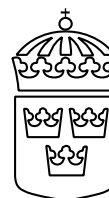


Regeringens proposition 2014/15:123



Ambitionshöjning för förnybar el och
kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015

Prop.
2014/15:123

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 maj 2015

Stefan Löfven

Mikael Damberg
(Miljö- och energidepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en justering av kvotkurvan i lagen (2011:1200) om elcertifikat. Justeringen görs med anledning av den kontrollstation 2015 som genomförs för elcertifikatssystemet och den ambitionshöjning för den förnybara elproduktionen till 2020 som aviserades i regeringsförklaringen och i budgetpropositionen för 2015.

Regeringen gör i propositionen vidare bedömningen att några marknadsförbättrande informationsåtgärder bör genomföras, att nästa kontrollstation för elcertifikatssystemet bör tidigareläggas, att förutsättningarna för torvanvändning för elproduktionsändamål inom ramen för elcertifikatssystemet inte bör ändras i dagsläget och att Statens energimyndighet bör få i uppdrag att analysera frågan om godkännande av anläggningar för tilldelning av elcertifikat efter 2020 och frågan om nya mål efter 2020.

Det är nödvändigt att en överenskommelse träffas mellan Sverige och Norge för att den av regeringen aviserade ambitionshöjningen ska kunna genomföras. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en sådan överenskommelse under hösten.

Ändringarna i lagen om elcertifikat ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Höjd ambitionsnivå för förnybar elproduktion	7
5	Nya kvoter.....	10
5.1	Utgångspunkter för beräkningen av nya kvoter	10
5.2	Förslag till justering av kvotkurvan.....	14
6	Marknadsförbättrande åtgärder	18
7	Tidigareläggning av nästa kontrollstation	21
8	Utvecklingen efter 2020.....	23
9	Torv.....	26
10	Ikraftträdande.....	30
11	Konsekvenser.....	31
12	Författningskommentar.....	42
Bilaga 1	Sammanfattning av Energimyndighetens rapport Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015	43
Bilaga 2	Energimyndighetens förslag till nya kvoter från 2016 i kontrollstationsrapporten.....	46
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna – kontrollstationsrapporten.....	47
Bilaga 4	Promemorians lagförslag.....	48
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna – departementspromemorian	50
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 maj 2015	51

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat,

dels godkänner

2. det nya nationella finansieringsmålet för den förnybara elproduktionen (avsnitt 4).

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2011:1200) om elcertifikat
dels att 4 kap. 4 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 4 a och 4 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 §

<i>Kvotplikten beräknas enligt vad som framgår av följande tabell.</i>	<i>Beräkningsår</i>	<i>Antal elcertifikat per såld eller använd MWh el</i>	<i>Kvotplikten ska beräknas genom att multiplicera det antal megawattimmar el som sålts eller använts under beräkningsåret med den kvot som för beräkningsåret anges inom parentes enligt följande:</i>
2003	0,074	0,074	– 2003 (0,074),
2004	0,081	0,081	– 2004 (0,081),
2005	0,104	0,104	– 2005 (0,104),
2006	0,126	0,126	– 2006 (0,126),
2007	0,151	0,151	– 2007 (0,151),
2008	0,163	0,163	– 2008 (0,163),
2009	0,170	0,170	– 2009 (0,170),
2010	0,179	0,179	– 2010 (0,179),
2011	0,179	0,179	– 2011 (0,179),
2012	0,179	0,179	– 2012 (0,179),
2013	0,135	0,135	– 2013 (0,135),
2014	0,142	0,142	– 2014 (0,142),
2015	0,143	0,143	– 2015 (0,143),
2016	0,144	0,231	– 2016 (0,231),
2017	0,152	0,247	– 2017 (0,247),
2018	0,168	0,270	– 2018 (0,270),
2019	0,181	0,291	– 2019 (0,291),
2020	0,195	0,288	– 2020 (0,288),
2021	0,190	0,272	– 2021 (0,272),
2022	0,180	0,257	– 2022 (0,257),
2023	0,170	0,244	– 2023 (0,244),
2024	0,161	0,227	– 2024 (0,227),
2025	0,149	0,206	– 2025 (0,206),
2026	0,137	0,183	– 2026 (0,183),
2027	0,124	0,162	– 2027 (0,162),
2028	0,107	0,146	– 2028 (0,146),
2029	0,092	0,130	– 2029 (0,130),

2030	0,076	– 2030 (0,114),
2031	0,061	– 2031 (0,094),
2032	0,045	– 2032 (0,076),
2033	0,028	– 2033 (0,052),
2034	0,012	– 2034 (0,028), och
2035	0,008	– 2035 (0,013).

Om den beräknade kvotplikten inte omfattar elcertifikat till ett heltal, ska antalet avrundas till närmaste heltal.

Vid beräkningen av elleverantörens kvotplikt ska försäljningen av el anses motsvara den mängd el som elleverantören har fakturerat elanvändare under beräkningsåret.

Vid beräkningen av en elanvändares kvotplikt ska den del av användningen som består av el som köpts från en elleverantör anses motsvara den mängd el som elanvändaren fakturerats för under beräkningsåret.

4 a §

Vid beräkningen av en elleverantörs kvotplikt enligt 4 § ska såld el anses motsvara den mängd el som elleverantören har fakturerat elanvändare för under beräkningsåret.

4 b §

Vid beräkningen av en elanvändares kvotplikt enligt 4 § ska den del av användningen som består av el som köpts från en elleverantör anses motsvara den mängd el som elanvändaren fakturerats för under beräkningsåret.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

3 Ärendet och dess beredning

I regleringsbrevet för 2013 gav regeringen i uppdrag åt Statens energimyndighet (Energimyndigheten) att genomföra analyser inom ramen för kontrollstationen för elcertifikatssystemet 2015. Energimyndigheten redovisade uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) den 11 februari 2014 i rapporten Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015 (ER 2014:04). I det följande kallas den kontrollstationsrapporten. I rapporten föreslås bland annat en justering av kvotkurvan i lagen (2011:1200) om elcertifikat för att det gemensamma befintliga målet med Norge om 26,4 terawattimmar förnybar el till 2020 ska nås. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*. Myndighetens förslag till nya kvoter från 2016 finns i *bilaga 2*. Kontrollstationsrapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljö- och energidepartementet (dnr M2015/72/Ee).

Efter remissbehandlingen av kontrollstationsrapporten har regeringen, i regeringsförklaringen och i budgetpropositionen för 2015, aviserat en ambitionshöjning för den förnybara elproduktionen till 2020 inom ramen för elcertifikatssystemet. Ambitionshöjningen innebär att Sverige ska finansiera 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med 2002. Detta innebär att det är nödvändigt att ändra kvotkurvan i förhållande till den justering av kurvan som föreslogs i kontrollstationsrapporten. Energimyndigheten fick därför den 22 januari 2015 i uppdrag att redovisa de justeringar av kvotkurvan som krävs för att möjliggöra regeringens ambitionshöjning samt konsekvenserna av justeringarna. Uppdraget redovisades den 5 februari 2015 i rapporten Finansiering av 30 TWh ny förnybar el till 2020 (ER 2015:07). I det följande kallas den finansieringsrapporten.

Miljö- och energidepartementet har i departementspromemorian Ambitionshöjning inom elcertifikatssystemet till 2020 föreslagit en ändring i lagen om elcertifikat som innebär att kvotkurvan anpassas för att möjliggöra regeringens ambitionshöjning. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 4*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljö- och energidepartementet (dnr M2015/698/Ee).

Den 9 april 2015 beslutade regeringen att överlämna propositionen Ambitionshöjning för förnybar el och kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015 till riksdagen. Regeringen beslutade den 21 maj 2015 att återkalla propositionen genom skrivelse 2014/15:119. Förslaget om att riksdagen skulle godkänna avtalet mellan Sveriges och Norges regeringar om ändring i det gällande avtalet om en gemensam marknad för elcertifikat som fanns i den proposition som återkallats har nu utgått.

Enligt gällande avtal av den 29 juni 2011 mellan Sverige och Norge om en gemensam marknad för elcertifikat krävs det enighet mellan länderna om målet för elcertifikatsmarknaden till 2020 ska ändras. Rege-

Lagrådet

Förslaget i denna proposition innebär en justering av kvoterna i elcertifikatssystemet. Förslaget är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Lagrådets yttrande har därför inte inhämtats.

4 Höjd ambitionsnivå för förnybar elproduktion

Regeringens förslag: Sverige ska, inom ramen för elcertifikatssystemet, finansiera 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med 2002. Det nya nationella finansieringsmålet ersätter det av riksdagen tidigare fastställda målet för produktion av förnybar el som innebär en ökning med 25 terawattimmar till 2020 jämfört med 2002. Målet för den gemensamma marknaden med Norge höjs från 26,4 terawattimmar till 28,4 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020.

Departementspromemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Tillväxtverket, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Vindkraftförening, Svenska Trädbränsleföreningen, Vasa Vind, Svensk Vindenergi, Vestas, HSB och Skellefteå Kraft* tillstyrker promemorians förslag om höjd ambitionsnivå.

Svensk Vindenergi anser att det finns stora samhällsekonomiska och miljömässiga fördelar med att utöka satsningen på förnybar elproduktion i Sverige och Norge i kombination med en fortsatt satsning på fler utlandsförbindelser. *Vestas* anser att Sverige har mycket att vinna på en fortsatt utbyggnad av förnybar energi genom bland annat stora exportmöjligheter av grön el men pekar på att det förutsätter fortsatt satsning på överföringskapacitet till kontinenten.

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) ser positivt på regeringens ambition att öka andelen förnybar el på elmarknaden i Sverige men ser en risk att den planerade ambitionshöjningen tar ut effekten av de styrmedel som verket hanterar i uppdraget att stödja utbyggnaden av förnybar el på landsbygden. Jordbruksverket anser också att förslaget riskerar att missgynna den småskaliga förnybara elproduktionen och att konsekvensbeskrivningen bör kompletteras med hur småskaliga producenter av förnybar el påverkas innan ytterligare förändringar görs. *Svenska kraftnät* anser att det är angeläget att ett beslut om ambitionshöjning i certifikatssystemet föregås av en mer fördjupad analys av de systemeffekter som utbyggnad av den förnybara elproduktionen och i synnerhet vindkraft kan innebära på elnäten. *Linköpings universitet* efterlyser en utökad ana-

Prop. 2014/15:123 lys av konsekvenser för elenergimarknaden av en ytterligare kapacitetshöjning av elenergi och en situation av stabil eller avtagande efterfrågan med en återhållen utveckling av elpris som följd.

Konjunkturinstitutet, Centrum för miljö- och naturresursekonomi (CERE), Fastighetsägarna, Svenskt Näringsliv, SKGS (Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet), Svensk Energi, Energi Norge, Svensk Fjärrvärme, Skogsindustrierna, Energigas Sverige, Svenska Bioenergiföreningen (Svebio), Statkraft, Föreningen svenskt landskapsskydd (FSL), Svenska Elnätsupproret, Svensk Elbrukarförening, Bergen Energi Green Services samt omkring hundra privatpersoner och några lokala föreningar avstyrker eller är tveksamma till förslaget. *Konjunkturinstitutet* ifrågasätter motivet till att öka ambitionsnivån inom elcertifikatssystemet redan till 2020 eftersom ambitionsökningen inte utformats så att hänsyn tas till övriga mål och styrmedel inom energi- och klimatpolitiken. *Svensk Energi* och *Energi Norge* anser att en ökad ambitionsnivå i elcertifikatssystemet just nu är olämplig med motiveringen att produktionskapaciteten i dag och för lång tid framöver överstiger konsumtionen. *Fastighetsägarna, Svenska elnätsupproret* och *Svensk Elbrukarförening* menar att underlaget inte visar att förslaget om en höjd ambitionsnivå är samhällsekonomiskt motiverat. *Statkraft* anser att om den svenska regeringen väljer att genomföra en ambitionshöjning för produktion av förnybar el är det bättre att detta sker innanför än utanför elcertifikatssystemet. *Svenskt Näringsliv, Svebio, Svensk trädbränsleförening, FSL* och *SKGS* menar att frågan om förändringar i elcertifikatssystemet bör inkluderas i Energi-kommissionens arbete.

Skälen för regeringens förslag

Klimatfrågan är vår tids ödesfråga och Sverige ska ligga i framkant i den klimatomställning som är nödvändig. Arbetet för att nå de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen och generationsmålet behöver stärkas. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2015 att Sverige har särskilt bra förutsättningar att bygga ut den förnybara energin och att den därför bör byggas ut ytterligare. Regeringen angav vidare att elcertifikatssystemet är ett effektivt styrmedel för att nå uppställda mål för produktionen av förnybar el och att en ambitionshöjning för den förnybara elproduktionen till 2020 bör genomföras inom ramen för det systemet. Ambitions-höjningen bidrar till att öka utbyggnaden av den förnybara energin och till att nå regeringens ambition om att Sverige på sikt ska ha ett energisystem som baseras på 100 procent förnybar energi.

Elcertifikatsmarknaden är sedan den 1 januari 2012 gemensam med Norge. Samarbetet innebär att det är upp till investerarna att besluta i vilket land man ska lokalisera den förnybara elproduktionen som behövs för att nå det gemensamma målet. Nationella produktionsmål för anläggningar som ingår i elcertifikatssystemet är inte förenliga med den gemensamma marknaden för elcertifikat. Regeringens ambitionsökning till 2020 innebär att Sverige ska finansiera en större utbyggnad än tidigare, nämligen 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med 2002.

Enligt Energi myndighetens beräkningar i finansieringsrapporten innebär det nu gällande gemensamma målet att Sverige ska finansiera 28 tera-

wattimmar ny förnybar el mellan 2002 och 2020. Regeringens ambitionshöjning om finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 innebär därmed att Sverige behöver justera kvoterna i lagen (2011:1200) om elcertifikat för att driva fram ytterligare 2 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med det förslag Energimyndigheten redovisade i kontrollstationsrapporten. Eftersom ambitionshöjningen påverkar hur mycket förnybar elproduktion som ska drivas fram i den gemensamma elcertifikatsmarknaden behöver det nu gällande målet för den gemensamma marknaden om 26,4 terawattimmar också höjas med motsvarande volym, det vill säga från 26,4 terawattimmar till 28,4 terawattimmar till 2020.

Samarbetet med Norge om en gemensam elcertifikatsmarknad regleras i ett bilaterat avtal mellan Sverige och Norge. I avtalet regleras målet för den gemensamma marknaden fram till 2020 samt ett åtagande gällande annullering av elcertifikat 2020 och totalt under hela perioden fram till 2035. Enligt avtalet krävs det enighet mellan länderna för att ändra målet för den gemensamma elcertifikatsmarknaden till 2020. En förutsättning för att förslaget i denna proposition ska kunna genomföras är därför att det finns en överenskommelse mellan Sverige och Norge om ändring av målet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en sådan överenskommelse under hösten.

Den förnybara energin bör byggas ut ytterligare

Många remissinstanser tillstyrker den ambitionshöjning som departementspromemorians förslag innebär men flera instanser är även kritiska eller tveksamma till förslaget, däribland *Konjunkturinstitutet, CERE, Fastighetsägarna, Svenskt Näringsliv, SKGS, Svensk Energi, Energi Norge, Svensk Fjärrvärme, Skogsindustrierna, Energigas Sverige, Svebio, Statkraft, FSL, Svenska Elnätssupproret, Svensk Elbrukarförening, Bergen Energi Green Services* samt *omkring hundra privatpersoner och några lokala föreningar*. Kritiken tar främst sikte på tidpunkten för ambitionshöjningen och konsekvenserna för bland annat marknaden och elpriset. *Linköpings universitet* och *Svenska kraftnät* efterlyser en utökad analys av konsekvenser för elenergimarknaden. Svenska kraftnät anser att det är angeläget att ett beslut om ambitionshöjning i certifikatsystemet föregås av en fördjupad analys av de systemeffekter som utbyggnad av den förnybara elproduktionen och i synnerhet vindkraft kan innebära för elnäten. Som redovisas under rubriken Effekter på elsystemet i avsnitt 11 har Svenska kraftnät fått två uppdrag om behov av anpassningar av elnäten för att hantera och skapa förutsättningar för ett elsystem med en ökande andel variabel elproduktion samt om framtagande av nätutvecklingsplaner för att inkludera de investeringar som krävs för att överföra ny förnybar elproduktion. Därmed kommer en fördjupad analys av de systemmässiga konsekvenserna att göras.

Jordbruksverket anser att det finns en risk att den planerade ambitionshöjningen motverkar effekten av de styrmedel som verket hanterar i sitt uppdrag att stödja utbyggnaden av förnybar el på landsbygden och att konsekvensbeskrivningen bör kompletteras med hur småskaliga producenter av förnybar el påverkas. Jordbruksverkets synpunkt behandlas under rubriken Övrigt i avsnitt 11.

Prop. 2014/15:123 *Fastighetsägarna, Svenska elnätsupproret och Svensk Elbrukarförening* ifrågasätter om ambitionshöjningen är samhällsekonomiskt motiverad. *Svenskt Näringsliv, Svebio, Svensk trädbränsleförening, FSL* och *SKGS* anser att förändringar i elcertifikatssystemet bör hanteras av den energikommission som regeringen nu har tillsatt.

