

Svensk Vindkrafts synpunkter på Energimarknadsinspektionens rapport Översyn av regelverket för mindre produktionsanläggningar, I2021/01083

Svensk Vindkraft är en branschförening för vindkraftsproducenter. Föreningen bildades 1986 och har idag ca 800 medlemmar, där merparten är ägare till mindre eller medelstora vindkraftsverk.

Vi har tagit del av Energimarknadsinspektionens (Ei) rapport från våren 2021 på uppdraget som dåvarande regering gav Ei i augusti 2020 "Uppdrag om översyn av regelverket för nätavgifter för mindre produktionsanläggningar".

Vårt svar inleds genom att vi återger de viktigaste delarna av regeringsuppdraget till Ei.

-Regeringen uppdrar åt Ei att göra en översyn av regleringen i 4 kap.10§ första stycket ellagen (1997:857) om att producenter med en produktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1500 kW, endast ska betala den del av avgiften enligt nättariffen som motsvarar den årliga kostnaden för mätning, beräkning och rapportering på nätkoncessionshavarens elnät, samt att vid behov lämna förslag till ändringar i regleringen. I uppdraget ingår att göra en kartläggning av inmatningsavgiftens utformning och hur undantaget ska tillämpas.

- utreda och beskriva konsekvenserna av en ändring av undantaget i 4 kap. 10 § första stycket i ellagen som innebär en höjning av effektgränsen till 2300 kW. I uppdraget ingår att göra en kartläggning av inmatningstariffens utformning och hur undantaget tillämpas.

- analysera de ekonomiska förutsättningarna för ägare av vissa produktionsanläggningar av förnybar el, de som gjort tidiga investeringar inom ramen för elcertifikatsystemet. Analysen ska beakta tilldelning av elcertifikat. Ei ska därefter analysera om, och på vilket sätt det finns behov av ytterligare ekonomiskt stöd till dessa produktionsanläggningar under en lämplig tidsperiod och lämna förslag på ändringar i regelverket som sammantaget inte innebär en försämring jämfört med dagens läge för berörda produktionsanläggningar

-samt analysera om det finns behov av ytterligare, eller annat ekonomiskt stöd till dessa produktionsanläggningar under en lämplig tidsperiod och om möjligt ge förslag på hur ett sådant stöd kan utformas. förändringar i regelverket som sammantaget inte innebär en försämring jämfört med dagens läge för berörda produktionsanläggningar.

-Ei ska med stöd av en konsekvensutredning lämna samhällsekonomiska motiverade förslag. Energimyndighet ska särskilt bistå Ei med statistik över berörda anläggningar och möjlighet till ökad produktionskapacitet, samt produktionskostnader för de anläggningar som berörs.

Svensk Vindkrafts synpunkter och förslag

Vår tolkning av regeringsuppdraget är att detta består av två huvudpunkter:

- Att analysera nuvarande undantagsregel (1500 kW regeln) samt utreda konsekvenserna av en eventuell höjning av nuvarande effekttak till 2300 kW. Ei ska analysera om en ändring av undantaget skulle kunna ge tidiga investerare ett ekonomiskt stöd, som kompensation för den ekonomiska skada som följd av de ej förutsebara förändringar som gjorts av elcertifikatsystemet genom politiska beslut med överträffade mål och tidsramar som följd. Förändringar vilket medfört att systemet nu fått stängas ned nio år i förtid, redan 31 dec 2021 istället för 31 dec 2030
- Analysera om det finns behov av ytterligare, eller annat, ekonomiskt stöd till dessa produktionsanläggningar (tidiga investerare) och om möjligt ge förslag på hur på sådant stöd skulle kunna utformas.

Vi tycker att Energimarknadsinspektionen har gjort en omfattande och detaljerat analys av uppdragets huvudpunkter men lagt mest fokus på den första delen av uppdraget *nuvarande undantagsregeln i Ellagen* om konsekvenserna kring nuvarande effekttak samt regeringens förslag på en eventuell höjning av effekttaket till 2300 kW i nuvarande undantag i 4 kap § 10 första stycket i ellagen (1997:857) och sin analys på förslaget om en eventuell höjning av effekttaket och vilka konsekvenserna blir.

