

Politik och kommunikation

Synpunkter kontrollstation 2019 i elcertifikatssystemet

Energimyndigheten har efterfrågat synpunkter som en del i utredningsarbetet inför kontrollstation 2019 i elcertifikatssystemet. Energiföretagen Sverige önskar framföra följande synpunkter.

Stoppmekanism kopplad till det nya målet 2030

Synpunkter på utformning av stoppmekanism

Det förutsätts i ändringsavtalet om en gemensam svensk-norsk elcertifikatsmarknad från den 5 maj 2017 att det införs en stoppregel även i Sverige. Energiföretagen Sverige anser att förutsättningarna för en stoppregel har förändrats sedan föregående kontrollstation och det finns skäl att såväl överväga motiven som hur en sådan skulle kunna konstrueras med både en tids- och volymgräns för att den ska bli relevant utifrån rådande marknadsförhållanden. Det finns också anledning att noga överväga konsekvenserna för elcertifikatsmarknadens funktionssätt av att en stoppregel införs även i Sverige.

I och med att utbyggnadstakten framför allt för vindkraften för närvarande är hög och det tagits många större investeringsbeslut under senare tid är vår bedömning att målet till 2030 kommer att nås flera år före 2030. Det skulle därför kunna finnas behov av att snabbt få en stoppregel på plats för att undvika överutbyggnad inom ramen för elcertifikatssystemet och för att aktörerna ska hinna agera. Beslut om en stoppregel bör därför fattas senast under våren 2019 för att ge rimlig framförhållning och förutsägbarhet för marknadens aktörer. En stoppmekanism bör oavsett dagens snabba utbyggnadstakt inte träda i kraft före Norges fastställda stoppdatum 2021 för att ge rimlig framförhållning för marknadens aktörer. En utformning av stoppreglerna behöver också samordnas mellan länderna.

En felkonstruerad stoppregel kan dock driva på investeringstakten i omotiverat hög grad och skapa en "kapplöpning" om vilka anläggningar som får tilldelning av elcertifikat men även en problematik då man på förhand begränsar utbudet som ska matchas mot en fix efterfrågan. En stoppregel som endast utformas som en tidsgräns kan också läggas längre fram i tiden och därmed minska de kortsiktiga marknadseffekterna.

Det finns ett antal olika tänkbara utformningar på stoppregel som är tids- och/eller volymbaserade. Energiföretagen anser att en eventuell stoppregel bör svara mot följande kriterier:

- Det ska i ett tidigt skede vara tydligt om ett anläggningsprojekt får elcertifikatstilldelning eller ej,
- Ge förutsägbarhet och transparens för alla marknadsaktörer,
- Administrativt enkel och kostnadseffektiv utformning,
- Att det övergripande målet om ny förnybar elproduktion till 2030 uppnås på ett kostnadseffektivt sätt, och

- Ge förutsättningar för en välfungerande elcertifikatsmarknad med fortsatt likviditet och konkurrens mellan elproducenter.

Det behöver också klargöras under vilka förutsättningar som dagens möjligheter till bindande förhandsbesked om tilldelning av elcertifikat ska lämnas. En möjlighet som bör utvärderas är om en volymregel kan tillämpas redan genom möjligheten att lämna förhandsbesked. Detta skulle bidra till förutsägbarhet för marknadens aktörer innan investeringsprojekt är startade.

En volymbaserad stoppregel skulle innebära att Energimyndigheten - när man nått upp till målet som är satt till 2030 för normalårsproduktion- inte godkänner fler anläggningar för tilldelning av elcertifikat. Dock finns ett flertal aspekter att överväga kring hur detta utformas rent praktiskt, bl.a. följande:

- Vad är normalårsproduktion och hur säkerställs att det är rimligt angiven normalårsproduktion som lämnas i samband med ansökan om tilldelning av elcertifikat?
- För biobränsle- och torveldad kraftvärmeproduktion finns det svårigheter att bestämma normalårsproduktion då anläggningarna körs utifrån el- och värmebehov samt bränslepriser.
- Behovet av en årlig kvotreglering anpassad till uppskattad normalårsproduktion vid volymstopp för att ge ökad pristabilitet, och därmed minska väderrisken. Det behöver göras en avvägning mellan hur snabbt tekniska justeringsbehov ska åtgärdas och vilka risker som elhandlarnas fasta avtal ska hantera där man kalkylerat med en viss kvotnivå för elcertifikaten.
- För elcertifikatssystemets transparens, särskilt för små aktörer, skulle det vara önskvärt om Energimyndigheten i ett tidigt skede följde upp avvikelser mellan rapporterad normalårsproduktion och verkligt utfall samt uppskattar normalårsproduktion utifrån gemensam metod och referensperiod för olika typer av produktionsslag med större regelbundenhet. Resultatet bör redovisas i myndigheternas kvartalsrapporter.

