

Bryssel den 30.11.2016
COM(2016) 752 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Slutrapport om branschutredningen om kapacitetsmekanismer

{SWD(2016) 385 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Slutrapport om branschutredningen om kapacitetsmekanismer

1. Inledning

EU:s strategi för en energiunion ska garantera EU:s konsumenter en trygg och ren energiförsörjning till ett överkomligt pris.¹ Trots att betydande framsteg har gjorts för att nå dessa mål är en tryggad elförsörjning ett växande problem i allt fler medlemsstater. För att förhindra eventuell försörjningsbrist har vissa medlemsstater infört, eller planerar att införa, olika typer av kapacitetsmekanismer. Dessa mekanismer ska ersätta elproducenter och andra kapacitetsleverantörer, såsom leverantörer av efterfrågefleksibilitet, för att de är tillgängliga vid behov.

Offentligt stöd till kapacitetsleverantörer riskerar att snedvrider konkurrensen på elmarknaden och utgör i princip statligt stöd. Kapacitetsmekanismer subventionerar ofta bara nationella kapacitetsleverantörer och ignorerar värdet av importen samt snedvrider investeringssignalerna. Detta gör att många fördelar med en öppen och väl sammanlänkad inre energimarknad går förlorade och att konsumenternas kostnader ökar. Mekanismer gynnar ibland också vissa tekniker eller marknadsaktörer utan att det finns objektiva skäl till detta, eller hindrar nya konkurrenskraftiga aktörer från att börja verka på energimarknaden. Detta snedvrider konkurrensen, riskerar att äventyra målen för minskade koldioxidutsläpp och pressar upp priset på försörjningstryggheten. Den 29 april 2015 inledde kommissionen därför en branschutredning om statligt stöd för att få en inblick i behovet av kapacitetsmekanismer och deras utformning och inverkan på marknaden.

Denna slutrapport presenterar de viktigaste resultaten från utredningen, och ytterligare information ges i den bifogade rapporten.² I slutrapporten ger kommissionen insikt om när kapacitetsmekanismer utgör statligt stöd och hur den betraktar kapacitetsmekanismer i förhållande till reglerna för statligt stöd.³⁴ Genom att tillämpa dessa regler vill kommissionen se till att medlemsstaterna endast inför kapacitetsmekanismer när det är nödvändigt och att det sker på ett sådant sätt att den inre energimarknaden inte delas upp i nationella marknader på bekostnad av konsumenter och, potentiellt, klimatmål.

Under utredningen fokuserade kommissionens avdelningar på elmarknaderna i elva medlemsstater som redan har infört, eller som planerar att införa, kapacitetsmekanismer.⁵ Kommissionens avdelningar samlade in en stor mängd information från medlemsstaterna, energitillsynsmyndigheter, sammanslutningar och marknadsaktörer samt möten och genom två uppsättningar frågeformulär som skickades ut till över 200 berörda parter. Den

¹ Meddelande från kommissionen, *En ramstrategi för en motståndskraftig energiunion med en framtidsblickande klimatpolitik*, 25 februari 2015, COM(2015) 80.

² Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer slutrapporten om branschutredningen om kapacitetsmekanismer, 30 november 2016, SWD(2016)385.

³ Riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (nedan kallade *riktlinjerna*) (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1) innehåller särskilda regler för bedömning av kapacitetsmekanismer ur ett konkurrensrättsligt perspektiv.

⁴ Observera att slutsatserna i branschutredningen är allmänna resultat som inte ersätter behovet av att genomföra bedömningar från fall till fall av enskilda statliga stödåtgärder.

⁵ Belgien, Kroatien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Polen, Portugal, Spanien och Sverige.

13 april 2016 offentliggjorde kommissionen en delrapport om branschutredningen för offentligt samråd.⁶ Denna rapport tar hänsyn till de 114 svar som inkommit om delrapporten.⁷

Denna rapport och dess bilagor läggs fram tillsammans med ett paket med lagstiftningsförslag, som en del av arbetet med att skapa en energiunion i EU med en framåtblickande klimatpolitik. Paketet innehåller lagstiftningsförslag för att förbättra de europeiska elmarknadernas utformning och funktion (initiativ för en ny marknadsmodell), inbegripet förslag för förbättring av nationell politik avseende tillräcklig produktion. Förslagen baseras på resultaten från branschutredningen och bör med tiden leda till att behovet av kapacitetsmekanismer för att trygga elförsörjningen minskar.⁸

2. Oro för försörjningstryggheten

2.1 Finns det problem med att trygga elförsörjningen i EU i dag?

Sedan den ekonomiska och finansiella krisen bröt ut 2008 har efterfrågan på el minskat i EU. Samtidigt har den totala installerade produktionskapaciteten fortsatt att öka under samma period.⁹ Kapacitetsmarginalerna¹⁰ har därför ökat¹¹, och sedan 2010 har det blivit mindre vanligt med pristoppar på elmarknaderna¹². Branschutredningen har bekräftat att kapacitetsbrist där konsumenterna faktiskt har varit fränkopplade på grund av otillräcklig elproduktion har varit ytterst sällsynt under de senaste fem åren.¹³ Med andra ord råder det för närvarande överkapacitet i EU som helhet.

Men situationen ser olika ut i olika medlemsstater. Vissa medlemsstater tycks stå inför verkliga utmaningar, av varierande omfattning och varaktighet vad gäller försörjningstryggheten, medan specifika lokala problem med försörjningstryggheten påverkar vissa områden i några medlemsstater. Ett stort antal befintliga kraftverk kommer dessutom att fasas ut under de kommande åren. Några kraftverk närmar sig slutet av sin drifttid, några lever inte upp till nya miljö- och utsläppsnormer, medan andra kommer att avvecklas till följd av energipolitiska val i medlemsstaten i fråga (exempelvis kärnkraftsavvecklingen i Tyskland).

⁶ C(2016) 2017 och SWD(2016) 119.

⁷ En översikt över svaren från det offentliga samrådet bifogas den rapport (arbetsdokument) som åtföljer detta meddelande.

⁸ Paketet innehåller en översyn av förordningarna (EG) nr 713/2009 och 714/2009 samt av direktiv 2009/72/EG. Paketet innehåller dessutom ett förslag till en ny förordning om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG.

⁹ Detta beror huvudsakligen på genomförandet av investeringsbeslut som fattades innan krisen bröt ut. Den totala installerade kapaciteten ökade visserligen i olika grad i de elva medlemsstater som ingår i branschutredningen, men i EU som helhet har den ökat med över 30 % sedan år 2000.

¹⁰ Kapacitetsmarginalen beräknas normalt som skillnaden mellan installerad kapacitet och den högsta (eller genomsnittliga) efterfrågan. Den installerade kapaciteten kan rankas ned enligt dess förväntade tillgång för att ge en bättre indikation av den förväntade kapacitetsmarginalen.

¹¹ Entso-E har uppskattat att marginalen mellan den mängd el som behövs när efterfrågan är som högst och den el som kan produceras med den tillgängliga produktionskapaciteten ligger på 13 % för EU som helhet (Entso-E: *2015 Scenario Outlook & Adequacy Forecast*, som finns på

https://www.entsoe.eu/Documents/SDC%20documents/SOAF/150630_SOAF_2015_publication_wcover.pdf).

¹² Siffror som publicerats av Acer visar att pristoppar har blivit mindre vanliga på EU:s elmarknader sedan 2010 (Acer *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity Market in 2015*, som finns på http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Market%20Monitoring%20Report%202015%20-%20ELECTRICITY.pdf).

¹³ Det enda betydande undantaget var Polen, där en värmebölja under augusti 2015 ledde till oplanerade avbrott.