Som framhållits i budgetpropositionen är regeringens uppfattning att möjligheterna att bygga ut den förnybara energin i Sverige bör tas tillvara och att en ambitionshöjning för den förnybara elproduktionen till 2020 bör genomföras inom ramen för elcertifikatssystemet. Det scenario som flera remissinstanser har presenterat om ett stort överskott av el stämmer på kort sikt men kan komma att ändras på något längre sikt. Det är viktigt att öka utbyggnaden av den förnybara elproduktionen redan nu så att Sverige är bättre rustat inför en situation med försämrade kraftbalans. En annan viktig aspekt är att elproduktionssystemet ytterligare diversifieras och därmed bidrar till att öka försörjningstryggheten. Elproduktionen i Sverige är starkt beroende av kärnkraft och vattenkraft. Detta innebär att i situationer med låg tillgänglighet i kärnkraftsanläggningar eller under torrår finns det behov av annan elproduktion där den förnybara elproduktion som drivs fram inom elcertifikatssystemet kan spela en viktig roll.

Flera remissinstanser lämnar synpunkten att frågan om ambitionshöjning av elcertifikatssystemet till 2020 bör hanteras i den energikommission som regeringen har tillsatt. Det framgår dock av kommittédirektiven (dir. 2015:25) att Energikommissionen ska ha särskilt fokus på förhållandena för elförsörjningen efter åren 2025–2030. Regeringens ambitionshöjning i denna proposition gäller 2020. Energikommissionen är därför inte rätt forum för denna fråga.

5 Nya kvoter

5.1 Utgångspunkter för beräkningen av nya kvoter

Energimyndigheten har tagit fram underlag för beräkningen av nya kvoter. Den justerade kvotkurvan har beräknats i två steg.

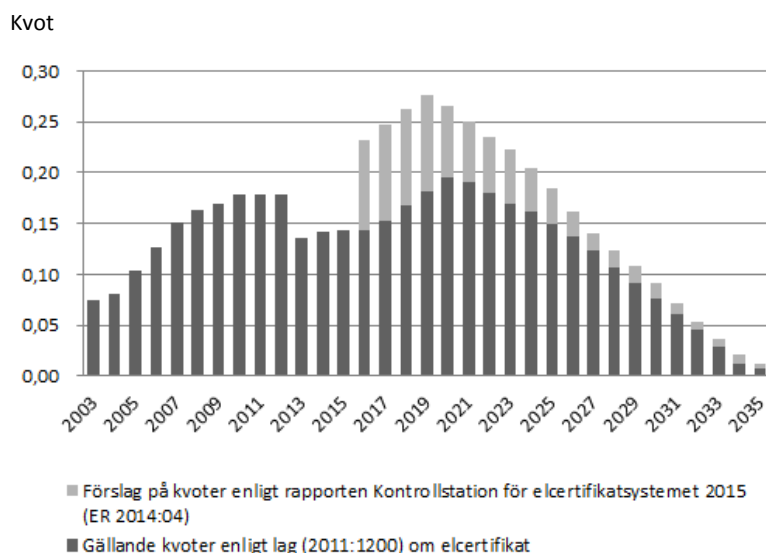
I första steget (steg 1) har Energimyndigheten beräknat vilka justeringar som behöver göras för att Sveriges åtagande om lika finansiering av gällande mål om 26,4 terawattimmar ny förnybar elproduktion mellan 2012 och 2020 enligt avtalet med Norge av den 29 juni 2011 ska uppfyllas. Beräkningarna redovisas i kontrollstationsrapporten.

I andra steget (steg 2) har Energimyndigheten beräknat vilka justeringar som behöver göras för att möjliggöra regeringens ambitionshöjning om finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med 2002. Energimyndighetens utgångspunkt vid framtagandet av förslaget har varit den kvotkurva som redovisades i kontrollstationsrapporten.

I finansieringsrapporten redovisar Energimyndigheten ett nytt förslag till kvotkurva som innefattar båda stegen.

I kontrollstationsrapporten föreslår Energimyndigheten en höjning av kvoterna från och med den 1 januari 2016 för att gällande avtal med Norge ska uppfyllas. Det förslag till kvotjustering som Energimyndigheten har tagit fram innebär att kvotplikten höjs med 34 terawattimmar under perioden 2016–2019, varav 8 terawattimmar under 2016. För hela perioden 2016–2035 innebär Energimyndighetens förslag att kvoterna behöver höjas med en justeringsvolym om totalt cirka 75 terawattimmar. I figur 5.1 illustreras myndighetens förslag (steg 1) för hur justeringsvolymen bör fördelas över tid genom höjda kvoter för respektive år.

Figur 5.1 Förslag till justering av kvoter enligt steg 1



Myndigheten anger att den största delen (71 procent) av justeringsvolymen beror på att elproduktionen från anläggningar som fanns med i elcertifikatsystemet före den 1 januari 2012 översteg de bedömningar som gjordes vid beräkningen av hur mycket utbyggnad som skulle vara kvar att bygga från den 1 januari 2012 fram till 2020. Detta förklaras av den kraftiga utbyggnaden under perioden då det gemensamma målet för 2020 lades fast och då den gemensamma elcertifikatsmarknaden inleddes. Vidare fick fler anläggningar än förväntat, framför allt biokraftvärmeanläggningar, godkännande om ny tilldelningsperiod, vilket innebar att mer elproduktion än den förväntade fanns på plats när den gemensamma elcertifikatsmarknaden startade. De anläggningar som var en del av elcertifikatsmarknaden före 2012 utgör den så kallade övergångsordningen. Respektive land, Sverige och Norge, ansvarar för att utforma kvotkurvan för att skapa en efterfrågan på elcertifikat från dessa anläggningar. Elproduktion från anläggningar i övergångsordningen kan enligt avtalet om en gemensam marknad för elcertifikat av den 29 juni 2011 inte räknas med för att uppfylla det gemensamma målet.

Enligt kontrollstationsrapporten beror justeringsbehovet även till viss del på att prognosen för kvotpliktig elanvändning har reviderats ner jäm-

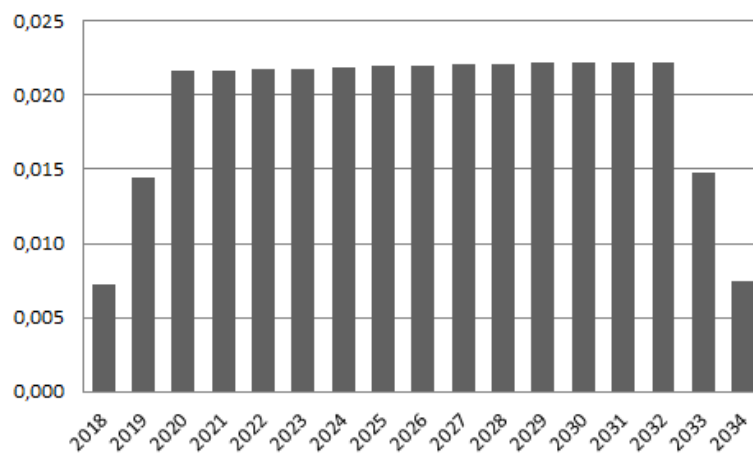
Prop. 2014/15:123 fört mot hur prognosen såg ut när gällande kvoter beslutades. Vilka som är kvotpliktiga framgår av lagen (2011:1200) om elcertifikat. De aktörer som är kvotpliktiga måste varje år annullera elcertifikat motsvarande en viss andel av sin elförsäljning eller elanvändning. Eftersom den kvotpliktiga elanvändningen är ett antagande som behöver göras i förväg och för en längre tidsperiod kommer kvoterna att succesivt behöva anpassas mot den senast tillgängliga prognosen för den förväntade elanvändningen. Detta arbete sker inom ramen för de fastställda kontrollstationerna.

Förslaget i finansieringsrapporten

Energimyndigheten redovisar i finansieringsrapporten ett samlat förslag till höjda kvoter. I rapporten har myndigheten tagit hänsyn till Sveriges åtagande enligt gällande avtal med Norge om en gemensam marknad för elcertifikat inklusive den av regeringen aviserade ambitionshöjningen som innebär att Sverige ska finansiera 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med 2002. Energimyndigheten utgår från kvotkurvan i kontrollstationsrapporten och har därefter justerat upp kvoterna för att möjliggöra regeringens ambitionshöjning. Myndigheten har även gjort en mindre justering för att ta hänsyn till det verkliga utfallet 2013 och gör bedömningen att höjda kvoter från 2018 skulle skapa goda förutsättningar för långsiktighet och tydlighet för marknadens aktörer. Myndigheten bedömer även att ett sådant förslag skulle ge goda förutsättningar för elleverantörer att ta hänsyn till höjda kvoter i fasta elavtal där en kostnad för elcertifikat ingår. I figur 5.2 illustreras justeringsförslaget.

Figur 5.2 Förslag till justering av kvoter enligt steg 2

Kvotjustering

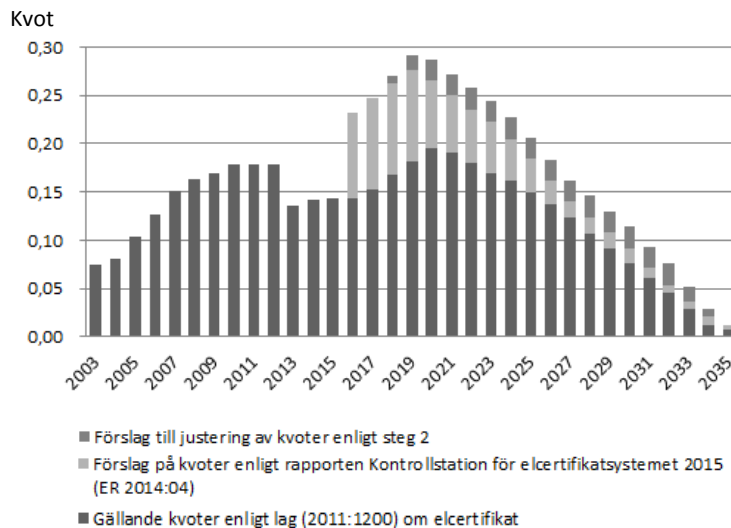


Förslaget innebär en linjär upptrappning av kvoterna mellan 2018 och 2020. Kvotjusteringarna föreslås sedan vara konstanta under perioden fram till 2032 och därefter trappas ner linjärt fram till 2034. På det sättet skapas efterfrågan för den tillkommande produktionen som motsvarar en tilldelning av elcertifikat under 15 år. Sammanlagt under åren 2018–2034

ökar efterfrågan på elcertifikat med 30 terawattimmar (2 terawattimmar multiplicerat med 15 års tilldelning). Energimyndigheten bedömer att en linjär upptrappning under en treårsperiod är rimlig. En sådan upptrappning bedöms inte riskera måluppfyllnaden eller leda till oönskade effekter som kan uppstå om marknaden inte hinner bygga det som efterfrågan kräver. Ett linjärt införande av den av regeringen aviserade ambitionshöjningen under tre år, 2018–2020, innebär att det i genomsnitt krävs ytterligare utbyggnad på 0,67 terawattimmar per år (2 terawattimmar per 3 år).

I finansieringsrapporten redovisas en summerad kvotkurva som innebär att Sverige kommer att uppfylla såväl regeringens ambition att finansiera en större utbyggnad till 2020 som de åtaganden som följer av det gällande avtalet med Norge. I förslaget ingår även en mindre justering av kvoterna för åren 2016, 2017, 2018 och 2019 med anledning av att antalet annullerade certifikat för 2013 nu är känt, till skillnad mot när beräkningen i kontrollstationsrapporten gjordes. Den mindre justeringen innebär att kvoterna höjs med totalt cirka 0,3 terawattimmar under perioden 2016–2019 och att justeringen fördelas lika mellan åren. Förslaget innebär att kvotkurvan justeras för faktiska, i stället för prognostiserade, avvikelser 2013, och myndigheten bedömer att justeringen bör leda till en bättre styrning mot målet 2020. I figur 5.3 visas den föreslagna justeringen av kvoter till 2035. Figuren visar också justeringarna för respektive steg (steg 1 och steg 2).

Figur 5.3 Förslag till justering av kvoter, steg 1 och steg 2



Steg 2 motsvarar den ytterligare justering av kvoterna för perioden 2018–2034 som krävs för att möjliggöra en svensk ambitionshöjning. Justeringen är markerad som mellangrå i figuren. Den ljusgrå delen motsvarar justering enligt steg 1. Hela stapeln motsvarar föreslagna kvoter för varje år fram till 2035.

5.2 Förslag till justering av kvotkurvan

Regeringens förslag: Kvotplikten ska beräknas genom att multiplicera det antal megawattimmar el som sålts eller använts under beräkningsåret med den kvot som för beräkningsåret anges inom parentes enligt följande: 2003 (0,074), 2004 (0,081), 2005 (0,104), 2006 (0,126), 2007 (0,151), 2008 (0,163), 2009 (0,170), 2010 (0,179), 2011 (0,179), 2012 (0,179), 2013 (0,135), 2014 (0,142), 2015 (0,143), 2016 (0,231), 2017 (0,247), 2018 (0,270), 2019 (0,291), 2020 (0,288), 2021 (0,272), 2022 (0,257), 2023 (0,244), 2024 (0,227), 2025 (0,206), 2026 (0,183), 2027 (0,162), 2028 (0,146), 2029 (0,130), 2030 (0,114), 2031 (0,094), 2032 (0,076), 2033 (0,052), 2034 (0,028) och 2035 (0,013).

Kontrollstationsrapportens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Kontrollstationsrapportens förslag omfattar inte ambitionshöjningen utan endast de justeringar av kvotkurvan som krävs för att det gällande målet om 26,4 terawattimmar som är gemensamt med Norge ska nås.

Departementspromemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Kontrollstationsrapportens förslag till justering av kvotkurvan tillstyrks av *Naturvårdsverket*, *Statkraft*, *Svensk Fjärrvärme*, *Svensk Vindenergi*, *Energimarknadsinspektionen*, *Svenska Bioenergiföreningen*, *Svensk Vattenkraftförening*, *Arise AB*, *Vestas*, *NORWEA*, *Investerargruppen* och *Oberoende Elhandlare*.

Svenska Trädbränsleföreningen anser att principen för kvotjustering så som den beskrivs i rapporten är väl underbyggd och bra. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att den föreslagna kvothöjningen är rimlig men att de kostnadsökningar som följer av förslagen måste uppmärksammas och beaktas inom ramen för en samlad översyn av jordbrukets och trädgårdsnäringsens villkor.

Kontrollstationsrapportens förslag avstyrks av *Centrum för miljö- och naturresursekonomi (CERE)*. CERE tillstyrker dock den del av kvotjusteringen som följer av tidigare felprognostisering av den kvotpliktiga elanvändningen.

Svensk Vindenergi bedömer att den största risken för måluppfyllelsen är att elpriset fortsätter att sjunka och att det inte vägs upp av ett stigande elcertifikatspris till följd av ett för stort överskott på elcertifikat. *Uppsala Engineering Partner* avråder från att höja kvotnivåerna eftersom elpriset bedöms sjunka med 7–10 öre per kilowattimme till följd av kvotjusteringen, vilket kommer leda till att vindkraft, kärnkraft och vattenkraft blir olönsamt. *Svensk Elbrukarförening* motsätter sig förslaget bland annat för att man anser att Sverige redan har en överkapacitet för att tillgodose det interna elbehovet och framför att man i stället för att öka volymen bör efterfråga större kunskaper som grund för ett beslut om det framtida elsystemet.

Svenskt Näringsliv, *Konjunkturinstitutet*, *Svensk Energi*, *Vattenfall* och *E.ON* anser att förslaget innebär en ambitionshöjning och efterfrågar därför en fördjupad analys av hur kraftsystemet och elmarknaden med dess

aktörer påverkas. *Fastighetsägarna* anser att analysen av effekterna är ofullständig och i många fall ensidig och att den omöjliggör ett ställningstagande.

SKGS (Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet) finner kraftbalansmässiga fördelar med den föreslagna kvotjusteringen men önskar ett förtydligande i frågan om ambitionshöjning samt hur mycket målet i det svenska elcertifikatssystemet höjts.

Konjunkturinstitutet föreslår att parterna justerar det gemensamma målet i samband med denna kontrollstation som ett alternativ till att justera upp kvoterna för att kompensera för felaktig uppskattning av övergångsordningen.

Enligt *Svensk Energi* innebär förslaget en för snabb justering av kvoterna. *Svensk energi* anser att kvoterna bör justeras i långsammare takt, med en mjuk infasning 2016–2020, eftersom en snabb förändring kan innebära onödigt hög kostnadsökning för elkunderna men också stora kostnader för elförsäljningsbolagen. *NORWEA* anser att det bör värderas om delar av kvotjusteringen ska ske tidigare. *Investerargruppen, Svensk Vindenergi, Vestas* och *Arise AB* anser att kvoten 2016, utöver kontrollstationsrapportens förslag, bör justeras motsvarande den ingående reserven på elcertifikat vid start av den gemensamma marknaden, dvs. ytterligare en ökning av kvoten 2016 med 8,8 terawattimmar. *Investerargruppen* anser att kvoterna bör ändras från den 1 april 2015. *Svensk Vindkraftförening* och *SERO* anser att kvotkurvan ska höjas med ytterligare 0,015 enheter fram till 2020 eftersom den kvotpliktiga elanvändningen bedöms bli lägre än Energimyndighetens prognos samt för att man anser att reserven ska minskas i snabbare takt.

