

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2016-11-25

REMISSYTTRANDE

M2016/01587/Ee

Till
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över Energimyndighetens rapport kontrollstation 2017 för elcertifikat - Delredovisning 2 och förslag på kvoter för 18 TWh till 2030 (ER 2016:19)

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade rapport och vill framföra följande:

Svebios synpunkter i sammanfattning

- . Svebio avvisar förslaget att fortsätta elcertifikatsystemet med i huvudsak oförändrat regelverk efter 2020. Regelverket bör istället förändras så att det belönar tillgång till effekt, och inte bara elproduktion. En sådan inriktning har lagts fast i ramöverenskommelsen från juni 2016 mellan en bred politisk majoritet av fem partier.*
- . Svebio har presenterat ett konkret förslag till hur en sådan förändring av elcertifikatsystemet kan ske. Förslaget har delgetts Energimyndigheten men finns inte kommenterat i rapporten (det biläggs detta yttrande).*
- . Utan en förändring av elcertifikatsystemet kommer volatiliteten att öka, både vad gäller elproduktionen, som blir allt mer kortsiktigt väderberoende, och elpriset, som tidvis kommer att gå mot noll och vid andra tillfällen bli mycket högt. Skälet till detta är att variationen ökar men helt utan korrelation till efterfrågan på elmarknaden. Att underlåta att förändra elcertifikatsystemet ger därför onödigt ökade kostnader på två sätt. Dels kostnader för ökad ledningskapacitet för att leda bort icke efterfrågad elproduktion, dels nytt stödbehov för att tillfredsställa elbehovet då det är kallt och inte blåser.*
- . Genom den kraftigt ökade produktionskapaciteten kommer vi att få ett bestående produktionsöverskott med pressade elpriser, som inte motsvarar de långsiktiga marginalkostnaderna för ny elproduktion. Det kommer att leda till krav på bestående subventioner för ny produktion, samtidigt som befintlig, väl fungerande förnybar produktionskapacitet avvecklas eller utnyttjas dåligt.*
- . Överskottet och de låga priserna skapar på kort och mellankort sikt en snedvriden konkurrenssituation mellan el och andra energibärare, vilket leder till felinvesteringar som inte är långsiktigt hållbara.*

Fullfölj ramöverenskommelsen beträffande effekt

I Ramöverenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna från juni 2016 finns flera formuleringar som har direkt relevans för elcertifikatsystemets utformning:

”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. Ett viktigt steg bör vara att se över regelverk på energiområdet och modifiera dem så att de är anpassade till effektutmaningen.”

”Effektfrågan är viktig att beakta när det gäller utbyggnad av förnybar elproduktion. Hänsyn bör tas till behoven under hela året och situationer med låga elpriser. Denna fråga får berörda myndigheter i uppdrag att analysera.”

Vi anser att den här angivna inriktningen är riktig, men att den inte fått genomslag i Energimyndighetens förslag, som över huvud taget inte tar upp frågan om tillgång till garanterad och styrbar effekt. Vi anser att en förnyad analys bör göras för att klarlägga hur man kan genomföra ramöverenskommelsen beträffande effekt inom elcertifikatsystemet.

Övergripande synpunkter – utvecklingen på elmarknaden

Genom elcertifikatsystemet har stora volymer ny förnybar elproduktion tillförts från 2003 till idag. Genom samarbetet med Norge och genom de svenska ambitionshöjningarna i energibeslutet 2009 och efter valet 2014 har elcertifikatsystemet fått allt större volym och tillförseln av ny produktion har ökat kraftigt. Samtidigt har elanvändningen minskat med omkring 10 TWh. Effekten har blivit ett överskott på den svenska elmarknaden med en elexport som 2015 låg på 22 TWh, den största elexporten någonsin. Överutbudet har också pressat marknadspriserna på el. Vid tidpunkter med god tillgång på vind har marknadspriset ibland sjunkit till bara några få öre/kWh. Medelpriset på marknaden låg 2015 omkring 20 öre/kWh. Det priset ligger långt under kostnaden för ny elproduktion.

För att minska överutbudet och stabilisera marknaden har kraftbolagen beslutat att lägga ner fyra kärnkraftsreaktorer. Men även efter denna åtgärd kommer det att finnas ett överutbud av elproduktion, sett över hela året. Samtidigt innebär nedläggningen av reaktorerna att tillgången på säker effekt sjunker. Tillgången till produktionskapacitet är mer än tillfredsställande medan tillgången till effektkapacitet har försämrats.

Det är mot den här bakgrunden Svebio hävdar att elcertifikatsystemet måste styras om så att det stimulerar tillgången till effekt och inte enbart belönar produktion.

