

Remissyttrande över Energikommisionens betänkande (SOU 2017:2)

Svebio har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade betänkande och vill framför följande:

Svebio är kritiskt till Energikommisionens förslag på flera punkter och kräver förändringar för att åstadkomma en bättre marknadsbalans i den svenska elförsörjningen. Svebios styrelse har antagit följande uttalande som sammanfattar vår syn på Energikommisionens förslag:

Energiöverenskommelsen måste justeras!

Svebio, Svensk Bioenergiföreningen, stöder ramöverenskommelsen om den framtida energipolitiken som i juni 2016 förhandlades fram av fem av riksdagens partier. Energibranschen har länge efterfrågat en sådan bred överenskommelse. Vi anser dock att vissa delar av överenskommelsen måste justeras till den uppkomna situationen på elmarknaden. Om inte det görs riskerar genomförandet att bli alltför kostsamt för energibranschens aktörer och för svenska skattebetalare och konsumenter.

Svebio stöder målet om ett 100 % förnybart elsystem 2040. Men energiöverenskommelsen driver nu mot ett alltför stort överskott av el på marknaden, vilket också flera andra aktörer påpekat de senaste veckorna. Sedan januari har priset på elcertifikat fallit kraftigt. Det gör att aktörer som har investerat i anläggningar för produktion av förnybar el har fått – och med åren kommer att få – en väsentligt försämrad lönsamhet. Detta kommer att leda till nedskrivningar och konkurser i en rad företag som levererar förnybar el om inga åtgärder vidtas.

Svebio föreslår följande konkreta justeringar i energiöverenskommelsen:

- En ordnad avveckling av ytterligare två reaktorer – Av de sex reaktorer som kvarstår 2020 ges två dispens från säkerhetsuppgaderingar med motprestation att de avvecklas i mitten av 2020-talet.
- En sansad utbyggnad av förnybar elproduktion – Minska ambitionshöjningen i elcertifikatsystemet från 18 TWh till hälften. Låt elkonsumenternas efterfrågan och marknadspriser i högre grad styra utbyggnaden av ny förnybar elproduktion så att anläggningar som kan möta samhällets behov byggs.

Utöver detta anser Svebio att man måste göra praktisk politik av överenskommelsens samtliga delar. Man måste säkerställa att fjärrvärmens konkurrenskraft inte äventyras och man måste se över regelverken på energiområdet och anpassa dem till effektutmaningen.

Att göra investeringar i en elmarknad med överskott innebär höga kostnader av flera orsaker:

- Investeringskostnaden är hög men värdet på den el som produceras är lågt. Det är bättre att avvakta med nyinvesteringar tills behov uppstår.
- Överskott av el måste ledas bort i elledning. Överskottet tvingar staten att bygga fler elledningar.

- Kärnkraften ska avvecklas på sikt. Man bör inte orsaka ett överskott av el som medför investeringar i ökad elkonsumtion innan reaktorer avvecklas, vilket i förlängningen riskerar stigande elpriser i en underskottsmarknad.
- Om elcertifikatsystemet inte justeras så att det premierar investeringar i garanterad effekt måste staten senare återkomma med andra styrmedel som ger investeringar i effekt.

Sammanfattningsvis innebär Svebios förslag att befintliga vindkraftföretag har möjlighet att överleva, lägre kostnader för nätutbyggnad, lägre kostnader för ny förnybar elproduktion, minskade kostnader i säkerhetsuppgraderingar, bättre överensstämmelse mellan produktion och konsumtion av el, något högre elpriser samt bättre utnyttjande av befintliga kraftvärme- och fjärrvärmeverk.

Kort sagt; ett balanserat genomförande av energiöverenskommelsen, mot ett 100 procent förnybart elsystem.

(Mot punkt 1 i uttalandet har Vattenfalls representant i styrelsen reserverat sig)

Övriga synpunkter

Allmänt om Energikommissionen

Energikommissionens betänkande handlar i huvudsak om elpolitik, inte energipolitik generellt. Det är en brist, särskilt som elmarknaden är nära sammanlänkad med värmemarknaden, genom den omfattande användningen av elvärme i Sverige, och med transportmarknaden genom en begynnande elektrifiering.

Det hade mot den bakgrunden varit en fördel om utredningen hade gjort en analys också av värmemarknadens och transportsektorns utveckling och inte minst gjort en konsekvensanalys kring hur utredningens förslag påverkar dessa delar av vår energiförsörjning (vi återkommer nedan till vår syn på konsekvenserna för värmemarknaden).

