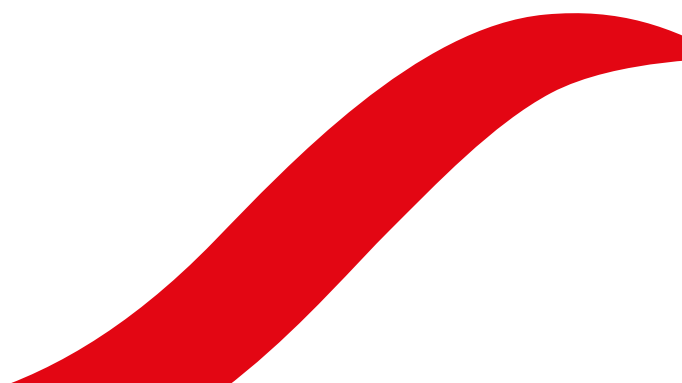




Kontrollstation för elcertifikatsystemet 2023

Marknadens funktion och administrativa kostnader

ER 2022:09



Energimyndighetens publikationer kan laddas ner eller
beställas via www.energimyndigheten.se

Statens energimyndighet, juni 2022

ER 2022:09

ISSN 1403-1892

ISBN (pdf) 978-91-7993-077-6

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma

Förord

Den svensk-norska elcertifikatmarknaden har totalt bidragit till att finansiera ny förnybar elproduktion motsvarande 53,3 TWh mellan åren 2012 och 2021. I och med det har det gemensamma målet till 2030 om 46,4 TWh ny förnybar kraft uppnåtts och överträffats. Stoppdatum för nya anläggningar blev den 31 december 2021 även i Sverige och elcertifikatsystemet kommer att avslutas tio år i förtid, år 2035.

I februari 2021 gav regeringen Energimyndigheten i uppdrag att utreda marknadens funktion efter införandet av stoppdatum. I uppdraget ingick också att analysera de administrativa kostnaderna för att upprätthålla elcertifikatsystemet fram till dess att det avslutas (kontrollstation 2023). NVE har fått motsvarande uppdrag av Olje- og energidepartementet och arbetet med kontrollstationen har kontinuerligt genomförts i samarbete med NVE. Uppdragen ska avrapporteras senast den 15 juni 2022.

För att svara på uppdraget har tre underlagsrapporter tagits fram och publicerats för att inhämta marknadens synpunkter. Energimyndigheten genomförde en enkätstudie om administrativa kostnader bland marknadens aktörer och analyserade utformning av kontoföringsavgiften. NVE har analyserat kvotpliktsavgiftens utformning och funktion. Baserat på resultaten av delrapporterna har en samhällsekonomisk analys av systemets kvarvarande år genomförts.

Elcertifikatsystemet har inte varit stängt mer än några månader. Inga störningar i systemets funktion har iakttagits och vår bedömning är att elcertifikatsystemet kan fortsätta som beslutat till 2035. Förslagen i rapporten ämnar minska kostnaderna och förenkla för systemets aktörer.

Ytterligare minskade kostnader skulle kunna nås genom att förkorta systemet. Av denna anledning har flera av aktörernas inspel till uppdraget handlat om att stänga systemet och betala ut ersättning. Förkortning av systemet skulle kunna vara en väg att gå. Men det kräver en ingående utredning som säkerställer funktion i alla delar samt en genomförandeplan.

Eskilstuna juni 2022

Robert Andrén
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Bakgrund och inledning	6
1.1 Syftet med elcertifikatsystemet och marknadens funktion	6
1.2 Uppdraget	7
1.3 Inspel till uppdraget från marknadens aktörer	7
1.4 Uppdragets genomförande	8
2 Status för elcertifikatmarknaden	9
2.1 Uppsatta mål har uppnåtts i förtid och överträffats	9
2.2 Överskott av elcertifikat ger låga priser	10
2.3 Risk för bristande incitament att köpa in elcertifikat inför annullering	11
2.4 Risk för avhopp i förtid	11
2.5 Påverkan på handel med elcertifikat	12
2.6 Effekter av stoppet	12
3 Administrativa kostnader	13
3.1 Summering av enkät om administrativa kostnader	13
3.2 Myndighetens administration	14
4 Kontoföringsavgift	16
4.1 Underlag för ändring av avgiftsstrukturen	16
4.2 Energimyndighetens förslag, utfärdandeavgift och annulleringsavgift tillsammans med årsavgift	17
4.3 Konsekvenser för olika aktörer med föreslagen avgiftsstruktur	17
5 Höjd gräns för kvotpliktens inträdande samt för el som beaktas vid beräkning av kvotplikt	19
5.1 Reglering av kvotplikten	19
5.2 Kvotpliktiga aktörer idag	19
5.3 Energimyndighetens förslag om höjd gräns för kvotplikt	20
5.4 Konsekvenser för olika aktörer med föreslagen gräns för kvotplikt	22

6	Annullering och kvotpliktsavgift	24
6.1	Kvotpliktsavgiften ger ett ekonomiskt incitament att uppfylla kvotplikten	24
6.2	Låga priser ger risk för att kvotpliktsavgiften inte fyller sin funktion	24
6.3	Myndighetens slutsatser	24
7	Marknadens och slutkundens behov av transparens	26
7.1	Transparens för slutkunden	26
7.2	Marknadens behov av tillgängliga marknadspriser och registerpriser	27
7.3	Energimyndighetens förslag	27
8	Samhällsekonomisk analys	28
8.1	Nyttan av att driva systemet vidare	28
8.2	Kostnader för att driva systemet vidare	28
8.3	Samhällsekonomisk analys Sverige 2023-2035	29
8.4	Samhällsekonomisk analys av hela systemet	30
8.5	Slutsatser	32
9	Energimyndighetens förslag	33
9.1	Gräns för kvotplikt	33
9.2	Ändrad avgiftsstruktur för kontoföringsavgiften	33
9.3	Tidpunkt för avtalets tecknande anges vid överföring av certifikat i Cesar	33
9.4	Författningsförslag	33
10	Behov av vidare utredning	37
10.1	Möjlighet att minska kostnaderna ytterligare med tidigare avslut	37
10.2	Energimyndighetens förslag till vidare utredning	38
Bilaga 1 Fastighetsskatt för kraftproduktionsanläggningar		39
Bilaga 2 Underlagsrapport: Aktörernas administrativa kostnader kopplat till elcertifikatsystemet		40
Bilaga 3 Underlagsrapport: Avgiftsstruktur för den svenska kontoföringen inom elcertifikatsystemet		59

Sammanfattning

Energimyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att tillsammans med NVE analysera elcertifikatmarknadens funktion efter införandet av stoppdatumet. Uppdraget omfattar också att analysera de administrativa kostnaderna för att upprätthålla elcertifikatsystemet fram till dess att det avslutas år 2035. Stoppet infördes den 31 december 2021 vilket var under pågående utredning. Utredningen har baserats på scenarion för marknadens utveckling och analys av eventuella marknadsproblem som skulle kunna uppstå efter stoppet.

Initialt gjordes därför en analys av elcertifikatmarknaden. Det finns idag ett stort överskott av elcertifikat som också förväntas vara stort under de kommande åren. Till följd av det förväntas också ett lågt pris på elcertifikaten. Ett lågt pris är en förväntad funktion av ett kostnadseffektivt system, där priset på elcertifikat går ner om behovet av stöd för nya anläggningar minskar.

Energimyndigheten föreslår att lagringsavgiften ersätts med en utfärdande- samt en annulleringsavgift

Ett lågt pris gör dock att aktörernas administrativa kostnader och avgifter får större betydelse. För producenter kan det innebära att de avväger att lämna systemet i förtid vilket skulle medföra ett minskat utbud av elcertifikat. Analysen av kontoföringsavgiften visar att den till största delen belastar producenterna inom systemet. Med förväntat låga priser på elcertifikat anser Energimyndigheten att belastningen av avgifter bör jämnas ut mellan producenter och kvotpliktiga. Detta minskar risken för att producenter väljer att lämna systemet i förtid. Energimyndigheten föreslår att ersätta dagens kontoavgift (lagringsavgift) med en utfärdandeavgift och en annulleringsavgift, och att dagens årsavgift på 200 kr kvarstår. Producenter behöver då inte betala avgift flera gånger för lagrade elcertifikat utan endast en avgift per utfärdat certifikat. Totalt blir det en omfördelning av 17,5 miljoner kronor från producenter till kvotpliktiga.

Samt att gränsen för kvotplikten höjs till 1 200 MWh/år

För att ta reda på administrativa kostnader för marknadens aktörer genomfördes en enkätstudie. Svarsfrekvensen var 14 procent och spridningen i svaren var stor. Osäkerheten i resultatet är stor men det är ändå tydligt att de administrativa kostnaderna är störst för de minsta aktörerna. Över hälften av de aktörer som är kvotpliktiga har idag en mycket låg kvotplikt. Tillsammans står de för 0,1 procent av den totala kvotplikten. Om dessa aktörer inte längre skulle omfattas av kvotplikt skulle administrationen minska både för dessa aktörer och för myndigheten. Kvarvarande kvotpliktiga skulle få en höjning av kvotplikten på 0,1 procent vilket bedöms som en marginell ökning. Energimyndigheten föreslår att gränsen för kvotplikt, samt gränsen för el som beaktas vid beräkning av kvotplikt, höjs från 60 MWh till 1 200 MWh per år.

Inga ändringar av kvotpliktsavgiften är nödvändiga än

Ett lågt pris på elcertifikat under lång tid kan också innebära att kvotpliktsavgiften tappar sin funktion som incitament att uppfylla kvotplikten. Kvotplikten utgör efterfrågan av elcertifikat och uppfyllandet av kvotplikten är viktigt för marknadens funktion. Analysen av kvotpliktsavgiften visar att den hittills fyller sin funktion. Avgiften är högre än kostnaden för administration och inköp av certifikaten och ger därmed incitament för de kvotpliktiga att uppfylla kvotplikten. En hög annulleringsgrad vid årets annullering bekräftar detta och Energimyndigheten bedömer att ingen ändring är nödvändig. Skulle annulleringsgraden gå ner kan behov finnas att åter se över avgiftens utformning.

Risk för minskad transparens kring marknadspriset

En annan effekt av det låga priset är minskad handel som kan leda till att mäklare och marknadsplatser riskerar att upphöra. Försvinner marknadsplatserna helt minskar transparensen kring marknadspriset, och det kan bli svårt att återuppta en sådan verksamhet. Då blir det också svårare för aktörer att hitta köpare och säljare.

Energimyndigheten anser att det för närvarande inte finns behov av åtgärder för att bibehålla ett marknadspris. För att öka transparensen kring priset föreslår Energimyndigheten att vid överföringar av elcertifikat i Cesar anges, utöver priset per elcertifikat, även tidpunkt för avtalets tecknande. På så sätt ges information till marknaden om huruvida transaktionspriset återspeglar ett aktuellt marknadspris eller om avtalet har ingåtts under tidigare år.

En vidare utredning om möjligheten att förkorta systemet

Inom utredningen genomfördes en samhällsekonomisk analys av de kvarvarande åren 2023–2035. Osäkerheten i underlaget och i marknadens framtida utveckling gör att resultatet inte ger ett tydligt utslag huruvida det är bäst att avsluta systemet i förtid eller inte.

Under perioden efter stoppet har inga reaktioner från marknaden kunnat observeras. De förslag som lämnas enligt ovan ämnar i stället att minska kostnaderna och förenkla för aktörerna. För att ytterligare minska kostnaderna samt ge bättre förutsättningar för marknadsplatser att finnas kvar, skulle systemet kunna kortas ner. En sådan förändring är omfattande och kräver vidare utredning för att säkerställa om det ens är möjligt och att rekommendera.

Energimyndigheten föreslår att Energimyndigheten och NVE får uppdraget att undersöka om systemet kan förkortas utifrån juridiska och kostnadsmässiga aspekter samt en plan för hur det i så fall skulle kunna genomföras.

1 Bakgrund och inledning

Inom ramen för den gemensamma svensk-norska elcertifikatmarknaden genomförs det med jämna mellanrum så kallade kontrollstationer. Inom kontrollstationerna ska gemensamma utredningar och diskussioner mellan parterna utföras för att värdera behovet av eventuella ändringar eller justeringar i regelverket om elcertifikat.

Den 1 januari 2021 trädde en ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat i kraft som innebär att elcertifikat inte får tilldelas för produktion av förnybar el i anläggningar som tas i drift efter utgången av 2021, ett så kallat stoppdatum.¹ Lagändringen innebär även att elcertifikatsystemet avslutas redan år 2035, istället för som tidigare bestämt år 2045.

1.1 Syftet med elcertifikatsystemet och marknadens funktion

Elcertifikatsystemet är ett marknadsbaserat stödsystem för förnybar el. Sedan 1 januari 2012 har Sverige och Norge haft en gemensam elcertifikatmarknad med mål om att öka den förnybara elproduktionen med 28,4 TWh till 2020. Sverige har även som mål att öka den förnybara elproduktionen med ytterligare 18 TWh till 2030, det vill säga totalt 46,4 TWh till utgången av 2030.

Elproducenter i Sverige och Norge som producerar förnybar el, i en anläggning som är godkänd för tilldelning av elcertifikat, tilldelas ett elcertifikat för varje producerad megawattimme (MWh) förnybar el i 15 år. De utfärdade certifikaten utgör utbudet av elcertifikat på marknaden.

Kvotpliktiga aktörer i Sverige och Norge har en skyldighet att köpa och annullera elcertifikat motsvarande en viss andel (kvot) av sin elförsäljning eller elanvändning. Andelen elcertifikat som måste köpas och annulleras skapar efterfrågan på elcertifikat. Kvoterna har framtagits för att efterfrågan ska motsvara det uppsatta målet och den totala efterfrågan är fastställd fram till avslut av systemet.

Priset på certifikaten styrs utifrån utbud och efterfrågan. Om det byggs mindre än det uppsatta målet, uppstår ett underskott av certifikat. Det väntas höja priserna på elcertifikat och skapa mer gynnsamma förutsättningar att investera i ny förnybar elproduktion. Och tvärtom, om det byggs mer än det uppsatta målet skapas ett överskott av elcertifikat och priset förväntas falla. Förutsättningarna för att bygga ut förnybar elproduktion anpassas på så sätt efter det uppsatta målet.

När utbudet överstiger efterfrågan över tid återspeglar det att behovet av stöd har minskat och därmed sjunker priset på elcertifikaten. På så sätt främjar elcertifikatsystemet investeringar på ett kostnadseffektivt sätt, eftersom stödnivån anpassar sig till utvecklingen av elpriserna och andra utvecklingskostnader. Detta säkerställer att slutanvändarna inte behöver betala höga kostnader för ett stödsystem i fler år än vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

¹ prop. 2020/21:16, bet. 2020/21:NU6, rskr. 2020/21:44

1.2 Uppdraget

Regeringen har i februari 2021 gett i uppdrag till Energimyndigheten att inför kontrollstation 2023 analysera och utreda huvudsakligen två aspekter av elcertifikatsystemet – marknadens funktion efter införandet av stoppdatum samt analysera de administrativa kostnaderna för att upprätthålla elcertifikatsystemet fram till dess att det avslutas.² NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat) har fått motsvarande uppdrag av Olje- og energidepartementet.

Energimyndigheten skulle enligt uppdraget följa utvecklingen på marknaden samt analysera och uppmärksamma eventuella marknadsproblem som kan uppstå efter att stoppdatumet har passerats. Elcertifikatsystemet går då i en ny fas och det är viktigt att bevaka marknadens funktion. Energimyndigheten skulle även vid behov föreslå lämpliga åtgärder för att marknaden ska fungera väl även efter införandet av ett stoppdatum.

Marknadspriserna på elcertifikat sjunker, vilket gör att de administrativa kostnaderna får allt större betydelse för aktörerna. Därför ingick i uppdraget också att analysera och vid behov lämna förslag som kan minska de administrativa kostnaderna för aktörer inom elcertifikatsystemet fram till dess avslut år 2035.

Eventuella förslag och åtgärder ska vara samhällsekonomiskt motiverade. Det ska även genomföras en konsekvensanalys för de aktörer som berörs av åtgärderna.

1.3 Inspel till uppdraget från marknadens aktörer

Energimyndigheten har mottagit inspel från Energiföretagen, Jämtkraft, Statkraft Sverige, Wallenstam, Vattenfall samt Svensk Kraftmäkling. Inspel har också mottagits till publicerade underlagsrapporter. Dessa redovisas under respektive kapitel.

Aktörerna uttrycker oro över de administrativa kostnaderna som spelar allt större roll när priset på elcertifikaten sjunker. De har lämnat förslag på alternativa lösningar för att minska de administrativa kostnaderna. Ett förslag som inkommit är ett tidigare avslut av systemet, där någon form av ersättning betalas ut till producenter för förlorade intäkter. Att avsluta systemet i förtid genom att komprimera den kvarvarande kvotkurvan är annan föreslagen ändring. Förslagen till förenklat system bygger främst på någon form av fast avgift för kvotpliktiga aktörer, som sedan fördelas till producenterna utifrån en vald parameter, exempelvis producentens årsproduktion.

Andra synpunkter som inkommit är oro över en ökad känslighet emot marknadsmanipulation som förutspås uppstå när inga nya anläggningar tillkommer i systemet efter stoppdatum. Vissa har också pekat på problematiken kring den inverkan som elcertifikat har på fastighetsskatten nu när priset på elcertifikaten och intäkterna från dessa sjunker. Oron ligger i att värdeökningen av fastighetsskatten på grund av elcertifikat kan komma att överstiga intäkterna från elcertifikat, vilket enligt inspelet kan minska incitamenten för aktörer att stanna kvar i systemet.

² Regeringsbeslut I2021/00669 Uppdrag att följa marknadens funktion och analysera elcertifikatsystemets kostnader inför en kontrollstation 2023

Ett inspel informerade om kraftigt minskad handel via marknadsplatser, som en följd av marknadsläget med ett överskott av elcertifikat och låga priser. Att upprätthålla en marknadsplats och därmed ett tillgängligt marknadspris kräver att det finns grundläggande lönsamhet. Inspelet menar att ett tillgängligt marknadspris är en förutsättning för elcertifikatmarknaden eftersom prisreferenserna i elcertifikathandeln ligger till grund för all avtalsverksamhet.

1.4 Uppdragets genomförande

För att genomföra uppdraget gjordes först en inledande analys av marknaden och eventuella problem som skulle kunna uppstå efter stoppet, se kapitel 2. Tre olika underlagsrapporter togs sedan fram som också publicerades för att inhämta marknadens synpunkter till den fortsatta analysen:

- Aktörernas administrativa kostnader, redovisning av resultat av en enkät angående aktörernas administrativa kostnader (kapitel 3, bilaga 2),
- Kontoföringsavgiften (kapitel 4, bilaga 3) och
- Kvotpliktsavgiften (kapitel 6).

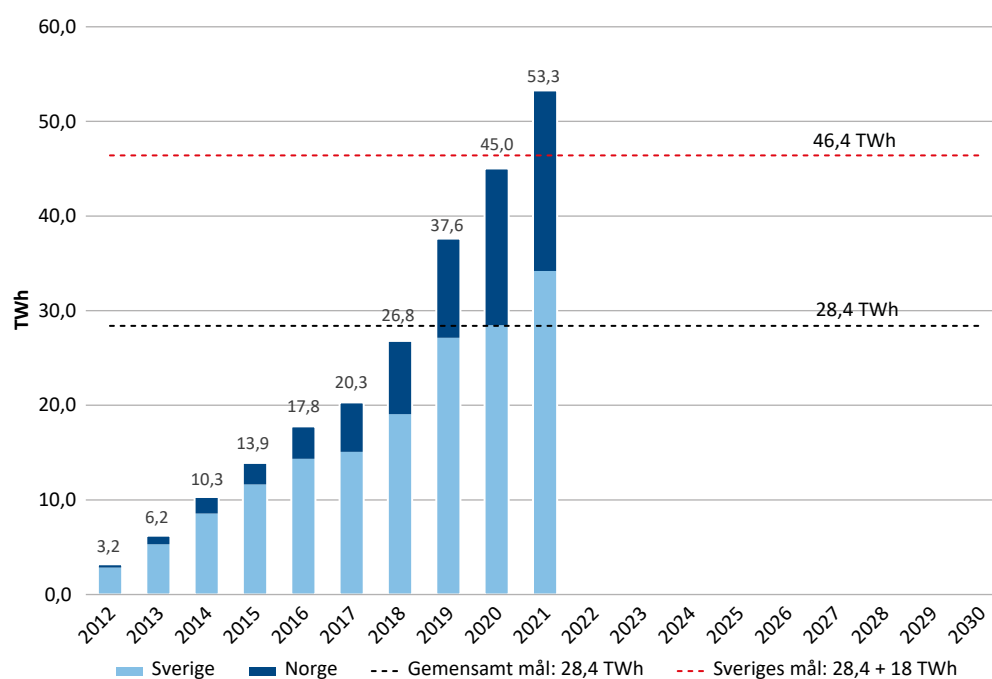
Slutligen gjordes även en samhällsekonomisk analys av systemets kvarvarande år (kapitel 8) som bland annat baserades på resultatet av enkäten.

2 Status för elcertifikatmarknaden

2.1 Uppsatta mål har uppnåtts i förtid och överträffats

Utbyggnaden av förnybara energikällor har skett i en snabb takt de senaste åren. Det har resulterat i att elcertifikatsystemets gemensamma mål om 28,4 TWh ny förnybar elproduktion till år 2020 uppnåddes i maj 2019 och målet på 46,4 TWh nåddes redan i mars 2021.

Figur 1 visar utbyggnaden av förnybar elproduktion i systemet. Vid utgången av år 2021 var 53,3 TWh ny elproduktion godkänt i elcertifikatsystemet, det vill säga 6,9 TWh över 2030-målet. Av dessa 53,3 TWh stod Sverige för 34,2 TWh varav den absoluta majoriteten 26,4 TWh utgjordes av vindkraft.



Figur 1. Årlig utbyggnad av förnybar elproduktion inom målet.

Den senaste tidens snabba utbyggnad av vindkraft kan förklaras av andra faktorer än stöd från elcertifikat, exempelvis teknikutveckling, god tillgång på stora vindkraftsprojekt, låg konkurrens om projekten, låga räntor och nya finansieringsavtal.³

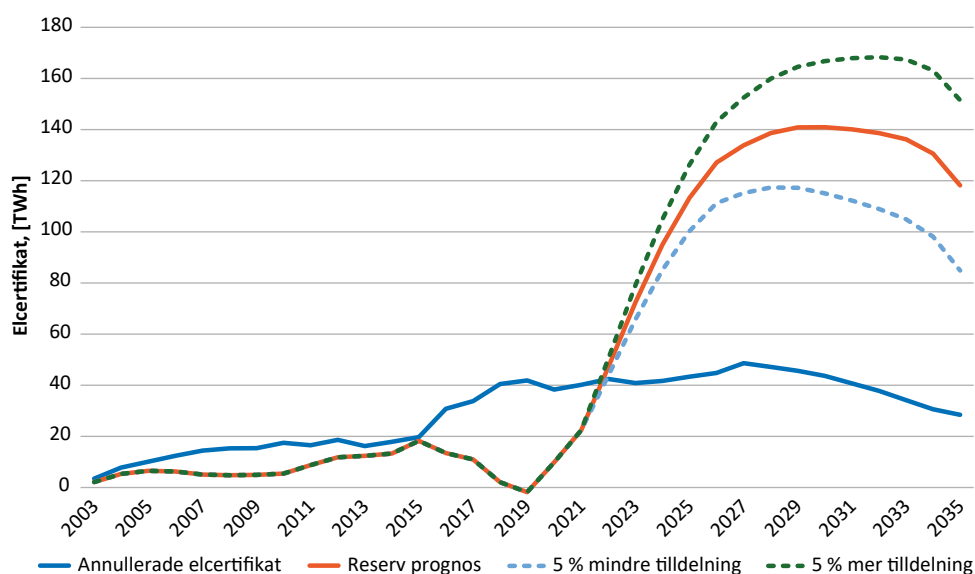
Elcertifikatsystemet har varit Sveriges huvudsakliga styrmedel för att öka produktionen av förnybar el. Och har bidragit till att Sverige idag får cirka 60 procent av sin elproduktion från förnybara energikällor, endast cirka 2 procent av produktionen kommer från fossila bränslen.⁴

³ Kontrollstation 2019, ER2018:25

⁴ Energimyndighetens officiella energistatistik för 2021.