Departementspromemorians förslag till kvotjustering tillstyrks av *Tillväxtverket, Lantbrukarnas Riksförbund, Vestas, Svensk Vindenergi, Svensk Vindkraftförening, Vasa Vind, Svenska Trädbränsleföreningen, HSB, Oberoende elhandlare* och *Skellefteå Kraft*. *Oberoende elhandlare* anser att föreslagna uppjusteringarna av kvoterna är rimliga för att nå 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020. *Svensk Kraftmäkling* anser att förslaget är väl i linje med tidigare kommunicerade mål och väl underbyggt genom Energimyndighetens rapporter. *Skellefteå Kraft* tillstyrker förslaget att justeringar som motsvarar ambitionshöjningen träder i kraft först 2018 och anser att det ger elleverantörerna förutsättningar att ta hänsyn till detta vid avtalsskrivning av fasta elavtal. *Vasa Vind* anser att en snabbare infasning av ambitionshöjningen är viktig för att snabbt minska överskottet av elcertifikat. *Konjunkturinstitutet* anser att en ändring av kvoter för att uppnå det nya målet från och med 2018 påverkar spelreglerna på kort varsel vilket ökar osäkerheten i systemet.

Konjunkturinstitutet, CERÉ, Fastighetsägarna, Svenskt Näringsliv, SKGS, Svensk Energi, Energi Norge, Svensk Fjärrvärme, Skogsindustrierna, Energigas Sverige, Svenska Bioenergiföreningen (Svebio), Statkraft, Svensk landskapsskydd, Svenska Elnätssuppröret, Svensk Elbrukarförening, Bergen Energi Green Services samt omkring hundra privatpersoner och några lokala föreningar avstyrker eller är tveksamma till departementspromemorians förslag. Remissinstansernas invändningar mot förslaget är i huvudsak inriktade mot höjd ambitionsnivå i elcertifikatssystemet och inte mot förslaget till utformningen av kvotkurvan.

Eftersom regeringen har gjort bedömningen att en ambitionshöjning inom elcertifikatssystemet bör göras, bör också kvoterna i lagen (2011:1200) om elcertifikat justeras så att ambitionshöjningen kan genomföras. Som redovisats i avsnitt 5.1 finns det underlag för en sådan justering av kvoterna i finansieringsrapporten. Utgångspunkt för förslaget i den rapporten har varit Energimyndighetens förslag i kontrollstationsrapporten. Hur beräkningarna i de båda rapporterna samverkar beskrivs utförligt i avsnitt 5.1. I denna proposition har regeringen utgått från Energimyndighetens förslag i rapporterna.

Kontrollstationsrapportens förslag tillstyrks av flera remissinstanser, bland annat *Naturvårdsverket*, *Statkraft*, *Svensk Fjärrvärme*, *Svensk Vindenergi*, *Energimarknadsinspektionen*, *Svenska Bioenergiföreningen*, *Svensk Vattenkraftförening*, *Arise AB*, *Vestas*, *NORWEA*, *Investerargruppen* och *Oberoende Elhandlare*. Förslaget avstyrks av *Cere* och *Svensk Elbrukarförening*. *Uppsala Engineering Partner* och *Svensk Vindenergi* framför synpunkter på förslaget i förhållande till ett sjunkande elpris. Flera remissinstanser, som *Svenskt Näringsliv*, *Konjunkturinstitutet*, *Svensk Energi*, *Vattenfall E.ON* och *Fastighetsägarna*, har synpunkter på analysen av effekterna av kontrollstationsrapportens förslag och *SKGS* efterfrågar förtydligande om ambitionshöjning och hur mycket målet höjts. Dessa frågor behandlas i avsnitt 11 Konsekvenser. Där redovisas bland annat en komplettering från Energimyndigheten om effekten på elpriset.

Konjunkturinstitutet anser i sitt remissvar till kontrollstationsrapporten att parterna bör justera det gemensamma målet i samband med denna kontrollstation som ett alternativ till att justera upp kvoterna. Detta för att kompensera för felaktig uppskattning av övergångsordningen. Konjunkturinstitutets förslag skulle dock innebära en minskning av ny förnybar elproduktion inom ramen för det gemensamma elcertifikatssystemet jämfört med vad gällande avtal och mål avser att driva fram. Konjunkturinstitutets förslag ligger därmed inte i linje med regeringens ambition.

Flera remissinstanser, som *Tillväxtverket*, *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Vestas*, *Svensk Vindenergi*, *Svensk Vindkraftförening*, *Vasa Vind*, *Svenska Trädbränsleföreningen*, *HSB*, *Oberoende elhandlare* och *Skellefteå Kraft* tillstyrker förslaget i departementspromemorian om justering av kvotkurvan för att genomföra ambitionshöjningen. Andra remissinstanser, som *Konjunkturinstitutet*, *CERE*, *Fastighetsägarna*, *Svenskt Näringsliv*, *SKGS*, *Svensk Energi*, *Energi Norge*, *Svensk Fjärrvärme*, *Skogsindustrierna*, *Energigas Sverige*, *Svebio*, *Statkraft*, *Svenskt landskapskydd*, *Svenska Elnätssupproret*, *Svensk Elbrukarförening*, *Bergen Energi Green Services* samt omkring hundra privatpersoner och några lokala föreningar avstyrker eller är tveksamma till departementspromemorians förslag. Dessa remissinstansers invändningar är dock i huvudsak inriktade mot förslaget om höjd ambitionsnivå i elcertifikatssystemet och inte mot förslaget till utformningen av kvotkurvan. Invändningarna behandlas därför även i avsnitt 4.

När det gäller utgångspunkter för justering av kvotkurvan redovisar Energimyndigheten den princip man anser bör gälla på s. 45 i kontrollstationsrapporten. *Svenska Trädbränsleföreningen* anser att principen för kvotjustering så som den beskrivs i rapporten är väl underbyggd och bra. I korthet innebär principen att såväl förväntade avvikelser som faktiska avvikelser till fullo ska kompenseras genom kvotjusteringar. Myndigheten anger också i rapporten att justeringsprincipen tagits fram i samarbete med den norska myndigheten Norges vassdrags- och energidirektorat (NVE) och att både Energimyndigheten och NVE anser att det är viktigt att justeringarna baseras på samma princip samt att den princip som nu används även bör tillämpas vid kommande kontrollstationer. Myndigheten har också föreslagit i rapporten att kvoterna som en engångsåtgärd justeras så att den ingående reserven av certifikat på 8,78 terawattimmar som fanns när den gemensamma marknaden med Norge startade kompenseras från och med 2020.

Flera remissinstanser framför synpunkter på kontrollstationsrapportens förslag om hur den ingående reserven ska hanteras vid justering av kvoterna. Exempelvis anser *Investerargruppen* och *Svensk Vindenergi* att kvoterna bör justeras så att den ingående reserven börjar reduceras från och med 2016. *NORWEA*, *Vestas Arise AB*, *Svensk Vindkraftförening* och *SERO* har liknande synpunkter. Regeringen bedömer dock att det är lämpligt att följa Energimyndighetens förslag i kontrollstationsrapporten som är väl underbyggt och framtaget enligt en princip som varit utgångspunkt även i Norge. En grundsten för elcertifikatssystemet är också att det är ett marknadsstyrt system och det är marknaden som ska hantera utbud och efterfrågan av elcertifikat över tiden. Det bör därför vara marknaden, inte myndigheterna, som ska hantera reserven även om den ingående reserven av certifikat vid denna kontrollstation fördelas ut på kvoterna från och med 2020. Framtida tekniska justeringar som görs av myndigheterna bör endast vara korrigeringar för faktiska och prognostiserade avvikelser i gällande kvoter. Faktiska avvikelser definieras som skillnaden mellan utfall och använd prognos i gällande kvoter. Förväntade avvikelser definieras som skillnaden mellan använd prognos i gällande kvoter och den prognos som används i kontrollstationen.

Svensk Energi anför i svaret på kontrollstationsrapportens förslag att kvoterna bör justeras i långsammare takt än vad Energimyndigheten föreslår eftersom en snabb förändring kan innebära en onödigt hög kostnadsökning för elkunderna men också stora kostnader för elförsäljningsbolagen. En annan remissinstans, *Vasa Vind*, framför i svaret på departementspromemorian att en snabbare infasning av ambitionshöjningen är viktig för att snabbt minska överskottet av elcertifikat. *Skellefteå kraft* tillstyrker förslaget om att justeringarna som motsvarar ambitionshöjningen träder i kraft först 2018 medan *Konjunkturinstitutet* anser att en ändring av kvoterna från 2018 påverkar spelreglerna på kort varsel och ökar osäkerheten i systemet.

I finansieringsrapporten gör Energimyndigheten bedömningen att höjda kvoter från 2018 skulle skapa goda förutsättningar för långsiktighet och tydlighet för marknadsaktörer. Myndigheten bedömer även att ett sådant förslag skulle ge goda förutsättningar för elleverantörer att ta hän-

Prop. 2014/15:123 syn till höjda kvoter i fasta elavtal där en kostnad för elcertifikat ingår. Energimyndigheten bedömer vidare att en linjär upptrappning under en treårsperiod från 2018 till 2020 är rimlig att införa utan att riskera måluppfyllnad och oönskade effekter som kan uppstå om marknaden inte hinner bygga det som efterfrågan kräver.

Regeringen delar Energimyndighetens bedömningar och anser att myndighetens förslag är balanserat och tar hänsyn till konsekvenser för kvotpliktiga aktörer och elhandelsföretag. De kvoter som genomför ambitionshöjningen justeras från och med 2018 vilket bör ge goda förutsättningar för elleverantörer att ta hänsyn till höjda kvoter i fasta elavtal där en kostnad för elcertifikat ingår. En genomgång av förslaget konsekvenser för olika aktörer finns i avsnitt 11.

6 Marknadsförbättrande åtgärder

Regeringens bedömning: Statens energimyndighet bör få i uppdrag att tillhandahålla information om planerad utbyggnad av anläggningar inom elcertifikatssystemet och om förväntad kvotpliktig elanvändning varje kvartal samt ge årlig information om avvikelser mellan antaganden vid beräkning av kvotkurvan och verkligt utfall eller ny prognos och om vilka tekniska justeringar som kommer att behöva göras med anledning av avvikelserna.

Kontrollstationsrapportens förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I rapporten föreslår Energimyndigheten att det ska införas krav på elleverantörer att en gång per kvartal rapportera in mängden fakturerad el.

Departementspromemorian innehåller inga förslag om marknadsförbättrande åtgärder.

Remissinstanserna: *Svensk Energi, Svensk Vindenergi, Svensk Vindkraftförening, SERO, Svensk Fjärrvärme, Vestas, Energimarknadsinspektionen, Skogsstyrelsen, Tillväxtanalys, Konjunkturinstitutet, Svenskt Näringsliv, Svenska Bioenergiföreningen, SveMin, Arise AB, Oberoende Elhandlare, Energigas Sverige, Vattenfall, E.ON, NORWEA, Investerargruppen* och *Statkraft* är positiva till Energimyndighetens förslag om att inrätta en energislagsövergripande databas med uppgifter om investeringsbeslut och anläggningar under byggnation. *Skogsindustrierna* avstyrker Energimyndighetens förslag om att inrätta en sådan databas. *Svensk Vindenergi, Investerargruppen, Svensk Vindkraftförening, SERO, Arise AB, NORWEA* och *Vestas* anser att inrapportering av uppgifter om kommande projekt ska vara obligatorisk för att databasen inte ska bli verkningslös. *Investerargruppen* och *Svensk Vindenergi* anser vidare att inrapportering bör vara en förutsättning för att tilldelas elcertifikat. *Energimarknadsinspektionen* anser att inrapportering eventuellt kan ske som en föranmälan för godkännande av elcertifikat. *Vattenfall* anser att en regel bör införas som gör att marknaden kontinuerligt får informationen och att informationen ska finnas tillgänglig i Cesar och NECS så att det inte byggs upp ett nytt och separat system. *SveMin* och *Svenskt Näringsliv*

anser att administrationen bör hållas vid ett minimum för berörda företag och att det ligger ett ansvar på de aktörer som avser göra nya investeringar att själva analysera marknaden. *Jernkontoret* anser att ett obligatoriskt rapporteringskrav ökar den administrativa bördan och att ett krav på rapportering inte bör införas samt att Vindbrukskollens databas kan utvidgas för ändamålet. *Svensk Energi* och *Svensk Fjärrvärme* anser att det är en uppgift för Energimyndigheten att skaffa fram information för att säkerställa lika villkor för alla investerare. *Skogsindustrierna* ser inte att nyttan av en gemensam databas eftersom informationen redan finns tillgänglig genom sökningar på internet.

Svensk Energi, Svensk Vindenergi, SERO, Svensk Vindkraftförening, Energimarknadsinspektionen, Konjunkturinstitutet, Svenskt Näringsliv, Vattenfall, E.ON, Svenska Bioenergiföreningen, Oberoende elhandlare, Energigas Sverige, Arise AB och NORWEA tillstyrker förslaget i Energimyndighetens rapport om att elleverantörer kvartalsvis ska rapportera in mängden fakturerad el. *Vattenfall* anser att det är viktigt att inte skapa mer administration än nödvändigt för att uppnå syftet. *Jernkontoret* anser att krav på mer frekvent deklarering av kvotplikten och annullering skulle leda till en alldeles för hög administrativ börda. *Skogsindustrierna* ifrågasätter behovet av att elleverantörer kvartalsvis rapporterar fakturerad el och anser att den administrativa bördan för företagen bör hållas vid ett minimum och att ny separat inrapportering bör undvikas. *Svensk Fjärrvärme* anser att det är viktigt att mer löpande informera om utvecklingen av den kvotpliktiga elanvändningen.

Konjunkturinstitutet, Centrum för miljö- och naturresursekonomi (CERE), Luleå tekniska universitet, Svenskt Näringsliv, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Skogsindustrierna, SveMin, Svensk vattenkraftförening, Svensk Vindenergi, Svenska Bioenergiföreningen, E.ON och Vattenfall yttrar sig i frågan om ökad information om kommande tekniska justeringar av kvotkurvan och är alla positiva till Energimyndighetens förslag om att det årligen ska göras en analys av förhållandet mellan gällande kvoter och de faktorer som kvoterna baseras på.

Skälen för regeringens bedömning

Energimyndigheten bör sammanställa och tillhandahålla information om planerad utbyggnad av anläggningar

I kontrollstationsrapporten redogör Energimyndigheten för betydelsen av information till marknaden om kommande produktionsvolym för förnybar elproduktion och uppgifternas betydelse för måluppfyllelse och elcertifikatspris. Energimyndigheten föreslår att det, som en marknadsförbättrande åtgärd, ska inrättas en energislagsövergripande databas med uppgifter om investeringsbeslut och anläggningar under byggnation och att denna ska förvaltas av myndigheten. Regeringen delar Energimyndighetens uppfattning att information till aktörerna är viktig för marknadens funktion.

Det finns redan mycket tillgänglig information om kommande produktionskapacitet inom elcertifikatssystemet. I dagsläget finns det uppgifter om framtida vindkraftsprojekt utifrån avtal med leverantörer. Uppgifterna tillhandahålls av branschorganisationen Svensk Vindenergi. Det finns också information om vindkraftsprojekt i databasen Vindbrukskol-

Prop. 2014/15:123 len där status för olika projekt anges. När det gäller ökad produktionskapacitet i vattenkraftsanläggningar och i biokraftsanläggningar är det upprustningar i befintliga anläggningar som är mest förekommande. Endast ett fåtal helt nya anläggningar torde vara aktuella. Energimyndigheten har tillgång till information om upprustning i befintliga anläggningar inom ramen för prövning av förhandsbesked. När det gäller större nya vatten- eller biokraftsanläggningar brukar sådan information finnas tillgänglig på de berörda aktörernas webbsidor.

Det är, enligt regeringens bedömning, i första hand en sammanställning av befintliga uppgifter som behöver göras så att aktörer som är i behov av information på ett enkelt sätt kan få del av den. Energimyndigheten bör kunna bidra till detta genom att – utifrån tillgängliga uppgifter – tillhandahålla information om kommande projekt. *Skogsindustrierna* ser inte nyttan med en sådan åtgärd eftersom information redan finns tillgänglig på internet, men det stora flertalet av remissinstanserna är positiva. Energimyndigheten bör därför få i uppgift att sammanställa och tillhandahålla sådan information om planerade anläggningar inom elcertifikatssystemet som kan öka transparensen på marknaden och bidra till bättre marknadsfunktion.

I kontrollstationsrapporten har Energimyndigheten även tagit upp frågan om en inrapportering av uppgifter om kommande projekt ska vara obligatorisk eller ske på frivillig basis. Myndigheten lämnar dock inget förslag utan pekar endast på behovet av ytterligare utredning och gör bedömningen att det skulle krävas lagändringar. *Svensk Vindenergi*, *Investerargruppen*, *Svensk Vindkraftförening*, *SERO*, *Arise AB*, *NORWEA* och *Vestas* anser att inrapportering av uppgifter, som till exempel investeringsbeslut, ska vara obligatorisk för att databasen inte ska bli verkningslös. Flera remissinstanser påtalar dock vikten av att hålla nere den administrativa bördan, t.ex. *SveMin*, *Svenskt Näringsliv* och *Jernkontoret*. Liknande synpunkter framförs av *Skogsindustrierna*, *Svensk Energi* och *Svensk Fjärrvärme*.

Ett krav på inrapportering måste, enligt regeringens uppfattning, vägas mot den administrativa börda som kravet skulle innebära för företagen. Det skulle även vara svårt att utforma ett sådant krav och säkerställa att det följs. Något krav på inrapportering bör därför inte införas. Regeringen kommer att följa arbetet med sammanställningen och tillhandahållande av information om planerade anläggningar inom elcertifikatssystemet för att, vid behov, kunna utreda vilka ytterligare åtgärder som skulle kunna underlätta tillgången till information.

Energimyndigheten bör beräkna den kvotpliktiga elanvändningen enligt en modell och redovisa beräkningen kvartalsvis

I kontrollstationsrapporten föreslår Energimyndigheten att det ska införas krav på elleverantörer att en gång per kvartal rapportera in mängden fakturerad el. Flera remissinstanser, bland annat *Vattenfall*, *Jernkontoret* och *Skogsindustrierna*, är kritiska till den ökade administration som ett krav på inrapportering skulle medföra för företagen.

Efter det att Energimyndigheten redovisade kontrollstationsrapporten har myndigheten undersökt hur stor avvikelser skulle vara om den kvotpliktiga elanvändningen skulle beräknas enligt en modell i stället för att

bygga på kvartalsvis rapportering. Myndigheten gjorde undersökningen för att analysera om den ökade administrativa börda som följer av ett krav på kvartalvis rapportering motiveras av betydande högre kvalitet i uppgifterna jämfört med modellerade värden.

Myndighetens analys visar att modellering av den kvotpliktiga elanvändningen utifrån den månadsvisa statistiken leder till som högst två procents avvikelse jämfört med faktiska värden. Regeringen gör bedömningen utifrån denna analys att en lösning där Energimyndigheten modellerar den kvotpliktiga elanvändningen är att föredra jämfört med en lösning med krav på kvartalvis inrapportering. Eftersom utfallet av myndighetens analys visar på en så pass liten avvikelse i förhållande till faktisk rapportering, bör även de remissinstanser som tillstyrkt förslaget om krav på kvartalsvis rapportering vara positiva till att den kvotpliktiga elanvändningen beräknas enligt en modell i stället. Energimyndigheten bör få uppgiften att kvartalvis offentliggöra de uppgifter om den kvotpliktiga elanvändningen som tagits fram genom modellen.

Energimyndigheten bör göra årliga analyser av avvikelser mellan beräkningar av kvotkurvan och utfall eller ny prognos

Hittills har information om avvikelser mellan antagande vid beräkningar av kvotkurvan och utfall eller ny prognos enbart getts i samband med att Energimyndigheten har redovisat sitt uppdrag inför de olika kontrollstationerna. Eftersom kontrollstationer äger rum med flera års mellanrum innebär det att sådan information inte är tillgänglig årligen.

I kontrollstationsrapporten föreslår Energimyndigheten att det varje år ska göras en analys av förhållandet mellan gällande kvoter och de faktorer som kvoterna baseras på i syfte att förbättra marknadens möjligheter att skapa sig rätt förväntningar om kommande kvotjusteringar. Myndigheten föreslår vidare att analysen ska presenteras vid årligen återkommande seminarier. *Konjunkturinstitutet, Centrum för miljö- och naturresursekonomi (CERE), Luleå tekniska universitet, Svenskt Näringsliv, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Skogsindustrierna, SveMin, Svensk vattenkraftförening, Svensk Vindenergi, Svenska Bioenergiföreningen, E.ON och Vattenfall* är positiva till Energimyndighetens förslag.

Det är angeläget att Energimyndigheten presenterar årliga analyser i enlighet med förslaget i kontrollstationsrapporten för att på så sätt ge marknadsaktörer större kunskap om vilka justeringar som kan komma att göras. Energimyndigheten bör därför få i uppdrag att ta fram sådana analyser. Analyserna kan med fördel presenteras varje år vid seminarier där berörda aktörer inbjuds och som arrangeras tillsammans med den norska myndigheten NVE.

7 Tidigareläggning av nästa kontrollstation

Regeringens bedömning: Nästa kontrollstation inom elcertifikatssystemet bör genomföras så att eventuella lagändringar kan träda i kraft den 1 januari 2018.

Kontrollstationsrapportens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Rapporten saknar förslag på datum för tidigareläggning av nästa kontrollstation.

Departementspromemorian innehåller inget förslag om tidpunkt för kommande kontrollstation.

Remissinstanserna: Kontrollstationsrapportens förslag om att överväga en tidigareläggning av nästa kontrollstation har tagits emot positivt av *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme*, *E.ON*, *Svenska Bioenergiföreningen*, *Oberoende elhandlare* och *NORWEA*. *Energimarknadsinspektionen* och *Energigas Sverige* är positiva till frekventare kontrollstationer som syftar till att förbättra transparensen och elcertifikatssystemets funktion. *Svensk Vindenergi*, *Vestas*, *Svensk Vindkraftförening* och *SERO* anser att en tidigareläggning av nästa kontrollstation till 2017 är lämplig. *Skogsindustrierna* anser att en tidigareläggning av nästa kontrollstation lämnar kort om tid för att utvärdera eventuella effekter av de åtgärder som vidtas vid kontrollstation 2015.

I remissvaren på departementspromemorian kommenterar flera remissinstanser frågan om tidpunkt för kommande kontrollstation. *Svensk Vindenergi* anser att mer frekventa kontrollstationer bör genomföras samt att ett lämpligt intervall skulle kunna vara vart annat år och att nästa kontrollstation tidigareläggs till 2017. *Vestas* instämmer med Energimyndighetens tidigare förslag om att tidigarelägga nästa kontrollstation och föreslår 2017 som ett lämpligt år. *Svensk Vindkraftsförening* föreslår att nästa kontrollstation ska genomföras redan 2017 eftersom en kontrollstation 2019 kommer att ligga alldeles för nära mållåret 2020 för förnybar el. *Oberoende elhandlare* anser att mer frekventa kontrollstationer kan vara ett sätt att hantera extrema obalanser på marknaden.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen eftersträvar ett stabilt och förutsägbart elcertifikatssystem med regelbundna översyner vid tidpunkter som marknaden känner till. Av avtalet mellan Sverige och Norge av den 29 juni 2011 om en gemensam marknad för elcertifikat framgår att första kontrollstationen för den gemensamma marknaden för elcertifikat ska äga rum senast före utgången av 2015. Därefter ska kontrollstationer äga rum vart fjärde år, om inte rådet fastställer något annat. *Svensk Vindkraftsförening* anser att en kontrollstation 2019 kommer att ligga alldeles för nära mållåret 2020. Regeringen gör samma bedömning. En kontrollstation 2019 skulle ligga för nära mållåret och det skulle kunna leda till att föreslagna justeringar inte hinner verka och styra mot måluppfyllelsen 2020. Det är därför angeläget med en tidigareläggning trots att det blir kort om tid för att utvärdera eventuella effekter av de åtgärder som vidtas vid kontrollstation 2015, vilket *Skogsindustrierna* framför. Även Energimyndigheten har gjort bedömningen att nästa kontrollstation för den gemensamma marknaden för elcertifikat bör tidigareläggas. Remissinstanserna är överlag positiva till en tidigareläggning. Inriktningen bör vara att 2017 är en lämplig tidpunkt för genomförande av nästa kontrollstation. Eventuella lagändringar med anledning av kontrollstationen skulle då kunna träda i kraft den 1 januari 2018. Denna inriktning får stöd av *Svensk Vindenergi*, *Vestas*, *SERO* och *Svensk Vindkraftförening*.

8 Utvecklingen efter 2020

Regeringens bedömning: Energimyndigheten bör få i uppdrag att analysera frågor kopplade till elcertifikatssystemets framtid. Analysen ska omfatta frågan om hur en situation ska hanteras där endast Sverige, och inte Norge, beslutar om nya mål efter 2020. Även frågan om hur systemet ska kunna anpassas till de förutsättningar som råder efter 2020, så att eventuell priskollaps undviks, behöver analyseras. Energimyndigheten bör utreda om det finns behov av att införa en regel för när anläggningar måste vara driftsatta för att kunna godkännas för tilldelning av elcertifikat inom ramen för den gemensamma marknaden för elcertifikat. I utredningen bör det särskilt värderas om möjligheten att godkänna anläggningar som sätts i drift efter 2020 kan påverka investeringsklimatet och måluppfyllelsen till 2020.

Kontrollstationsrapportens bedömning: Energimyndigheten lämnar inte något förslag i frågan om godkännande av anläggningar för tilldelning av elcertifikat efter 2020. Däremot gör Energimyndigheten bedömningen att de norska begränsningsreglerna kan medföra att projekt faller utanför det gemensamma målet eller avstannar nära 2020.

Energimyndigheten lämnar inte något förslag i frågan om nya mål efter 2020 i rapporten. Däremot gör Energimyndigheten bedömningen att oklarhet om energipolitiska mål efter 2020 kan skapa en osäkerhet som gör att utbyggnadstakten riskerar att sjunka.

Departementspromemorian innehåller inget förslag i frågan godkännande av anläggningar för tilldelning av elcertifikat efter 2020 eller i frågan om nya mål efter 2020.

Remissinstanserna: I svaren på remissen av kontrollstationsrapporten yttrar sig flera remissinstanser i frågan om godkännande av anläggningar för tilldelning av elcertifikat efter 2020. *Svensk Energi, Vattenfall, NORWEA, Statkraft, Investerargruppen, Svenskt Näringsliv, Arise AB* och *Centrum för miljö- och naturresursekonomi (CERE)* anser att Sverige bör införa en begränsningsregel likt den i Norge, som innebär att anläggningar måste tas i drift senast 2020 för att tilldelas elcertifikat. *Vattenfall* anser att utan en begränsningsregel snedvrids konkurrensen mellan anläggningar i respektive land samt äventyrar lönsamheten för anläggningar som färdigställts före 2020. *Svensk Energi* bedömer att risken för kollaps av elcertifikatspriset ökar, vilket påverkar både nya och existerande anläggningar i systemet. *Investerargruppen* bedömer att det är ökad risk för att investeringar uteblir på grund av risken för fallande priser på elcertifikat efter 2020. *CERE* anser att begränsningsregeln är viktig för att skapa drivkrafter till tidiga investeringar annars är kostnaden för att skjuta upp investeringar liten vilket beror på att marknadspriset sannolikt går mot noll. *NORWEA* bedömer att överuppfyllelse av målet, före eller efter 2020, kan medföra priskollaps med stora förluster för befintliga anläggningar. *Svensk Energi* och *Vattenfall* efterfrågar en övergångslösning för projekt med målsättning att tas i drift före den 31

Prop. 2014/15:123 december 2020, men som av orsaker utan företagets kontroll, force majeure, tas i drift först efter den 31 december 2020. Även *NORWEA* anser att en övergångslösning för projekt som försenas på grund av force majeure ska införas. *Investerargruppen* anser att om ingen begränsningsregel införs bör kvoterna höjas för projekt som tillkommer efter 2020 i Sverige. *E.ON* anser att Energimyndigheten bör ta ett bredare grepp kring frågan om ländernas olika principer för tilldelning efter 2020, exempelvis möjligheten att fixera elcertifikatspriset efter 2020 för att undvika priskollaps. *Skogsindustrierna* och *SKGS (Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet)* föreslår översyn och framtagande av ett gemensamt regelverk som möjliggör tilldelning av elcertifikat till ny elproduktion i Sverige och Norge några år efter 2020.

Även i svaren på departementspromemorian kommenteras frågan om godkännande av anläggningar för tilldelning av elcertifikat efter 2020. *Svensk Vindenergi* anser att regeringen i den kommande propositionen bör ta hänsyn till de synpunkter och önskemål som framförts i flertalet av remissvaren på kontrollstationsrapporten. *Vestas* anser att det efter 2020 finns en risk att elcertifikatspriset skulle kunna gå mot noll och att denna risk kan hanteras genom att det sätts ett stoppdatum för nya elcertifikat 2020 eller till 2030 om det beslutas om förlängning av systemet.

I svaren på remissen av kontrollstationsrapporten yttrar sig flera remissinstanser även i frågan om nya mål efter 2020. *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Svensk Vindenergi*, *Svensk Vindkraftförening*, *SERO* och *Vestas* anser att oklarhet kring energipolitiska mål efter 2020 kan påverka utbyggnadstakten. *Naturvårdsverket*, *Svensk Fjärrvärme*, *Oberoende elhandlare*, *Svenska Bioenergiföreningen*, *Kungliga Tekniska högskolan*, *Näringslivets Regelnämnd* och *Skogsstyrelsen* anser att nya energipolitiska mål bör fastställas i god tid före 2020.

Svensk Fjärrvärme och *Svensk Vindenergi* anser att ett nytt mål för elcertifikatssystemet till 2030 eliminerar problem och osäkerhet med att även anläggningar som byggs efter 2020 tilldelas elcertifikat. *Svensk Vindenergi* är positiva till en förlängning av elcertifikatssystemet till 2030 men anser samtidigt att Energimyndigheten skyndsamt bör utreda hur en avveckling av elcertifikatssystemet ska konstrueras, även om systemet förlängs.

Även i svaren på departementspromemorian kommenteras frågan om nya mål efter 2020. *Konjunkturinstitutet* anser att om regeringen avser att besluta om ett nytt mål till 2030 måste elcertifikatssystemet förlängas, och kvotbanor justeras, för att det nya 2030-målet ska nås och att det bör ske en analys av interaktionen mellan elcertifikatsmålet och klimatmålet samt övriga styrmedel inom samma domän som elcertifikatssystemet. *Svensk Energi* och *Energi Norge* anser att nya mål för elcertifikatssystemet inte bör ställas upp efter 2020 eftersom det är viktigt att förnybar energi utsätts för marknadens prissignaler. *Oberoende elhandlare* anser att med hänsyn till behovet av långsiktighet för planering och genomförande av investeringar i förnybar energi är det nödvändigt att även frågan om behov av fortsatt stöd efter 2020 utreds snarast, så att marknaden kan få ett besked om detta i god tid före 2020. *Svensk vindkraftsförening* anser att man för att kunna genomföra målet ”Färdplan 2050” bör ha delmål, både för åren 2030 och 2040. *Vestas* anser att det är viktigt att ett klagörande kommer i god tid innan 2020, allra senast vid en kontroll-

station 2017. *Skellefteå kraft* och *Vasa Vind* anser att regeringen snarast bör föreslå en ny ambitionsnivå för 2030 som säkerställer att den förnybara elproduktionen fortsätter att byggas ut i oförminskad takt. *Svensk Fjärrvärme* anser att den aviserade Energikommisionen borde utgöra en ram för diskussionen om inriktningen på energipolitiska åtgärder och målsättningar efter 2020. *Svebio* menar att frågor kring villkoren för investeringar i förnybar elproduktion efter 2020 bör utredas av Energikommisionen. *Föreningen Svensk landskapsskydd (FSL)* anser att frågan om ökade kvoter och en fortsatt utbyggnad av vindkraft bör bli en del av de ingångsvärden som den nya energikommisionen bör ges möjlighet att jobba utifrån.

Skälen för regeringens bedömning

Godkännande av anläggningar för tilldelning av elcertifikat efter 2020

Enligt det nuvarande svenska regelverket är det möjligt för aktörer att ansöka om och bli godkända för tilldelning av elcertifikat efter 2020. Tilldelning av elcertifikat kan sträcka sig som längst fram till 2035. För anläggningar som blir godkända efter 2020 innebär detta att tilldelningsperioden blir kortare ju senare de blir godkända. Det norska regelverket skiljer sig från det svenska på denna punkt eftersom det enligt norsk lagstiftning inte är möjligt att godkänna anläggningar för tilldelning av elcertifikat som tas i drift efter den 31 december 2020. Det norska olje- och energidepartement, OED, remitterade dock en promemoria i december 2014 som bland annat innehöll två förslag om att de datum för när anläggningar kan bli godkända förlängs med ett halvt år respektive ett år.

Sedan elcertifikatssystemet infördes i Sverige 2003 har systemet successivt utvecklats och förlängts. Frågan om behov av regelverk för en eventuell avveckling av systemet har därmed inte varit aktuell. När samarbetet med Norge inleddes avtalade Sverige och Norge att det står varje part fritt att fastställa att anläggningar kan godkännas efter den 31 december 2020. Som tidigare nämnts införde Norge i sin nationella lagstiftning en stoppregel för tilldelning av elcertifikat efter 2020. Sverige har däremot behållit möjligheten att godkänna anläggningar efter 2020. Flera faktorer har nu bidragit till att aktualisera frågan om när anläggningar ska vara i driftsatta för att kunna godkännas för tilldelning av elcertifikat i Sverige. Även om det remitterade underlaget inte innehåller några förslag om godkännande av anläggningar för tilldelning av elcertifikat efter 2020 yttrar sig flera remissinstanser om detta. Enligt remissinstanserna finns det en oro för att avsaknaden av en stoppregel i Sverige kan leda till ett överutbud av elcertifikat och därmed en priskollaps efter 2020 och att risken är att en sådan eventuell priskollaps kan påverka nya investeringar och även måluppfyllelsen till 2020. En annan faktor som bidrar till att aktualisera frågan är de senaste årens trend med minskade produktionskostnader för landbaserad vindkraft i Sverige. Även det faktum att skillnaden mellan de svenska och norska reglerna – när året då det gemensamma målet ska uppfyllas – kommer närmare, har aktualiserat frågan.

Det är första gången som aktörerna tar upp hur godkännande av anläggningar för tilldelning av elcertifikat efter 2020 ska hanteras och regeringen är angelägen om att så långt som möjligt minska osäkerheten på marknaden så att måluppfyllelsen 2020 inte riskeras. Frågan om even-

Prop. 2014/15:123 tuellt införande av en regel för när anläggningar måste vara driftsatta för att kunna godkännas för tilldelning av elcertifikat inom ramen för den gemensamma marknaden för elcertifikat bör därför analyseras skyndsamt. Regeringen avser att återkomma till frågan i samband med kommande kontrollstation. Även andra aspekter kopplade till en eventuell framtida avveckling av elcertifikatssystemet behöver analyseras så att en sådan process kan ske på ett ordnat sätt och en eventuell priskollaps undviks. En viktig fråga i en sådan analys är hur en situation ska kunna hanteras där Sverige, men inte Norge, beslutar om nya mål efter 2020. Energimyndigheten bör därför få i uppdrag att analysera frågor kopplade till elcertifikatssystemets framtid. Ökad transparens genom mer tillgång till information om utbud och efterfrågan kan bidra till att minska osäkerheten kring måluppfyllelsen 2020. Förslag om åtgärder för att åstadkomma detta redovisas i avsnitt 6, Marknadsförbättrande åtgärder.

Nya mål efter 2020

Flera remissinstanser, *Konjunkturinstitutet, Svensk Energi, Energi Norge, Oberoende elhandlare, Svensk vindkraftsförening, Vestas, Skellefteå kraft, Vasa Vind, Svensk Fjärrvärme, Svebio* och *FSL*, har kommenterat frågan om nya mål efter 2020 trots att den inte behandlats i det underlag som varit ute på remiss. Remissinstanserna tar bland annat upp vikten av att marknaden får besked om vad som ska hända efter 2020 i god tid före detta år och ett par instanser, *Svebio* och *FSL* anser att Energikommisionen bör hantera frågor om förnybar elproduktion efter 2020.

Regeringen delar remissinstansernas synpunkter om att besked om elcertifikatssystemets utformning efter 2020 behöver ges i god tid före 2020. När det gäller synpunkterna att frågorna bör hanteras av den tillsatta energikommisionen är det för tidigt att uttala sig i frågan om processen för hantering av mål efter 2020. Oavsett process för diskussion av nya mål efter 2020 avser regeringen att ha ett brett systemperspektiv som ingångsvärde. Regeringen avser att återkomma till frågan om nya mål efter 2020 i samband med kommande kontrollstation.

9 Torv

Regeringens bedömning: Förutsättningarna för torvanvändning för elproduktionsändamål inom ramen för elcertifikatssystemet bör i dagsläget inte ändras. Torvbaserad elproduktion är därmed även i fortsättningen berättigad till tilldelning av elcertifikat. Regeringen avser dock att noga följa utvecklingen och närmare analysera torvanvändningens fortsatta roll i elcertifikatssystemet, bland annat utifrån torvanvändningens samlade klimat- och miljöpåverkan och med utgångspunkt i att torvanvändning för elproduktion inom elcertifikatssystemet inte bör öka jämfört med dagens nivå. Regeringen avser att återkomma i frågan i samband med nästa kontrollstation för elcertifikatssystemet 2017.

Kontrollstationsrapportens förslag överensstämmer med regeringens Prop. 2014/15:123 bedömning.

Departementspromemorian innehåller inget förslag avseende torv.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser yttrar sig över kontrollstationsrapportens förslag. Enbart Naturvårdsverket tar upp frågan om torv i samband med remitteringen av departementspromemorian. *Svensk Fjärrvärme, Lantbrukarnas riksförbund, SveMin, Svenska Bioenergiföreningen, Skogsindustrierna, Branschföreningen Svensk Torv och SKGS (Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet)* tillstyrker Energimyndighetens förslag i om att torv även fortsatt ska vara elcertifikatsberättigad. *Skogsindustrierna, Branschföreningen Svensk Torv och SKGS* anser att torv gör stor nytta vid samförbränning samt att långsiktig stabilitet är viktig för energitorven. Även *Svensk Fjärrvärme* anser att det är angeläget att det finns långsiktigt förutsägbara villkor för torven. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att torv främst konkurrerar med fossilt kol och rätt utnyttjat har en begränsad klimatpåverkan. *Svensk Torv* anser att eftersom kol konkurrerar med torv i kraftvärmesystemet är riksdagens motiv vid införandet av torv i elcertifikatssystemet mer aktuellt nu än tidigare.

Luleå tekniska universitet, Centrum för miljö- och naturresursekonomi, Havs- och vattenmyndigheten och Konjunkturinstitutet anser att torv ska fasas ut ur elcertifikatssystemet eftersom det definieras som fossilt bränsle inom EU. *Branschföreningen Svensk Torv* anser att en felaktig beskrivning har gjorts i samband med klassificering av torv som fossilt kol och att det i EU-regler om handel med utsläppsätter konstateras att torv inte är biobränsle men att ingenting sägs om att torv skulle vara ett fossilt bränsle samt att EU-reglerna inte klassificerar torv.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket anser att torven ska fasas ut ur elcertifikatssystemet eftersom brytning och förbränning av torv har en klimatpåverkan i nivå med fossila bränslen. *Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten* anser att eftersom en betydande del av energitorvanvändningen ligger utanför elcertifikatssystemet innebär detta att stödsystemet inte är nödvändigt för verksamhetens fortlevnad. Myndigheterna anser vidare att torvbrytning påverkar flera av Sveriges miljömål negativt, exempelvis miljömålen Begränsad klimatpåverkan och Levande sjöar och vattendrag.

Skälen för regeringens bedömning

Hanteringen av torv vid införandet av elcertifikatssystemet

Lagen (2003:113) om elcertifikat trädde i kraft den 1 maj 2003 (prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6, rskr. 2002/03:133). Vid remissbehandlingen av departementspromemorian Lag om elcertifikat (Ds 2002:40) ansåg några remissinstanser att torv borde vara ett certifikatberättigande bränsle, medan andra hade motsatt åsikt. I propositionen Elcertifikat för att främja förnybara energikällor (prop. 2002/03:40 s. 41) aviserade regeringen att den avsåg att vid en senare tidpunkt överväga torvens eventuella framtida roll i elcertifikatssystemet. Näringsutskottet anförde dock i sitt betänkande att torv borde ingå i elcertifikatssystemet och att riksdagen, genom ett tillkännagivande, borde uppmana regeringen att vidta åtgärder i enlighet med vad utskottet anförde. Riksdagen tillkännagav som sin mening vad utskottet anförde (bet. 2002/03:NU6, rskr. 2002/03:133).

Prop. 2014/15:123 Med anledning av riksdagens tillkännagivande föreslog regeringen i propositionen Torv och elcertifikat (prop. 2003:04/42 s. 9) att torv skulle inordnas i elcertifikatssystemet. Av propositionen framgår att lagen om elcertifikat dels skulle främja produktion av el med användning av förnybara energikällor, dels skulle främja produktion av el med användning av torv. Riksdagen fattade den 18 februari 2004 beslut om att torv skulle ingå i systemet för elcertifikat. Näringsutskottet angav att om torv inte skulle bli certifikatberättigande skulle kol konkurrera ut torven som bränsle i kraftvärmeverk, vilket enligt utskottet skulle leda till ökade miljöstörande utsläpp.

Sverige ansökte hos Europeiska kommissionen om godkännande för att ta med torv i elcertifikatssystemet. Europeiska kommissionen godkände att torv som används i kraftvärmeverk togs med som en elcertifikatsberättigad energikälla (statligt stöd nr N294/2003, Sverige, C(2003)4415). Av kommissionens beslut framgår bland annat att användningen av torv i kombination med andra bränslen inom energiproduktionen har tekniska fördelar i fråga om förbränning och att torv oftast används i kombination med andra bränslen, exempelvis trä. Kommissionen anförde att en torvblandning om 5–30 procent minskar tekniska förbränningsproblem i form av bland annat slagning, sintring och korrosion som uppstår vid energiproduktion med träbränsle.

Torvnäringen

I Sverige produceras torv för bränsleändamål (energitorv), jordförbättring (odlingstorv) och för strö (stallströ). Volymmässigt dominerar energitorven med 64 procent av den totala produktionen. Omsättningen fördelar sig mellan odlings- och strötorv (700 MSEK) och energitorv (400 MSEK, baserat på en årlig produktion om 3 terawattimmar).

De största produktionsarealerna finns i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, men även i Gävleborgs, Västernorrlands, Örebro, Jönköpings, Kronobergs och Västmanlands län finns betydande produktionsarealer. Utvinningen sker i glesbygden.

Torvbruket sysselsätter i dag cirka 1 200 personer i Sverige, uppdelade lika mellan energi- och odlingstorvssektorn.

Utveckling

Enligt kontrollstationsrapporten har produktionen av energitorv sedan 80-talet varierat mellan 2–4 terawattimmar.

Torven svarade 2013 för 0,3 procent av Sveriges totala energitillförsel, vilken preliminärt har beräknats uppgå till cirka 590 terawattimmar. Torv har som energislag i Sverige ungefär halverats från den högsta noteringen på cirka 4,3 terawattimmar 2004. Förbränning av torv för energiproduktion beräknas ge upphov till utsläpp av ungefär 700 kiloton koldioxid vilket motsvarar drygt en procent av de svenska växthusgasutsläppen. Myrar är den våtmarkstyp som sedan den senaste nedisningen lagrat kol i form av torv till ibland åtskilliga meter tjocka torvlager. Denna inbindning av kol pågår fortfarande i de flesta orörda myrar. Torrlagda myrar, exempelvis genom dikning förlorar den kolbindande förmågan varför restaurering av sådana är lämpliga från både klimatsynpunkt som för biologisk mångfald och olika typer av ekosystemtjänster.

Torveldningens samlade klimatpåverkan beror även på hur torvmarkens möjlighet att binda respektive avge växthusgaser påverkas av hur och var torven utvinns. Mängden växthusgaser som tas upp eller avgår från torvmarken beror på bland annat på vilken typ av myr det är frågan om, vattenförhållanden samt på vegetation och näringstillgång. Efterbehandlingen av torvtäcker kan till exempel innebära att binda kol genom återbeskogning eller anläggande av våtmark. Regeringen gör bedömningen att det är viktigt att se till den samlade klimateffekten av torvanvändningen. Kunskapen om den samlade klimateffekten av brytning vid olika platser behöver dock öka.

Jämfört med kol gynnades torv tidigare av frånvaron av koldioxidbeskattning, men sedan den 1 januari 2013 tas i regel inte ut koldioxidskatt på bränslen som omfattas av handeln med utsläppsrätter. Denna konkurrensfördel är nu därför i praktiken borta för torv. En annan orsak till minskad efterfrågan för torv kan vara ökade kundkrav på koldioxidneutral produktion.

Den största delen av energitorven används i dag i ett fåtal kraftvärmeanläggningar (produktion av el och värme). Torvanvändningen i rena fjärrvärmeanläggningar har successivt minskat och utgör i dag endast en liten del av den totala fjärrvärmeproduktionen. Det finns också några större industrier som är torvanvändare. I dag är det väldigt få anläggningar som endast använder torv. I nya pannor blir även andelen torv allt mindre.

En stor del av de kraftvärmeverk som har använt torv fasades ut ur elcertifikatssystemet den 1 januari 2013. Under 2014 har 12 kraftvärmeverk tilldelats elcertifikat avseende torv. De senaste 12 månaderna har dessa kraftverk producerat 105 gigawattimmar el med torv, dvs. 0,1 terawattimmar. Detta kan jämföras med den totala tilldelningen av elcertifikat i Sverige under 2013 som uppgick till 15,4 terawattimmar. Tre av dessa anläggningar har även fasats ut den 1 januari 2015. Den torvbaserade elproduktionen i dessa anläggningar har det senaste året varit 25 gigawattimmar. Övriga kraftverk är byggda senare än 2004 och har det senaste året producerat cirka 80 gigawattimmar el med torv.

Inom ramen för arbetet med kontrollstationen 2015 sammanställde Energimyndigheten sommaren 2013 de planer som innehavare av kraftvärmeverk och mottrycksanläggningar inom industrin har på att bygga helt nya anläggningar eller att genomföra åtgärder i befintliga anläggningar för att öka den förnybara elproduktionen. Av enkätsvaren framgår att två företag planerade för två nya kraftverk där torv utgjorde ett av planerade bränslen och att ett tredje företag planerade för åtgärder i en befintlig anläggning. En av dessa anläggningar är i drift sedan februari 2014. Sammanlagt väntas den torvbaserade elproduktionen i dessa tre anläggningar uppgå till cirka 25 gigawattimmar.

Förutsättningarna för torvanvändning i elcertifikatssystemet bör i dagsläget inte ändras

Av lagen (2011:1200) om elcertifikat framgår att torv inte klassificeras som en förnybar energikälla. Elproduktion baserad på torv definieras dock i lagen som förnybar elproduktion. Enligt internationell forskning och FN:s klimatpanel IPCC är torv ett bränsle som närmast kan jämställ-

Prop. 2014/15:123 las med kol vad avser klimatpåverkan vid förbränning, jfr kapitel 1 i Volym 2 Energi, sidan 1.15 (fotnot 5) 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Näringsutskottet framförde i sitt betänkande att om torv inte blir certifikatberättigande kommer torven som bränsle i kraftvärmeverk att konkurreras ut av kol, vilket enligt utskottet skulle leda till ökade miljöstörande utsläpp.

Energimyndigheten konstaterar i kontrollstationsrapporten att torv endast används för att producera en liten del av elen inom elcertifikatsystemet. Energimyndigheten rekommenderar att torven även fortsättningsvis får vara kvar i elcertifikatsystemet, förutsatt att den rådande trenden håller i sig när det gäller torvanvändningen i systemet. Energimyndigheten framhåller även vikten av stabilitet i de villkor som omgärdar system för stöd till förnybar elproduktion. Behovet av stabila och långsiktiga villkor lyfts också fram av *Skogsindustrierna*, *Branschföreningen Svensk Torv*, *SKGS* och *Svensk Fjärrvärme*.

Luleå tekniska universitet, *Centrum för miljö- och naturresursekonomi*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Konjunkturinstitutet*, *Skogsstyrelsen* och *Naturvårdsverket* anser att torv ska fasas ut ur elcertifikatsystemet.

Skogsindustrierna, *Branschföreningen Svensk Torv* och *SKGS* påtalar att det finns fördelar med samförbränning, vilket även beskrivs under rubriken Hanteringen av torv vid införandet av elcertifikatsystemet. Till sammans med det faktum att torvanvändningen minskar blir regeringens sammantagna bedömning för förutsättningarna för torvanvändning för elproduktionsändamål inom ramen för elcertifikat inte bör ändras i dagsläget. Regeringen avser dock att noga följa utvecklingen och närmare analysera torvanvändningens fortsatta roll i elcertifikatsystemet, bland annat utifrån torvanvändningens samlade klimat- och miljöpåverkan och med utgångspunkt i att torvanvändning för elproduktion inom elcertifikatsystemet inte bör öka jämfört med dagens nivå. Regeringen avser att återkomma i frågan i samband med nästa kontrollstation för elcertifikatsystemet 2017.

10 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringen i lagen om elcertifikat ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Kontrollstationsrapporten innehåller inget förslag om ikraftträdande.

Departementspromemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna kommenterar inte tidpunkten för ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens utgångspunkt för arbetet med kontrollstationen 2015 har varit att eventuella lagändringar ska träda i kraft den 1 januari 2016. Den lagändring som föreslås i denna proposition bör träda i kraft vid denna tidpunkt.

11 Konsekvenser

För att gällande avtal med Norge ska uppfyllas gör Energimyndigheten i kontrollstationsrapporten bedömningen att kvoterna behöver höjas motsvarande cirka 75 terawattimmar mellan åren 2016–2035, se avsnitt 5. Regeringens förslag om en höjd ambitionsnivå för förnybar elproduktion inom ramen för elcertifikatssystemet innebär att efterfrågan på elcertifikat behöver höjas med ytterligare 30 terawattimmar mellan åren 2018–2034, se avsnitt 4. Sammanlagt innebär justeringsförslaget att kvoterna höjs med en volym om cirka 105 terawattimmar för perioden fram till 2035.

