

Datum
2023-08-30Diariernr
2023-202954Ert datum
2023-05-17Ert dnr
KN2023/02811

Royne Malmström
016-544 20 34
royne.malmstrom@energimyndigheten.se

Klimat- och näringsdepartementet
Kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.e.remissvar@regeringskansliet.se
pär.lyden@regeringskansliet.se

Yttrande angående remiss av rapporten Framtidens kapacitetsmekanism för att säkerhetsställa resurstillräcklighet på elmarknaden

Statens energimyndighet (i fortsättningen Energimyndigheten) har i skrivelse, daterad 2023-05-17, beretts möjlighet att avge yttrande i rubricerat ärende.

Sammanfattning

Energimyndigheten uppfattar det förslag som Affärsverket Svenska kraftnät (i fortsättningen SvK) har tagit fram som ett uttryck för i vilken riktning SvK önskar gå – och inte som ett färdigt eller fullständigt förslag. Många viktiga överväganden återstår att göra. En mer detaljerad diskussion bör också ske kring vilka utmaningar som en marknadsomfattande kapacitetsmekanism skulle adressera på ett effektivt sätt samt vilka eventuella negativa konsekvenser som skulle vara att förvänta för marknadens långsiktiga funktion och utveckling.

- Energimyndigheten anser att en statlig offentlig utredning (SOU) är motiverad innan beslut fattas om en svensk kapacitetsmekanism.
- Energimyndigheten delar SvK bedömning att det är ansenliga volymer elproduktion som behöver tillkomma för att uppfylla det framtida elbehovet.
- Energimyndigheten stödjer SvKs bedömning att den beräknade risken för effektbrist kan komma att öka och att någon form utav kapacitetsmekanism eller strategisk reserv eventuellt skulle kunna behövas. Det är dock viktigt att identifiera om det egentligen är specifika egenskaper för att klara driften som behöver tillföras systemet – eller om det är effekt i största allmänhet, vilket SvK rapport primärt diskuterar.
- Energimyndigheten instämmer i att tidseffektiva och ändamålsenliga tillståndsprocesser är en kritisk faktor för att möjliggöra elektrifieringen.

Det behövs också stabila långsiktiga politiska mål och spelregler samt främjande av lokal acceptans för ny elproduktion av olika slag.

- Energimyndigheten är tveksam till om det är ytterligare och breda ekonomiska incitament för produktion som behövs i en period av förväntat kraftigt ökad efterfrågan då prissignalerna bör bli tydliga. Dessutom bör stor hänsyn tas till samhällets ökade intresse för att reagera på elpriset och vara flexibla så att denna utveckling fortsätter.
- Energimyndigheten anser att det behövs göras ett mer omfattande och detaljerat förslag på marknadsdesign med fördjupade systemstudier samt konsekvensanalys av förslaget med en marknadsomfattande kapacitetsmekanism.

Bakgrund till yttrandet

Det europeiska elsystemet, och inte minst det svenska, är under snabb förändring. Förutom den redan pågående övergången till en högre andel väderberoende och förnybar produktion i mixen, ser de kommande decennierna också ut att ge en kraftigt ökad efterfrågan på el genom elektrifiering av såväl industri som transporter. Vid timmar då Sverige har ett stort importbehov kan tillräckligheten även i omkringliggande länder vara utmanande.

Det är mot denna bakgrund befogat att fråga sig om den existerande marknadsmodellen förmår att ge en tillräcklig och tillräckligt snabb utbyggnad av alla nödvändiga egenskaper för att möta efterfrågan och samtliga systembehov vid varje enskilt tillfälle och därmed säkerställa resurstillräckligheten.

Sverige står också inför en förstärkning av totalförsvaret vilket innefattar en stärkt energiförsörjning som klarar påfrestningar under utsatta förhållanden. En del i det är att Sverige behöver planerbar elproduktion som är geografiskt strategiskt placerad och som kan leverera effekt vid rätt tid och innefatta systemstabiliserande funktioner samt kunna nyttjas för dödnätsstart och ödrift. Dessa frågeställningar är inte i fokus för denna utredning men i den fortsatta beredningen bör helheten av framtida behov hanteras.

