

Yttrande över Energimyndighetens rapport kontrollstation 2017 - för elcertifikat - delredovisning 2 och förslag till kvoter för 18 TWh till 2030

Energiföretagen Sverige har givits möjlighet att yttra sig över rubricerad rapport. Vi väljer att i denna remiss förtydliga den enighet som råder mellan norsk och svensk energibransch i berörda frågor, genom att yttra oss gemensamt med vår norska systerorganisation Energi Norge.

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Energi Norge är en intresse- och arbetsgivarorganisation för norska förnybarhetsbranschen. Energi Norge representerar ca 280 företag som producerar, distribuerar och säljer el och värme. Medlemsföretagen står för 99 procent av kraftproduktionen och täcker 90 procent av nätkunderna i Norge. Förnybarhetsbranschen jobbar för bättre klimat, försörjningstrygghet och grön tillväxt.

Nedan redogör vi för våra gemensamma synpunkter.

Sammanfattning

- Energimyndigheten har lagt fram många goda förslag
- Uppdragets omfattning och konsekvensanalysen borde ha varit bredare, särskilt med hänseende på vad elcertifikatsystemets förlängning kan innebära för framtida effektsituation
- En baktung kvotkurva är ett bra förslag, men den kommer enbart i begränsad omfattning kunna styra när investeringar sker, vilket i det läge marknaden befinner sig, med en mycket positiv kraftbalans, kan bli bekymmersamt
- Förslaget om hantering av ev överutbyggnad i förhållande till 2020-målet är mycket bra
- Överlappande styrmedel är inte önskvärt, men en mer utförlig analys av att utesluta anläggningar under 68 kW från systemet borde utföras. Gränsen 68 kW borde ses över så att samma gränser används både i skattelagstiftning, elcertifikatlagstiftning och annan lagstiftning.
- En stoppregel bör införas i systemet

- Inga stöd bör ges vid negativa priser på el
- Kvotplikten för datorhallar bör tas bort
- Konkurrensneutrala villkor avseende kvotplikten bör gälla för fjärrvärme och -kyla företag som levererar till industri och datorhallar
- Ett antal frågor måste utredas och analyseras vidare skyndsamt

Uppdragets omfattning borde ha varit bredare

Energiföretagen Sverige och Energi Norge anser att Energimyndigheten har gjort ett bra arbete givet de förutsättningar de har fått. Rapporten innehåller många goda förslag vilket vi återkommer till nedan.

Föreningarna anser dock att det är problematiskt att uppdraget till Energimyndigheten är mycket snävt utformat.

Energiöverenskommelsen mellan de fem riksdagspartierna anger att "En stor utmaning är att förändra energipolitiken från att nästan enbart fokusera på levererad mängd energi (TWh) till att även se till att det finns tillräckligt med effekt (MW). Ett viktigt steg bör vara att se över regelverk på energiområdet och modifiera dem så att de är anpassade till effektutmaningen." Dessutom anger överenskommelsen att elcertifikatsystemet ska förlängas och utökas med 18 TWh nya elcertifikat till 2030.

Sverige och Norden har idag en produktionskapacitet som vida överstiger vår konsumtion under lång tid framöver, samtidigt som överföringsförbindelserna inom Sverige och Norden samt till omvärlden är begränsade. Inom elcertifikatsystemet är det framförallt vindkraft som bedöms byggas ut framöver. Men den vindkraft som byggs nu kommer att tas ur drift ungefär samtidigt som nuvarande kärnkraftverk behöver fasas ut av åldersskäl. Energibalansen är stark nu. Föreningarna anser emellertid att det finns risk för effektsituationen i Sverige kan komma att bli mer ansträngd framöver. Vikten av överföringsförbindelser inom Sverige och till dess grannländer accentueras. Föreningarna anser i grunden att marknadens prissignaler har och ska ha en mycket viktig funktion och drivkraft för att signalera marknadens behov. Förlängningen av elcertifikatsystemet medför att dessa signaler inte når fram till marknadens aktörer.

