

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.e.remissvar@regeringskansliet.se
par.lyden@regeringskansliet.se

Vår referens/dnr:

2023-77
Michelle Tun von Gyllenpalm
michelle.vongyllenpalm@svensktnaringsliv.se

Er referens/dnr:
KN2023/02811

2023-09-01

Remissvar

Remiss av rapporten Framtida kapacitetsmekanism för att säkerställa resurstillräcklighet på elmarknaden

Svenskt Näringsliv har beretts möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående remiss.

Att Sveriges framtida elförsörjning fungerar är centralt för vårt välbefinnande och för näringslivets möjlighet att genomföra den klimatomställning som måste ske. De mycket stora investeringar som krävs för att möjliggöra detta kommer inte att genomföras om det saknas förtroende för att det svenska elsystemet ska kunna fortsätta erbjuda leveranssäker och fossilfri el till konkurrenskraftiga kostnader. Kraftsystemets utveckling från och med nu och fram till 2050 står inför en mycket stor utmaning. Utan reinvesteringar och moderniseringar kommer i stort sett all existerande produktionskapacitet fasas ut under denna period.

Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Det är nödvändigt att frågan kring kapacitetsmekanismer och utveckling av elmarknaden diskuteras under pågående elektrifiering och klimatomställning. Det behövs dock mer konsekvensanalys av de beslut som föreslås av Svenska Kraftnät för att kunna ta ställning till frågan om en kapacitetsmekanism. SvK:s rapport visar med tydlighet att det kommer krävas omfattande fortsatta analyser om hur ett eventuellt regelverk för en kapacitetsmarknad ska designas då det inte finns erfarenhet hur den påverkar dynamiken på marknaden samt att utfallet är avhängigt av vilka energislag som finns. Det finns viss erfarenhet från andra marknader men där är energimixen annorlunda.

Svenskt Näringsliv ifrågasätter om den föreslagna kapacitetsmekanismen är tillräcklig för att uppnå målet med att ge långsiktiga investeringar i fossilfria alternativ. Att införa en kapacitetsmekanism är en mycket stor förändring av elmarknaden, som riskerar att hämma nödvändiga investeringar innan ett eventuellt nytt regelverk blir klart. Beslutsprocessen skapar i sig en osäkerhet i marknaden. Det är därför viktigt att regeringen är snabb och tydlig med hur den avser att gå vidare med detta förslag.

Svenskt Näringsliv förordar i ett första steg att utveckla den strategiska reserven (därmed se till att detta blir görligt enligt EU) - och vill se mer konsekvens- och marknadsanalys för att kunna ta ställning till utformning av en eventuell kapacitetsmarknad. En kapacitetsmarknad kan bidra till ny kärnkraft, utvecklad vattenkraft och utbyggd flexibilitet – lösningar med förmågor Sveriges elsystem behöver. Huruvida utformningen av detta förslag möjliggör detta på ett kostnadseffektivt sätt är dock svårt att i nuläget bedöma. Behovet av en kapacitetsmarknad behöver också bedömas samlat utifrån de slutsatser andra uppdrag till Energimyndigheten och Svenska Kraftnät landar i.

Regeringen bör verka för att införandet av kapacitetsmarknader underlättas regulatoriskt inom EU. Den långa regulatoriska tidshorisonten är orimlig sett till dagens behov av energiförsörjning och omställning i medlemsländerna. Med en kortare tidshorisont för införande av kapacitetsmarknader förbättras förutsättningarna för ett kvalitativt införande.

Svenskt Näringsliv ser gärna att SvK ges ett följduppdrag till rapporten om en kapacitetsmekanism där en scenarioanalys med utfall för olika kraftslag, lager- och flexibilitetslösningar på marknaden samt priskonsekvenser analyseras. Att bevara marknadsdynamik, konkurrens och incitament för innovation och teknikutveckling är centralt, samtidigt som ett högre mått av central planering för elsystemets utveckling sannolikt behövs.

