

Innehåll

1	Introduktion.....	1
2	Stoppregeln och dess inneboende problem.....	2
3	Utvecklingen på EU-nivå.....	3
3.1	Främjande av en partiell öppning av stödsystem.....	3
3.2	Ursprungsgarantier	4
3.3	Ursprungsgarantiens relation till stödsystem under EU-rätten	5
4	En mekanism för att minska risken för lokal överkapacitet	7
5	Praktisk utformning av en partiell öppen kvotplikt	8

1 Introduktion

Den här kommunikationen representerar Daniel Arnessons åsikter och syftar till att ge synpunkter inför Kontrollstation 2019 beträffande införandet av en stoppmekanism i Sverige. Norge införde redan vid upprättandet av det gemensamma elcertifikatsystemet en tidsbestämd stoppregel för certifikatberättigad produktion. Den förlängdes från den 31 december 2020 med ett år för att undvika att goda projekt inte realiserar till följd av att potentiella förseningar vid uppstart kan leda till att stödet helt faller bort.¹ En tillsvarende regel är nu under utredning i Sverige efter skyldighet enligt Elcertifikatavtalet med Norge om att en sådan stoppmekanism måste implementeras i Sverige innan 31 december 2020. Av avtalet följer att mekanismen skall bidra till måluppfyllelsen 2030 och till förutsägbarhet för marknadsaktörerna för perioden efter måluppfyllelsen. I enlighet med den norska tillvägagången nämns explicit att stoppmekanismen kan sätta en tidsfrist men det finns utrymme att sätta andra gränser för godkännande av anläggningar för tilldelning av elcertifikat.² I linje med den norska

¹ Olje-og energidepartementet, 'Prop. 97 L (2014-2015)' (*Regjeringen.no*, 16 April 2015) at 6 <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-97-l-2014-2015/id2406493/>> accessed 21 March 2016

² Artikel 4.3 Elcertifikatavtalet.



stoppregeln föreslår denna kommunikation dock att Sverige bör implementera en tidsbestämd stoppregel för tilldelning av elcertifikat men att kvotplikten öppnas partiellt mot ursprungsgarantier från ny förnyelsebar kraftproduktion. På så vis erbjuds en mjukare utfasning vilken tar hänsyn till marknadsmässiga principer. Utan en sådant öppnande riskerar en stoppmekanism, oavsett om den är tids- eller volymbaserad, dessutom att strida mot EU-domstolens rättspraxis om krav på tillgång till en genuin marknad vid användande av certifikatbaserade stödsystem.

2 Stoppregeln och dess inneboende problem

Stoppregeln i Norge tar hänsyn till att skydda gammal kraftproduktion från förnyelsebar energi då ordningen dels minskar tillflödet av ny produktion med sjunkande elpriser som följd. Därtill skyddas ”gammal” kraftproduktion som är operativ under elcertifikatornningen då den inte behöver konkurrera med potentiellt nya projekt. Häri ligger dock svårigheten att balansera utbud och efterfrågan av elcertifikat utan att äventyra systemets marknadsmässiga principer. Större utbud än efterfråga leder till nollpriser medan det omvända leder till väldigt höga priser för elcertifikaten. Det är ett problem som inte går att komma åt oavsett om det används en tids- eller volymbaserad stoppmekanism då yttre omständigheter, så som väder, påverkar både produktion och konsumtion av elektricitet och därav utbud och efterfrågan av elcertifikat. Avvecklingen kan till följd av detta riskera att strida mot EU-rätten. EU-domstolen har nämligen fastställt att en genuin certifikatmarknad måste etableras där utbud och efterfråga når någon slags balans där det faktiskt är möjligt att anskaffa sig certifikat under rättvisa förutsättningar.³ I praktiken innebär detta att kvotpliktiga måste ges en rättvis möjlighet att planera tillgången av elcertifikat också vid utgången av systemet. Problematiken är att systemet upphör 14 år framåt i tiden vid användandet av en stoppmekanism som motsvarar den Norska regeln. Eftersom ingen ny produktion kan tilldelas elcertifikat efter stoppdatumet under en sådan ordning går det inte att korrigera eventuell underskott med ökad produktion. Denna omöjliga situation förvärras, om möjligt, i och med att planeringen inte kan ta hänsyn till oförutsägbara händelser, så som extrem kyla. Det kan därmed inte anses att en stoppregel utan införandet av andra åtgärder tar hänsyn till de krav som ställs genom EU-domstolens

³ C-31/87 Ålands Vindkraft v Energimyndigheten [2014] paragraf 114.

rättspraxis. Det gäller även införandet av en volymbaserad stoppregel då den ställs inför samma utmaning vid utgången av systemet.

I likhet med underskottsproblematiken är ett överskott av elcertifikat också ett problem då det förr eller senare leder till att marknaden kraschar. I och med att kvotplikten följer elcertifikatpriset, med ett 50-procentigt påslag, är det då troligt svårt att garantera en god efterlevnad. Samtidigt kan en väldigt hög kvotavgift, till följd av lågt utbud av elcertifikat enligt ovan, också strida mot EU-rätten. EU-domstolen har nämligen, utöver ovannämnda krav om en genuin certifikatmarknad, bestämt att varken metoden för att fastsätta kvotavgiften eller storleken av den får gå bortom vad som är nödvändigt för att upprätta ett incentiv för efterlevnad.⁴ Slutsatsen är att introduktionen av enbart en tidsbestämd eller volymbaserad stoppregel är tveksamt både rättsligt och praktiskt.

För norsk del har den svenska förläggningen av elcertifikatornningen, där norska och svenska elcertifikat är lika värda, lättat på ovannämnda problem. Förutsättningarna för Sverige är dock annorlunda. Vid en svensk avveckling av elcertifikatmarknaden kommer, vad vi vet i dagsläget, andra länder inte kunna ge samma stöd i form av en fortsatt efterfråga som Norge nu får av Sverige från 2035. Det svenska elcertifikatsystemet kommer därför stå inför de balanssvårigheter och rättsliga krav som beskrivits ovan. Det går däremot att minska dessa problem genom inspiration av den pågående lagstiftningsprocessen på EU-nivå om att partiellt öppna stödsystem. Ett annat alternativ hade kunnat vara att introducera en prisgaranti för elcertifikaten, likt den som användes vid uppstarten av systemet. Det är dock osäkert om en sådan ordning kan anses förenlig med framtida statsstödsregler då gemenskapsrätten går mot ett öppnande av stödsystem för förnyelsebar energi.

3 Utvecklingen på EU-nivå

3.1 Främjande av en partiell öppning av stödsystem

EU-kommissionen föreslog den 30:e november 2016 att stödordningar för förnyelsebar kraftproduktion skall vara föremål för ett obligatoriskt och gradvist öppnande för installationer i ett eller flera andra medlemsländer.⁵ Förslaget skulle innebära att minst

⁴ C-31/87 Ålands Vindkraft v Energimyndigheten [2014] paragraf 116.

⁵ Tolkning av artikel 2(tt) tillsammans med artikel 5 i EU-kommissionens förslag till ett direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor - COM(2016) 767 final.

10 % mellan 2021 och 2025 och minst 15 % mellan 2026 och 2030 öppnas för deltagande av produktionsanläggningar i andra medlemsländer.⁶ Genomförandet av en sådan ordning är svårt inom elcertifikatsystemet då ny produktionskapacitet från andra länder hade krävt en godtycklig selektionsprocess för tilldelning av elcertifikat. Norska elcertifikat kan heller, med undantag för de som kommer från installerade kapacitet från perioden 1 januari 2021 till 31 december 2021, inte användas för detta då de kommer från anläggningar utanför tidshorisonten för det kommande förnyslebardirektivet. Förslaget från Europakommissionen har dock mött motstånd i Europaparlamentet och ministerrådet så det kommer med största sannolikhet att modifieras. I linje med dessa motförslag är det sannolikt att medlemsländer i ett slutgiltigt direktiv kommer erbjudas att öppna sina stödsystem på frivillig basis. Det är tal om att vissa hänsyn då kan kopplas in så som överföringskapacitet av elektricitet mellan länder och reciprocitet.⁷

I största sannolikhet kommer alltså inte introduktionen av en möjlighet att öppna stödsystem att påverka Sverige annat än om det på nationell nivå anses vara en god idé. Synpunkterna i denna kommunikation argumenterar dock, som indikerat, att det kan vara fördelaktigt med en sådan öppning. Den fortsatta argumentationen bygger på de procentsatser som EU-kommissionen föreslagit men dessa kan även modifieras i enlighet med nationella hänsyn och det slutgiltiga direktivet. Innan vi går in på detta i större detalj berör vi dock utvecklingen vad gäller ursprungsgarantier i Europa.

3.2 Ursprungsgarantier

Systemet för ursprungsgarantier utgör en europeisk certifikatordning som sedan direktiv 2001/77/EG progressivt har implementerats på medlemsstatsnivå. Termologin är något missvisande då det är omöjligt att särskilja källan på elektroner i ett elnät som delas av flera producenter och konsumenter. Marknaden för ursprungsgarantier har därför gradvis utvecklats framförallt för att distributörer och konsumenter skall kunna

⁶ Se Artikel 5 i Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning) - COM(2016) 767 final <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3eb9ae57-faa6-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF> senaste besökt 22 mars 2017

⁷ Se European Parliament, 'REPORT on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources (recast) - A8-0392/2017' (6 December 2017) <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0392&language=en>> accessed 21 February 2018; Council of the European Union, 'Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources (recast)' (13 December 2017) <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15236-2017-INIT/en/pdf>> accessed 21 February 2018.

redovisa hur dess distribution och konsumtion påverkar den europeiska energimixen. EU-kommissionens förslag bygger på denna utveckling och det verkar Europaparlamentet och ministerrådet vara eniga om.⁸

Ursprungsgarantisystemet har sedan dess implementering sett en standardisering där ett certifikat, från och med implementeringen av det andra förnyelsebardirektivet, motsvarar 1 MWh. Innan dess hade länder större frihet att utforma ordningen men en standardisering sågs som nödvändig för att möjliggöra internationell handel av certifikaten. Samtidigt har EU-rätten utvecklat minimumstandarder för vilken information certifikaten skall föra vidare mellan säljare och köpare. Denna information inkluderar bland annat från vilket land och kraftslag som en ursprungsgaranti kommer samt när produktionsanläggningen sattes i bruk och om den får någon form av stöd.⁹ Sammantaget följer sådan information som gör det möjligt att identifiera särskilda ursprungsgarantier för acceptans under en svensk kvotplikt mot i stort sett likvärdiga villkor som för elcertifikat. Den enda skillnaden av betydelse är att elcertifikat inte har ett specifikt utgångsdatum utan livslängden kopplas istället till systemets varaktighet. En ursprungsgaranti är å andra sidan tidsbestämd till tolv månader.¹⁰ På så vis går det inte att "låna" ursprungsgarantier på samma sätt som med elcertifikat för att uppfylla kvotplikten senare. Följden blir dock att en ordning som bygger på ursprungsgarantier inte ser en ackumulerad mängd av kvotberättigade certifikat. Samtidigt är inte eventuella överskott bortkastade då ursprungsgarantier kan användas av kvotpliktiga eldistributörer för att redovisa energimixen för slutkunder i enlighet med Artikel 3(9) Direktiv 2009/72/EG och av andra kvotpliktiga för att redovisa sin energianvändning enligt marknadsmässiga metoder. Med stöd av policyutveckling genom initiativ så som Greenhouse Gas Protocol, Carbon Disclosure Project och RE100 är det här en utveckling som ser en allt större genomslagskraft i Europa och Sverige.