Ei har visat på att resultaten i båda fallen kommer bli att vissa produktionsnät kunder enligt undantagsregeln kommer bli subventionerade av övriga elnät kunder. Vilket öppnar för suboptimeringar av anläggningars produktionskapacitet. Med ett ännu högre effekttak kommer situationen förvärras framöver i takt med en allt snabbare utbyggnad av småskalig elproduktion.

Vi ser redan i dag att undantagsregeln medför en ökad ekonomisk belastning på nätbolagens övriga kunder. Höjer man nuvarande effekttak kommer detta medföra ytterligare kostnader på dessa kundkategorier

Av denna orsak kan vi ställa oss bakom Energimarknadsinspektionens förslag att ta bort undantagsregeln för nya produktionskunder efter 31 december 2022, men att nuvarande undantag fortsatt får gälla för produktionsanläggningar <1500 kW som i dag omfattas av undantaget.

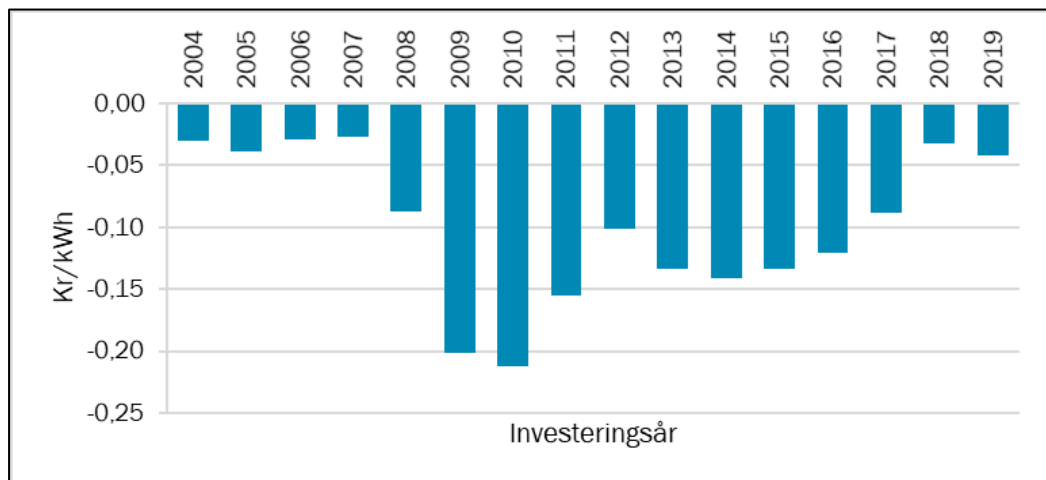
Vi tycker däremot inte den andra huvuddelen av regeringsuppdraget, att se på behovet av att införa ett eventuellt annat ekonomiskt stöd och ge förslag på hur ett sådant stödsystem skulle kunna fungera, har fullbordats. Där tycker vi inte Ei har ansträngt sig att hitta lösningar. Trots att det gjorts en både omfattande och grundlig analys finner de inte det samhällsmotiverat att komma med ett förslag på hur detta skulle kunna utformas.

Detta trots en omfattande analys som visar på vad de politiska förändringar som gjorts i elcertifikatssystemet under åren har lett till.

