



Yttrande

Dnr. 2016-122

24 november 2016

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Kontrollstation 2017 för elcertifikatsystemet. Delredovisning 2 och förslag på kvoter för 18 TWh till 2030

M2016/02399/Ee

Energimyndigheten har haft i uppdrag att analysera hur elcertifikatsystemet kan utformas givet en svensk förlängning av systemet efter 2020. Uppdraget innebar bland annat att ta fram förslag till kvotkurva vid ett utökat system med 18 TWh nya certifikat till 2030.

SAMMANFATTNING

Energimyndighetens analys har skett i enlighet med uppdragstexten samt med hänvisning till energiöverenskommelsen från 2016. Energiöverenskommelsen eftersträvar en övergång till ett helt förnybart elsystem, med mål om 100 procent förnybar elproduktion år 2040. Eftersom elcertifikatsystemet är ett marknadsbaserat stödsystem, vilket når mål om ökad mängd förnybar el kostnadseffektivt, kan en satsning på detta system – under fastställd målsättning - vara samhällsekonomiskt fördelaktigt. Givet detta anser Konjunkturinstitutet att Energimyndigheten presenterar väl utredda förslag i vilket nuvarande elcertifikatsystemet föreslås förlängas, utökas samt förbättras.

Emellertid menar Konjunkturinstitutet att analysen (eller uppdragstexten) är alltför partiell - så till vida att den tillämpar ett snävt ”förnybar-el-perspektiv”. En bredare analys hade kunnat påvisa indirekta effekter av systemet vilka gör en förlängning och utökning av systemet mer eller mindre samhällsekonomiskt lämpligt. Sådana potentiella effekter riskerar nu att gå beslutsfattare förbi, med potentiellt stora samhällsekonomiska konsekvenser som följd.

OKLARA EKONOMIÖVERGRIPANDE EFFEKTER AV EN ÖKAD AMBITION

I elcertifikatsystemet möter alla elproducenter samma marginella subvention för deras förnybara elproduktion. Precis som Energimyndigheten anser därmed Konjunkturinstitutet att systemet styr mot ett mål om ökad mängd förnybar el kostnadseffektivt. Emellertid beaktar inte Energimyndigheten att den ökade ambitionen kan innebära att andra energi- och klimatpolitiska mål nås till högre kostnad. Sektorsspecifika målsättningar, i form av utökade mål för förnybar el, innebär att andra billigare åtgärder (inom transportsektorn, det bredare energisystemet etc.) kan förbises. Att certifikatsystemet är kostnadseffektivt är således enbart gällande sett ur ett snävt ”förnybar-el-perspektiv”.

Konjunkturinstitutet ser dock positivt på att Energimyndigheten adresserar indirekta effekter av ökade ambitioner inom elcertifikatsystemet. I redovisningen (sidan 22) står att:

”Det blir inte längre elpriset och efterfrågan på ny elproduktion som styr hur mycket el som byggs utan stödnivåer eller ambitioner konstruerade av samhället. Elpriset riskerar att pressas ner generellt och lönsamheten för kraft utan stöd minskar. Potentialen för förnybar el utgörs dessutom till stor del av variabel elproduktion som ofta har mycket låga marginalkostnader vid produktion. Det innebär att de oftast körs oavsett elpris och därmed kan ge upphov till låga elpriser när produktionen är hög trots att efterfrågan på el är låg samt omvänt.”

Utredningen anser det dock ligga utanför ramarna för uppdraget att analysera detta ytterligare. Några av förslagen avser dock till viss del korrigera för dessa problem. Exempelvis föreslås att elpriser från noll och under i framtiden inte ska berättiga till certifikatstöd. Konjunkturinstitutet instämmer i att detta kan mildra problem med överproduktion från variabel el. Vidare ser Konjunkturinstitutet positivt på att mikroproduktion av förnybar el på grund av betydande administrativa kostnader föreslås uteslutas ur systemet. Detta minskar den dubbelstyrning som annars föreligger genom andra styrmedel vilka också premierar småskalig elproduktion.

Beträffande kvotkurvans utformning förespråkar Energimyndigheten en större utbyggnad i senare tidsperiod. Detta anses bättre passa med elsystemet, ge en lägre kostnad för elkunder och minska risken för överutbyggnad till och med 2020. Konjunkturinstitutet har inget att invända mot detta – eller andra mer tekniska aspekter av förslagen, vilka förefaller vara noga avvägda och analyserade.

