

Remissvar

Dnr 2020–141

2020-04-24

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Promemoria Elcertifikat – stoppregel och kontrollstation 2019

I2020/00777/E

Konjunkturinstitutet har givits möjlighet att lämna synpunkter på Infrastrukturdepartementets promemoria ”Elcertifikat – stoppregel och kontrollstation 2019”. Promemorian innehåller ett antal förslag vilka skiljer sig från de som presenterades av Energimyndigheten i samband med Kontrollstation 2019 för elcertifikatsystemet. I promemorian föreslås att:

1. Stoppdatumet för godkännande av anläggningar inom elcertifikatsystemet sätts till 31 december 2021 istället för 2030.
2. Elcertifikatsystemet avslutas 2035. Enligt nu gällande regler löper systemet till 2045.
3. En komprimering av den så kallade kvotpliktskurvan så att den planerade kvotplikten för perioden 2036–2045 flyttas till perioden 2026–2035.

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet finner promemorians förslag inbördes motsägelsefulla och avstyrker förslaget om en komprimerad kvotpliktskurva. Förslaget om ett tidigare stoppdatum motiveras med att systemet redan 2021 bedöms uppfylla målet om ytterligare 18 TWh förnybar elproduktion 2030. Konjunkturinstitutet anser att måluppfyllelse bör föranleda att certifikatpriset tillåts gå mot noll och betraktar ett tidigare stoppdatum som ett uttryck för att man vill förbättra ekonomin hos redan gjorda investeringar. Förslaget till en komprimerad kvotpliktskurva tycks utgå från att målet för elcertifikatsystemet i stället är att det under perioden 2022–2045 ska annulleras certifikat motsvarande 270 TWh. Givet ett sådant mål och ett stoppdatum 2021 skulle en kvotplikt om 90 TWh behövas flyttas från åren 2036–2045 till åren innan 2035. Konjunkturinstitutet finner det oklart vilket mål som ska vara styrande för elcertifikatsystemet. Är det målet om ytterligare 18 TWh till 2030 i kombination med en vilja att stödja redan gjorda investeringar förefaller det naturligt med ett tidigare stoppdatum, men då behövs det inte någon komprimering av kvotpliktskurvan. Systemet har levererat. Är det i stället målet om att certifikat motsvarande 270 TWh ska annulleras som är styrande bör det inte införas något stoppdatum 2021 och det finnas därmed inte skäl att komprimera kvotpliktskurvan.

Kombinationen stoppdatum 2021 och höjd kvotpliktskurva perioden 2026–2035 gör att Konjunkturinstitutet finner det oklart om det kommer att finnas tillräcklig certifikatberättigad kapacitet inom systemet för att undvika en kraftig certifikatprisuppgång.

TIDIGARELAGD STOPPREGEL OCH AVSLUT AV SYSTEMET

Den föreslagna stoppregeln innebär att produktionsanläggningar som sätts i drift efter den 31 december 2021 inte har rätt att tilldelas elcertifikat. Promemorian motiverar en tidigare-lagd stoppregel med att det svenska målet om ytterligare 18 TWh ser ut att nås redan 2021. Konjunkturinstitutet betraktar ett tidigarelagt stoppdatum även som ett uttryck för att man vill förbättra ekonomin hos redan gjorda investeringar. Är det målet om ytterligare 18 TWh till 2030 i kombination med en vilja att stödja redan gjorda investeringar förefaller det naturligt med ett tidigare stoppdatum. Systemet har levererat, i förtid.

Vidare anser Konjunkturinstitutet att ett tidigarelagt avslut av systemet, 2035 istället för 2045, följer naturligt av ett tidigarelagt datumstopp för nya anläggningar. I promemorian föreslås dock att stoppdatumet ska kunna ”flyttas fram” om 2030-målet ”riskerar att inte nås”. Konjunkturinstitutet menar att stoppregeln bör ligga fast eftersom ett stopp som inte nödvändigtvis är ett stopp riskerar skapa otydlighet, och sämre förutsägbarhet, för marknadsaktörerna, tvärt emot vad som förefaller vara intentionen i promemorian. Eftersom tekniska justeringar kontinuerligt görs av befintliga kvoter är det dessutom oklart varför det finns ett behov av en sådan möjlighet till att flytta fram stoppdatumet. Konjunkturinstitutet anser att förslaget om ett flexibelt stopp snarare belyser den fundamentala utmaning som följer av att systemets mål är kvantitativt samtidigt som medlet för att nå dit är formulerat i termer av en kvot där både utvecklingen av nämnaren och täljaren är osäker.

KOMPRIMERAD KVOTKURVA

Det samlade målet inom den gemensamma elcertifikatmarknaden är 28,4 TWh till 2020. År 2017 beslutade riksdagen om ytterligare ett nytt svenskt mål om 18 TWh nya elcertifikat till 2030.

