

Er ref: M2018/02927/Ee

Anna Carlsson

anna.m.carlsson@regeringskansliet.se

08-405 33 32

Vår ref: R2018:65

Anna Holmberg

anna.holmberg@skogsindustrierna.se

072-722 72 44

Svar på remiss av Energimyndighetens rapport Kontrollstation 2019 för elcertifikatssystemet (ER 2018:25)

Sammanfattning

Skogsindustrierna tackar för möjligheten att svara på remissen.

Vi avstyrker Energimyndighetens förslag, eftersom vi bedömer att det riskerar att ha en kraftig negativ påverkan på våra medlemmars möjlighet att bygga en stark bioekonomi och fortsätta sin framgångsrika och konsekventa utbyggnad av mer förnybar el.

Vi ser ett flertal brister med förslaget:

1. Energimyndigheten har inte korrekt tolkat sitt uppdrag.
2. Ett datumstopp 2030 skadar investerarens tilltro till systemet.
3. Resonemanget bakom förslaget är alltför vindkraftsinriktat.
4. Den norska stoppregeln verkar ha begränsat myndigheternas analysarbete.
5. Mycket framhålls som krångligt med alternativa förslag, medan invändningar mot den föreslagna stoppmekanismen avvisas relativt lättvindigt.
6. Förslaget riskerar att skapa mycket onödig administration i många år.

Vi rekommenderar att förslaget dras tillbaka och omarbetas.

Elcertifikatssystemet bidrar till tillväxt i världens bioekonomi

Med välskötta skogar och en skogsindustri av världsklass som grund har Skogsindustrierna ställt upp en offensiv vision: att skogsnäringen driver tillväxt i världens bioekonomi. En bioekonomi utgår från förnybara råvaror som används på ett hållbart sätt. Bioekonomi bidrar till att bryta dagens fossilbaserade ekonomi och till att uppnå EU:s och Sveriges klimatpolitiska målsättningar.

De biobaserade produkter svensk skogsindustri redan idag tillverkar – främst sågade trävaror, massa, papper och kartong – kommer fortsatt att utgöra basen under åtskilliga år framöver, men mycket utvecklingsarbete pågår för att ta fram förbättrade och nya produkter. Utöver dessa produkter är våra medlemmar också växande producenter av förnybar el i form av bio-, vind- och vattenkraft. Vidare säljer våra medlemmar biomassa till andra som producerar el i framförallt kraftvärmesektorn.

För att framtidssatsningar ska kunna finansieras, både vad gäller nya biobaserade produkter och ökad produktion av förnybar el, krävs en politik som leder till att svensk skogsindustris internationella konkurrenskraft är stark. Detta eftersom skogsindustriföretagen exporterar över 80 procent av det de tillverkar i Sverige och priset på produkterna sätts i tuff internationell konkurrens.

Elcertifikatssystemets utformning är en av de parametrar som definierar konkurrenskraften och därmed bidrar till att skogsindustrin ges realistiska möjligheter att skapa tillväxt i världens bioekonomi.

Svensk skogsindustri bidrar stort med förnybar el och biomassa

I dagsläget producerar svensk skogsindustri i storleksordningen åtta till nio terawattimmar (TWh) förnybar el per år. Därutöver säljer våra medlemmar också ca 32 TWh (2017) biomassa till andra som producerar förnybar el, framförallt i kraftvärmesektorn. Vår industri är därmed starkt bidragande till Sveriges höga andel förnybart och till att Sverige ska kunna bli världens första fossilfria välfärdsnation.

En övervägande del av vår egen producerade el är biokraft – i dagsläget minst sex TWh - vilken produceras på de skogsindustriella produktionsanläggningarna, de så kallade bruken. Strax över en TWh är vattenkraft, vilken produceras i anläggningar som oftast inte ligger på bruken men som ägs av skogsindustriella företag. Resterande mängd är vindkraft, där produktionen företrädesvis sker på bruksområde eller på skogsmark ägd av företagen. Mängden förnybar el förväntas öka under de närmaste åren tack vare investeringar som gjorts i närtid.

Det mesta av biokraften förbrukas lokalt på den plats där den tillverkas istället för att el köps in från nätet. En majoritet av bruken är trots sin egenproduktion fortsatt nettoköpare av el, men ett mindre antal är nettoexportörer, det vill säga att de lokalt tillverkar mer än de själva behöver och säljer överskottet till nätet.