Kommentarer till rapporten

Sverige har i dag en så kallad energy only-marknad, där levererade kilowattimmar är det som ersätts på marknaden (mycket få så kallade stödtjänster ersätts). Energy only är en kortsiktig marknad, där osäkerheten om framtida ersättningar för ny kraftproduktion är stor. Energy only-marknaden har historiskt pressat priserna på marknaden för företag och privatpersoner, men långsiktiga investeringar har inte kommit till stånd. Elmarknaden stöder i dagsläget inte utveckling av planerbara, stabiliserande eller flexibla resurser eftersom dessa tjänster inte ersätts. Införande av pristak har också visat att energy only-marknadens inbyggda dynamik inskränks politiskt när prisvariationerna blir för stora för snabbt.

Dagens marknad har dock skapat förutsättningar för byggnation av landbaserad vindkraft, genom lägre produktionskostnader. Kortsiktigheten i marknaden riskerar

att driva upp användarens kostnader på sikt. Energy only-marknaden behöver därför kompletteras med någon form av prissättningsmekanism för att säkerställa försörjningstrygghet och stabilitet i nätet.

Det grundläggande perspektivet måste vara att elsystemet och elmarknaden ska vara till för användarna, och inte tvärtom.

Elsystemets marknadsmodell måste som helhet vara konstruerad på ett sätt så att både producenters, nätägares och elanvändares agerande driver mot ett fossilfritt, stabilt och kostnadseffektivt system. Investeringarna och inkomsterna i elsystemet kommer från att annan ekonomisk verksamhet möjliggörs och utvecklas. Energieffektivisering är kostnadseffektivt och är också en viktig del av elektrifieringsprocessen.

Den ökande efterfrågan på el i industri- och transportsektorerna utgörs till största del av förbrukning som är eller kan göras flexibel till sin karaktär (vätgasproduktion och laddning av elfordon). Investeringar i flexibilitet är i allmänhet mindre riskfyllda än investeringar i energiproduktion. Det saknas idag tillräcklig tydlighet och långsiktighet i hur Svenska Kraftnät ser på behov och efterfrågan på stödtjänster av t ex flexibilitet och hur affärsmodeller och produkter kommer att se ut och utvecklas. Dessa stödtjänster handlas som regel inte på en ren energy only-marknad utan de finns redan som en kapacitetskomponent på marknaden. Dessa borde kunna öka i volym, genom de investeringar i vätgaslager för industri som med stor sannolikhet kommer till stånd de närmaste åren. Även andra investeringar i flexibilitet är i allmänhet mindre riskfyllda än energiinvesteringar och är intressanta för denna marknad.

Sverige behöver en marknadsstruktur som möjliggör innovation och konkurrens. Den bör vara långsiktig och styra mot de reviderade energipolitiska målen samt allokera samhällets resurser på ett kostnadseffektivt sätt. Nya övergripande elmarknadsutredningar rekommenderas inte; fokus bör i stället ligga på att tydliggöra vad elsystemet behöver på kort och lång sikt för en säker och effektiv drift.

När vindkraftens andel i energisystemet växer behöver systemet med stödtjänster utvecklas för att klara frekvensreglering och spänning. Idag matchar marknaden för stödtjänster inte energisystemets framtida behov. Detta kan delvis åtgärdas genom efterfrågeflexibilitet (att användare får betalt för att inte använda el), energilager och bättre överföringskapacitet i form av fler och bättre kablar till andra länder som har planerbar kraft.