Höjda kvoter innebär på kort sikt stigande kostnader för kvotpliktiga elanvändare i Sverige. Höjda kvoter kan även komma att påverka elcertifikatspris och handelspris på el. Det innebär att samtliga producenter och elanvändare på den nordiska elmarknaden kan komma att påverkas. Exempelvis kan ny förnybar elproduktionen med lägre marginalkostnader tränga undan andra dyrare kraftslag på elmarknaden, vilket skulle innebära lägre elpriser och lägre kostnader för elanvändarna. Förändrat elcertifikatspris påverkar däremot i första hand endast aktörer inom elcertifikatssystemet, dvs. certifikatberättigade producenter och kvotpliktiga elanvändare i både Sverige och Norge.

I avsnitt 5.1 redogörs för hur den föreslagna kvotjusteringen har beräknats i två steg. Steg 1 innebär bland annat justeringar som är nödvändiga för att gällande avtal med Norge ska anses vara uppfyllt. Steg 2 innefattar de ytterligare justeringar som behöver göras för att möjliggöra regeringens mål om höjd ambitionsnivå i elcertifikatssystemet.

I det följande redogörs de samlade konsekvenserna som den föreslagna kvotkurvan förväntas få på elcertifikatssystemet och elmarknadens aktörer. För de specifika konsekvenserna av ambitionshöjningen hänvisas till departementspromemorian.

Kort beskrivning av den föreslagna regleringen med utgångspunkt i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

Förslaget om höjda kvoter syftar till att dels öka efterfrågan på elcertifikat och därmed stimulera till att ytterligare ny förnybar elproduktion byggs till 2020, dels att nödvändiga justeringar genomförs så att Sverige uppfyller de åtaganden som finns enligt avtalet med Norge av den 29 juni 2011. Förslaget innebär att regeringens målsättning om att Sverige till 2020 ska ha finansierat 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion sedan 2002 uppfylls. Hur den ökade efterfrågan utformas över tid, dvs. hur kvotkurvan utformas, kan komma att inverka på elcertifikatspriset. Om exempelvis stora delar av justeringen av kvoterna införs på ett enskilt år, t.ex. 2016, skulle det kunna leda till kraftigt ökade priser på elcertifikat eftersom systemet skulle få en väldigt kort tid till att anpassa sig till den ökade efterfrågan. Ett annat alternativ skulle kunna vara en kortare fördelning endast fram till 2020, och inte fram till 2035 som den föreslagna justeringen innebär. Detta alternativ skulle förmodligen också kunna leda

Prop. 2014/15:123 till höga kostnader för elcertifikat under perioden. Sammantaget bedöms den föreslagna justeringen av kvoterna skapa goda förutsättningar för långsiktighet och tydlighet som marknadens aktörer efterfrågar. Den föreslagna kvotkurvan bedöms vara rimlig att införa utan att riskera måluppfyllnad och oönskade effekter som kan uppstå om marknaden inte hinner bygga det som efterfrågan kräver. Om ingen justering kommer till stånd innebär det att Sverige inte lever upp till de åtaganden som finns enligt gällande avtal med Norge. Inte heller kommer regeringens målsättning om en höjd ambition till 2020 i elcertifikatssystemet att kunna nås.

Ett alternativ till höjda kvoter för att möjliggöra en höjd ambitionsnivå för den förnybara elproduktionen skulle kunna vara att införa ett nytt stödsystem utanför det befintliga elcertifikatssystemet eller på annat sätt att minska elproducenternas kostnader för etablering av förnybar elproduktion. Eftersom regeringen aviserade i regeringsförklaringen samt i budgetpropositionen för 2015 att ambitionshöjningen skulle göras inom ramen för elcertifikatssystemet redovisas inte några andra alternativ för att möjliggöra ambitionshöjningen.

Effekter för myndigheter

Energimyndigheten är tillsynsmyndighet i elcertifikatssystemet. Förslaget innebär ingen förändring i de arbetsuppgifter som myndigheten redan har med anledning av elcertifikatssystemet. För myndigheten tillkommer därmed inte några nya arbetsuppgifter. Antalet ansökningar till myndigheten om godkännande av elcertifikatsberättigade anläggningar kan dock öka som en konsekvens av höjda kvoter och höjd ambitionsnivå inom elcertifikatssystemet. I och med att Sverige har en gemensam elcertifikatsmarknad med Norge och i och med att det är marknadens aktörer som beslutar om var den nya förnybara elproduktionen faktiskt byggs är det på förhand svårt att avgöra hur stor del av den tillkommande produktionen som med anledning av föreslagna kvoter kommer att etableras i Sverige. Projekt som byggs i Norge administreras av Norges vassdrags- och energidirektorat (NVE) och påverkar därmed inte Energimyndigheten.

Energimyndigheten har sedan den 1 januari 2015 även tagit över ansvaret som kontoföringsmyndighet från Affärsverket svenska kraftnät. Eftersom antalet utfärdade elcertifikat förväntas öka som en följd av förslaget kommer detta även att innebära ökade intäkter i form av de kontoavgifter som finansierar kontoföringsmyndighetens verksamhet. De ökade intäkterna bedöms täcka upp för den ökade arbetsbördan hos kontoföringsmyndigheten som uppstår i och med att ett större antal elcertifikat registreras på aktörernas konton.

Sammantaget är bedömningen att eventuella kostnader som uppstår till följd av föreslagna kvoter inom elcertifikatssystemet ryms inom Energimyndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Effekter för producenter av el

Med den justering av kvoter som föreslås säkerställs en efterfrågan på elcertifikat som motsvarar normalårsproduktion från anläggningar som byggdes före 2012, dvs. från den s.k. övergångsordningen, och för den

elproduktion som tillkommer inom ramen för den gemensamma elcertifikatssystemet med Norge mellan åren 2012 och 2020 och som behövs för att uppnå det gemensamma målet till 2020.

Föreslagna kvoter syftar till att öka investeringsviljan av förnybar elproduktion inom ramen för elcertifikatssystemet till 2020. Detta görs genom att efterfrågan på elcertifikat ökas, dvs. kvoterna höjs. Det kan bli såväl redan etablerade aktörer som nya aktörer som investerar i ny förnybar elproduktion, vilket skulle kunna bidra till en ökad konkurrens. Systemets teknikneutralitet förblir oförändrat och påverkas inte av förslaget.

Förslagets eventuella konsekvenser för producenter utan elcertifikatsberättigad elproduktion (590 företag som står för cirka 46 procent av den totala elproduktionen i Sverige) beror i huvudsak på hur stor inverkan förslagen får på elpriset. Producenter med både elcertifikatsberättigad och icke elcertifikatsberättigad elproduktion (2 108 företag som står för cirka 54 procent av den totala elproduktionen i Sverige) påverkas av förändringar i elpris och förändringar på elcertifikatspriset. Gjorda investeringar påverkas positivt om elcertifikatspriset ökar, men påverkas negativt om elpriset sjunker. Producenter med enbart elcertifikatsberättigad elproduktion står för cirka 8 procent av elproduktionen i Sverige fördelat på 1 969 företag.

Energimyndigheten har på uppdrag av regeringen redovisat framtida effekter på el- och elcertifikatspris med antagande om en höjd ambitionsnivå som leder till att Sverige ska ha finansierat 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 inom ramen för elcertifikatssystemet. Energimyndigheten har samverkat med Energimarknadsinspektionen i frågan om påverkan på elpris.

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian har flera remissinstanser lämnat synpunkter på att en analys av konsekvenserna av den hela föreslagna kvotkurvan saknas. Energimyndigheten har till Miljö- och energidepartementet kompletterat det redovisade underlaget med en samlad bedömning av bland annat vilken effekt den föreslagna kvotkurvan förväntas få på elpriset 2020. Det kompletterande underlaget finns tillgängligt i Miljö- och energidepartementet (dnr M2015/698/Ee). Analyserna visar bland annat att på kort sikt kan elpriset förväntas minska med omkring 1,5 öre per kilowattimme 2020 jämfört med ett scenario utan den föreslagna kvotjusteringen, allt annat lika. I ett scenario utan regeringens ambitionshöjning men med nödvändiga justeringar enligt gällande avtal med Norge skulle det innebära ett förväntat minskat elpris med omkring 0,7 öre per kilowattimme 2020. På längre sikt (mot 2030) bedöms påverkan bli lägre.

Producenter utan elcertifikatsberättigad elproduktion påverkas enbart av ändringar i elpriset och ambitionshöjningen innebär minskade intäkter på grund av lägre elpris. Denna effekt förväntas bli större på kort sikt än på lång sikt. Det är dock viktigt att notera att elpriset påverkas av en rad olika faktorer och att storleken på påverkan på elpriset behöver tolkas med viss försiktighet. Exempelvis får nya utlandsförbindelser från det nordiska elsystemet till övriga närliggande länder en effekt på elpriset.

Producenter av förnybar el inom elcertifikatssystemet får intäkter dels från försäljningen av el, dels från försäljningen av elcertifikat. Det bör, åtminstone i teorin, innebära att elcertifikatspriset går upp när elpriset går

Prop. 2014/15:123 ner eftersom producenten vill få täckning för sina kostnader. Teorin är dock svår att verifiera eftersom elpris och elcertifikatspris hitintills har haft en mycket svag korrelation. Den huvudsakliga förklaringen till detta är att flera faktorer påverkar elcertifikatsprisets utveckling. Prisutvecklingen för elcertifikat bestäms framför allt av utbud och efterfrågan på elcertifikat. Priset kan också påverkas av andra faktorer som exempelvis marknadspriset på el, teknikutveckling och marginalkostnaden för förnybar el, möjligheten till att spara elcertifikat och marknadens aktörers förväntningar på den framtida utvecklingen av systemet. Hur förslaget specifikt kommer inverka på elcertifikatspriset är därmed svårt att säga. I denna analys har enbart förändringar av elcertifikatspriset med anledning av ändrat elpris och ändrad produktionskostnad kunnat kvantifieras.

Teoretiskt torde det vara så att marginalkostnaden för den tillkommande produktionen i systemet bidrar till att elcertifikatspriset blir något högre jämfört med ett scenario utan föreslagna justeringar. Om den föreslagna kvotjusteringen inte genomförs innebär det, förutom att gällande avtal med Norge inte uppfylls, att färre anläggningar inom ramen för elcertifikatssystemet kommer att byggas under perioden 2012–2020, vilket skulle innebära – med motsvarande teoretiska resonemang – att marginalkostnaden för den sista produktionen i systemet borde bli lägre jämfört med ett scenario med föreslagna kvotjusteringar. De föreslagna justeringarna innebär sannolikt en ökad utbyggnad för vindkraft i Sverige vars produktionskostnader på marginalen bedöms vara cirka 1,25 öre per kilowattimme högre jämfört med de projekt som blir prissättande om inte föreslagna kvotjusteringar kommer till stånd. Vidare bedöms förslaget leda till ett lägre elpris till 2020 med cirka 1,5 öre per kilowattimme jämfört med om förslaget inte genomförs. Med det teoretiska resonemanget att elcertifikatspriset förväntas gå upp när elpriset går ner, innebär det att elcertifikatspriset skulle öka med sammanlagt 2,75 öre per kilowattimme 2020 (1,25 + 1,5 öre per kilowattimme).

Med ett antagande om den i dag befintliga elproduktionens förväntade normalårproduktion år 2020 kan effekterna för befintliga producenters intäkter beräknas. I följande tabell redovisas den totala intäktsförändringen för elproducenter i Sverige med förändrat elpris om 1,5 öre per kilowattimme och förändrat elcertifikatspris om 2,75 öre per kilowattimme år 2020. I tabellen redovisas en uppskattad total normalårproduktion för elproducenter som har både elcertifikats- och icke elcertifikatsberättigad elproduktion, endast elcertifikatsberättigad produktion samt endast icke elcertifikatsberättigad produktion.

Enligt beräkningarna uppskattas elproducenter med endast elcertifikatsberättigad produktion få ökade intäkter med cirka 164 miljoner kronor, varav 98 miljoner kronor föranleds i steg 1 och 66 miljoner i steg 2. Totalt beräknas nettoeffekten för samtliga elproducenter innebära cirka 2 miljarder i minskade intäkter, varav cirka 0,9 miljarder föranleds av steg 1 och cirka 1,1 miljarder av steg 2.

I övrigt bedöms förslaget inte innebära några nya administrativa kostnader för elproducenter.

Tabell 11.1 Förändrade intäkter för befintliga elproducenter med förväntad normalårsproduktion 2020

Prop. 2014/15:123

Normalårsproduktion är en uppskattning av en anläggnings årliga elproduktion vid normala driftförhållanden. Sammanställningen bygger på uppgifter från Energimyndighetens anläggningsregister över anläggningar som är godkända för elcertifikat eller ursprungsgarantier. Uppgifterna har lämnats av producenterna till myndigheten i samband med ansökan för elcertifikat eller ursprungsgarantier

Producent som har...	Normalårs-elcertifikatsberättigad produktion	Normalårs-icke-elcertifikatsberättigad produktion	Total intäktsförändring*
... både elcertifikatsberättigad och icke-elcertifikatsberättigad produktion	6,9 TWh	70,9 TWh	-978 Mkr
... endast elcertifikatsberättigad produktion	13,1 TWh	-	164 Mkr
... endast icke-elcertifikatsberättigad produktion	-	77,2 TWh	-1 158 Mkr
Totalt	20,0 TWh	148,1 TWh	-1 971 Mkr

* OBS! Utöver skattningar på effekter på el- och elcertifikatspriser, får antagandet om förväntad normalårsproduktion en stor inverkan på den totala intäktsförändringen i denna beräkning. En skattning om 10 procent lägre normalårsproduktion innebär 10 procent lägre total intäktsförändring.

Effekter för elleverantörer

Ändrade kvoter kan skapa en viss problematik för elleverantörer med stor andel kunder låsta till fasta elavtal. Med lång framförhållning bedöms dock dessa konsekvenser vara mycket små. Förslag till kvotjusteringar enligt steg 1 har sedan Energimyndigheten överlämnade kontrollstationsrapporten i februari 2014 varit känt och föreslås gälla från och med den 1 januari 2016. Förslag till kvotjustering enligt steg 2 gäller justeringar från 2018 och har varit känt sedan februari 2015 genom departementspromemorian om ambitionshöjning. Regeringen anser att det därmed har getts förutsättningar för en rimlig framförhållning för att begränsa effekterna för elleverantörerna. I övrigt bedöms inte elleverantörerna beröras av förslaget.

Effekter för elanvändare

Förslaget innebär höjda kvoter fram till 2035 för kvotpliktiga elanvändare i Sverige. De kvotpliktiga elanvändarna påverkas av ändrade kvoter, förändringar i elcertifikatspris och förändringar i elpris. Den sammanvägda effekten för de kvotpliktiga elanvändarna är därmed summan av dessa tre delar. Nedan redovisas kostnadseffekten för varje del och slutligen den sammanvägda effekten.

Påverkan av ändrade kvoter kan beräknas utifrån antagande om pris på elcertifikat. En elanvändares kostnadsförändring för ändrad kvot kan där efter beräknas genom att multiplicera elcertifikatspriset med skillnaden mellan ändrad kvot och tidigare kvot. För att exemplifiera elkundernas kostnad för föreslagna kvotjustering år 2020 har ett elcertifikatspris på 200 kronor respektive 400 kronor antagits. Det genomsnittliga elcertifikatspriset under 2014 var 179 kronor. Den 23 januari 2015 uppgick terminspriset för mars 2019 till 179 kronor. Högsta elcertifikatspriset upp-

Prop. 2014/15:123 gick till 400 kronor och det var 2008. I följande tabell exemplifieras elkundens kostnadsökning till följd av justerad kvot 2020. I tabellen redovisas även kostnadsökningen för respektive steg i den föreslagna kvotjusteringen.

Tabell 11.2 Förändrade kostnader för elcertifikat år 2020 för elanvändarna till följd av ändrade kvoter

Kostnadsförändring beräknas genom att multiplicera elcertifikatspriset med skillnaden mellan kvot efter och kvot före respektive steg år 2020 (skillnaden mellan kvoter beräknas för steg 1 = 0,266 - 0,195, steg 2 = 0,288 - 0,266 och steg 1+2 = 0,288 - 0,195).

Vid ett pris på ...	Justering av kvoter enligt steg 1*	Justering av kvoter enligt steg 2	Justering av kvoter enligt förslaget (steg 1+2)
... 200 kronor per elcertifikat	1,5 öre/kWh	0,4 öre/kWh	1,9 öre/kWh
... 400 kronor per elcertifikat	2,8 öre/kWh	0,9 öre/kWh	3,7 öre/kWh

* Steg 1 innebär bland annat justeringar som är nödvändiga för att gällande avtal med Norge kan anses vara uppfyllt.

** Steg 2 innefattar de ytterligare justeringar som behöver göras för att möjliggöra regeringens mål om höjd ambitionsnivå i elcertifikatssystemet.