Energiföretagen och Energi Norge anser därför att uppdraget till Energimyndigheten borde ha varit bredare utformat så att påverkan på effektsituationen hade kunnat belysas och åtgärder för att lösa eventuella problem hade kunnat tas fram samlat i ett nordiskt perspektiv.

Kvotkurvans utformning är bra men styr inte utbyggnad helt och hållet

Energimyndigheten föreslår en kvotkurva som är baktung. Energiföretagen Sverige och Energi Norge stödjer Energimyndighetens förslag. Elmarknadens låga priser signalerar i dag väldigt tydligt att investeringar i ny elproduktion inte behövs i dagsläget. Det är mycket svårt att räkna hem en investering i dagsläget utan subventioner. Diskussionen om stödsystem till förnybar el måste ta hänsyn till kraftsystemets behov. Ökningen av andelen förnybar el bör ske på ett kostnadseffektivt sätt och i takt med utfasningen av nuvarande kärnkraft. Elcertifikatsystemet bör således snarare kunna ge stöd i framtiden då behovet av stöd till ny elproduktion kan komma att uppstå, än i närtid. Samma mål kan uppnås på sikt men vägen dit blir mer kostnadseffektiv.

Vi tror emellertid att Energimyndigheten överskattar kvotkurvans effektivitet som styrmedel för att styra utbyggnadstakten av förnybar el. Eftersom Energimyndigheten ser ett behov av att styra investeringarna inom ramen för elcertifikatsystemet till den senare delen av perioden 2020-2030 så anser Energiföretagen och Energi Norge att det hade varit på sin plats att peka på att möjligheterna för elcertifikatsystemet att styra när i tiden när produktionen ska komma in i systemet och anpassa volymen elproduktion som ska komma in i systemet till marknadsläget är

begränsade. I grunden behövs en väl fungerande europeisk elmarknad med tydliga signaler från EU-ETS.

Föreslagen hantering av ev. överutbyggnad inom det befintliga elcertifikatsystemet är bra

Energiföretagen och Energi Norge stödjer Energimyndighetens uppfattning att all utbyggnad inom det befintliga elcertifikatsystemet som överskrider det gemensamma målet till 2020 kommer att bidra till att den nya ambitionen om 18 TWh uppnås. Det är linje med Energiöverenskommelsens skrivning att ingen ambitionshöjning ska göras i Sverige före 2020. Den situation som uppstod i samband med det svensk-norska målets tillkomst behöver inte återupprepas där införandet av den knivskarpa tidsgränsen 2012 de facto innebar en ambitionshöjning i Sverige med 3 TWh.

Överlappande styrmedel bör undvikas

Idag finns ett flertal parallella stödsystem för t.ex. solceller vid sidan av elcertifikatsystemet. Solceller omfattas i dag av investeringsstöd, skattereduktion för mikroproduktion och energiskattebefrielse. Detta innebär att teknikneutraliteten i elcertifikatsystemet undergrävs. Energiföretagen och Energi Norge anser att grundregeln borde vara att elcertifikatsystemet är det stöd till förnybar el som ges från samhällets sida. Samtidigt visar Energimyndigheten att administrationen av små anläggningar, primärt solceller, är mycket betungande inom ramen för elcertifikatsystemet. Det finns således skäl att fundera över om elcertifikatsystemet är lämpligt för att hantera mikroanläggningar. Energiföretagen anser att det åtminstone borde införas begränsningsregler som innebär att inte investeringsstöd, skattenedsättning och elcertifikat kan kombineras i syfte att bibehålla den teknikneutrala inriktningen i elcertifikatsystemet. Energiföretagen och Energi Norge gör bedömningen att de flesta av dessa mikroanläggningar kommer att byggas oavsett om de är med i elcertifikatsystemet eller inte. Således borde konsekvenserna av att exkludera dessa små anläggningar ur elcertifikatsystemet för elcertifikatmarknaden och för elmarknaden belysas. Den föreslagna effektgränsen på 68kW bör dessutom ses över så att den motsvarar de effektgränser som gäller för energiskattebefrielse som införts i lagen om skatt på energi per 1 juli 2016. Därigenom uppnås en större samordning av olika regelverk och styrmedel som ger mer generella och teknikneutrala villkor.