2.2 Överskott av elcertifikat ger låga priser

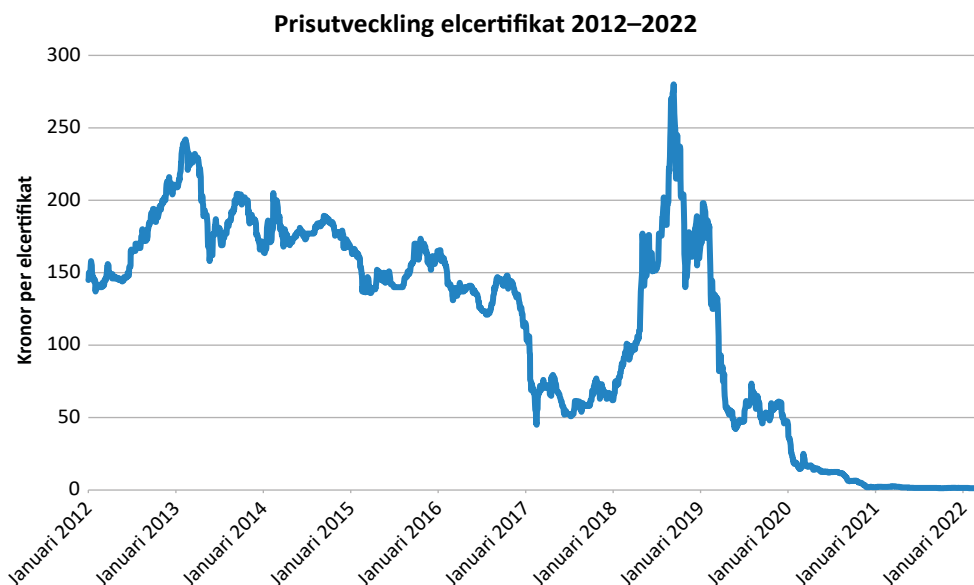
Eftersom utbyggnaden av vindkraft har gått snabbt de senaste åren, kommer också reserven av elcertifikat på marknaden att öka de kommande åren. Elproduktion över målet i systemet innebär att reserven förväntas bli omfattande fram till år 2035 då det inte kommer att finnas efterfrågan på alla elcertifikat, se Figur 2. Prognosen är baserad på normalårsproduktionen för det som var godkänt i systemet 31 mars 2022 och förutsätter att inga avhopp ur systemet sker i förtid.



Figur 2. Efterfrågan samt reserv av elcertifikat baserat på vad som godkänt till och med kvartal 1 2022. Prognosen för reserven är baserad på att ingen ytterligare produktion tillkommer till systemet eller att avhopp sker.

Efter stoppdatumet kan inte längre utbyggnadstakten påverka utbudet av elcertifikat. Istället är utbudet nu beroende av hur mycket som är godkänt i systemet och de faktorer som påverkar den faktiska produktionen av el, till exempel vädervariationer. Om aktörer skulle välja att lämna systemet i förtid skulle även det påverka det långsiktiga utbudet av elcertifikat.

De senaste åren har vi sett sjunkande elcertifikatpriser, se Figur 3. Den huvudsakliga orsaken är att utbudet av elcertifikat är högre än efterfrågan och kommer att vara högre under de kommande åren. I denna situation borde priset på elcertifikat återspegla de administrativa kostnaderna som producenterna har för att sälja certifikaten, och borde därför aldrig gå mot noll. Om priset är lägre än de administrativa kostnaderna kan producenterna antingen välja att spara certifikaten i hopp om högre priser i framtiden eller välja att lämna systemet. Sparade certifikat kommer dock att medföra en kostnad för producenten, såsom avgiftsstrukturen i registren i Norge och Sverige är utformad idag.



Figur 3. Elcertifikatens prisutveckling. Beräknat på genomsnittligt spotpris per månad.

2.3 Risk för bristande incitament att köpa in elcertifikat inför annullering

Låga marknadspriser kan över tid också medföra att incitamentet minskar för kvotpliktiga aktörer att köpa in och annullera elcertifikat. Låga marknadspriser över tid ger låga registerpriser och en låg kvotpliktsavgift. En låg kvotpliktsavgift ökar sannolikheten för att de kvotpliktiga aktörernas totala kostnad för inköp av elcertifikat överstiger kvotpliktsavgiften. Marknadens funktion bygger på den lagstadgade efterfrågan av elcertifikat och därför bör kvotpliktsavgiften även fortsatt ge incitament till att köpa in elcertifikat.

2.4 Risk för avhopp i förtid

Det finns också faktorer utanför elcertifikatsystemet som skulle kunna påverka producenternas vilja att delta, exempelvis handeln med ursprungsgarantier. Producenter kan ansöka om tilldelning av ursprungsgarantier oavsett tilldelning av elcertifikat. De producenter som tilldelas elcertifikat kommer dock få noterat på sina ursprungsgarantier att de tilldelas produktionsstöd. Internationella ursprungsgarantier (EECS ursprungsgarantier) kan exporteras och säljas på en europeisk marknad. Energimyndigheten har fått indikationer om att produktionsstöd kan påverka efterfrågan och värdet på ursprungsgarantierna i Europa. Hittills har två aktörer valt att lämna elcertifikatsystemet med hänvisning till att de inte kan få sina ursprungsgarantier med produktionsstöd sålda, en större vindpark samt en vattenkraftsproducent.

Såsom beskrivs i bilaga 1, påverkas fastighetsskattens storlek av rätten till tilldelning av elcertifikat. Producenterna kan dock inte påverka sin fastighetsskatt genom att lämna elcertifikatsystemet. Därmed anses inte fastighetsskatten kunna påverka risken för att producenter lämnar systemet.

Avhopp i förtid resulterar i färre utfärdade elcertifikat vilket på sikt skulle kunna påverka priset, och hur snabbt priset påverkas skulle i så fall bero på antalet och storleken på de aktörer som lämnar systemet. Något som talar emot en brist på elcertifikat är att om

priset på elcertifikat ökar kan det ge incitament till aktörer att gå med igen. Detta gäller endast svenska aktörer. I Norge är regelverket annorlunda, väljer man att hoppa av så kan man inte ansöka om elcertifikat igen. Energimyndigheten bedömer att sannolikheten är låg för en elcertifikatbrist under de kommande åren.

2.5 Påverkan på handel med elcertifikat

Det finns en risk att låga marknadspriser kan påverka handelsplatser för elcertifikat. Om det inte finns tillräckligt med vinst i marknaden kan detta leda till minskad handel och att handelsplatser i förlängningen försvinner. Det kan få till följd att det inte längre finns ett marknadspris att utgå från vid tecknande av avtal. Avtalspriser påverkar i sin tur registerpriser i kontoföringsregistren. Registerpriset ger ett värde på elcertifikaten över en historisk period viktat med hänsyn till omsatt volym under samma period och kan inte betraktas som ett aktuellt marknadspris på elcertifikat.

När marknadsplatser försvinner blir det även svårare för producenter och kvotpliktiga att hitta köpare respektive säljare. De aktörer som under lång tid funnits på marknaden kan ha etablerade kontakter som gör det lättare för dem att köpa/sälja elcertifikat. För nya aktörer på marknaden, eller aktörer med mindre resurser, kan det bli svårare. Idag finns det ingen öppen plattform där köpare eller säljare kan hitta varandra.

2.6 Effekter av stoppet

Innan stoppet trädde i kraft såg vi ett stort intresse för elcertifikat från elproducenterna. Till myndigheten uttryckte de att de skyndade att ta anläggningar i drift före stoppet för att kunna ansöka om elcertifikat. Alla större produktionsanläggningar som togs i drift före stoppet har också ansökt om och beviljats elcertifikat.

Efter stoppet har nästan inga förändringar hunnit observeras gällande tilldelning, överföringar och annullering, inte heller några tecken på marknadsmanipulation. Såsom nämnts i kapitel 2.4 så har två aktörer återkallat sina anläggningars godkännande med hänvisning till att de vill tilldelas ursprungsgarantier (EECS) med märkning att inget produktionsstöd erhålls.

Utifrån antal transaktioner i kontoföringsregistret Cesar för kvartal 1 2022 går det inte att se några markanta förändringar jämfört med tidigare år. Antal transaktioner första kvartalet 2022 var ca 3,3 procent lägre än föregående år, men antal transaktioner 2021 var ca 10,6 procent lägre än år 2020. Antal transaktioner är inte ett perfekt mått på marknadsaktivitet utan många andra faktorer påverkar också.

Utifrån resultatet av första annulleringen efter stoppdatumet har inga tydliga skillnader observerats i jämförelse med tidigare år. Något fler aktörer hade otillräckligt med elcertifikat på konto inför annullering år 2022 jämfört med tidigare år, 32 respektive 28 stycken. Antalet certifikat som inte annullerades var färre än föregående år och annulleringsgraden fortsätter att vara hög – 99,96 procent. Majoriteten av de kvotpliktiga aktörer som inte hade tillräckligt med certifikat på sitt konto och därmed fått kvotpliktsavgift var egenanvändare, 17 stycken, följt av 13 stycken elintensiv industri och två stycken elleverantörer.

Eftersom inga direkta effekter av själva stoppdatumet kunna påvisas har myndigheternas lösningsförslag fokuserats på åtgärder som kan förenkla samt sänka kostnaderna för systemets aktörer.

3 Administrativa kostnader

Detta kapitel behandlar de administrativa kostnaderna kopplat till elcertifikatsystemet, aktörernas administrativa arbete och myndighetens kostnader.

3.1 Summering av enkät om administrativa kostnader

För att ta reda på vilka administrativa kostnader som marknadens olika aktörer har, skickade Sweco, på uppdrag av Energimyndigheten och NVE, ut en enkät till svenska och norska aktörer. I enkäten efterfrågades den arbetstid som lades år 2020 på uppgifter kopplade till elcertifikatsystemet. De administrativa kostnaderna beräknades sedan utifrån angiven arbetstid. Resultatet av enkäten samt beräkningen av administrativa kostnader sammanställdes i en delrapport som finns i bilaga 2. Delrapporten publicerades i mars 2022 på Energimyndighetens och NVEs respektive hemsidor. Syftet med att publicera rapporten var att ge möjlighet för aktörer att lämna synpunkter på underlaget inför den fortsatta analysen inom Kontrollstation 2023.

Beräknade kostnader utifrån enkätundersökningen bedöms innehålla stora osäkerheter. Totalt var det 14 procent av marknadens aktörer som svarade på enkäten, och svaren visade stor variation mellan aktörer. Sett till antalet elcertifikat som de svarande hanterat så täcker svaren en större andel, 28 procent för producenter och 50 procent för kvotpliktiga. Svar lämnades från fler av de större aktörerna vilket ger en skevhet i resultatet, och kan vara missvisande främst för de mindre aktörerna. På grund av skevheten har vi valt att presentera medianen för kostnaderna för de olika grupperna, istället för medelvärdet. Ett viktat medelvärde för alla aktörer inom respektive grupp ger en bättre bild kopplat till hela systemet och används i den samhällsekonomiska analysen.

Enkäten ger bara en ögonblicksbild av kostnaderna år 2020. Det kan förväntas att aktörerna ser över sina kostnader under de kommande åren med tanke på de låga priserna på elcertifikat, och minskar på exempelvis kostnader kopplat till strategiskt arbete och för att anlita mäklare.

Tabell 1. Beräknad kostnad för administrativt arbete år 2020. Antagen timkostnad 1 000 kr/h.

		Mediankostnad per grupp (kr/cert)	Mediankostnad alla (kr/cert)	Viktat medelvärde (kr/cert)
Producent	liten	3	1,0	0,5
	mellan	1,0		
	stor	0,2		
Kvotpliktig	liten	7	1,2	0,8
	mellan	1,2		
	stor	0,3		

I tabellen är aktörerna indelade efter storlek

- Liten: mindre än 5 000 elcertifikat tilldelat eller i kvotplikt
- Mellan: mellan 5 000 och 100 000 elcertifikat tilldelat eller i kvotplikt
- Stor: över 100 000 elcertifikat tilldelat eller i kvotplikt

Resultatet visar att arbetstiden kopplat till elcertifikatsystemet ökar med antalet elcertifikat som aktörerna hanterar, större aktörer har angett fler arbetstimmar. När kostnaden för arbetstiden beräknas per elcertifikat visar det som förväntat att de minsta aktörerna har den högsta kostnaden per elcertifikat. Elproducenter har de lägsta kostnaderna för administration beräknat per elcertifikat. Andra kostnader tillkommer också, exempelvis avgifter för kontoföringen.

I samband med enkäten fick aktörerna möjligheten att kommentera elcertifikatsystemet och dess utveckling. Totalt 58 aktörer lämnade kommentarer i enkäten. Några av de ämnen som återkom är höga administrativa kostnader, låga priser på elcertifikaten samt att nyttan med systemet har försvunnit.

Det inkom även ett inspel till rapporten vid publiceringen. I inspelet anser man att rapporten visar att kostnaderna för systemet vida överstiger dess värde. Enligt rapporten går 36 procent av vad kunden betalar för elcertifikat vidare till producenten. Inspelet menar att den andelen i själva verket är lägre eftersom elhandlarnas marginaler på elcertifikat inte har räknats in i analysen.

3.2 Myndighetens administration

Myndighetens kostnader består främst av personal och IT-kostnader. Alla kostnader kopplat till kontoföringssystemet finansieras av kontoavgifterna, se kapitel 4. Den övriga förvaltningen av elcertifikatsystemet finansieras genom förvaltningsanslag. I det här avsnittet redovisas myndighetens administration idag och under de kommande åren.

3.2.1 Beskrivning av resursbehovet

Förvaltningen av elcertifikatsystemet kan delas in i handläggning av ansökningar/anmälan, marknadsinformation och marknadsbevakning samt arbete kopplat till regelverket. Energi-myndigheten bedömer att administrationen kommer att minska under de kommande åren, främst tack vare ett minskat antal ansökningar, ett minskat antal producenter i systemet och digitalisering av marknadsinformationen. Sammantaget bedöms resursbehovet minska med cirka 25 procent jämfört med idag från år 2023 och framåt.

Nya ansökningar har hitintills utgjort den största delen av ärendehandläggningen. Efter stoppet kommer antalet nya ansökningar att minska betydligt. Övrig handläggning av ärenden bedöms minska i takt med att antalet anläggningar i systemet minskar med åren. Anläggningarna i systemet kommer att bli färre både då anläggningar återkallas efter 15 års tilldelning och på grund av de minsta producenternas avhopp. Sedan en årsavgift på 200 kr infördes och med dagens marknadspriser är det inte lönsamt för de minsta producenterna att vara kvar i systemet. Många har redan valt att lämna systemet, hittills ca 13 000 producenter (främst privatpersoner med solelproduktion). Troligen kommer ytterligare avhopp ske av de minsta producenterna, då det fortfarande finns över 5 000 producenter där inkomsten från elcertifikat med dagens marknadspriser är lägre än årsavgiften på 200 kr.

Energimyndigheten förser elcertifikatmarknadens aktörer med information. Främst i form av årsrapporten samt kvartalsrapporten, som innehåller aktuella priser, utfärdande, antal anläggningar i systemet med mera. Det har varit viktig information för att marknadens aktörer ska kunna ta välgrundade beslut om investering i förnybar el. Sedan stoppet infördes är behovet av information inte detsamma och därför har arbete påbörjats för att anpassa informationen till den stängda marknaden och minska administrationen för myndigheten.

Till exempel kommer information gällande planerade projekt inte längre finnas i kvartalsrapporten. Nytt är att NVE och Energimyndigheten har sammanställt information om tillgång och efterfrågan på elcertifikat för att ge en uppskattning av den framtida reserven av elcertifikat. Arbete pågår även med att automatisera både årsrapporten och kvartalsrapporten.

I följande tabell ges en översikt över ändringar av myndighetens resursbehov framöver.

Tabell 2 Översikt över myndighetens resursbehov framöver.

Uppgift	Förändrat resursbehov	Kommentar
Handläggning av ansökan/anmälan, förändringar, ägarbyten osv	Minskat	Minskat antal nya ansökningar, förändringar/ägarbyten minskar med minskat antal anläggningar i systemet
Administration kopplat till kvotplikten (registrering, omprövning, deklaration)	Oförändrat	
Marknadsinformation (årsrapport och kvartalsrapport)	Väsentligt minskat	Inget behov av information om utbyggnaden av anläggningar, digitalisering av årsrapport och kvartalrapport
Myndighetssamarbete enligt avtalet	Något minskat	Mindre behov för dialog
Föreskriftsändringar inkl. teknisk justering	Något minskat	Minskat behov för ändringar av föreskrifter
Marknadsbevakning	Oförändrat	
Information (svara på frågor och nyheter)	Minskat	Vi förväntar oss att frågor om systemet och ansökningar minskar med minskat antal anläggningar i systemet
Årligt elcertifikatseminarium	Minskat	Arrangeras troligen mer sällan
Uppföljning och förändring av kontoavgift	Oförändrat	Samma som idag fram till 2035
Tillsyn	Oförändrat	
Kontrollstation (utredning)	Oförändrat	Sannolikt finns behov av kontrollstationer, kanske mer sällan på sikt
Förvaltning av IT-system	Oförändrat	
Juridiska bedömningar	Något minskat	

4 Kontoföringsavgift

Kontoföringen för elcertifikat är helt finansierad av avgifter. Avgifterna är utformade så att de ska täcka myndighetens kostnader kopplat till kontoföringsverksamheten. Den ökande reserven av elcertifikat kommer att innebära ökade kontoavgifter för producenter för lagring av elcertifikat som inte efterfrågas. I detta kapitel presenteras Energimyndighetens förslag till ändrad avgiftsstruktur.

4.1 Underlag för ändring av avgiftsstrukturen

Den svenska respektive den norska kontoföringsmyndigheten tar ut en kontoföringsavgift (nedan benämnd lagringsavgift) för certifikat registrerat på kontoinnehavarens konto⁵ på 3 öre per elcertifikat. Lagringsavgiften beräknas på det högsta antal elcertifikat som samtidigt varit registrerade på kontot under en tremånadersperiod och faktureras fyra gånger per år.

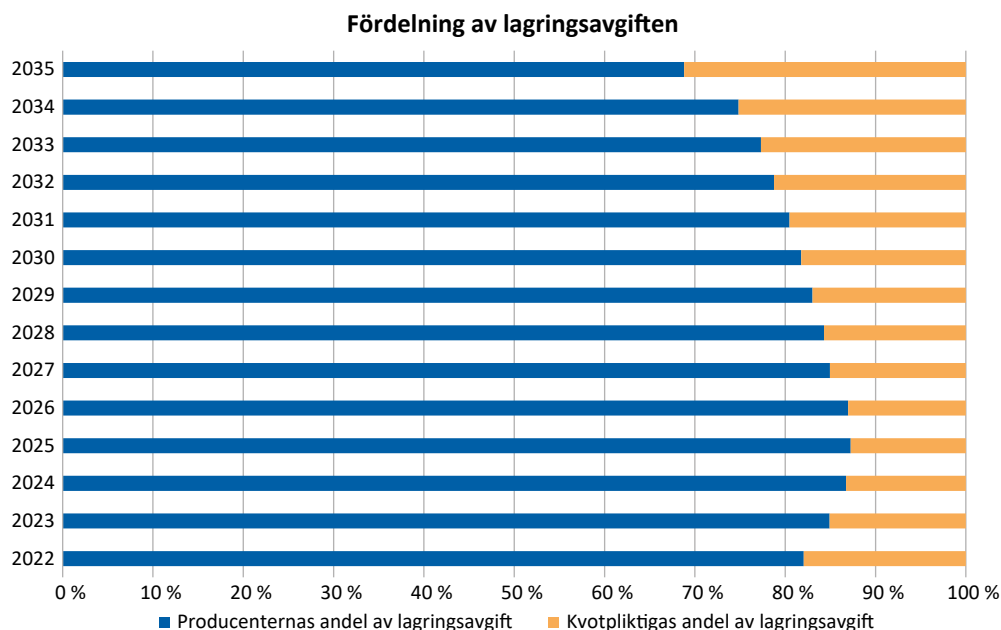
Lagringsavgiften innebär att alla aktörer är med och bidrar ekonomiskt till att upprätthålla systemet. Lagringsavgiften ger producenterna incitament att sälja elcertifikaten löpande istället för att spara på dem. Det är dock svårt att avgöra hur stor drivkraft lagringsavgiften ger för att sälja elcertifikat. Behovet av inkomst kan vara en drivkraft för en del aktörer.

Med nuvarande lagringsavgift står producenterna för majoriteten av kostnaden, 82 procent jämfört mot de kvotpliktiga del på 18 procent. Det beror främst på att elcertifikaten tilldelas producenternas konton medan kvotpliktiga köper certifikat inför annulleringen. I och med det betalar producenterna för samma certifikat under fler kvartal än de kvotpliktiga. Dessutom finns en reserv av certifikat lagrat. Producenternas andel förväntas att stiga framöver i takt med växande överskott av certifikat. Figur 4 visar fördelning av aktörernas kostnader med lagringsavgift fram till år 2035. Traders andel av lagringsavgiften ingår i producenternas andel.

En producent som lämnar systemet kommer betala lagringsavgiften så länge det finns elcertifikat kvar på producentens konto. I och med det stora överskottet på elcertifikat kommer inte alla producenter kunna sälja certifikaten. De producenter som inte får sina elcertifikat sålda får då betala tills elcertifikaten överförs till ett annat konto eller fram till år 2035. Energimyndigheten kan makulera upp till 50 elcertifikat på en aktörs begäran. Om en aktör vill makulera fler än 50 elcertifikat måste det finnas skäl för att kunna makulera elcertifikaten.

Energimyndigheten publicerade i januari 2022 en underlagsrapport till Kontrollstation 2023 som presenterade olika avgiftsstrukturer för kontoföringsavgiften (bilaga 3). Syftet med att publicera rapporten var att ge möjlighet till aktörer att lämna synpunkter. De alternativa avgifter som omnämndes i rapporten var lagringsavgift per år, utfärdandeavgift, annulleringsavgift och årsavgift.

⁵ Förordning (2011:1480) om elcertifikat §§ 15–16



Figur 4. Fördelning av lagringsavgift mellan producenter och kvotpliktiga.

Ett inspel togs emot för denna rapport. I inspelet framfördes åsikten att en lagringsavgift per år är ett bättre alternativ än nuvarande lagringsavgift per kvartal. Inspelet lyfte också en utfärdandeavgift kombinerat med en avgift som också belastar kvotpliktiga som ett bra alternativ till en lagringsavgift per år.

4.2 Energimyndighetens förslag, utfärdandeavgift och annulleringsavgift tillsammans med årsavgift

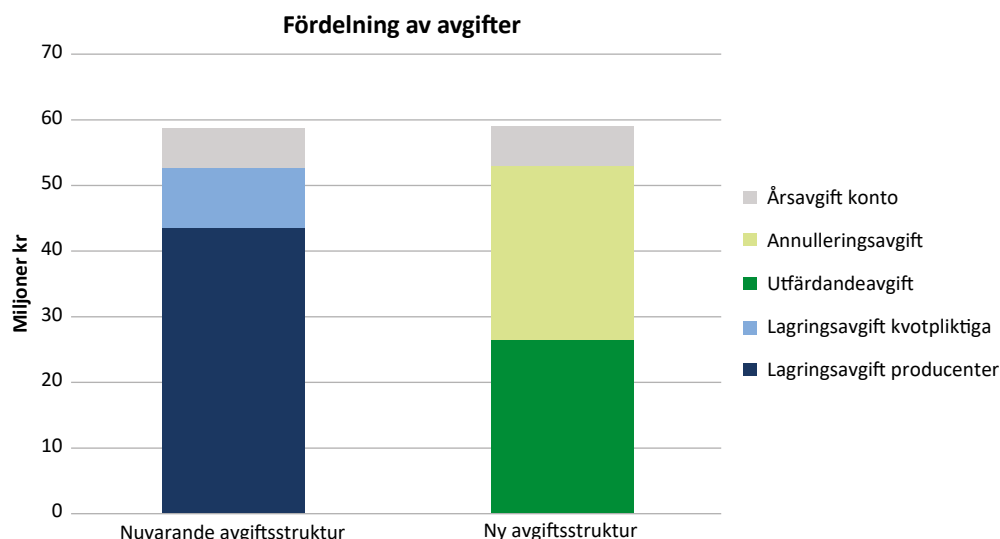
Energimyndigheten anser att avgifterna bör fördelas mellan samtliga aktörer. Elcertifikat är ett ekonomiskt stöd till producenter av förnybar energi. Med ett lågt pris på elcertifikat så kommer avgifterna ta en större del av vinstmarginalen. Det är därför i dagens marknads-läge inte rimligt att producenterna ska stå för majoriteten av kostnaderna. De kvotpliktiga elleverantörerna överför kostnaden till slutkunden.