3.3 Ursprungsgarantiens relation till stödsystem under EU-rätten

Relationen mellan ursprungsgarantier och stödsystem har länge varit en infekterad fråga vilket har lett till att medlemsstater har en stor bestämmanderätt vad gäller denna

⁸ Se Artikel 19.3 i EU-kommissionens förslag samt avsaknaden på motförslagen från Europaparlamentet och ministerrådet under fotnot 5.

⁹ Artikel 15.6 Direktiv 2009/28/EG.

¹⁰ EU-kommissionen föreslog att koppling istället skulle göras mot kalenderåret för produktion, med annullering senast sex månader efter utgången av kalenderåret, men ministerrådet har motsatt sig det här förslaget.

koppling. Denna ordning ser ut att även hålla under det tredje förnyelsebardirektivet. EU-kommissionens förslag om obligatorisk auktionering och annullering av ursprungsgarantier som kommer från kraftproduktion som får finansiellt stöd möte nämligen motstånd hos både Europaparlamentet och ministerrådet.¹¹ Det tredje förnyelsebardirektivet kommer således upprätthålla den redan rådande ordningen som följer av tidigare direktiv.

Under första förnyelsebardirektivet etablerade EU-kommissionen principen om att överföring av det statistiska värdet för uppfyllande av de då indikativa förnyelsebarmålen mellan medlemsländer krävde användning av och dokumentering i ursprungsgarantier. Därtill krävdes ömsesidig överenskommelse om att ursprungsgarantin faktiskt överförde detta värde.¹² Det är en princip som tar sin grund i att det inte varit tillräckligt stöd bland medlemsländer att överlåta exklusiv beslutsrätt till EU-nivå angående stödordningars utformning. Därför har det också ansetts vara viktigt att explicit erkänna en gräns mellan gröna certifikat (ex. elcertifikat) och ursprungsgarantier.¹³ Rättsligt är det dock upp till medlemsländerna, i enlighet med den delade kompetensen som karakteriserar energirätten inom Unionen,¹⁴ att avgöra ursprungsgarantiernas roll i enlighet med de substantiella krav som följer av förnyelsebardirektivet, exempelvis, ursprungsgarantiernas livslängd, dokumentation och överförbarhet mellan medlemsländer. Det går till exempel inte att exkludera ursprungsgarantier från den internationella handeln inom EU/EEA på grund av att de är godtagbara instrument för att möta en nationell kvotplikt. Endast välgrundade tvivel på ursprungsgarantiernas riktighet, tillförlitlighet eller trovärdighet kan rättfärdiga ett sådant hinder.¹⁵ Det går med andra ord att etablera ett system i Sverige där ursprungsgarantier kan användas för en partiell uppfyllelse av kvotplikten så länge inte certifikaten exkluderas från internationell konkurrens inom EU/EEA. Det kan i Sverige

¹¹ European Parliament, 'REPORT on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources (recast) - A8-0392/2017' (6 December 2017) <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0392&language=en>> accessed 21 February 2018; Council of the European Union, 'Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources (recast)' (13 December 2017) <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15236-2017-INIT/en/pdf>> accessed 21 February 2018.

¹² De tidigare planerna på att etablera en svensk-norsk elcertifikatmarknad byggde på den här principen. Se Ds 2005:29 'Förslag om ett utvecklat elcertifikatsystem' sidor 69-72.

¹³ Se skäl 11 i Direktiv 2001/77/EG och skäl 52 i Direktiv 2009/28/EG. Tillvägagångssättet

¹⁴ Artikel 194 i fördraget om EU:s funktionssätt.