Den föreslagna kvotjusteringen 2020 innebär att, med ett elcertifikatspris om 200 kronor, elkundens kostnad ökar med 1,9 öre per kilowattimme, varav 1,5 öre per kilowattimme föranleds av steg 1 och 0,4 öre per kilowattimme av steg 2. Om i stället ett elcertifikatspris om 400 kronor antas, ökar elkundens kostnad med 3,7 öre, varav 2,8 öre per kilowattimme föranleds av steg 1 och 0,9 öre per kilowattimme av steg 2. För en elanvändare med en årlig elanvändning på 20 000 kilowattimmar skulle den ökade kostnaden till följd av kvotjusteringen kunna hamna i intervallet 380–740 kronor för 2020. Den totala kostnaden för de kvotpliktiga elkunderna för hela kvotjusteringen beräknas, med antagande av ett genomsnittspris på 200 kronor per certifikat, uppgå till cirka 21 miljarder kronor under perioden 2016–2035. Kostnaden för den del av kvotjusteringen som tillkommer för att möjliggöra regeringens ambitionshöjning, steg 2, beräknas uppgå till cirka 6 miljarder kronor under perioden 2018–2034 med antagande av ett genomsnittspris på 200 kronor per certifikat för hela perioden. Osäkerhet kring den framtida prisutvecklingen på elcertifikat innebär dock att beräkningen bör tolkas med stor försiktighet.

Förändringar i elcertifikatspriset med anledning av tillkommande förnybar elproduktion har redovisats under rubriken Effekter för producenter av el. Enligt de analyser som redovisats där förväntas elcertifikatspriset öka med 2,75 öre per kilowattimme.

Förändringar i elpriset påverkar alla elanvändare. Hur stora dessa effekter kan bli beror i huvudsak på elanvändarens elanvändning, val av elavtal och ambitionshöjningens inverkan på priset. Förändringar i elpriset med anledning av tillkommande förnybar elproduktion har redovisats under rubriken Effekter för producenter av el. Enligt de analyser som redovisats där förväntas elpriset minska med 1,5 öre per kilowattimme.

Den sammanvägda effekten för de kvotpliktiga elanvändarna är summan av kostnadsförändring till följd av ändrade kvoter, kostnadsförändring till följd av förändrat elcertifikatpris och kostnadsförändring till följd av förändrat elpris. För icke kvotpliktiga elanvändare blir ambitionshöjningens påverkan endast förändringen av elpris. Dessa aktörer får där-

med en lägre elkostnad motsvarande förväntad minskning i elpris. I följande tabeller exemplifieras kostnadsförändringen 2020 för såväl hushåll som kvotpliktiga och icke kvotpliktiga elanvändare. I beräkningarna har hänsyn tagits till hela den föreslagna kvotjusteringen, dvs. steg 1 och 2 redovisas samlat.

Tabell 11.3 Sammanvägd kostnadsförändring för fyra olika typer av hushåll med hänsyn till elanvändning år 2020

Typ av hushåll	Elanvändning	Kostnadsförändring
Stor: Eluppvärmd villa/småhus, inklusive hushållsel	25 000 kWh/år	288 kr/år
Mellan: Villa/småhus med bergvärmepump, inklusive hushållsel	13 000 kWh/år	150 kr/år
Mindre: Villa/småhus med fjärrvärme/individuell panna, hushållsel	6 000 kWh/år	69 kr/år
Liten: Lägenhet, hushållsel	4 000 kWh/år	60 kr/år

I beräkningarna av kostnadsförändringen har elcertifikatspris på 200 kronor antagits (20 öre per kilowattimme). Vidare har priset på elcertifikat antagits öka motsvarande den beräknade ökningen av produktionskostnaden för vindkraft (1,25 öre per kilowattimme) samt så mycket som elpriset bedöms minska (Δ elcertifikatspris=1,25+1,50=2,75 öre/kWh för 2020). Kvoten år 2020 föreslås höjas, Δ kvot, med 0,093 (0,288 – 0,195). Elkundens kostnad beräknas som elpris + kvot*elcertifikatspris. Elkundens ökade kostnad kan därmed beräknas som med, Δ kostnad = Δ elpris + kvot* Δ elcertifikatspris + Δ kvot*elcertifikatspris => Δ kostnad = -1,5 + 0,288*2,75 + 0,093*20 ≈ 1,15 öre per kilowattimme.

Tabell 11.3 visar de sammanvägda kostnadsförändringarna för fyra olika typer av hushåll med hänsyn till dess elanvändning. Den sammanvägda effekten för ett hushåll år 2020 har beräknats, som visas i tabelltexten, till 1,15 öre per kilowattimme i ökade elkostnader (till följd av ändrade kvoter, kostnadsförändring till följd av förändrat elcertifikatspris och kostnadsförändring till följd av förändrat elpris). Den sammanvägda kostnadsförändringen år 2020 för typhushållen har beräknats till mellan 60 och 288 kronor.

Tabell 11.4 Sammanvägd kostnadsförändring för kvotpliktiga företag med hänsyn till storlek och elanvändning år 2020

Typ av kvotpliktigt företag	Elanvändning	Kostnadsförändring
Mycket stort: Stor fastighetskoncern, stor serverhall	1 000 000 MWh/år	11 500 tkr/år
Stort: Stor kommun, stor tillverkningsindustri	100 000 MWh/år	1 150 tkr/år
Mellan: Fastighetsbolag, stort energibolag, tillverkningsindustri	40 000 MWh/år	575 tkr/år
Mindre: Kommunalt energibolag, mindre fastighetsbolag, mindre kommun, mindre tillverkningsindustri	10 000 MWh/år	115 tkr/år
Litet: Livsmedelsbutik, mindre företag, litet fastighetsbolag	300 MWh/år	3,45 tkr/år

I beräkningarna av kostnadsförändringen har ett elcertifikatspris på 200 kronor antagits (20 öre per kilowattimme). Vidare har priset på elcertifikat antagits öka motsvarande den beräknade ökningen av produktionskostnaden för vindkraft (1,25 öre per kilowattimme) samt så mycket som elpriset bedöms minska (elcertifikatspris=1,25+1,50=2,75 öre/kWh för 2020). Kvoten år 2020 föreslås höjas, Δ kvot, med 0,093 (0,288 – 0,195). Elkundens kostnad beräknas som elpris + kvot*elcertifikatspris. Elkundens ökade kostnad kan därmed beräknas som med, Δ kostnad = Δ elpris + kvot* Δ elcertifikatspris + Δ kvot*elcertifikatspris => kostnad = -1,5 + 0,288*2,75 + 0,093*20 ≈ 1,15 öre per kilowattimme.

I tabell 11.4 visas sammanvägda kostnadsförändringar för kvotpliktiga företag. För sådana företag innebär förslaget ökade kostnader.

Den sammanvägda effekten för kvotpliktiga företag år 2020 har beräknats, som visas i tabelltexten, till 1,15 öre per kilowattimme i ökade elkostnader (till följd av ändrade kvoter, kostnadsförändring till följd av

Prop. 2014/15:123 förändrat elcertifikatspris och kostnadsförändring till följd av förändrat elpris). Det innebär exempelvis för en stor fastighetskoncern med en elanvändning om 1 terawattimme per år cirka 11,5 miljoner kronor i ökade elkostnader och för ett litet företag med en elanvändning om 300 megawattimmar per år cirka 3 450 kronor i ökade elkostnader.

I beräkningen för aktörer i tabellerna 11.3 och 11.4 har det antagits att elcertifikatspriset går upp lika mycket som elpriset minskar enligt tidigare teoretiska resonemang i detta avsnitt. Teorin är dock svår att verifiera eftersom elpris och elcertifikatspris hittills har haft en mycket svag korrelation. Om minskningen i elpris inte skulle speglas fullt ut i ett ökat elcertifikatspris utan endast skulle leda till att elcertifikatspriset exempelvis stiger en tredjedel av minskningen i elpris ($\Delta\text{elcertifikatspris} = 1,25 + 1,5 \cdot 1/3$) skulle kostnaderna i exemplen reduceras med cirka 25 procent.

Tabell 11.5 Sammanvägd kostnadsförändring för icke kvotpliktiga företag med hänsyn till storlek och elanvändning år 2020

Typ av icke kvotpliktigt företag (elintensiv industri)	Elanvändning	Kostnadsförändring
Mycket stort: Pappers- och massabruk, stor koncern	1 500 000 MWh/år	-22 500 tkr/år
Stort: Pappers- och massabruk, mindre koncern eller enskild stor anläggning	750 000 MWh/år	-11 250 tkr/år
Mellan: Stor tillverkningsindustri (t.ex. gjuteri, metallindustri, gruvindustri, kemisk industri), mindre pappers- och massabruk	300 000 MWh/år	-4 500 tkr/år
Mindre: Tillverkningsindustri (t.ex. gjuteri, gruvindustri, kemisk industri)	5 000 MWh/år	-75 tkr/år
Litet: Liten tillverkningsindustri	1 000 MWh/år	-15 tkr/år

I beräkningarna av kostnadsförändringen har antagits att elpriset minskas med 1,5 öre per kilowattimme 2020.

I tabell 11.5 visas sammanvägda kostnadsförändringar för icke kvotpliktiga företag (elintensiv industri).

För icke kvotpliktiga företag blir effekterna positiva eftersom förslaget bedöms medföra sänkta elpriser. Dessa aktörer påverkas inte av kostnadsförändringar i elcertifikatspriset. Den sammanvägda kostnadsförändringen år 2020 för icke kvotpliktiga företag har beräknats till mellan 15 000 kronor och 22,5 miljoner kronor lägre elkostnader. För elintensiv industri med en total elanvändning om cirka 40,7 terawattimmar per år i innebär förslaget cirka 610,5 miljoner kronor lägre elkostnader år 2020 givet att elpriset minskas med 1,5 öre per kilowattimme.

Effekter för domstolarna

Kammarkollegiet har i sitt remissvar departementspromemorian påtalat att den ökning av produktion som förslaget innebär typiskt sett är tillståndspliktig enligt miljöbalken. Kammarkollegiet anser att förslaget därför kan leda till ökat antal tillståndsprövningar hos bland annat mark- och miljödomstolarna. I finansieringsrapporten konstaterar Energimyndigheten att tillståndsansökningarna för förnybar elproduktion i dag domineras av vindkraftsärenden. Vidare konstateras att det i dag finns runt 20 terawattimmar tillståndsgiven (miljötillstånd) landbaserad vindkraft. Volymen tillståndsgiven landbaserad vindkraft är stor i förhållande till hur mycket vindkraft som uppskattas tillkomma till 2020 i Sverige (16-

19 terawattimmar), inklusive ambitionshöjningen som innebär finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020. Det är därför oklart hur många av de anläggningar som kommer att byggas med anledning av regeringens ambitionshöjning till 2020 som behöver söka nya tillstånd och hur många som kommer att utnyttja redan befintliga tillstånd. Det är även viktigt att komma ihåg att elcertifikatsmarknaden är gemensam med Norge och att det är aktörerna som bestämmer var anläggningarna ska lokaliseras. Detta innebär att en del av de anläggningar som tillkommer med anledning av regeringens ambitionshöjning kan komma att lokaliseras i Norge och därmed inte påverka svenska myndigheter. Mot bakgrund av detta gör regeringen den sammantagna bedömningen att domstolarnas arbete inte, eller i vart fall i mycket ringa omfattning, kommer att påverkas av förslaget om ambitionshöjning.

Förslagets inverkan på måluppfyllelsen

Tillståndsansökningarna för förnybar elproduktion domineras i dag av vindkraftsärenden. I dag finns runt 20 terawattimmar tillståndsgiven landbaserad vindkraft. Vindkraftens etablering i Sverige de senaste åren påvisar en god tillståndshantering. Utdragna tillståndsprocesser förekommer men påverkar enskilda projekt mer än utbyggnaden som helhet. Långsiktigheten för elcertifikatsystemets aktörer är av stort värde. Med förslaget görs bedömningen att det finns god tid för aktörerna att reagera på de föreslagna kvotjusteringarna och sammantaget bedöms tillståndsprocesserna, även med en ambitionshöjning, inte inverka på måluppfyllelsen.

Sedan 2010 har utbyggnadstakten av ny förnybar elproduktion varit högre än vad som i genomsnitt finansierats genom fastställda kvoter. Särskilt har utbyggnaden av landbaserad vindkraft bidragit till detta. Effektivare verk, större parker och erfarenhetsuppbyggnad inom vindkraftsprojektering är faktorer som har positiv påverkan på framtida resursbehov. Bedömningen är därmed att resursförsörjningen som hinder för måluppfyllelse är mycket liten.

Effekter på elsystemet

Det förekommer tillfällen med begränsad överföringskapacitet i elnäten, exempelvis vid flaskhalsar mellan elområde två och elområde tre, vilket kan leda till majoriteten av Sveriges reglerresurser stängs in och görs oanvändbara. Vid sådana tillfällen blir tillgången på reglerresurser begränsad i vissa delar av kraftsystemet, vilket kan leda till höga reglerkraftspriser och höga kostnader för obalanser. *Svenska kraftnät* har i sitt remissvar på kontrollstationsrapporten påtalat denna risk men samtidigt framfört att frågan om reglerresurser sannolikt inte kommer att riskera utbyggnadstakten av ny förnybar el till 2020. Med anledning av detta fick Svenska kraftnät två uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2015 (dnr N2014/5291/E).

Enligt det första uppdraget ska Svenska kraftnät utreda hur elsystemet behöver anpassas för att hantera och skapa förutsättningar för ett elsystem med en ökande andel variabel elproduktion. Svenska kraftnät ska redovisa samhällsekonomiskt motiverande åtgärder och förändringar för att säkerställa ett hållbart och fortsatt robust elsystem. I uppdraget

Prop. 2014/15:123 ingår att redovisa de viktigaste konsekvenserna för elnätet, elpriset och elmarknaden, med fokus på effekt- och balansproblematik, i ett svenskt, nordiskt och europiskt perspektiv. Förslag på möjliga förändringar ska redovisas senast den 15 november 2015, men redan den 15 maj 2015 ska en sammanställning av pågående insatser samt de viktigaste konsekvenserna redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet).

Enligt det andra uppdraget ska Svenska kraftnät gemensamt med övriga nordiska systemansvariga stamnätsföretag redovisa nätutvecklingsplaner för nordisk samhällsekonomisk nytta. Nätutvecklingsplanerna ska inkludera de investeringar som krävs för att överföra ny förnybar elproduktion. Den tredje tvååriga planen ska rapporteras till nordiska ministermötet 2016. En lägesredovisning ska rapporteras till den nordiska elmarknadsgruppen och Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 17 augusti 2015.

Om analyserna visar på behov av extra åtgärder borde det finnas god tid att genomföra dessa för att inte riskera att eventuella brister i elnäten förhindrar måluppfyllelsen till 2020. Energimyndighetens bedömning i finansieringsrapporten är att en ambitionshöjning inom elcertifikatssystemet kan innebära ökad belastning på stamnätet. Även om elproducenter inom elcertifikatssystemet står för sina kostnader för anslutning till elnätet kan ökade nätkostnader för elanvändare inte uteslutas. Eftersom det inte är känt vilka nät – stamnät, regionnät eller lokalnät – som kommer att påverkas av förslaget. Utbyggnaden av den förnybara elproduktionen inom ramen för den gemensamma elcertifikatsmarknaden till 2020 kommer att fördelas och byggas där det är som mest gynnsamt i Sverige eller Norge. Därför är det inte givet att hela ambitionshöjningen kommer att påverka det svenska elnätet. Utifrån detta har inte en eventuell ökad nätkostnad med anledning av ambitionshöjningen kunnat kvantifieras. Däremot finns nätanslutningskostnaden som en del av produktionskostnaden för vindkraft som redovisats under rubriken Effekter för producenter av el. I den analysen har nätanslutningskostnaden antagits uppgå till mellan 9 och 14 procent av produktionskostnaden.

Svenska kraftnät har i sitt remissvar på departementspromemorian framfört att det är angeläget att ett beslut om ambitionshöjning i certifikatssystemet föregås av en mer fördjupad analys också av de systemmässiga konsekvenserna och möjligheterna att hantera dem. Svenska kraftnät pekar återigen på de systemeffekter som utbyggnad av den förnybara elproduktionen och i synnerhet vindkraft kan innebära på elnäten. Som nämnts har Svenska kraftnät fått två uppdrag som berör frågan om behov av anpassningar för att hantera och skapa förutsättningar för ett elsystem med en ökande andel variabel elproduktion samt om framtagande av nätutvecklingsplaner för att inkludera de investeringar som krävs för att överföra ny förnybar elproduktion. Regeringen följer därmed de aspekter som Svenska kraftnät har lyft fram i remissvaren på kontrollstationsrapporten och departementspromemorian.