Energimyndighetens rapport bekräftar denna bild av utvecklingen på elmarknaden när man skriver att ”Sverige idag har ett elöverskott som förväntas öka ytterligare med en ökad ambition”. Man konstaterar att inga större nedläggningar av befintliga anläggningar förväntas ske förrän i slutet av 2020-talet. Detta är också motivet för att föreslå en ”baktung kvotkurva”. Energimyndigheten drar emellertid ingen slutsats om behovet av att minska överutbudet och stabilisera marknaden på kort sikt. Ett alternativt sätt att hantera situationen kunde vara att avveckla ytterligare kärnkraftskapacitet, men att samtidigt stimulera investeringar i kraftslag som kan garantera effekt, i första hand biokraft.

Marknadsanpassning och teknikneutralitet

I kapitel 5, Diskussion, hävdar Energimyndigheten att elcertifikatsystemet ska vara marknadsbaserat och teknikneutralt, samt fungera både på kort och på lång sikt.

Elcertifikatsystemet är i grunden varken helt marknadsanpassat eller teknikneutralt. Det kan inget politiskt konstruerat stödsystem vara.

Systemet är marknadsanpassat i den meningen att certifikaten fritt kan handlas på marknaden, vilket ger ett pris och ett incitament för investeringar i ny produktion. Men systemet snedvrider samtidigt marknaden genom att ensidigt tillföra ny subventionerad produktionskapacitet. Det pressar marknadspriset på el långt under den nivå som skulle gälla på en fri marknad med balans mellan utbud och efterfrågan.

Tilldelningen av certifikat oberoende av efterfrågan på el och oberoende av marknadspriset kan inte heller betraktas som marknadsmässig.

Systemet är teknikneutralt i den meningen att alla förnybara elproduktionskällor behandlas lika, även om vissa ges kompletterande förmåner (exempelvis solkraft, biogaskraft, och i framtiden också havsbaserad vindkraft om ramöverenskommelsen fullföljs i denna del). Men eftersom olika energislag ger olika systemfördelar, och dessa inte belönas, kan systemet inte betraktas som fullt ut teknikneutralt. Energislag som kan erbjuda styrbar effekt har ingen fördel i systemet.

Svebios förslag på reformering av elcertifikatsystemet

Svebio har presenterat ett förslag på hur elcertifikatsystemet kan reformeras för att premiera planerbar och styrbar kraftproduktion. Förslaget har också lämnats till Energimyndigheten.

Förslaget innebär att produktionsanläggningar som tas i drift efter 2020 erhåller elcertifikat endast under vintermånaderna (december – mars) och i förhållande till det aktuella kraftslagens förmåga att producera el då effektbalansen i kraftsystemet är ansträngd. Detta åstadkommes genom att man använder olika tilldelningsfaktorer för de olika kraftslagen. Som tilldelningsfaktorer används lämpligen de tillgänglighetsfaktorer som Svenska kraftnät använder i rapporten *Kraftbalansen på den svenska elmarknaden vintrarna 2014/2015 och 2015/2016*, vilket bland annat innebär att faktorn 0,90 används för kraftvärme och 0,11 används för vindkraft. Konkret innebär detta att ett kraftvärmeverk som producerar 100 MWh el erhåller 90 elcertifikat medan ett vindkraftverk som producerar 100 MWh el erhåller 11 elcertifikat, det vill säga, styrbar kraft (kraftvärme) ges ett högre stöd än icke styrbar kraft (vindkraft). Att reformera elcertifikatsystemet enligt Svebios förslag ligger helt i linje med skrivningarna i ramöverenskommelsen om den framtida energipolitiken (se ovan). Det är dessutom mycket enkelt, rent tekniskt, att göra förändringen i kontoföringssystemet CESAR.

Svebios förslag på reformering av elcertifikatsystemet innebär ett minimalt ingrepp i ett existerande styrmedel och som skulle minska risken för effektbrist i kraftsystemet. Svebio tycker att det är mycket märkligt att Energimyndigheten överhuvudtaget inte har uppmärksammat förslaget. Parallellt med att Energimyndigheten arbetat med Kontrollstation 2017 har Energikommissionen tittat på möjligheten och nödvändigheten att införa någon form av kapacitetsmarknad parallellt med - eller i stället för - den nu rådande marknadsregimen (energy-only). Svebios förslag på reformering av elcertifikatsystemet skulle kunna vara lösningen på effektproblematiken och således undanröja behovet av att införa en kapacitetsmarknad. Som expertmyndighet måste Energimyndigheten ta fasta på detta och på eget initiativ göra en konsekvensanalys av förslaget.

