrukning*.

Den myndighet som enligt 8 kap. 1 § första stycket ellagen (1997:857) har systemansvaret för el (den systemansvariga myndigheten), har ansvaret för att en effektreserv om högst 2 000 megawatt finns tillgänglig. Effektreserven ska skapas genom att den systemansvariga myndigheten *dels ingår avtal* med elproducenter om att ställa ytterligare produktionskapacitet till förfogande, *dels ingår avtal* om minskad elförbrukning.

Regeringen *eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* föreskrifter om *effektreserven*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

¹ Lagens giltighetstid senast förlängd 2010:491.

² Senaste lydelse 2010:491.

2 Bakgrund

Lagen (2003:436) om effektreserv trädde i kraft den 1 juli 2003 och skulle enligt sin ursprungliga lydelse upphöra att gälla den 1 mars 2008. Lagens giltighetstid har förlängts vid två tillfällen, senast till och med den 15 mars 2020 genom lagen (2010:491) om dels fortsatt giltighet av lagen (2003:436) om effektreserv, dels ändring i samma lag. I förordningen (2010:2004) om effektreserv finns bestämmelser i anslutning till lagen.

2.1 Behovet av en effektreserv

Effektbrist

I ett elsystem måste tillförseln av el vid varje tidpunkt vara lika stor som uttaget av el. Produktionen i ett elsystem kan dock begränsas av den vid varje tillfälle tillgängliga produktionskapaciteten. Importmöjligheterna är också begränsade dels genom tillgänglig överföringskapacitet i det svenska elnätet och på utlandsförbindelserna, dels genom den aktuella effektbalansen i det angränsande landet. Det finns därför alltid en risk för att elförbrukningen ska bli så stor att det inte finns tillräcklig momentan produktions- och importkapacitet. Det är i sådana situationer som brist på el vid ett givet ögonblick, s.k. effektbrist, uppstår.

Införandet av en effektreserv

Lagen (2003:436) om effektreserv infördes som en övergångslösning till följd av en svag effektbalans i början av 2000-talet och den risk för effektbrist som därmed bedömdes finnas i extrema situationer. I lagen ges Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) i uppdrag att upphandla en effektreserv. När det uppstår effektbrist i elsystemet kan effektreserven aktiveras för att upprätthålla balansen mellan tillförsel och uttag av el.

I motiven (prop. 2002/03:85 s. 22) angavs att frågan om att upprätthålla effektbalansen på sikt måste lösas av marknadens aktörer. För att markera att Svenska kraftnäts ansvar endast gällde under en begränsad tid, i avvaktan på att en marknadsbaserad lösning skulle växa fram, gjordes lagen tidsbegränsad. Lagen skulle därför upphöra att gälla den 1 mars 2008.

Sedan lagen trätt i kraft utvecklades emellertid inte marknaden i riktning mot att hantera effektbrist på marknadsmässiga grunder. Genom lagen (2008:18) om fortsatt giltighet av lagen (2003:436) om effektreserv förlängdes lagens giltighetstid till och med den 15 mars 2011.

En successiv övergång till en marknadslösning

Regeringen redovisade i propositionen Effektreserven i framtiden (prop. 2009/10:113) bedömningen att en successiv övergång till en marknadslösning borde ske genom en stegvis nedtrappning av effektreservens omfattning med början 2011 och fram till och med den 15 mars 2020. Genom lagen (2010:491) om dels fortsatt giltighet av lagen (2003:436) om effektreserv, dels ändring i samma lag förlängdes lagens giltighetstid till och med den 15 mars 2020.

2.2 Bestämmelserna om effektreserv

Lagen om effektreserv

Av 1 § första stycket lagen om effektreserv framgår att den systemansvariga myndigheten, dvs. Svenska kraftnät, har ansvaret för att en effektreserv om högst 2 000 megawatt finns tillgänglig. Effektreserven ska skapas genom att den systemansvariga myndigheten ingår avtal dels med elproducenter om att ställa ytterligare produktionskapacitet till förfogande, dels med elanvändare och elleverantörer om minskad elförbrukning. Enligt paragrafens andra stycke ska effektreserven vara ett komplement till den övriga produktionskapacitet som finns på elmarknaden.

