

2014-05-08

Er ref: Eva Centeno López
Diariernr: N2014/734/E

Lina Palm
Lina.Palm@skogsindustrierna.org
+46 8 762 7949
+46 70 397 1449

Yttrande över Energimyndighetens uppdragsredovisning ”Kontrollstation för elcertifikatsystemet 2015”

Skogsindustrierna har beretts möjligheten att yttra sig över på ovan rubricerade rapport, nedan följer våra synpunkter.

SAMMANFATTNING

Skogsindustrierna:

- finner kraftbalansmässiga fördelar med att höja kvotplikten med 75 TWh enligt Energimyndighetens förslag. Vi skulle dock önska att myndigheten var transparenta och tydliga med att denna höjning till stor del sker till följd av en ambitionshöjning vad gäller det slutliga målet.
- föreslår att Energimyndigheten ska ges i uppdrag att utreda hur mycket målet i det svenska elcertifikatsystemet höjts till följd av de oväntat stora investeringar som skedde precis före samgåendet med Norge.
- ser inte att nyttan av en gemensam databas kring planerade och beslutade projekt för förnybar elproduktion överstiger kostnaden för att upprätthålla en sådan. Behovet av en sådan databas kan dock utredas vidare, utredningen måste då fokusera på uppnådd samhällsnytta i relation till ökad administrativ kostnad för företagen
- ifrågasätter behovet av att elleverantörerna genom nya rutiner ska rapportera in mängden fakturerad el
- tillstyrker förslaget om att Energimyndigheten får i uppdrag att årligen genomföra en analys av kvoter och de faktorer kvoterna baseras på, denna analys kan ersätta behovet av att tidigarelägga nästa kontrollstation
- delar inte Energimyndighetens bedömning när det gäller risker för påverkan på måluppfyllelse i elcertifikatsystemet till följd av implementering av ramvattendirektivet, vi tror att det finns stora risker för minskad vattenkraftsproduktion, och minskad möjlighet att reglera ökad vindkraftsproduktion
- föreslår en översyn och framtagandet av ett *gemensamt* regelverk som möjliggör tilldelning av elcertifikat till ny elproduktion i såväl Sverige som Norge under några år efter målåret 2020
- tillstyrker förslaget att torven även fortsatt ska vara elcertifikatsberättigad

ELCERTIFIKATSYSTEMETS FUNKTION OCH MÅL

Skogsindustrierna anser att elcertifikatsystemet är ett lyckat exempel på hur måluppfyllelse möts till låg kostnad. Det är bra att basen för Sveriges elproduktion vidgas, så att elsystemet vilar på tre ben snarare än två. En självklar förutsättning är att konkurrensutsatt, elintensiv industri även framgent är undantagen kvotplikt.

Skogsindustrierna saknar däremot en analys av hur målet om 25 TWh ökad förnybar elproduktion förväntas påverka elmarknaden, (dvs elpris och investeringsförutsättningar för osubventionerad elproduktion) och behovet av elnätsinvesteringar.

Kontrollstationsuppdraget anser vi även borde ha inrymt en utredning om ev. justering av målsättningen (13,2 TWh i Sverige år 2012-2020) till följd av de antaganden om den redan utbyggda förnybara elproduktionen i Sverige som gjordes i samband med bildandet av det gemensamma elcertifikatsystemet med Norge.

FÖRSLAG OM UTÖKAD KVOTPLIKT

Skogsindustrierna kan konstatera att de investeringar som redan skett i förnybar elproduktion, och de som är i planeringsstadiet, borde räcka till för att måluppfyllelse ska nås. Inledningsvis var det investeringar i biokraft, bland annat inom Skogsindustrin, som var mest kostnadseffektiv och som därmed drevs fram. På senare år, och framöver är det framförallt vindkraftsinvesteringar som är att vänta. Svensk Vindenergi har de senaste åren gjort prognoser kring investeringar som så gott som alltid överträffats. Det är med detta i beaktande som det kan uppfattas som märkligt att samma bransch varit de som starkast givit uttryck för behovet av ökad kvotplikt i systemet för att driva upp priserna på elcertifikat. När investeringar sker, investeringsbeslut fattas och nya tillståndsansökningar lämnas in finns det inget som tyder på att dagens prisnivå eller kvotplikt, skulle vara för låg för att generera investeringar som leder till måluppfyllelse. Elcertifikatsystemet ska fungera som ett initialt stöd för att driva fram billigare och effektivare teknik. Det är däremot viktigt att producenterna inte blir beroende av stödet.