¹⁵ Artikel 15.9 Direktiv 2009/28/EG.

göras genom att använda redan etablerad struktur som finns tillgänglig för att säkerställa certifikatens integritet och överförbarhet via medlemskapet och engagemanget i AIB.¹⁶

4 En mekanism för att minska risken för lokal överkapacitet

En partiell öppning av kvotplikten ser ut att få ett normativt stöd genom den kommande omarbetningen av förnyelsebardirektivet. Det kommer dock med största säkerhet bli ett frivilligt alternativt där hänsyn kan tas till överföringskapacitet av elektricitet och den försörjningssäkerhet som följer därav. De problem som den svenska och norska kraftproduktionen erfar i form av överkapacitet, vilken stoppregeln faktiskt försöker råda bot mot, kan dock tala för att överföringskapacitet inte är ett nödvändigt eller rent av önskvärt hänsyn.

Redan innan Sverige implementerade elcertifikatsystemet klargjordes att tillförsel av ny förnyelsebar kraftproduktion måste kompletteras med åtgärder för att minska utbudet av el som baseras på ändliga källor. Redan då fanns en överkapacitet som pressade ner priserna till nivåer under kostnaden för ny produktion.¹⁷ Elcertifikatornningen var på så vis nödvändig för att överhuvudtaget incentivera uppbyggnad av ny kraftproduktion. Det gällde inte bara förnyelsebar energi. Med ytterligare 18 TWh under elcertifikatornningen till 2030 finns det en betydande risk att överkapaciteten riskerar att påverka redan befintlig förnyelsebar kraftproduktion negativt. Detta är en av anledningarna till att Norge väljer att inte ställa upp nya mål under elcertifikatornningen. Den ökade kapaciteten har i Norge inte kompletterats i tillräckligt stor grad med kraftkonsumtion inom nya användningsområden (ex. elbilar) och export. Samtidigt representerar förnyelsebara källor redan 99 % av den norska kraftproduktionen.

I Sverige finns dock en politisk önskan att fasa ut viss kraftproduktion i form av kärnkraft. Tanken är att den kommer försvinna genom ökad konkurrens. Elcertifikatornningen möjliggör en sådan utveckling men den kan som sagt också hota

¹⁶ Förutsättningarna för detta ökade i och med att Energimyndigheten tog över medlemskapet i AIB efter Grexel under 2017.

¹⁷ Ds 2000:20, 'Elproduktion Från Förnybara Energikällor - Ekonomiska Förutsättningar Och Marknadsmekanismer' (mars 2000) sida 18 <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utreddningar/Departementserien/ds-2000-20-_GOB420/> accessed 24 November 2014.

befintlig förnyelsebar kraftproduktion om utbyggnaden inte kombineras av åtgärder på efterfrågesidan. Planerade och pågående nätverksutbyggnad till övriga Europa kan underlätta en sådan här situation men i hur stor utsträckning är svårt att säga. Om kvotplikten öppnas partiellt för ursprungsgarantier från övriga EU-medlemmar eller andra länder bidra det med en säkerhetsåtgärd mot sådan överproduktion i Norden.

5 Praktisk utformning av en partiell öppen kvotplikt

För att undgå negativa effekter på svenska och norska elcertifikat är det viktigt att ett öppnande av kvotplikten mot ursprungsgarantier bara sker partiellt. Elcertifikatpriserna kan annars, med en kraftigt ökad konkurrens, sjunka till botten vilket inte tidigare investerare räknat med. Det skulle underminera de förutsägbarhetskrav som bör gälla gentemot dessa aktörer. Däremot kan en partiell öppning av kvotplikten mot ursprungsgarantier också främja de marknadsmässiga principer som aktörerna initieellt gjorde sina investeringsbeslut mot. Detta följer av den förslagna ordningens funktion att dels skydda elcertifikat samtidigt som de partiellt utsätts för en ökad konkurrens. Detta kräver dock att ordningen utformas på rätt sätt. En partiell öppen kvotplikt mot ursprungsgarantier på 10 % mellan 2021 och 2025 och 15 % mellan 2026 och 2030 bör därför utformas enligt följande.