Enligt 2 § lagen om effektreserv finansieras kostnaden för effektreserven genom en avgift från dem som har ingått avtal om balansansvar med Svenska kraftnät. Avgiften bestäms av Svenska kraftnät.

I 3 § lagen om effektreserv finns ett bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, den systemansvariga myndigheten att meddela föreskrifter om insamling av de uppgifter som behövs för att den systemansvariga myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen. I 4 § finns bestämmelser om överklagande.

Förordningen om effektreserv

Regeringen har i förordningen (2010:2004) om effektreserv meddelat föreskrifter om effektreservens storlek och hur stor andel av reserven som ska skapas genom avtal om minskad elförbrukning.

Enligt 2 § förordningen om effektreserv ska effektreserven storlek trappas ned. Under tiden till och med den 15 mars 2017 får den uppgå till högst 1 000 megawatt och därefter till högst 750 megawatt.

I 3 § förordningen om effektreserv anges att den andel av effektreserven som skapas genom avtal om minskad elförbrukning ska vara minst 25 procent. Andelen får vara mindre i den utsträckning det saknas förutsättningar för sådana avtal med hänsyn till de anbud som har lämnats eller om det annars finns särskilda skäl.

3 Det fortsatta behovet av en effektreserv

Förslag: Giltighetstiden för lagen (2003:436) om effektreserv ska förlängas till och med den 15 mars 2025.

Skälen för förslaget

Elmarknaden

Elmarknadens svängningar i produktion och konsumtion av el hanteras normalt genom att aktörerna anpassar sig till de prisförändringar som uppstår. Det finns dock alltid en risk att elnätet tillförs mindre el än vad som tas ut. Även om prismekanismen reglerar skillnader mellan konsumtion och produktion kan tillfälliga situationer av knapphet uppstå där uttaget inte matchar produktionen. Att uttag och produktion inte matchar kan bero på en rad olika omständigheter, exempelvis begränsade lagringsmöjligheter av el, begränsningar i elproduktionen, kapacitetsbegränsningar i elnätet, att kunder inte justerar sin efterfrågan vid högre priser och plötsliga avbrott. Tekniska begränsningar kan alltså medföra effektbrist.

Med större prisvolatilitet ökar aktörernas incitament att utveckla elsystemets möjlighet till exempelvis reglerbar produktion, lagring, nätutbyggnad och efterfrågefleksibilitet. En sådan utveckling ökar mängden valbara alternativ vid högt effektuttag och minskar därför risken för effektbrist.

Effektreserven påverkar marknadssignalerna negativt

För att en marknad ska fungera väl är det viktigt att kunderna ges möjlighet att vara aktiva och reagera på prissignaler. På elmarknaden innebär detta exempelvis att kunderna kan dra ner sin elförbrukning när det råder elbrist. Effektreserven innebär en justering av marknaden och gör att marknaden inte ger korrekta prissignaler. De incitament som krävs för en välfungerande marknad påverkas alltså negativt av effektreserven.

Elförsörjningens grundläggande betydelse

Det finns starka skäl för att staten garanterar en god försörjningstrygghet. Energiförsörjningen och då särskilt elförsörjningen är en grundläggande förutsättning för ett fungerande samhälle. Målet bör därför vara att systemet för elförsörjning byggs, underhålls och drivs på ett så robust och motståndskraftigt sätt att även mycket svåra påfrestningar kan klaras med rimliga konsekvenser för samhället. I propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) betonar regeringen vikten av att skapa ett modernt totalförsvar för att kunna hantera de utmaningar och hot som följer av det förändrade säkerhetspolitiska läget. Försörjningstrygghet är en fundamental del av totalförsvaret, vilket ytterligare framhäver elförsörjningens grundläggande betydelse.

Avbrutna elleveranser är förenade med stora samhällekonomiska kostnader, såsom välfärd förluster för hushållskunder och störda industriella processer med minskad produktion som följd. Energimarknadsinspektionen har i rapporten Leveranssäkerheten i elnäten 2012 – Statistik och analys av elavbrotten i Sverige (Ei R2014:04) beräknat kostnaden för samhället av de icke aviserade elavbrotten. Summan uppgår till cirka 900 miljoner kronor årligen.