Utifrån ovanstående föreslår Energimyndigheten att införa en utfärdandeavgift och en annulleringsavgift samt behålla den nuvarande årsavgiften. Avgiftsstrukturen blir då enkel och förutsägbar. Risken för att producenter hoppar av systemet minskar också, eftersom avgiften inte längre beror på överskottet (vilket det gör med lagringsavgift). Årsavgiften gör att alla kontohavare är med och bidrar.

4.3 Konsekvenser för olika aktörer med föreslagen avgiftsstruktur

Den nya avgiftsstrukturen innebär en omfördelning av kostnader från producenter till kvotpliktiga. Figur 5 visar fördelning av avgifterna med föreslagen avgiftsstruktur jämfört med nuvarande avgiftsstruktur. Fördelningen av avgifterna är beräknade så att intäkterna från avgifterna ska täcka myndighetens administrativa kostnader för att upprätthålla systemet till stängning. Skillnaden blir en omfördelning av motsvarande 17,5 miljoner kronor från producenter och traders till kvotpliktiga, som i sin tur över-

för kostnaden till slutkunden. Ändringen antas inte påverka slutkundens kostnad, under antagandet att avgifter som producenter betalar överförs till kvotpliktiga i form av högre ersättning för elcertifikaten.



Figur 5. Fördelning av avgifter med ny respektive alternativ avgiftsstruktur, för åren 2024–2035.

De som berörs av förändringen är alla producenter, traders och kvotpliktiga i elcertifikatssystemet. De största aktörerna påverkas mest, ju fler elcertifikat i kvotplikt eller antal tilldelade elcertifikat, desto större skillnad från idag. Exakt hur det påverkar en enskild aktör beror också på hur många elcertifikat aktören har på kontot och under hur lång tid certifikaten finns på kontot, eftersom lagringsavgiften baseras på det.

En ny avgiftsstruktur kan börja gälla tidigast från och med år 2024. Nivån på avgifterna är inte fastställd ännu, då det är mer lämpligt att göra det när vi närmar oss införandet. En preliminär beräkning av nivåerna för år 2024 är

- utfärdandavgift 5 öre per utfärdat elcertifikat
- annulleringsavgift 8 öre per elcertifikat i kvotplikt

Utfärdandavgiften för producenterna kan tyckas högre är dagens lagringsavgift på 3 öre per elcertifikat. Lagringsavgift betalas för det största antalet lagrade certifikat på kontot under det senaste kvartalet. Dagens lagringsavgift betalas därför flera gånger för samma elcertifikat.

För myndigheten innebär förändringen ökad förutsägbarhet kopplat till intäkter. Men även mer arbete med att informera om nya avgifter och att ändra i kontoföringssystemet samt IT-systemet för fakturering.

Intäkterna behöver matcha myndighetens kostnader årligen och avgiftsnivån kommer därför att behöva justeras återkommande. Utfärdandavgiften kommer sannolikt att behöva höjas i takt med att färre elcertifikat utfärdas, då anläggningar fasas ut efter 15 års tilldelning. Annulleringsavgiften kommer också behöva justeras utifrån variationer i kvotpliktens totala storlek. Justering av avgiftsnivån görs lämpligen fortsatt i samband med den tekniska justeringen.

5 Höjd gräns för kvotpliktens inträdande samt för el som beaktas vid beräkning av kvotplikt

Idag är nästan hälften av alla kvotpliktiga aktörer små (mindre än 1 000 elcertifikat i kvotplikt) och består till stor del av så kallade egenanvändare⁶ samt elintensiv industri. Administrationskostnaden för de minsta kvotpliktiga är höga. Därför presenteras här ett förslag till höjd gräns för när kvotplikten inträder samt en höjd gräns för vilken el som beaktas vid beräkning av kvotplikten.

5.1 Reglering av kvotplikten

Kvotpliktiga aktörer i Sverige och Norge har en skyldighet att köpa och annullera elcertifikat motsvarande en viss andel (kvot) av sin elförsäljning eller elanvändning. De aktörer som är kvotpliktiga inom elcertifikatsystemet är följande⁷:

- Elleverantörer
- Elanvändare om mängden egenanvänd el överstiger 60 MWh per år och producerats i en anläggning med installerad effekt högre än 50 kW.
- Elanvändare som använt el som de själva importerat eller köpt på den nordiska elbörsen.
- Elproducenter som yrkesmässigt levererar el inom IKN, om mängden levererad el uppgår till mer än 60 MWh per beräkningsår.
- Elintensiv industri som registrerats av Energimyndigheten.

Elintensiv industri är kvotpliktig för så kallad övrig el, det vill säga el som inte används i den industriella processen. Om övrig el är mindre än 60 MWh per år, beaktas inte den elen i beräkningen av kvotplikten.⁸ Myndigheten kan också besluta om undantag från deklarationsskyldigheten om en elintensiv industri endast använder el som inte ska beaktas vid beräkning av kvotplikten.⁹

5.2 Kvotpliktiga aktörer idag

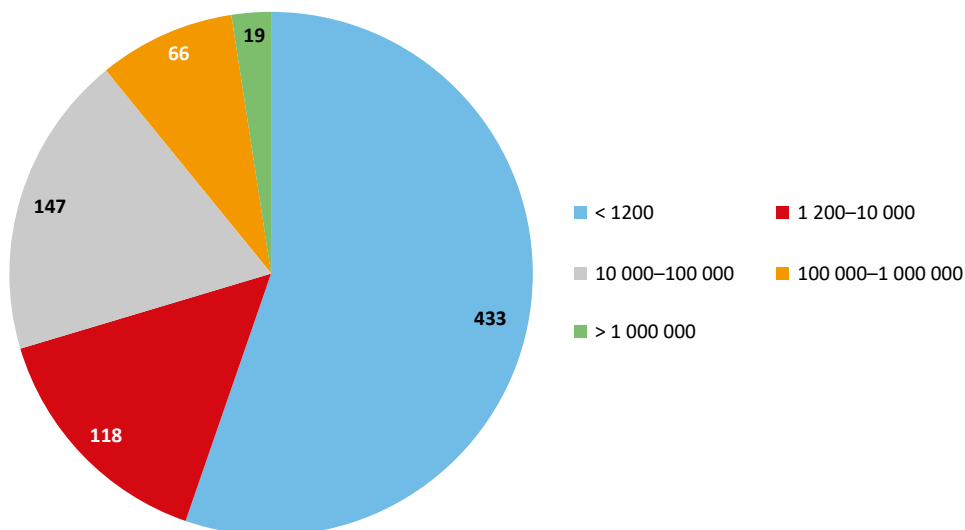
Majoriteten av de 783 kvotpliktiga aktörerna i systemet år 2020 är små aktörer som tillsammans står för en mycket liten del av den totala kvotplikten. Istället står de 30 största aktörerna för 80 procent av den totala kvotpliktiga elen. Se Figur 6 för fördelningen av antal aktörer för olika mängder kvotpliktig el.

⁶ Egenanvändare: en elanvändare som använder egenproducerad el är kvotpliktig om de använder mer än 60 MWh per år som producerats i en anläggning med en installerad effekt som är högre än 50 kW.

⁷ Lag (2011:1200) om elcertifikat, 4 kap. 1 §

⁸ Lag (2011:1200) om elcertifikat, 4 kap. 5 §

⁹ Förordning (2011:1480) om elcertifikat §13



Figur 6. Fördelning av antalet kvotpliktiga aktörer inom olika intervall för mängden kvotpliktig el i MWh.

Majoriteten av de minsta aktörerna i systemet är egenanvändare som i sin tur främst består av privatpersoner, bostadsrättsföreningar samt mindre företag med egen solcellsproduktion. Bland de minsta aktörerna finns även elintensiv industri och elproducenter som levererar el i IKN.

De administrativa kostnaderna för de små aktörerna blir omfattande i förhållande till hur mycket de bidrar med till den totala kvotplikten. I kombination med Energimyndighetens administrativa kostnader för att hantera de små aktörerna så ökar de totala systemkostnaderna ytterligare. De mindre aktörerna är oftast inte heller insatta i systemet. Det krävs därför mer resurser hos myndigheten för att hantera de mindre aktörerna. Det extra resursbehovet utgörs främst av fler frågor via mail och telefon men även i form av ofullständiga deklarationer som ofta kräver komplettering.

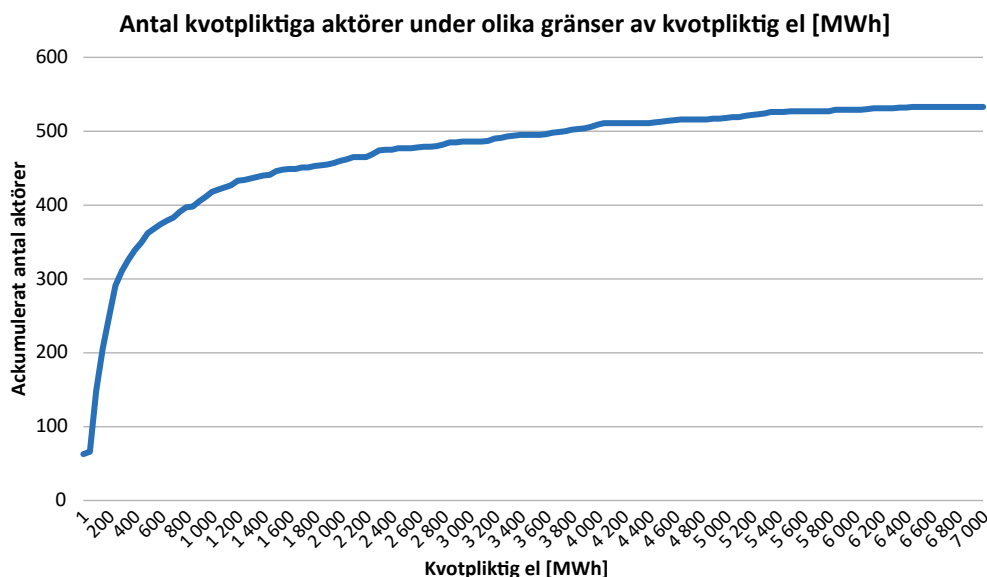
Sedan stoppet trädde i kraft har nya elproduktionsanläggningar inte längre möjlighet att tilldelas elcertifikat. Det gör att kännedom om elcertifikatsystemet troligen kommer att minska för mindre producenter. Det finns risk att de inte heller registrerar sig som kvotpliktiga.

5.3 Energimyndighetens förslag om höjd gräns för kvotplikt

En höjd gräns för kvotplikt innebär att fler aktörer utesluts från kvotplikten och därmed att administrationen minskar för aktörerna och för myndigheten. Men samtidigt ökar kvotplikten för de kvarvarande kvotpliktiga aktörerna. Den totala kvotplikten är fastställd till ett antal elcertifikat, motsvarande uppsatta mål, som då fördelas på ett färre antal kvotpliktiga aktörer.

Om gränsen justeras i mindre omfattning kommer ändringen av kvoterna att bli marginella. Ändringarna skulle kunna hanteras i samband med den tekniska justeringen som genomförs årligen. Myndigheten vill undvika extra justering av kvoterna utöver den tekniska justeringen, eftersom det bland annat innebär ytterligare administrativa kostnader.

Energimyndigheten har gjort en avvägning mellan att försöka utesluta så många aktörer som möjligt från kvotplikt utan att varken öka kostnaderna för kvarvarande aktörer eller behöva extra justering av kvoterna. Figur 7 visar hur många kvotpliktiga aktörer som är kvotpliktiga vid olika nivåer av kvotpliktig el. Den visar tydligt att antalet aktörer ökar kraftigt för låga nivåer på den kvotpliktiga elen, men att denna sedan planar ut vid 1 200 MWh.

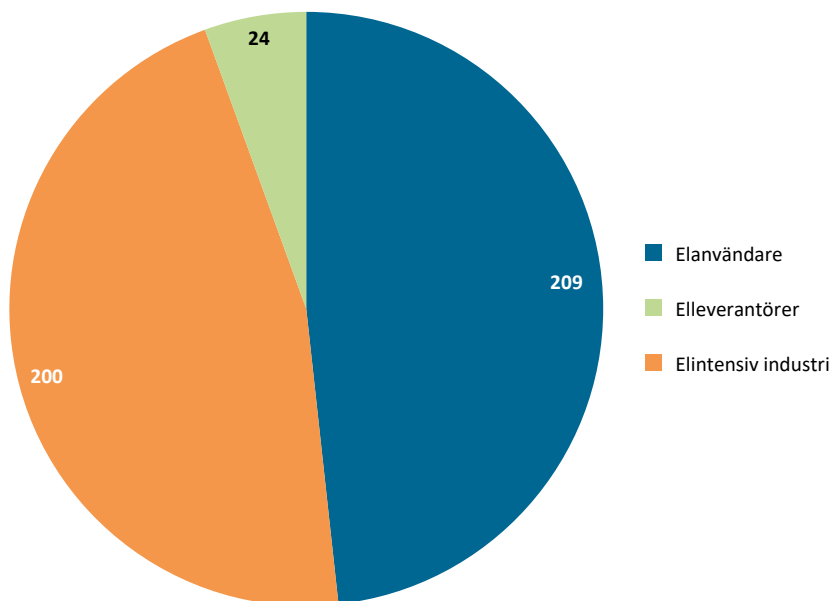


Figur 7. Antalet kvotpliktiga aktörer är kvotpliktiga vid olika nivåer av kvotpliktig el.

Myndigheten bedömer därför att 1 200 MWh är en rimlig gräns för kvotpliktsnivån. Om en gräns på 1 200 MWh kvotpliktig el implementeras skulle 433 av de totalt 783 kvotpliktiga aktörerna inte längre vara kvotpliktiga. Trots att mer än hälften av aktörerna skulle försvinna, representerar de aktörerna endast 0,1 procent av den totala kvotpliktiga elen (år 2020).

Figur 8 visar fördelningen av de kvotpliktiga aktörerna som finns under 1 200 MWh (år 2020). Elproducenter som levererar el i IKN ingår i kategorin elleverantörer.

Förslaget om 1 200 MWh som ny gräns för kvotplikt skulle då ersätta den nuvarande gränsen på 60 MWh. Det innebär att egenanvändare och producenter som levererar el i IKN inte är kvotpliktiga om den årliga egenanvändningen eller försäljningen understiger 1 200 MWh. Elintensiv industri kommer fortfarande vara registrerade som kvotpliktiga men påverkas av den nya gränsen. Om elen som den elintensiva industrin använder utanför sin tillverkningsprocess understiger 1 200 MWh kommer den elintensiva industrin att få göra avdrag för den elen i sin deklaration. Om en elintensiv industri kan styrka att elen som används till annat än tillverkningsprocessen inte överstiger 1 200 MWh kan den kvotpliktige bli deklaraionsbefriad.



Figur 8. Fördelning av olika typer av kvotpliktiga aktörer under 1 200 MWh kvotpliktig el. Elproducenter som levererar el i IKN ingår i kategorin elleverantörer.

5.4 Konsekvenser för olika aktörer med föreslagen gräns för kvotplikt

Införandet av en höjd gräns för kvotpliktiga skulle främst påverka de kvotpliktiga egenanvändarna eftersom de utgör majoriteten av de aktörer som hamnar under gränsen och slipper kvotplikten. Kvotpliktiga egenanvändares kostnad för inköp och administration skulle försvinna. Det skulle även myndighetens administration kopplat till kvotpliktiga egenanvändare göra.

Aktörer registrerade som elintensiv industri kommer också hamna under gränsen. Elintensiva företag kommer fortfarande behöva vara registrerade som kvotpliktiga för att kunna göra avdrag för elcertifikatavgiften för el till den industriella processen. Registrering innebär att vissa administrativa kostnader för det elintensiva företaget kommer att finnas kvar. Det elintensiva företaget slipper dock köpa elcertifikat och all administration kopplat till handel. Det innebär också att myndighetens administration kopplat till elintensiva företag kommer att minska.

Gränsen för kvotpliktig elanvändning/försäljning kommer inte påverka elleverantörerna som kommer fortsätta att vara kvotpliktiga för hela försäljningen. Elleverantörerna påverkas endast genom marginellt höjda kvoter.

När kvoterna höjs för de aktörer som är kvar i systemet, kommer deras kostnader för inköp av elcertifikat att öka marginellt. För aktörerna i kategorin liten ökar kostnaden för extra inköp i genomsnitt med 3 kr per aktör. För kategorin mellan och stor ökar kostnaden per aktör med 53 kr respektive 1 134 kr.

Det är 30 444 elcertifikat som måste omfördelas på kvarvarande aktörer om gränsen höjs till 1 200 MWh, enligt annulleringsstatistik från 2020. Om en administrativ kostnad om 7 kr per elcertifikat används i enlighet med tabell 1, innebär det cirka 210 000 kr per år i administrativa besparingar för aktörerna. Om besparingen för myndighetens administration läggs till så blir besparingen ungefär 690 000 per år.

Eftersom den kvotpliktiga elanvändningen varierar från år till år kan en aktör undantas ett år, men vara skyldig att uppfylla kvotplikten ett annat år. Detta kan leda till ökad administration och förvirring för de berörda aktörerna. I värsta fall kan undantaget leda till att flera aktörer inte fullgör sin skyldighet ett år då de överskrider gränsen, när de tidigare har legat under gränsen. Det här problemet finns redan idag vid gränsen för 60 MWh. Det handlar om betydligt färre aktörer runt gränsen på 1 200 MWh än vad som finns nära gränsen på 60 MWh. Energimyndigheten bedömer därför att problemet kommer att minska.

Från början av 2022 blir det lättare att dela el mellan byggnader i lokala nät¹⁰, vilket öppnar upp möjligheten för större sammankopplade solanläggningar. Gränsen på 1 200 MWh skulle kunna leda till att de få aktörer som hamnar nära gränsen väljer att inte bygga ut, producera eller använda mer el för att undvika kvotplikten.

¹⁰ Förordning (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857) Svensk författningssamling 2007:2007:215 t.o.m. SFS 2021:976 – Riksdagen

6 Annullering och kvotpliktsavgift

NVE publicerade en delrapport om kvotpliktsavgiften i november 2021.¹¹ Rapporten sammanfattas i det här avsnittet tillsammans med de inspel som lämnades till rapporten. Här formuleras också problemet vi har identifierat avseende kvotpliktsavgiften.

6.1 Kvotpliktsavgiften ger ett ekonomiskt incitament att uppfylla kvotplikten

För att marknaden ska fungera är det nödvändigt att ha en mekanism som ger incitament för de kvotpliktiga att uppfylla sin kvotplikt. Utgångspunkten är att den lagstadgade kvotplikten är det viktigaste incitamentet för att uppfylla sin kvotplikt och att det gäller även framöver. Men det krävs även ett ekonomiskt incitament i form av kvotpliktsavgiften.

Kvotpliktsavgiften ska vara utformad så att den säkrar att avgiften är högre än marknadspriset inklusive administrativa kostnader kopplat till köp och annullering av elcertifikat. Kvotpliktsavgiften är idag dynamisk och beräknas som 1,5 gånger det volymvägda medelpriset i kontoföringsregistret Cesar föregående år (1 april-31 mars).

Om en stor volym elcertifikat inte blir annullerade kan det skapa problem för marknaden, såsom minskad förutsägbarhet. Om en mindre volym elcertifikat inte annulleras hanteras det vid den tekniska justeringen. De elcertifikat som inte annulleras ett år fördelas på alla kvotpliktiga under kommande år. Elcertifikaten fördelas om genom att den tekniska justeringen höjer kvoten för nästkommande år för att säkerhetsställa att annulleringsmålet uppnås.

6.2 Låga priser ger risk för att kvotpliktsavgiften inte fyller sin funktion

Hittills har kvotpliktsuppfyllnaden varit hög. Avgiften har varit högre än kostnaden för inköp och administrativa kostnader och har därmed fyllt sin funktion. Med ökande reserv och låga priser kan detta ändra sig. En låg kvotpliktsavgift ökar sannolikhet för att de kvotpliktiga aktörernas totala kostnad för inköp av elcertifikat överstiger kvotpliktsavgiften.

Av denna anledning har NVE utrett alternativa utformningar av kvotpliktsavgiften. Underlaget publicerades för att hämta in marknadens synpunkter och för att säkerställa att underlaget är korrekt.

6.3 Myndighetens slutsatser

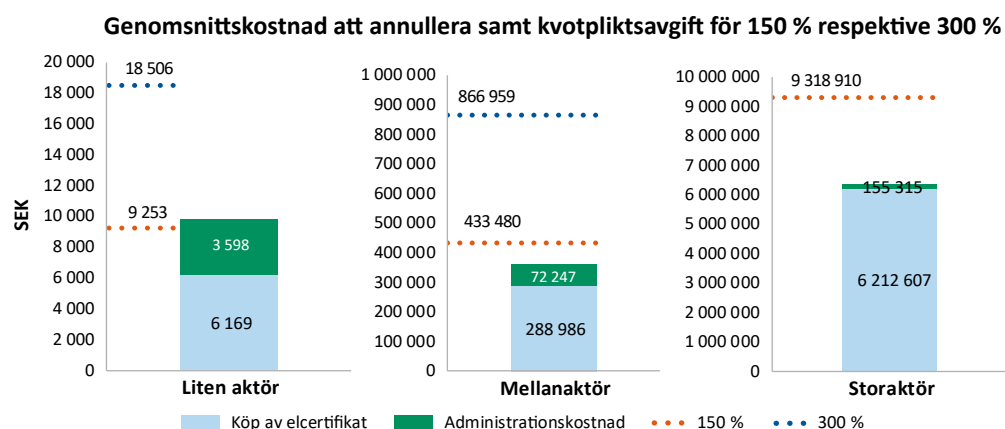
Utifrån de administrativa kostnader som tidigare redovisats i kapitel 3.1 kan genomsnittskostnaden för att annullera, administration plus inköp av elcertifikat, beräknas för de olika aktörsgrupperna liten, mellan och stor. För varje aktörsgrupp jämförs kostnaden att annullera elcertifikat med kostnaden för att istället betala kvotpliktsavgiften för samma elcertifikat, se Figur 9. För de minsta aktörerna lönar det sig precis att betala

¹¹ «NVE Rapport nr. 22/2022 Kontrollstation 2023» Rapport 22:2022, (ISBN 978-82-410-2226-5)

kvotpliktsavgiften när det är 150 procent gånger registerpriset. Men de minsta aktörernas andel av den totala kvotplikten är liten, 1,3 procent, och det skulle inte påverka marknaden om de väljer att inte annullera elcertifikat. För de medelstora och stora aktörerna lönar det sig inte att betala kvotpliktsavgiften istället för att annullera med dagens utformning av kvotpliktsavgiften.

Eftersom det viktiga är att den totala andelen annullerade elcertifikat är hög, kan kvotpliktsnivån förbli 150 procent av registerpriset. Om det volymvägda medelpriset skulle fortsätta sjunka kan kvotpliktsnivån behöva ses över speciellt om det påverkar annulleringsgraden. Då kan det bli lönsamt för vissa medelstora aktörer att ta kvotpliktsnivån på 150 procent istället för att annullera. Beräkningarna är baserade på antagandet att all administration är till inköp och annullering av elcertifikat. Sannolikt är det endast en del av administrationen, men detta påverkar inte slutsatsen kring kvotpliktsnivån.

