

REMISSYTTRANDE

Till
Energimyndigheten
Eskilstuna

Synpunkter på kontrollstation 2015 för elcertifikatsmarknaden

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, önskar utnyttja möjligheten att ge skriftliga synpunkter på det material Energimyndigheten presenterat med sikte på Kontrollstation 2015 rörande elcertifikatsmarknaden.

Svebios synpunkter i sammanfattning:

- *Analysen av biokraft är obefintlig eller svag. Materialet har en slagsida till förmån för analys av vindkraftsutbyggnaden. Det finns en betydande potential för fortsatt utbyggnad av biokraftproduktion.*
- *Den svenska elpolitiken bör bli föremål för en samlad analys. Den nuvarande politiken skapar ett stort elöverskott som leder till pressade marknadspriser och snedvridningar av konkurrensen på energimarknaden.*
- *För att minska obalansen bör kärnkraftskapacitet läggas i malpåse eller helt avvecklas.*
- *Torbaserad elproduktion bör även fortsatt ha elcertifikat.*
- *Frågan om kvotplikt för industrin bör tas upp i det fortsatta arbetet*
- *Bättre information i systemet bör skapas genom månadsvis redovisning av den kvotpliktiga elanvändningen.*

Stor potential för förnybar elproduktion

Underlaget bekräftar att det finns mycket stor potential att bygga ut förnybar elproduktion i Sverige. Svebio delar den bedömningen. Tillsammans med de andra branschföreningarna har vi presenterat en rapport som visar att Sveriges energiförsörjning till 100 procent kan baseras på förnybara energikällor, och att Sverige kan bli nettoexportör av förnybar el. Den framtida utformningen av styrmedelssystem bör utgå från denna bedömning.

Lite underlag om biokraft

Vi noterar att Energimyndigheten tagit fram mycket underlag kring vindkraft och skriver mycket om detta kraftslag. Däremot ägnas mycket liten uppmärksamhet åt potentialen för och utbyggnaden av biokraftproduktionen.

Svebio är för det fortsatta arbetet berett att, mot rimlig ersättning, bistå Energimyndigheten med underlag och analys av utbyggnadsmöjligheterna för biokraft.

Som det nu är har materialet en kraftig slagsida till förmån för vindkraft. Politik för förnybar el och elcertifikat handlar inte enbart om vindkraft. Tvärtom behöver intermittenta kraftslag som vindkraft och solkraft balanseras dels av sådan kraftproduktion som kan styras, dels av stabil basproduktion som biokraft. Biokraft har stora fördelar i kraftsystemet. Förutom att vara förnybar är produktionen lokaliserad i närheten av stora förbrukningsställen i anslutning till skogsindustrin och stora befolkningskoncentrationer. Det minskar behovet av överföringskapacitet och minskar överföringsförlusterna. Dessutom sker produktionen med tyngdpunkt under vinterhalvåret då också elförbrukningen är som störst.

Analys behövs av den samlade elpolitiken

Kontrollstationen har enligt Svebios uppfattning ett alltför snävt perspektiv, styrt av regeringens uppdrag och direktiv. Det är viktigt att Energimyndigheten tar ett bredare grepp om elpolitiken och utvecklingen på elmarknaden. Om inte detta kan ske inom ramen för kontrollstationen bör det ske i annan ordning.

När elcertifikatsystemet infördes 2003 var syftet dels att uppfylla EU-direktivet om ökad förnybar elproduktion(2001/77/EG), som angav att Sverige skulle öka andelen förnybar elproduktion till 60 procent, inom ramen för en ökad förnybar elproduktion i hela EU. Dels var syftet att öka den förnybara elproduktionen för att, tillsammans med eleffektivisering, möjliggöra en avveckling av kärnkraften i enlighet med folkomröstningen 1980.

Ökad förnybar elproduktion skulle alltså motsvaras av minskad kärnkraftsproduktion. Genom energiuppgörelsen inom regeringsalliansen 2009 ändrades denna inriktning på två sätt. Dels avbröts avvecklingen av den befintliga kärnkraften, dels tillfördes ytterligare elproduktion via ett utvidgat certifikatsystem.