Europas elsektor befinner sig just nu i en övergångsperiod utan motstycke. Liberaliseringen av marknaden och insatser för att minska utsläppen av växthusgaser har i grunden förändrat det sätt på vilket el produceras, handlas och konsumeras. Elproduktionen från förnybara energikällor ökar i snabb takt. Detta har lett till lägre elgrossistpriser, men har också minskat användningen av konventionella källor för elproduktion, såsom kol och gas, eftersom de löpande kostnaderna för förnybar energi i allmänhet är lägre. Vikande efterfrågan, lägre priser och lägre utnyttjandegrad har minskat den konventionella elproduktionens lönsamhet. Samtidigt fortsätter flexibla konventionella tekniker att spela en mycket viktig roll: den ökande andelen förnybara energikällor som vindkraft och solenergi,¹⁴ där produktionen varierar med väderförhållandena och tiden på dygnet, innebär att det behövs flexibla energisystem, inbegripet en pålitlig reservkapacitet, som kan utgöras av konventionell produktion, efterfrågefleksibilitet eller energilagring, för att garantera konstant försörjningstrygghet.

Det råder oro i medlemsstaterna för att den befintliga produktionskapaciteten, tillsammans med förväntade investeringar i ny kapacitet, inte kommer att räcka till för att garantera försörjningstryggheten i framtiden. Om den dåliga lönsamheten hos den traditionella produktionskapaciteten bara återspeglar den nuvarande överkapaciteten, finns det knappast någon anledning att oroa sig för att framtida kapacitet inte kommer att räcka till. Beror den dåliga lönsamheten däremot på marknadsmisslyckanden eller brister i regleringen, kan incitamenten för investeringar visa sig vara otillräckliga för att åstadkomma tillräckliga kapacitetsnivåer på medellång och lång sikt.

2.2 Varför investeringarna kan vara otillräckliga för att garantera försörjningstrygghet i framtiden

Ekonomiska aktörer beslutar om de ska behålla den befintliga kapaciteten eller investera i ny kapacitet på grundval av förväntade intäkter.

För att kontrollera om de marknader som undersöks kan ge upphov till tillräckliga investeringar i kapacitet för att möta den framtida efterfrågan, omfattade branschutredningen en undersökning av om det finns brister i regleringen och/eller marknadsmisslyckanden som står i vägen för investeringar. Under utredningen identifierade man flera marknadsmisslyckanden som kan hindra att elmarknaderna genererar tillräckliga investeringar för att säkerställa en trygg energiförsörjning. I synnerhet fastställde man att elmarknaderna, för att vara effektiva, är beroende av att priserna stiger tillräckligt under perioder när utbudet är knappt i förhållande till efterfrågan. De vinster som genereras till följd av höga priser under perioder då det råder brist på el är viktiga incitament för investeringar, särskilt när det gäller flexibla tekniker som används sällan och vars investeringskostnader därför måste tjänas in under relativt få drifttimmar.

I praktiken finns det flera faktorer som begränsar möjligheterna till höga priser på elmarknaderna i bristsituationer. För det första kan enskilda elkunder sällan svara på

¹⁴ Vindkraft och solenergi stod för 11 % av de 28 EU-medlemsstaternas elproduktion under 2014 (Eurostat), men i vissa medlemsstater står dessa energislag för nästan hela produktionen under några timmar på dygnet, medan de under andra inte bidrar till elproduktionen alls.

prisvariationer i realtid och minska sin konsumtion under höglasttimmar när priserna är höga. I avsaknad av priskänslig efterfrågan innehåller de regler som nationella myndigheter har infört för att balansera utbud och efterfrågan ofta låga reglerade pristak som inte återspeglar kundernas vilja att betala för försörjningstrygghet och som därför leder till priser som inte tar hänsyn till det faktiska värdet av ytterligare resurstillräcklighet.¹⁵

För det andra innebär reglerna för att förvalta balansmarknaderna, där nätoperatörerna måste matcha produktion och efterfrågan på el i realtid och det slutliga elpriset fastställs för varje timme, att det i praktiken sätts en övre gräns på terminsmarknaderna även om inga pristak har införts.¹⁶

För det tredje är det viktigt att elområdena¹⁷ avgränsas på rätt sätt för att säkerställa korrekta platsindikerande signaler för investeringar i produktions- och överföringskapacitet. Om priserna fastställs för stora elområden utan hänsyn till överföringssystemets begränsningar, behöver omdirigeringsåtgärder utanför marknaden vidtas för att stänga av viss produktion och sätta igång produktionen på annat håll (till en extra kostnad) i det stora området för att balansera nätet. Denna omdirigering urholkar investeringssignalerna och snedvrider elpriserna – och ger upphov till dolda subventioner för vissa konsumenter och tilläggsavgifter för andra.¹⁸ Sådan snedvridning av priserna undergräver den gränsöverskridande handeln och minskar incitamenten för investeringar i mer sammanlänkningskapacitet mellan medlemsstaterna. Branschutredningen har visat att den aktuella uppdelningen i elområden i EU innebär avsevärda problem för driften och utvecklingen av en effektiv inre energimarknad.

Men även om bristpriser tillämpas och även om elområdena har avgränsats på ett lämpligt sätt, kan marknadsaktörerna fortfarande vara tveksamma till att investera i ny kapacitet. Detta beror på att det råder stor osäkerhet om den framtida utvecklingen på marknaden, exempelvis när det gäller hur deras investering påverkas av den ökande marknadsandelen förnybar energi och av potentiellt extrema prissvängningar.

3. Reformera elmarknaden

Under branschutredningen identifierades ett antal marknadsreformer som kan minska problemen med bristande försörjningstrygghet eller till och med undanröja behovet av kapacitetsmekanismer helt och hållet. Medlemsstaterna bör därför genomföra dessa reformer innan de inför en kapacitetsmekanism eller under införandet.

¹⁵ Effektiva pristak bör i princip återspegla konsumenternas genomsnittliga vilja att betala för att inte vara fränkopplade när brist uppstår, det så kallade värdet på förlorad last (VOLL).

¹⁶ Till exempel kan straffavgifter för obalanser vid tidpunkten för leverans fungera som ett implicit pristak på dagen före-marknaderna och andra terminsmarknader om dessa straffavgifter är för låga, eftersom aktörerna kan föredra straffavgifter framför höga priser.

¹⁷ Elområden definieras som områden med enhetliga priser, dvs. där all handel med el sker samtidigt och till samma pris.

¹⁸ Om exempelvis efterfrågan är större än produktionen på en viss plats inom ett större elområde och om det finns otillräcklig överföringskapacitet som sammanlänkar detta område med resten av området, kommer priserna att bli för låga i förhållande till de faktiska kostnaderna med att producera el för konsumtion inom det området. I andra isolerade områden i elområdet där produktionen är hög i förhållande till efterfrågan, kommer priserna att bli för höga. Konsumenterna på en plats i elområdet subventionerar därför priser för konsumenterna på en annan plats i elområdet, och eftersom marknadspriserna förblir snedvridna lyckas marknaden inte sända signaler om investeringar i rätt områden.