Energimyndigheten gör därför bedömningen att ingen justering av kvotpliktsnivån behövs i dagsläget.



Figur 9. Genomsnittliga kostnader för att annullera för olika storlekskategorier av kvotpliktiga aktörer samt genomsnittskostnader för kvotpliktsavgiften för 150 % och 300 %.

7 Marknadens och slutkundens behov av transparens

I det här kapitlet går vi igenom slutkundens och marknadens behov av transparens.

7.1 Transparens för slutkunden

Elleverantörerna kan själva välja om de ska särredovisa elcertifikatskostnaden till slutkunderna eller lägga ihop den med andra kostnader. Till och med 2006 fanns det krav på att elcertifikatskostnaden skulle särredovisas. I och med att kvotplikten flyttades från elkonsumenter till elleverantörer, ansågs det överflödigt att ha ett särredovisningskrav. Man ansåg också att om elleverantörens kostnad för kvotplikten integrerades i elpriset skulle det bli lättare för elkonsumenter att jämföra olika leverantörers elpriser. Det skulle inte heller vara möjligt för en elleverantör att subventionera sänkning av elpriset genom att ta ut en högre ersättning för hantering av kvotplikten.¹²

Energimyndigheten fick i uppdrag 2011 att utreda förutsättningarna för att återinföra ett krav på särredovisning av elcertifikatskostnaden. Resultatet av uppdraget redovisades i rapporten ”Särredovisning av elcertifikatskostnaden på elkundens faktura”.¹³ Rapporten påpekar att det är elleverantörerna som är kvotpliktiga och kostnaden för elcertifikat är därmed en del av elleverantörens kostnad. Det är inte heller säkert att elleverantörer köper elcertifikat i direkt anslutning till sina kunders konsumtion. Det gör att den kostnad kunden blir fakturerad för elcertifikat inte behöver vara kopplad till den månadens eller årets pris på elcertifikat.

I Norge har man valt att lagstifta om att elcertifikatkostnaden måste inkluderas i prisangivelser eftersom man menar att det gör det enklare för kunder att jämföra olika avtal.¹⁴ Det är fortfarande tillåtet, om elleverantören vill, att specificera hur stor del av det totala elpriset som går till elcertifikatkostnader.

Vi gör ingen annan bedömning än rapporten om särredovisning av elcertifikatkostnaden, utan anser att transparens mot kunderna inte behöver höjas. För slutkunden är det den totala elkostnaden som är viktig, inte vad elleverantör väljer att redovisa kopplat till elcertifikat.

I samband med enkäten om administrativa kostnader uttryckte tre aktörer i fritextfältet att elcertifikatsystemet har förlorat sitt syfte och att systemet nu endast gynnar elhandlare som kan lägga orimliga elcertifikatavgifter på ovetande slutkunders fakturor. Det händer också att privatpersoner hör av sig till oss och undrar hur de ska avgöra om den kostnad som deras elleverantör redovisar för elcertifikat är skälig eller inte. Det finns inget enkelt svar på den frågan. En elleverantör kan själv välja vilka kostnader elleverantören vill lägga in på den posten.

¹² Proposition 2005/06:154

¹³ Särredovisning av elcertifikatskostnaden på elkundens faktura (ER 2012:18)

¹⁴ Norges vassdrags- og energidirektorat. *Strømkunder* från: <https://www.nve.no/energi/virkemidler/elcertifikater/stroemkunder/>

Dagens och framtidens lägre priser på elcertifikat ökar möjligheten för elhandlare att lägga in ett högre påslag på elcertifikatavgiften utan att det märks på det totala elpriset. Vi måste ändå anta att marknaden fungerar och att elleverantörer konkurrerar med sina priser utan otillåtet samarbete. En elleverantör som har en högre vinstmarginal per varje såld kWh kan inte förväntas erbjuda ett lika lågt pris som andra leverantörer.

Även om elleverantörerna skulle särredovisa sina elcertifikatkostnader, är det ingen garanti för att det går att göra en enkel jämförelse mellan olika elleverantörer. En elleverantör kan beräkna aktuell elcertifikatkostnad utifrån kostnader som den haft en tidigare månad eller ett tidigare år. Om elleverantör redovisar lägre kostnader än en annan leverantör i en viss tidsperiod är det ingen garanti för att de redovisade kostnaderna alltid kommer vara lägre.

7.2 Marknadens behov av tillgängliga marknadspriser och registerpriser

På elcertifikatsregistrens webbplatser i Norge och Sverige publiceras registerpriset på elcertifikat. Registerpriset visar priset på elcertifikaten vid varje transaktion och omfattar även försäljning och köp av elcertifikat enligt avtal som ingicks för flera år sedan. Marknadspriset ger en indikation på värdet av ett elcertifikat vid en given tidpunkt. Registerpriset kan därför inte betraktas som ett marknadspris för elcertifikat.

Som en följd av marknadsläget med ett överskott av elcertifikat och låga priser finns risk att marknadsplatser upphör och därmed finns inte längre något tillgängligt marknadspris. Registerpriset har alltid varit högre än marknadspriset på elcertifikat, men har följt samma utveckling. I takt med det sjunkande marknadspriset har registerpriset följt efter. I och med att de långsiktiga avtal som ingåtts under tidigare år löper ut kommer registerpriset i större utsträckning att spegla de låga marknadspriserna. Marknadspriset på elcertifikat publiceras på myndigheternas hemsidor i kvartalsrapporten och årsrapporten.

I det norska kontoföringssystemet NECS krävs vid varje överföring av elcertifikat att aktörerna lägger in information om tidpunkten för när priset avtalades. På så sätt ges information till marknaden om huruvida transaktionspriset återspeglar ett aktuellt marknadspris eller om avtalet har ingåtts under tidigare år. Detta gör det lättare att förstå prisbilden på marknaden.

7.3 Energimyndighetens förslag

För att öka transparensen kring priset föreslår Energimyndigheten att vid överföringar av elcertifikat i Cesar anges, utöver priset per elcertifikat, även tidpunkt för avtalets tecknande. Informationen ska offentliggöras på Cesars hemsida och i NECS. På så sätt skulle samma information om priser och avtal som finns i det norska kontoföringssystemet även finnas tillgängligt i det svenska.

7.3.1 Konsekvenser av förslaget

Det innebär en ytterligare uppgift för aktörerna att ange vid överföring. För Energimyndigheten krävs ändringar i kontoföringssystemet Cesar för att uppgiften ska kunna läggas till.

8 Samhällsekonomisk analys

I det här avsnittet redogörs resultatet av en samhällsekonomisk analys av att driva systemet vidare i nuvarande form till stängning. Det totala värdet av elcertifikaten vägs mot de administrativa kostnaderna för marknadens aktörer och myndighetens kostnader.

Energimyndigheten och NVE har genomfört en samhällsekonomisk analys för respektive land, men också för hela systemet för att få en bild av systemets lönsamhet.

8.1 Nyttan av att driva systemet vidare

Utgångspunkten i analysen är att systemet är stängt och därmed inte leder till nya investeringar som ger ökad kraftproduktion. När stödet inte längre kan leda till ny kraftproduktion utgör det i sig ingen nytta. Försäljning av elcertifikat ger en intäkt för producenterna, samtidigt betalas kostnaden för stödet av hushållen. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är stödet därför bara en omfördelning av medel från konsumenter till producenter.

Den tydliga nyttan efter stoppdatum som vi har identifierat är signalvärdet av ett långsiktigt stödsystem. Signalvärdet kan påverka hur trovärdiga statens satsningar uppfattas i andra delar av samhället, framförallt energisektorn. Värdet av detta är dock svårt att kvantifiera.

Man kan värdera producenternas intäkter på två olika sätt. Det framtida priset på elcertifikaten för varje elcertifikat som förväntas utfärdas till de svenska producenterna (utifrån normalårsproduktionen) är ett. Detta eftersom priset på elcertifikat påverkas mest av storleken på överskottet av elcertifikat i systemet.

Det andra sättet att värdera producenternas intäkter är genom att den återstående kvotplikten multipliceras med det förväntade priset på elcertifikat. Utifrån antagandet att samhällsnyttan uppstår när målet uppnås. Tanken är då att bara efterfrågade elcertifikat ger en inkomst till producenterna.

För att hela systemet ska kunna värderas är det viktigt att beräkna nyttan på samma sätt i bägge länder. I denna analys värderas därför producenternas intäkter som den återstående kvotplikten multiplicerad med det förväntade priset på elcertifikat. Ett elcertifikatspris på 1,7 kr, som motsvarar forward priset¹⁵ vid genomförandet av analysen, har använts genomgående.

8.2 Kostnader för att driva systemet vidare

På kostnadssidan finns marknadsaktörernas administrativa kostnader och Energimyndighetens kostnader för hantering och förvaltning av systemet. Kostnadsuppskattningar för aktörerna baseras på den enkät som genomfördes inom kontrollstationen (se kapitel 3). I enkäten angav aktörerna arbetstiden kopplat till arbete med elcertifikatsystemet för år 2020.

¹⁵ Framtida marskontrakt (2022–2024) hämtat från SysPower (februari 2022) <https://syspower5.skm.no/desktop/541/1/30>

Marknadsaktörerna kan delas upp i tre grupper, producenter, kvotpliktiga och elintensiva industrier. Grupperna kan i sin tur delas upp i stora, mellanstora och små aktörer. I enkäten hade de olika storleksgrupperna av aktörer olika kostnader. För den samhälls-ekonomiska analysen har vi dock använt oss av ett viktat medelvärde för varje huvudgrupp/aktörsgrupp: producenter, kvotpliktiga och elintensiva industrier. Kostnaderna för varje aktörsgrupp utgår från antalet elcertifikat som respektive grupp hanterar under samma tidsperiod, det vill säga tilldelade elcertifikat respektive elcertifikat i kvotplikt. Diskonterat nuvärde för aktörernas administration för åren 2023–2035 är 448 miljoner kr (basfallet).

Energimyndighetens administrativa kostnader har uppskattats fram till år 2035 och hänsyn har tagits till de kostnadsminskningar som myndigheten räknar med och som beskrivs i kapitel 3.2. Diskonterat nuvärde för myndighetens administration för åren 2023–2035 är 93 miljoner kr (basfallet).

8.3 Samhällsekonomisk analys Sverige 2023-2035

Den samhällsekonomiska analysen omfattar tidperioden 2023–2035. Alla kostnader uppstår under hela perioden 2023–2035 men varierar i storlek under åren. Kostnader har diskonterats till nutid för att hantera variationerna. I analysen använder vi en diskonteringsränta på 3,5 procent (se ASEK 7) men för jämförbarhet med de norska resultaten har även 4 procent använts. Dessutom genomförs olika känslighetsanalyser med både högre och lägre elcertifikatpris, högre och lägre produktion, samt högre och lägre ränta (se Tabell 3).

Tabell 3. Diskonterade nuvärden av totala administrativa kostnader och intäkter från elcertifikaten (avrundat till hela miljoner)

	Bas	3,5% ränta	Lägre elcertpris	Halva elcertpriset	Högre elcertpris	Bas 5 % högre produktion	Bas 5 % lägre produktion
Diskonteringsränta (%)	3,50	4	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50
Elcertpris (kr)	1,70	1,70	1,40	0,85	2,00	1,70	1,70
Diskonterade Adminkostnader EM (milj kr)	93	90	93	93	93	93	93
Diskonterade Adminkostnader Elproducenter (milj kr)	144	140	144	144	144	151	137
Diskonterade Adminkostnader Kvotplikt (milj kr)	253	245	253	253	253	253	253
Diskonterade Adminkostnader Elintensiv (milj kr)	51	49	51	51	51	51	51
Diskonterat Nuvärde Admin (milj kr)	541	525	541	541	541	549	534
Diskonterade Elcertintäkter (milj kr)	549	531	452	274	646	549	549
Diff Nuvärde Intäkter-Adminkostnader (milj kr)	7	6	-89	-267	104	0	15

I basfallet med en diskonteringsränta på 3,5 procent överstiger elcertifikatsintäkter de administrativa kostnaderna med 7 miljoner kronor. Använder vi den norska standardräntan för samhällsekonomiska analyser på 4 procent blir överskottet något mindre, men i samma storleksklass. Sänks elcertifikatspriset till 1,4 kr så förvandlas överskottet snabbt till ett underskott. Ännu lägre intäkter (pris på elcertifikaten) leder till ett ännu större underskott. Och tvärtom ger ett högre pris på elcertifikat snabbt ett större överskott.

Med sjunkande marknadspriser på elcertifikat är det också sannolikt att aktörer ser över och minskar sina kostnader under de återstående åren, vilket skulle innebära ett mer positivt resultat i analysen. Även lägre produktion inom systemet, exempelvis om avhopp sker i förtid, skulle innebära ett mer positivt resultat.

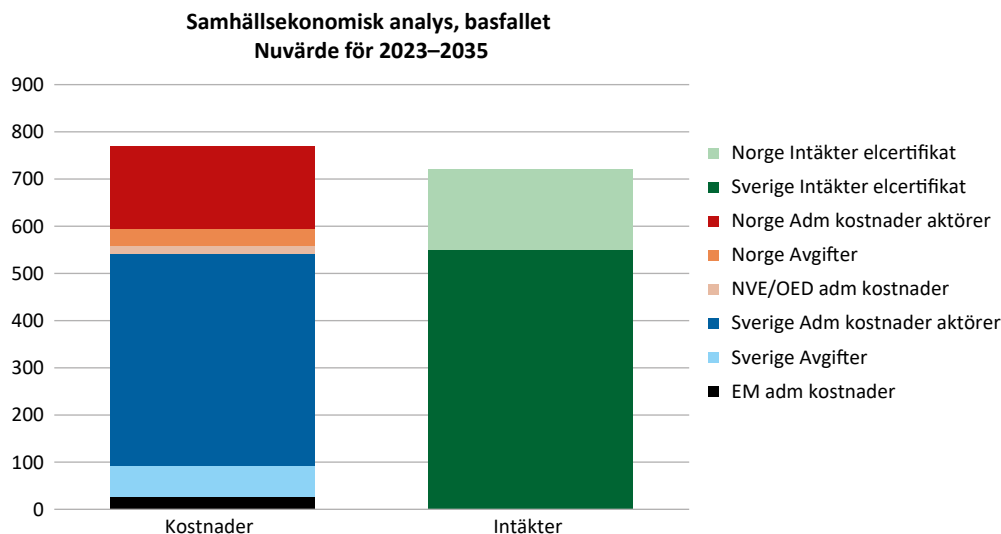
Både gällande kostnader och intäkter finns osäkerheter kopplat till beräkningsunderlaget. De administrativa kostnaderna baseras på enkätundersökningen vars resultat är förenat med stora osäkerheter då endast 14 procent av aktörerna lämnade svar. Forwardpriset är också förknippat med stora osäkerheter, priset kommer säkerligen att variera fram till år 2035. Det är dock den bästa skattningen av priset som finns tillgänglig idag. Det finns även osäkerheter kopplat till myndighetens kostnader eftersom de är baserade på våra antaganden om framtida behov.

Tabell 4. Bild över hur olika faktorer påverkar utfallet av den samhällsekonomiska analysen.

Ger mer negativt resultat	Ger mer positivt resultat	Osäkerheter
Lägre pris på elcertifikaten	Högre pris på elcertifikaten Färre utfärdade elcertifikat (avhopp i förtid) Minskad admin hos aktörer (ser över kostnaderna)	Priset på elcertifikat (förväntas lågt de närmsta åren) Avhopp i förtid (kan på sikt påverka elcertifikatpriset) Aktörers administrativa kostnader Myndighetens antagna kostnader

8.4 Samhällsekonomisk analys av hela systemet

NVEs motsvarande analys för det norska systemet ger ett negativt resultat, medan Energimyndighetens blir positivt. När man skiljer länderna åt i separata analyser tas ingen hänsyn till import och export av elcertifikat. Därav ger de separata analyserna inte hela bilden. Till exempel, om man på samma sätt skiljer på länderna gällande utfärdande och annullering ser man ett underskott på elcertifikat i Sverige de sista åren. Det innebär att norska producenter måste exportera elcertifikat till Sverige för att den svenska kvotplikten ska kunna uppfyllas.



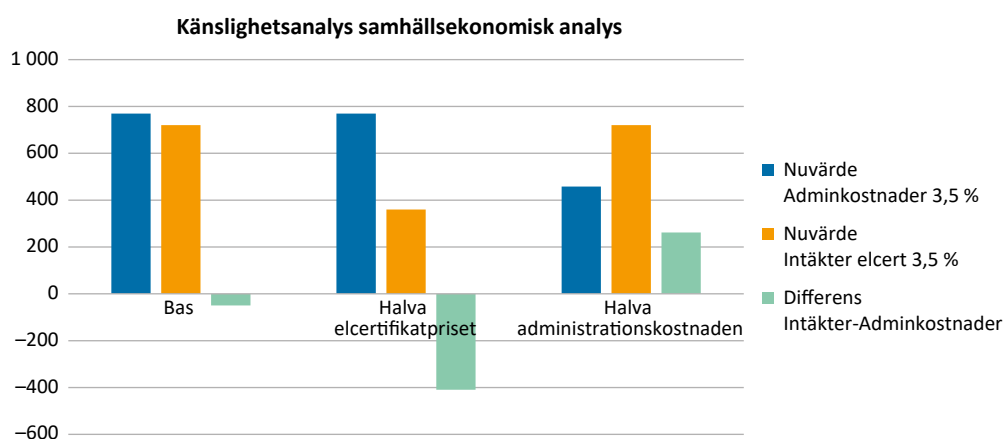
Figur 10. Samhällsekonomisk analys för hela elcertifikatsystemet 2023–2035.

8.4.1 Känslighetsanalys

I känslighetsanalysen har vi i ett fall varierat aktörernas administrativa kostnader och i ett annat fall varierat elcertifikatpriset. Figuren visar en halvering av administrativa kostnader respektive en halvering av elcertifikatpriset.

Antagandet om en halvering av aktörernas administrativa kostnader är inte helt orimligt med tanke på variationen i enkätens resultat. Enligt den har de största kvotpliktiga aktörerna och de största producenterna en kostnad som är mindre än hälften av det viktade medelvärde, vilket användes i basfallet. Ser aktörerna över sina kostnader, i och med det stängda systemet, kan kostnaderna bli lägre. Även avhopp i förtid är en parameter som ger ett mer positivt resultat.

Elcertifikatpriset har sjunkit under utredningens gång. Forwardpriset på 1,7 kr i februari, har i maj sjunkit till 1,5. Spotpriset från 1,2 kr till 0,8 kr.¹⁶



Figur 11. Känslighetsanalys för hela systemet de resterande åren (diskonteringsränta 3,5 %).

¹⁶ Framtida marskontrakt (2022–2024) samt spotpriser hämtat från SysPower (februari 2022), framtida marskontrakt (2023–2024) samt spotpriser hämtat från SysPower (maj 2022), <https://syspower5.skm.no/desktop/541/1/30>

8.4.2 Kostnader som inte har kunnat kvantifieras

I kommentarerna som inkom i samband med enkäten påpekar två aktörer att administrationskostnaden inte inbegriper alla typer av kostnader som aktörerna betalar i administration. Andra omkostnader kan exempelvis vara förvaltningen av deras system kopplat till hanteringen av elcertifikat. Elhandlarnas marginaler på elcertifikat har inte heller kunnat räknas in i analysen. Om dessa kostnader inkluderas så skulle resultatet av analysen bli mer negativt.

Handeln med elcertifikat påverkar värderingen av en fastighet och ingår därför i taxeringsvärdet. Fastighetsskatten blir alltså högre för anläggningar som är berättigade elcertifikat. Värdeinverkan av elcertifikat på fastighetsskatten har inte inkluderats i den samhälls-ekonomiska analysen. Om värdeinverkan av elcertifikat på fastighetsskatten skulle ha inkluderats skulle resultatet av analysen bli mer negativt.

Signalvärdet av ett långsiktigt stödsystem är svårt att uppskatta. Elcertifikatsystemet fordrar förutsägbarhet för att utbyggnad ska ske. Det behöver även finnas förtroende för myndigheterna. Utifrån det är nyttan med förutsägbarhet och förtroende mycket stort. Också marknadens förväntningar i förhållande till kommande förändringar kan spela roll för förtroendet för systemet.

8.5 Slutsatser

Efter stoppdatumet är systemet i en stängd fas där det inte längre driver fram några nya investeringar. Det som återstår är kostnader för administration och förvaltning av systemet, intäkter för producenterna i från försäljning av elcertifikaten, samt nyttan av ett långsiktigt stödsystem för fortsatt förtroende för myndigheterna.

Analysen innehåller flera osäkerhetsfaktorer. Aktörernas administration står för den största andelen på kostnadssidan. Dessa baseras på enkätundersökningen som hade låg svarsfrekvens, 14 procent, och därför bedöms innehålla stora osäkerheter. I analysen har också ett konstant pris på elcertifikaten använts, och antalet utfärdade elcertifikat baseras på normalårsproduktionen för anläggningar som är godkända i systemet idag. Båda dessa kommer att påverkas av hur marknaden utvecklas under åren som är kvar. Hittills har inga stora effekter av stoppet observerats och inte heller några stora reaktioner hos marknaden, men det har bara gått några månader sedan stoppdatum. Känslighetsanalysen visar att resultatet kan slå både åt mer positivt resultat, men också mer negativt.

Sammantaget finns för stora osäkerheter i underlaget för att kunna dra några slutsatser kring om det är samhällsekonomiskt lönsamt att driva systemet vidare i nuvarande form. Särskilt underlaget för aktörernas administrationskostnader anses osäkert. Det finns också andra faktorer som skulle behöva utredas vidare om man vill se på möjligheten till ett tidigare avslut, bland annat de juridiska aspekterna. Och det finns andra värden som kan spela in i beslutet att avsluta tidigare, exempelvis är förtroendet för myndigheterna viktigt att bibehålla.

9 Energimyndighetens förslag

Nedan presenteras de förslag Energimyndigheten lägger fram mot bakgrund av de beräkningar, analyser och underlag som tagits fram under arbetet med Kontrollstation 2023.

9.1 Gräns för kvotplikt

Gränsen 1 200 MWh för när kvotplikten inträder föreslås gälla för elproducenter i IKN som säljer elen till slutanvändare och egenanvändare (ej elleverantörer). De som ligger under gränsen behöver inte vara registrerade som kvotpliktiga och behöver inte deklarerat sin kvotplikt eller köpa in elcertifikat.

För elintensiv industri gäller fortsatt att de ska vara registrerade som kvotpliktiga. Men har man övrig elanvändning (el som inte används i tillverkningsprocessen) under gränsen 1 200 MWh/år kan myndigheten besluta om befrielse från skyldigheten att deklarerat.

9.2 Ändrad avgiftsstruktur för kontoföringsavgiften

För att fördela avgifterna jämnare mellan producenter och kvotpliktiga föreslår Energimyndigheten en kombination av årsavgift, utfärdandavgift och annulleringsavgift.

Årsavgiften föreslås vara samma som idag, 200 kr/år. Annulleringsavgiften bör baseras på kvotplikten, det antal elcertifikat som en aktör ska annullera enligt myndighetens beslut om annullering, inte det antal elcertifikat som faktiskt har annullerats. Utfärdandavgiften baseras på antalet utfärdade elcertifikat under avgiftsperioden. Avgiftsperioden föreslås vara 1 juli – 30 juni med fakturering en gång per år för alla avgifterna.

Nivån på utfärdande- respektive annulleringsavgiften anpassas så att lika stora intäkter kommer från vardera avgiften. Nivån måste också anpassas efter myndighetens faktiska kostnader, vilket kan ske vid den tekniska justeringen.