Stoppregel bör införas

Energiföretagen och Energi Norge stödjer Energimyndighetens förslag att en stoppmekanism bör införas i systemet år 2030. Det är viktigt att en sådan stoppmekanism kommer på plats i god tid före 2030. Behovet av ett förtydligande av hur elcertifikatsystemet ska avslutas minskar inte för att ett mål för 2030 sätts upp. En utveckling där systemet i stort avvecklar sig själv genom att elpriset och den långsiktiga marginalkostnaden närmar sig varandra är inte självklar.

Inget stöd bör ske vid negativa priser på el

En självklar princip är att stöd inte bör delas ut till produktion som inte efterfrågas eller som till och med är "skadlig" för elförsörjningen. Ett sådant fall är då elpriserna är negativa, dvs marknaden signalerar att det inte finns något behov av mer produktion och icke subventionerad produktion får betala för att producera vilket är en osund energipolitik. Enligt gällande statstödsregler ska stöd inte utgå vid negativa priser på marknaden. Energiföretagen och Energi Norge stödjer således Energimyndighetens förslag på denna punkt. Utformningen bör utredas skyndsamt.

Tilldelningsperiodens längd bör fortsatt vara 15 år

Energiföretagen och Energi Norge stödjer Energimyndighetens förslag att tilldelningsperioden för elcertifikat fortsatt bör vara 15 år. En tidigare borte tidsgräns, där projekten får kortare och kortare tilldelningsperiod beroende på när de byggs ger incitament till att bygga ut projekt tidigt i den nya elcertifikatperioden, trots att kärnkraften behöver ersättas först i slutet på perioden.

Begränsning av tid mellan tilldelningsperioder bör utredas

Energiföretagen och Energi Norge anser att det kan vara bra att utreda begränsning av tiden mellan två tilldelningsperioder så att anläggningar inte optimeras endast utifrån 15 års driftttid. En

sådan utredning bör i likhet med andra förslag till utredningar från Energimyndigheten utföras skyndsamt.

Konsekvensanalysen för svag

Energiföretagen och Energi Norge anser att Energimyndigheten på ett mer grundläggande sätt hade behövt analysera konsekvenserna för elmarknaden och kraftsystemet av förlängningen av elcertifikatsystemet. Konsekvensanalysen i rapporten är alltför knapphändig. T.ex. hur kommer effektbalansen att påverkas av förlängningen? Vad händer med befintlig elproduktion? Kommer den att finnas kvar eller trängs den undan av produktion i elcertifikatsystemet? Det är en stor svaghet att analysen tar för givet att utbyggnaden av förnybar el sker helt i fas med kvotkurvan, helt oberoende av elpriser och andra marknadssignaler.

Förstärkning av överföringsförbindelser nödvändig

När nu den förnybara elproduktionen ska byggas ut i ännu större utsträckning är det än mer angeläget att överföringskapacitet byggs ut i samklang med denna produktionsökning. Detta för att inte utökningen av elcertifikatsystemet ska leda till en förtida avveckling av produktion i Sverige, vilket inte vore samhällsekonomiskt försvarbart.

Biobränsle i avfall

Biobränsle i avfallsförbränning berättigar i dagsläget inte till elcertifikat. Sådant biobränsle är däremot elcertifikatberättigat i Norge. Vidare är elcertifikatsystemet avsett att vara ett teknikneutralt stödsystem. Således anser föreningarna att detta bränsle också bör berättiga till elcertifikat.