Priser som återspeglar det faktiska värdet på el kan ge signaler för nya investeringar i sådan pålitlig och flexibel kapacitet som behövs för att trygga elförsörjningen. Att ta bort överdrivet låga pristak och i stället låta priserna stiga så att de återspeglar konsumenternas betalningsvilja är därför en viktig marknadsreform. Reglerna för balansmarknaderna bör förbättras så att kostnaderna för nätoperatörer att hålla systemet i balans fullt ut återspeglas i de obalanspriser som betalas av marknadsaktörer som är ”ur balans”.¹⁹ Det bör finnas incitament och möjligheter för alla marknadsaktörer att bidra till balans i systemet genom att säkerställa att deras faktiskt uppmätta produktion eller konsumtion av el motsvarar den mängd el som de har avtalat om att köpa eller sälja på terminsmarknaderna.²⁰

Medlemsstaterna kan oroa sig för att avlägsnandet av pristak och högre grossistpriser när efterfrågan är som högst kommer att påverka priserna till slutkunderna. Branschutredningen visar att dessa risker kan hanteras av marknaden själv, till exempel genom att risksäkringsprodukter införs som kan skydda leverantörer och slutkonsumenter mot pristoppar. Detta inbegriper långfristiga risksäkringsavtal för långsiktigt skydd.²¹ Sådan långsiktig risksäkring kan också bidra till att stödja affärsmässiga argument för investering från producenter, genom att omvandla osäkra potentiella bristpriser till ett säkert, regelbundet inkomstflöde. Ytterligare användning av sådana risksäkringsavtal bör därför betraktas som en användbar utveckling som kan bidra till att minska behovet av att alls införa kapacitetsmekanismer.

Tillsynsmyndigheterna kan dessutom vara ovilliga att låta grossistpriserna stiga, antingen av rädsla för missbruk av dominerande ställning på marknaden eller av oro för att detta kommer att resultera i högre elpriser för hushållen och industrin. Risken för missbruk av dominerande ställning på marknaden i samband med mer volatila priser kan minskas genom att marknadsdeltagandet breddas och konkurrensen ökar samt genom att man förbättrar öppenheten, tillgången till uppgifter och marknadsövervakningen.²²

En annan viktig marknadsreform gäller deltagandet på marknaden för leverantörer av efterfrågefleksibilitet. Det är viktigt att öka efterfrågans känslighet för priserna i realtid eftersom detta kan jämna ut efterfrågetoppar och därmed minska behovet av ytterligare produktionskapacitet. Men leverantörer av efterfrågefleksibilitet stöter fortfarande på stora hinder på marknaden och den rättsliga ramen är splittrad i EU. På vissa marknader tillåts inte leverantörer av efterfrågefleksibilitet, och på andra gör nättarifferna eller avsaknaden av tekniska regler det ointressant eller omöjligt för konsumenterna att delta aktivt.

¹⁹ Producenter som producerar mindre el än utlovat, och återförsäljare som använder mer energi än utlovat, bidrar till den totala obalansen i systemet och måste därför betala obalanspriser. Förslagen avseende initiativet för en ny marknadsmodell innehåller vissa undantag från denna allmänna princip (se artikel 4 i förslaget till elförordning).

²⁰ Där avlägsnandet av pristak inte leder till önskade bristpriser, har vissa aktörer på elmarknaden infört administrativ bristprissättning. Detta är en regleringsåtgärd där ett förutbestämt pristillägg automatiskt läggs till marknadspriset vid ökad sannolikhet för att efterfrågan inte kan tillfredsställas. När kapacitetsmarginalerna minskar kommer elpriserna på så sätt att automatiskt att hamna på en nivå som återspeglar risken för brist, vilket ger starka incitament för marknadsaktörerna att producera (eller minska efterfrågan på) el när systemet är i störst behov av el. Administrativ bristprissättning tillämpas exempelvis i Texas. Ett annat exempel är Storbritanniens *reserve scarcity pricing function*. I Irland är man i färd med att införa ett liknande system.

²¹ Risksäkringsprodukter finns exempelvis i Australien och har införts av EEX i Tyskland.

²² Konkurrensbegränsande beteende kan även hindras genom antitrustregler, men sådana regler bör inte betraktas som ett hinder för höga elpriser i sig om sådana priser motsvarar elens värde under perioder då det råder brist på el.

Slutligen visar branschutredningen att avgränsningen av elområden bör undersökas och revideras så att lämpliga lokala priser kan uppstå som stimulerar till investeringar i kapacitet på de platser där det råder kapacitetsbrist och i sådan infrastruktur för elöverföring som behövs för att överföra el från producenter till konsumenter.

Kommissionens initiativ för en ny marknadsmodell innehåller förslag på hur man kan ta itu med dessa problem: utveckling av kortsiktiga marknader som svarar på behovet av mer varierade och mindre förutsägbara andelar vindkraft och solenergi, harmoniserade regler för att leverantörer av efterfrågefleksibilitet ska kunna delta på marknaden, standardisering av marknadsbalansrenderande produkter och regler för tillhandahållande av dessa över gränserna – vilket ytterligare ökar konkurrensen på balansmarknaden – och bättre förfaranden för att fastställa elområden.

Medlemsstater som föreslår att kapacitetsmekanismer införs bör vidta lämpliga åtgärder för att ta itu med sina problem med tillräckliga resurser genom marknadsreformer. Kapacitetsmekanismer bör med andra ord aldrig bli ett substitut för marknadsreformer.

4. När bör man införa kapacitetsmekanismer?

De marknadsreformer som beskrivs ovan kan råda bot på många av de regel- och marknadsmisslyckanden som leder till kapacitetsbrist. Marknadsreformer kan emellertid ta tid att genomföra fullt ut och de är kanske inte tillräckliga för att det bakomliggande problemet med tillräcklig kapacitet ska åtgärdas helt. Vissa medlemsstater beslutar därför att vidta kompletterande åtgärder i form av kapacitetsmekanismer.

Även om kapacitetsmekanismernas utformning varierar, har de alla gemensamt att de ger kapacitetsleverantörerna extraintäkter eftersom leverantörerna får betalt för att göra elkapacitet tillgänglig. Denna ersättning innefattar sannolikt statligt stöd som ska anmälas till kommissionen för godkännande i enlighet med EU:s regler för statligt stöd. Kommissionen kommer sannolikt att anse att en åtgärd är en kapacitetsmekanism som omfattas av reglerna för statligt stöd om i) åtgärden inleddes av och/eller involverar staten²³, ii) dess främsta mål är att trygga elförsörjningen²⁴ och iii) den ger kapacitetsleverantörer ersättning utöver de intäkter, om några, som de får från att sälja el.

När en åtgärd har anmälts bedömer först kommissionen, på grundval av riktlinjerna för stöd avseende miljö och energi, om det finns ett väl avgränsat problem med försörjningstryggheten som man behöver ta itu med och som marknaden inte kan lösa på egen hand. Medlemsstaterna kan visa att detta är fallet genom att tillhandahålla faktiska bevis på att marknaden sannolikt inte kommer att kunna åstadkomma den nivå av försörjningstrygghet som medlemsstaterna anser vara lämplig – i enlighet med en ekonomisk tillförlitlighetsnorm som medlemsstaten fastställt utifrån konsumenternas vilja att betala. För att göra detta måste

²³ En ren tilläggstjänst som en systemansvarig för överföringssystemet tagit fram och driver självständigt anses inte vara en kapacitetsmekanism som omfattas av reglerna om statligt stöd.

²⁴ Om staten tar fram en stödordning för förnybar energi och beviljar stöd till operatören av en vindkraftpark, är det troligt att det primära syftet med åtgärden är att minska koldioxidutsläppen i energisektorn. Även om åtgärden bidrar till tillgänglig kapacitet på marknaden anses den inte vara en kapacitetsmekanism och kommer därför att bedömas utifrån reglerna för stöd till förnybar energi.

medlemsstaten bland annat identifiera de marknadsmisslyckanden som orsakar problemet, kvantifiera deras sannolika inverkan på investeringar och systemtillförlitlighet och uppskatta skillnaden mellan den förväntade och den önskade nivån av försörjningstrygghet.