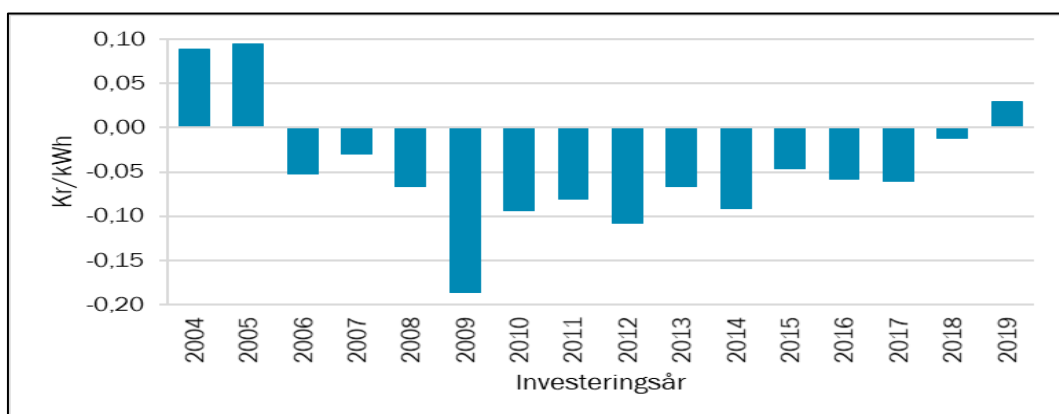
Vår detaljerade analys och förslag på rapportens andra huvuddel

Vi tycker att Ei,s analys av orsaker till och konsekvenser för de tidiga investerarnas ekonomiska situation kan sammanfattas i tre punkter:

1. En lång rad Regerings- och myndighetsbeslut om förändringar av elcertifikatssystemets mål, tidsutdräkt och utformning ändrade prisbildningsmekanismen i grunden, där utvidgningen med att Norge inkluderas i elcertifikatsystemet från år 2012, samt förlängningen i samband med energioverenskommelsen 2016 var de två enskilt största förändringarna i systemet.
2. Dessa förändringar bidrog till att de ekonomiska grundförutsättningarna för en investerare var omöjliga att förutse för de som fattade sina beslut under åren som följde närmast efter 2008. Det värde på elcertifikaten som rimligen gick att förutse skiljer sig kraftigt från dess faktiska utfall. Skillnaden mellan faktiskt och beräknat certifikatvärde visas i rapportens figur 19.



3. Konsekvenserna av de felaktigt beräknade certifikatpriser resulterade i investeringar på alldeles för höga ingångsnivåer framför allt åren 2009 – 2014, vilket resulterat i **betydande negativa resultat** under den 15 åriga certifikatperioden för de som investerade i vindkraftsverk under dessa år. Figur 17 i rapporten visar genomsnittligt resultat per kWh under certifikattilldelningsperioden för respektive år. Källa: Ei:s bearbetning av kostnader och intäkter.



Vidare konstaterar Ei i sin analys – liksom vi i vår - att certifikatpriset kollapsat på grund av politiska beslut som resulterat i förändringar omöjliga att förutse för framför allt många tidiga investerare. Förändringar med följden att faktiskt certifikatpris utfallit upp till 20 öre lägre än vad som kunde förväntas. Dessa mycket stora avvikelser jämfört med de förutsättningar som ursprungligen gällde, har skapat ett stort och akut behov av att införa ett särskilt stöd för dessa tidiga investerare. Svensk Vindkraft har utarbetat ett förslag till hur ett sådant särskilt stöd skulle kunna se ut, *som vi delgav myndigheten då vi satt med i referensgruppen under utredningsfasen.*

När vi jämför Ei:s analys, syftet och vilka kriterier för stöd som tas upp i bilagan med vår egen analys ser vi god överensstämmelse:

- Stödets syfte skulle vara att kompensera de som drabbats värst av oförutsebara politiska beslut och förändringar som kraftigt ändrat certifikatsystemets prisbildningsmekanism.
- Stödet skulle sökas individuellt för att bli träffsäkert, rättvist och spårningsbart.
- Stödet skulle vara tidsbegränsat och vara kopplat till respektive vindkraftsverk certifikat tilldelnings period och produktion.
- Stödet skulle finansieras över statsbudgeten

Detta till trots och de orsakssamband som finns, så har Ei i sin rapport landat i att certifikatprisets kollaps inte är ett marknadsmisslyckande och att det därför saknas förutsättningar för att ett samhällsekonomisk effektivt stöd ska ges. I tillägg ställer sig Ei även tveksamma till att ett statligt stöd skulle vara godkänt enligt EU:s regelverk om statsstöd.

Svensk Vindkraft anser att Ei:s motiv till att inte föreslå ett tidsbegränsat ekonomiskt stöd är felaktigt. Vi anser att certifikatprisets kollaps tveksamt är ett marknadsmisslyckande i och med att utbudet vuxit till nivåer som resulterat i att priset gått mot noll. Ett misslyckande som drabbat framför allt de tidiga investerarna. Vi tycker därför att politiken ur rättvisesynpunkt bör ge ett särskilt tidsbegränsat stöd till de som drabbats värst av detta misslyckande. Vi hävdar vidare att ett sådant stöd dessutom är samhällsekonomiskt motiverat och att Ei:s påståenden för att ett dylikt stöd skulle strida mot EU:s regler om statsstöd är obefogad.

Av den orsak föreslår vi att Regeringen bör återförvisa Ei:s uppdrag i den del som avser att lämna förslag till ett sådant annat ekonomiskt stöd till tidiga investerare.

Elcertifikatsystemet – ett marknadsmisslyckande. Ei anser inte att prisutvecklingen av elcertifikatmarknaden är ett marknadsmisslyckande. Vi anser att Ei har en alltför snäv bild av vad det är för marknad som ska bedömas. På en helt öppen konkurranssatt marknad – utan inblandning av statlig myndighet och politiska beslut – är en utveckling där priset på en vara går mot noll inte ett marknadsmisslyckande. Men den marknad som ska bedömas är inte helt öppen, även om elcertifikatsystemet sedan det presenterades 2003 sagts vara ett marknadsbaserat stödsystem. På en öppen marknad möts efterfrågan av utbud och där dessa möts bildas marknadens pris för det som erbjuds. De båda är i balans på en fungerande och öppen marknad. Certifikatmarknadens efterfrågan har styrts av politiska beslut till 100 % (bortsett från de s.k. tekniska justeringar som gjordes under systemets senare levnad, men dessa var på marginalen). Utbudet är å sin sida helt styrd av privatekonomiska beslut. Marknaden hamnar därmed lätt i obalans precis som andra liknande marknadssystem (som planekonomi, fast omvänt – där är det staten som styr utbudet och privatkapitalet efterfrågan). Ett gigantiskt överutbud fick certifikatpriserna att gå mot noll. Detta kan inte vara annat än ett stort och tydligt marknadsmisslyckande som lett till priskollaps som slagit mycket hårt mot framför allt de tidiga investerarna i vindkraft. Investerare som nu dels förlorat mycket stora ekonomiska belopp, men även förlorat tilltron till svensk energipolitik