Bakgrund – allmänt om elpolitiken

Den svenska energipolitiken och särskilt elförsörjningen har präglats av motsättningar främst om kärnkraftens roll i energisystemet. Efter folkomröstningen 1980 fattades ett beslut om att avveckla kärnkraften till 2010, men detta beslut frångicks och ersattes med en politik för en gradvis avveckling, samtidigt som man med olika styrmedel introducerade förnybar elproduktion och genomförde program för effektivisering av elanvändningen. Inriktningen var fram till 2009 att man skulle avveckla kärnkraft i samma utsträckning som man kunde ersätta den med förnybar elproduktion och effektivisering. Elcertifikatsystemet var en del av denna strategi, efter att man tidigare arbetat med direkta investeringsstöd.

Denna strategi frångicks med 2009 års energibeslut, då man dels beslutade att behålla befintlig kärnkraft (avskaffa avvecklingslagen) och öppnade för ny kärnkraft, dels kraftigt utökade elcertifikatsystemet. Efter regeringsskiftet 2014 har den linjen fullföljts med ytterligare utökning av elcertifikatsystemet, utan koppling till avveckling av kärnkraft. Genom det gemensamma elcertifikatsystemet med Norge har tillförseln av ny förnybar produktionskapacitet ytterligare ökat.

Ramöverenskommelsen i juni 2016 fullföljer samma politik: fortsatta investeringar både i ny förnybar elproduktion genom utökning av elcertifikatsystemet och fortsatta investeringar i kärnkraften.

Denna politik "att satsa på bägge hästar" har överbryggat politiska motsättningar mellan partierna, men har samtidigt skapat en överskottsmarknad med pressade elpriser. Vinnare är de politiska partierna och elkonsumenterna. Förlorare är elproducenterna och främst de elproducenter som gjort investeringar inom ramen för elcertifikatsystemet.

De mycket låga elpriserna och behovet av nyinvesteringar i säkerhetshöjande teknik har gjort att kärnkraftsproducenterna nu genomför en avveckling av fyra reaktorer motsvarande en tredjedel av kapaciteten. Genom avskaffandet av effektskatten på kärnkraft blir det möjligt att driva återstående reaktorer vidare, men det är oklart om detta kan ske med lönsamhet, trots skattebefrielsen. Elöverskottet består, trots avvecklingen, och elpriserna blir fortsatt mycket låga.

Vi har från Svebios sida under många år varnat för konsekvenserna av denna utveckling. Vår analys av Energikommissionens arbete och resultat är att man prioriterat att göra en politisk uppgörelse som minskar spänningarna i energipolitiken och därmed i politiken i stort, men att detta skett till priset av en väl fungerande elmarknad.

Konsekvenser för värmemarknaden

Kapitel 8, Konsekvensanalys, innehåller ingen analys av konsekvenserna för värmemarknaden och dess aktörer. Energikommissionens förslag utgår från att har bestående låga elpriser och förslagen har alla en prissänkande effekt.

För värmemarknaden får detta följande effekter:

- . Konkurrensförmågan stärks för elvärme och värmepumpar i förhållande till alla andra energialternativ, främst fjärrvärme och individuell biobränslevärme. Detta tvärt emot formuleringen i ramöverenskommelsen om att "en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och en minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar."

- . Energieffektivisering blir mindre lönsam och många effektiviseringsåtgärder kommer inte att genomföras. Elanvändningen blir onödigt stor, både för uppvärmning och varmvatten.

- . Investeringarna i effektiva kraftvärmeverk bromsas och nya anläggningar kommer att byggas som rena hetvattenpannor utan elproduktion.

- . Elpannor kan återkomma i fjärrvärmesystemen eftersom el är mycket billigare än värmeförbrukningen.

- . Användningen av avfall och biobränslen minskar.

- . Sammantaget innebär det att högvärdig energi, el med hög exergi, i stor utsträckning används för lågvärdig värmeanvändning, och tränger undan energisystem som kan ta vara på samhällets avfalls- och restprodukter.

Effektfrågan

I ramöverenskommelsen framhålls behovet av att styra efter effekt och inte enbart produktion:

"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 efter effektutmaningen. Hit hör såväl frågor rörande marknadsdesign som insatser på produktions-, överförings-, och efterfrågesidan.” Detta ställningstagande har inte följts upp i slutbetänkandet, och det saknas konkreta förslag om hur effektfrågan ska lösas.