Det står alltså klart att förmågan att upprätthålla effektbalansen i elförsörjningssystemet bör säkerställas. En försämrad effektbalans kan medföra ytterligare strömavbrott med vidhängande kostnader för samhällsviktiga institutioner och för enskilda. Effektbalansen är särskilt ansträngd under svåra vintrar, när strömavbrott ofta får störst konsekvenser för de drabbade. Svenska kraftnät har aktiverat effektreserven av balansskäl vid totalt nio tillfällen under de senaste tio vintrarna, varav fem tillfällen under vintern 2011/12.

Ökad osäkerhet kring tillförseln av el

Effektreserven har hittills inte använts i någon större omfattning. Vid bedömningen av om den behövs måste dock även hänsyn tas till den framtida utvecklingen. I Sverige kommer en växande del av elproduktionen från sådana förnybara energikällor som vindkraft och solenergi. Detta innebär en ökning av sådan elproduktion som är ojämn över tiden och svår eller omöjlig att planera. Samtidigt kan det bli aktuellt att stänga kärnreaktorer. Detta kan komma att öka osäkerheten kring tillförseln av el.

Elproduktionen i Sverige från norr till söder

Sverige är sedan den 1 november 2011 indelat i fyra elområden, SE1, SE2, SE3 och SE4. SE1 ligger längst i norr och SE4 längst i söder. De fyra områdena är kopplade till elnätets fysiska överföringsbegränsningar. Gränserna mellan elområdena går där det finns tekniska överföringsbegränsningar i nätet, s.k. flaskhalsar. I det svenska stamnätet finns trånga sektorer, s.k. snitt, där Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) kontinuerligt övervakar elflödena i syfte att se till att nätets kapacitet aldrig överskrids. Snitten motsvarar de sektioner i nätet som riskerar att bli överbelastade om inte tillräckliga motåtgärder vidtas.

Sverige har ett produktionsöverskott i norr och ett produktionsunderskott i söder. Vattenkraften finns i de nordligaste delarna, medan hela kärnkraftsproduktionen finns i elområde 3. Elproduktionen i elområde 4 är begränsad med Öresundsverket i Malmö som största produktionskälla. Verket är ett kombikraftverk, som producerar värme och el från naturgas och har en produktionskapacitet på 450 megawatt.

Nedläggning av kärnkraftverk

Mycket talar för att Sveriges tre äldsta kärnkraftreaktorer, Oskarshamn 1 samt Ringhals 1 och 2, kommer att vara avvecklade senast omkring 2025. Vattenfall AB meddelade den 28 april 2015 att bolaget avser att tidigarelägga stängningen av Ringhals 1 och 2 till någon gång under tiden 2018–2020. Det finns inte förutsättningar att ersätta de nedlagda reaktorerna med nya under tiden före 2025.

Nedläggningen av de aktuella reaktorerna innebär en reduktion av den installerade effekten i elområde 3 med cirka 2 200 megawatt. Nedläggningen kan antas försämra effektbalansen under topplasttimmen, om de tre reaktorerna inte ersätts med annan produktion med motsvarande tillgänglighet.

Nya produktionsresurser i södra Sverige

De kondens- och kombikraftverk som finns i södra Sverige har bristande lönsamhet. Den nuvarande prisnivån ligger långt under marginalkostnaden för ny kraft, ett förhållande som kan antas gälla även under över-skådlig framtid.

På kort sikt är det inte troligt att ytterligare produktionsresurser kommer att tillföras södra Sverige, förutom sådan förnybar elproduktion som finansieras inom ramen för elcertifikatsystemet. Det går inte heller att utesluta att även annan produktionskapacitet och ytterligare kärnkraft kommer att försvinna.

Regeringen har i regeringsförklaringen och i budgetpropositionen för 2015, aviserat en ambitionshöjning för förnybar elproduktion till 2020. Det är dock osäkert var den produktion som finansieras inom ramen för elcertifikatsystemet lokaliseras. Lokaliseringen är inte heller avhängig endast av prisnivån.

Överföring av effekt från norr till söder

En viktig förutsättning för den svenska effektbalansen är att produktionsöverskottet i norr kan komma till användning i söder, där det råder ett produktionsunderskott. Hur stor effekt som kan överföras i sydlig riktning begränsas av de ovan nämnda interna snitten.