Att begränsa utbudet av elcertifikat så att det "matchar" kvotplikten leder förmodligen till stora marknadsproblem. Elcertifikaten utfärdas baserat på anläggningarnas elproduktion. Om man med en stoppmekanism begränsar antalet anläggningar och därmed utfärdandet av elcertifikat uppstår ett antal frågor:

- Vid vilken prognosticerad volym ska man stoppa godkännande av nya anläggningar i elcertifikatssystemet? Samma som målet för 2030 eller med en marginal?
- Om man stoppar godkännande av anläggningar i elcertifikatssystemet då den prognosticerade volymen blir densamma som målet så kan den faktiska produktionen (utfärdade elcertifikat) bli både större eller mindre än den totala kvotplikten p.g.a. att anläggningar läggs ner i förtid, att det statistiskt blåser mer eller mindre under de kommande åren. Vilka åtgärder vidtas då?
 - o Om det blir färre utfärdade elcertifikat än den totala kvotplikten riskerar elcertifikatspriset att skena. Ska man då tillåta att nya anläggningar blir godkända för tilldelning i systemet?

- o Om det blir fler utfärdade elcertifikat än den totala kvotplikten har man då indirekt givit ett löfte om att de utfärdade elcertifikaten har ett värde?
- Ett begränsat utbud av elcertifikat kan leda till marknadsspekulation, en hamstring av elcertifikat tills en brist uppstår. Hur undviks detta?

Det går inte att ha ett 1 till 1 förhållande mellan en prognosticerad volym av utfärdade elcertifikat och kvotplikten då stoppmekanismen aktiveras. Det måste finnas någon typ av stabiliseringsåtgärd, se mer utvecklat resonemang i stycket nedan. Nyttan och risken med en stoppmekanism bör i detta perspektiv övervägas.

Synpunkter på avslutande av elcertifikatssystemet

Behovet av ett förtydligande av hur elcertifikatssystemet ska avslutas minskar inte för att en stoppregel införs. En utveckling där systemet i stort avvecklar sig själv genom att elpriset och den långsiktiga marginalkostnaden närmar sig varandra är inte oproblematisk då det bl.a. kan drabba aktörer som investerat tidigt och som haft högre investeringskostnader. I ett stängt elcertifikatssystem försvinner prisstyrningen från de långsiktiga marginalkostnaderna för nya anläggningar. Detta innebär också att en eventuell koppling till elpriset försvinner. Energimyndigheten behöver därför också som en del i kontrollstationen utreda hur en utfasning av elcertifikatssystemet bör gå till, särskilt med tanke på de svårhanterliga konsekvenser som en volymbaserad stoppregel skulle kunna innebära. Här finns bl.a. flera frågeställningar om hur tillräcklig likviditet och hur en rimligt välfungerande elcertifikatsmarknad ska kunna upprätthållas bland annat för att undvika marknadsmanipulation i en utfasningsperiod. Den situation som uppkommit efter att en stoppmekanism inträtt innebär att i princip endast tekniska justeringar av systemet kommer att ske. I en sådan situation där tekniska driftsproblem i elproduktionsanläggningar och extrema väderförhållanden kan leda till både mycket höga och mycket låga elcertifikatspriser kan det finnas behov av stabiliseringsåtgärder. Ett alternativ vore att införa någon typ av stabiliseringsmekanism. Behovet av stabiliseringsåtgärder är frågor som bör utredas tillsammans av båda ländernas myndigheter. Det är också angeläget att eventuella kopplingar till andra styrmedel hanteras så samlat som möjligt. Exempelvis bör parallella utredningsprocesser beaktas i kontrollstationsarbetet som t.ex. Jens Lundgrens utredning som ska redovisas till Miljö- och energidepartementet senast den 31 mars där bl.a. frågan om att införa en gräns för små anläggningar i elcertifikatssystemet utreds.