Följden av detta beslut är att det nu sker en mycket omfattande uppbyggnad av överkapacitet i det svenska elsystemet. Detta förstärks av att elanvändningen visar en klart vikande tendens. Sedan ett maximum 2005 på drygt 150 TWh har den inhemska elanvändningen minskat till omkring 141 TWh idag (temperaturkorrigerat). Utvecklingen har under det senaste året förstärkts av nedläggningen av kapacitet i tidningspappersproduktionen.

Lägre volym än i prognoserna

Den sjunkande elanvändningen leder förutom till ökat elöverskott också till att volymen i elcertifikatsystemet är mycket lägre än vad som ursprungligen var tänkt. I prognoserna 2005 (Ds 2005:29) räknade man med en elanvändning på 160 TWh 2012 och en kvotpliktig elanvändning på 107 TWh samma år. Den verkliga elanvändningen blev cirka 142 TWh och den kvotpliktiga elanvändningen blev 91 TWh. Det innebär att den certifikatsberättigade elproduktionen detta ligger nära 3 TWh lägre än som ursprungligen förutsågs. Prognosen för elanvändningen har därefter reviderats ner, men ligger fortfarande omkring 10 TWh över dagens användning för 2020, sannolikt en alltför hög nivå med tanke på den nuvarande trenden. En mer realistisk prognos skulle ge ett lägre utfall även för utbyggnadsprognoserna, om inte 3 kvoterna justeras.

Låga marknadspriser på el snedvrider marknaden

Det politiskt framdrivna överskottet kommer att leda till låga elpriser under många år framöver, med undantag för korta perioder av dålig tillrinning i vattenmagasinen och/eller driftsproblem i kärnkraften. Överskott kommer dock att vara den normala situationen, vilket bekräftas av Energimyndighetens egna prognoser.

Överskottssituationen kommer att förstärkas under de närmaste åren på grund av de stora ökningarna av kvoterna i elcertifikatsystemet och omstruktureringen i skogsindustrin.

De låga elpriserna kan kortsiktigt glädja elkonsumenterna, både privatpersoner och industrier. Men på längre sikt är det en riskfylld politik. Om elpriset under lång tid ligger under den långsiktiga marginalkostnaden för ny elproduktion kommer det att ske en övergång till elanvändning som är långsiktigt ohållbar. Det gäller exempelvis inom bostadsuppvärmning och i transportsektorn.

Låga marknadspriser på el kommer också att drabba alla de företag vars anläggningar fasas ut ur elcertifikatsystemet. Det finns stor risk för att många av dessa avvecklas, och att väl fungerande förnybara produktionsanläggningar inte utnyttjas.

Elcertifikatsystemet leder till snedvridningar av konkurrensen på energimarknaden. De konstlat låga elpriserna innebär en subventionering av elvärme och värmepumpar i förhållande till fjärrvärme och biobränslebaserad uppvärmning. Detsamma gäller konkurrenssituationen med elfordon och drift med biodrivmedel.

Situationen med obalans kan lösas genom olika åtgärder:

- . Utbyggnad av överföringskapacitet för export. Ledtiderna är långa, och lösningen kräver dessutom att det finns en vilja från andra länder att långsiktigt importera från Sverige.

- . Nedläggning av överskottskapacitet i Sverige, exempelvis genom att lägga några kärnkraftsreaktorer i malpåse eller avveckla dem för gott.

- . Utnyttjande av samarbetsmekanismer inom ramen för Förnybarhetsdirektivet. Detta kräver dock ökad fysisk överföring för att ge bättre balans på den nordiska elmarknaden.

En del organisationer och andra aktörer föreslår höjd kvot för elcertifikat så att priset på certifikaten stiger något, men att öka ramen för elcertifikatsystemet utan åtgärder för att skapa balans på marknaden kommer på sikt att leda till ännu större problem, och förstärkt obalans. Nya aktörer kommer att gynnas, medan befintliga producenter av förnybar el kommer att missgynnas. Att ensidigt höja kvoten gör alltså bara ont värre.

