

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se
m.remisser-energi@regeringskansliet.se

E.ON Sverige AB (Publ)

205 09 Malmö
www.eon.se

Karin Jönsson
Tel 070-5095597

Besöksadress:
Carl Gustafs väg 1

Malmö 2016-11-25

**E.ON Sverige AB - yttrande avseende remiss av
Energimyndighetens rapport "Kontrollstation 2017 för
elcertifikat - Delredovisning 2 och förslag på kvoter för 18
TWh till 2030" [ER 2016:19] (diarienumr M2016/02399/Ee)**

E.ON Sverige AB (E.ON) har valt att lämna synpunkter på rubricerad remiss.

**Utvärdera elcertifikatsystemets effektivitet som grund för utformning av
ett förlängt system**

Konstruktionskostnaderna för landbaserad vindkraft har sjunkit under de senaste åren i Sverige. Kostnaderna för havsbaserad vindkraft och solkraft sjunker kraftigt i närområdet och även kostnader för att balansera väderberoende produktion sjunker. Många länder arbetar med att effektivisera sina stödsystem för att säkra billigt kapital och kunna anpassa utbyggnadstakten. Det är möjligt att elproduktionskostnaderna i olika energisystem kan komma att skilja betydligt mindre i framtiden. Sverige har specifika fördelar för landbaserad vindkraft. Här finns möjligheter till storskalighet, relativt goda vindar över land, ett väl utbyggt elnät och balanserande vattenkraft. Om man långsiktigt ska kunna upprätthålla ett konkurrenskraftigt elpris i Sverige krävs förutsättningar som skapar en vindkraftsindustri som effektivt tar till vara på de fördelarna.

Certifikatsystemet har fungerat väl för att driva fram en stor portfölj av vindkraftsprojekt. Projekt motsvarande mer än 30 TWh har tillstånd och ytterligare cirka 35 TWh har sökt om tillstånd. Medifikatsystemet har de uppsatta målen om mängd byggd förnyelsebar energi uppnåtts, men certifikatsystemet är inte anpassat att optimera utbytet från den stora projektportföljen.

Energimyndigheten påstår att certifikatsystemet är kostnadseffektivt framförallt pga av dess grundutformning som teknikneutralt, långsiktigt och

Bankgiro: 5395-9821
PlusGiro: 604148-7
Org.Nr: 556006-8420
Säte: Malmö

marknadsbaserat. I kontrollstation 2017 grundar man detta påstående på en jämförelse av storleken på subventionerna i certifikatsystemet med dem för havsbaserad vindkraft, solkraft och kärnkraft i andra länder. Jämförelsen är missvisande eftersom det inte visar på om vindkraft och biokraft byggs kostnadseffektivt i Sverige/Norge, utan snarast visar på att solkraft, ny kärnkraft och havsbaserad vind fortfarande är dyrare än landbaserad vindkraft och biomassa. I tidigare kontrollstationer grundade man påståendet om kostnadseffektivitet på att jämföra certifikatsystemets subvention med den för landbaserad vindkraft i Tyskland och Danmark. Denna jämförelse är bättre, men även den haltar eftersom den behöver normaliseras för utbyggnadsperiod och t.ex. tillgänglig vindresurs för att en internationell jämförelse ska vara meningsfull. Annars visar den framförallt att det inneburit lägre kostnad för konsument att vänta in kostnadsutvecklingen.

Det är inte entydigt att ett stödsystem som ger lägst kostnad för konsument är kostnadseffektivt. Ett kostnadseffektivt system optimerar utbytet av den tillgängliga resursen, i det här fallet vinden, skogen, elnätet och balanskraften. Fördelningen av de skapade värdena bör ske så att det utbytet kan ske långsiktigt hållbart och stabilt. Certifikatsystemets utformning innebär att projektörer bland annat behöver uppskatta kostnaden av framtida projekt och den framtida elprisutvecklingen. Förmågan att hantera och kommunicera dessa risker är en av faktorerna som blivit selekterande när det gäller vilka projekt som realiserats.

Då dessa faktorer är betydande har certifikatsystemet inte optimerat selektion av projekt i de bättre vindlägena eller av driftorganisationer med goda förutsättningar att driva anläggningarna mest effektivt. Vår bedömning baserad på en översiktlig analys är att ett stödsystem som istället utformas som ett anbudsförfarande skulle kunna leverera samma mängd förnybar energi till 2030 med 20 % färre turbiner och därmed minskade kostnader och minskat inanspråktagande av mark.