De bedömningar av produktionskapacitetens tillräcklighet som kommissionen har undersökt hittills innehåller i allmänhet en kvantitativ analys, men branshutredningen visar att mycket arbete återstår för att se till att införandet av kapacitetsmekanismer bygger på en objektiv och grundlig bedömning av elsystemets tillräcklighet. Om bedömningarna av tillräckligheten inte är pålitliga nog kan myndigheterna behöva vidta kortsiktiga åtgärder för att lösa problem med tillräcklighet, vilket innebär att åtgärderna riskerar att vara dyra och snedvridande samt öka osäkerheten på marknaden.

För det första varierar strategierna och metoderna för att beräkna resurstillräcklighet avsevärt mellan medlemsstaterna. Eftersom medlemsstaterna använder sig av olika metoder, statistik och antaganden, och eftersom dessa inte kommuniceras tydligt, är det svårt att garantera att resultaten är tillförlitliga och jämförbara. De som svarade på branshutredningen argumenterade tydligt för att bedömningarna av produktionskapacitetens tillräcklighet bör göras mer jämförbara, kontrollerbara och objektiva. För att itu med dessa problem föreslår kommissionen genom sitt initiativ för en ny marknadsmodell att man inför en samordnad europeisk bedömning av resurstillräcklighet som grundar sig på en harmoniserad metod.

För det andra finns det stort utrymme för förbättringar av medlemsstaternas metoder för att fastställa tillförlitlighetsnormer, dvs. den nivå av försörjningstrygghet som staten önskar. En ekonomiskt effektiv tillförlitlighetsnorm baseras på det värde som elkonsumenterna tillmäter försörjningstryggheten. Med andra ord bör medlemsstaterna genomföra en kostnads–nyttoanalys för att avgöra i vilken utsträckning det är lämpligt att ge incitament för att marknadsaktörerna ska uppnå en viss tillförlitlighetsnorm. Många medlemsstater genomför emellertid inte några sådana kostnads–nyttoanalyser och mäter inte det värde som konsumenterna tillmäter en kontinuerlig elförsörjning. Flera medlemsstater som har infört kapacitetsmekanismer har inte ens fastställt någon tillförlitlighetsnorm. I de fall där tillförlitlighetsnormer har fastställts tar man oftast inte någon hänsyn till dessa när man utformar kapacitetsmekanismen eller fastställer dess storlek.

På EU-nivå arbetar det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för el (Entso-E) för närvarande med att ta fram en sannolikhetsbaserad metod för att bedöma produktionskapacitetens tillräcklighet i hela Europa. I sitt initiativ för en ny marknadsmodell föreslår kommissionen att man bör förbättra bedömningen ytterligare och ta fram EU-omfattande metoder för att beräkna ekonomiskt foljdriktiga tillförlitlighetsnormer, som ska utgöra grund för beslut om att införa en kapacitetsmekanism.²⁵ Dessutom planeras att medlemsstater som tillämpar kapacitetsmekanismer inför en tillförlitlighetsnorm som bygger på det värde som konsumenterna tillmäter försörjningstryggheten.

²⁵ I detta ingår exempelvis en skyldighet att ta hänsyn till en ekonomisk bedömning av kraftverkens framtida lönsamhet (vilket skulle kunna inbegripa en bedömning av inverkan av den förväntade prisutvecklingen för de olika bränsletyperna samt priset på koldioxid), planerade marknadsreformers bidrag och de potentiella effekterna av större efterfrågeflexibilitet och nätinvesteringar.

En noggrann bedömning av produktionskapacitetens tillräcklighet som tar hänsyn till regionala förhållanden avseende tillräcklighet och som bygger på en väldefinierad ekonomisk tillförlitlighetsnorm är av avgörande betydelse för att man ska kunna identifiera risker avseende försörjningstryggheten och fastställa den nödvändiga storleken på en eventuell kapacitetsmekanism.

5. Anpassa lösningen till problemet

Om lämpliga marknadsreformer redan har genomförts eller planeras och man genom en korrekt bedömning av produktionskapacitetens tillräcklighet har identifierat en kvarstående brist i regleringen eller ett marknadsmisslyckande, kan en kapacitetsmekanism vara lämplig för att trygga elförsörjningen för konsumenterna. Det finns olika typer av kapacitetsmekanismer, och vissa lämpar sig bättre än andra för att ta itu med ett visst kapacitetsproblem.

5.1 Vilka typer av kapacitetsmekanismer finns det i Europa?

Under branschutredningen fann man 35 kapacitetsmekanismer i de elva medlemsstater som ingick i utredningen. Dessa kapacitetsmekanismer kan delas in i så kallade riktade och marknadsomfattande mekanismer, som båda syftar till att säkerställa att det finns tillräcklig kapacitet för att uppfylla en tillförlitlighetsnorm. Riktade mekanismer ger stöd endast till den extra kapacitet som krävs utöver den som tillhandahålls av marknaden utan subventioner, medan marknadsomfattande mekanismer ger stöd till alla marknadsaktörer som behövs för att uppfylla tillförlitlighetsnormen. Dessa system kan i sin tur delas in i så kallade volymbaserade och prisbaserade mekanismer. I volymbaserade mekanismer fastställs den totala mängd kapacitet som behövs i förväg, och ett marknadsbaserat förfarande används sedan för att fastställa det pris som ska betalas. I prisbaserade mekanismer fastställs priset på administrativ väg till en nivå som man beräknar kommer att leda till investeringar i den kapacitet som krävs.

Under branschutredningen identifierade man tre typer av riktade mekanismer: strategiska reserver, där en viss mängd kapacitet hålls åtskild från marknaden för att användas i nödsituationer, anbudsförfaranden för ny kapacitet, där stöd ges till nya investeringsprojekt som ofta är belägna inom ett visst område, samt prisbaserade kapacitetsbetalningar, där administrativa betalningar görs till en viss grupp kapacitetsleverantörer på marknaden.

Dessutom identifierade man tre typer av marknadsomfattande mekanismer: modeller med centrala köpare, där en central köpare köper den kapacitet som krävs på leverantörernas/konsumenternas vägnar, decentraliserade åtagandemekanismer, där leverantörerna själva ansvarar för att införskaffa den kapacitet som behövs, samt prisbaserade kapacitetsbetalningar, där administrativa betalningar görs till alla marknadsaktörer.

Slutligen konstaterade man att sex av de elva medlemsstaterna har efterfrågefleksibilitetsprogram, även kallade leveransavbrottsprogram. Det rör sig om riktade program, där ersättning ges endast till leverantörer av efterfrågefleksibilitet.

5.2 Vilken kapacitetsmekanism för vilket problem?

Beroende på vilken typ av problem med tillräcklig produktionskapacitet som fastställs kommer olika typer av kapacitetsmekanismer sannolikt att vara lämpliga. De huvudsakliga problem med tillräcklig produktionskapacitet som identifierades i denna branschutredning kan delas in i någon av följande fyra kategorier:

1. Problem för marknaden att åstadkomma tillräckliga investeringar på lång sikt.
2. Problem av tillfällig karaktär, där den aktuella utformningen av marknaden inte lyckas ge lämpliga investeringssignaler, men där marknaden förväntas vara effektiv på längre sikt.
3. Problem av lokal karaktär (dvs. på en viss plats i en medlemsstat) som inte kan lösas snabbt nog genom investeringar i överföringskapacitet eller genom en bättre avgränsning av elområdena.
4. Problem som innebär att energikonsumenterna inte i tillräcklig utsträckning kommer att medverka i hanteringen av efterfrågan på el och försörjningstryggheten om inget extra stöd ges.

