



Framtidens kapacitetsmekanism för att säkerställa resurstillräcklighet på elmarknaden

(KN2023/0811)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Juridiska fakultetsnämnden ifrågasätter robustheten i den analys som Svenska kraftnät lägger till grund för sina ställningstaganden, särskilt när det gäller valet mellan strategisk reserv och marknadsomfattande kapacitetsmarknad.

Juridiska fakultetsnämndens synpunkter

Ur strikt juridisk synvinkel sett finns det inte så mycket att säga om den ovan rubricerade rapporten. Det finns ännu inga skarpa förslag på författningstext och de EU-rättsliga frågorna – gällande elmarknads- och statsstödsreglerna – kan inte bedömas konkret i detta tidiga skede.

Metodologi och resonemang kan emellertid kommenteras i ett bredare vetenskapligt perspektiv.

Rapportens författare har stått inför betydande utmaningar, samtidigt som grundläggande samhällsintressen står på spel. Valet av kapacitetsmekanism är potentiellt avgörande för Sveriges förmåga att trygga den framtida elförsörjningen. Vilken kapacitetsmekanism som är att föredra är sakligt sett en mycket komplicerad fråga, i vilken kompetenta bedömare bevisligen kan ha olika uppfattningar. I praktiken står valet mellan en strategisk reserv och en marknadsomfattande kapacitetsmarknad. Detta val diskuteras i ekonomivetenskapliga specialtidningar i termer som överhuvudtaget inte är begripliga för lekmän. År 2020 konstaterade Holmberg och Ritz, i just en sådan tidskrift: "Capacity mechanisms are playing a growing role in electricity markets around the world – and yet their use and design remain hotly debated." (Holmberg, P., Ritz, R., Optimal Capacity Mechanisms for Competitive Electricity Markets, *The Energy Journal*, Vol. 41, 2020 s.



33). På detta konstaterande följer dryga trettio sidor med matematiska beräkningar.

Svenska kraftnät har tvingats att på mycket kort tid ta ställning till ett antal omdebatterade delfrågor på detta komplicerade fält. Metoden beskrivs i rapportens avsnitt 1.4 enligt följande:

”Arbetet har utförts genom en litteraturstudie över hur den nationella resurstillräckligheten har utvecklats över tid, en översikt av de rättsliga förutsättningarna och en analys av de teoretiska och praktiska avvägningar som behöver göras vid utformningen av en eventuell kapacitetsmekanism. Flera analyser grundar sig på en workshopserie som Svenska kraftnät genomfört under hösten 2022 tillsammans med konsultbyråerna Compass Lexecon och DNV.”

Vilka analysmetoder och teorier som använts anges inte närmare. Resonemangen i rapporten framstår i mycket som common sense-betonade. Den i rapporten återopade akademiska litteraturen omfattar 18 titlar, varav endast tre publicerats under de senaste fem åren; detta på ett område där utvecklingen går mycket fort. Generellt gäller också att med ett snävt urval kan man hitta stöd för vilken uppfattning som helst i kontroversiella vetenskapliga frågor.

Här är det visserligen inte fråga om någon vetenskaplig rapport, men frågan kan ställas vilket analysdjup som är rimligt i sammanhanget. Som rapportförfattarna noterar är politisk långsiktighet en förutsättning för ett gott investeringsklimat. Det borde i sin tur förutsätta en robust analys. I rapporten konstateras också att om de presenterade förslagen genomförs utgör det en betydande förändring av den svenska elmarknaden, men att ”Svenska kraftnät [...] ännu inte haft möjlighet att genomföra en fullständig konsekvensutredning av förslagen”.

Har en energy-only-marknad uteslutits står det grundläggande designvalet, som ovan anmärkts, mellan strategisk reserv och en marknadsomfattande kapacitetsmarknad. Svenska kraftnät förordar det senare alternativet. Det avgörande argumentet är att en marknadsomfattande kapacitetsmarknad ger större incitament till nyinvesteringar (rapporten s. 8, 45 och 50 f.). Något särskilt stöd för detta påstående presenteras inte. Det tas helt enkelt för givet att en strategisk reserv resulterar i reaktiva och kortsiktiga investeringar. Juridiska fakultetsnämnden gör inte anspråk på att kunna utvärdera olika kompensationsmekanismer, men noterar att det i den senare ekonomiska litteraturen finns analyser som ger företräde åt strategisk reserver framför marknadsomfattande kapacitetsmarknader. Till exempel menar Holmberg och Tangerås, som särskilt fokuserat på det svenska exemplet, att fördelarna med en strategisk reserv överväger, i synnerhet på en marknad som domineras av vattenkraft och förnybar elproduktion



(Holmberg, P., Tangerås, T., *Strategic Reserves versus Market-wide Capacity Mechanisms, Cambridge Working Papers in Economics* 2132). En förutsättning för att konkurrensen ska fungera är dock att inte alltför hårda krav ställs på tillgång till reserven. Holmberg och Tangerås rekommenderar därför (a.a. s. 29) att kravet att all kapacitet i reserven ska härröra från förnybara källor slopas. För elmarknader som är beroende av termiska teknologier med långa investeringscykler förespråkar Holmberg och Tangerås däremot en kapacitetsmarknadslösning (a.st. jfr dock rapporten s. 51).

Även i andra delar kan analysen i rapporten utvecklas. Det förefaller som om den allmänna uppfattningen i litteraturen numera är att energy-only-marknader ska undvikas, och alltså att någon form av kapacitetsmekanism bör implementeras. I en nyligen publicerad artikel finner Fraunholz m.fl. att detta gäller i än högre grad under antagandet att investerarna är riskaversiva (Fraunholz m.fl., *On the Role of Risk Aversion and Market Design in Capacity Expansion Planning, The Energy Journal*, Vol. 44, 2023 s. 111 ff.). Författarna betonar att perspektivet är underutforskat samtidigt som de menar att det borde vara grundläggande vid planeringen av framtida elmarknader (a.a. s. 112, 114 och 129). Bland annat lyfter de två aspekter som möjligen i högre utsträckning borde ha beaktats av Svenska kraftnät: inverkan av långa investeringshorisonter och relationen till grannländernas vägval i kapacitetsmekanismfrågan. Om det nu är så att investeringsviljan ska vara avgörande för valet av kapacitetsmekanism, är det då inte ett problem att den förordade lösningen – en marknadsomfattande kapacitetsmarknad – förutsätter en lång och kostsam process med osäker utgång och att det är okänt vilka lösningar grannländerna kommer att ha implementerat vid tidpunkten för kapacitetsmarknadens eventuella införande? Fraunholz m.fl. skriver (s. 129): ”decisions on national market designs should always take into account the design of the interconnected market areas”. Möjligen krävs en högre grad av samordning, åtminstone i Norden.

Hur dessa frågor egentligen ska besvaras kan inte Juridiska fakultetsnämnden bedöma. Fakultetsnämnden frågar sig bara om en ödesfråga som den aktuella inte borde utredas grundligare.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Joel Samuelsson. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer