

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Rapporten Framtidens kapacitetsmekanism för att säkerställa resurstillräcklighet på elmarknaden

KN2023/02811

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Affärsverket Svenska kraftnät (SvK) fick i december 2022 i uppdrag av regeringen att föreslå en utformning av kapacitetsmekanismer som kan ersätta den befintliga effektreserven efter dess utgång den 16 mars 2025, i enlighet med den svenska tillförlitlighetsnormen. I rapporten redovisas SvK:s förslag, dvs. att ersätta effektreserven med en s.k. kapacitetsmarknad, organiserad av SvK i form av kapacitetsupphandlingar, där alla aktörer kan buda in kapacitet som ska tillhandahållas. Den upphandlade kapaciteten ska motsvara SvK:s prognos av det totala kapacitetsbehovet för leveransdagen och är således marknadsomfattande. Bud lämnas i form av önskad ersättning för tillgänglighet, s.k. kapacitetsbetalningar. För att stärka leveransincitament införs dessutom s.k. tillförlitlighetsoptioner som innebär att producenter måste återbetala SvK skillnaden mellan dagen-före-priset och ett avtalat referenspris om det första överstiger det sista.

Konkurrensverket noterar att SvK ännu inte har haft möjlighet att genomföra en fullständig konsekvensanalys av sitt förslag. För det fortsatta analysarbetet vill Konkurrensverket lämna några medskick avseende förslaget effekter på marknaden för kraftproduktion.

Konkurrensverket befarar att den föreslagna s.k. kapacitetsmarknaden kan leda till potentiella incitaments- och konkurrensrisker, vilka skildras nedan.

Ett problem med en s.k. kapacitetsmarknad är risken för höga priser och strategisk undanhållning av produktionskapacitet på dagen-före-marknaden, om



koncentrationen på marknaden är tillräckligt hög. Sådana negativa konkurrens-effekter har illustrerats teoretiskt och dokumenterats empiriskt.¹ Riktade kapacitetsmekanismer i form av effektreserver är i och för sig inte heller immuna mot strategisk manipulation, men kan isoleras bättre och är mer begränsade i sin omfattning.

Riskerna för konkurrensen amplifieras om nyinvesteringar reagerar trögt på prissignaler, t.ex. på grund av långa tillståndsprocesser med oklar utgång eller byggtider. Etablerade kraftproducenter får då höga kapacitetsbetalningar för redan befintliga anläggningar. Kapacitetsbetalningarna kommer att bekostas av elkonsumenterna. Det är därför oklart i vilken utsträckning de potentiella positiva effekterna av en marknadstäckande kapacitetsmarknad (ökade investeringar, lägre prisvolatilitet) motiverar den ökade kostnaden för konsumenterna.

Ytterligare ett problem är hur effektiv kapacitet ska definieras, dvs. hur kapacitet från olika kraftslag med olika leveranssäkerhet ska göras jämförbara i budgivningen. Enligt förslaget får SvK ett stort diskretionärt utrymme att för hela marknaden fastställa olika kraftslags regulatoriska effektivitetsmått, vilket medför en risk för mätfel och därmed snedvridningar i både prissättning och investeringsbeslut.

Deltagande på en kapacitetsmarknad bygger på anläggnings specifika bud och kan behöva föregås av någon form av förkvalificering och slutligen en verifiering av resursens tillgänglighet under ansträngda timmar. Den ökade administrationen som detta innebär kan komma att gynna större producenter framför mindre sådana och därmed förstärka en befintlig marknadskoncentration.

Att upphandla kapacitet enligt en prognos om marknadens framtida totala kapacitetsbehov riskerar även att ignorera eller gå miste om viktig information om efterfrågans priskänslighet, samt reducera incitament till efterfrågefleksibilitet och därmed även hejda framväxten av kommersiella flexibilitetsmarknader och andra flexibilitetslösningar som kan göra systemet mer effektivt. Exempelvis har hushållens efterfrågan på el visat sig vara mer flexibel än väntat när energipriserna nådde nya toppar under de gångna två åren. Samspelet mellan långsiktigt utbud och efterfrågan som kan ge upphov till effektiva investeringar riskerar att sättas ur spel och ersättas av en centralstyrd produktionsmix. I det avseendet har empiriska studier även dokumenterat en risk för kapacitetsmarknader att leda till signifikant överkapacitet, vilket inte är önskvärt ur samhällsynpunkt.²

¹ Se exv. Schwenen, S. (2015), "Strategic bidding in multi-unit auctions with capacity constrained bidders: the New York capacity market," *RAND Journal of Economics* 46(4): 730-750, och McRae, S.D. och F.A. Wolak, (2019). "Market power and incentive-based capacity payment mechanisms," *Working paper*, Stanford University.

² En överblick ges i Holmberg, P. och T. Tangerås (2023), "A Survey of Capacity Mechanisms: Lessons for the Swedish Electricity Market," *The Energy Journal* 44(6): 275-304.

Dessutom är det oklart i vilken utsträckning förslaget faktiskt i närtid skulle stimulera investeringar i tillförlitlig kraftproduktion. Detta därför att (a) tillståndsprocesser och miljötillstånd är de primära hindren för snabb etablering av ny baskraft; och (b) att företag, i väntan på den framtida kapacitetsmarknadens etablering, faktiskt skulle kunna ha incitament att avvakta och skjuta fram redan planerade investeringsprojekt. SvK räknar själv med en leddid på 5-8 år (sid 96), under vilken osäkerhet om elmarknadens framtida parametrar och därmed avkastningsscenario skulle råda.

I den mån investeringar i kraftproduktion tros kunna stimuleras, bör det undersökas om den marknadstäckande mekanism som föreslås är *nödvändig* för att uppnå detta. Mer specifikt bör det undersökas om inte investeringarna även kan stimuleras genom att justera den befintliga effektreserven snarare än att införa en helt ny mekanism. Kontraktstider kan exempelvis förlängas, villkor anpassas och geografiskt specifika incitament för ny lokal kraftproduktion i områden med större effektbrist kan förstärkas även inom ramen för en effektreserv. Detta särskilt i samband med den förestående revisionen av elmarknadsområdena. Enligt Konkurrensverkets bedömning bör en justering av det befintliga systemet därför undersökas ytterligare innan den avfärdas som alternativ.

Detta yttrande har beslutats av ställföreträdande generaldirektören Hanna Witt. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Hanna Witt