9.3 Tidpunkt för avtalets tecknande anges vid överföring av certifikat i Cesar

För att öka transparensen kring priset föreslår Energimyndigheten att vid överföringar i Cesar anges, utöver priset per elcertifikat, även tidpunkt för avtalets tecknande. Informationen ska offentliggöras på Cesars hemsida och i NECS. Information om tidpunkten för när priset avtalades ger information till marknaden om huruvida transaktionspriset återspeglar ett aktuellt marknadspris eller om avtalet har ingåtts under tidigare år. Detta gör det lättare att förstå prisbilden på marknaden.

9.4 Författningsförslag

I det här kapitlet presenteras förslagen till författningsändringar i lagen (2011:1200) om elcertifikat samt förordningen (2011:1480) om elcertifikat.

9.4.1 Förslag 1. Förslag till höjd gräns om 1 200 MWh i 4 kap. 1 § 2, 4 lagen (2011:1200) om elcertifikat för när kvotplikten inträder

Nuvarande reglering	Förslag till ändring i nuvarande reglering
4 kap. 1§ Kvotpliktiga är 1. elleverantörer, 2. elanvändare som använder el som de själva producerat om mängden använd el uppgår till mer än 60 megawattimmar per beräkningsår och har producerats i en anläggning med en installerad effekt som är högre än 50 kilowatt, 3. elanvändare i den utsträckning de har använt el som de har importerat eller köpt på den nordiska elbörsen, 4. elproducenter som producerar el i ett nät som används utan stöd av nätkoncession, om mängden levererad el uppgår till mer än 60 megawattimmar per beräkningsår och om elen yrkesmässigt levereras vidare till användare som tar ut elen på samma nät, och 5. elintensiva industrier som har registrerats.	4 kap. 1§ Kvotpliktiga är 1. elleverantörer, 2. elanvändare som använder el som de själva producerat om mängden använd el uppgår till mer än 1 200 megawattimmar per beräkningsår och har producerats i en anläggning med en installerad effekt som är högre än 50 kilowatt, 3. elanvändare i den utsträckning de har använt el som de har importerat eller köpt på den nordiska elbörsen, 4. elproducenter som producerar el i ett nät som används utan stöd av nätkoncession, om mängden levererad el uppgår till mer än 1 200 megawattimmar per beräkningsår och om elen yrkesmässigt levereras vidare till användare som tar ut elen på samma nät, och 5. elintensiva industrier som har registrerats.

9.4.2 Förslag 2. Förslag till ändring i 4 kap. 5 § 7 och 2 i lagen (2011:1200) om elcertifikat, av vilken el som inte beaktas vid beräkning av kvotplikt

Nuvarande reglering	Förslag till ändring i nuvarande reglering
4 kap. 5 § Vid beräkning av kvotplikten beaktas inte el som 1. [...] 7. en elanvändare själv har producerat och använt, om den använda mängden el inte uppgår till mer än 60 megawattimmar per beräkningsår. Om kvotplikten för en elintensiv industri endast omfattar sådan el som inte ska beaktas enligt första stycket 3 eller 4 och övrig el inte överstiger 60 megawattimmar per år, beaktas inte heller den övriga elen vid beräkning av kvotplikten.	4 kap. 5 § Vid beräkning av kvotplikten beaktas inte el som 1. [...] 7. en elanvändare själv har producerat och använt, om den använda mängden el inte uppgår till mer än 1 200 megawattimmar per beräkningsår. Om kvotplikten för en elintensiv industri endast omfattar sådan el som inte ska beaktas enligt första stycket 3 eller 4 och övrig el inte överstiger 1 200 megawattimmar per år, beaktas inte heller den övriga elen vid beräkning av kvotplikten.

9.4.3 Förslag 3. Förslag till ändring av avgifter för kontoföring och registrering i elcertifikatregistret i förordningen (2011:1480) om elcertifikat

Nuvarande reglering	Förslag till ändring i nuvarande reglering
Avgifter för kontoföring och registrering i elcertifikatsregistret 15 § Kontoföringsmyndigheten ska för kontoföring och registrering av överlåtelser av elcertifikat ta ut avgifter i form av en årsavgift och en kontoavgift enligt 16 §. Förordning (2021:49). 16 § Den som har ett elcertifikatskonto ska betala 1. en årsavgift på 200 kronor för kontot, och 2. en kontoavgift på 0,03 kronor för varje registrerat elcertifikat. Förordning (2021:49). Kontoföringsmyndigheten ska beräkna kontoavgiften på det högsta antal elcertifikat som samtidigt varit registrerat på kontot under den tremånadersperiod (avgiftsperiod) som föregår avgiftsbeslutet. Den sammanlagda kontoavgiften ska avrundas till närmaste heltal kronor och tas ut endast om den sammanlagda avgiften för avgiftsperioden överstiger 50 kronor. Förordning (2021:49). 17 § Sökanden ska betala en ansökningsavgift på 100 kronor, om en ansökan om registrering enligt 3 kap. 6 § lagen (2011:1200) om elcertifikat inte har överförts elektroniskt.	Avgifter för kontoföring och registrering i elcertifikatregistret 15 § Kontoföringsmyndigheten ska för kontoföring och registrering av överlåtelser av elcertifikat ta ut avgifter enligt 16-19 §§. 16 § Den som har ett elcertifikatskonto ska betala en årsavgift på 200 kronor för kontot. 17 § Den som har ett elcertifikatkonto och som tilldelas elcertifikat ska betala en avgift på 0,05 kronor för varje elcertifikat som utfärdats till kontot. Den sammanlagda avgiften ska avrundas till närmaste heltal kronor och tas ut endast om den sammanlagda avgiften för avgiftsperioden överstiger 50 kronor. 18 § Den som har varit kvotpliktig under beräkningsåret ska betala en annulleringsavgift på 0,08 kronor för varje elcertifikat som efter tillsynsmyndighetens beslut om annullering enligt 4 kap. 10 § lagen (2011:1200) om elcertifikat ska annulleras på den kvotpliktiges elcertifikatkonto. Den sammanlagda avgiften ska avrundas till närmaste heltal kronor och tas ut endast om den sammanlagda avgiften överstiger 50 kronor. 19 § Sökanden ska betala en ansökningsavgift på 100 kronor, om en ansökan om registrering enligt 3 kap. 6 § lagen (2011:1200) om elcertifikat inte har överförts elektroniskt.

9.4.4 Förslag 4. Förslag till ändring av uppgifter som anges vid överföring av elcertifikat i lagen (2011:1200) om elcertifikat

Nuvarande reglering	Förslag till ändring i nuvarande reglering
3 kap. 3 § När ett elcertifikat har överlåtit ska kontoföringsmyndigheten efter ansökan från överlåtaren snarast registrera överlåtelsen på förvärvarens certifikatkonto. Kontoföringsmyndigheten ska även registrera försäljningspriset för elcertifikatet och ange tidpunkten för registreringen. Har förvärvaren ansökt om att det överlåtna certifikatet ska registreras på hans konto, ska en preliminär registrering av överlåtelsen göras på överlåtarens certifikatkonto, om registrering som avses i första stycket inte redan har skett. Kontoföringsmyndigheten ska därefter förelägga överlåtaren att yttra sig över ansökan inom två veckor från det att han fått del av föreläggandet. Om överlåtaren inte invänder mot ansökan inom denna tid eller gör invändning som uppenbart saknar fog, ska de överlåtna certifikaten registreras på förvärvarens konto. 3 kap. 16 § Kontoföringsmyndigheten ska fortlöpande offentliggöra information om överlåtelser av elcertifikat. Informationen ska avse tidpunkten för överlåtelsen, antalet överlåtna elcertifikat och priset för elcertifikaten. Myndigheten ska vidare fortlöpande offentliggöra dels det volymvägda medelvärdet av priset på elcertifikaten under de närmast föregående tolv månaderna, dels antalet elcertifikat som tilldelats elproducenter under samma period. [...]	3 kap. 3 § När ett elcertifikat har överlåtit ska överlåtaren snarast registrera överlåtelsen i elcertifikatregistret. Överlåtaren ska även registrera försäljningspriset för elcertifikatet, datum för avtal om överlåtelse och tidpunkten för registreringen. Har förvärvaren ansökt hos kontoföringsmyndigheten om att det överlåtna certifikatet ska registreras på hans konto, ska en preliminär registrering av överlåtelsen göras på överlåtarens certifikatkonto, om registrering som avses i första stycket inte redan har skett. Kontoföringsmyndigheten ska därefter förelägga överlåtaren att yttra sig över ansökan inom två veckor från det att han fått del av föreläggandet. Om överlåtaren inte invänder mot ansökan inom denna tid eller gör invändning som uppenbart saknar fog, ska de överlåtna certifikaten registreras på förvärvarens konto. 3 kap. 16 § Kontoföringsmyndigheten ska fortlöpande offentliggöra information om överlåtelser av elcertifikat. Informationen ska avse tidpunkten för överlåtelsen, antalet överlåtna elcertifikat, datum för avtal om överlåtelse och priset för elcertifikaten. Myndigheten ska vidare fortlöpande offentliggöra dels det volymvägda medelvärdet av priset på elcertifikaten under de närmast föregående tolv månaderna, dels antalet elcertifikat som tilldelats elproducenter under samma period. [...]

10 Behov av vidare utredning

Elcertifikatsystemet har på ett kostnadseffektivt sätt uppnått sitt mål gällande utbyggnad av förnybar el, och på så sätt uppfyllt sitt syfte. Det är önskvärt att även avsluta systemet på ett kostnadseffektivt sätt. Utifrån den samhällsekonomiska analysen är det osäkert om systemet är lönsamt att driva vidare i dess nuvarande form. Resultatet av den samhällsekonomiska analysen påverkas också av hur marknaden utvecklas under kommande år. Hittills har inga stora effekter av stoppet observerats och inte heller något agerande från marknadens aktörer, men det har bara gått några månader sedan stoppdatum.

Det finns också andra aspekter som påverkar den fortsatta driften av systemet. Den finns en tydlig nytta i signalvärdet av ett långsiktigt stödsystem som kan påverka trovärdigheten för statens satsningar. Aktörerna är beroende av förutsägbarhet för strategisk planering och lönsamhetsbedömningar. Även elkonsumenternas förtroende inför framtida stödsystem är viktigt att behålla. Att driva systemet vidare till 2035 innebär att elkonsumenten betalar för utbyggnad av förnybar el som skedde för flera år sedan, vilket kan anses omotiverat. Om elkonsumenten i huvudsak betalar för administration kan det ur deras synvinkel uppfattas som negativt.

10.1 Möjlighet att minska kostnaderna ytterligare med tidigare avslut

Att förenkla systemet enligt de förslag som spelades in till uppdraget, skulle på lång sikt kunna leda till minskade administrativa kostnader, men initialt skulle systemet bli mer resurskrävande. Rådande system är väletablerat och aktörerna på marknaden vet hur det fungerar. Vid stora förändringar skulle alla aktörer behöva informeras, nya system upprättas och lagar ändras. En ny utformning av systemet skulle behöva kompensera för dessa kortsiktiga kostnader på de återstående åren. Det kan också krävas en omprövning av godkännandet för statsstöd om systemet skulle genomgå stora förändringar.

10.1.1 *Förändringar i elcertifikatsystemet kan på nytt väcka frågan om statligt stöd*

Elcertifikatsystemet anses inte av Sverige som ett statligt stöd. Baserat på kommissionens beslut de senaste åren är det sannolikt att kommissionen skulle anse att det svenska elcertifikatsystemet utgjorde ett statligt stöd om de prövade systemet idag. Vi bedömer att det inte finns någon risk för att elcertifikatsystemet skulle prövas av kommissionen på nytt. Det är däremot möjligt att förändringar i elcertifikatsystemet aktualiserar en prövning i framtiden. Det finns därför skäl att vara restriktivt med större förändringar av elcertifikatsystemets funktion. Att tidigare lägga systemets avslut är en större förändring och därför behöver bedömning om statsstöd också utredas i samband med en sådan utredning.

10.1.2 Tidigarelagt avslut med kompensation kan utgöra ett statligt stöd

Fler av aktörernas inspel uttrycker önskan om ett tidigarelagt avslut av systemet. Ofta tillsammans med förslaget om ersättning till producenter för förlorade intäkter. Hur denna kompensation skulle vara utformad och på vilken nivå den skulle ligga på är inte givet. Energimyndigheten anser att lagstiftningen kring statsstöd kan påverka möjligheten att kunna betala ut kompensation. Utfärdandet av elcertifikat till producenter ansågs inte av kommissionen utgöra ett statligt stöd eftersom det inte var fråga om statliga medel. En annan svårighet med förslaget är att gynnande beslut om tilldelning i 15 år skulle behöva återtas. Även detta är oklart om det går att genomföra juridiskt.

10.1.3 Att förkorta systemet skulle kunna vara en förändring som gör jobbet samt behåller systemets funktion

Att avsluta systemet i förtid genom att komprimera den kvarvarande kvotkurvan är annan föreslagen ändring som aktörerna spelat in. Att förkorta systemet skulle spara administrativa kostnader. Ju mer det förkortas desto mindre administration krävs. Men om en förkortning innebär att aktörerna inte får de elcertifikat de har rätt till, kan det bli en fråga om att kompensera dem för uteblivna intäkter.

Ett alternativ kan vara att förkorta systemet men samtidigt tilldela alla elcertifikat och annullera i enlighet med uppsatta mål. Detta skulle kunna göras genom att tilldela exempelvis två elcertifikat per megawattimme, halvera tiden som återstår av systemet och flytta kvoterna för de år som systemet kortas ner med. Det skulle innebära att producenterna får de elcertifikat de har rätt till, men tilldelat tidigare. Det innebär också att efterfrågan tidigare läggs genom omfördelning av kvoterna. Eftersom systemets funktion bibehålls behövs troligen ingen omprövning kring statsstöd. Men även detta alternativ kräver vidare utredning. En aspekt är att bedöma när systemet kan avslutas. Myndigheten har inte tillgång till de avtal som är tecknade på marknaden och vet inte hur långt fram i tiden de sträcker sig. Även i denna lösning behöver det utredas vidare vad det innebär juridiskt att tidigare lägga tilldelning och inte till fullo uppfylla beslut om tilldelning i 15 år.

10.2 Energimyndighetens förslag till vidare utredning

Energimyndigheten föreslår att NVE och Energimyndigheten utreder om, hur och när systemet kan kortas ner, där relevanta frågor utreds i respektive land.

Bilaga 1 Fastighetsskatt för kraftproduktionsanläggningar

Elproduktionsenheter i form av vindkraftverk, vattenkraftverk och värmekraftverk ska betala fastighetsskatt. För vatten- och värmekraftverk är fastighetskatten 0,5 procent av taxeringsvärdet och för vindkraft 0,2 procent av taxeringsvärdet.¹⁷ Taxeringsvärdet är det samlade värdet av fastigheten och beräknas utifrån vissa värdefaktorer som exempelvis normalårsproduktion och ålder. Handeln med elcertifikat påverkar värderingen på fastigheten och ingår därför också i taxeringsvärdet. Värdeinverkan från elcertifikaten på fastighetsskatten beräknas på olika sätt för vatten-¹⁸ och värmekraftverk¹⁹ respektive för vindkraftverk.²⁰

Till följd av de låga priserna på elcertifikat riskerar elcertifikatens värdeinverkan på fastighetsskatten överskrida intäkterna från försäljning av elcertifikaten. Anledningen är att medelpriset på elcertifikat fastställdes utifrån historiska priser vid den allmänna fastighetstaxeringen 2019, som då var betydligt högre än idag. Det fastställda värdet kommer att gälla fram till kommande allmänna fastighetstaxering år 2025.²¹

De producenter som väljer att lämna systemet i förtid kommer inte att kunna undvika värdeinverkan för elcertifikat på fastighetsskatten. Att återkalla tilldelningen av elcertifikat utgör inte skäl för ny taxering enligt 16 kap. Fastighetstaxeringslag (1979:1152) och producentens beslut att återkalla tilldelningen beaktas därför inte vid ny taxering.

Detta har bekräftats vid kontakt med Skatteverket, som förklarar det enligt följande. En anläggning som tidigare tilldelats elcertifikat förutsätts vid tilldelningstillfället uppfylla de särskilda förutsättningar som krävs under hela tilldelningsperioden. Det innebär att om en sådan anläggning fortsatt uppfyller de särskilda förutsättningar som anges i bestämmelserna i Lag (2011:1200) om elcertifikat, så ska en tilldelning av elcertifikat beaktas vid fastighetstaxeringen, oavsett om en elproducent återkallar elcertifikatet i förtid eller inte. För vindkraftverk beaktas tilldelning av elcertifikat i riktvärdeangivelsen²² och en nedjustering av taxeringsvärdet ska därmed inte göras vid återkallelse på begäran av en elproducent. För vatten- och värmekraftverk beaktas tilldelning av elcertifikat genom en plusjustering av taxeringsvärdet och denna justering ska därmed vara oförändrad vid återkallelse på begäran av en elproducent.

¹⁷ SKV 296, utgåva 27 (år 2019), sid 16.

¹⁸ 1 kap. 25 a §, Fastighetstaxeringsförordning (1993:1199) samt 7 kap. 5§ Fastighetstaxeringslag (1979:1152)

¹⁹ 1 kap. 34 c § Fastighetstaxeringsförordning (1993:1199) samt 7 kap. 5§ Fastighetstaxeringslag (1979:1152)

²⁰ 1 kap. 34 f § Fastighetstaxeringsförordning (1993:1199)

²¹ 1 kap.7 § Fastighetstaxeringslag (1979:1152)

²² 1 kap. 34 f § Fastighetstaxeringsförordning (1993:1199)

Bilaga 2 Underlagsrapport: Aktörernas administrativa kostnader kopplat till elcertifikatsystemet

Innehåll

Förord	42
Sammanfattning	42
B2.1 Bakgrund	43
B2.1.1 Uppdraget	43
B2.1.2 Enkätundersökning om administrativa kostnader	43
B2.2 Resultat av enkäten	44
B2.2.1 Kvalitetsgranskning av enkätsvaren	44
B2.2.2 Sammanlagd bedömning av underlaget	46
B2.2.3 Sammanställning av arbetstid per aktörsgrupp	46
B2.2.4 Jämförelse mellan olika aktörer	47
B2.2.5 Övriga resultat av enkäten och kommentarer	48
B2.3 Beräknade kostnader för administrativt arbete	49
B2.3.1 Beräkningsmetodik kostnader	49
B2.3.2 Sammanställning av kostnader per aktörsgrupp	50
B2.3.3 Elintensiv industri	51
B2.4 Jämförelse mellan kostnader och intäkter	53
B2.4.1 Aktörernas totala kostnader kopplat till elcertifikat	53
B2.4.2 Marknadspris för elcertifikat	54
B2.4.3 Kostnad som överförs till slutkunden	55
Förord	61

Förord

Energimyndigheten och Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har genom regeringsuppdraget Kontrollstation 2023 fått i uppdrag att följa elcertifikatmarknadens funktion och utreda om det finns behov av åtgärder för att marknaden ska fungera väl även efter införandet av stoppdatum. Som ett underlag för det fortsatta arbetet och den slutgiltiga rapporten publiceras denna underlagsrapport, som omfattar resultatet av en enkätundersökning avseende marknadsaktörernas administrativa arbete kopplat till elcertifikatsystemet. Syftet med att publicera rapporten är att ge möjlighet för marknadens aktörer att lämna sina synpunkter på innehållet och komplettera myndigheternas bild/beskrivning över läget. Vår fortsatta analys kommer att grundas på resultatet i denna rapport och eftersom enkätsvaren inte är heltäckande är det viktigt att få in kompletterande uppgifter och synpunkter.

Inom kontrollstationen har tidigare publicerats två underlagsrapporter. En som omfattar en analys av kvotpliktsavgiften och de problem som vi ser, samt olika alternativa sätt att beräkna kvotpliktsavgiften. Och en som omfattar avgiftsstrukturen i det svenska kontoföringssystemet Cesar.

Sammanfattning

Energimyndigheten och NVE publicerar denna underlagsrapport för att ge möjlighet för aktörer att lämna synpunkter på underlaget inför den fortsatta analysen inom Kontrollstation 2023. Vår fortsatta analys kommer att grundas på resultatet i denna rapport och eftersom underlaget från enkätsvaren är begränsat är det viktigt att få in kompletterande uppgifter och synpunkter.

Elcertifikatpriserna förväntas bli låga och stabila framöver, vilket gör att aktörernas administrativa kostnader kopplat till elcertifikat kommer få en allt större betydelse. Som en del i underlaget för Kontrollstation 2023 innehåller denna underlagsrapport en redogörelse för de svar som lämnats på en enkätundersökning. Enkätundersökningen omfattar administrativa kostnader kopplat till elcertifikat och har genomförts av Sweco under november 2021 på uppdrag av Energimyndigheten.

I enkäten efterfrågades den arbetstid som lades år 2020 på uppgifter kopplade till elcertifikatsystemet. De administrativa kostnaderna har sedan beräknats utifrån den arbetstid som aktörerna har angett i enkäten. Den beräknade kostnaden har också relaterats till det antal elcertifikat som respektive aktör hanterar, det vill säga mängd tilldelade elcertifikat eller antal elcertifikat i kvotplikt, för att få fram aktörernas administrationskostnad per elcertifikat.

Enkäten skickades ut till alla kvotpliktiga aktörer i Sverige och Norge, samt alla producenter i Norge. Av de svenska producenterna skickades enkäten endast till de producenter med en elproduktion över eller lika med 500 MWh ut. Totalt har 225 svar kunnat användas i analysen vilket ger en svarsfrekvens på 14 procent. Sett till antalet elcertifikat som de svarande hanterar så täcker svaren en större andel av alla elcertifikat, 28 procent för producenter och 50 procent för kvotpliktiga. I systemet är det ett fåtal större aktörer som står för majoriteten av elproduktionen respektive kvotplikten. Tar man hänsyn till detta ökar tillförlitligheten till resultatet.

Resultatet visar att arbetstiden kopplat till elcertifikatsystemet ökar med antalet elcertifikat som aktörerna hanterar, större aktörer har angett fler arbetstimmar. När kostnaden för arbetstiden beräknas per elcertifikat så visar det att de minsta aktörerna har den högsta kostnaden per elcertifikat. Elproducenter har de lägsta kostnaderna för administration per elcertifikat. Kvotpliktiga har högre kostnader troligen beroende på mer administration bland annat i form av den årliga kvotpliktsdeklarationen.

B2.1 Bakgrund

Inom ramen för den gemensamma svensk-norska elcertifikatmarknaden genomförs det med jämna mellanrum så kallade kontrollstationer. Inom kontrollstationerna ska gemensamma utredningar och diskussioner mellan parterna utföras för att värdera behovet av eventuella ändringar eller justeringar i regelverket om elcertifikat.

B2.1.1 Uppdraget

Energimyndigheten fick i februari 2021 i uppdrag av Infrastrukturdepartementet att följa elcertifikatmarknadens funktion samt utreda om det finns behov av åtgärder för att marknaden ska fungera väl även efter stoppdatumet²³, kontrollstation 2023 för elcertifikatsystemet. NVE (Norges vassdrags- och energidirektorat) har fått motsvarande uppdrag av Olje- och energidepartementet. Inom uppdraget ingår att identifiera eventuella marknadsproblem som kan uppstå efter stoppdatum och analysera de administrativa kostnaderna för att upprätthålla systemet fram till dess att det avslutas, samt vid behov föreslå lämpliga åtgärder.

Elcertifikatpriserna förväntas bli låga och stabila framöver, vilket gör att aktörernas administrativa kostnader kopplat till elcertifikat kommer få en allt större betydelse. Som en del i underlaget för Kontrollstation 2023 innehåller denna underlagsrapport en redogörelse för de svar som lämnats på en enkätundersökning som genomförts av Sweco under november 2021 på uppdrag av Energimyndigheten. Enkätundersökningen innefattar frågor om administrativa kostnader kopplat till elcertifikat.