Energimyndigheten påpekar att de särskilda marknadsbaserade riskerna i ett certifikatsystem bör hanteras av projektörerna, vilket inte nödvändigtvis innebär att de kommer att hanteras, eller ens kan hanteras, på ett kostnadseffektivt sätt. Medvetenheten om riskerna i certifikatsystemets utformning har börjat sprida sig vilket gett en kraftig minskning i investeringstakten i Sverige sedan 2015 och kan komma att innebära att det långsiktigt blir svårare att säkra kapital till framtida utbyggnad. I många andra länder strävar man efter kostnadseffektiva stödsystem som håller riskerna nere just för att undvika högre kapitalkostnader.

Det snäva uppdraget till Energimyndigheten innebär att flera av de osäkerheter och problem som ur ett investerarperspektiv präglar elcertifikatsystemet idag kommer att bestå i det förlängda systemet. Vi ser gärna att Energimyndigheten får i uppdrag att utvärdera systemets effektivitet när det gäller optimalt utnyttjande av resurserna och förmåga att skapa en långsiktigt bärkraftig förnybartsektor.

Kommentarer till förslag till utformning av kvotkurva till 2045

Energimyndigheten har försökt att anpassa utbyggnadstakten av förnyelsebart med utfasningen av kärnkraften för att nybyggnationen ska finnas på plats då kärnkraften fasas ut. Man föreslår en "baktung" kurva framförallt baserat på ett antagande om en livslängd om 22 år för vindkraft och en utfasning av kärnkraften runt 2040. Båda dessa antaganden är mycket osäkra.

Vi ställer oss generellt frågande till att Energimyndigheten föreslår en baktung kvotkurva, med utbyggnad först från 2022 och med tonvikt på åren 2027-2030. När en politisk riksdagsmajoritet väljer att förlänga elcertifikatsystemet med 18 TWh till 2030 och Energimyndigheten samtidigt i sitt uppdrag menar att kvotkurvan behöver göras baktung för att passa med elsystemets utveckling, uppfattar vi att Energimyndigheten gör en avvägning som i själva verket är ett politiskt ansvar. Å ena sidan säger Energiöverenskommelsen att elcertifikatsystemet bör förlängas och utökas, å andra sidan säger Energimyndigheten att elcertifikatsystemet inte behövs – åtminstone inte de närmaste tio åren. Det är mot bakgrund av Energiöverenskommelsens ramverk exempelvis märkligt att Energimyndigheten i rapporten drar slutsatsen att det är *"viktigt att inte bygga för mycket förnybar elproduktion tidigt inom ramen för den nya ambitionen"*.

Energimyndigheten gör bedömningen att en baktung kvotkurva kommer att ge signaler till investerarna att upphöra med investeringar och avvakta med nya investeringar till de sista åren av den förlängda perioden. Det är enligt vår bedömning osannolikt att detta blir konsekvensen av Energimyndighetens förslag. Istället kommer troligen många aktörer att försöka realisera så mycket som möjligt av sin aktuella projektportfölj tidigt innan systemet fylls och marknaden dör av. En baktung utformning av kvotkurvan lär knappast räcka för att motverka en sådan effekt.

Om det finns en politisk enighet om att den fortsatta utbyggnaden av förnybar elproduktion av systemskäl tydligare bör styras avseende hur mycket som byggs och när, är en förlängning av elcertifikatsystemet i sin nuvarande form inte rätt väg framåt. Certifikatsystemets utformning gör det både svårt att styra nybyggnation efter en önskad takt och att anpassa volymer om den framtida utvecklingen visar sig avvika från dagens antaganden. Istället bör elcertifikaten efter 2020 auktioneras ut i ett anbudssystem där det är möjligt att styra vilka volymer som byggs och när, samtidigt som investerarnas marknadsrisk kan sänkas jämfört med dagens elcertifikatsystem och därmed den samlade kostnaden för utbyggnaden.

Förslag till utformning och optimering av elcertifikatsystemet

Förslag till gräns på 68 kW för elcertifikat

Nuvarande stöd för t ex solceller som sätts upp av privatpersoner är krångligt och skapar onödiga hinder. Det är därför positivt att Energimyndigheten

uppmärksammar problematiken med olika effektgränser och definitioner av småskalig elproduktion i olika delar av regelverket och föreslår en harmonisering och målgruppsanpassning av regelverk och styrmedel genom att lyfta ut mikroproduktionsanläggningar från elcertifikatsystemet. Dock bör en förändring av regelverket inte påverka mikroproduktionsanläggningar som redan är godkända och registrerade som elcertifikatberättigade i systemet.