Det svenska elnätet är sammankopplat med näten i Danmark, Finland, Norge, Polen och Tyskland. År 2016 kommer en ny kabel mellan Sverige och Litauen, Nordbalt, att tas i bruk. Energimarknadsinspektionen bedömer att Nordbalt under en inledande period kommer att vara en exportkabel. I en situation med effektbrist kan i och för sig prisbilden ändras på ett sådant sätt att exporten vänds till import.

Den framtida effektsituationen i södra Sverige

En följd av det som nu har redovisats är att den framtida effektsituationen i södra Sverige är osäker under vissa timmar, exempelvis vid kall väderlek. På längre sikt kommer effektsituationen sannolikt att förbättras som en följd av utbyggnad av överföringskapaciteten. Under en övergångsperiod kommer situationen dock troligen att försämrats. Nedläggning av konventionell elproduktion, begränsade möjligheter att överföra ytterligare kraft från norr och svårigheter att anpassa efterfrågan i knapphetssituationer medför sammantaget att effektsituationen kan vara bekymmersam under tiden fram till 2025. Det kan inte förutsättas att marknadslösningar kommer till stånd som kan reducera effektproblematiken under denna tid.

Energikommissionen

Regeringen tillsatte den 5 mars 2015 en kommitté i form av en parlamentariskt sammansatt kommission (Energikommissionen), som ska lämna underlag till en bred politisk överenskommelse om den långsiktiga energipolitiken. Särskild tonvikt ska läggas på den framtida försörjningen med el. Uppdraget ska redovisas senast den 1 januari 2017.

Frågan om att säkerställa att det finns tillräcklig elektrisk effekt är en viktig del av Energikommissionens arbete. Det finns alltså skäl att avvakta kommissionens förslag före ett slutligt ställningstagande i fråga om effektreservens framtid.

Synpunkter från aktörer

I början av år 2015 bjöd energiministern in till ett seminarium för att diskutera den kortsiktiga effektsituationen och hur och om effektreserven kan ersättas (dnr M2015/168/Ee). Vid seminariet, som ägde rum den 10 februari 2015, framkom att många aktörer efterfrågar ytterligare satsningar på efterfrågeflexibilitet. Ett flertal aktörer efterfrågar en samnordisk hantering av effektfrågan med hänvisning till att en sådan är effektivare för marknaden och i slutändan bättre för konsumenterna.

En majoritet av de aktörer som medverkade vid seminariet vill att giltighetsiden förlängs för lagen om effektreserv, framför allt med hänvisning till osäkerheten kring den framtida energiförsörjningen och tveksamhet i frågan om det finns förutsättningar för en ny marknadslösning.

Giltighetsiden för lagen om effektreserv bör förlängas

Som framhållits innebär effektreserven ett avsteg från en situation där marknaden ger korrekta prissignaler med de drivkrafter som krävs för effektiva investeringar. Det är därför fortfarande önskvärt att ersätta effektreserven med en marknadslösning, förutsatt att en sådan är förenlig med de högt ställda krav på försörjningstrygghet som gäller på elområdet.

Det går emellertid inte i nuläget att avgöra när en ny marknadsdesign är på plats eller hur och om den påverkar möjligheterna att hantera energi- och effektproblematiken. Att avveckla effektreserven i förtid skulle kunna äventyra samhällets behov av el vid varje tidpunkt. Detta är särskilt tydligt när det gäller södra Sverige, där effektbalansen kan komma att bli ansträngd under tiden fram till 2025. Att behålla effektreserven försäkrar samhället mot störningar vid effektbristsituationer och bidrar också till att säkerställa allmänhetens förtroende för elmarknaden.

Med hänsyn till behovet av långsiktighet, inte minst när det gäller investeringar i produktionskapacitet, bör lagen förlängas så att den gäller till dess att det finns ett annat sätt att säkerställa effektbalansen. Därför föreslås i promemorian att lagen om effektreserv ska fortsätta att gälla till och med den 15 mars 2025.

Effektreservens miljöpåverkan

Effektreserven för vintern 2014/15 utgjordes av 874 megawatts produktionskapacitet och 626 megawatt förbrukningsreduktioner. De aktuella

produktionsenheterna var ett koleldat värmekraftverk (200 megawatt) och tre oljeeldade kraftverk (674 megawatt).