Långsiktiga kapacitetsproblem

Om långsiktiga problem med produktionskapacitetens tillräcklighet fastställs, kommer den lämpligaste kapacitetsmekanismen för att ta itu med problemet och samtidigt begränsa snedvridningen av konkurrensen och handeln sannolikt att vara en volymbaserad, marknadsomfattande mekanism. Genom en sådan mekanism kan de potentiella intäkterna från osäkra perioder då priserna är höga eftersom det råder brist på el ersättas av ett regelbundet, garanterat inkomstflöde. På så sätt ökar investeringssäkerheten.

För att åstadkomma samstämmighet mellan de marknadsreformer som behövs för att se till att import sker vid rätt tillfällen och införandet av en kapacitetsmekanism, kan ett system som bygger på så kallade tillförlitlighetsoptioner vara det bästa alternativet. I ett sådant system får deltagarna säkra, regelbundna kapacitetsintäkter men går miste om möjligheten till vinster från höga elpriser under perioder då det råder brist på el.

Tillfälliga kapacitetsproblem

Om bedömningarna av produktionskapacitetens tillräcklighet visar – och beslutsfattarna är övertygade om – att marknaden kan reformeras för att säkerställa tillräckliga investeringsincitament i det långa loppet, behöver inga långsiktiga åtgärder vidtas, under förutsättning att det finns tillräcklig kapacitet för att trygga energiförsörjningen tills investeringarna sker på marknaderna.²⁶ Man kan dock behöva se till att den befintliga kapaciteten inte försvinner i förtid.

²⁶ En strategisk reserv kan emellertid också användas för att fylla en lucka om så behövs medan en volymbaserad marknadsomfattande kapacitetsmekanism införs, och kan vara värdefull för att undvika en övergångsperiod i ett marknadsomfattande system där auktionernas ledtider är för korta för att säkerställa konkurrens från nya aktörer.

Under sådana omständigheter är en strategisk reserv sannolikt den bästa lösningen, eftersom en sådan gör det lättare att kontrollera hur mycket befintlig kapacitet som lämnar marknaden. Dessutom kan snedvridningar av marknaden begränsas till ett minimum om reserven är så liten som möjligt²⁷, inte främjar ny produktionskapacitet och hålls åtskild från marknaden för att bevara marknadens prissignaler och incitamenten för att kvarhålla kapacitet på marknaden. För att säkerställa att strategiska reserver förblir tillfälliga bör dessa inte kräva långsiktiga åtaganden (exempelvis ettåriga kontrakt som kan förlängas) eller ledtider. De bör även redan från början ha ett tydligt slutdatum kopplat till planerade marknadsreformer som hjälper till att bevara framtida investeringssignaler.

Lokala kapacitetsproblem

Kapacitetsproblem av lokal karaktär hanteras oftast bäst genom bättre sammanlänkning av det lokala området med andra områden med tillräcklig kapacitet. Där bättre sammanlänkning inte kan åstadkommas (exempelvis på avlägsna öar) eller är för dyrt, bör den lokala bristen återspeglas i lokala elpriser, eftersom detta ger incitament till investeringar i ny kapacitet och energibesparingar från konsumenternas sida. För att detta ska vara möjligt behövs det ett separat elområde för det lokala området.

Om det inte går att införa ett separat elområde, exempelvis för att underskottsområdet är så litet att det inte skulle uppstå någon konkurrens och all kapacitet i området skulle behöva regleras helt, kan det vara lämpligt att införa en kapacitetsmekanism. Om långsiktiga kapacitetsproblem har fastställts och en marknadsomfattande mekanism håller på att införas, kan en marknadsomfattande mekanism ibland anpassas så att den även löser lokala kapacitetsproblem. I Italien planerar man exempelvis att skapa priszoner för kapacitet inom ramen för en marknadsomfattande kapacitetsmekanism för att signalera behovet av lokala investeringar. Även i Irland överväger man att införa sådana priszoner.

En mer riktad åtgärd kan också vara lämplig för att ta itu med lokala kapacitetsproblem. Vissa former av strategiska reserver kan begränsas till en viss region, och detta kan även ett anbudsförfarande för ny kapacitet. Storleken på dessa riktade mekanismer kan anpassas till den brist på kapacitet som fastställts. Det finns dock en risk att anbudsförfaranden leder till att den nya kapaciteten tränger bort befintlig kapacitet från marknaden och att en situation uppstår där marknadsaktörerna i stället för att reagera på marknadssignaler blir beroende av anbudsförfaranden för att investera i ny kapacitet.

Förutom i mycket isolerade system där överföring är alltför dyrt är därför ny överföringsinfrastruktur eller ändringar av elmarknadens struktur så att den återspeglar lokala begränsningar sannolikt de lämpligaste långsiktiga lösningarna på lokala kapacitetsproblem. Man kan dock behöva använda sig av lokala kapacitetsmekanismer medan nödvändiga reformer genomförs.

²⁷ Ny produktionskapacitet kräver i allmänhet långsiktiga åtaganden för att kunna konkurrera med befintliga kapaciteter. Dessa långsiktiga åtaganden är sannolikt inte förenliga med de strategiska reservernas av nödvändighet tillfälliga karaktär.

Problem som rör energikonsumenternas medverkan

Det fjärde problemet är att energikonsumenternas efterfrågan förblir inflexibel trots att efterfrågan behöver vara flexibel för att man på ett kostnadseffektivt sätt ska kunna balansera en elmarknad med allt större svängningar i grossistpriser på grund av varierande produktion av förnybar energi och potential för höga bristpriser. Detta problem kan få en medlemsstat att införa ett program för leveransavbrott eller särskilda regler för att stimulera efterfrågefleksibilitet inom ett volymbaserat marknadsomfattande program.

Kommissionens första bedömning av de åtta leveransavbrottsprogram som har införts i de elva medlemsstaterna visar att dessa kan anses vara motiverade med tanke på deras bidrag till både den kortsiktiga och långsiktiga försörjningstryggheten.²⁸ Efterfrågefleksibilitet kan vara ett användbart verktyg för att balansera systemet på kort sikt, och på lång sikt kan fullkomlig flexibilitet på efterfrågesidan leda till att behovet av kapacitetsmekanismer försvinner helt eftersom det blir möjligt för konsumenterna att betala för olika nivåer av tillförlitlighet. Men leveransavbrottsprogrammets lämplighet – och därför även deras överensstämmelse med EU:s regler för statligt stöd – beror i slutändan på hur de är utformade och hur de faktiskt fungerar.

Kapacitetsmekanismerna måste enligt reglerna för statligt stöd normalt sett vara öppna för alla tekniker.²⁹ Om mekanismerna utgörs av efterfrågefleksibilitet kan dock utebliven konkurrens mellan olika resurser vara motiverad. Där ett program för efterfrågefleksibilitet tillåter ett brett deltagande från stora och små industrier och från aggregatorer av efterfrågefleksibilitet, inte leder till överkapacitet, baserar sig på en konkurrensutsatt upphandling och är utformat för att inte påverka uppkomsten av lämpliga bristpriser kan det vara en godtagbar form av åtgärd. Å andra sidan kommer program för efterfrågefleksibilitet där för mycket kapacitet anskaffas från endast ett fåtal stora industriella stödmottagare sannolikt inte att godkännas enligt reglerna för statligt stöd. De riskerar att subventionera energiintensiva industrier utan att ge motsvarande värde i form av ökad försörjningstrygghet till andra elkonsumenter.

Den bästa praxis som fastställdes under utredningen visar också att om särskilt stöd ges för efterfrågefleksibilitet, bör detta inte vara tillgängligt på obestämd tid. Syftet bör vara att stödja utvecklingen av efterfrågefleksibilitet så att den på längre sikt kan konkurrera på marknaden (eller inom ramen för en marknadsomfattande kapacitetsmekanism).