Energimyndigheten konstaterar i sin rapport att det är två huvudsakliga orsaker till att en justering av kvotpliktskurvan föreslås:

1. elanvändningen är lägre än prognosticerats
2. det har skett stora investeringar i förnybar elproduktion som är elcertifikatsberättigad men inte får räknas för måluppfyllelse

Att den lägre elanvändningen påverkar behovet av justering i systemet belyser problemet med att ha ett mål för förnybar elproduktion som är uttryckt i TWh. Elanvändningen, och därmed efterfrågan i elcertifikatsystemet, kan komma att fluktuera även i framtiden, till följd av konjunktur, effektiviseringar och väderförhållanden. Denna faktor är en av de viktigaste orsakerna till behovet av kontrollstationer i elcertifikatsystemet. I takt med att allt mer väderberoende kraft

även byggs inom ramen för systemet kommer även utbudet i elcertifikatsystemet att öka i variation. Vid små reserver i systemet kan detta komma att få kraftigt fluktuerande påverkan på priserna.

Den andra faktorn innebär att det finns elproduktion som ligger som ”barlast” i systemet. Energimyndigheten pekar själv på orsaken till ”barlasten”, de oväntat stora investeringar som gjordes åren innan det gemensamma systemet med Norge. Skogsindustrierna saknar i rapporten en redogörelse för hur stor denna barlast är. Skogsindustrierna ser flera olika sätt på vilket man skulle kunna räkna ut barlastens storlek men saknar Energimyndighetens egen beräkning.

Ex 1. I Energimyndighetens rapport ER2010:28 som utgör underlag för den gemensamma elcertifikatsmarknaden med Norge, görs bedömningen att svensk certifikatsberättigad elproduktion från 2002 fram till och med år 2011 skulle utgöra 11,8 TWh. Den certifikatsberättigade produktionen fram till och med år 2008 konstaterades vara 8,5 TWh och Energimyndighetens bedömning var att produktionen för åren 2009-2011 skulle öka med dryga 3 TWh.

Skogsindustriernas tolkning är att det är dessa siffror, eller en bedömning av vad kvotplikten skulle driva fram under åren 2010 och 2011 som ledde fram till den nya målsättningen att Sveriges elproduktion inom ramen för elcertifikatsystemet ska öka med 13,2 TWh mellan åren 2012-2020.

En avstämning i Cesar, där antalet utfärdade och annullerade certifikat finns samlade, visar att tillkommande produktion år 2009-2011 de facto var 4,8 TWh. Enligt detta sätt att räkna ökade alltså produktionen med ytterligare knappt 2 TWh jämfört med energimyndighetens bedömning i rapporten ER2010:28.

Ex 2. Man kan också jämföra verklig elcertifikatsberättigad elproduktion under åren 2010 och 2011 med den produktion som kvotplikten var tänkt att driva fram dessa år. Vid en sådan jämförelse visar det sig att utbyggnadstakten år 2010 var 1 TWh högre och 2011 2,5 TWh högre, totalt alltså 3,5 TWh högre än kvoten var tänkt att driva fram. Det är tänkbart att denna typ av beräkning skulle kunnat ligga till grund för beslutet om det svenska målet på 13,2 TWh.