B2.1.2 Enkätundersökning om administrativa kostnader

För att ta reda på vilka administrativa kostnader som olika aktörer har, skickades en enkät ut till svenska och norska aktörer. De frågor som ställdes i enkäten redovisas i bilaga 1. I enkäten efterfrågades den arbetstid som lades år 2020 på uppgifter kopplade till elcertifikatsystemet. Som exempel kan det vara följande uppgifter:

- deklARATION av kvotplikt
- strategiskt arbete kring försäljning, inköp, priser, avtal
- mäklarkostnader
- riskhantering
- informationshantering

²³ Regeringsbeslut I2021/00669 Uppdrag att följa marknadens funktion och analysera elcertifikatsystemets kostnader inför en kontrollstation 2023

- framtagning av elcertifikatavgift till slutkund
- omprövning av elintensiv industri
- överföringar och administration i Cesar/NECS

Vi bad även respondenterna att ange hur stor andel av timmarna som läggs på uppgifter av löpande/operativ karaktär respektive andelen av mer strategisk karaktär. Med den operativa arbetstiden avses den tid som går åt för exempelvis deklaration av kvotplikt, överföringar i Cesar, informationshantering och omprövning elintensiv industri. Den strategiska arbetstiden avser den tid som läggs på inköp och försäljning av elcertifikat, arbete med avtal, riskhantering med mera.

Enkäten skickades ut till alla kvotpliktiga aktörer i Sverige och Norge, samt alla producenter i Norge. Av de svenska producenterna valdes de med elproduktion över eller lika med 500 MWh ut. Anledningen till att vi inte frågade alla mindre producenter är att vi redan känner till att de redan har dålig eller ingen lönsamhet räknat med dagens marknadspriser på elcertifikat.

Kontaktuppgifter till norska aktörer hämtades från kontoföringssystemet NECS och för svenska aktörer valdes kontaktuppgifter som angetts i samband med den senaste ansökan eller i den senaste kvotpliktsdeklarationen.

Enkäten skickades till totalt 1 665 mejladresser, och nådde totalt 957 svenska och 559 norska respondenter, efter att studsar räknats bort. Totalt fick vi in 473 svar på första frågan. När man sen har gått vidare till andra frågan har antalet sjunkit till 335 totalt. Räknar man endast de svar som vi kan använda i analysen, det vill säga de som har svarat på frågan om antal tilldelade elcertifikat och/eller kvotplikt samt total arbetstid, återstår 225 svar. Det ger en svarsfrekvens på 14 procent. Sett till antalet elcertifikat som de svarande hanterat så täcker svaren en större andel, 28 procent för producenter och 50 procent för kvotpliktiga. I systemet är det ett fåtal större aktörer som står för majoriteten av elproduktionen respektive kvotplikten. Tar man hänsyn till detta ökar tillförlitligheten till resultaten.

Enkätsvaren har bearbetats av Sweco och en sammanställning av anonyma svar har lämnats vidare till Energimyndigheten.

B2.2 Resultat av enkäten

I det här kapitlet redovisas hur enkätsvaren bearbetades och granskades och hur de administrativa kostnaderna beräknades utifrån enkätsvaren. Slutligen presenteras en sammanställning av de inkomna enkätsvaren.

B2.2.1 Kvalitetsgranskning av enkätsvaren

Svaren på enkäten behövde bearbetas innan de kunde användas för beräkning av olika aktörsgruppers administrativa kostnader. Enkätsvaren jämfördes också med de uppgifter vi har om storlek på aktörer i registret för att se om svaren kan förväntas vara representativa för alla aktörer.

B2.2.1.1 Indelning i aktörsgrupper

I enkäten fick aktörerna välja vilken av följande aktörsgrupper som de tillhör i huvudsak:

- Elleverantör
- Elproducent
- Elintensiv industri
- Kvotpliktig elanvändare
- Nettsällskap

Endast ett alternativ kunde väljas. Svaren på resterande frågor i enkäten hänger tyvärr inte alltid ihop med den aktörsgrupp som de svarande valde. Vald aktörsgrupp stämmer inte heller alltid med aktörsgrupp som finns i vårt register. Det kan bero på att den kontaktperson som vi har mejlat enkäten till svarar för flera olika bolag inom en koncern, har missuppfattat frågan eller svarat felaktigt.

En del svarande har angett både ett antal elcertifikat de har i kvotplikt och ett antal tilldelade elcertifikat. Det kan vara de elleverantörer som även är elproducenter samt de som är kvotpliktiga elanvändare. De elleverantörer som också är producenter kunde i enkäten välja antingen "Elleverantör" eller "Elproducent", inte både och.

Osäkerheten kring vilken aktörsgrupp de svarande faktiskt tillhör har försvårat indelningen och kvalitetsgranskningen av svaren. För att förenkla har indelningen gjorts enligt följande, baserat på de svar som har lämnats i enkäten:

1. Elproducent – dessa har i enkäten angett ett högre antal tilldelade elcertifikat än antal certifikat i kvotplikt, men inte angett antal MWh el till industriell process.
2. Elleverantör – dessa har i enkäten angett ett högre antal elcertifikat i kvotplikt än antal tilldelade elcertifikat, eller lika många elcertifikat i kvotplikt som tilldelade. De har inte angett antal MWh el till industriell process.
3. Elintensiv industri – dessa har i enkäten angett antal MWh el till industriell process.

B2.2.1.2 Jämförelse av enkätsvar med kontoföringsregistren

Enkätsvaren jämfördes med aktörer i kontoföringsregistren för att veta hur många aktörer som svarade och om svaret är representativt. Resultatet av jämförelsen nedan visar att det i högre grad är de större aktörerna i elcertifikatsystemet som har lämnat svar på enkäten.

Elproducenter

För svenska aktörer skickades enkäten bara till elproducenter med en normalårsproduktion på 500 MWh eller mer. De jämförs här med producenter i kontoföringsregistret som har en normalårsproduktion större eller lika med 500 MWh och inte är kvotpliktiga. Utdrag ur kontoföringsregistren gjordes december 2021 och det kan därför ha tillkommit eller försvunnit producenter sedan enkäten besvarades.

Antalet producenter som har svarat är 9 procent jämfört med dem som finns i registren och den mängd tilldelade certifikat som de hanterar motsvarar 25 procent av totalt tilldelade. Totalt sett är det alltså fler av de större producenterna som har lämnat svar på enkäten jämfört med producenter i registren motsvarande år.

Tabell B2-1. Svenska och norska enkätsvar jämfört med registren (svenska CESAR och norska NECS) – samtliga elproducenter

	Producenter som svarat på enkäten	Producenter i kontoföringsregistren
Antal producenter	121	1 418
Medel (antal tilldelade elcertifikat)	132 764	45 296
Standardavvikelse (antal tilldelade elcertifikat)	450 598	171 168
Totalt antal tilldelade certifikat	16 064 422	64 229 739

Kvotpliktiga

Elleverantörer och elintensiv industri har jämförts med samtliga kvotpliktiga i registren. Det är 14 procent av de kvotpliktiga som har svarat på enkäten, och de står för 48 procent av kvotplikten. Även gällande de kvotpliktiga är det totalt sett fler av de större aktörerna som har lämnat svar på enkäten jämfört med vad som fanns i registren år 2020.

Tabell B2-2. Svenska och norska enkätsvar jämfört med registren (svenska CESAR och norska NECS) – samtliga kvotpliktiga

	Kvotpliktiga som svarat på enkäten	Samtliga kvotpliktiga i kontoföringsregistren
Antal kvotpliktiga aktörer	158	1 129
Medel (antal elcertifikat i kvotplikt)	115 764	34 080
Standardavvikelse (antal elcertifikat i kvotplikt)	368 848	179 443
Totalt antal elcertifikat i kvotplikt	18 290 682	38 475 964

B2.2.2 Sammanlagd bedömning av underlaget

14 procent är en låg svarsfrekvens och svaren har i högre grad har kommit från större aktörer. Det innebär en risk att resultatet inte speglar situationen för alla aktörer i systemet. Till exempel, om de mindre aktörerna skulle ha högre kostnader kan resultatet ge en underskattning av aktörernas genomsnittliga kostnader, eftersom de mindre aktörerna inte har svarat på enkäten i lika stor utsträckning.

Den låga svarsfrekvensen minskar ytterligare resultatets tillförlitlighet. Sett till antalet aktörer har hela 86 procent inte bidragit till resultatet. Sett till antalet elcertifikat täcker dock svaren en större andel, 28 procent för producenter och 50 procent för kvotpliktiga. I systemet är det ett fåtal större aktörer som står för majoriteten av elproduktionen respektive kvotplikten, se bilaga 2. Tar man hänsyn till detta ökar tillförlitligheten till resultatet och skevheten minskar i jämförelse med hela populationen.

B2.2.3 Sammanställning av arbetstid per aktörsgrupp

I enkäten har respondenterna ombetts att ange den totala arbetstiden för uppgifter kopplat till elcertifikatsystemet under år 2020. De ombads även ange hur stor andel av arbetstimmarerna som lades på uppgifter av mer operativ karaktär respektive mer strategiska uppgifter, se frågor i bilaga 1.

För att kunna visa på skillnaderna mellan stora och små aktörer har resultatet delats in efter aktörernas storlek enligt följande:

- Liten – färre än 5 000 elcertifikat i tilldelning och/eller kvotplikt
- Medel – mellan 5 000 och 100 000 elcertifikat i tilldelning och/eller kvotplikt
- Stor – fler än 100 000 elcertifikat i tilldelning och/eller kvotplikt

Tabell B2-3. Sammanställning av enkätsvar per aktörsgrupp för svenska och norska aktörer. Arbetstiden avser år 2020.

		Antal aktörer	Arbetstid medel per aktör (h)	Total arbetstid för alla svarande (h)	Andel operativt (%)	Andel strategiskt (%)
Producent	liten	26	11	290	67 %	33 %
	medel	68	30	2 028	50 %	50 %
	stor	27	204	5 500	41 %	59 %
Kvotpliktig	liten	38	17	651	62 %	38 %
	medel	51	59	3 020	54 %	46 %
	stor	28	415	11 625	68 %	32 %
Elintensiv industri	liten	39	14	542	79 %	21 %
	medel	2	77	153	75 %	25 %
	stor	0				

B2.2.4 Jämförelse mellan olika aktörer

När alla aktörsgrupper jämförs ser man att de som i genomsnitt uppgett att de lägger mest arbetstid på hanteringen av elcertifikat är de stora aktörerna. De som ligger allra högst är stora kvotpliktiga aktörer. De största kvotpliktiga är elleverantörer och de har mer administration än producenter i form av deklaration av kvotplikt, beräkning av elcertifikatavgift till kund mm. De som uppgett att de lägger minst tid i genomsnitt är små elproducenter. Ju mindre elproducent desto mindre finns att tjäna på elcertifikat, och därmed finns incitament att ägna sig åt en så liten mängd administration som möjligt. Överlag lägger mindre aktörer mer tid på operativa arbetsuppgifter och mindre tid på strategiska arbetsuppgifter. För en större producent eller kvotpliktig omsätts mer pengar kopplat till elcertifikat och därmed finns mer incitament att lägga tid på utökat strategiskt arbete med försäljning och inköp.

Kvotpliktiga lägger generellt mer tid på operativt arbete jämfört med producenter. Den grupp som avviker från det resonemanget är gruppen ”kvotpliktig – medel” som har angett en mindre operativ andel än ”producenter – medel”. Att det finns de som är både kvotpliktiga och producenter kan vara en förklaring till denna variation. Cirka 30 procent av de svarande i båda grupperna ”Kvotpliktig” respektive ”Producent” har angett både kvotplikt och tilldelning.

Den aktörsgrupp som uppgett att de i genomsnitt lägger mest tid på operativa uppgifter är elintensiv industri. Det kan förklaras av att de både gör den årliga deklarationen och även omprövas vart tredje år.

B2.2.4.1 Elintensiv industri

Till skillnad från övriga kvotpliktiga aktörer så skiljer sig denna aktörsgrupp då de har eget intresse i att vara registrerade som kvotpliktiga i och med att de då inte behöver betala elcertifikatsavgift för el använd till den industriella processen. För den här aktörsgruppen är det därför inte relevant att jämföra de administrativa kostnaderna mot antalet elcertifikat. Istället jämförs de administrativa kostnaderna mot den kostnad de kan undvika genom sin kvotplikt. Den kostnaden relaterar i sin tur till mängden använd el i den industriella processen. I tabell B2-4 relaterar indelningen i kategorierna liten, medel och stor till mängden el som används i den industriella processen. Liten – mindre än 5 000 MWh el till industriell process, medel – mellan 5 000 och 100 000 MWh el till industriell process, stor – mer än 100 000 MWh el till industriell process.

Tabell B2-4. Arbetstid med storlekskategorier relaterat till el använd i den industriella processen.

		Antal aktörer	Arbetstid medel per aktör (h)	Summa arbetstid för alla svarande (h)	Andel operativt (%)	Andel strategiskt (%)
Elintensiv industri	liten	10	9	88	82 %	18 %
	medel	20	18	366	79 %	21 %
	stor	11	22	241	76 %	24 %

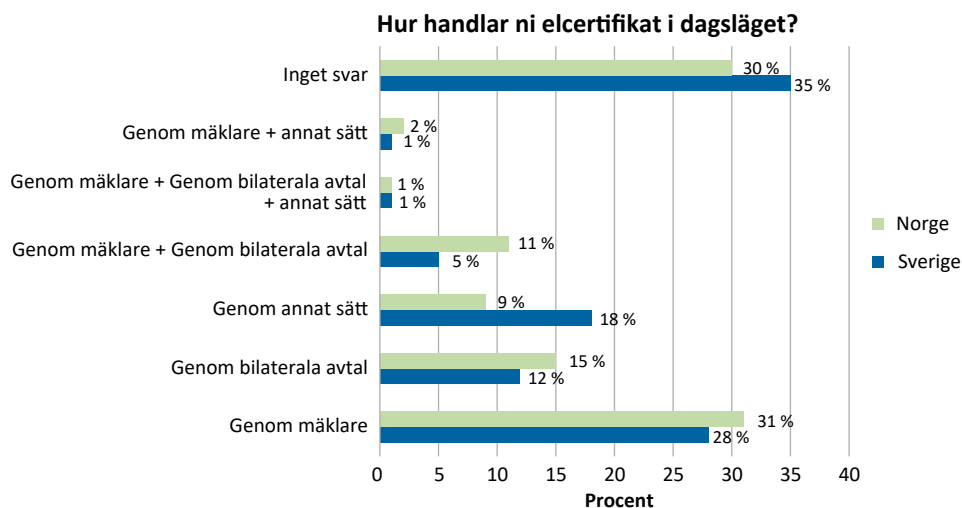
B2.2.5 Övriga resultat av enkäten och kommentarer

I enkäten efterfrågades också hur aktörerna handlade med elcertifikat. Aktörerna hade också möjlighet att lämna kommentarer och synpunkter i ett fritextfält.

B2.2.5.1 Handel med elcertifikat

I enkäten ställdes frågan om hur aktörer handlade elcertifikat år 2020. Resultatet visar att majoriteten av dem som svarade handlade genom mäklare både i Sverige (28 procent) och i Norge (31 procent). I Sverige uppgav 18 procent av aktörerna att de handlade på ett annat sätt. I Norge handlade 15 procent av aktörerna via bilaterala avtal. Sedan fanns det aktörer som handlade genom en kombination av dessa avtal.

Ett stort antal av aktörer som svarade på enkäten svarade inte på frågan, 30 procent i Norge och 35 procent i Sverige.



Figur B2-1. Handel med elcertifikat

B2.2.5.2 Synpunkter från aktörer

I enkäten fanns möjlighet att lämna synpunkter vilket totalt 58 aktörer gjorde. Majoriteten av kommentarerna uttryckte missnöje över hur elcertifikatsystemet har utvecklats. Några av de nackdelar med systemet som lyftes fram var höga administrativa kostnader, låga priser på elcertifikaten samt låg nytta med systemet. Vissa aktörer anser att systemet bör avvecklas eller förenklas och att investerare bör kompenseras. Några önskade bättre användarvänlighet i Cesar och på Mina sidor (Energimyndighetens e-tjänst).

B2.3 Beräknade kostnader för administrativt arbete

De administrativa kostnaderna har beräknats utifrån den arbetstid som aktörerna har angett i enkäten. Här redovisas de beräknade kostnaderna per aktörsgrupp och aktörernas storlek. Den beräknade kostnaden har också relaterats till det antal elcertifikat som respektive aktör hanterar, det vill säga tilldelade elcertifikat eller antal elcertifikat i kvotplikt, för att få fram aktörernas administrationskostnad per elcertifikat.

B2.3.1 Beräkningsmetodik kostnader

Timkostnaden antogs till 1 000 kr per timme i kostnadsberäkningarna. Kostnaden per elcertifikat beräknades enligt följande formel:

$$\text{Kostnad per elcertifikat} = \frac{\text{Totala arbetstiden} * \text{timkostnad}}{\text{SUMMA av kvotplikt och tilldelade elcertifikat}}$$

En aktör som har kvotplikt och tilldelning kan välja att använda tilldelade elcertifikat för att uppfylla kvotplikten och för dem skulle det vara mer rättvisande att räkna på max av tilldelning och kvotplikt. Men är det en större aktör så kan det finnas anledning att sälja tilldelade elcertifikat och sedan köpa till ett lägre pris. I det fallet blir summan av tilldelning och kvotplikt mer rättvisande i beräkningarna.

För kostnaden per elcertifikat beräknades också ett viktat medelvärde enligt följande.

Viktat medelvärde

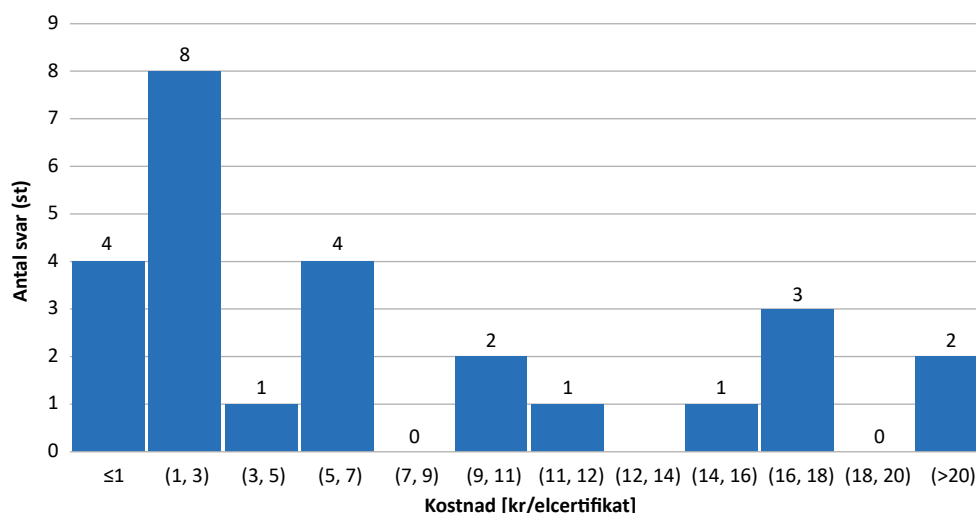
$$= \frac{\left(\text{kostnad} \frac{\text{kr}}{\text{elcert}} \text{aktör 1} \right) * (\text{antal elcertifikat}) + \left(\text{kostnad} \frac{\text{kr}}{\text{elcert}} \text{aktör 2} \right) * (\text{antal elcertifikat}) + \dots}{\text{SUMMA antal elcertifikat}}$$

Det är alltså antal elcertifikat som är vikten, ju fler elcertifikat en aktör hanterar desto större betydelse har den aktörens kostnad (kr/elcert) i det viktade medelvärdet. Det viktade medelvärdet tar mer hänsyn till de större aktörernas kostnad per elcertifikat. Både gällande tilldelning av elcertifikat och kvotplikt så är det ett fåtal större aktörer som står för den stora andelen av tilldelningen respektive kvotplikten (se bilaga 2).

B2.3.2 Sammanställning av kostnader per aktörsgrupp

Resultatet visar en skev fördelning av kostnaderna. De flesta hamnar under 10 kr/elcertifikat medan några avviker tydligt från den stora mängden. För producenter har kostnader över 50 kr per elcertifikat hanterats som avvikande. Två aktörer ligger över gränsen, varav den ena över 1 000 kr/elcertifikat. För kvotpliktiga har kostnader över 100 kr/elcertifikat hanterats som avvikande. Där finns 13 st med kostnader på 100–3 600 kr/certifikat. Alla avvikande svar finns i gruppen ”liten”.

Om man ser på resultatet för respektive storleksgrupp, liten, medel, stor, ser man att spridningen är stor. Av den anledningen är det mer rättvisande att beräkna medianvärdet än medelvärdet för respektive aktörsgrupp. De avvikande värdena har tagits bort vid beräkningen av medianvärdet eftersom de inte är representativa för populationen.



Figur B2-2. Antal producenter i gruppen ”liten” inom olika intervall för administrativ kostnad (kr/elcertifikat) år 2020.

I följande tabell redovisas medianen och även det viktade medelvärdet. Det viktade medelvärdet ger en bild av de större aktörernas kostnad per elcertifikat. Både gällande tilldelning av elcertifikat och kvotplikt så är det ett fåtal större aktörer som står för den stora andelen av tilldelningen respektive kvotplikten (se bilaga 2).

Tabell B2-5 Beräknad kostnad för administrativt arbete år 2020. Medianen för gruppen "liten" samt för alla är beräknad när avvikande värden har tagits bort.

		Mediankostnad per grupp (kr/cert)	Mediankostnad alla (kr/cert)	Viktat medelvärde (kr/cert)
Producent	liten	3	1,0	0,5
	medel	1,0		
	stor	0,2		
Kvotpliktig	liten	7	1,2	0,8
	medel	1,2		
	stor	0,3		

Överlag är det de minsta aktörerna som har de högsta administrativa kostnaderna beräknat per elcertifikat. Det beror sannolikt på att de små aktörerna har samma administrativa moment som de stora aktörerna, så som att deklarerar varje år, hantera elcertifikat i Cesar, avtal om köp och försäljning osv. Deras kvotplikt respektive tilldelning är dock låg, varför kostnaden per certifikat blir hög. Kvotpliktiga små aktörer har angett de allra högsta kostnaderna.

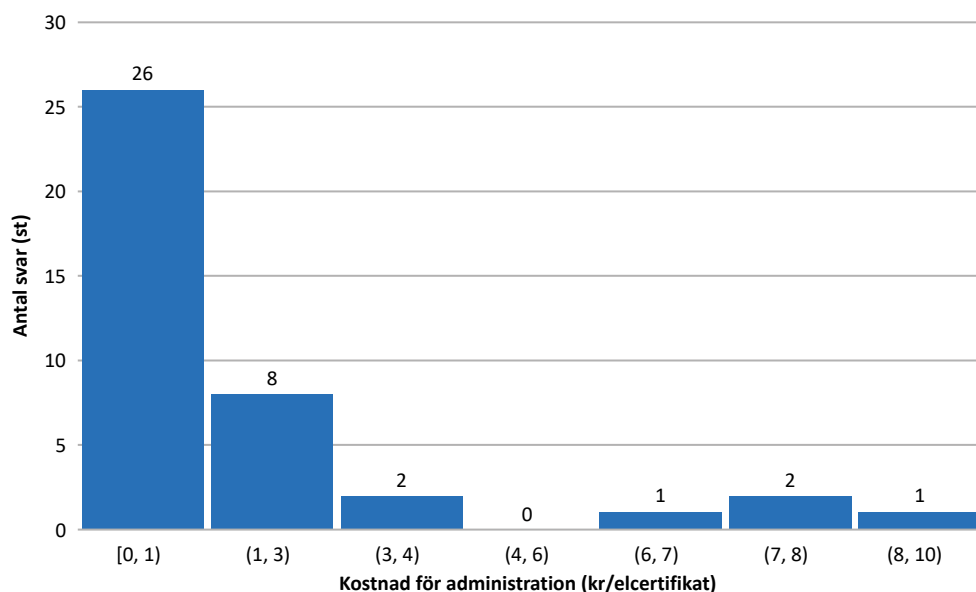
För grupperna medel och stor är kostnaderna något högre för de kvotpliktiga, men i princip de samma för producenter och kvotpliktiga. 30 procent av båda grupperna har angett både kvotplikt och produktion vilket kan bidra till att grupperna har likvärdiga kostnader.

