



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2015-02-10

M2015/698/Ee

Miljö- och energidepartementet

Tillväxtverket	
Regelrådet	
Ank	2015 -02- 12
Dnr	RR-2015-0066

Remiss av Regeringskansliets promemoria "Höjd ambitionsnivå i elcertifikatsystemet till 2020"

Remissinstanser:

1. Regelrådet
2. Kammarkollegiet
3. Försvarsmakten
4. Statskontoret
5. Skogsstyrelsen
6. Statens jordbruksverk
7. Havs- och Vattenmyndigheten
8. Sametinget
9. Naturvårdsverket
10. Boverket
11. Konkurrensverket
12. Konjunkturinstitutet
13. Tillväxtverket
14. Affärsverket svenska kraftnät
15. Energimarknadsinspektionen
16. Konsumentverket
17. Luftfartsverket
18. Datainspektionen
19. Tillväxtanalys
20. Centrum för Miljö- och Naturresursekonomi i Umeå (CERE),
Institutionen för Nationalekonomi, Umeå universitet
21. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
22. Riksantikvarieämbetet
23. Chalmers Tekniska högskola
24. Kungl. Tekniska högskolan (KTH)
25. Luleå tekniska universitet
26. Linköpings universitet
27. Jernkontoret
28. HSB Riksförbund

29. SABO
30. Sveriges kommuner och landsting
31. Svenska Naturskyddsföreningen
32. Svenskt Näringsliv
33. Företagarna
34. Lantbrukarnas riksförbund
35. Svensk Energi
36. Svensk Fjärrvärme
37. Skogsindustrierna
38. Näringslivets Regelnämnd
39. Avfall Sverige
40. Konsumenternas energimarknadsbyrå
41. Oberoende elhandlare
42. IKEM - Innovations- och Kemiindustrierna
43. Skogsägarna
44. SveMin
45. Svensk Elbrukarförening
46. Svensk Kraftmäkling AB
47. Svensk Vattenkraftförening
48. Svensk Vindenergi
49. Svensk Vindkraftförening
50. Svenska Bioenergiföreningen
51. Energigas Sverige
52. Svensk Solenergi
53. Svenska Torvproducentföreningen
54. Svenska Trädbränsleföreningen
55. Sveriges Energiföreningars Riksorganisation
56. Sveriges Fiskares Riksförbund
57. Fastighetsägarna Sverige
58. Sveriges konsumenter
59. Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund
60. Greenpeace
61. Villaägarnas riksförbund
62. Sveriges Ornitologiska Förening
63. Världsnaturfonden WWF
64. Återvinningsindustrierna
65. Älvräddarnas Samorganisation

Remissvaren ska ha kommit in till Miljö- och energidepartementet **senast torsdagen den 5 mars 2015**. Vi ser gärna att remissvaren skickas i elektronisk form via e-post till m.registrator@regeringskansliet.se och m.remiss-energi@regeringskansliet.se samt kopia till eva.centenolopez@regeringskansliet.se i både word- och pdf-format. Vi skulle uppskatta om filnamnet är Regeringskansliets diarienummer (utan snedstreck), M2015-698-Ee, följt av remissinstansens namn.

Med denna remiss bifogas regeringskansliets promemoria "Höjd ambitionsnivå i elcertifikatsystemet till 2020 (M2015/698/Ee)", promemorian finns även elektroniskt och går att ladda ner på regeringens hemsida: <http://www.regeringen.se/sb/d/18457/a/233191>

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på föreslagen kvotkurva och bedömningarna i den bifogade promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

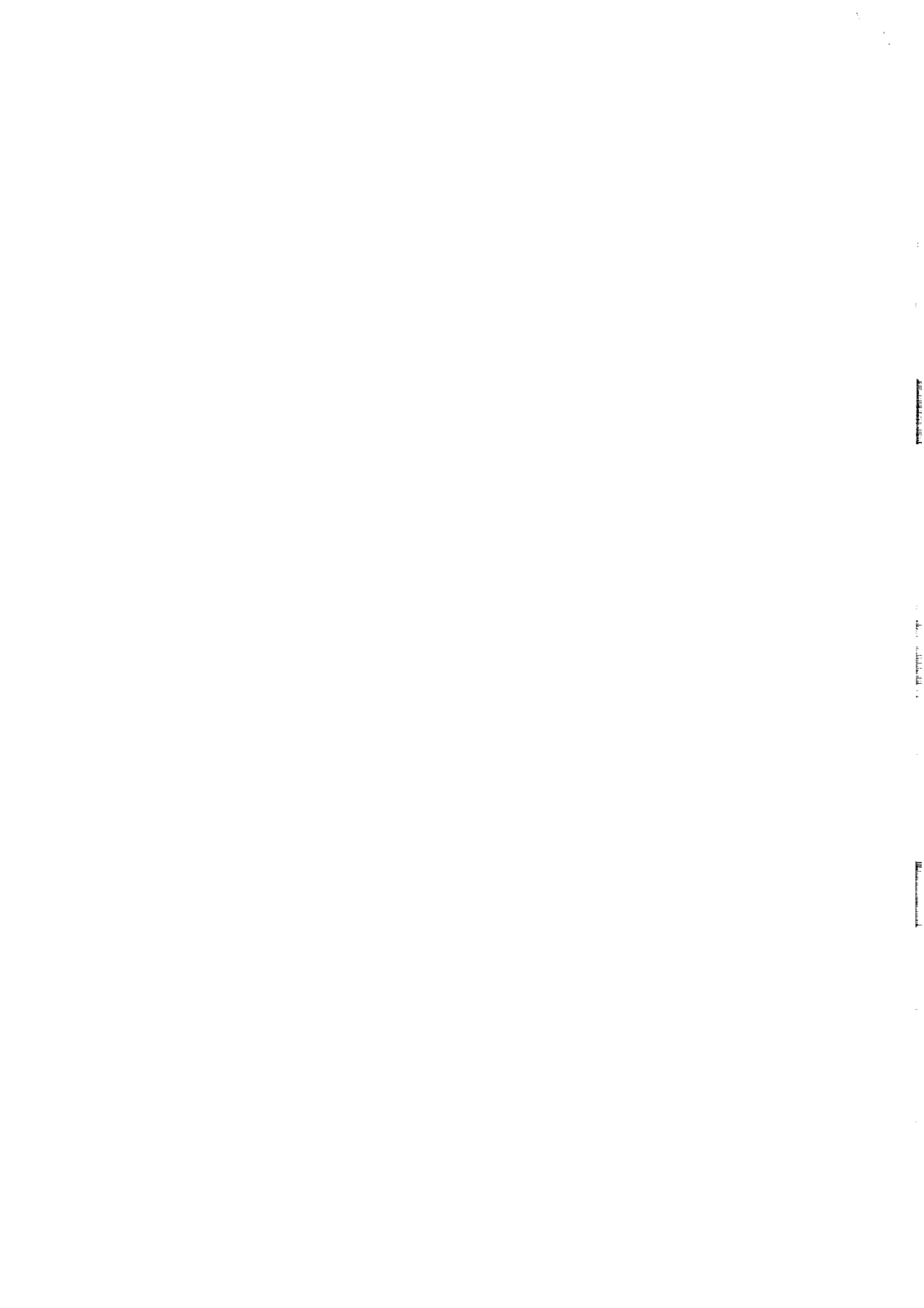
Frågor under remisstiden kan ställas till Eva Centeno López (e-postadress: eva.centeno-lopez@regeringskansliet.se) med telefonnummer 08-405 26 65.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Pernilla Winnhed
Departementsråd

Bilaga
Regeringskansliets promemoria Höjd ambitionsnivå i elcertifikatsystemet till 2020 (M2015/698/Ee)



Promemoria

Ambitionshöjning inom elcertifikatssystemet till 2020

Promemorians huvudsakliga innehåll

Regeringen har, i regeringsförklaringen och i budgetpropositionen 2015, aviserat en ambitionshöjning till 2020 för den förnybara elproduktionen inom ramen för elcertifikatssystemet. Ambitionshöjningen innebär att Sverige ska finansiera 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med 2002 och att målet för den elcertifikatsmarknad som är gemensam med Norge måste höjas från 26,4 terawattimmar till 28,4 terawattimmar. Enligt avtalet mellan Sverige och Norge om en gemensam marknad för elcertifikat krävs det enighet mellan länderna om målet för elcertifikatsmarknaden till 2020 ska ändras. Det pågår samtal med Norge om detta. Om Sverige och Norge kommer överens om ambitionshöjningen innebär detta att avtalet som reglerar samarbetet behöver justeras och underställas den svenska riskdagen och den norska Stortinget för godkännande.

Kvotkurvan i lagen om elcertifikat måste anpassas för att ett sådant nytt mål ska uppnås. Ett förslag om en sådan anpassning finns i denna promemoria. Förslaget överensstämmer med det förslag som Statens energimyndighet har redovisat i rapporten Finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020 (ER 2015:07) som redovisades till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) den 5 februari 2015. Förslaget innebär ändringar i förhållande till det förslag om justering av kvotkurvan som Statens energimyndighet redovisat i rapporten Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015 som remitterats under våren 2014. I denna promemoria redovisas konsekvenserna av ambitionshöjningen.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	Fel! Bokmärket är inte definierat.
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat.....	3
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Höjd ambitionsnivå för förnybar elproduktion.....	5
5	Nya kvoter	7
6	Ikraftträdande	9
7	Konsekvenser	9
8	Författningskommentar	16

1 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>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>
<i>Beräkningsår</i>	<i>Antal elcertifikat per såld eller använd MWh el</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).

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.

2 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. Uppdraget redovisades i rapporten Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015 (ER 2014:04). I rapporten föreslås bland annat en justering av kvotkurvan i lagen (2011:1200) om elcertifikat för att uppnå det gemensamma befintliga målet med Norge om 26,4 terawattimmar förnybar el till 2020. Energimyndighetens rapport har remissbehandlats.

Efter remissbehandlingen av rapporten har den svenska regeringen, i regeringsförklaringen och i budgetpropositionen 2015, aviserat en ambitionshöjning till 2020 för den förnybara elproduktionen 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 det förslag om justering av kurvan som Energimyndigheten redovisat i rapporten Kontrollstation för elcertifikat 2015. Energimyndigheten fick därför i uppdrag den 22 januari 2015 att redovisa förslag till justeringar av kvotkurvan för att möjliggöra regeringens ambitionshöjning samt konsekvenserna av dessa justeringar. Uppdraget redovisades i rapporten Finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020 (ER 2015:07) den 5 februari 2015. I denna promemoria, som utarbetats inom Regeringskansliet, föreslås en ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat som innebär att kvotkurvan anpassas för att möjliggöra regeringens ambitionshöjning.

Enligt avtalet mellan Sverige och Norge om en gemensam marknad för elcertifikat krävs det enighet mellan länderna om målet för elcertifikatsmarknaden till 2020 ska ändras. Det pågår samtal med Norge om detta. Om Sverige och Norge kommer överens om ambitionshöjningen innebär detta att avtalet som reglerar samarbetet behöva justeras och underställas den svenska riksdagen och det norska Stortinget för godkännande.

3 Höjd ambitionsnivå för förnybar elproduktion

Förslag: Sverige ska, inom ramen för elcertifikatssystemet, finansiera 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med 2002. Målet för den gemensamma marknaden med Norge höjs från 26,4 terawattimmar till 28,4 terawattimmar.

Skälen för förslaget

Den förnybara energin bör byggas ut ytterligare

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 ambitionshöjningen för den förnybara elproduktionen till 2020 bör genomföras inom ramen för elcertifikatssystemet. Ambitionshöjningen bidrar även till att öka takten i arbetet med att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Finansieringsmål

Elcertifikatsmarknaden är sedan den 1 januari 2012 gemensam med Norge. Den gemensamma elcertifikatsmarknaden innebär att det är upp till investerarna att besluta i vilket land den förnybara elproduktionen som behövs för att uppnå det gemensamma målet ska lokaliseras. 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. Nationella produktionsmål för anläggningar som ingår i elcertifikatssystemet är inte förenliga med den gemensamma marknaden för elcertifikat.

Ambitionshöjningens påverkan på det gemensamma målet för elcertifikat

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 åtagande gällande annullering av elcertifikat 2020 och totalt under hela perioden fram till 2035. Enligt avtalet krävs det enighet mellan länderna om målet för den gemensamma elcertifikatsmarknaden till 2020 ska ändras. En förutsättning för att förslaget i denna promemoria ska kunna genomföras är därmed att en överenskommelse mellan Sverige och Norge nås.

Den av regeringen aviserade ambitionshöjningen till 2020 innebär att Sverige ska finansiera en större utbyggnad än tidigare, nämligen 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med 2002. Enligt Energimyndighetens beräkningar i rapporten Finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020 innebär det gällande gemensamma målet att Sverige behöver finansiera 28 terawattimmar 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 för att driva fram ytterligare 2 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med det förslag Energimyndigheten redovisade i rapporten Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015 (ER 2014:04). Eftersom detta påverkar hur mycket förnybar elproduktion som ska drivas fram i den gemensamma elcertifikatsmarknaden behöver gällande mål för den gemensamma marknaden om 26,4 terawattimmar också höjas med motsvarande volym, dvs. från 26,4 terawattimmar till 28,4 terawattimmar. Om Sverige och Norge kommer överens om ambitionshöjningen innebär detta att avtalet

som reglerar samarbetet behöver justeras och underställas den svenska riksdagen och det norska Stortinget för godkännande.

4 Nya kvoter

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).

Promemorians förslag: Överensstämmer med Energimyndighetens förslag i rapporten Finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020.

Skälen för förslaget: Den nu föreslagna nya kvotkurvan har beräknats i två steg. I första steget har Energimyndigheten, i rapporten Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015, beräknat vilka justeringar

som behöver göras för att kunna uppfylla Sveriges åtagande om finansiering av 13,2 terawattimmar ny förnybar elproduktion mellan 2012 och 2020 enligt avtalet med Norge om en gemensam marknad för elcertifikat. I andra steget har Energimyndigheten, i rapporten Finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020, beräknat vilka justeringar som behöver göras för att möjliggöra regeringens ambitionshöjning om finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med 2002. Eftersom Energimyndighetens rapport med beräkningar i första steget redan har remitterats ligger fokus i denna promemoria på myndighetens förslag i andra steget. Förslaget innebär att kvoterna justeras från och med år 2018. Energimyndigheten gör i rapporten Finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020 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. Förslaget innebär en linjär upptrappning av kvoterna mellan 2018 och 2020. Kvoterna 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 x 15 års tilldelning). En linjär upptrappning under en treårsperiod bedöms vara rimlig att införa utan att riskera måluppfyllnad och oönskade effekter som kan uppstå om marknaden inte hinner bygga det som efterfrågan kräver. Ett linjärt införande av svensk ambitionshöjning under tre år, 2018–2020, innebär att det i genomsnitt krävs ytterligare utbyggnad på 0,67 terawattimmar per år (2 terawattimmar/3 år). Detta kan jämföras med den totala vindkraftsproduktionen i Sverige som uppgick till ca 11 terawattimmar 2014. I promemorians förslag ingår även en mindre justering av kvoterna för åren 2016, 2017, 2018 och 2019 med anledning av att antal annullerade certifikat år 2013 nu är känt. Detta förslag överensstämmer med Energimyndighetens förslag i rapporten Finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020 då antalet annullerade elcertifikat år 2013 var känt till skillnad mot när Energimyndigheten gjorde beräkningen i rapporten Kontrollstation för elcertifikat 2015. Denna justering innebär att kvoterna föreslår höjas med totalt ca 0,3 terawattimmar under perioden 2016–2019 och att justeringen fördelas lika mellan åren. Förslaget innebär att kvotkurvan justeras för faktiska avvikelser 2013, istället för prognostiserade avvikelser, och bör leda till en bättre styrning mot målet 2020. Det finns dock alltid en stor osäkerhet när en prognos för en längre tidsperiod ska göras. Det finns därför skäl att noggrant följa utvecklingen av de parametrar som har legat till grund för den föreslagna beräkningen av kvotkurvan och som har betydelse för att nå målet.

5 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2016.

Skälen för förslaget: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2016. Förslaget om ändring av kvotkurvan i denna promemoria ska, under förutsättning att en överenskommelse nås med Norge, ersätta förslaget om ändring av kvotkurvan som Energimyndigheten redovisade i rapporten Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015. Därför föreslås att promemorians lagändring ska träda i kraft vid samma tidpunkt som planerats för myndighetens förslag i rapporten Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015.

6 Konsekvenser

Generellt

En höjd ambitionsnivå för förnybar elproduktion inom ramen för elcertifikatssystemet innebär att efterfrågan på elcertifikat behöver höjas. I denna promemoria föreslås därför höjda kvoter mellan åren 2018–2034. En höjd nivå innebär på kort sikt stigande kostnader för kvotpliktiga elanvändare i Sverige. Ambitionshöjningen 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 av ambitionshöjningen. 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 detta avsnitt redogörs vilka konsekvenser som en höjd ambitionsnivå för förnybar elproduktion förväntas få på marknadens aktörer och för möjligheten att nå målet.

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

Förslaget om höjda kvoter syftar till att öka efterfrågan på elcertifikat och därmed stimulera till att ytterligare ny förnybar elproduktion byggs till 2020. Det 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 (kvotkurvan) över tid kan komma att inverka på elcertifikatspriset. Om exempelvis hela justeringen av kvoterna för att möjliggöra ambitionshöjningen införs på ett år, till exempel år 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 fördelning av kvotjusteringar för att möjliggöra ambitionshöjningen fram till 2020 och inte fram till 2034 som föreslagen justering innebär. Det skulle också kunna leda till tillfälligt höga kostnader för elcertifikat under perioden. Sammantaget bedöms föreslagna justering av kvoterna skapa goda förutsättningar för långsiktighet och tydlighet för marknadens aktörer. En linjär upptrappning under en treårsperiod bedöms vara rimligt 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 ambitionshöjningen inte kommer att kunna möjliggöras.

Ett alternativ till föreslagen åtgärd är 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 i denna promemoria 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 som följer av förslaget. Antalet ansökningar till myndigheten om godkännande av elcertifikatsberättigade anläggningar kan dock öka som en konsekvens av ambitionshöjningen inom elcertifikatssystemet. I och med att Sverige har en gemensam elcertifikatsmarknad med Norge och att det är marknadens aktörer som till sist 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 ambitionshöjningen 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. Antalet utfärdade elcertifikat förväntas öka som en följd av ökad ambitionsnivå av förnybar el till 2020. Detta kommer 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 ambitionshöjningen inom elcertifikatssystemet ryms inom Energimyndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Effekter för producenter av el

En höjd ambitionsnivå 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 ambitionshöjningen.

Ambitionshöjningens eventuella konsekvenser för producenter utanför elcertifikatssystemet beror i huvudsak på hur stor inverkan förslagen får på elpriset. Producenter inom elcertifikatssystemet påverkas av förändringar i elpris och förändringar på elcertifikatspriset. Gjorda investeringar påverkas positivt om elcertifikatspriset ökar till följd av en ambitionshöjning, men påverkas negativt om elpriset sjunker.

Energimyndigheten har på uppdrag av regeringen redovisat framtida effekter på el- och elcertifikatspris med antagande om en höjd ambitionsnivå i elcertifikatssystemet. Energimyndigheten har samverkat med Energimarknadsinspektionen i frågan om påverkan på elpris.

Analyserna visar bland annat att på kort sikt kan elpriset förväntas att minska med omkring 0,8 öre per kilowattimme 2020 jämfört mot ett scenario utan ambitionshöjningen, allt annat lika. På längre sikt bedöms påverkan bli lägre och leda till en minskning av elpriset med 0,2 öre per kilowattimme jämfört med ett scenario utan ambitionshöjningen, allt annat lika. Producenter utanför elcertifikatssystemet påverkas enbart av påverkan på elpriset och ambitionshöjningen innebär minskade intäkter på grund av lägre elpris. Denna effekt förväntas vara 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.

Producenter av förnybar el inom elcertifikatssystemet får intäkter dels från försäljningen av el, dels från försäljning av elcertifikat. Det bör, åtminstone i teorin, innebära att elcertifikatspriset går upp när elpriset går ner eftersom producenten vill få täckning för sina kostnader. 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 marknads aktörers förväntningar på den framtida utvecklingen av systemet. Hur ambitionshöjningen 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 ambitionshöjning. Enligt de analyser Energimyndigheten har gjort rörande produktionskostnader för vindkraft gör myndigheten bedömningen att elcertifikatspriset skulle kunna öka med mellan 0,25–0,50 öre per kilowattimmar givet att den produktion som behöver tillkomma för att uppfylla ambitionshöjningen lokaliseras i Sverige. Utöver ökat elcertifikatspris på grund av högre produktionskostnad bedöms elcertifikatspriset öka med motsvarande minskning av elpriset. Nettoeffekten för producenter inom elcertifikatssystemet bör enligt detta resonemang bli endast förändringar i elcertifikatspriset med anledning av ändrad produktionskostnad eftersom ett minskat elpris väntas tas ut av ett

ökat elcertifikatspris. För perioden 2018–2034 skulle det innebära extra intäkter om 75–150 miljoner kr till följd av något högre elcertifikatspris med anledning av ambitionshöjningen inom ramen för elcertifikatssystemet.

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

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. I övrigt bedöms inte elleverantörerna beröras av förslaget.

Effekter för elanvändare

Förslaget innebär höjda kvoter mellan åren 2018–2034 för kvotpliktiga elanvändare i Sverige. Ambitionshöjningens direkta effekter för de kvotpliktiga elanvändarna beror dels av föreslagna kvoter, dels av priset på elcertifikat. Samtidigt kan ett ökat utbud av elcertifikatsberättigad elproduktion ge lägre elpriser och därmed lägre elkostnader för elanvändarna. Producenter av förnybar el får intäkter dels från försäljningen 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. 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.

Utifrån indikationer om pris på elcertifikat kan en uppskattad kostnad för elkunden göras med avseende på de föreslagna kvothöjningar som krävs för ambitionshöjningen. Med ett elcertifikatspris om 200 kr (den 23 januari 2015 var terminspriset 179 kr för ett elcertifikat under mars 2019), ökar elkundens kostnad med 0,4 öre per kilowattimme år 2020 jämfört med kvoterna som föreslagits av Energimyndigheten i rapporten kontrollstation 2015. Antas istället ett elcertifikatspris om 400 kr, vilket överensstämmer med systemets högsta nivå, ökar elkundens kostnad med 0,9 öre per kilowattimme år 2020. För en elanvändare med en årlig elanvändning på 20 000 kilowattimmar skulle den ökade elcertifikatskostnaden för ambitionshöjningen kunna hamna i intervallet 80 – 180 kronor för 2020.

Den totala kostnaden för de kvotpliktiga elkunderna inom elcertifikatssystemet, för den del som utgör ambitionshöjningen (2 terawattimmar), beräknas uppgå till mellan 6 och 12 miljarder kronor under perioden 2018–2034 utifrån ett beräknat elcertifikatspris om 200–400 kronor per certifikat. Osäkerhet kring den framtida prisutvecklingen på elcertifikat innebär dock att beräkningen bör tolkas med en viss försiktighet.

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. I rapporten Finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020 redovisas några möjliga utfall för ambitionshöjningens påverkan på elpriset, både

på kort sikt och på lång sikt. Vid en modellering behöver en rad antaganden göras. På kort sikt bedöms elpriset att vara i genomsnitt omkring 0,8 öre per kilowattimme lägre jämfört ett elpris utan ambitionshöjningen, allt annat lika. På lång sikt bedöms påverkan bli lägre och leda till att elpriset minskar med i genomsnitt 0,2 öre per kilowattimme jämfört ett scenario utan ambitionshöjningen, allt annat lika. Påverkan på elpriset kan dock variera över året.

För elanvändarna innebär en ambitionshöjning därmed att kostnaden för elcertifikat kommer att öka samtidigt som priset för el minskar. Sammantaget innebär det enligt Energimyndighetens konsekvensanalys i rapporten Finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020 att totalkostnaden för el och elcertifikat blir sammantaget oförändrad eller något högre för svenska elanvändare till följd av en ambitionshöjning. Totalkostnaden för el och elcertifikat beräknas bli oförändrat eller öka med upp till 0,5 öre per kilowattimme till 2020 och öka med mellan 0,3 och 0,8 öre per kilowattimme till 2030. För icke kvotpliktiga elanvändare blir ambitionshöjningens påverkan endast förändringen av elpris och får därmed en lägre elkostnad.

Effekter för domstolarna

De uppgifter som domstolarna har i dag med anledning av elcertifikatssystemet kommer inte påverkas av förslagen. Ambitionshöjningen medför därmed inga tillkommande uppgifter för domstolarna.

Ambitionshöjningens inverkan på måluppfyllelse

Tillståndsansökningarna för förnybar elproduktion domineras idag av vindkraftsärenden. Idag finns runt 20 terawattimmar tillståndsgiven landbaserad vindkraft. Vindkraftens etablering i Sverige de senaste åren påvisar en god tillståndshantering. Utdragna tillståndprocesser förekommer men påverkar enskilda projekt mer än utbyggnaden som helhet. Långsiktigheten för elcertifikatssystemets aktörer är av stort värde. I denna promemoria görs bedömningen att det finns god tid för aktörerna att reagera på föreslagna kvotjusteringar och sammantaget bedöms tillståndprocesserna inte inverka på måluppfyllelsen även med en ambitionshöjning.

Sedan 2010 har utbyggnadstakten av ny förnybar elprodukt 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 vindkraftprojektering är faktorer som har positiv påverkan på framtida resursbehov. Bedömningen är därmed att resursförsörjningen som hinder för måluppfyllelse är mycket liten.

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 reglerkraftpriser och höga kostnader för obalanser. Svenska kraftnät har i sitt remissvar till rapporten Kontrollstation för elcertifikatssystemet

2015 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 (N2014/5291/E).

I det första uppdraget uppdrar regeringen åt Svenska kraftnät att 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 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 redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) av pågående insatser samt de viktigaste konsekvenserna.

I 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 ovanstående analyser 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 rapporten Finansiering av 30 terawattimmar ny förnybar el till 2020 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 det inte uteslutas ökade nätkostnader för elanvändare. Eftersom det inte är känt vilka projekt som kommer att byggas är det inte möjligt att veta vilka nät, stamnät, regionnät eller lokalnät, som kommer att påverkas till följd av ambitionshöjningen. Det bör också poängteras att 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 redovisas i avsnitt Effekter för producenter av el. I den analysen har nätanslutningskostnaden antagits uppgå till mellan 9 till 14 procent av produktionskostnaden.

Övrigt

Förslagen kommer inte särskilt att påverka de små företagens arbetsförutsättningar. Förslagen bedöms inte heller påverka den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet,

syssetsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Föreslagen reglering gäller nationell lagstiftning för främjande av användning av förnybara energikällor inom ramen för elcertifikatssystemet. Inom EU finns ett direktiv om främjande av förnybar energi som innebär att Sverige 2020 ska ha en andel förnybar energi om 49 procent. Elcertifikatssystemet är ett mycket viktigt nationellt styrmedel för att uppnå det målet.

7 Författningskommentar

4 kap.

4 §

Kvotpliktsnivåerna för åren 2016 till 2035 har ändrats. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

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.