Som redan nämnts har effektreserven hittills inte använts i någon större omfattning. Dess miljöpåverkan har därför varit begränsad. Det går dock inte att bortse ifrån att effektreserven har betydande klimat- och miljöpåverkan när den aktiveras. Det går inte heller att utesluta att effektreserven kommer att aktiveras oftare i framtiden med hänsyn till de ändrade förhållanden som redovisats. Det bör i framtiden finnas utrymme för att ställa tydliga miljökrav vid upphandlingen av produktionskapacitet. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om effektreserven (se avsnitt 4).

4 Upphandling av effektreserven

Förslag: Den systemansvariga myndigheten ska kunna ingå avtal om minskad elförbrukning utan några särskilda begränsningar när det gäller möjliga avtalsparter.

Skälen för förslaget

Avtalsparter

Enligt 1 § första stycket lagen om effektreserv ska effektreserven skapas genom att den systemansvariga myndigheten, dvs. Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), ingår avtal dels med elproducenter om att ställa ytterligare produktionskapacitet till förfogande, dels med elanvändare och elleverantörer om minskad elförbrukning.

Ursprungligen kunde Svenska kraftnät ingå avtal om förbrukningsreduktion endast med elanvändare. Möjligheten att ingå avtal med elleverantörer infördes i samband med att lagen giltighetsid förlängdes till och med den 15 mars 2020. I motiven (prop. 2009/10:113 s. 15 f.) anförde regeringen att om Svenska kraftnät fick möjlighet att avtala om förbrukningsreduktioner med elhandelsföretag kunde företagen i sin tur utforma avtal med sina kunder om minskad förbrukning. Elleverantörerna hade enligt regeringen en roll att spela när det gällde att utveckla avtal som främjar ökad förbrukningsflexibilitet.

Efterfrågefleksibilitet

Efterfrågefleksibilitet, dvs. att en slutförbrukare ändrar sin elanvändning till följd av marknadssignaler eller mot särskild ersättning, kan bidra till ett mer effektivt utnyttjande av elnätet, t.ex. genom att minska förbrukningen när belastningen är stor eller att underlätta balanseringen av sådan förnybar elproduktion som är svår att planera i förväg, såsom vindkraft.

Det är inte en förutsättning för avtal om efterfrågefleksibilitet att den ena parten är slutanvändaren själv. Som redan framgått finns det utrymme för elleverantörer att tillhandahålla sådana tjänster med stöd av egna avtal med slutkunder.

I skälen till Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG, det s.k. energieffektiviseringsdirektivet, framhålls efterfrågeflexibilitetens betydelse. Det anförs bl.a. att den är ett viktigt verktyg för att förbättra energieffektiviteten, eftersom den gör att användare eller tredje parter som de utnämnt ges betydligt större möjligheter att göra något åt sin användning och faktureringsinformation och därmed tillhandahåller en mekanism för minskad eller omlagd användning, som leder till energibesparingar såväl för slutanvändaren som vid produktionen, överföringen och distributionen av energi tack vare bättre utnyttjande av nät och produktionsanläggningar (skäl 44).

Som framgår av energieffektiviseringsdirektivet finns det andra aktörer än elförbrukare och elleverantörer som kan tillhandahålla förbrukningsreduktioner på marknaden. Det kan i dag inte anses finnas något tungt vägande skäl för att endast elleverantörer ska kunna fungera som sådana tredje parter som avses i skälen till direktivet när effektreserven upphandlas. Att göra det möjligt för sådana aktörer att tillhandahålla förbrukningsreduktioner är i enlighet med intentionerna bakom energieffektiviseringsdirektivet. Som exempel på aktörer som bör kunna komma i fråga kan nämnas balansansvariga som inte själva är elleverantörer. I promemorian föreslås därför att Svenska kraftnät ska kunna ingå avtal om minskad elförbrukning utan några särskilda begränsningar när det gäller möjliga avtalsparter.

Föreskrifter om effektreserven

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om effektreserven. I 1 § tredje stycket lagen om effektreserv finns en särskild upplysning om att regeringen kan meddela sådana föreskrifter när det gäller effektreservens storlek och hur stor andel av reserven som skapas genom avtal om minskad förbrukning.