Svebio har vi lämnat ett konkret förslag till Energikommissionen och till Energimyndigheten om hur elcertifikatsystemet skulle kunna förändras så att det ger bättre villkor för elproduktion som ger garanterad effekt i förhållande till variabel icke-styrbar elproduktion. Det är mycket angeläget att denna fråga får en fungerande lösning. Annars är risken stor att staten om några år tvingas införa ytterligare ett stödsystem för att klara effektbehovet.

Vi vill i sammanhanget framhålla biokraftens fördelar med att kunna fungera både som baskraft och som balanskraft inom en 100 procent förnybar elproduktion.

Synpunkter på utredningens konkreta förslag

7.2.1 Energipolitiska mål

Det är givetvis inte möjligt att samtidigt ha en 100 procent förnybar elförsörjning 2040 och tillåta fortsatt användning av kärnkraft, och rentav öppna för nya kärnkraftsinvesteringar, eftersom kärnkraft inte är förnybar.

Vi anser inte att energieffektivisering bör målsättas. I ett energisystem med 100 procent förnybar energi med nollutsläpp av klimatgaser bör nivån på energianvändningen styras av kostnad och lönsamhet. Det finns ingen ”absolut rätt energianvändning”. Vi är övertygade om att energianvändningen i samhället, både i absoluta tal och i relation till BNP och per capita, kommer att minska med teknikutveckling, men detta bör ske inom ramen för en fri marknadsekonomi med starka miljöstyrmedel, och inte utifrån planhushållning med fasta mål och sektorsstrategier.

7.2.2 Förnybar energi

Vi delar utredningens bedömning att det svenska energisystemet ska vara 100 procent förnybart.

Samtidigt motsätter vi oss en höjning av ramen för elcertifikat med 18 TWh till 2030 om detta sker med oförändrade villkor, och samtidigt som två tredjedelar av kärnkraftskapaciteten finns kvar (se inledningen av vårt yttrande). Energimyndigheten bekräftar problemen med denna lösning genom att föreslå en baktung kvotkurva, där man håller nere utbyggnaden i början av 2020-talet. Trots denna lösning räknar man med låga elpriser under en lång tid och utslagning av produktionsanläggningar.

Vår uppfattning är att utbyggnaden av elcertifikatsystemet bör begränsas, samtidigt som ytterligare kärnkraft tas ur drift, för att skapa bättre balans på elmarknaden.

Elcertifikatsystemet måste också förändras för att bättre stödja garanterad effekt.

Vi motsätter oss förslaget att slopa anslutningsavgifter för havsbaserad vindkraft. Som framgår av kapitel 8, Konsekvensanalys, leder detta till lägre pris på elmarknaden vilket drabbar alla övriga producenter. Vi anser att olika alternativ för ny förnybar elproduktion ska konkurrera på lika villkor, inom elcertifikatsystemet eller i framtiden på en fri marknad.

Ett måttligt elöverskott kan ge exportintäkter för Sverige, men ett stort kontinuerligt elöverskott är ett symptom på en elmarknad i obalans med mycket låga elpriser. Inga

länder kommer att planera för varaktigt importbehov av el, varför exportmarknaden kan bli begränsad och priset lågt.

Bedömningen att en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning för uppvärmning är en förutsättning för att klara värmeförsörjningen kalla vinterdygn är riktig, men utredningen har inga konkreta förslag om hur detta ska nås. Tvärtom leder utredningens förslag till att fjärrvärmens konkurrenskraft och att elvärmen gynnas genom de låga elpriserna.

7.2.3 Kärnkraft

Avskaffandet av effektskatten på kärnkraft kan inte garantera lönsamhet för de återstående sex reaktorerna. Vi motsätter oss inte att skatten avskaffas, men föreslår att ytterligare någon eller ett par reaktorer ställs av i början av 2020-talet, samtidigt som utbyggnaden av elcertifikatsystemet begränsas.

Vi noterar att frågan om utökat ansvar för radiologiska olyckor ansågs vara regelrad redan vid energibeslutet 2009, men inte trätt i kraft. Principen måste vara att alla energislag bär sina egna miljö-, risk-, och avfallskostnader. Detta kommer inte att vara fallet för kärnkraften även med den förändring som nu föreslås.

7.2.4 Vattenkraft

Om Svebios förslag om elcertifikatsystemets och kärnkraften genomförs kommer elprisnivån att stiga under de kommande åren. Då kommer återinvesteringar i vattenkraft att bli möjliga även utan skattenedsättning. Det är rimligt att ägarna till vattenkraft gör avsättningar för reinvesteringar på samma sätt som andra företag. Med en normal elprisnivå motsvarande långsiktiga marginalpriser på ny el kommer det att vara möjligt för vattenkraftsproducenterna att betala den fastighetsskatt som hittills utgått. Vårt förslag är att skattesänkningen utformas som en tillfällig skatterabatt, förslagsvis under fem år.