Börja diskutera styrmedel för tiden efter 2020

Elcertifikatsystemet är utformat för att stimulera investeringar i ny förnybar elproduktion fram till 2020. Efter denna tidpunkt avslutas utbyggnaden abrupt. Detta är inte rimligt. Kostnaden för förnybar elproduktion sjunker ständigt. Behovet av stöd kommer därmed också att minska, men det kommer ändå att krävas fortsatta stimulanser.

Ett skäl till detta är att elproduktionen inte är belagd med koldioxidskatt, och att det därför saknas ett långsiktigt generellt styrmedel som belastar växthusgasutsläppen och därmed ger förnybara produktionssystem och bränslen fördel. Man kan hoppas att utsläppsrättshandeln så småningom ska ge ett rimligt pris på utsläppen, men inget pekar idag på att så blir fallet. En lösning kan vara att införa ett golvpris för

utsläppsrätter, men det är oklart om det kommer att räcka för att premiera ny förnybar elproduktion. Frågan bör analyseras av Energimyndigheten.

En lösning kan vara att ge ett långsiktigt stöd till förnybar elproduktion (undantaget storskalig vattenkraft), exempelvis genom att tilldela halva certifikat efter utfasning. Om ingen långsiktig lösning utformas för tiden efter 2020 är risken stor att den industri som byggts upp kring förnybara energilösningar kollapsar.

Enligt Svebios uppfattning bör det vara möjligt att inom relativt nära framtiden skapa ett 100 procent förnybart elsystem i Sverige. Men det kräver att styrmedlen utformas för att ge förutsättningar för en jämn utbyggnad även efter 2020.

Potentialen för utbyggd biokraftproduktion

Energimyndigheten berör i sitt underlag mycket lite frågan om fortsatt utbyggnad av biokraft. Den undersökning som genomfördes av Svebio, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme och Skogsindustrierna 2010-2011 visade på en mycket kraftig utbyggnad under åren 2013 – 2016, delvis driven av utfasningen av äldre anläggningar, men också generellt på grund av certifikatsystemets stimulerande effekt. Investeringarna ligger i storleksordningen 30 miljarder kr. Allt tyder på att planerna nu håller på att genomföras i enlighet med vad som kom fram i undersökningen.

En fråga som är öppen är vad som händer efter 2016. Nyinvesteringar kommer troligen att gå ner, men det är också sannolikt att det kommer att ske investeringar som inte redovisades i undersökningen.

Enligt Svebios uppfattning finns det goda möjligheter att fortsätta en utbyggnad av biokraftproduktionen:

- . Ökad elverkningsgrad i nya anläggningar med introduktion av ny teknik baserad på förgasning.
 - . Sambyggnad av fjärrvärmenät för att skapa underlag för större kraftvärmeverk med högre verkningsgrad och bättre ekonomi.
 - . Utveckling av mellan- och småskalig biokraftproduktion.
 - . Bättre utnyttjande av befintliga kraftvärmeverk genom längre driftstider. Kräver användning av restvärme, t ex för industriella processer och pelletsproduktion.
- Enligt Svebios uppfattning borde det vara möjligt att tillföra i genomsnitt 1 TWh ytterligare biokraft per år under en 20-årsperiod.

Torvens ställning i elcertifikatsystemet

Torv är enligt Torvutredningen ett "långsamt förnybart biomassebränsle" och bör hanteras utifrån denna definition. Enligt Svebios uppfattning måste torvbaserad elproduktion även i fortsättningen kvalificera för elcertifikat. Skälen är flera:

- . Precis som EU:s energipolitik bygger på tre ben – klimat/miljö, konkurrenskraft och försörjningstrygghet – bör den svenska energiförsörjningen ta hänsyn även till försörjningstrygghet och inte snävt begränsas till klimataspekter. Torv är ett i huvudsak inhemskt bränsle, och potentialen att utnyttja med inhemsk energitorv är stor. Även om torvnäringen är liten är den lokalt betydelsefull för sysselsättning och ekonomi.
- . Som framgår av Energimyndighetens underlag är torv ett relativt billigt bränsle. Det innebär att torven möter det övergripande målet om konkurrenskraft.
- . Torv har stora fördelar som sameldningsbränsle, vilket är belagt i många studier och genom erfarenhet i branschen. Pannorna blir renare från beläggningar, drift- och underhållskostnader minskar och elutbytet ökar i kraftvärmeverk som använder en viss

andel torv. Att injicera svavel är i pannorna är inget fullgott alternativ. Det är framför allt torvens reaktiva mineraler som har positiv effekt för anläggningarna.

. Det finns mycket stora möjligheter att ta vara på redan dikade torvmarker, som idag läcker växthusgaser. Dessa marker kan efter torvskörden bli sjöar eller andra våtmarker med hög biodiversitet. En strategi bör utformas för att skapa ett sådant klimatanpassat torvbruk.

. Det finns ett egenvärde i att inte ändra villkoren i elcertifikatsystemet, utan ha ett stabilt regelverk. Detta gäller både för torven och för småskalig vattenkraft. Stabila system skapar förutsättningar för långsiktiga investeringar.

. Om elcertifikaten tas bort för torv kommer detta att gynna framför allt kolbaserad produktion, som redan har mycket goda villkor genom lågt marknadspris på kol och lågt priser på utsläppsrätterna.

Import och egenproduktion av torv

Det görs i underlaget stor sak av att det sker en betydande import av energitorv omkring 40 procent av användningen), och att detta "urholkar" regionalpolitiska skäl och motivet försörjningstrygghet.

Vi delar inte denna bedömning. Ett skäl till importen är att det blivit allt svårare att få koncessioner för svensk torvskörd. Den koncessionslagda arealen har minskat betydligt, vilket också framgår av underlaget. Även osäkerheten kring de långsiktiga villkoren för torvnäringen har hämmat utvecklingen i branschen. Med en strategi för klimatanpassat torvbruk skulle de inhemska arealerna för torvbruk kunna öka betydligt och importbehovet minska.

Kvotpliktig elanvändning

Kontrollstationen bör utnyttjas för att åter ta upp frågan om kvotpliktig elanvändning. Elcertifikatsystemet ger som ovan redovisats låga marknadspriser på el, vilket inte minst gynnar industrin. Det är rimligt att också industrins elanvändning är kvotpliktig. Det skulle sänka kostnaden för alla övriga användare och öka handelsvolymen i systemet. Industrin har ändå fått minskade kostnader genom de lägre elpriserna som systemet orsakat.

Ökad information om elanvändning i systemet

När det gäller utbudet i systemet redovisas den certifikatberättigade elproduktionen månadsvis. När det gäller efterfrågan framgår denna endast en gång per år när certifikaten annulleras. För att skapa bättre transparens och balans mellan köpare och säljare av certifikat borde man införa ett system som ger lika god information om efterfrågan som om utbud, dvs redovisa kvotpliktig elanvändning månad för månad, eller åtminstone varje kvartal. Om man enligt tidigare stycke inför kvotplikt för all inhemsk elanvändning skulle detta inte vara något problem.

Statistik för förnybar elproduktion

När nu stora delar av den förnybara elproduktionen fasis ur elcertifikatsystemet förloras en viktig informationskälla för statistik över förnybar elproduktion. För vindkraft och vattenkraft finns tillförlitlig månadsstatistik, men för bränslebaserad kraft

släpar statistiken efter. Energimyndigheten bör som statistikansvarig myndighet för energisektorn se till att det tas fram en löpande månadsstatistik för all förnybar elproduktion. Det är angeläget att man för alla kraftslag skiljer på förnybar och icke-förnybar produktion och att man i redovisningen av statistiken tydligt anger biokraft.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
VD

Kjell Andersson
Näringspolitisk chef