Inget införande av kapacitetsmekanismer i elcertifikatsystemet

E.ON instämmer i Energimyndighetens slutsats att elcertifikatsystemet inte bör ges nya syften såsom att exempelvis införa någon form av funktion eller mekanism i certifikatsystemet som premierar planerbar kapacitet. Styrmekanismer som syftar till att säkra leveranssäkerhet och planerbar kapacitet och flexibilitet i elsystemet bör för att vara effektiva utformas specifikt i detta syfte och inte blandas samman med stödsystemet för förnybar elproduktion. Exempelvis är det viktigt att vid införandet av någon form av kapacitetsmekanism säkerställa att inte enbart planerbar förnybar elproduktion premieras i detta syfte utan även efterfrågefleksibilitet och energilager.

Tydliggör införande av eventuell övergångsordning

Vid tidigare förändringar av certifikatsystemet har man valt att dela upp gamla och nya delar genom att lägga in existerande anläggningar i en "övergångsordning" separerad från de nya projekt som är tänkta att uppfylla nya målsättningar. Produktionsavvikelser från den prognostiserade volymen som förväntats från övergångsordningen, antingen pga av väder och/eller felskattad normalårsestimat, har korrigerats genom att kvotkurvan korrigerats för kommande år. Ett förtydligande om, och i så fall hur, man tänker införa en övergångsordning är önskvärd. Då denna övergångsordning skulle vara delad med Norge behöver man också fundera över hur dessa korrekationer ska fördelas mellan de två ländernas kvotkurvor. Förslaget att överutbyggnad i det norsk-svenska systemet till och med 2020 ska överföras till den nya svenska ambitionen riskerar innebära ett fortsatt stort överskott med pressade elcertifikatpriser och lönsamhet för investerare som följd under större delen av den förlängda perioden.

Elcertifikatens giltighetstid

Energimyndigheten föreslår att möjligheten att begränsa elcertifikatens giltighetstid bör utredas som ett sätt att påverka aktörernas agerande och minska risken för överutbyggnad. E.ONs uppfattning är att en begränsning av certifikatens giltighetstid inte är rätt åtgärd. Det skulle bland annat öka den administrativa bördan och göra det svårare för producenter att hantera variationer i produktionsnivåer pga kallår eller år med hög vindproduktion.

Behov av ytterligare utredning och analys

Energimyndigheten har fått ett mycket avgränsat och begränsat uppdrag från regeringen och konstaterar på ett antal ställen i rapporten att det finns behov av ytterligare utredning av ett antal frågeställningar som rör elcertifikatsystemets förlängning. Bl.a. lyfter Energimyndigheten frågan om huruvida tiden mellan

tilldelningsperioder av elcertifikat bör regleras, där 20 år nämns som ett tänkbart förslag men där Energimyndigheten pekar på behov av ytterligare analys. Energimyndigheten föreslår även att en stoppmekanism bör införas i systemet i god tid innan de nya kvoterna börjar gälla och föreslår att utformningen av stoppmekanismen bör utredas snarast.

E.ON instämmer i identifierade behov till vidare utredning och anser att det i ett förlängt elcertifikatsystem behövs någon form av reglering av tiden mellan tilldelningsperioder, där även påverkan på kraftvärmen behöver utredas på djupet. E.ON anser även att villkoren för en utfasning av systemet, inklusive en stoppregel, behöver fastställas snarast och byggas på en grundlig analys. Det är därför uppenbart att Energimyndigheten behöver ges någon form av kompletterande utredningsuppdrag kopplat till elcertifikatsystemets förlängning. Det är dock viktigt att ett sådant uppdrag inte görs för snävt utan öppnar för en bredare analys av alternativa utformningsvägar för elcertifikatsystemet, inklusive ett alternativ där elcertifikaten efter 2020 auktioneras ut i ett anbudssystem. Många av de problem som är förknippade med en enkel förlängning av elcertifikatsystemet skulle kunna hanteras genom att systemet anpassades till ett anbudsförfarande. Även frågan om regelverk som syftar till att undvika att anläggningar ersätts eller byggs om i förtid i syfte att kvalificera sig för en ny tilldelningsperiod är ett exempel på en problemställning som lättare kan hanteras inom ramen för ett anbudsförfarande.

Avslutningsvis vill vi även uppmana till att ett utvidgat utredningsuppdrag bör ta hänsyn till möjliga utfall av pågående revidering av EU:s förnybartdirektiv. Inte minst bör EU kommissionens ambition att fortsätta att öppna upp enskilda medlemsstaters stödsystem för projekt från angränsande länder ses som en möjlighet för finansiering av fortsatt utbyggnad av konkurrenskraftig förnybar elproduktion i Sverige. Sverige bör aktivt verka för att realisera en sådan möjlighet och anpassa den framtida utformningen av stödsystemet för förnybar elproduktion för att underlätta sådana samarbeten.

Med vänlig hälsning,

E.ON Sverige AB
Strategy & Analysis



Karin Jönsson
Head of Energy Policy and Regulation



Petter Lindelöw-Marsden
Analyst