Kvotplikt för datorhallar bör tas bort

Den 1 januari 2017 införs en nedsättning av energiskatten på el för datahallar till 0,5 öre/kWh. Skälen är att datahallar är energiintensiv verksamhet och att det i investeringskedet råder global konkurrens om geografisk lokalisering. Av samma skäl som energiskatten på el sätts ned för dessa anläggningar bör kvotplikten för dessa anläggningar tas bort. I och med att ambitionen i elcertifikatsystemet höjs, kommer kostnaden som elanvändarna betalar för elcertifikat att öka, vilket ökar angelägenheten att ta bort kvotplikten om Sverige ska kunna stå sig i konkurrensen vid etablering av datahallar. Den ökade mängden el i det svenska/nordiska systemet behöver dessutom till viss del kunna nyttjas i Sverige eftersom överföringsförbindelserna är begränsade. Datorhallar är en sådan verksamhet som den ökade mängden el kan nyttjas i.

Avgränsningen till kvotpliktsbefriad elintensiv industri bör ses över

Energiföretagen anser att avgränsningen av elintensiv industri som kan få undantag från kvotplikt för elcertifikat bör ses över.

Idag finns fall där ett fjärrvärmeföretag byggt en elångpanna för att leverera processånga till t.ex. skogsindustri. Om fjärrvärmeföretaget äger pannan och betalar de elcertifikat för elförbrukningen till pannan (dvs. är kvotpliktiga). Men om skogsindustriföretaget är en elintensiv industri behöver de inte betala elcertifikat för sin elförbrukning (dvs. är undantagna från kvotplikt). Så om de hade ägt elpannan eller en värmepump för processvärme hade de inte behövt betala för elcertifikat.

Problemet med dagens regelverk är att fjärrvärmeföretaget förbrukar el men säljer värme till skogsindustriföretaget och kan därför inte göra avdrag för elcertifikatskostnaden eller bli undantagen från kvotplikt. Motsvarande problematik uppstår om datorhallar skulle befrias från kvotplikt för sin elanvändning. För att få konkurrensneutrala villkor för fjärrkyleföretag som levererar fjärrkyla till en datorhall skulle ett undantag från kvotplikt även införas för den el som åtgår för att framställa fjärrkyla till en datorhall i t.ex. en värmepump. I och med att regeringen också aviserat en översyn kring behovet av konkurrensneutrala energiskattevillkor för värme- och kylleveranser till industrier och datorhallar är det angeläget att också göra en motsvarande

översyn av regelverket för undantaget för kvotplikt vid värme- och kylleveranser till elintensiv industri.

Analysera en öppning av elcertifikatsystemet för andra länder

Energiföretagen har tidigare påpekat att det finns ett behov av att ta höjd för krav på att öppna upp elcertifikatsystemet för andra länder. Sådana krav kan komma att ställas i den kommande revideringen av förnybarhetsdirektivet. Således behöver denna fråga analyseras.

Behov av ytterligare utredning

Energimyndigheten har själv identifierat ett antal kompletterande utredningar som behöver göras. Energiföretagen har utöver detta identifierat ett behov av kompletterande analys som behöver göras. Vi föreslår således att Energimyndigheten, eller de myndigheter regeringen finner lämpliga ges följande uppdrag:

- Analysera framtida utveckling i energisystemet, med hänsyn tagen till förlängningen av elcertifikatsystemet, särskilt med avseende på tillgången på tillgänglig effekt, och vid behov föreslå åtgärder för att lösa eventuella problem
- Analysera konsekvenserna för elcertifikatmarknaden och elmarknaden av att exkludera anläggningar under 68 kW från elcertifikatsystemet samt föreslå nödvändiga åtgärder
- Utredda utformning av en stoppregel i systemet
- Utredda utformning av en bestämmelse om att stöd inte ska ges vid noll- eller negativa priser
- Utredda begränsning av tid mellan tilldelningsperioder
- Ta fram ett förslag där datorhallar undantas från kvotplikt
- Ta fram ett förslag för konkurrensneutrala villkor avseende kvotplikten för fjärrvärme- och kylföretag som levererar värme till industri och datorhallar
- Ta fram ett förslag där biobränsle i avfall blir elcertifikatberättigat
- Analysera ett eventuellt framtida krav på att öppna upp elcertifikatsystemet för andra länder

Stockholm, som ovan

Pernilla Winnhed
VD Energiföretagen Sverige

Oluf Ulseth
VD Energi Norge