Hur stor utbyggnad av förnybar elproduktion inom ramen för elcertifikatsystemet som verkligen skett före den 1 januari 2012 behöver utredas, att den är större än de 11,8 TWh som ligger till grund för den nuvarande målsättningen är däremot helt klart. Energimyndigheten gör själv ingen kvantifiering i rubricerat underlag till Kontrollstation 2015, men man konstaterar att en stark bidragande orsak till att den elproduktionen i den sk övergångsordningen överstigit bedömningarna är den mycket kraftiga utbyggnaden av förnybar elproduktion i Sverige innan den gemensamma elcertifikatsmarknaden startade.

Skogsindustrierna kräver ett tydliggörande kring hur stor elproduktion det är som tillkommit i Sverige åren precis innan den gemensamma elcertifikatsmarknaden. Skogsindustrierna anser vidare att denna siffra bör ligga till grund för en utvärdering om huruvida det svenska målet i det gemensamma

elcertifikatssystemet verkligen överensstämmer med det riksdagsbeslut vi har om att målet för utbyggnaden av förnybar el i Sverige ska vara 25 TWh till 2020. I propositionen 2010/11:155 anges ”inrättandet av en gemensam elcertifikatmarknad med Norge innebär inget högre mål för Sverige än det som riksdagen antog i enlighet med regeringens förslag 2010”.

Skogsindustrierna anser vidare att det är felaktigt och vilseledande att Energimyndigheten i kapitel 7.3 förtydligar genom fetmarkering att kvotjusteringen **inte** sker till följd av någon ambitionshöjning. Det är just en ambitionshöjning som man delvis måste justera för och detta bör man vara tydlig kring.

RISKER FÖR ATT UTBYGGNADSTAKTEN AVTAR

Skogsindustrierna uppfattar Energimyndighetens bedömning av potential för ny förnybar elproduktion som trovärdig. Vi gör däremot en annan bedömning av vissa av de risker som myndigheten för fram.

- Vi delar inte myndighetens bedömning att implementeringen av EUs ramvattendirektiv inte skulle utgöra någon risk. Vi ser tvärtom stora risker med denna implementering. Dels riskerar småskalig vattenkraftsproduktion att försvinna och således inte längre producera certifikatsberättigad elproduktion. Vi ser också en stor risk att Sveriges möjligheter att producera reglerkraft som behövs för att möta ökningen i intermittent kraftproduktion kan minska signifikant. De siffror som nämnts av tex Vattenfall och Eon är 10-20 % av befintlig vattenkraftsproduktion, dvs uppemot 15 TWh minskad storskalig vattenkraftsproduktion, vilket skulle hämma möjligheterna att reglera tillkommande intermittent kraftproduktion som vindkraft. Det är möjligt att effekterna inte hinner bli så stora till 2020, men eftersom den förnybar elproduktion som tillkommer före 2020 även ska producera el lång tid efter 2020 är riskerna stora att ett icke hållbart elsystem skapas.
- Energimyndigheten menar att de regler som begränsar tilldelningen av elcertifikat på den norska marknaden efter 1 januari 2021 kan utgöra risk för att utbyggnaden av förnybar el minskar i Norge nära mållåret. Skogsindustrierna anser att så stor del av regelverket som möjligt bör vara lika mellan Sverige och Norge. I Sverige kan ny tilldelning av elcertifikat ske för anläggningar även efter 2020, ända fram till 2035. Skogsindustrierna föreslår därför en översyn och framtagandet av ett gemensamt regelverk som möjliggör tilldelning av elcertifikat till ny elproduktion i såväl Sverige som Norge under några år efter mållåret 2020.

YTTERLIGARE INFORMATIONSPLIKT KOSTAR MER ÄN DET SMAKAR

Energimyndigheten föreslår att en stor databas ska etableras för att förbättra informationen kring framtida utbud av förnybar elproduktion. Skogsindustrierna ser inte hur en sådan databas skulle kunna innehålla annat än redan offentliggjord information. Sådan information finns redan idag enkelt att tillgå via sökningar på internet och det merarbete som en stor databas skulle skapa för aktörerna som ska

rapportera in information och den myndighet som ska hantera databasen kan därför knappast anses resurseffektivt.