EN HÖGRE SVENSK AMBITION PÅ EN FORTSATT GEMENSAM MARKNAD

En svensk förlängning och utökning av systemet kan enligt rådande avtal ske inom den gemensamma elcertifikatmarknaden med Norge. Konjunkturinstitutet noterar att det, enligt Energimyndigheten, innebär att svensk finansiering av 18 TWh kan ske till förnybar elproduktion som etableras i Norge. Konjunkturinstitutet saknar en diskussion över effekterna av – och det eftersträvansvärda i – att Sverige finansierar förnybar elproduktion i Norge. I sammanhanget saknas även en problematisering av Sverige som nettoexportör av förnybar el. Det är oklart vilka samhällsekonomiska fördelar som motiverar att andra länders efterfrågan på förnybar el till viss del tillgodoses via att svenska hushåll och svensk servicesektor subventionerar förnybar svensk elexport.

SYSTEMETS LÅNGSIKTIGHET OCH TEKNIKNEUTRALITET

Energimyndigheten betonar att elcertifikatsystemet ska vara långsiktigt. Konjunkturinstitutet menar dock att de successiva förändringar av systemet som genomförts under åren snarare motverkat långsiktighet och förutsägbarhet. Konjunkturinstitutet instämmer dock att en del av utredningens förbättringsförslag samt förslaget till baktung kvotkurva kan verka för en ökad långsiktighet och stabilitet i systemet.

Utredningen anger att systemet är teknik neutralt. Konjunkturinstitutet saknar en mer nyanserad diskussion av detta antagande. En invändning är att systemet framförallt premierar kortsiktigt billiga förnybara energikällor. Med andra ord; trots att alla teknologier får samma stöd kan systemet medföra ett implicit val av vissa teknologier framför andra. Framförallt riskerar förnybara tekniker med hög långsiktig potential att förbises.

KOSTNAD FÖR DEN ÖKADE AMBITIONEN

Energimyndigheten bedömer att den ökade ambitionen kostar upp till 60 miljarder. Utredningen lyfter dock samtidigt fram den svårberäknade (och därmed mycket osäkra) kostnaden för de förstärkningar av elsystemet som behövs vid en ökad andel variabel elproduktion.

Ambitionen bekostas av elkunder under de 25 år som kvotkurvan skrivs upp (2021-2045). Konjunkturinstitutet noterar att det torde innebära ytterligare kostnader på upp till 2,4 miljarder per år för ökade ambitioner inom elcertifikatsystemet. Konjunkturinstitutet menar att den ytterligare kostnaden kan anses betydande varvid ambitionen nogga bör vägas mot alternativa energi- och klimatpolitiska satsningar. Detta för att säkerställa att de resurser som läggs på att förlänga och utöka elcertifikatsystemet inte hade gett mer miljönytta i en alternativ användning.

Vidare bedömer utredningen att ambitionshöjningen innebär en ”i princip oförändrad kostnad” för kvotpliktiga kunder och lägre för undantagna (elintensiv industri). Detta genom att elcertifikatkostnaden och nätkostnaden i stort sett antas öka i samma omfattning som elpriset förväntas sjunka (på grund av att den variabla produktionen verkar prispressande). Som Energimyndigheten anger att bedömningen är villkorad på ett antal mycket osäkra förutsättningar avseende exempelvis framtida teknisk utveckling, produktionskostnader för förnybar el och kostnader för nätutbyggnad och förstärkning. Konjunkturinstitutet vill därmed understryka att dessa kostnader kan bli högre – varvid ambitionshöjningen innebär högre kostnader per kWh – snarare än oförändrade. Vidare förefaller inte utredningen ta hänsyn till ökade kostnader för samhället vilka kan uppstå när lönsamheten för kraft utan stöd minskar och i förlängningen riskerar upphöra. Om dessa kostnader är betydande riskerar ambitionshöjningen kosta väsentligt mer än beräknat.

Konjunkturinstitutet saknar dessutom en analys i rapporten av att fortsatt undanta vissa användare från kvotplikt. Förändringar i undantag kan få samhällsekonomiska effekter – till exempel om borttagna undantag medför strukturomvandling där elintensiv industri minskar. Konjunkturinstitutet har dock tidigare visat att de ekonomiövergripande effekterna långsiktigt är mycket små. Energimyndigheten genomför ingen liknande analys eller diskussion och det är därmed oklart på vilka grunder undantag bör behållas om systemet utökas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Anna Dahlqvist.

Urban Hansson Brusewitz

Anna Dahlqvist