



EKONOMI-
HÖGSKOLAN

REMISSVAR

Diarienummer

V 2023/1813

Datum 2022-08-22

Adressat

Regeringskansliet

Klimat- och näringslivsdepartementet

Stefan Yard, professor emeritus

Remissvar från Ekonomihögskolan vid Lunds universitet gällande Svenska Kraftnäts rapport ”Framtidens kapacitetsmekanism för att säkerställa resurstillräcklighet på elmarknaden” KN2023/02811

Ekonomihögskolan vid Lunds universitet har inbjudits att till Klimat- och näringslivsdepartementet lämna synpunkter på rapporten ”Framtidens kapacitetsmekanism för att säkerställa resurstillräcklighet på elmarknaden”, som är en andra delrapportering av det regeringsuppdrag som Svenska Kraftnät (SvK) fått gällande förslag till utformning av en kapacitetsmekanism på elmarknaden. Detta kan ersätta effektreserven och säkerställa att det långsiktigt finns sådan kapacitet i det svenska elsystemet att tillförlitlighetsnormen i Sverige kan uppfyllas.

Utformningen av en kapacitetsmekanism är en viktig och långsiktig fråga med betydande konsekvenser för aktörerna på elmarknaden, producenter, distributörer och slutkunder. Reglerna kring nuvarande lösning med en effektreserv är tidsbegränsad och upphör att gälla den 16 mars 2025. Huvudförslaget i rapporten är att utveckla en marknadsomfattande kapacitetsmekanism, vilket man dock inte bedömer kunna vara på plats förrän i slutet av 2020-talet. Därför måste det tas fram någon form av tillfällig övergångslösning gällande mellanperioden.

Den aktuella rapporten har framtagits genom en litteraturstudie. Det är viktigt att finna lösningar som fungerar på lång sikt. Samtidigt är osäkerheten mycket stor gällande de praktiska förutsättningarna, men också gällande de legala och institutionella regler som kan komma att gälla. När det gäller t ex elmarknadsförordningen, som trädde i kraft 1/1 2020, kan mycket komma att ändras fram till 2030. Även om det alltså inte är så länge sedan denna förordning tillkom, var detta trots allt före den turbulens på den europeiska elmarknaden, som uppkom under 2021 och än mer under 2022 när kriget i Ukraina inleddes. Det är uppenbart att det rör sig om att sikta mot ett rörligt och otydligt mål. I förslagen till frågor till remissinstanser är det relevant att ställa större övergripande frågor om vägval, men osäkerheten gör det svårt för alla att ge välgrundade svar, när osäkerheten är så stor. Det blir ännu svårare att kommentera detaljfrågor.

I ett läge när det inte ens är klart **om** man bör välja en marknadsomfattande kapacitetsmekanism blir det ännu svårare att ge kvalificerade bedömningar gällande **hur** olika detaljer ska utformas. Att osäkerheten är stor är en realitet, samtidigt som SvK i sin rapport tar vissa saker som givna eller i varje ser som mer svårpåverkbara än vad de faktiskt är. Ett exempel gäller överföringskapaciteten i det svenska transmissionsnätet, där t ex tillståndsprocesser tenderar att fördröja genomförandet, men kapaciteten i många flaskhalsar kan ändå ökas parallellt med arbetet med att utforma kapacitetsmekanismen. Nu konstaterar SvK i rapporten bara att det är svårt att bygga bort överföringsbegränsningarna i transmissionsnätet i den takt som krävs (. sid. 8). Man anger också att man inte haft möjlighet att genomföra en fullständig konsekvensutredning av de förslag man presenterar. I detta osäkra läge med oklarheter kring OM-frågan är det alltså svårt att besvara detaljerade frågor kring HUR-frågan. Många av detaljfrågorna som SvK anger i Bilaga 2 är därmed svåra att besvara och därmed avstår vi ifrån att kommentera flera av dessa.

Med det ovan sagda som bakgrund ges följande synpunkter från Ekonomihögskolan i Lund:

Behov av fortsatt kapacitetsmekanism efter 2025

Det förefaller oundvikligt att ha någon form av kapacitetsmekanism efter 16 mars 2025. Ökande elanvändning och minskad andel planerbar elproduktion riskerar att leda till successivt ökad LOLE (Loss Of Load Expectation) till oacceptabel nivå, särskilt i de sydliga svenska elområdena, vilket gör det nödvändigt att vidta åtgärder. Då en marknadsomfattande kapacitetsmekanism inte hinner bli klar till 2025, måste man finna någon form av övergångslösning. Denna kan vara en fortsättning av den nuvarande med en strategisk reserv eller någon vidareutveckling av en sådan riktad kapacitetsreserv. I båda fallen krävs tillstånd från EU.