Det kan inte uteslutas att det i framtiden blir aktuellt för regeringen, eller efter regeringens bemyndigade en förvaltningsmyndighet, att meddela föreskrifter i andra frågor än effektreservens storlek och andelen förbrukningsreduktioner. Sådana föreskrifter skulle exempelvis kunna innehålla tydliga miljökrav. Upplysningen i 1 § tredje stycket lagen om effektreserv utgör inte något formellt hinder för detta, men det är lämpligt att upplysningen justeras så att det tydligt framgår att 8 kap. 7 § regeringsformen ger utrymme för föreskrifter även i andra frågor än dem som nu nämns.

5 Andra åtgärder

Uppdrag till Energimarknadsinspektionen

Som nämnts i avsnitt 3 ägde ett seminarium rum den 10 februari 2015 för att diskutera den kortsiktiga effektsituationen och hur och om effekt-

reserven kan ersättas. Vid seminariet framkom att många aktörer efterfrågar ytterligare satsningar på efterfrågefleksibilitet.

Mot bakgrund av de synpunkter som framfördes vid seminariet har regeringen den 4 juni 2015 beslutat att Energimarknadsinspektionen ska utreda vilka förutsättningar och hinder det finns för olika elkunder att öka den samhällsekonomiska effektiviteten på elmarknaden genom ökad efterfrågefleksibilitet (dnr M2015/2387/Ee). Arbetet ska omfatta analyser av olika aktörers incitament att öka efterfrågefleksibilitet både i förhållande till elhandel och till nättariffer. Utifrån dessa analyser ska Energimarknadsinspektionen föreslå åtgärder som kan underlätta och påskynda utvecklingen mot större effektivitet på elmarknaden.

Nordiska lösningar

Det framkom vid seminariet också förslag på att söka nordiska lösningar på eventuella effektproblem. Inom ramen för det nordiska ministerrådet har den nordiska elmarknadsgruppen tagit initiativ till att utreda det framtida effektbehovet. I uppdraget ingår att föreslå konkreta åtgärder som hanterar eventuella framtida effektproblem. Framförallt avseende de gemensamma verktyg som finns på den nordiska elmarknaden. Tidsperioden är fram till 2030. Det kan både leda till harmoniserings- och differentieringsåtgärder. Uppdraget ska slutrapporteras den 12 juni 2015.

6 Konsekvensanalys

Allmänt

Förslaget i denna promemoria innebär att giltighetstiden för lagen om effektreserv förlängs till 2025. Förslaget påverkar Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), balansansvariga företag, elhandelsföretag, elproducenter samt Sveriges elkunder och stora elförbrukare som har möjlighet att erbjuda effektreduktioner inom ramen för effektreserven.

En utgångspunkt för konsekvensanalysen är att en lämplig storlek på effektreserven under normala förhållanden är 750 megawatt, även om det undantagsvis kan finnas behov att upphandla en större reserv.

Kostnaden för effektreserven uppgick till 112 miljoner kronor år 2014 och 138 miljoner kronor år 2013. Den nuvarande nivån på effektreserven uppgår till 1 500 megawatt. En grov uppskattning ger vid handen att 750 megawatt skulle kosta ungefär hälften. Den totala summan skulle då bli 55–70 miljoner kronor. Det kan dock finnas behov av att justera den upphandlade mängden. Det skulle öka kostnaden. Kostnaden bör ställas i relation till kostnaden för en avkortningssituation. Energimarknadsinspektionen har beräknat kostnaden för samhället av de icke aviserade elavbrotten till cirka 900 miljoner kronor årligen. Dessa avbrott är dock kopplade till andra orsaker än effektbrist, och kostnaden kan därför inte ställas i direkt relation till kostnaden för effektreserven.

Svenska kraftnät

Förslaget innebär att Svenska kraftnät fortsätter att upphandla en effektreserv till och med 2025. Svenska kraftnät kommer alltså även fortsättningsvis att ha ett viktigt ansvar för den svenska försörjningstryggheten avseende eleffekt.

Den föreslagna ordningen innebär inga förändringar avseende fördelningen mellan produktionsresurser och förbrukningsreduktioner.

Svenska kraftnät för över kostnaden för effektreserven till de balansansvariga. Kostnaden belastar hela kundkollektivet i stället för den del av landet som kan drabbas av en eventuell effektbrist.