I Tabell B2-5 beräknas kostnaden per elcertifikat på summan av tilldelning och kvotplikt, vilket då skulle ge en rättvis bild för de som handlar med tilldelade elcertifikat och till sin kvotplikt. För de som använder tilldelade elcertifikat till kvotplikten kan det däremot ge en underskattning av kostnaderna. I det fallet så dubbelräknas elcertifikaten när man summerar dem, och att räkna på max av kvotplikt och tilldelning skulle kunna ge en mer rättvisande bild. Det går dock inte att veta hur gruppen aktörer som är både kvotpliktiga och elproducenter hanterar sina elcertifikat.

B2.3.3 Elintensiv industri

För elintensiv industri är det mer relevant att jämföra de administrativa kostnaderna mot den kostnad de kan undvika genom sin kvotplikt. Den kostnaden relaterar i sin tur till mängden använd el i den industriella processen.

Det finns ett avvikande svar i underlaget där kostnaden per MWh el är över 300 kr, övriga svar anger en kostnad på under 10 kr/MWh el. För kostnader under 10 kr finns också spridning i resultatet. Av den anledningen är det mer rättvisande att beräkna medianvärdet. Det avvikande svaret har tagits bort vid beräkning av medianen.



Figur B2-3. Antal elintensiv industri inom olika intervall för administrativ kostnad (kr/MWh el till industriell process) år 2020. Det avvikande värdet över 300 kr/certifikat har tagits bort.

I följande tabell redovisas mediankostnaden relaterat till mängden el använd i den industriella processen. Även indelningen i kategorierna liten, medel och stor relaterar till el använd i den industriella processen, liten – mindre än 5 000 MWh el till industriell process, medel – mellan 5 000 och 100 000 MWh el till industriell process, stor – mer än 100 000 MWh el till industriell process.

Tabell B2-6 Kostnad för administration relaterat till el använd i den industriella processen. Medianen för gruppen "liten" samt för alla är beräknad när avvikande värden har tagits bort.

		Mediankostnad per grupp (kr/MWh)	Median alla (kr/MWh)	Viktat medel (kr/MWh)
Elintensiv industri	liten	2,2	0,4	0,1
	medel	0,5		
	stor	0,02		

Jämför man dessa kostnader med elcertifikatavgiften så är kostnaden för administration låg för den här gruppen. Den genomsnittliga elcertifikatavgiften för 2020 var 1,8 öre/kWh (18 kr/MWh).

B2.4 Jämförelse mellan kostnader och intäkter

Enkätsvaren ger en indikation om hur stora administrationskostnaderna är för de olika aktörerna. Men aktörerna har även andra kostnader kopplat till elcertifikatsystemet. I det här avsnittet ser vi på den totala kostnaden för aktörerna i proportion till marknadspriset på elcertifikat.

B2.4.1 Aktörernas totala kostnader kopplat till elcertifikat

Förutom det egna administrativa arbete som aktörerna har kopplat till elcertifikatsystemet har de även kostnader för avgifter för kontoföringssystemet Cesar i Sverige, respektive NECS i Norge.

Den svenska kontoföringsmyndigheten tar ut en lagringsavgift på 0,03 kronor för varje registrerat elcertifikat samt en årsavgift på 200 kr/år. Lagringsavgiften beräknas på det högsta antal elcertifikat som samtidigt varit registrerade på kontot under ett kvartal och faktureras därmed fyra gånger per år.²⁴

Den norska kontoföringsmyndigheten har samma lagringsavgift, 0,03 NOK per elcertifikat, som beräknas och faktureras på samma sätt som i Sverige. Norska producenter betalar även 0,25 NOK per utfärdat elcertifikat.

Eftersom elcertifikaten vanligen lagras på producenternas konton innebär det att producenterna betalar mer i lagringsavgift per år än de kvotpliktiga aktörerna, baserat på antagandet att producenter har elcertifikaten på kontot fram till sista kvartalet innan annullering då dessa överförs till de kvotpliktiga aktörerna inför annulleringen. De elcertifikat som tilldelas första kvartalet kostar då 5 ggr lagringsavgiften för producenter, medan elcertifikat som tilldelas kvartal 4 kostar 2 ggr lagringsavgiften för producenter.

Om vi gör antagandet att producenterna i snitt betalar lagringsavgiften för tre kvartal för varje elcertifikat innebär det ytterligare 9 öre/elcertifikat för producenterna plus utfärdandeavgiften 25 öre för norska producenter.

Det viktade medelvärdet för administrativa kostnader för producenter är 0,5 kr/elcertifikat. Det innebär en total kostnad avrundat till 0,6 kr/elcertifikat för svenska producenter, 0,8 kr/elcertifikat för norska. För kvotpliktiga tillkommer lagringsavgiften, vi antar att en avgift betalas två gånger 0,03 kr per elcertifikat. Räknat med det viktade medelvärdet så blir totala kostnaden avrundat till 0,8 kr/elcertifikat för både svenska och norska kvotpliktiga.

²⁴ Energimyndigheten summerar de lagringsavgifter som uppkommer per kvartal och fakturerar avgifterna endast om de uppgår till minst 50 kr. Det innebär att saldot måste överstiga 1 666 elcertifikat ett kvartal för att lagringsavgiften ska faktureras.

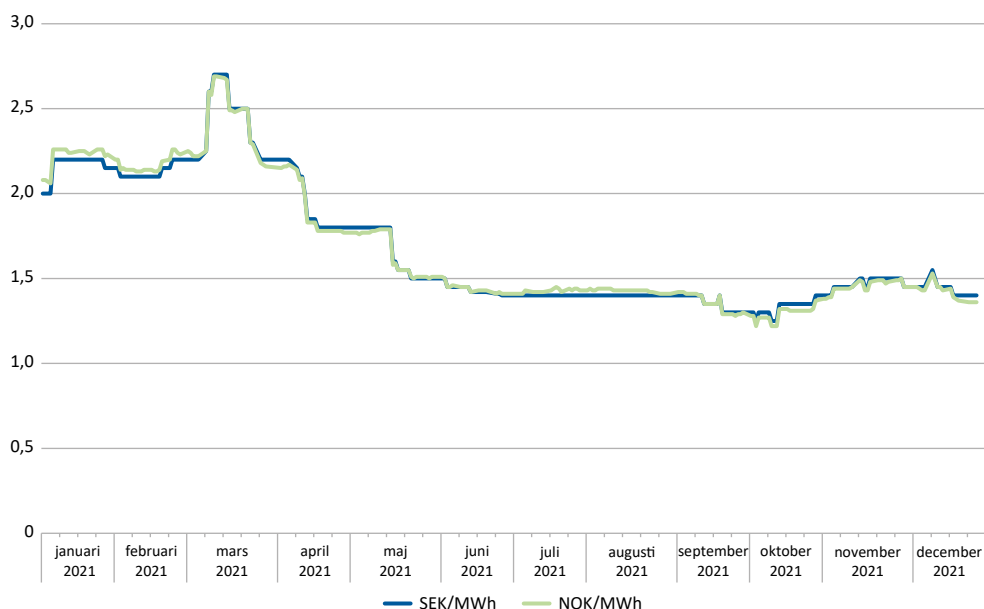
Tabell B2-7. Kostnad för administrativt arbete samt avgifter för kontoföringen, beräknat per elcertifikat.

	Viktat medel adm. kostnader (kr/elcert)	Antagen lagringsavgift (kr/elcert)	Utfärdande-avgift NECS (kr/elcert)	Summa (kr/elcert) NO	Summa (kr/elcert) SE
Producenter	0,5	0,09	0,25	0,8	0,6
Kvotpliktiga	0,8	0,06		0,8	0,8

Det kan även finnas andra kostnader som inte är med i den här sammanställningen. Till exempel har en av de svarande kommenterat att de har kostnader kopplat till IT-system som inte kunde redovisas i enkätsvaret.

B2.4.2 Marknadspris för elcertifikat

Priserna på elcertifikat har under den senare delen av 2021 stabiliserat sig runt 1,4 kr. Priserna för framtida kontrakt ligger något högre, runt 1,7 kr/cert, se Tabell B2-8.



Figur B2-4. Spotpriset under 2021 (källa SKM).

Tabell B2-8. Spotpris samt framtida marskontrakt, alla priser från Svensk Kraftmäklings februari 2022.

	SEK/MWh
Spotpris feb -22	1,25
Mars 2022	1,6
Mars 2023	1,7
Mars 2024	1,7

B2.4.3 Kostnad som överförs till slutkunden

Slutkundens kostnad består av priset för elcertifikaten plus de administrativa kostnader som elleverantörerna har. Vi har valt att använda det framtida marknadspriset enligt marskontrakt 1,7 kr/elcertifikat och lagt till kvotpliktigas kostnad enligt Tabell B2-7.

Det som kommer producenten till nytta är priset för elcertifikaten minus producentens administrativa kostnader. I Tabell B2-9 har vi använt det framtida priset 1,7 kr/elcertifikat och dragit bort producentens kostnad enligt Tabell B2-7, och sedan beräknat hur stor andel det utgör av kostnaden som överförs till slutkunden.

Tabell B2-9. Kostnad som överförs till slutkunden samt andel av slutkundens kostnad som kommer producenten till nytta.

	Norge	Sverige
Kostnad som överförs till slutkunden (kr/elcertifikat)	2,5	2,5
Andel av slutkundens kostnad som kommer producenten till nytta, jämfört med dagens marknadspris	46 %	36 %

Om slutkundens kostnad beräknas utifrån detta blir det, med 2023 års kvot (i Sverige) på 26,4 procent, 0,07 öre/kWh. Det är betydligt lägre än 2020 års kostnad för slutkunden på 1,8 öre/kWh vilket förklaras av lägre pris för elcertifikaten.

Appendix B2.1 Frågor i enkäten



Välkommen till den här enkäten om administrativa kostnader kopplat till elcertifikatsystemet!

Vi vet att det kan vara svårt att svara exakt på frågorna om antal och timmar. Försök gärna ändå att uppskatta värdena, det ger värdefull information till oss.

Frågor om er som aktör

Vilken typ av aktör tillhör eller representerar du/ni i huvudsak?

Endast ett svar kan lämnas

- Elproducent
- Elleverantör
- Elintensiv industri
- Kvotpliktig elanvändare
- Nettsällskap

Hur stor var företagets/organisationens kvotplikt år 2020?

- antal elcertifikat i kvotplikt år 2020 Svara värdet 0 om ni inte har någon kvotplikt

Hur stor var företagets/organisationens tilldelning av elcertifikat år 2020?

- antal elcertifikat tilldelat år 2020 Svara värdet 0 om ni inte har någon tilldelning

Hur många anläggningar som tilldelades elcertifikat hanterade ni år 2020?

- antal anläggningar

Ange antal anläggningar registrerade hos Energimyndigheten eller NVE. Ange endast ert företags/organisationens egna anläggningar. En anläggning definieras i detta fall som en eller flera produktionsenheter bakom samma mätpunkt.

Hur mycket el sålde ni till slutkund år 2020?

- MWh Svara värdet 0 om ni inte har sålt el till slutkund

Hur många slutkunder hade ni år 2020?

- antal kunder Svara värdet 0 om ni inte har haft några elkunder

Hur handlar ni elcertifikat i dagsläget?

Flera svar kan lämnas

- Genom mäklare
- Genom bilaterala avtal
- Genom annat sätt. Hur?

Frågor om tidsåtgång för administration år 2020 kopplat till elcertifikat

Uppskatta den totala arbetstiden för uppgifter kopplade till elcertifikat-systemet under år 2020, inklusive eventuella konsult- och mäklartimmar.

Exempel: deklaration av kvotplikt, strategiskt arbete kring priser/inköp/försäljning, avtal, mäklarkostnader, framtagning av elcertifikatavgift till slutkund, omprövning elintensiv industri, överföringar och administration i Cesar.

- antal timmar år 2020

Fördela den totala administrativa arbetstiden ovan för uppgifter kopplade till elcertifikatsystemet under år 2020 på löpande/operativa resp. övriga/strategiska uppgifter, inklusive eventuella konsult- och mäklartimmar.

- LÖPANDE/OPERATIVA UPPGIFTER
andel i % av timmarna

Exempel på löpande administrativa uppgifter: deklaration av kvotplikt, omprövning elintensiv industri, informationshantering ex. frågor från kunder om elcertifikat, överföringar och administration i Cesar

- ÖVRIGA/STRATEGISKA UPPGIFTER
andel i % av timmarna

Exempel på övriga uppgifter: strategiskt arbete kring priser/inköp/försäljning, informationshantering vid ändringar i regelverket t ex teknisk justering, avtal, mäklarkostnader, riskhantering

Om du har synpunkter som du vill dela med Energimyndigheten kring administrativa kostnader som är kopplade till elcertifikat, kommentera det gärna här:

- Fritextfält

Appendix B2.2 Antalet aktörer i det svenska och det norska registret, i de olika storlekskategorierna

Nedan tabell visar antal producenter och hur stor andel av den totala normalårsproduktionen inom elcertifikatsystemet som finns i respektive kategori liten-medel-stor. De små producenterna är många till antalet men står för endast 2 procent av tilldelade elcertifikat. En stor del av de tilldelade elcertifikaten, 79 procent, tilldelas de 141 största producenterna.

Tabell Antal elproducenter i svenska och norska registren och deras produktion uppdelat efter storlek.

	Antal elproducenter i systemet i varje kategori	Deras totala produktion (MWh)	Andel av produktionen (%)
Liten (<5 000)	6 416	1 166 575	2 %
Medel	646	12 158 114	19 %
Stor (>100 000)	141	50 905 050	79 %

De små kvotpliktiga står för majoriteten av antalet registrerade kvotpliktiga i systemet. Men några få stora kvotpliktiga aktörer står för majoriteten av den totala kvotplikten i systemet.

Tabell Antal kvotpliktiga i svenska och norska registren och deras totala kvotplikt uppdelat per storlekskategori

	Antal elleverantörer i systemet i varje kategori	Deras totala kvotplikt (MWh)	Andel av den totala kvotplikten (%)
Liten (<5 000)	822	426 599	1 %
Medel	240	5 807 579	15 %
Stor (>100 000)	67	32 241 786	84 %

Bilaga 3 Underlagsrapport: Avgiftsstruktur för den svenska kontoföringen inom elcertifikatsystemet

Innehåll

Sammanfattning	61
B3.1 Bakgrund	62
B3.2 Avgifter för kontoföringen	62
B3.2.1 Avgiftsstrukturen idag	63
B3.2.2 Bakgrunden till utformningen av avgiftsstrukturen	63
B3.2.3 Kontohavare i det svenska kontoföringssystemet	64
B3.2.4 Marknadsutvecklingens inverkan på dagens avgiftsstruktur	64
B3.2.5 Energimyndighetens kostnader	67
B3.3 Alternativa utformningar av avgifter för den svenska kontoföringen	68
B3.3.1 Lagringsavgift per kvartal	68
B3.3.2 Lagringsavgift per år	69
B3.3.3 Utfärdandeavgift per elcertifikat	69
B3.3.4 Annulleringsavgift per elcertifikat	69
B3.3.5 Endast årsavgift	70

Förord

Energimyndigheten och Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har genom regeringsuppdraget Kontrollstation 2023 fått i uppdrag att följa elcertifikatmarknadens funktion och utreda om det finns behov av åtgärder för att marknaden ska fungera väl även efter införandet av stoppdatum. Som ett underlag för det fortsatta arbetet och den slutgiltiga rapporten, publiceras denna underlagsrapport, med syfte att ge möjlighet för aktörer att lämna sina synpunkter på innehållet och komplettera myndigheternas bild/beskrivning över läget. Specifikt så efterfrågas synpunkter på de alternativa avgiftsstrukturerna som presenteras i rapporten och om man ser några ytterligare för- eller nackdelar med dessa eller om vi i vår redogörelse missat någon aspekt. Vi förespråkar inte något alternativ i denna rapport, utan kommer göra en fortsatt analys av dessa med hänsyn till de inspel och synpunkter vi tar emot.

Denna rapport omfattar avgiftsstrukturen i det svenska kontoföringssystemet Cesar. För det norska kontoföringssystemet NECS har NVE begärt underlag från Statnett, kontoföringsmyndigheten i Norge, för att se närmare på behovet av ändringar av avgiftsstruktur och avgiftsnivå.

Inom kontrollstationen har NVE tidigare publicerat en underlagsrapport som omfattar en analys av kvotpliktsavgiften och de problem som vi ser, samt olika alternativa sätt att beräkna kvotpliktsavgiften.

Sammanfattning

Elcertifikatsystemet går in i en ny fas efter stoppdatumet när ny produktion inte längre kan tillkomma i systemet. Låga och stabila elcertifikatspriser förväntas framöver varpå de administrativa kostnaderna samt avgifterna kopplat till kontoföringen får en allt större betydelse för den kompletta kostnadsbilden för aktörer. Denna underlagsrapport i Kontrollstation 2023 redogör för nuvarande avgiftsstruktur, alternativa utformningar för avgifterna i Cesar samt tillgång av elcertifikat. Avgifterna är utformade så att de ska täcka myndighetens kostnader kopplat till kontoföringsverksamheten.

Nuvarande avgiftsstruktur innebär att alla kontohavare betalar en årsavgift om 200 kr per elcertifikatkonto och år. De som enbart är kvotpliktiga är undantagna denna avgift. Utöver årsavgiften finns en lagringsavgift om 3 öre per certifikat. Lagringsavgiften faktureras kvartalsvis och är beräknad på det högsta antalet certifikat som samtidigt funnits på kontot under aktuellt kvartal.

Överutbyggnaden i elcertifikatsystemet resulterar i ett överutbud av elcertifikat. Detta innebär att producenter inte kommer kunna sälja samtliga certifikat. De får betala lagringsavgift för dessa elcertifikat så länge certifikaten finns kvar på kontot. Mot bakgrund av detta kan avgifterna eller avgiftsstrukturen behöva ändras framöver. Energimyndigheten presenterar i denna underlagsrapport olika alternativ för avgiftsstruktur i Cesar samt för- och nackdelar med dessa.

B3.1 Bakgrund

Inom ramen för den gemensamma svensk-norska elcertifikatmarknaden genomförs det med jämna mellanrum så kallade kontrollstationer. Inom kontrollstationerna ska gemensamma utredningar och diskussioner mellan parterna utföras för att värdera behovet av eventuella ändringar eller justeringar i regelverket om elcertifikat.

Energimyndigheten fick i februari 2021 i uppdrag av Infrastrukturdepartementet att följa elcertifikatmarknadens funktion samt utreda om det finns behov av åtgärder för att marknaden ska fungera väl även efter stoppdatumet²⁵, kontrollstation 2023 för elcertifikatsystemet. NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat) har fått motsvarande uppdrag av Olje- og energidepartementet. Inom uppdraget ingår att identifiera eventuella marknadsproblem som kan uppstå efter stoppdatum och analysera de administrativa kostnaderna för att upprätthålla systemet fram till dess att det avslutas, samt föreslå lämpliga åtgärder.

Den 1 januari 2021 trädde en ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat i kraft som innebär att elcertifikat inte får tilldelas för produktion av förnybar el i anläggningar som tas i drift efter utgången av 2021, ett så kallat stoppdatum.²⁶ Lagändringen innebär även att elcertifikatsystemet avslutas redan 2035, istället för som tidigare bestämt 2045.

I och med införandet av ett stoppdatum går elcertifikatsystemet in i en ny fas då ingen ny produktion kan komma in i systemet. Den framtida tillgången på elcertifikat bestäms av hur stor produktion som har tagits i drift innan stoppdatumet. Om produktion skulle försvinna ur systemet i förtid kommer det att påverka utbudet av certifikat och därmed även marknadens stabilitet.

Elcertifikatpriserna förväntas bli låga och stabila framöver. Detta gör att de administrativa kostnaderna kopplat till elcertifikat i kombination med avgiftsstrukturen får en allt större betydelse både för aktörerna och för systemets funktion.

Som en del i underlaget för Kontrollstation 2023 innehåller denna underlagsrapport en analys av och redogörelse för nuvarande avgiftsstruktur i Cesar samt förslag på alternativ utformning av avgifterna. Energimyndigheten och NVE publicerar denna underlagsrapport för att ge möjlighet för aktörer att lämna synpunkter på underlaget inför den fortsatta analysen inom Kontrollstation 2023.

B3.2 Avgifter för kontoföringen

Avgifter tas ut för alla som har ett elcertifikatkonto i det svenska eller norska kontoföringssystemet. Avgiften tas ut för att täcka kostnaden för kontoföringsverksamheten som är helt avgiftsfinansierad. Avgiftsnivån ska anpassas för att generera intäkter som täcker kostnaderna, men inte mer, oavsett vilken avgiftsstruktur som gäller.

Den framtida utvecklingen på elcertifikatmarknaden, och vilka beslut som fattas, kommer att påverka kontoföringsverksamheten och dess intäkter och kostnader. Med anledning av elcertifikatmarknadens utveckling kommer Energimyndigheten och NVE/Statnett

²⁵ Regeringsbeslut I2021/00669 Uppdrag att följa marknadens funktion och analysera elcertifikatsystemets kostnader inför en kontrollstation 2023

²⁶ prop. 2020/21:16, bet. 2020/21:NU6, rskr. 2020/21:44

sannolikt att behöva föreslå nya ändringar av avgiftsnivån återkommande under åren fram till 2035. Det finns möjlighet att årligen justera nivån på avgiften i samband med den tekniska justeringen.²⁷

B3.2.1 Avgiftsstrukturen idag

Bestämmelser om avgifter för kontoföringen finns i förordningen (2011:1480) om elcertifikat. Energimyndigheten, som är Sveriges kontoföringsmyndighet, tar ut en lagringsavgift på 0,03 kronor för varje registrerat elcertifikat. Lagringsavgiften beräknas på det högsta antal elcertifikat som samtidigt varit registrerade på kontot under en tremånadersperiod²⁸ och faktureras därmed fyra gånger per år. Energimyndigheten summerar de lagringsavgifter som uppkommer per kvartal och fakturerar avgifterna endast om de uppgår till minst 50 kr. Det innebär att saldot måste överstiga 1 666 elcertifikat ett kvartal för att lagringsavgiften ska faktureras. Sedan den 1 juli 2021 tas även en årsavgift ut på 200 kr per år för elcertifikatkontot.

Den norska kontoföringsmyndigheten tar ut avgifter i form av en utfärdandeavgift och en lagringsavgift. Norska aktörer betalar 0,25 NOK per utfärdat elcertifikat och en lagringsavgift på 0,03 NOK per elcertifikat. Lagringsavgiften, precis som i Sverige, beräknas på det högsta antal elcertifikat som samtidigt varit registrerade på kontot under en tremånadersperiod.²⁹

B3.2.2 Bakgrunden till utformningen av avgiftsstrukturen

Enligt Sveriges avtal med Norge om en gemensam marknad för elcertifikat (SÖ 2012:5, Nr 5) framgår följande av artikel 7 punkt 2:

”Varje part ska utse en registeransvarig som för ett elektroniskt register över elcertifikat. Registren ska vara utformade så att elcertifikaten kan utfärdas, överföras och annulleras på lika villkor hos båda parterna.”

Eftersom elcertifikaten kan överföras mellan certifikatregistren är det särskilt viktigt att lagringsavgiften är i samma storleksordning och periodicitet i de båda registren. I annat fall finns det en ekonomisk fördel att lagra elcertifikaten i det registret med lägst lagringsavgift. Norge och Sverige har därför infört samma nivå på lagringsavgiften. Men kostnaderna för kontohavarna i de olika registren kan inte vara helt enhetliga eftersom antalet elcertifikat som utfärdas i respektive land och antal aktörer skiljer sig åt. I Norge finns en avgift per utfärdat elcertifikat för att kunna täcka sina kostnader, och Sverige har en årsavgift.

Enligt regeringens proposition 2002/03:40 ska inte avgiften omfatta registreringsåtgärder som innebär att en producent tilldelas elcertifikat eller annullering av elcertifikat.³⁰

Bakgrunden till detta var att avgiften för kontoföring inte skulle läggas endast på producenter eller kvotpliktiga utan att alla aktörer skulle omfattas av avgiften. Lagringsavgiften betalas därför av alla aktörer. Ett annat syfte med lagringsavgiften är att den motverkar att aktörer sparar på elcertifikaten för att sälja dem när priserna stiger.