För det första bör värdet av elcertifikaten skyddas genom att kvotplikten delas upp i två delar. Den större delen på 90 % mellan 2021 och 2025 samt 85 % från 2026 och framåt kan då bara efterlevas genom att köpa elcertifikat. Ligger kvotplikten då på exempelvis 20 % av den konsumerade/distribuerade elen så reserveras 17 % av den totala elförbrukningen till elcertifikat från 2026. Ursprungsgarantier får då möjlighet att täcka 3 % vilket leder till att elcertifikatpriserna är oavhängig denna del. Elcertifikaten bör dock även få konkurrera med ursprungsgarantier för den mindre delen. Elcertifikat kan i så fall användas för 100 % av kvotplikten vilket skyddar dem från ett överskott. Däremot utsätts elcertifikaten till en viss del för ökad konkurrens mot ett system som skall överleva elcertifikatornningen. Systemet får då en mjukare utfasning. En stoppregel för elcertifikat kommer dock behövas för att undvika överskott av elcertifikatsdelen av kvotplikten.

I och med att produktionsanläggningar kan var berättigade för elcertifikat i 15 år förslås en tidsbestämd stoppregel från och med 1 januari 2031. På så vis kan kraftproduktion kvalificera för elcertifikat om den kommer i drift senast 31 december 2030,

motsvarande Norges tidigare stoppregel. Anledningen till att en senare stoppregel inte är nödvändig i Sverige beror på att sådan produktion som kommer i drift efter den 31 december 2030 är berättigad till ursprungsgarntier. De problem som bidrog till en ettårig förläggning av stoppregeln i Norge försvinner därmed helt.

Angående ursprungsgarantierna är det som nämnt möjligt att skilja mellan olika kraftkällor, befintlig och ny kraftproduktion, och om energienheten eller dess produktionsanläggning fått/får finansiellt stöd.¹⁸ Därför kan förutsättningar ställas för att kvotplikten endast skall kunna uppfyllas med ursprungsgarntier som, förutom de territoriella begränsningarna, motsvarar de krav som ställs för berättigandet av elcertifikat. Det framgår dessutom i skäl 53 i direktiv 2009/28/EG att detta är möjligt. Den geografiska avgränsningen av medlemsländer kan, med hänsyn till att skydda ursprungsgarantiernas integritet, utgå från de jurisdiktioner som har implementerat ordningen på ett förlitligt vis och säkerställer den internationella handeln via AiBs hubb.¹⁹ Det är dock möjligt att införandet av nationella mål från 2020 kan kräva åtgärder för att säkerställa överföring av det statistiska värdet. Då kan dock principen om att det exporterande landet måste godkänna handeln som en statistisk överföring gentemot de nationella målen införas. Alternativt, eller helst i kombination, kan bilaterala avtal efter standardiserade format slutas för att säkerställa denna process.

Sammanfattningsvis kan en partiell öppnad kvotplikt mot ursprungsgarntier bidra till en utfasning av elcertifikatornningen enligt marknadsmässiga principer där balandproblematiken underlättas. Den starka kopplingen mellan marknadens funktionalitet och kvotavgiften gör det tillsynes också nödvändigt att fundera i dessa banor. Ursprungsgarntier har dessutom utformats på ett sådant sätt att de går urskilja från varandra för att uppnå kompatibilitet med de substantiella krav som ställs för deltagande under elcertifikatornningen. Det kommer dock krävas reformer för att säkerställa bland annat pristransparens för fastställande av kvotavgiften samt, på grund av prisdifferens, eventuellt en uppdelning av avgiften mellan elcertifikatdelen och den övriga kvotpliktsdelen. Vidare utredning behövs för att ta ställning till dessa frågor men det är oavsett viktigt att redan nu ta hänsyn till den utfasningsproblematik som belysts ovan.

¹⁸ Artikel 15.6 direktiv 2009/28/EG.

¹⁹ Se www.aib-net.org