Övrigt

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) har i remissvaret på departementspromemorian framfört att konsekvensbeskrivningen bör komplet-

teras med Jordbruksverkets syn på hur den rådande situationen med elcertifikatssystemet och energipolitiken i stort har påverkat och påverkar småskaliga producenter av förnybar el. Jordbruksverket anser att det är oklart om elcertifikaten har kunnat kompensera de småskaliga producenterna för den senaste tidens sjunkande elpriser i tillräcklig utsträckning. Vidare pekar Jordbruksverket på situationen för de produktionsanläggningar som redan har eller snart kommer att passera åldersstrecket för tilldelning av elcertifikat. Jordbruksverket anser att det finns en risk att den planerade ambitionshöjningen tar ut effekten av de styrmedel som verket hanterar i uppdraget att stödja utbyggnaden av förnybar el på landsbygden. Producenter av förnybar el får intäkter dels från försäljning av el, dels från försäljning av elcertifikat. Detta bör därför, åtminstone i teorin, innebära att elcertifikatspriset går upp när elpriset går ner, eftersom producenten vill få täckning för sina kostnader. I tabell 11.1 redovisas de förändrade intäkterna för befintliga elproducenterna som en konsekvens av förslaget utifrån de antaganden om förändrat elpris och förändrat elcertifikatspris som redovisats under rubriken Effekter för producenter av el. Regeringens bedömning är att förslaget innebär ökade intäkter med drygt ett öre per kilowattimme för dessa aktörer. Förslaget bör därmed inte inverka negativt på de styrmedel som Jordbruksverket hanterar i verkets uppdrag att stödja utbyggnaden av förnybar el på landsbygden. Däremot är elcertifikatssystemet ett marknadsbaserat och teknikneutralt system vilket innebär att det är de mest kostnadseffektiva projekten som byggs för att nå det uppsatta målet. När det gäller produktionsanläggningar som redan har eller snart kommer att passera åldersstrecket för tilldelning av elcertifikat bör rimligen utdelade investeringsstöd och intäkter för försäljning av tilldelade elcertifikat och försäljning av el vara tillräckliga för att täcka upp investeringskostnaden, därefter bedöms de löpande elproduktionskostnaderna vara lägre för dessa anläggningar.

I övrigt bedöms förslagen inte heller särskilt komma att påverka de små företagens arbetsförutsättningar.

Förslagen bedöms inte heller påverka den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Den föreslagna regleringen gäller nationell lagstiftning för främjande av användning av förnybara energikällor inom ramen för elcertifikatssystemet. Inom EU finns direktiv (2009/28/EG) om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor som innebär att Sverige 2020 ska ha en andel förnybar energi om 49 procent. Elcertifikatssystemet är ett mycket viktigt nationellt styrmedel för att nå det målet.

12 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat

4 kap.

4 §

Kvotpliktsnivåerna för åren 2016 till 2035 har justerats. Paragrafen har även ändrats redaktionellt, bland annat på så sätt att bestämmelserna i näst sista stycket och sista stycket har flyttats till de nya 4 a och 4 b §§.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

4 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen, som motsvarar tidigare 4 kap. 4 § tredje stycket, har endast ändrats redaktionellt.

4 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen, som motsvarar tidigare 4 kap. 4 § fjärde stycket, har endast ändrats redaktionellt.

Sammanfattning av Energimyndighetens rapport Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015

På uppdrag av regeringen har Energimyndighetens genomfört Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015. Uppdraget omfattade följande delar:

- 1 Analysera och föreslå eventuella justeringar av kvotpliktskurvan som behöver göras för att Sverige ska uppfylla åtagandet gentemot Norge i traktatet om en gemensam elcertifikatsmarknad
- 2 Identifiera och bedöma risker som kan leda till att utbyggnadstakten av förnybar elproduktion inte utvecklas som förväntat till 2020
- 3 Belysa torvens roll i elcertifikatssystemet samt analysera konsekvenserna av en eventuell utfasning av torven
- 4 Analysera den historiska utvecklingen inom systemet, bl.a. med avseende på elcertifikatspriser, sparade elcertifikat och utfasning av anläggningar
- 5 Analysera marknadens funktionssätt, bl.a. med avseende på omsättning, likviditet, antal aktörer och marknadsklarering och vid behov föreslå åtgärder för att ytterligare förbättra funktionssättet

Energimyndighetens analys visar att den svenska kvotplikten måste höjas med 75 TWh under perioden 2016-2035 för att avtalet med Norge ska uppfyllas. Det förslag till kvotjustering som Energimyndigheten tagit fram innebär att kvotplikten höjs med 34 TWh under 2016-2019, varav 8 TWh 2016. Under åren 2016-2020, då kvoterna höjs som mest kan detta medföra att elkundernas kostnader ökar med 1,8-3,5 öre per kWh, vilket för en villakund med en årlig elanvändning på 20 000 kWh motsvarar 360-700 kronor årligen.

Omsättningen på elcertifikatsmarknaden är låg. Antalet årliga ägarbyten är endast ca dubbelt så många som antalet utfärdade certifikat.

Energimyndigheten har beräknat marknadskoncentrationen både på utbuds- och efterfrågesidan och kan konstatera att denna är begränsad och att konkurrenssituationen därför bör vara tillfredställande.

När det gäller priset konstateras i utredningen att elcertifikatspriset vid jämförelse med elpris och ett börsindex rör sig relativt kraftigt över längre perioder, medan den kortsiktiga variationen är jämförelsevis liten. Analyser av prisrörelserna visar att priset följer vissa mönster. Energimyndigheten påpekar dock att detta inte behöver innebära att elcertifikatsmarknaden är ineffektiv utan också kan förklaras med begränsade möjligheter att göra vinst på spekulation i prisrörelser.

Energimyndigheten anser att kvotpliktsavgiften fungerar bra och föreslår att den bibehålls i sin nuvarande form.

Från den 1 januari 2012 fram till oktober 2013 har det byggts anläggningar motsvarande en normalårproduktion om cirka 5 TWh i Sverige och Norge, vilket innebär att det är anläggningar motsvarande en elproduktion om cirka 21 TWh kvar att bygga till år 2020. Den tillgångsanalys som gjorts i både Sverige och Norge visar att det finns tillräckligt med projekt för att uppnå målet om 26,4 TWh ny förnybar elproduktion till 2020.

Energimyndigheten bedömer att marknadens funktionssätt kan förbättras genom förbättrad informationen om tillgång och efterfrågan på elcertifikat och att sådana åtgärder skulle minska risken för att utbyggnadstakten blir lägre än vad som krävs för att nå uppsatta mål.

Energimyndigheten föreslår att en energislagsövergripande databas, med uppgifter om projekt från planeringsfas, via investeringsbeslut till byggnation tillgängliggörs för aktörer. Databasen bör förvaltas av Energimyndigheten. Vidare föreslås att det utreds om företag ska bli skyldiga att rapportera in sådan information. Energimyndigheten föreslår också att det införs krav på elleverantörer att en gång per kvartal rapportera in mängden fakturerad el, för att ge bättre möjlighet att löpande uppskatta årets kvotpliktiga elförbrukning.

Energimyndigheten föreslår att det årligen görs en analys av förhållandet mellan gällande kvoter och de faktorer som kvoterna baseras på. Syftet är att förbättra marknadens möjligheter att skapa sig rätt förväntningar om kommande kvotjusteringar. Energimyndigheten föreslår att denna analys presenteras vid årligt återkommande seminarier.

För att öka förutsägbarheten beträffande framtida kvotjusteringar och i förlängningen framtida efterfrågan på elcertifikat föreslår Energimyndigheten att kommande justeringar sker i enlighet med den princip som använts i denna kontrollstation.

Energimyndighetens bedömning är att möjligheten till finansiering av projekt kan utgöra en risk för att utbyggnaden inte hinner ske i tid för måluppfyllelse.

Enligt Energimyndighetens bedömning kan förseningar i de åtgärder som Svenska kraftnät planerar för stamnätet medföra en risk för måluppfyllelsen. I synnerhet gäller detta om man avvaktar för länge med beslut om ny produktion, eftersom dessa ligger till grund för stamnätsutbyggnaden.

Energimyndigheten menar också att oklarhet om energipolitiska mål efter 2020 kan skapa en osäkerhet som gör att utbyggnadstakten riskerar att sjunka.

De norska begränsningsreglerna, som innebär att produktion som startar efter 2020 inte blir berättigad till elcertifikat, kan enligt Energimyndighetens bedömning medföra att projekt faller utanför det gemensamma målet eller avstannar nära 2020.

Energimyndigheten har vidare gjort bedömningen att tillståndsprocesser i allmänhet inte utgör en risk för måluppfyllnaden, men konstaterar att utdragna processer förekommer. De miljöförbättrande åtgärder för vattenkraften som ramvattendirektivet kräver bedöms inte heller utgöra någon risk för att nå målet.

Inte heller reglerresurser och basproduktion hos elsystemet bör begränsa utbyggnadstakten.

Energimyndigheten bedömer inte att skatter påverkar måluppfyllelsen men anser att en utredning om reglerna för fastighetsbeskattning av elcertifikat vore motiverad. Prop. 2014/15:123
Bilaga 1

Energimyndigheten anser att man bör överväga att tidigarelägga nästa kontrollstation.

Beträffande torvens roll i elcertifikatssystemet rekommenderar Energimyndigheten att elproduktion med torv som bränsle även fortsättningsvis ska berättiga till elcertifikat.

Energimyndighetens förslag till nya kvoter från 2016 i kontrollstationsrapporten

År	Förväntad kvotpliktig elanvändning (TWh)	Övergångsordning (TWh)	Gemensamt mål om 26,4 TWh till 2020 (TWh)	Justeringsvolym (TWh)	Förslag på nya kvoter från år 2016
2016	93,1	10,61	7,33	3,509 ²⁹	0,230
2017	93,0	10,61	8,80	3,509	0,246
2018	92,8	10,54	10,27	3,509	0,262
2019	92,6	10,33	11,73	3,509	0,276
2020	92,5	10,05	13,20	1,35 ³⁰	0,266
2021	92,2	9,54	13,20	0,35	0,250
2022	91,9	8,39	13,20	0,05	0,235
2023	91,7	7,18	13,20	0	0,222
2024	91,4	5,51	13,20	0	0,205
2024	91,1	3,30	13,20	0,30	0,184
2026	90,9	1,22	12,47	0,95	0,161
2027	90,6	0,03	11,73	0,95	0,140
2028	90,4	0	10,27	0,90	0,124
2029	90,1	0	8,80	0,90	0,108
2030	89,9	0	7,33	0,88	0,091
2031	89,9	0	5,87	0,55	0,071
2032	89,9	0	4,40	0,40	0,053
2033	90,0	0	2,93	0,40	0,037
2034	90,0	0	1,47	0,40	0,021
2035	90,0	0	0,73	0,40	0,013

Förteckning över remissinstanserna – kontrollstationsrapporten

Energimyndighetens rapport **Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015 (ER 2014:04)** har skickats till 62 remissinstanser. Av dessa har 45 kommit in med yttrande.

Följande remissinstanser har yttrat sig över rapporten.

Förvaltningsrätten i Linköping, Kammarrätten i Jönköping, Kammarkollegiet, Försvarmakten, Statskontoret, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Havs- och Vattenmyndigheten, Sametinget, Naturvårdsverket, Boverket, Konkurrensverket, Konjunkturinstitutet, Tillväxtverket, Af-färsverket svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen, Konsumentverket, Datainspektionen, Tillväxtanalys, Centrum för Miljö- och Naturresursekonomi i Umeå (CERE), Kungliga tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Linköpings universitet, Jernkontoret, SABO, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas riksförbund, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Skogsindustrierna, Näringslivets regelnämnd, Avfall Sverige, Oberoende elhandlare, Skogsägarna, SveMin, Svensk elbrukarförening, Svensk Vattenkraftförening, Svensk Vindenergi, Svensk Vindkraftförening, Svenska Bioenergiföreningen, Energigas Sverige, Branschföreningen Svensk Torv, Svenska Trädbränsleföreningen, Fastighetsägarna Sverige och Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund.

Yttranden har även inkommit från följande.

Svenska Elnätsupproret, Statkraft Energi AS, Arise AB, Vestas, SKGS (Skogen Kemin Gruvorna och Stålet), E.ON, Vattenfall, HgCapital, Roland Lundqvist, Uppsala Engineering Partner och NORWEA.

Följande remissinstanser har inte yttrat sig i frågan.

Regelrådet, Chalmers tekniska högskola, HSB Riksförbund, Sveriges kommuner och landsting, Svenska Naturskyddsföreningen, Företagarna, Konsumenternas energimarknadsbyrå, IKEM Innovations- och kemiindustrierna (Plast- & Kemiföretagen), Svensk Kraftmäkling AB, Svensk Solenergi, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges konsumenter, Greenpeace, Villaägarnas Riksförbund, Världsnaturfonden WWF, Återvinningsindustrierna och Älvräddarnas Samorganisation.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2011:1200) om elcertifikat
dels att 4 kap. 4 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 4 a och 4 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 §

<i>Beräkningsår</i>	<i>Antal elcertifikat per såld eller använd MWh el</i>	<i>Kvotplikten ska beräknas genom att multiplicera det antal megawattimmar el som sålts eller använts under beräkningsåret med den kvot som för beräkningsåret anges inom parentes enligt följande:</i>
2003	0,074	– 2003 (0,074),
2004	0,081	– 2004 (0,081),
2005	0,104	– 2005 (0,104),
2006	0,126	– 2006 (0,126),
2007	0,151	– 2007 (0,151),
2008	0,163	– 2008 (0,163),
2009	0,170	– 2009 (0,170),
2010	0,179	– 2010 (0,179),
2011	0,179	– 2011 (0,179),
2012	0,179	– 2012 (0,179),
2013	0,135	– 2013 (0,135),
2014	0,142	– 2014 (0,142),
2015	0,143	– 2015 (0,143),
2016	0,144	– 2016 (0,231),
2017	0,152	– 2017 (0,247),
2018	0,168	– 2018 (0,270),
2019	0,181	– 2019 (0,291),
2020	0,195	– 2020 (0,288),
2021	0,190	– 2021 (0,272),
2022	0,180	– 2022 (0,257),
2023	0,170	– 2023 (0,244),
2024	0,161	– 2024 (0,227),
2025	0,149	– 2025 (0,206),
2026	0,137	– 2026 (0,183),
2027	0,124	– 2027 (0,162),
2028	0,107	– 2028 (0,146),
2029	0,092	– 2029 (0,130),

2030	0,076	– 2030 (0,114),
2031	0,061	– 2031 (0,094),
2032	0,045	– 2032 (0,076),
2033	0,028	– 2033 (0,052),
2034	0,012	– 2034 (0,028), och
2035	0,008	– 2035 (0,013).

Prop. 2014/15:123
Bilaga 4

Om den beräknade kvotplikten inte omfattar elcertifikat till ett heltal, ska antalet avrundas till närmaste heltal.

Vid beräkningen av elleverantörens kvotplikt ska försäljningen av el anses motsvara den mängd el som elleverantören har fakturerat elanvändare under beräkningsåret.

Vid beräkningen av en elanvändares kvotplikt ska den del av användningen som består av el som köpts från en elleverantör anses motsvara den mängd el som elanvändaren fakturerats för under beräkningsåret.

4 a §

Vid beräkningen en elleverantörs kvotplikt enligt 4 § ska såld el anses motsvara den mängd el som elleverantören har fakturerat elanvändare under beräkningsåret.

4 b §

Vid beräkningen av en elanvändares kvotplikt enligt 4 § ska den del av användningen som består av el som köpts från en elleverantör anses motsvara den mängd el som elanvändaren fakturerats för under beräkningsåret.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Förteckning över remissinstanserna – departementspromemorian

Miljö- och energidepartementets promemoria **Ambitionshöjning inom elcertifikatssystemet till 2020** har skickats till 66 remissinstanser. Av dessa har 44 kommit in med yttrande.

Följande remissinstanser har yttrat sig över promemorian.

Regelrådet, Kammarkollegiet, Försvarmakten, Statskontoret, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Havs- och Vattenmyndigheten, Sametinget, Naturvårdsverket, Boverket, Konkurrensverket, Konjunkturinstitutet, Tillväxtverket, Affärsverket svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen, Konsumentverket, Luftfartsverket, Datainspektionen, Tillväxtanalys, Centrum för Miljö- och Naturresursekonomi i Umeå (Cere), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet, Kungliga tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Linköpings universitet, HSB Riksförbund, Sveriges kommuner och landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Lantbrukarnas riksförbund, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Skogsindustrierna, Oberoende elhandlare, Svensk Kraftmäklare, Svensk Vindenergi, Svensk Vindkraftförening, Svenska Bioenergiföreningen, Energigas Sverige, Svenska Trädbränsleföreningen, Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund, Älvräddarnas Samorganisation och Statens Energimyndighet.

Yttranden har även kommit in från följande.

Vestas, Skellefteå Kraft, Statkraft Energi AS, Svenskt Landskapsskydd, Svenska Elnätupproret, SKGS (Skogen Kemin Gruvorna och Stålet), Vasa Vind AB, Bergen Energi, Svensk Elbrukarförening samt omkring hundra privatpersoner och några lokala föreningar. En fullständig förteckning över inkomna yttranden finns tillgänglig i Miljö- och energidepartementet (dnr M2015/698/Ee).

Följande remissinstanser har inte kommit in med yttrande.

Chalmers tekniska högskola, Jernkontoret, SABO, Svenska Naturskyddsföreningen, Näringslivets Regelnämnd, Avfall Sverige, Konsumenternas energimarknadsbyrå, IKEM Innovations- och kemiindustrierna (Plast- & Kemiföretagen), Skogsägarna, SveMin, Svensk Elbrukarförening, Svensk Vattenkraftförening, Svensk Solenergi, Svenska Torvproducentföreningen (Branschföreningen för Svensk torv), Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges konsumenter, Greenpeace, Villaägarnas Riksförbund, Sveriges Ornitologiska förening, Världsnaturfonden WWF och Återvinningsindustrierna.

Miljö- och energidepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 maj 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, S-E Bucht,
P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson,
A Ygeman, M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll,
A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström

Föredragande: statsrådet M Damberg

Regeringen beslutar proposition Ambitionshöjning för förnybar el och
kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015