Kapacitetsbetalningar är i allmänhet olämpliga

När det gäller så kallade kapacitetsbetalningar visar branschutredningen att dessa mekanismer sannolikt inte kommer att leda till ett korrekt kapacitetspris eftersom marknaden inte tillåts sätta priset genom konkurrens, utan priset snarare sätts på administrativ väg. Priserna kommer därför sannolikt inte att återspegla den faktiska bristsituationen på ett korrekt sätt. Kapacitetsbetalningar medför stor risk för att för lite eller för mycket kapacitet anskaffas –

²⁸ Observera att en sådan bedömning under branschutredningen inte ersätter en individuell bedömning av eventuella statliga stödåtgärder. Detta uttalande ska inte heller tolkas som att system som ännu inte har utvärderats och som är föremål för ett beslut av kommissionen kommer att anses vara förenliga med reglerna för statligt stöd.

²⁹ Inom ramen för de klimatförändringsmål som fastställs i styckena 220 och 233 e i riktlinjerna för stöd avseende miljö och energi.

särskilt eftersom sådana program tenderar att reagera långsamt på förändrade marknadsförhållanden. Prisbaserade mekanismer antas i allmänhet därför inte vara någon lämplig åtgärd oavsett vilket problem medlemsstaterna står inför.

Val av kapacitetsmekanism som lämpar sig för det problem som identifierats:

- *Vid långsiktiga risker är marknadsomfattande kapacitetsmekanismer de lämpligaste alternativen – samtidigt som marknadsreformer bör genomföras för att begränsa kapacitetsmekanismens betydelse.*
- *Vid kortsiktiga risker är en strategisk reserv sannolikt det bästa alternativet medan marknaden reformeras för att ge försörjningstrygghet på lång sikt. Reserven måste hållas åtskild från marknaden.*
- *Vid lokala kapacitetsproblem bör problemet lösas genom bättre nätanslutningar eller lämpligare elområden, men olika mekanismer kan lämpa sig under övergångsperioden.*
- *För att åstadkomma flexibilitet på efterfrågesidan kan ett leveransavbrottsprogram vara en lämplig lösning.*
- *Administrativa kapacitetsbetalningar kommer sannolikt inte att vara någon bra lösning eftersom frånvaron av ett konkurrensutsatt förfarande leder till stor risk för att målet inte uppnås eller för att överkompensation sker.*

6. Utforma mekanismerna korrekt

Oavsett vilken kapacitetsmekanism som har valts måste alla medlemsstater göra detaljerade val när det gäller utformningen av tre grundläggande funktioner hos kapacitetsmekanismerna:

- Stödberättigande: Vem kan delta i kapacitetsmekanismen?
- Tilldelning: Hur fastställer man priset på kapacitet och hur väljer man ut kapacitetsleverantörer?
- Produktutformning: Vad krävs av kapacitetsleverantörerna och vad händer om de inte fullgör sina skyldigheter?

De beslut som fattas på dessa områden avgör hur effektivt kapacitetsmekanismen kommer att kunna åstadkomma försörjningstrygghet till lägsta möjliga kostnad och i vilken utsträckning den, genom snedvridningar av elmarknaden och handeln mellan medlemsstaterna, påverkar konkurrensen och handeln mellan kapacitetsleverantörer som konkurrerar om stöd från mekanismen.

6.1 Stödberättigande – vem kan delta?

När det gäller stödberättigandet är många befintliga kapacitetsmekanismer endast öppna för ett begränsat antal kapacitetsleverantörer. I vissa fall utesluts vissa kapacitetsleverantörer

uttryckligen från deltagande. I andra leder olika krav, exempelvis storlekskrav, miljökrav eller krav på korta ledtider³⁰, indirekt till att antalet möjliga kapacitetsleverantörer minskar.

Ny och befintlig kapacitet upphandlas ofta separat snarare än att konkurrens uppmuntras inom samma kapacitetsmekanism, och därigenom går man miste om en möjlighet att öka konkurrenstrycket på samtliga deltagare. Kapacitet från andra länder utesluts oftast, och vissa medlemsstater tar inte ens hänsyn till bidraget från import när de bedömer hur mycket inhemsk kapacitet de behöver, vilket leder till en samling av nationell överkapacitet.

Utredningen visade även att alltför selektiva kapacitetsmekanismer riskerar att överkompensera sina deltagare eftersom konkurrenstrycket är svagare när endast ett begränsat antal leverantörer deltar i tilldelningsförfarandet. Denna begränsade konkurrens gör att betalningen till kapacitetsleverantörerna ofta blir högre än det stöd som kapacitetsleverantörerna faktiskt behöver för att tillhandahålla tillgänglighetstjänsten.

När rätten till stöd är begränsad tenderar medlemsstaterna också att efter hand införa ytterligare mekanismer så att stöd kan begäras för nästan alla typer av kapacitet. Detta förklarar varför man fann 35 mekanismer i bara elva medlemsstater.³¹ En sådan fragmenterad strategi för att ta itu med kapacitetsproblemen riskerar att leda till ineffektivitet. Att inrätta flera kapacitetsmekanismer kommer därför i de flesta fall inte att vara lämpligt, utom då en extra mekanism används för att stödja efterfrågefleksibiliteten. Om en marknadsomfattande kapacitetsmekanism har införts skulle man exempelvis behöva motivera införandet av ytterligare en kapacitetsmekanism genom att visa att det finns ytterligare ett marknadsmisslyckande som den marknadsomfattande kapacitetsmekanismen inte kan åtgärda.

Situationen håller emellertid på att förändras. Det blir allt vanligare med mekanismer som är öppna för en bredare grupp av potentiella kapacitetsleverantörer, och nya mekanismer som utvecklas i Frankrike, Irland, Italien och Polen är alla utformade för att möjliggöra konkurrens mellan olika kapacitetstekniker och nya och befintliga resurser. I Frankrike och Irland planerar man också att tillåta direkt gränsöverskridande deltagande i kapacitetsmekanismerna. Detta är nödvändigt för att undanröja den snedvridning av investeringssignalerna som gynnar inhemska investeringar och främjar befintlig kapacitet. Dessutom skapas incitament för fortsatta investeringar i sammankopplingar där detta är det mest kostnadseffektiva alternativet för att öka försörjningstryggheten. I delrapporten om branschutredningen lade kommissionen fram förslag om hur man ska genomföra gränsöverskridande deltagande i praktiken. I sitt initiativ för en ny marknadsmodell föreslår kommissionen bindande gemensamma regler för gränsöverskridande deltagande för att minska komplexiteten, ineffektiviteten och därmed kostnaderna för konsumenterna samt för att respektera medlemsstaternas mål för minskade koldioxidutsläpp.

Även om det i allmänhet finns stora fördelar med att låta kapacitetsmekanismerna vara öppna för alla kapacitetsleverantörer, kunde man under branschutredningen fastställa två undantag från denna regel. För det första kan den långsiktiga betydelsen av efterfrågefleksibilitet som ett

³⁰ Med *ledtid* avses här tiden mellan tilldelningen av kapacitetsavtalet och tidpunkten för leverans.

³¹ Vissa av dessa mekanismer är dock äldre mekanismer eller mekanismer som man planerar att införa, och alla är inte i drift samtidigt.

botemedel mot marknadsmisslyckanden göra det motiverat att låta leveransavbrottsprogram vara öppna endast för efterfrågefleksibilitet. För det andra gör det faktum att strategiska reserver endast lämpar sig för att ta itu med tillfälliga problem och att de måste utformas på ett sådant sätt att de stör marknaden så lite som möjligt att de inte bör främja ny kapacitet som kräver långsiktiga åtaganden.