Flexibilitet kommer att vara en viktig del av framtidens elförsörjning och de scenarioanalyser Svenskt Näringsliv lutar sig mot har stora inslag av användarflexibilitet – men flexibilitet kommer inte att räcka för att hantera de utmaningar Sverige står inför. Att industrier ska driftstoppas och elanvändare avstå från konsumtion för att hantera variationer i elförsörjningen är förslag som när de

görs till övergripande strategi krymper den samlade ekonomin samt hämmar långsiktig ekonomisk tillväxt och den fossilfria omställningen av Sveriges industrier och näringsliv. Men genom kommande investeringar i vätgaslager inom industrin möjliggörs för dessa industrier att mer aktivt delta och vara en del av användarflexibiliteten. Det är även viktigt att inte glömma bort vattenkraftens roll som en grundläggande del för den flexibilitet som finns i dagens elsystem. Vattenkraften måste fortsatt få utvecklas och det finns en förhållande vis stor potential att öka effekten om vi hanterar omprövningarna på ett ansvarsfullt sätt. De investeringar i elsystemet som krävs för att elektrifiera samhällsekonomin kommer att vara stora, men kostnaden för att inte göra dem kommer att bli högre. Kostnaderna kommer slutligen att hamna i huvudsak på företag och privatpersoners elräkning. Att det sker på ett effektivt och konkurrensutsatt sätt är därför centralt.

En bra grundkonstruktion av ett stabilt och välfungerande elsystem innebär att det går att skapa en bättre, och större energimarknad som rymmer fler element. Alla prognoser pekar på att svensk ekonomi, välfärd och säkerhet kommer att vara mer beroende av elsystemet i framtiden än tidigare. Kvalitet i elförsörjningen har blivit viktigare. Industrier och digital infrastruktur såsom serverhallar är känsliga för störningar, vilket lägger ännu mer vikt vid att elsystemets konstruktion i grunden blir mer stabil. Men dagens grundkonstruktion är bristande – med bristande driftssäkerhet, stabilitet och flexibilitet samt bristande förutsägbarhet för elanvändare. Elsystemets tekniska begränsningar gör i dag att elhandeln begränsas.

Svenskt Näringsliv anser att en del av framtidens grundkonstruktion för elsystemet kommer behöva vara ny kärnkraft. Även havsbaserad vindkraft utvecklas snabbt och har potential att göra stor skillnad för näringslivets energiförsörjning. Sveriges elförsörjning är helt beroende av vattenkraften, som levererar knappt hälften av elen vi använder varje år. Vattenkraften är stommen i vårt elsystem. Att den finns och levererar påverkar hela norra Europas konkurrenskraft. Vattenkraften erbjuder storskalig energilagring, förnybar elproduktion, flexibilitet och reglerkraft. Allt i ett – till en låg kostnad. Utöver att balansera förbrukningens variationer balanserar den vindkraft och solkraft.

45 procent av Sveriges elproduktion kommer från vattenkraft, men hela 98 procent av reglerkraften. Eftersom el i dagsläget inte kan sparas i större mängd utan måste produceras i samma stund som den förbrukas, är vattenkraftens reglerbarhet central för energisystemet. Svensk vattenkraft har utvecklingspotential, och om den realiserar kan mer väderberoende kraft balanseras. Svenskt Näringslivs position är att den tekniska effekten från befintlig svensk vattenkraft behöver öka, samtidigt som den anpassas till moderna miljökrav.

För att utvecklingspotentialen i den svenska vattenkraften ska kunna realiserar krävs förändringar av energimarknaden – antingen i form av ännu högre och mer volatila elpriser, eller genom att vattenkraften omfattas av någon annan ersättning som kan stärka investeringskalkylen. Det kan röra sig om lösningar som

stabilitetscertifikat, ersättningar för systemnyttor, eller ersättningar på en kapacitets- eller effektmarknad. Någon form av ersättning för reglerkraft och kapacitet behövs sannolikt för att finansiera vattenkraftens större investeringar framöver. Svenska kraftnät bör ges i uppdrag att utreda hur vattenkraft kan hanteras inom ramen för en kapacitetsmekanism eller kapacitetsmarknad.

Marknadsförutsättningarna behöver utvecklas utifrån de förmågor kraftsystemet, elektrifieringen och klimatomställningen behöver för att fungera.