Oavsett om den kraften används lokalt eller inte innebär skogsindustrins produktion att elsystemet som helhet avlastas. Tack vare att bio- och vattenkraft dominerar bidrar vår produktion inte bara till energibalans på helår, utan också till att effektbalansen kan upprätthållas och att det finns nog med systemtjänster i elsystemet.

Tidigare har ett stort antal av våra medlemmars anläggningar varit med i elcertifikatssystemet och fått tilldelning av certifikat, men idag är antalet färre. De som är med är dock förhållandevis stora producenter av främst biokraft och deras pannor ligger till övervägande del i elprisområde 3 och 4, där tillskott av effekt och systemtjänster är extra kritiskt. Många av de kraftvärmeanläggningar som våra medlemmar säljer biomassa till, ingår i elcertifikatssystemet.

Energimyndighetens tolkning av sitt uppdrag avspeglar inte avsikten i reviderad lagstiftning efter Energiöverenskommelsen

I juni 2016 slöts Energiöverenskommelsen mellan fem av Riksdagens partier. De delar av överenskommelsen som berör elcertifikatssystemet antogs under första hälften av 2017 av Riksdagen i enlighet med proposition från dåvarande regeringen¹. I propositionen anges att:

Det är införandet av en stoppmekanism som ska användas för att förhindra överutbyggnad av elproduktion av förnybar el.

Vidare gör regeringen i propositionen bedömningen att:

Avsaknaden av en stoppregel i Sverige kan leda till ett överutbud av elcertifikat och därmed en priskollaps. Sverige bör därför införa en stoppregel som ska bidra till balans mellan utbud och efterfrågan på elcertifikatmarknaden.

Energimyndighetens (hädanefter myndigheten) uppdrag att utreda en stoppregel definieras i myndighetens regleringsbrev för 2018², vilket är daterat 2017-12-21, det vill säga efter att propositionen som anges här ovanför antagits av Riksdagen. I regleringsbrevet anges att:

Statens energimyndighet ska analysera och ge förslag på utformningen av en så kallad stoppmekanism som ska bidra till måluppfyllelsen och försägarhet till marknadsaktörerna före och efter det nya mållåret 2030. Enligt överenskommelsen med Norge ska en stoppmekanism införas i Sverige innan den 31 december 2020. Uppdraget syftar till att definiera en tidsfrist eller annan gräns för när anläggningar måste vara driftsatta för att kunna godkännas för tilldelning av elcertifikat. Analysen ska omfatta olika alternativ, däribland en volymrelaterad stoppmekanism, och dess för- och nackdelar jämfört med att införa en tidsfrist. I utredningen ingår även att beskriva konsekvenser för elcertifikatmarknadens funktion och för olika marknadsaktörer av den stoppmekanism som myndigheten föreslår ska införas.

Skogsindustrierna ser en diskrepans mellan den kontext, i vilken myndighetens uppdrag författats och hur myndigheten valt att tolka uppdraget. Vi anser att myndigheten borde ha inkluderat vikten av balans i systemet när de utfört sitt uppdrag. Istället fastslår myndigheten i sin rapport att syftet med en stoppregel inte ska vara att skapa balans, vilket onekligen gett ett helt annat ingångsvärde för myndighetens arbete.

¹ Proposition 2016/17:179

² <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=18595>

Ett datumstopp 2030 skadar investerarens tilltro till systemet

Myndigheten anger att oavsett vilken stoppmekanism som införs är det troligt att priset på elcertifikat blir lågt tills reserven i marknaden har minskat. Vidare skriver myndigheten att förslaget om datumstopp 2030 inte påverkar överutbudet, utan att det drivs av den snabba utbyggnad som just nu sker.

Om detta är rätt antagande eller inte kan Skogsindustrierna inte avgöra. Det vi däremot vet är att våra medlemsföretag uppfattar förslaget om datumstopp 2030 som negativt av flera orsaker.