2. Ny tilldelningsperiod

Energiföretagen Sverige är tveksamma till behovet av ytterligare regler för att begränsa möjligheterna till en ny tilldelningsperiod för elcertifikat. Det finns redan sedan tidigare regler som begränsar möjligheterna för en ny tilldelningsperiod om det görs så omfattande ombyggnationer av en anläggning att den kan klassas som ny. Utifrån rådande marknadsförutsättningar bedömer vi det som mindre sannolikt att detta regelverk kommer att utnyttjas i någon större omfattning framöver med tanke på att det för vindkraftens del rör sig om betydligt större anläggningar som byggs idag än vad som kommer fasas ut de närmaste åren. I ljuset av att elcertifikatspriserna sjunkit och är betydligt lägre än tidigare så finns det aktörer som idag inte kalkylerar med värdet av elcertifikat inför nyinvesteringsbeslut. Detta talar för att frågan om reglerna för ny tilldelningsperiod är av mindre vikt för framtiden. Eventuella ytterligare regler runt tilldelningsperioder för ombyggda projekt ska inte motverka ett effektivt

resursutnyttjande av varken bra vindlägen, befintliga lokaliseringar eller installerad teknik. Ramarna bör ge utrymme för aktörerna att lösa detta på projektnivå.

3. Tilldelning av elcertifikat om det rörliga elpriset (spotpriset) är på noll eller lägre

Energiföretagen Sverige anser principiellt att elcertifikat inte bör tilldelas om elpriset är noll eller lägre. Ur ett kraftsystemperspektiv är det inte önskvärt att det finns incitament att fortsätta producera el om det inte finns någon efterfrågan. Överproduktion kan tvärtom skapa behov av andra åtgärder för att reglera ned produktion och skapa onödig instabilitet i kraftsystemet. Av balansskäl är det således motiverat att någon tilldelning av elcertifikat inte sker vid negativa elpriser.

Även om elcertifikat i formell mening inte utgör statsstöd bör det vara motiverat att ha samma förhållningssätt gällande elcertifikat som för uttryckliga statsstöd, dvs. att tilldelning inte ska lämnas vid negativa elpriser.

Energimyndighetens uppdrag nu är endast att bevaka om det har skett tilldelning av elcertifikat när det rörliga elpriset (spotpriset) i Sverige är noll eller lägre samt analysera eventuella effekter på elmarknaden vid en sådan händelse. Energiföretagen Sverige anser att det också bör utredas hur en regel också kan utformas för att tilldelning inte ska ske vid negativa elpriser. Även om frågeställningen inte är något större problem i dagsläget kan det uppstå fler situationer i framtiden i takt med att andelen volatil elproduktion ökar relativt kraftigt de kommande åren. I en prioritering av de olika utredningsfrågorna så är dock denna av lägre dignitet i förhållande till frågan om utformning av en stoppregel. Eventuella förändringar i stödvillkor bör generellt i första hand gälla för nya anläggningar.

4. Uppdrag om utökad transparens i elcertifikatssystemet

Energiföretagen Sverige anser att det är viktigt att det tidigare givna uppdraget om ökad transparens i elcertifikatssystemet också beaktar behovet av transparens kopplat till införandet av en stoppregel som kan bidra till förutsägbarhet för alla marknadsaktörer. En problematik med att införa krav på att informera om investeringsplaner är att det är frivilligt att ansöka om elcertifikat. I övervägandena om någon form av rapporteringsplikt av planerade investeringsprojekt för förnybara elproduktionsanläggningar behöver det klargöras vilket ansvar projektägare har för lämnade uppgifter. Det kan finnas många skäl till varför projekt blir försenade som ligger bortom en projektägares kontroll som tillståndsgivning, förseningar i nödvändiga elnätstärkningar m.m.

Andra aspekter är om hur planerade små anläggningar ska hanteras vid en ev. rapporteringsskyldighet, framför allt gällande solceller. Med tanke på att många små anläggningsägare av administrativa skäl inte ens ansöker om elcertifikat bör det övervägas om det finns behov av en storleksgräns. Så länge som små anläggningar omfattas av elcertifikatssystemet är det dock angeläget att det finns tillgång till mer regelbunden information aggregerad volym godkända små anläggningar inom elcertifikatssystemet. I detta sammanhang är det angeläget att Energimyndigheten i kontrollstationen beaktar förslagen från den utredning som Jens Lundgren ska redovisa till Miljö- och energidepartementet senast den 31 mars där bl.a. frågan om att införa en gräns för små anläggningar i elcertifikatssystemet utreds.