Samhällsekonomisk motiverat. Det finns minst två goda skäl till att ett tidsbegränsat stöd bör införas. Dels ur en rättviseaspekt för att i någon mån lindra de ekonomiska skadorna, dels för att återupprätta förtroendet hos dessa investerare till svensk energipolitik. De som byggde vindkraft de aktuella åren 2009 – 2014 var de som fick den samlade vindkraftsproduktionen att gå från en årsproduktion om ca 1 TWh 2008 till över 10 TWh (vid utgången av 2014 var produktionskapaciteten 11,2 TWh/år). Idag är den samlade produktionskapaciteten från vindkraft snart 30 TWh. Samtidigt som man gläds åt detta är det viktigt att hålla i minnet att denna produktionskapacitet kontinuerligt kräver reinvesteringar, det för att kapaciteten ska kunna bibehållas. Utan en kompensation för marknadsmisslyckandet till de som byggde de första 10 TWh är det inte troligt att dessa investerare kommer förnya sina vindkraftverk utan att de istället väljer att nedmontera vindkraftsverken när de nått 20-25 års strecket. Motsatsen -dvs en förnyelse – skulle istället innebära att de äldre verken ersätts med nyare och effektivare verk. En sådan återinvestering, en sk repowering -görs på många håll i världen och har också gjorts en del även i Sverige. Sannolikt utfall av en dylik repowering av de tidiga 10 TWh vindkraften är en energiökning med en faktor på 2,5. Ett förnyat förtroende skulle därför lite tillspetsat kunna sägas medföra att istället för att 10 TWh tas ur drift tillkommer 25 TWh ny vindkraft. Och detta på platser redan ianspråktagna sedan lång tid och därmed i de allra flesta fall utan lokalt motstånd då det redan är etablerade och accepterade anläggningar som förnyas. Viktigt att framhålla är också dessa verks geografiska lokalisering. En majoritet av de först byggda 10 TWh är byggda i södra delen av landet, där elkraftbehovet är som störst. Till det kommer att just dessa anläggningar inte sällan är lokalt ägda av lantbrukare, ekonomiska föreningar eller andra kooperativ. Ägandeformer som alla för det goda med sig att de gagnar den lokala acceptansen och samhället.

Med detta vill vi framhålla att ett tidsbegränsat riktat särskilt stöd till de tidiga investerarna i allra högst grad är samhällsekonomiskt effektivt, då stödet har potentialen att leda till 25 TWh ny vindkraft och det med god lokal acceptans. Till detta ska läggas rättviseaspekten för de som tidigt vågat satsa på vindkraft och visat på vägen mot den storskaliga samhällsekonomiska nytta vindkraften idag

ger landet, att dessa får viss kompensation för de stora ekonomiska förluster samma satsningar resulterat i privatekonomiskt.

Är ett särskilt stöd förenligt med EU:s statstödregler? Dessa regler är tydligt beskrivna på Upphandlingsmyndighetens hemsida <https://www.upphandlingsmyndigheten.se>. I artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) definieras vilka fem rättsliga kriterier (rekvisit) som alla ska vara uppfyllda för att ett stöd från det offentliga ska vara det som EU definierar som statsstöd. En genomgång av dessa i relation till ett stöd likt det Ei skissat i rapportens bilaga (liksom det utkast till stödssystem Svensk Vindkraft bilagt detta yttrande) visar att endast fyra av de fem kriterierna är uppfyllda och att ett särskilt stöd i linje med bilagt förslag inte är ett statsstöd i EU rättslig mening.

Nr	Kriterium	Uppfyllt	Motiv
1.	Åtgärden ska kunna kopplas till det offentliga och ska finansieras med offentliga medel (offentliga medel)	JA	Stöd finansieras över statsbudgeten
2.	Åtgärden ska vara riktad till vissa verksamheter eller viss produktion (selektivitet)	JA	Stöd utgår endast till vissa ägare av vissa elproduktionsanläggningar
3.	Verksamheter som åtgärden riktar sig till ska bedriva ekonomisk verksamhet (företag)	JA	De elproducenter som kan komma i åtnjutandet av stödet bedriver elhandel
4.	Åtgärden ska ge mottagaren en fördel (gynnande)	JA	Stödet avser att ekonomiskt stöda vissa ägare till elproduktionsanläggningar varmed dessa gynnas ekonomiskt
5.	Åtgärden ska snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen och samhandeln. Kriteriet påverkan på handeln och konkurrensen är egentligen två kriterier som ska vara uppfyllda för att en åtgärd ska kunna utgöra ett statsstöd. En åtgärd kan bara vara ett statsstöd om den snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen och påverkar handeln mellan EU:s medlemsstater	NEJ	<p>Elpriset på den nordiska elmarknaden sätts av skärningspunkten mellan utbud och efterfrågan. De anläggningar som får särskilt stöd är sedan länge driftsatta och har under flera år levererat in elkraft till den nordiska elmarknaden. Ett särskilt stöd ändrar inte på detta utan samma elmängd fortsätter att inlevereras varmed utbudet är oförändrat^{*)}. Elpriset ändras därmed inte av ett särskilt stöd och konkurrensen mellan producenter påverkas inte. Det som kan hända om stöd inte utbetalas är att nuvarande ägare tvingas avyttra den aktuella elproduktionsanläggningen, men produktionen fortgår oförminskat och utbudet påverkas inte och inte heller prisbildningen.</p> <p><i>*)En möjlig invändning skulle kunna vara att i en situation där marknadspriset är mycket lågt eller negativt kan en ägare till en anläggning med särskilt stöd - i motsats till en utan stöd - fortsätta att producera utan förlust vilket skulle kunna ses som snedvriden konkurrens. Men då det särskilda stödets syfte är att kompensera bortfallet av certifikat är en sådan situation snarare helt i linje med stödets intention, enär elcertifikaten hade just denna effekt; även med ett mycket lågt elpris kunde en certifikatberättigad anläggning köra vidare. I tillägg är det att erinra om är att situationen för det första är mycket ovanlig och att förslaget stöd är tidsbegränsat.</i></p>