Energimyndighetens ställningstagande

Kapitel 1 Introduktion: Energimyndigheten håller med Svk att det är en omfattande och komplex fråga att införa en kapacitetsmekanism. Den är också potentiellt omvälvande i det att en enskild part kan få i ansvar att beräkna och administrativt fastställa det totala behovet av produktionskapacitet i Sverige. Det behöver göras ett mer omfattande och detaljerat förslag på marknadsdesign med fördjupade systemstudier samt en konsekvensanalys för hur denna typ av reform skulle påverka förtroendet för och funktionen i den gemensamma europeiska marknaden.

Kapitel 2 Sverige behöver fortsatt en kapacitetsmekanism efter 2025: I sin studie av hur resurstillräckligheten kan komma att utvecklas de kommande decennierna, lyfter Svk fram att det kan finnas hinder för att produktionskapaciteten i alla steg kommer att matcha den kraftigt ökande efterfrågan i några av scenarierna som använts. Bland de hinder som nämns framstår komplicerade tillståndsprocesser och politisk osäkerhet/risk som de främsta. En konsekvens av fördröjda investeringar skulle kunna vara att Sverige inom några år inte förmår möta den tillförlitlighetsnorm motsvarande 1 h/år, som regeringen beslutat. Regeringen har givit Energimarknadsinspektionen i uppdrag att kommande år beräkna tillförlitlighetsnormen vilket betyder att dagens värde förvisso kan förändras både uppåt och nedåt i framtiden. Det kan i detta sammanhang vara värt att nämna att en medlemsstat inte har en skyldighet att säkerställa att den beräknade tillförlitlighetsnormen i alla lägen uppfylls.

Energimyndigheten stödjer Svk bedömning att risken för effektbrist åtminstone i perioder kan komma att öka och utesluter inte att någon form av kapacitetsmekanism eller strategisk reserv också skulle kunna behövas. De analyser som Svk hittills har presenterat behöver dock fördjupas och en djupgående diskussion bör föras med branschen innan frågan tas vidare och ett förslag presenteras för EU Kommissionen.

Vid utformningen av eventuella kapacitetsmekanismer/reserver är det viktigt att alla sätt att bidra med kapacitet kan delta, inklusive förbrukningsflexibilitet, energilager och minskad energianvändning.

Svk lyfter att tidskrävande processer kring tillståndsgivning kan bidra till att skapa perioder av försvagad resurstillräcklighet. Energimyndigheten instämmer i att effektiva tillståndsprocesser är en kritisk faktor för att möjliggöra elektrifieringen. Ytterligare förslag på åtgärder som kan öka utbyggnaden av kraftproduktion är främjandet av ökad lokal acceptans av kraftproduktion, oavsett kraftslag. Det behövs även långsiktiga och stabila politiska mål och spelregler för utbyggnaden av kraftproduktion och förstärkning av elnätet.

Ekonomiska incitament är centrala för utbyggnaden av produktionskapacitet i elsystemet. Att en investerare är föremål för olika typer av risk, framför allt finansiell, är alltid fallet i en marknadsekonomi. I perioder kan riskerna bli så omfattande att nödvändiga investeringar fördröjs eller inte genomförs. Av de scenarier som Svk baserar sin framställning på är det ansevärt volymer av produktionskapacitet som periodvis ser ut att komma att saknas i framtiden. De ekonomiska drivkrafterna för att etablera ny produktionskapacitet torde därför vara goda. Mot bakgrund av detta vill Energimyndigheten lyfta frågan om det är genom att tillföra ytterligare och breda ekonomiska incitament som marknadens förmåga att möta efterfrågan kan säkras. Denna fråga är särskilt relevant om den underliggande utmaningen i första hand rör processerna kring att få tillstånd att uppföra ny produktion eller nät.

Kapitel 3 En riktad eller marknadsomfattande kapacitetsmekanism:

Beroende på utformningen av kapacitetsmekanismen, kommer en central part (sannolikt TSO) ges uppdraget att beräkna kapacitetsbehovet i det svenska systemet och styra mot detta genom upphandling.