Utredningen har positiva skrivningar om villkoren för småskalig vattenkraft, men vi kan inte se att utredningen presenterar konkreta förslag om hur detta kan ske. Vi föreslår att regeringen skyndsamt utreder frågan.

7.2.5 Småskalig produktion

Förslaget inkluderar en rad olika önskemål och saknar precision. Vi vill tillägga det angelägna i att utveckla småskalig produktion av biokraft, som är styrbar och skapar lokal ekonomisk utveckling och sysselsättning.

7.2.6 Användning och energieffektivisering

Vi stödjer förslaget om att återföra ett PFE-program för den tunga industrin. Detta mot bakgrund av att ETS ännu inte gett tillräckliga kostnadssignaler för effektivisering.

Vi anser inte att man ska utreda eller introducera vita certifikat. Den höga svenska koldioxidskatten och den höga elskatten är tillräckligt effektiva styrmedel för effektivisering i sektorerna utanför ETS. Ett system med vita certifikat är i jämförelse med dessa generella styrmedel en komplicerad omväg till åtgärder.

Vi instämmer i bedömningen att systemgränsen för Boverkets byggregler och definitionen för nära-noll-energihus ska vara använd energi, inte levererad energi.

7.2.7 Överföring

Omställningen av energiproduktionen till mer variabel elproduktion och överskottsmarknad ställer krav på nätutbyggnad. Man måste notera att denna utbyggnad ska betalas, och det blir i slutändan elkunderna som får betala via de fasta avgifterna. Sverige har redan idag goda förbindelser till grannländerna – 26 procent av den inhemska produktionskapaciteten – och klarar EU:s mål med marginal. För den nordiska elmarknaden är det emellertid angeläget att bygga ut förbindelserna mot främst Storbritannien och Tyskland för att kunna leverera el till bra pris och kunna utnyttja den balansering som kan ske gentemot vattenkraften. Ur klimatsynpunkt är det också angeläget att förstärka förbindelsen till Polen.

7.2.8 Elmarknadens utveckling

Kommissionen skriver mycket om förändringarna på marknaden med anledning av den ökande andelen variabel elproduktion, men drar inga slutsatser. Man gör inte heller här någon uppföljning av ställningstagandet om effekt i ramöverenskommelsen. Man har inte heller noterat att "vinden är vindens största fiende"; med en hög andel vindkraft i systemet kommer produktionen av vindkraft att pressa priset när det blåser mycket. I sämsta fall kan priset hamna på eller under noll. Situationen kan bli särskilt besvärande blåsiga och soliga sommardagar då elefterfrågan dessutom är låg. Det drabbar då också producenter av solkraft.

Kommissionen nämner ellagring som ett sätt att möta variabiliteten. Vi vill framhålla att energilagring i biobränslen är ett billigt och enkelt sätt att lagra energi, utan energiförluster. Produktionen av biokraft kan därefter styras till tillfällen med högt elbehov och högt pris.

7.2.9 Forskning

Vi vill framhålla betydelsen av att utveckla teknik för effektiv biokraftproduktion som en del av ett 100 procent förnybart elsystem. Det finns stora behov av att utveckla och demonstrera både småskalig biokraftteknik och storskalig teknik med hög elverkningsgrad, typ top-spool.

7.2.10 Finansiering

Vi har ingen synpunkt på finansieringen, men noterar att hushållskunderna får betala för de stora skattesänkningarna för kärnkrafts- och vattenkraftsproducenterna. Med Svebios linje med en mer balanserad elmarknad skulle konsumenterna få ett högre elpris, men lägre elskatt, samtidigt som alla elproducenter skulle få bättre betalt för sin produktion.

7.2.11 Genomförande och uppföljning

Vi noterar att genomförandegruppen i huvudsak ska arbeta med elmarknadens utveckling. Det innebär att man också i fortsättningen har mindre fokus på värme- och transportmarknaderna i energipolitiken. Det är en olycklig begränsning. Det tål att upprepas att energi är mer än el. Lösningen med en genomförandegrupp riskerar också

att cementera de kompromisser som gjorts i ramöverenskommelsen, även om man finner att en del av dem inte är bra. Det är angeläget att genomförandegruppens partier är beredda att då ifrågasätta det man kommit överens om.