6.2 Tilldelning – att fastställa priset på kapacitet och välja ut kapacitetsleverantörer

Under branschutredningen fann man såväl administrativa som konkurrensutsatta tilldelningsförfaranden. I det administrativa tilldelningsförfarandet väljs alla stödberättigade kapacitetsleverantörer ut utan konkurrens, och nivån på kapacitetsersättningen fastställs i förväg av offentliga myndigheter eller förhandlas fram bilateralt mellan myndigheterna och kapacitetsleverantörerna. I ett konkurrensutsatt tilldelningsförfarande konkurrerar potentiella kapacitetsleverantörer om att tillhandahålla den kapacitet som behövs, och nivån på kapacitetsersättningen fastställs genom marknadskrafterna.

Administrativa tilldelningsförfaranden har liten möjlighet att återspegla det verkliga värdet på kapacitet. Därför är de sannolikt inte heller kostnadseffektiva eftersom de riskerar leda till för mycket eller för lite kapacitet. Frånvaron av ett konkurrensutsatt förfarande gör dessutom att man går miste om en möjlighet att åstadkomma bättre värde för konsumenterna. I Spanien, till exempel, halverades nästan kostnaden för en fränkopplingstjänst efter det att konkurrensutsatta auktioner hade införts. Konkurrensutsatta tilldelningsförfaranden är principiellt sett bättre och bör kombineras med regler för stödberättigande som säkerställer konkurrens mellan alla leverantörer som kan leverera den kapacitet som behövs.

Hittills har administrativa och konkurrensutsatta förfaranden varit lika vanliga i de elva medlemsstater som ingår i utredningen, men i de nya eller reviderade mekanismer som medlemsstaterna planerar att införa kommer konkurrensutsatta anbudsförfaranden att spela en allt större roll. I Irland och Italien planerar man exempelvis att ersätta administrativa tilldelningsförfaranden med konkurrensutsatta auktioner.

6.3 Kapacitetsprodukten – vad måste kapacitetsleverantörer göra?

Alla kapacitetsmekanismer omfattar vissa skyldigheter som kapacitetsleverantörer måste uppfylla. Dessa skyldigheter varierar i innehåll från en relativt grundläggande skyldighet att bygga och driva en kraftstation, via skyldigheter som hänger samman med att fullfölja instruktioner från nätverksoperatören (t.ex. att producera elektricitet), till skyldigheter som är mer komplexa (t.ex. tillförlitlighetsoptioner som kräver ekonomiska återbetalningar när strikepriset överstigs av ett referenspris).

Det finns även många olika regler om vad som händer om kapacitetsleverantörer underlåter att uppfylla sina skyldigheter (straff). Vissa mekanismer utestänger helt enkelt kapacitetsleverantörerna från betalningar i framtiden, men de flesta kräver att leverantörerna betalar tillbaka det de har tjänat eller betalar en tilläggsavgift som straff.

Utredningen visade att kraftstationer har otillräckliga incitament att vara tillförlitliga om skyldigheterna är begränsade och straffen för att inte uppfylla dem är låga. Både kapacitetsmekanismernas straffavgifter och bristpriser på el ger signaler för produktion eller

minskad efterfrågan när det råder brist på el. Emellertid är det endast elpriserna som ger en signal för import på den inre energimarknaden. För att undvika snedvridning av den gränsöverskridande handeln bör medlemsstaterna därför se till att kapacitetsmekanismernas straffavgifter inte ersätter elprisernas signaler.

Branschutredningen visade även att mekanismer som inkluderar efterfrågefleksibilitet vanligtvis ställer olika krav på leverantörer av efterfrågefleksibilitet och elproducenter. En viss skillnad i skyldigheter och straff mellan produktion och efterfrågefleksibilitet kan vara berättigad, åtminstone på kort sikt, för att möjliggöra utvecklingen av efterfrågefleksibiliteten, som på längre sikt kommer att vara ett bättre svar på bakomliggande marknadsmisslyckanden än kapacitetsmekanismer.

6.4 Minimera snedvridningen av konkurrensen och handeln genom lämplig utformning

Kapacitetsmekanismer kan snedvrider konkurrensen på elmarknaden, både inom den medlemsstat som inför mekanismen och över gränserna. Utredningen visade emellertid att denna snedvridning i stor utsträckning kan åtgärdas genom att man säkerställer en hög grad av konkurrens inom själva kapacitetsmekanismen.

Dels kan kapacitetsmekanismer på koncentrerade elmarknader snedvrider konkurrensen på elmarknaden i den medlemsstat som inrättade mekanismen. Så är fallet när intäkterna från kapacitetsmekanismen huvudsakligen faller i händerna på befintliga kapacitetsleverantörer. Detta försvårar inträdet på marknaden för konkurrenter och befäster koncentrationen på elmarknaden. Ett öppet och konkurrensutsatt förfarande för att välja kapacitetsleverantörer, där nya aktörer av alla slag konkurrerar med befintliga kapacitetsleverantörer, är ett stort steg på vägen mot att minska denna konkurrenssnedvridning. Ytterligare skyddsåtgärder (t.ex. öppen och organiserad handel med certifikat) kan behövas för att skapa lika villkor för nya aktörer, särskilt inom decentraliserade system. Omvänt kan man ibland använda sig av kapacitetsmekanismer för att hjälpa nya aktörer att ta sig in på marknaden, t.ex. genom att erbjuda långsiktiga kontrakt till nya kapacitetsleverantörer eller genom att främja konkurrens i anbudsförfarandena.

Dels ger kapacitetsmekanismer upphov till snedvridningar över gränserna, både genom att de ändrar signalerna för elhandeln och genom att de påverkar incitamenten för investeringar i inhemsk och utländsk kapacitet och i sammankopplingar.

Med tanke på elprisernas betydelse som signaler för effektiv elimport och elexport på den inre energimarknaden bör kapacitetsmekanismer utformas på ett sådant sätt att de inte utesluter höga bristpriser på el. Medlemsstater som väljer att förlita sig på elpriser kan locka till sig import vid rätt tillfällen och samtidigt ge starka incitament för tillförlitlighet. Att man genomför reformer så att bristpriser på el tillåts och utformar kapacitetsprodukter på ett sådant

sätt att de inte utesluter sådana priser är därför viktigt för att undvika snedvridningar av handeln.³²

Marknadsomfattande kapacitetsmekanismer påverkar inte bara handeln under bristperioder, utan de har även en dämpande effekt på elpriserna i allmänhet eftersom kapacitetsleverantörer får en del av sin inkomst från kapacitetsmekanismen i stället för från elmarknaden. Om endast inhemska kapacitetsleverantörer kan ta del av kapacitetsintäkterna skapar denna dämpande effekt en snedvridning till förmån för investeringar i inhemsk kapacitet snarare än kapacitet i andra länder eller sammanlänknings, som också bidrar till försörjningstryggheten. För att garantera effektiva signaler och för att undvika hinder på den inre energimarknaden är det därför viktigt med fullt gränsöverskridande deltagande i marknadsomfattande mekanismer.

Branschutredningen visar att kapacitetsmekanismer bör vara öppna för alla kategorier av potentiella kapacitetsleverantörer och innehålla ett konkurrensutsatt förfarande för prissättning för att se till att kapacitetspriserna blir så låga som möjligt. Konkurrenten mellan kapacitetsleverantörer ska vara så stark som möjligt och särskild uppmärksamhet ska ägnas åt nya aktörer på marknaden.

Kapacitetsmekanismerna bör säkerställa incitament för tillförlitlighet och utformas på ett sådant sätt att de tillåter bristpriser på el för att undvika oacceptabla snedvridningar av handeln och inhemsk överkapacitet.