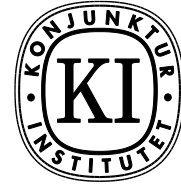
I promemorian anges (s 19);

”Förslaget om att elcertifikatsystemet ska stängas vid utgången av år 2035 innebär att den nuvarande annulleringsförpliktelsen (kvotkurvan) som enligt gällande bestämmelser sträcker sig fram till och med år 2045 måste komprimeras och efterfrågan på elcertifikat tidigareläggas. De volymer elcertifikat som behöver flyttas måste fördelas på färre år.”

”Den totala volym som ska omfördelas är 90 terawattimmar. Utgångspunkten för förslaget är en jämn fördelning mellan åren 2026 till och med 2035, det vill säga en fördelning på 10 år med 9 terawattimmar per år.”

Konjunkturinstitutet avstyrker förslaget om införandet av en komprimerad kvotkurva. Inte minst eftersom detta rimligen innebär att ambitionen inte längre är 18 TWh utan $18+9=27$ TWh nya certifikat 2030. Utifrån den summa terawattimmar som anges i promemorian som underlag för beräkning av grundtermen och givet antagande om samma prognosticerade elanvändning som tillämpas i Energimyndigheten (2019)¹ innebär det en kvot om 0,398 istället för 0,299 år 2030. Med andra ord; en betydande ambitionsskärpning. Dessutom, i det befintliga systemet trappas kvoten ner från 0,299 till 0,011 mellan 2030 och 2045. I förslaget ligger kvoten istället på 0,305 när systemet upphör. Detta är en anmärkningsvärd skillnad mot nu gällande utformning.

¹ ”Underlag för tekniska justeringar av kvoter för beräkning av kvotplikt. År 2019”, ER 2019:13 (s 11).



Skälet förefaller vara (s 19);

"Förpliktelsen till det senaste målet på 18 nya terawattimmar förnybar elproduktion inom den gemensamma elcertifikatmarknaden till 2030 är, enligt avtalet med Norge, att det ska annulleras elcertifikat motsvarande 270 terawattimmar för perioden från och med den 1 januari 2022 till och med den 31 december 2045."
(Vår understrykning.)

Emellertid står det också i promemorian (s 9): *"De förslag som finns i denna promemoria om införandet av ett stoppdatum och ett nytt år då elcertifikatsystemet ska avslutas kräver ändringar av avtalet mellan Sverige och Norge om en gemensam elcertifikatmarknad. Förhandlingar om dessa ändringar pågår för närvarande mellan länderna."*

Enligt ovanstående ska det totalt annulleras certifikat motsvarande 270 TWh perioden 2022–2045. Konjunkturinstitutet finner det oklart om det går att avvika från den totala mängden annullerade certifikat vid de nya förhandlingar som pågår mellan länderna. Om inte, medför annars en tidigare lagd stängning att mer ska produceras på kortare tid vilket i sig är en avvikelse från förpliktelsen om 18 TWh 2030.

Vidare anser Konjunkturinstitutet det inte uppenbart att ambitionshöjningen som följer av införandet av en komprimerad kvotkurva är förenlig med ett stopp för nya anläggningar 2021. Enligt nu gällande system (se till exempel Energimyndigheten 2019, s 11) så faller produktionen efter stoppdatumet både avseende den delmängd som ska produceras i enlighet med 2030-förpliktelsen samt med avseende på den totala summa TWh som ligger till grund för beräkningen av grundtermen. Detta förefaller synnerligen logiskt eftersom anläggningar börjar fasa ut ur systemet utan att några nya kan komma in. I det nya förslaget så måste produktionen istället stiga efter att stoppregeln slagit till. Detta trots att anläggningar äldre än 15 år även då fasa ut (och inga nya kan komma in). Konjunkturinstitutet finner det oklart om det finns tillräcklig kapacitet inom systemet att möta en sådan ambitionshöjning samt vilken prisseffekten blir.

Kombinationen stoppdatum 2021 och höjd kvotpliktskurva perioden 2026–2035 kan göra att det inte finns tillräcklig certifikatberättigad kapacitet inom systemet för att undvika en kraftig certifikatprisuppgång. Detta problem kan dämpas genom att aktörerna har möjligheterna att spara elcertifikat. Emellertid köps certifikat ofta tillsammans med ursprungsgarantier vilka har en begränsad livslängd om 12 månader.

Sammanfattningsvis, Konjunkturinstitutet anser det inte uppenbart vilket mål som ska vara styrande för elcertifikatsystemet - 18 TWh 2030 eller den totala mängden 270 TWh. Är det målnivån 18 TWh kan ett tidigare lagt stoppdatum samt avslut förefalla rimligt. Är det i stället ett krav om totalt 270 TWh som styr bör det inte införas något stoppdatum 2021 och det finns därmed inte skäl att komprimera kvotpliktskurvan.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Anna Dahlqvist. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Björn Carlén deltagit.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör