

Ert datum:
2025-02-06

Datum:
2025-02-27

Er ref:
KN2025/00292

Diarienummer:
UHM-2025-0081

Klimat- och näringslivsdepartementet
Energienheten
Kn.remissvar@regeringskansliet.se, Kn.e.remissvar@regeringskansliet.se,
fredrik.forsberg@regeringskansliet.se

Promemorian om införande av en kapacitetsmekanism för elmarknaden i form av en strategisk reserv

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker utformningen av villkoren för Svenska Kraftnäts upphandlingar men föreslår en tydligare styrning mot fleråriga avtal med en fossilfri strategisk reserv.

Upphandlingsmyndigheten anser att det för transparensen gentemot marknadens aktörer är ändamålsenligt att i enlighet med regeringens förslag synliggöra de mest väsentliga kraven som kommissionen ställer i samband med statsstödsprövningen. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det finns vissa kvarvarande oklarheter avseende kommissionens prövning – inte minst mot bakgrund av de nya statsstödsregler som kommissionen ska presentera inom kort - som dock inte bör hindra att de föreslagna villkoren anmäls till kommissionen för godkännande.

Upphandlingsmyndigheten kan inte bedöma förslagets marknadspåverkan men konstaterar att detta remissförfarande, tillika samråd, delvis syftar till att få del av eventuella invändningar från marknadens aktörer.

Ert datum:
2025-02-06

Datum:
2025-02-27

Er ref:
KN2025/00292

Diarienummer:
UHM-2025-0081

Inledning

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Myndigheten yttrar sig även utifrån sitt uppdrag att vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor.

Upphandlingsmyndigheten efterlyste resonemang om hur de upphandlings- och statsstödsrättsliga aspekterna av förslaget om en kapacitetsmekanism i form av en strategisk reserv skulle hanteras i yttrandet den 20 maj 2024 avseende promemorian En kapacitetsmekanism för elmarknaden, KN2024/00779.¹ Det nu remitterade underlaget består av ett utkast till förordning som ska styra Affärsverket Svenska kraftnäts upphandlingar av en strategisk reserv, en bilaga med frågor relaterade till kommissionens krav enligt statsstödsregelverket samt en promemoria. Underlaget innehåller den bedömning som Upphandlingsmyndigheten tidigare efterlyste.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att frågorna i bilagan som är relaterad till kommissionens statsstödsprövning handlar om förslagets proportionalitet och lämplighet utifrån den aktuella marknadens funktionssätt. Då Upphandlingsmyndigheten saknar djupare kunskap om marknadens funktionssätt har myndigheten inga synpunkter avseende svaret på de frågorna.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig över förhållandet till statsstöds- och upphandlingsreglerna samt hur de hållbarhetskrav som ställs i förordningen förhåller sig till de EU-rättsliga principerna om objektivitet, transparens och icke-diskriminering.

Upphandlingsmyndighetens synpunkter

Förhållandet mellan det remitterade förslaget och en läckt version av nya statsstödsregler för bland annat statsstöd till en strategisk reserv

Upphandlingsmyndigheten har via digitala media² tagit del av ett utkast till nytt statsstödsregelverk som bereds inom kommissionen. Utkastet till nya statsstödsregler (se länk i fotnoten) innehåller bland annat villkor för ett snabbspår för att godkänna stöd till en strategisk reserv.

¹ Dnr UHM-2024-0107.

² Nedladdat 20 februari 2025 från EURACTIV.com [Framework-for-State-Aid-measures-to-support-the-Clean-Industrial-Deal-Copy.pdf](#).

Ert datum:
2025-02-06

Datum:
2025-02-27

Er ref:
KN2025/00292

Diarienummer:
UHM-2025-0081

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det remitterade förslaget förefaller skilja sig från de villkor som kommissionen enligt det läckta dokumentet kan komma att föreslå för ett så kallat snabbspår för stöd till strategiska reserver.

De krav som förefaller skilja sig från delar av förslaget framgår av Annex I i det läckta dokumentet med förslag till nya statsstödsregler för kommissionens bedömning av notifierat stöd för att säkerställa en strategisk reserv. Upphandlingsmyndigheten noterar bland annat följande:

- Utvärdering får bara göras med hänsyn till pris per MW och år för den tillgängliga kapaciteten.
- Kontrakt för en kapacitetsmekanism måste vara ettåriga.
- Det måste ställas krav mot vite på att kapaciteten är tillgänglig både vid test och i händelse av en bristsituation.
- Någon aktiveringstid synes inte kunna krävas utöver vad som följer av elmarknadsförordningen.
- Vinsten för de som deltar i den strategiska reserven får inte vara beroende av om reserven aktiveras eller inte.
- Kapacitetsmekanismen måste innehålla regler om hur stödet sammanräknas med andra stöd.

Förhållandet mellan det remitterade förslaget och kommissionens energi- och miljöstödsriktlinjer

Eftersom det remitterade underlaget sannolikt inte uppfyller de ovannämnda villkoren i det eventuellt kommande nya snabbspåret för stöd till kapacitetsmekanismer i form av en strategisk reserv kommer Europeiska kommissionen att pröva stödet i förhållande till villkoren i avsnitt 4.8 i de nu gällande riktlinjerna för statligt stöd till klimat, miljö och energi 2022 (2022/C 80/01, energi- och miljöstödsriktlinjerna). Under denna rubrik bedömer vi det remitterade förslagets förenlighet med dessa villkor.

I dessa nu gällande riktlinjer finns det förutsättningar att ta hänsyn till miljöskyddsändamål och utesluta mer förorenande kapacitet eller vidta åtgärder för att ge mer miljövänlig kapacitet en fördel i urvalsprocessen. När det gäller stöd som ska prövas enligt detta statsstödsregelverk anses begränsningar vad gäller deltagande i försörjningstrygghetsåtgärder som syftar till att säkerställa att åtgärderna inte undergräver miljöskyddet vara lämpliga. Upphandlingsmyndigheten anser därför att miljö- och energistödsriktlinjerna är en lämplig rättslig grund för det föreslagna stödet.

Upphandlingsmyndigheten anser att stödåtgärden - i linje med kraven i miljö- och energistödsriktlinjerna - förefaller vara öppen för alla stödmottagare eller projekt som har den tekniska förmågan att bidra på ett effektivt sätt till att uppnå målet om försörjningstrygghet. Detta innefattar produktion, lagring och efterfrågefleksibilitet samt aggregering av små enheter av dessa former av kapacitet till större block.

Ert datum:
2025-02-06

Datum:
2025-02-27

Er ref:
KN2025/00292

Diarienummer:
UHM-2025-0081

Upphandlingsmyndigheten noterar att bilagan med frågor syftar till att uppfylla den samrådsskyldighet som följer av riktlinjerna. Det innebär vidare att remissyttrandena eller en sammanfattning av dessa också behöver publiceras för att uppfylla miljö- och energiriktlinjernas krav. Affärsverket Svenska kraftnät behöver sedan länka till samrådet och resultatet av samrådet i samband med att upphandlingar enligt denna stödordning annonseras.

Enligt energi- och miljöstödsriktlinjerna ska kriterier för ökat miljöskydd vara objektiva, transparenta och icke-diskriminerande i förhållande till tydligt identifierade miljöskyddsmål och får inte leda till att stödmottagarna överkompenseras. Upphandlingsmyndigheten anser att de uppräknade miljövänliga alternativen för elproduktionsanläggningar för fleråriga kontrakt uppfyller dessa EU-rättsliga principer.

Analysen av behovet av den strategiska reserven får vara högst tolv månader gammal vid den tidpunkt då behovsnivån fastställs vilket förfaller förenligt med artikel 14 i det remitterade förordningsutkastet. Förslaget om långsiktiga avtal synes även möjliggöra en effektiv konkurrens mellan de olika stödberättigade projekten om sådana fleråriga avtal upphandlas.

Mottagare av stöd för försörjningstrygghetsåtgärder bör ha effektiva incitament att bidra till försörjningstryggheten under leveransperioden. Dessa incitament bör ha koppling till värdet av förlorad last vilket följer av 13 § i utkastet till förordning. Om det till exempel inte finns någon tillgänglig stödmottagare bör en påföljd åläggas i förhållande till värdet av förlorad last.

Även om något krav på årliga tester av tillgängligheten inte är inskrivet i energi- och miljöstödsriktlinjerna anser Upphandlingsmyndigheten att det bör övervägas att ha sådana tester med koppling till sanktionsavgifter enligt 13 § i utkastet till förordning. Ledning kan då hämtas från det läckta dokumentet med utkast till nya statsstödsregler för kapacitetsmekanismer i form av en strategisk reserv.

Upphandlingsmyndigheten anser att ett sådant krav på minst ett test per år ökar sannolikheten för att den upphandlade reservkapaciteten är tillgänglig i en bristsituation. Då sådana tester inte är ett krav enligt energi- och miljöriktlinjerna bör det rimligen vara tillräckligt att Svenska kraftnät årligen kan bedöma lämpligheten av ett sådant krav inför upphandlingen.

Ett statsstödsgodkännande förutsätter även att alla villkor i artikel 22 i förordning (EU) 2019/943 är uppfyllda. Då dessa bedömningar gjorts i andra sammanhang och inte är en del av det remitterade underlaget kan Upphandlingsmyndigheten bara konstatera att det inte i underlaget finns något som tyder på att förslaget inte är förenligt med elmarknadsförordningens krav.