Marknadsomfattande kapacitetsmekanismer ska vara öppna för gränsöverskridande deltagande för att säkerställa incitament för fortsatta investeringar i sammanlänknings och för att hålla nere de långsiktiga kostnaderna för försörjningstryggheten i EU.

7. Slutsatser och nästa steg

Med tanke på den utveckling som sker på EU:s elmarknader och reformerna av dessa kommer kommissionen att fortsätta att noga övervaka kapacitetsmekanismernas utveckling och förfina de riktlinjer som anges i denna slutrapport och dess bilagor mot bakgrund sin framväxande beslutspraxis. Utifrån resultaten från branschutredningen kan åtta övergripande slutsatser dras.³³

³² Tillförlitligoptioner kan vara särskilt viktiga för att åstadkomma detta eftersom de inte stör marknadssignalerna och inte kräver att ytterligare straffavgifter ska betalas inom ramen för kapacitetsmekanismerna för utebliven leverans när bristpriser väl tillämpas.

³³ Dessa slutsatser avser huvudsakligen förmågan hos olika typer av kapacitetsmekanismer att ta itu med problem med att trygga elförsörjningen på det sätt som är mest kostnadseffektivt och som innebär minst snedvridning av marknaden. Kapacitetsmekanismer kan emellertid påverka produktionsmixen och därmed interagera med politiska instrument som syftar till att främja minskade koldioxidutsläpp. Såsom konstaterats i styckena 220 och 233 e i riktlinjerna för stöd avseende miljö och energi ska man ta hänsyn till denna inverkan vid utformningen av kapacitetsmekanismerna för att bidra till en övergripande samstämmighet hos EU:s energipolitik på elmarknaden.

För det första har det blivit tydligt att det trots den nuvarande överkapaciteten i EU som helhet finns en utbredd oro för att den framtida produktionskapaciteten på marknaden inte är eller kommer att vara tillräcklig för att garantera försörjningstryggheten.

För det andra måste elmarknaden reformeras eftersom detta bidrar till en lösning på problemen med otillräcklig försörjningstrygghet. De flesta medlemsstater har emellertid ännu inte genomfört lämpliga reformer. I sitt initiativ för en ny marknadsmodell föreslår kommissionen därför ett antal reformer som ska få EU:s elmarknader att fungera bättre, och kommissionen kommer att kräva att medlemsstaterna genomför reformer samtidigt med eventuella kapacitetsmekanismer.

För det tredje gäller det att även om en reformerad marknad i princip har potential att åstadkomma försörjningstrygghet kan det fortfarande råda osäkerhet om huruvida marknaden med allt större prissvängningar och sällsynta bristsituationer kan skapa incitament för långsiktiga investeringsbeslut. Vissa medlemsstater har därför beslutat att införa kapacitetsmekanismer för att trygga elförsörjningen. Dessa mekanismer omfattar statligt stöd och ska anmälas till kommissionen i enlighet med reglerna för statligt stöd. Mekanismerna kommer att godkännas om medlemsstaterna visar att de är nödvändiga och om den snedvridning av konkurrensen som mekanismerna leder till minimeras i linje med reglerna för den inre marknaden och för statligt stöd samt hänsyn tas till resultaten från branschutredningen, som sammanfattas i detta meddelande.

För det fjärde är det viktigt med en noggrann bedömning av produktionskapacitetens tillräcklighet som bygger på en väl definierad ekonomisk tillförlitlighetsnorm för att man ska kunna identifiera risker för försörjningstryggheten och fastställa den nödvändiga storleken på en eventuell kapacitetsmekanism. En sådan noggrann bedömning kommer att minska risken för överdrivet anskaffande av kapacitet och bidra till att begränsa den snedvridning av konkurrensen som kapacitetsmekanismerna ger upphov till. Ytterligare EU-harmonisering av de bedömningar som görs av produktionskapacitetens tillräcklighet kommer att bidra till ökad öppenhet och större förtroende för resultaten av dessa bedömningar. I sitt initiativ för en ny marknadsmodell föreslår kommissionen därför att man tar fram en förbättrad EU-omfattande bedömningsmetod för produktionskapacitetens tillräcklighet och att europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för el gör en årlig bedömning av produktionskapacitetens tillräcklighet.

För det femte bör man välja en typ av kapacitetsmekanism som åtgärdar det problem som identifierats:

- Om en medlemsstat identifierar en risk för att investeringarna kommer att vara otillräckliga i det långa loppet, kommer marknadsomfattande kapacitetsmekanismer (såsom de som man infört i Storbritannien och Frankrike och som man planerar att införa i Irland och Italien) sannolikt att vara den lämpligaste formen av ingripande. Samtidigt bör marknadsreformer genomföras för att begränsa det statliga stöd som behövs genom kapacitetsmekanismen.
- Om en medlemsstat identifierar en tillfällig risk är en strategisk reserv sannolikt den lämpligaste formen av ingripande. Den strategiska reserven är nämligen utformad för att hantera situationer där marknaden kommer att kunna trygga kapaciteten på lång sikt men

försörjningsproblem kan uppstå på kort till medellång sikt. Strategiska reserver bör emellertid endast användas i nödfall och bör hållas åtskilda från marknaden för att minimera snedvridningen av marknadens dagliga funktion. Strategiska reserver måste vara övergångsåtgärder, som används tillsammans med marknadsreformer och som fasas ut så snart som reformerna ger resultat.

- Om en medlemsstat identifierar ett lokalt försörjningsproblem kommer valet av mekanism att bero på de särskilda förhållandena på marknaden. På lång sikt bör man emellertid lösa lokala problem genom bättre nätanslutningar eller lämpligare elområden som leder till lokala elpriser som återspeglar balansen mellan den lokala tillgången och efterfrågan.
- Om en medlemsstat har problem att åstadkomma tillräcklig flexibilitet på efterfrågesidan kan ett leveransavbrottsprogram vara en lämplig lösning, men det är viktigt att se till att programmet inte utvecklas till ett subventionsprogram för energiintensiva industrier.
- Oavsett vilken kapacitetsmekanism som valts bör mekanismen granskas regelbundet för att kontrollera det fortsatta behovet av den.
- Administrativa kapacitetsbetalningar kommer sannolikt inte att vara någon lämplig lösning oavsett vilket problem medlemsstaten står inför eftersom frånvaron av ett konkurrensutsatt förfarande leder till stor risk för att kapacitetsmålet inte uppnås eller för att överkompensation sker.

För det sjätte bör kapacitetsmekanismer vara öppna för alla kategorier av potentiella kapacitetsleverantörer. Detta, tillsammans med ett konkurrensutsatt förfarande för prissättning, gör att konkurrensen håller nere kapacitetspriserna. De enda undantagen är mekanismer för efterfrågefleksibilitet med tanke på deras särskilda förmåga att ta itu med de underliggande marknadsmisslyckanden, och strategiska reserver, som inte bör främja ny produktionskapacitet för att minimera marknadssnedvridningarna.

För det sjunde måste marknadsomfattande kapacitetsmekanismer vara öppna för gränsöverskridande deltagande för att minimera snedvridningen av den gränsöverskridande konkurrensen och handeln, garantera incitament för fortsatta investeringar i sammankopplingar och hålla nere de långsiktiga kostnaderna för försörjningstryggheten i Europa.

Slutligen har branschutredningen visat att ett antal befintliga kapacitetsmekanismer är utformade på ett sådant sätt att de inte åtgärdar alla konkurrensproblem. Kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna för att se till att alla befintliga kapacitetsmekanismer blir förenliga med reglerna för statligt stöd, och hänsyn kommer att tas till slutsatserna från branschutredningen. Detta kommer att bidra till att öka säkerheten för kapacitetsleverantörerna och andra ekonomiska aktörer samt se till att rätt signaler ges till investerare.