För det första har vi uppfattat en stark politisk vilja att införa en stoppregel som skulle generera ett pris på elcertifikat högre än noll. Vi ser inte att myndigheten i sin rapport tagit denna vilja i beaktande, utan att myndigheten valt att tolka uppdraget annorlunda. För det andra handlar det om att den föreslagna stoppregeln gravt försämrar villkoren för redan gjorda investeringar som åtnjuter elcertifikat idag. För det tredje stör förslaget den framtida investeringslusten. I skogsindustrin är dagens investerare också morgondagens, varför förslaget riskerar dämpa utbyggnaden av förnybar kraft.

Våra medlemmars biokraft produceras i turbiner, som i de flesta fall hör till de så kallade sodapannorna. Dessa pannors primära uppgift är att vara del av den omfattande process, där vi återvinner oorganiska kemikalier nödvändiga för att omvandla ved till pappersmassa. Samtidigt förbränns organiskt material från veden och ånga produceras. Ånga behövs i de interna processerna, men delar kan omvandlas till kraft.

Sodapannan är på många sätt hjärtat i processerna på ett bruk som producerar kemisk pappersmassa. En investering i en ny panna med tillhörande turbin görs primärt för att massaproduktionsprocessen kräver det och handlar om flertalet miljarder kronor beroende på omständigheterna. Livslängden förväntas vara minst 40 år. Det är med andra ord mycket stora och långsiktiga investeringar och därför behövs stabila investerings- och kalkylförutsättningar. Myndighetens förslag om datumstopp 2030 ger inte detta.

Förslaget är bristfälligt på flera sätt

Vi upplever att myndighetens rapport är lättläst och väl strukturerad, men att resonemanget i rapporten uppvisar brister.

För det första är hela analysen oerhört vindkraftsinriktad. Detta skulle kanske kunna berättigas av det faktum att 66 procent av tilldelningen av elcertifikat idag går till vindkraft, men vi anser att myndigheten snävar in sig för mycket och att detta lett till felaktiga perspektiv. Ett sådant exempel är när myndigheten uppger att en annan typ av stoppregel än den som myndigheten föreslår skulle kunna riskera att mindre, framförallt svenska, aktörer slås ut och att stora, framförallt internationella, aktörer växer sig allt större och får dominerande position. Det resonemanget känns inte relevant utifrån ett biokraftsperspektiv. Svensk skogsindustri är ju dessutom van vid tuff internationell konkurrens och ser det som en naturlig del av marknadsekonomin.

För det andra återkommer hela tider referenser till Norge i analysen. Det faktum att Norge redan beslutat om en stoppregel baserad på tid (31 december 2021) verkar ha legat som ett ok över myndigheten och begränsat den i sin analys. Vi hade uppskattat mer av "tänka högt och fritt" om hur Sverige bör utforma sin stoppregel. Visst, det går inte att bortse från Norges beslut, men om myndigheten kommit fram med en stoppregellösning som krävt förhandlingar med Norge, ja då hade det politiska ledarskapet förväntats ta ansvar för att lösa detta.

För det tredje ter det sig uppenbart för oss att myndigheten snarare letar problem i alternativa stoppmekanismer än söker möjligheter. Detta visar sig bland annat genom att mycket framhålls som krångligt med alternativa förslag, medan invändningar mot den föreslagna stoppmekanismen avvisas relativt lättvindigt. Sannolikt görs detta i avseende att få det lagda förslaget att framstå som enda möjliga utvägen.

Datumstopp 2030 riskerar att skapa mycket administration i många år

Om datumstopp införs 2030 kommer elcertifikat att delas ut till och med 2045. Samtidigt uppger myndigheten att risken är stor för mycket låga eller till och med nollpriser på certifikat under flertalet av de år som kvarstår till 2045. Detta kommer att innebära att många aktörer i systemet kommer att behöva ägna sig åt mycket administration i årtal, utan att något substantiellt ekonomiskt värde genereras. Detta faktum berör inte myndigheten alls i sin rapport, vilket vi ser som en stor brist.

Reviderat och förtydligt utredningsuppdrag bör omgående ges

Vi avstyrker förslaget i sin nuvarande form.

Vi anser att regeringen måste ge myndigheten ett reviderat och förtydligt utredningsuppdrag. Om detta görs skyndsamt finns fortfarande möjlighet att införa en svensk stoppregel innan den 31 december 2020, vilket definieras i överenskommelsen med Norge.

Stockholm 2019-03-28

För Skogsindustrierna

Anna Holmberg
Energidirektör