Balansansvariga

Svenska kraftnät finansierar effektreserven genom de balansansvariga företagen. En ökad kostnad för effektreserven kommer innebära ökade kostnader för de balansansvariga. De balansansvariga har i sin tur möjlighet att föra över kostnaderna till sina kunder.

Elhandelsföretag

Förändrade kostnader för effektreservsupphandlingen innebär också ändrade kostnader för elhandelsföretagen, antingen direkt, i de fall där elhandelsföretaget också är balansansvarig, eller indirekt genom en ökad eller minskad kostnad för att ersätta ett annat företag att ta på sig balansansvaret. Elhandelsföretagen har emellertid möjlighet att påföra elkunderna eventuella kostnadsökningar. Deltagande i effektreserven är frivilligt men ger elhandelsföretag som ingår i upphandlingen möjlighet till nya intäkter genom avtal om minskad elförbrukning.

Elproducenter

Som framgått i avsnitt 3 bör det i framtiden finnas utrymme för att vid upphandlingen av produktionskapacitet ställa särskilda miljökrav. Sådana krav kan medföra ökade kostnader. En konsekvensbedömning i denna fråga kan dock göras först i samband med att miljökraven tas fram.

Elkunder

Ökade kostnader för effektreservsupphandlingen kommer innebära att Sveriges elkunder får ökade kostnader. Det bör dock noteras att kostnaden för effektreservsupphandlingen utgör en mycket begränsad del av en elkunds totala elkostnad. För en lägenhetskund innebär det 1–3 kronor per år. Den totala kostnaden för effektreserven bör också ställas i relation till kostnaden för en avkortningssituation. I och med att Svenska kraftnät i stor utsträckning kan välja det mest kostnadseffektiva sättet av produktionsresurser eller förbrukningsreduktioner ges stora möjligheter för elkunder att bidra med energieffektivitet och nya intäkter.

Miljöaspekter

Effektreservens klimat- och miljöpåverkan sammanhänger med hur ofta reserven måste aktiveras. Påverkan har hittills varit begränsad eftersom reserven inte har aktiverats i någon större utsträckning. Vid aktivering kan dock utsläppen av växthusgaser, försurande ämnen och partiklar bli

betydande om äldre fossila kraftanläggningar ingår i effektreserven. Med hänsyn till att effektsituationen i södra Sverige i framtiden kommer att vara mer osäker än hittills kan det bli nödvändigt att aktivera reserven oftare. Genom att införa tydliga miljökrav för upphandling av effektreserven kan miljöpåverkan vid aktivering minska. En mer utförlig konsekvensbedömning kommer att göras i samband med att miljökraven tas fram.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2003:436) om effektreserv, dels ändring i samma lag

Lagförslaget innebär att giltighetstiden för lagen (2003:436) om effektreserv förlängs till och med den 15 mars 2025. Övervägandena finns i avsnitt 3.

1 § Den myndighet som enligt 8 kap. 1 § första stycket ellagen (1997:857) har systemansvaret för el (den systemansvariga myndigheten), har ansvaret för att en effektreserv om högst 2 000 megawatt finns tillgänglig. Effektreserven ska skapas genom att den systemansvariga myndigheten dels *ingår avtal* med elproducenter om att ställa ytterligare produktionskapacitet till förfogande, dels *ingår avtal* om minskad elförbrukning.

Effektreserven ska vara ett komplement till den övriga produktionskapacitet som finns på elmarknaden.

Regeringen *eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* föreskrifter om *effektreserven*.

Första stycket ändras på så sätt att den sista meningen justeras för att möjliggöra för den systemansvariga myndigheten, dvs. Affärsverket svenska kraftnät, att ingå avtal om minskad elförbrukning även med andra än elanvändare och elleverantörer.

Andra stycket ändras inte.

Upplysningen i *tredje stycket* får en ny utformning. Regeringen har meddelat föreskrifter om effektreservens storlek och hur stor andel av reserven som ska skapas genom avtal om minskad förbrukning i förordningen (2010:2004) om effektreserv. I framtiden kan det bli aktuellt att meddela föreskrifter även i andra frågor som rör effektreserven, exempelvis tydliga miljökrav. Regeringen kan redan i dag meddela sådana föreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.