²⁷ Regleringsbrev 2021 Myndighet Statens energimyndighet - Ekonomistyrningsverket (esv.se)

²⁸ Förordning (2011:1480) om elcertifikat

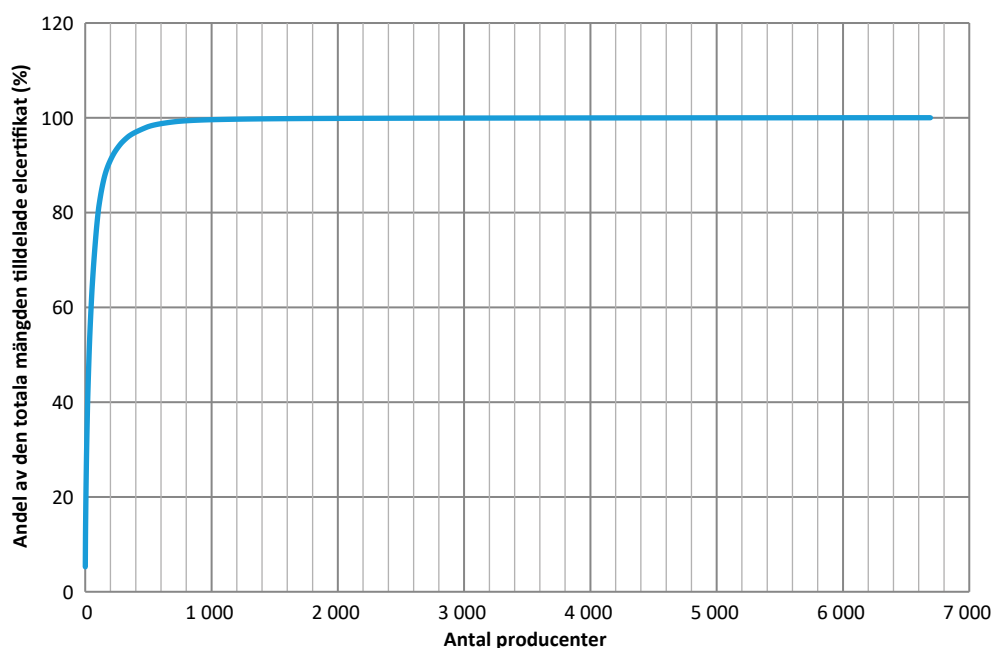
²⁹ NECS – Fees (statnett.no)

³⁰ Elcertifikat för att främja förnybara energikällor (energimyndigheten.se)

Årsavgiften på 200 kr per år infördes i Sverige för att alla aktörer ska vara med och bidra till att betala kostnaderna för kontoföringsverksamheten.

B3.2.3 Kontohavare i det svenska kontoföringssystemet

I december 2021 fanns drygt 7 300 producenter och kvotpliktiga i Cesar. Bland dessa är ca 6 700 producenter, varav ca 300 också är kvotpliktiga. Av producenterna är de allra flesta innehavare till mindre produktionsanläggningar. Endast cirka 900 av de 6 700 producenterna har produktionsanläggningar som ger mer än 500 MWh per år. De 183 största producenterna tilldelas 90 procent av alla elcertifikat och har produktionsanläggningar med en produktion på 30 000 MWh eller mer, se Figur B3-1.



Figur B3-1. Fördelningen av antalet tilldelade elcertifikat mellan producenter, räknat utifrån producenternas angivna normalårsproduktion. 90 % av alla elcertifikat tilldelas till de 183 största producenterna.

De producenter med en anläggning under 500 MWh betalar idag i praktiken bara årsavgiften på 200 kr/år då deras lagringsavgift per kvartal understiger gränsen på 50 kr för fakturering som omnämns i kapitel B3.2.1. De största aktörerna betalar uppskattningsvis upp till 200 000 kr i avgifter per år (inte medräknat eventuella lagerföringskostnader som uppstår på grund av osålda elcertifikat över tid eller överföringar mellan egna konton).

B3.2.4 Marknadsutvecklingens inverkan på dagens avgiftsstruktur

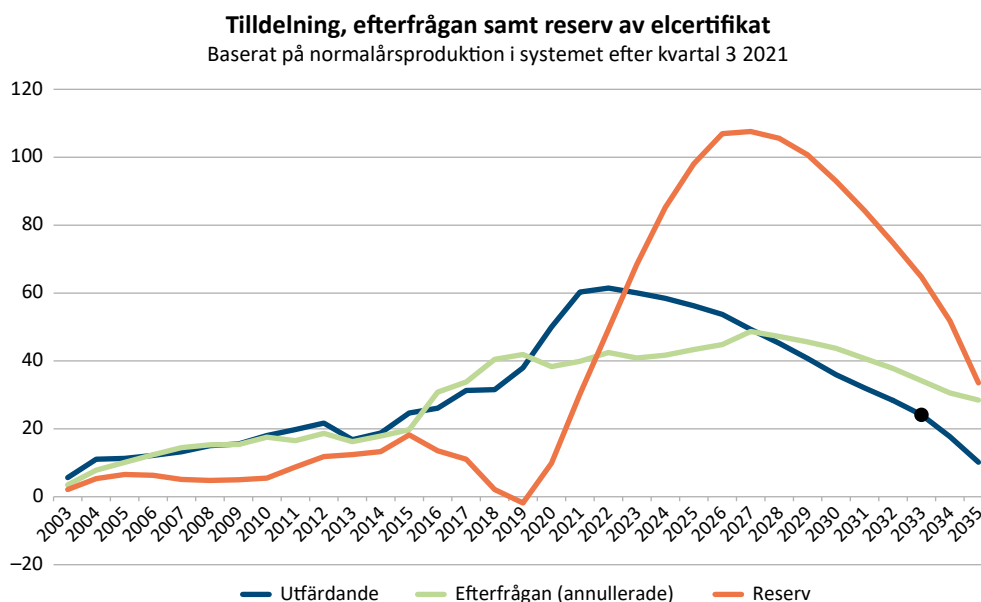
I detta avsnitt presenteras en prognos för reserven av elcertifikat på marknaden samt vilken påverkan den har på aktörernas kostnadsbild i och med dagens avgiftsstruktur. Reservan kommer vara stor under kommande år vilket kommer resultera i ökade kostnader i samband med ackumulerade elcertifikat på aktörers konton, vilket främst påverkar producenterna.

B3.2.4.1 Ett stort överskott av elcertifikat under de kommande åren

Det gemensamma målet inom elcertifikatsystemet på 46,4 TWh nåddes redan i mars 2021, vilket till stor del beror på den snabba utbyggnaden av vindkraft. Till följd av den kraftiga utbyggnaden av elproduktion, som är lönsam utan stöd från elcertifikat, kommer utbudet av elcertifikat vara större än efterfrågan på marknaden. Detta kommer att resultera i en stor reserv av elcertifikat under hela 2020-talet, se figur B3-2. På grund av den väntat stora reserven har priset på elcertifikat sjunkit och är nu nere på sin lägsta nivå någonsin.

Efter 2027 kommer istället efterfrågan på elcertifikat vara större än utfärdandet, vilket innebär att sparade elcertifikat behövs till den årliga annulleringen, och för att kunna uppfylla annulleringsmålet (696 miljoner certifikat inom det gemensamma målet). Annulleringsmålet är den totala mängden elcertifikat som ska annulleras inom det gemensamma målet (2012–2030). Detta samband visas i Figur B3-2 som baseras på godkänd normalårsproduktion efter kvartal 3 2021.

Efter kvartal 3 2021 hade 49,3 TWh godkänts inom systemet, nästan 3 TWh över målet. Anläggningar som tas i drift under kvartal fyra 2021 tillkommer i systemet och ökar därmed reserven ytterligare. Utöver detta kan reservens storlek påverkas av faktorer som vädervariationer samt eventuella avhopp från producenter i förtid.



Figur B3-2. Utfärdande, efterfrågan och reserv av elcertifikat. Baseras på total godkänd normalårsproduktion efter kvartal 3 2021. Den svarta punkten visar när tillräckligt många elcertifikat har utfärdats för att uppfylla annulleringsmålet om 696 miljoner certifikat inom det gemensamma målet.

Eftersom majoriteten av energikällorna i elcertifikatsystemet är intermittenta så kommer den faktiska produktionen påverkas av vädervariationer. Den faktiska produktionen styr utfärdandet av elcertifikat vilket betyder att ogynnsamma väderförhållanden, som torrår eller dåliga vindförhållanden, kan minska reserven. Däremot brukar ogynnsamma år ofta följas av gynnsamma och på sikt jämnas variationerna ut.

Om avgifter i kombination med administrativa kostnader överstiger intäkterna från elcertifikaten kan incitament uppstå för producenter att lämna systemet i förtid, det vill säga innan anläggningen har fått tilldelning i sina maximalt 15 år. Om producenter väljer att lämna systemet i förtid minskar den potentiella tilldelningen för anläggningen och därigenom också den framtida reserven. Minskad reserv eller brist på elcertifikat i perioder kan driva upp priset på elcertifikaten. Ett högre pris kan ge incitament för producenterna att gå med igen vilket kan dämpa prisökningen.

Att gå med igen är möjligt för svenska producenter ända fram till 2035 men för norska producenter endast fram till 1 april 2022. Som regelverket är idag i Sverige så har anläggningar som har tagits i drift senast den 31 december 2021 rätt att tilldelas elcertifikat. Om en anläggning har tagits i drift innan stoppdatumet kan innehavaren ansöka om elcertifikat även efter stoppdatumet. För en svensk producent som tilldelas elcertifikat och som väljer att lämna systemet i förtid innebär det att producenten kan gå med i systemet igen och få tilldelning så länge de har tilldelningsperiod kvar för anläggningen. För norska producenter finns dock inte möjlighet att gå med igen efter 1 april 2022.

Hur mycket reserven kommer påverkas av dessa faktorer är osäkert, men Energimyndighetens bedömning är att reserven kommer vara stor under kommande år och med ett troligt överskott vid systemets avslut. Med en stor reserv kommer priset sannolikt minska ytterligare från dagens redan låga nivåer.

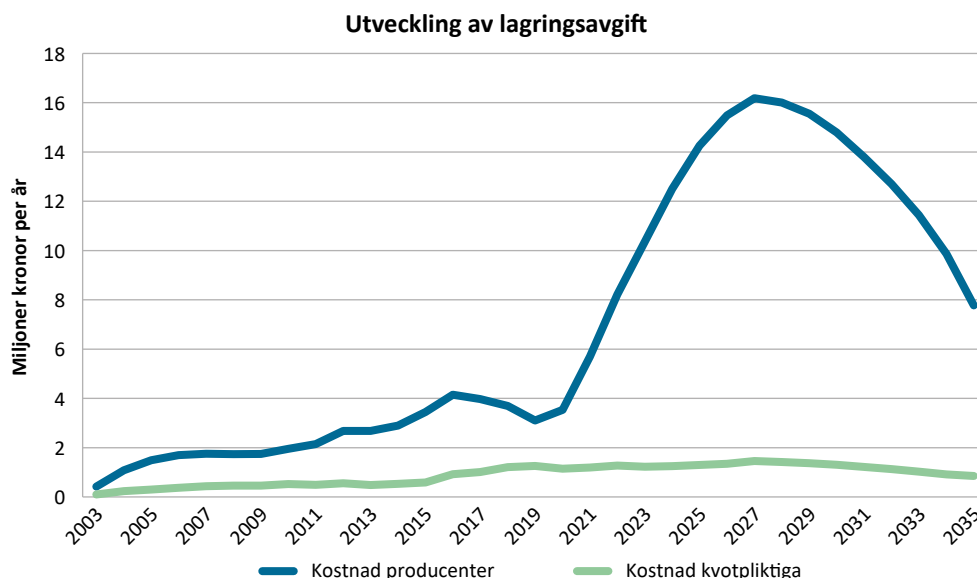
B3.2.4.2 Producenter får betala lagringsavgift för överskottet

Alla aktörer betalar lagringsavgift för de elcertifikat de har på kontot.³¹ Lagringsavgiften medför att ett och samma elcertifikat genererar avgifter och ökar med tiden, samt för varje konto det överförs till.

Eftersom elcertifikaten vanligen lagras på producenternas konton innebär det att den totala kostnaden för producenterna i form av lagringsavgift kommer att öka i samband med att reserven av elcertifikat på marknaden ökar, se Figur B3-3. Beräkningen av lagringsavgift är baserad på antagandet att producenter har elcertifikaten på kontot fram till sista kvartalet då dessa överförs till de kvotpliktiga aktörerna för annullering. Lagringsavgift betalas fyra gånger per år samtidigt som annulleringen endast sker en gång per år, vilket medför det att producenterna betalar upp till fyra gånger mer i lagringsavgift per år än de kvotpliktiga aktörerna. De elcertifikat som helt saknar efterfrågan vid systemets avslut kommer endast utgöra en kostnad för producenterna.

År 2021 justerades lagringsavgiften från 0,07 kr till 0,03 kr per elcertifikat, trots detta ökar lagringskostnaden för producenterna till följd av den ökande reserven.

³¹ Energimyndigheten fakturerar lagringsavgifterna endast om de uppgår till minst 50 kr. Det innebär att saldot måste överstiga 1 666 elcertifikat ett kvartal för att lagringsavgiften ska faktureras.



Figur B3-3. Totala lagringsavgiften för producenter och kvotpliktiga. Observera att kostnaderna representerar de sammanlagda kostnaderna för både Sverige och Norge.

Ytterligare lagerföringskostnader tillkommer kopplat till överföringar, utöver det som redovisas i Figur B3-3. De överföringarna kan röra exempelvis överföring till en mellanhands konto. När ett elcertifikat överförs från ett konto till ett annat kommer en lagerföringsavgift debiteras för båda kontona i samma kvartal.

Från april 2020 till mars 2021 överfördes exempelvis ca 54 miljoner elcertifikat inom Sverige och ca 23 miljoner inom Norge. Antalet elcertifikat som annullerades för år 2020 var totalt ca 38 miljoner. Det betyder att ca 39 miljoner fler elcertifikat överfördes än antalet som annullerades (exkl. överföring mellan länderna). Den extra lagerföringskostnad som uppstod på grund av de överföringarna var uppskattningsvis knappt 3 miljoner kr (utifrån den lagerhållningskostnad på 7 öre per elcertifikat och kvartal som gällde för perioden).

B3.2.5 Energimyndighetens kostnader

Energimyndighetens totala kostnader avseende kontoföringsverksamheten för elcertifikat består, förutom personalkostnader, även av fakturerings- och IT-kostnader (drift, förvaltning och utveckling). Kostnaderna för 2021 förväntas ligga på knappt 13 miljoner kronor. Kostnader framöver är svåra att förutse och beror av en rad olika faktorer såsom antal aktörer i systemet, avskrivningsperioder och investeringar. Med tiden ser vi minskade kostnader för Energimyndigheten att administrera anläggningar och konton, beroende på lägre kostnader för IT-stöd samt färre aktörer kvar i systemet.

B3.3 Alternativa utformningar av avgifter för den svenska kontoföringen

I detta avsnitt presenteras några möjliga alternativa avgiftsstrukturer i Cesar och för- och nackdelar med dessa. Olika avgiftsstrukturer ger olika effekter på systemet och på aktörerna. Den årliga kostnaden för administration av kontoföringssystemet är cirka 10 miljoner kronor. I alla alternativ, utom årsavgift per kontohavare, är tanken att den nuvarande årsavgiften finns kvar, i dagsläget 200 kr/år. Följande tabell ger en översikt över de alternativ som beskrivs i detta kapitel.

		Årsavgift 200 kr/år	Möjlig kombination
Lagringsavgift per elcertifikat, fakturering per kvartal (som idag)	Alla betalar avgift för elcertifikat på kontot, sänkt jämfört med idag	Ja	
Lagringsavgift per elcertifikat, fakturering per år	Alla betalar avgift för elcertifikat på kontot, sänkt jämfört med idag	Ja	
Utfärdandeavgift per elcertifikat	Producenter betalar avgift per utfärdat elcertifikat	Ja	Kombineras ev. med avgift som belastar kvotpliktiga
Annulleringsavgift per elcertifikat	Kvotpliktiga betalar avgift per annullerat elcertifikat	Ja	
Årsavgift per kontohavare	Endast en årsavgift som alla betalar, betydligt högre än idag,	Nej	

B3.3.1 Lagringsavgift per kvartal

Lagringsavgiften kan sänkas till en lägre nivå än dagens 0,03 kronor för varje registrerat elcertifikat. Dagens lagringsavgift som finns beskrivet i kapitel B3.2.1 samt B3.2.3.2, har fördelen att alla aktörer är med och betalar lagringsavgiften samt att den ger incitament att sälja/annullera dessa istället för att spara dem eftersom det senare innebär en kostnad.

En effekt av den nuvarande avgiftsstrukturen som uppstår i och med den ökade reserven av elcertifikat är att producenter inte kommer lyckas sälja samtliga certifikat då efterfrågan saknas. De blir då tvungna att spara certifikat som då belastas med avgift så länge de finns på kontot. Att producenter får betala en ackumulerad lagringsavgift kan skapa incitament för att lämna systemet, speciellt om lagringsavgiften i kombination med övriga avgifter och administrativa kostnader överskrider intäkterna från elcertifikaten. Detta ger i sin tur färre utfärdade elcertifikat och minskad reserv, vilket kan driva upp priset på elcertifikaten. Ett högre pris kan ge incitament för producenterna i Sverige att gå med igen, vilket kan dämpa prisökningen.

De producenter som lämnar systemet i förtid kommer fortfarande betala lagringsavgift för de elcertifikat som de eventuellt har kvar på kontot tills de har sålt dem eller överfört dem till någon annans konto.

Lagringsavgiften kan även påverka handeln eftersom överföringen av elcertifikat genererar en avgift som blir mer kännbar i relation till det låga priset på elcertifikaten. Framförallt kan detta påverka handeln mellan en producent och en trader.

B3.3.2 Lagringsavgift per år

Lagringsavgiften kan göras om så att den faktureras en gång per år för det högsta antalet certifikat på kontot under året, istället för dagens fyra gånger per år. Med en årlig lagringsavgift kommer skillnaden att minska mellan hur mycket producenter betalar för lagring jämfört med kvotpliktiga. När lagringsavgiften faktureras per kvartal behöver kvotpliktiga som köper in certifikat precis innan annullering bara betala för ett kvartal, medan producenterna betalar fyra gånger per år. Med fakturering en gång per år betalar både producenter och kvotpliktiga en gång per år för det största antalet elcertifikat på kontot.

En annan skillnad mot att dagens kvartalsvisa lagringsavgift skulle vara att överföringar av elcertifikat kan ske mer löpande utan att belastas lika mycket av avgifter, eftersom det inte längre spelar någon roll om man har ett stort antal certifikat på kontot under flera kvartal.

B3.3.3 Utfärdandavgift per elcertifikat

Med utfärdandavgift avses att en avgift tas ut per utfärdat certifikat och erläggs producenterna. Med enbart en utfärdandavgift, utöver nuvarande årsavgift, kan de producenter som inte har möjlighet att sälja sina certifikat lagra dem på kontot utan att betala extra avgift för dessa.

Å andra sidan kommer avgiften per utfärdat certifikat bli betydligt högre jämfört med dagens lagringsavgift för att täcka myndighetens kostnader eftersom den betalas en gång per elcertifikat och dessutom endast av producenter. Detta innebär att kostnaden blir högre för producenter. Beroende på elcertifikatprisets utveckling och producenternas administrativa kostnader skulle det kunna ge ökade incitament för producenter att hoppa av systemet jämfört med dagens avgiftsstruktur.

Antal utfärdade elcertifikat minskar för varje år, likaså intäkterna från utfärdandavgiften varpå justering av avgiften kan behöva göras löpande för att matcha kostnaderna för kontoföringen. Variationer i produktion hos anläggningarna samt eventuella avhopp gör det också svårt för Energimyndigheten att beräkna den totala intäkten från utfärdandavgifter.

Att lagerhållning av elcertifikat inte kostar något kan ge möjlighet att spara på elcertifikat tills priset ökar. Det förutsätter dock att lönsamheten för producenterna i övrigt är god så att de inte är beroende av en löpande inkomst från att sälja elcertifikaten. Utfärdandavgift ger också traders möjlighet att handla elcertifikat vid låga priser och hålla på dem tills priserna ökar. Detta agerande förutsätter att man förväntar sig ett högre pris längre fram.

Eftersom utfärdandavgiften skulle leda till att alla kostnader landar på producenterna så bör utfärdandavgift kombineras med någon annan avgift som också belastar kvotpliktiga.

B3.3.4 Annulleringsavgift per elcertifikat

Med annulleringsavgift avses att en avgift tas ut av den kvotpliktige per annullerat elcertifikat. Annulleringsavgiften skulle dock bli ganska hög för att kunna täcka kostnaderna eftersom den endast beror på antal annullerade elcertifikat. Annulleringsavgiften skulle bli högre per elcertifikat än en utfärdandavgift, eftersom det utfärdas

fler elcertifikat jämfört med antalet som annulleras. Med en annulleringsavgift blir det relativt enkelt för Energimyndigheten att beräkna intäkterna framöver eftersom antalet elcertifikat som ska annulleras är känt. Då annulleringen varierar för varje år så varierar även intäkterna och därför kan en annulleringsavgift komma att behövas justeras årligen för att matcha kostnaderna.

En annulleringsavgift bör ge producenter minskade incitament till att lämna systemet då det inte kostar något att lagra certifikat på kontot. Detta kan å andra sidan öka risken för att aktörer medvetet sparar på elcertifikat i hopp om högre elcertifikatpriser framöver. En annan följd av annulleringsavgift är att det, utöver årsavgiften, endast är de kvotpliktiga som betalar kostnaderna för kontoföringen. Avgifter som läggs på kvotpliktiga kan förväntas överföras direkt till slutkund.

B3.3.5 Endast årsavgift

Om myndighetens kostnader avseende elcertifikatsystemet skulle täckas enbart genom årsavgift skulle årsavgiften behöva bli betydligt högre än dagens 200 kr/år. Eftersom det finns många små producenter inom elcertifikatsystemet i Sverige idag så är det många aktörer som skulle få betala en högre avgift per år jämfört med sina intäkter. Om avgiften blir högre än förväntade intäkter från försäljning av elcertifikat så finns risk att många producenter väljer att lämna systemet. Det skulle innebära att årsavgiften skulle behöva höjas ytterligare då den fördelas på ett färre antal aktörer.

Med enbart årsavgift blir det enkelt för aktörer att ha överblick över vilka kostnader de har för avgifter i systemet. Det innebär också att ingen extra kostnad läggs på aktörer som inte har kunnat sälja sina elcertifikat och därför har dem kvar på sitt konto. Med årsavgift kommer alla aktörer vara med och dela på kostnaderna (om också alla kvotpliktiga omfattas).

Om avgiften blir för hög i förhållande till de förväntade intäkter från försäljning av elcertifikat finns risk att många producenter kan välja att lämna elcertifikatsystemet, vilket kan minska reserven och priserna stiger. Denna effekt dämpas dock av möjligheten för svenska producenter att gå med i systemet igen.



Hållbar energi för alla

Energimyndigheten leder samhällets omställning till ett hållbart energisystem.

Vi bidrar med fakta, kunskap och analyser om tillförsel och användning av energi i samhället, och arbetar för en trygg energiförsörjning.

Forskning om framtidens fordon och bränslen, förnybara energikällor och smarta elnät får stöd av oss. Vi stöttar också affärsutveckling som gör det möjligt att kommersialisera innovationer och ny teknik, och ser till att goda lösningar kan exporteras.

Vi ansvarar för Sveriges officiella statistik på energiområdet, och hanterar elcertifikatsystemet och handeln med utsläppsrätter.

Dessutom deltar vi i internationella klimatsamarbeten, och förmedlar fakta om effektivare energianvändning till hushåll, företag och myndigheter.



Energimyndigheten, Box 310, 631 04 Eskilstuna
Telefon 016-544 20 00, Fax 016-544 20 99
E-post registrator@energimyndigheten.se
www.energimyndigheten.se