Effekter av överutbudet och de låga elpriserna

Överutbudet och de låga elpriserna kommer med den nuvarande politiken att bestå under lång tid. Låga elpriser uppskattas av användarna, av hushållen och av elanvändande företag, men de låga priserna har också negativa effekter:

. Priserna motsvarar inte kostnaderna för ny elproduktion, och ger också mycket dålig kostnadstäckning för befintlig elproduktion. Det leder till ett varaktigt behov av att subventionera nyproduktion. Utvecklingen borde gå i motsatt riktning: subventionerna borde avvecklas för att skapa en sund marknad.

. Befintliga anläggningar, och särskilt de som fasas ut ur elcertifikatsystemet, kommer att avvecklas trots att de är tekniskt i gott skick. Energimyndighetens rapport bekräftar att en betydande del av den nya kapacitet som byggs ut genom elcertifikatsystemet motsvaras av kapacitet som läggs ned. Detta innebär en betydande kapitalförstöring.

. De låga elpriserna slår särskilt hårt mot biokraftsanläggningarna, som har en bränslekostnad som idag ofta ligger nära eller över elprisnivån.

. De låga elpriserna ger också en betydande värdeminskning för de berörda företagen.

. Konstant låga elpriser innebär också att el konkurrerar ut andra energibärare och alternativ, exempelvis inom uppvärmning, särskilt fjärrvärme och biobränslen. Det är redan idag ofta lönsamt att använda elpannor i fjärrvärmesystem, dvs att subventionerad el till en kostnad av 50 öre/kWh slår ut träbränsle till en kostnad av 20 öre/kWh.

. De låga priserna leder också till minskad lönsamhet för energieffektivisering.

På sikt måste elpriset upp till en nivå som motsvarar kostnaden för ny elproduktion.

Många av de investeringar som gjorts grundat på dagens mycket låga elpriser kommer då att bli olönsamma.

Konkreta förslag i utredningen

Baktung kvotkurva

Energimyndighetens förslag om en så kallad "baktung kvotkurva" bekräftar att det finns betydande problem med att tillföra ytterligare ny kapacitet i början av 2020-talet. Slutsatsen borde vara att endera avråda från att tillföra 18 TWh ny kapacitet eller att föreslå ytterligare avveckling av kärnkraft istället för att investera i alla sex återstående reaktorer.

Begränsning av ny tilldelningsperiod

Vi avvisar förslaget om att införa en tidsgräns på 20 år från tidigare tilldelning av elcertifikat. Förslaget motiveras med att man vill förhindra att en fungerande anläggning tas ur drift för att ersättas med en ny, certifikatsberättigad anläggning. Att detta kan vara lönsamt beror på systemets konstruktion, som innebär att en utfasad anläggning som fortfarande producerar miljövänlig el inte berättigar till någon fortsatt ersättning för miljönyttan. Genom överkapaciteten, delvis orsakad av elcertifikatsystemet, får denna anläggning ett lågt marknadspris för sin elproduktion. Med en bättre balans på elmarknaden och ett högre marknadspris skulle dessa anläggningar sannolikt kunna drivas vidare.

När elcertifikatsystemet infördes föreslog Svebio att man borde ge reducerat elcertifikat under en längre period, motsvarande teknisk livslängd, för att förhindra utslagning av fungerande förnybar produktionskapacitet.

Det finns också svårigheter att bedöma vilka anläggningar som inte skulle kunna få ny tilldelning av certifikat och omfattas av tidsgränsen. Investering i ett nytt biokraftvärmeverk kan motiveras även av ökat behov av kapacitet i fjärrvärmemarknaden.

Ingen tilldelning av certifikat när priset är noll eller lägre

Förslaget är ett första steg till anpassning av systemet till marknaden och efterfrågan på el. Idag finns ingen sådan koppling, utan elcertifikat tilldelas oberoende av behovet av el och efterfrågan återspeglad i priset. Vid nollpris finns ingen köpare och vid pris under noll får man betala för att bli av med sin el. Det är orimligt att under sådana omständigheter dessutom få en subvention.

Man borde gå längre än så och neka certifikat även vid låga prisnivåer. Ett alternativt förslag är att inte tilldela certifikat när prisnivån på el ligger under certifikatspriset, eller att införa en regel om att stödet aldrig kan vara högre än elpriset, om detta är administrativt möjligt.

Elcertifikat för mikroproduktion

Vi stödjer förslaget om att sätta en nedre gräns för mikroproduktion för berättigande till elcertifikat, men vi anser att gränsen bör sättas för normalårsproduktion. Det skulle gör att produktionsanläggningar med längre driftstider kan klara gränsvärdet.

När det gäller produktion av solkraft bör man klarlägga effekterna av dubbla styrmedel och påverkan på elcertifikatsystemet om volymerna ökar kraftigt.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
VD

Kjell Andersson
Näringspolitisk chef