Ert datum:
2025-02-06

Datum:
2025-02-27

Er ref:
KN2025/00292

Diarienummer:
UHM-2025-0081

Förhållandet mellan ettåriga och fleråriga upphandlingar

Med hänsyn till att valet mellan årlig upphandling av fossila energislag och flerårig upphandling där miljöhänsyn tas ska göras utifrån kostnadseffektivitet anser Upphandlingsmyndigheten att det är osannolikt att förslaget leder till att fleråriga avtal om en fossilfri strategisk reserv tecknas. Produktionskostnaderna för elproduktion med fossila bränslen enligt de ettåriga avtalen kommer sannolikt, allt annat lika, att vara lägre än produktionskostnaderna för drift med förnybara drivmedel. I så fall kommer den enda miljöspekten som får genomslag att vara taket för fossila utsläpp i elmarknadsförordningen. Mot bakgrund av komplexiteten som följer av att upphandlad kapacitet inte får användas förutom i bristsituationer har Upphandlingsmyndigheten svårt att bedöma om det finns realistiska alternativ i form av mer miljövänlig produktion. Upphandlingsmyndigheten konstaterar dock att det är kostnadseffektivitet som ska styra valet mellan fleråriga och ettåriga avtal. Upphandlingsmyndigheten anser att regeringen bör tydliggöra att Svenska kraftnät även ska ta miljöhänsyn vid valet mellan kortsiktiga och långsiktiga avtal så att det finns incitament för svenska kraftnät att även teckna avtal om en mer miljövänlig och mer långsiktig strategisk reserv som kan bidra till en långsiktig omställning till miljövänlig elproduktion eller minskad efterfrågan på el. Om behovet av en strategisk reserv kvarstår eller ökar är annars risken att de ettåriga avtalen leder till incitament för den typ av investeringar i fossil produktion som elmarknadsförordningen inte tillåter.

Får aktiveringstid användas som tilldelningskriterium?

Upphandlingsmyndigheten anser att det är oklart om elmarknadsförordningen och därmed statsstödsregelverket medger en viktning utifrån aktiveringstid. En aktiveringstid om 14 timmar är enligt promemorian en nödvändighet för en strategisk reserv och bör därigenom vara ett kvalificeringskrav. Då en kortare aktiveringstid innebär fördelar för Svenska kraftnät är det rimligt att i vart fall försöka få acceptans för att kunna vikta aktiveringstid i samband med statsstödsprövningen. Med hänsyn till att ett statsstöds godkännande inte utesluter en upphandlingsrättslig prövning i enlighet med villkoren i elmarknadsförordningen kan det dock finnas anledning att på något sätt synliggöra kommissionens återkoppling i den här delen. Ett tydligt uttalande om att viktning av aktiveringstid är tillåten skulle sannolikt minska risken för att villkoret ifrågasätts vid en eventuell senare rättslig prövning av Svenska kraftnäts upphandlingar.

Europeiska kommissionens statsstöds godkännandes bindande verkan för Svenska kraftnät

I promemorian anges att kommissionens statsstöds godkännande kommer att ha bindande verkan för Svenska kraftnät. Upphandlingsmyndigheten vill tydliggöra att kommissionens kommande beslut klargör gränserna för ett undantag från genomförandeförbudet i artikel 108.3 FEUF. Det är svenska staten genom regeringen som ansöker om ett undantag från genomförandeförbudet i artikel 108.3 FEUF. Det är också regeringen som svarar för att den information som lämnas till kommissionen

Ert datum:
2025-02-06

Datum:
2025-02-27

Er ref:
KN2025/00292

Diarienummer:
UHM-2025-0081

motsvarar verkliga förhållanden för stödgivningen. Villkoren för statsstöds godkännandet blir indirekt bindande för Svenska kraftnät genom att avvikelser kan utgöra nytt statsstöd som då är olagligt om det inte godkänns av kommissionen. Det är dock inte alla förändringar av ett statsstöd som resulterar i att det blir fråga om nytt, potentiellt olagligt, statsstöd. Det som den Europeiska kommissionen skriver i beslutet blir alltså inte direkt bindande för Svenska kraftnät på något annat sätt än genom vad det innebär att beslutet undantar den anmälda stödordningen från genomförandeförbudet, jämför HFD 2018 ref. 82. Det finns därför anledning att i den svenska förordningstexten vara tydlig med villkoren och för regeringen att förmedla eventuella signaler från kommissionen om gränserna för statsstöds godkännandet på ett sätt som underlättar för Svenska kraftnät och de framtida mottagarna av stöd.

Beslut

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Senior jurist Magnus Lindbäck har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Sofia Mårtensson, chefsjuristen Helene Molander och hållbarhetsspecialisterna Joakim Thornéus samt Heini-Marja Suvilehto deltagit.

Anja Clausin

Magnus Lindbäck