Kapacitetsmarknader kan utformas på olika sätt, och detta går huvudsakligen att göra inom ramen för befintliga regelverk, vilket är en stor fördel sett till möjligheten att få dessa tjänster på plats inom rimlig tid. Elmarknadsförordningen och elmarknadsdirektivet möjliggör redan idag att skapa incitament för att etablera planerbar produktion som kärnkraft, bland annat så att dagens marknader för balanskraft kan utvidgas till att omfatta stödtjänster och avhjälpande åtgärder i alla systemdrifttillstånd. På detta sätt kan affären för befintlig och ny kärnkraft stärkas på ett sådant sätt att det blir mer lönsamt att investera i den.

Det är en utmaning att energisystemet nu genomgår så stora förändringar utan att marknadslösningar finns på plats för alla de tjänster energisystemet behöver för sin funktion. Behovet av att få rätt prissignaler på plats för investerare i elproduktion kan beskrivas som akut. Tidöavtalet beskriver att en elmarknadsutredning ska tillsättas. Det finns då en risk att utredningen tar lång tid utan att leda hela vägen fram till en fungerande marknad – eller sprider sådan oro för politisk risk på marknaden, att ny kraftetablering hindras medan utredningen arbetar. Marknadsfrågor behöver lösas nära marknaden och dess aktörer för att minimera oro och möjliggöra snabbare processer.

För att avpolitisera energimarknaderna, styra mot klimatmålen och möjliggöra omställningen föreslås kompletteringar till dagens energy only-marknad. Energipolitiken behöver också ligga i linje med Sveriges konkurrenskraftsmål och säkerhetspolitiska mål. Svenskt Näringsliv har tidigare föreslagit en icke-diskriminerande elförmågeutredning och elförmågeproposition som gör att systemansvarig myndighets arbete kan styras mer långsiktigt. Det behöver även skapas en marknad för de förmågor kärnkraften tillför kraftsystemet. Dessa frågeställningar har av regeringen skickats som uppdrag till Affärsverket svenska kraftnät och Energimyndigheten i december 2022.

Energimyndigheten har getts i uppdrag att "föreslå" en indikativ dimensionering för trygg elförsörjning och elförsörjning för totalförsvarets behov samt föreslå hur dimensioneringen för elförsörjningen kan tillämpas inom hela energisektorn samt förfinas och regelbundet uppdateras.", ett uppdrag som ska redovisas 13 oktober 2023. Affärsverket svenska kraftnät har getts i uppdrag att "lämna förslag till ersättningsmodeller och regeländringar (I2020/02874), lämna uppdaterade förslag om hur stödtjänstmarknader inklusive skydds- och återuppbyggnadstjänster kan utformas för att ge incitament för potentiella stödtjänstleverantörer, både på

produktions- och förbrukningssidan i syfte att bidra till en robust och effektiv elförsörjning”, ett uppdrag som ska redovisas senast den 29 december 2023. När Affärsverket svenska kraftnät och Energimyndigheten återrappporterar sina uppdrag senare i år behöver dessa skyndsamt tas vidare till reformförslag.

Svenskt Näringslivs scenarioanalys visar att ett kostnadseffektivt elsystem 2045 består av i princip lika delar vattenkraft, vindkraft och kärnkraft. Även kraftvärmens roll är viktig ur ett mer lokalt driftmässigt perspektiv. Analyserna visar också att större andel väderberoende kraft i elsystemet gör vårt elsystem mer sårbart och ökar behovet av systemstabiliserande åtgärder. Behovet av stödtjänster måste därför säkras genom en marknadsmodell som prissätter stödtjänster eller att det ställs krav på ett systemperspektiv när ny produktion tillförs elsystemet.

Svenskt Näringsliv håller med om att elmarknaden behöver utvecklas och att gedigna konsekvensanalyser måste göras. Samtidigt gäller att Sverige behöver gå i samklang med övriga Norden och EU vad gäller utvecklingen av framtidens elmarknad.

Karin Johansson
Vice vd, chef för näringspolitik
och opinionsbildning

Michelle Tun von Gyllenpalm
Expert Energipolicy