Här finns ett vägskäl att belysa i förhållande till den decentraliserade marknadsmodell, även vad gäller investeringar i produktion, som varit vägledande sedan avregleringen av elmarknaden. Precis som Svk också skriver, är det inte osannolikt att en centralt beräknad och planerad produktionskapacitet kan komma att visa sig bli större än nödvändigt. Detta torde förvisso ge en god resurstillräcklighet och tryggare energiförsörjning, men sannolikt till en högre kostnad för kundkollektivet jämfört med om risken ligger kvar hos investerarna i stället för att flyttas över till TSO och kunder. Att ansvaret för tillräckligheten flyttas till en central part riskerar också att flytta initiativet för marknads utveckling från aktörerna till samma centrala part. Diskussionen om de långsiktiga konsekvenserna av denna förflyttning förtjänar att fördjupas.

Det nya EU-förslaget till marknadsdirektiv och -förordning innehåller en modell för stöd till specifika investeringar. Den modell som detta förslag lyfter fram baseras på s k tvåvägs-CfD, som garanterar en minsta intäkt samtidigt som eventuella "övertvinster" förs tillbaka till kundkollektivet. Förslaget om att införa en marknadsomfattande kapacitetsmekanism bör analyseras och ställas i förhållande till de möjligheter till stöd som kommande EU-regelverk sannolikt kommer att innehålla.

Kapitel 4 Designval: Det hade varit önskvärt att utredningen var tydligare med vilka olika förmågor Svk bedömer behöva tillgång till för att kunna dra slutsatser om en eller flera produkter är att föredra. Energimyndigheten utesluter inte att det kan finnas behov av produktionsenheter av särskild typ och med särskilda egenskaper systematiskt utplacerade i nätet för att möjliggöra att en bred elektrifiering med bibehållen drift- och leveranssäkerhet ska kunna genomföras.

För att inte bidra negativt till andra energipolitiska mål bör det vara aktuellt med ett gränsvärde för utsläpp av koldioxid för dem som får delta på en kapacitetsmarknad.

Energimyndigheten stödjer i stort resonemanget om att en eventuell framtida kapacitetsmarknad etableras utifrån vid var tid gällande elområdesindelning. Dessa bör även baseras på elområdesunika beräkningar av tillförlitlighetsnormen.

Kapitel 5 Tidplan: Att implementera en marknadsomfattande kapacitetsmekanism kommer att ta många år. Det skulle potentiellt kunna leda till att investeringar i produktion idag riskerar att skjutas framåt i tiden då en eventuell kapacitetsmekanism kan påverka investerarnas intjäningsförmåga. Enligt nuvarande EU-lagstiftning ska marknadshinder adresseras i genomförandeplanen och det ska finnas en plan för utfasning av marknadsmekanismen när tillförlitlighetsnormen är uppnådd. Det kan av den

anledningen vara relevant att utreda om Sverige har undanröjt alla hinder för att marknaden ska kunna lösa effekt- och energibalansen på egen hand.

Energimyndigheten stödjer en behovsanpassad förlängning av nuvarande effektreserv. Som grund för den bedömningen ligger den stora förändring som elsystemet står inför och utmaning i att produktionsutbyggnad, elnätsutbyggnad samt användningen kommer att utvecklas i takt inte bara i det tidsmässiga perspektivet utan även geografiskt, utifrån transmissionsnätets överföringsbegränsningar.

Vid en fortsatt utredning av utformningen av en eventuell kapacitetsmekanism samt av den förlängda effektreservens storlek är det viktigt att ta hänsyn till samhällets ökade intresse för att reagera på elpriset genom flexibilitet och inte bromsa den fortsatta utvecklingen.

Mot bakgrund av hur effektreservens tillkomst och senare förändringar har beretts inom ramen för nationell lagstiftning samt för att belysa ett ytterst komplext område anser Energimyndigheten att en statlig offentlig utredning (SOU) är motiverad innan beslut fattas om en svensk kapacitetsmekanism.

Beslut i detta ärende har fattats av Generaldirektören Robert André. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit chefsjuristen Rikard Janson, avdelningschefen Anders Wallinder och enhetschefen Johan Godin. Föredragande har varit handläggaren Royne Malmström.

Robert André

Royne Malmström

Detta beslut är elektroniskt signerat i Energimyndighetens ärendehanteringssystem och saknar därför underskrift.