Bör det införas en marknadsomfattande kapacitetsmekanism?

Även om det finns fördelar med en marknadsomfattande mekanism, vilket sammanfattats i Tabell 6 och Tabell 7 i rapporten, finns också nackdelar. Mycket beror på hur kapacitetssituationen utvecklas under det kommande decenniet. Det är dock olämpligt att välja en väg enligt principen att hoppas på det bästa och därmed helt inrikta sig på att behålla en riktad lösning med en strategisk reserv. Samtidigt lär denna att behöva väljas som övergångslösning i vilket fall som helst. Det blir därmed svårt att i nuläget ge ett entydigt svar på frågan i rubriken. Förutom de institutionella och administrativa svårigheterna med krav på godkännande från EU måste man följa hur utvecklingen sker grannländer. Även om mer lär behövas än dagens lösningar med riktade mekanismer med en strategisk reserv, är det tänkbart att det finns utvecklingsmöjligheter av denna linje, eller mellanformer, vilket inte diskuteras i rapporten.

Bör SvK ges ett utökat mandat till att planera, utforma och vid behov upphandla en kapacitetsmekanism?

Även om decentraliserad mekanism kan ha fördelen med att ge mera direkta signaler till marknaden förefaller ändå fördelarna överväga med att låta en TSO som SvK ges ett utökat mandat för att därigenom bättre kunna ge bättre förutsättningar att nå uppställda mål.

Centraliserad eller geografisk uppdelning av en eventuell kapacitetsmarknad?

Med tanke på de olika förutsättningarna i olika svenska elområden förefaller det nödvändigt att ha en geografisk uppdelning. Samtidigt är det viktigt att en sådan uppdelning inte blir konserverande. Med tanke på att överföring av el trots allt kan ske till relativt låg kostnad även över långa sträckor är det viktigt att ha en dynamisk och proaktiv syn. Samtidigt är tillståndsprocesserna den fas som är mest tidskrävande vid utbyggnad och förstärkning av transmissionsnätet. Problemen här ligger till stora delar utanför SvK:s kontroll, men det är viktigt att tydliggöra och poängtera problemen och inte bara peka på svårigheter i att kunna öka kapaciteten genom nätutbyggnad.

Bör den geografiska uppdelningen följa elområdena?

Även om den nuvarande indelningen i elområden är under utredning och kan komma att ändras ser vi det ändå som lämpligast att följa denna indelning och inte komplicera med andra alternativ. Även här är det viktigt att ha en dynamisk syn och inte i för hög grad låta nuvarande indelning bli styrande.

Ev. utländskt deltagande på en svensk kapacitetsmarknad?

Frågan är inte helt enkel att besvara och beror på tidshorisont och på utvecklingen i grannländerna. Primärt bör kapacitetsmekanismen ge stimulans till inhemska investeringar, men om utvecklingen går mot gränsöverskridande elområden och till att en likartad utveckling av kapacitetsmekanismer sker i grannländer blir det rimligt och naturligt med utländskt deltagande.

Centraliserad eller decentraliserad upphandling?

Om SvK ges ett utökat mandat ses det som naturligt att ha en centraliserad upphandling.

Om tillförlitlighetsoptioner, krav och utformning?

Det synes rimligt att införa tillförlitlighetsoptioner, även om det i nuläget är svårt att uttala sig om alla detaljer, t ex om hur lösenpriset

bör utformas. Här behövs mer utredning. Dock synes det rimligt att också ha krav på tillgänglighet och straff vid otillgänglighet.

En eller flera produkter?

Även här är det svårt att ge ett entydigt svar i detta läge, men den diskussion av för- och nackdelar, som SvK för, talar för att välja en lösning med en produkt.

Gränsvärde för CO2 i kapacitetsmekanism?

Även om minskning av koldioxidutsläpp är viktiga och även om Sverige ogärna vill öka redan sina låga utsläpp synes det rimligt att i detta sammanhang välja en nivå som motsvarar vad som kommer att gälla i våra närmsta grannländer och sedan högst vid elmarknadsförordningens gränsvärden.