Vår sammanfattning på rapporten och våra förslag.

Svensk Vindkraft har kommit fram till att Ei kunnat visa på i sin rapport att det finns många negativa konsekvenser i nuvarande undantagsregel i 4 kap § 10 första stycket i ellagen (1997:857), vilket man i rapporten visat kommer växa framöver att vi av dessa orsaker ställer oss bakom Ei,s förslag att nuvarande undantag tas bort för produktionsanläggningar som tas i drift efter 31 december 2022.

Men att undantaget fortsatt får behållas för de produktionsanläggningar om högst 1500 kW som i dag omfattas av undantaget.

Däremot tycker vi att Energimarknadsinspektionens förslag att det saknas skäl att inte ge ett tidsbegränsat ekonomiskt stöd till tidiga investerare är taget på felaktiga grunder.

Vi föreslår därför att Regeringen ska återförvisa uppdraget i den del som avser införande av ett särskilt tidsbegränsat stöd och ger Energimarknadsinspektionen myndighetsuppdraget att återkomma med förslag på hur ett sådant stöd kan utformas och administreras.

Vidare föreslår vi att Energimyndigheten ska vara ansvarig myndighet till vilken de tidiga investerarna som är berättigat till ett tidsbegränsat stöd gör sin ansökan. Det då Energimyndigheten redan är ansvarig för administrationen av elcertifikatsystemet, där ägare till en ny elproduktionsanläggning av förnybar el lämnar in sin ansökan, vilket registreras och beviljas från när anläggningen ska få sin elcertifikatutbetalning och när certifikatstödet upphör efter femton år.

Avslutningsvis vill Svensk Vindkraft styrelse och föreningens medlemmar framföra att vi är tack-samma att regeringen genom sitt uppdrag till Ei visat på vilja att se på möjligheten att medverka till att de tidiga investerarna, de som investerade i vindkraft åren 2009-2014 ska få någon form av ekonomisk kompensation och återfå tron på att politiken tar ansvar för att rätta till felaktiga bedömningar, vilket som visat kommer bli viktigt framöver.

Vi bilägger Svensk Vindkrafts förslag på hur ett tillfälligt tidsbegränsat stöd skulle kunna utformas, men vill samtidigt noga poängtera att förslaget ska ses som ett diskussionsunderlag där självklart nivåer och villkor kan diskuteras och förändras.

Har ni från Regeringskansliet några frågor kring vårt förslag eller vill ha förtydliganden emotser vi att ni kontaktar oss.

Falkenberg 2022-01-25

Svensk Vindkraft



Jeanette Lindeblad, Styrelseordförande



Carl-Arne Pedersen, Handläggare
Vice ordförande



Andreas Wickman, Handläggare
Styrelseledamot

Bilaga: Svensk Vindkraft förslag på utformning av ett särskilt tidsbegränsat stöd