Skogsindustrierna ifrågasätter även behovet av ny rapportering från elleverantörerna om mängden fakturerad el. SCB får redan idag en månadsrapport från elleverantörerna, det borde vara möjligt att i denna rapportering lägga in en fördelning av kvotpliktig resp. icke kvotpliktig fakturerad el. Informationen som sådan är relevant att samla in, men den administrativa bördan för företagen bör hållas vid ett minimum och ny separat inrapportering bör därför undvikas.

DET BEHÖVS INGET TIDIGARELÄGGANDE AV NÄSTA KONTROLLSTATION

Energimyndigheten anser att man bör överväga ett tidigareläggande av nästa kontrollstation. Denna kontrollstation ska enligt gällande regelverk äga rum år 2019 vilket är väldigt nära inpå den tidpunkt målet i elcertifikatsystemet ska vara uppnått. Eftersom myndighetens föreslagna justering av kvotplikten är väldigt stor, och reserven därigenom lämnas ganska liten finns det även risk för att det kan uppstå knapphet i systemet, vilket kan resultera i mycket höga certifikatspriser och därigenom höga kostnader för elkonsumenterna. Eftersom andelen väderberoende elproduktion ökar i systemet blir också känsligheten på utbudssidan större. Ett kallt och stilla torrår kan räcka för att de reserver som finns i systemet försvinner. Trots alla dessa skäl för ett tidigareläggande av nästa kontrollstation anser Skogsindustrierna att detta inte är önskvärt. Orsaken är att det blir för kort om tid mellan kontrollstationerna. De förslag till förändringar som föreslås i denna kontrollstation kommer genomföras från 2016. En kontrollstation 2019 skulle behöva påbörjas 2017-2018 vilket lämnar väldigt kort om tid för att utvärdera eventuella effekter av vidtagna åtgärder. Skogsindustrierna anser därför att det förslag myndigheten lägger fram kring årlig analys och uppföljning av förhållandet mellan kvoter och faktorer som kvoterna baseras på är att föredra. En sådan årlig analys ökar transparensen och därmed även marknadens funktion.

TORVENS ROLL I ELCERTIFIKATSYSTEMET

Torven utgör inte någon stor andel av den elcertifikatsberättigade elproduktionen. Däremot gör den stor nytta vid samförbränning och för de anläggningar som använder torv, och de producenter som säljer energitorv är långsiktig stabilitet viktig.

Skogsindustrierna tillstyrker därför Energimyndighetens förslag att torv för elproduktion även fortsatt ska berättiga till elcertifikat.

SKOGSINDUSTRIERNAS UTGÅNGSPUNKT

Skogsindustriernas medlemsföretag bidrar i stor utsträckning till utbyggnaden av förnybar elproduktion. Dels genom investeringar i biobaserade mottryckskraft men också genom investeringar i vindkraft, framförallt på företagens skogsmark.

Skogsindustriernas medlemsföretag påverkas av elcertifikatsystemet på ett flertal punkter. Ny förnybar elproduktion i industrin ger intäkter från elcertifikat, ökad elproduktion driver ner elpriset på elmarknaden. Ökade incitament att använda biomassa för energiproduktion driver upp priset på skogsråvaran, men det ger

också möjlighet till intäkter från försäljning av bioenergisortiment. Våra medlemsföretag berörs därför väldigt olika beroende på vilken verksamhet de driver och i vilken utsträckning de själva äger skogsråvaran eller inte.

Skogsindustriernas utgångspunkt är att subventioner bör användas i så liten utsträckning som möjligt eftersom de snedvrider konkurrensen. Marknadsbaserade styrmedel är att föredra framför reglerade, men långsiktighet och trovärdighet för systemen är nödvändigt. Detta uppnås genom transparens och tydlighet.

Stockholm

2014-05-08

För Skogsindustrierna



Lina Palm
Energidirektör