Marginalpris eller betalning enligt bud vid auktionsdesignen

Som anges i rapporten finns för- och nackdelar hos båda alternativen. Frågan behöver utredas vidare, men mest talar för att priset ska bestämmas utifrån marginalpris.

Problem med marknadsmakt

I rapporten diskuteras problem med otillbörligt utnyttjande av marknadsmakt. Förslag om budbegränsningar torde behövas liksom att i likhet med åtgärder i Italien och Belgien räkna in icke deltagande kapacitet som noll-bud. Frågan om val av auktionsmodell bör utredas vidare.

Framförhållning för kapacitetsauktionerna

Här blir det en avvägning mellan att inte binda upp sig gällande en osäker framtid relativt behovet av att ge tillräcklig stabilitet och trygghet särskilt för investerare i ny kapacitet. Även här behövs mer underlag för att komma till lämpliga val.

Finansiering av kapacitetsmekanism

Oavsett om finansieringen sker via en avgift på balansansvariga eller på nätföretagen lär slutkunderna få täcka kostnaden i slutändan.

Möjligen att det blir tydligare att det sker via de balansansvariga så att dessa kostnader separeras från nätföretagens övriga intäkter som regleras via Eis intäktsramar.

Återföring av ev. överintäkter

Även här finns skäl att utreda vidare och därvid beakta vilka administrativa kostnader som olika lösningar kan tänkas medföra, så att dessa kostnader inte tillåts utgöra en stor andel av återföringen.

Solidarisk eller geografisk uppdelning av finansieringen

Även på denna punkt finns för- och nackdelar med olika lösningar. Frågan är vilket ansvar som slutkunderna i olika geografiska områden kan anses ha för de kapacitetsproblem som uppkommer i resp. område. Detta torde vara begränsat, vilket talar för att välja en solidarisk modell, samtidigt som prissignaler bör nå de aktörer som kan bidra till att lösa problemen. När det gäller att arbeta bort flaskkallar i systemen, vilar dock ett tungt ansvar på aktuell TSO, dvs inom Sverige på SvK, vilket mera talar för en modell med solidarisk finansiering.

Svårigheter att ge detaljerade svar samt problem med oklar begrepps användning

Den rapport som är föremål för remissbehandling är preliminär. Det vore naturligtvis vore bra att kunna ge exakta och tydliga svar även på detaljfrågor, eftersom det är viktigt att snart komma till lösningar, men med tanke på den stora osäkerheten om framtiden blir det extra svårt att som utomstående remissinstans ge mera detaljerade svar än vad som utredarna på SvK kommit till. Här hade det också varit en fördel om utredarna hos SvK varit tydligare med vilka lösningar man i nuläget förordar, samtidigt som det ges utrymme för omprövningar efter fortsatta utredningar. Nu förväntar man sig mera detaljerade svar från remissinstanser, som knappast kan ge mera exakta svar.

I rapporten finns tyvärr oklarheter som kan upplevas som förvirrande för utomstående läsare. Inte minst när det gäller ekonomiska begrepp finns uppenbara inkonsekvenser. Exempelvis översätter man CAPEX

felaktigt till "Kapitalkostnader" t ex i Tabell 13. CAPEX (Capital Expenditure) avser själva investeringsutgiften, medan kapitalkostnaden är den årliga kostnaden efter periodisering. Räknat som t ex en real annuitet för långsiktiga investeringar, som är aktuella här, utgör kapitalkostnaden bara ca 5% av investeringsutgiften. På liknade sätt verkar man i Figur 11 jämföra flaskhalsinkomst och kapacitetsintäkt. Inkomst är *före* periodisering, intäkt är *efter* periodisering. På liknade sätt är benämningen investeringskostnad missvisande, när det rör sig om en utgift som inte periodiserats, därför bör man istället använda benämningen investeringsutgift eller investeringsbelopp. Att blanda dessa begrepp inkomst/intäkt resp. utgift/kostnad är lika missvisande som att blanda ihop begreppen energi och effekt, att inte skilja mellan kWh och kW. Förutom i fallet med översättningen av capital expenditure är det kanske trots allt inte så stor risk för missförstånd i den aktuella rapporten, men det är viktigt att försöka att ha en tydlig begreppsanvändning. I detta sammanhang kan också noteras att det hade varit en klar fördel om man i rapporten hade gjort en sammanställning och förklaring av använda förkortningar.

I framtagandet av detta yttrande har prof. em. Stefan Yard medverkat.

Lund den 22 augusti 2023

Mats Benner
Rektor EHL