

Vattenfall AB
SF Communications
Public & Regulatory Affairs Nordic
169 92 Solna

Miljö- och energidepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
susanne.gerland@regeringskansliet.se

Datum:
2019-03-11

Kontakt: Karin Nikavar
E-mail: Karin.nikavar@vattenfall.com

Telefon: 0722 48 36 78

Diarienummer: M2018/02954/R

Remissvar avseende ändring i förordningen om handel med utsläppsrätter för att undanta vissa mindre fjärrvärmeanläggningar från EU ETS

Vattenfall är ett ledande europeiskt energiföretag som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi vill nu göra det möjligt att leva fossilfritt inom en generation. Därför driver vi omställningen till ett hållbart energisystem genom satsningar på förnybar produktion och klimatsmarta energilösningar för våra kunder.

Vattenfall tackar för möjligheten att få lämna synpunkter på förslaget kring ändring i förordningen för att undanta vissa mindre fjärrvärmeanläggningar från EU ETS.

Inledning

Vattenfall anser att EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) bör vara den centrala drivkraften för att uppnå EU:s klimatmål i de sektorer som omfattas av systemet. Det är ett av de mest långsiktiga, kostnadseffektiva, klimatomfattande och med EU:s inre marknad väl fungerande styrmedlen för att drastiskt minska de klimatpåverkande utsläppen. Direktivets övergripande syfte är att minska koldioxidsläppen genom att bland annat fasa ut fossila bränslen till förmån för förnybar energi, vilket är helt i linje med Vattenfalls strategi.

Vattenfalls värmeverksamhet har en ambitiös plan för att bli fossilfria. I Sverige har vi redan kommit en bra bit på den vägen, där vi i stor utsträckning redan har fasat ut de fossila bränslena och ersatt dessa med biobränslen. Under 2017 var endast 1,2% av bränslena i Vattenfalls svenska värmeverksamhet fossila. Under 2019 kommer torven i Uppsala att fasas ut och ersättas med biobränslen, vilket kommer att minska utsläppen för Vattenfalls svenska värmeverksamhet med 50% 2020 jämfört med 2013. Drivkrafterna för denna utfasning är dels vår övergripande strategi, dels styrmedel, där EU ETS varit ett viktigt sådant. Vattenfalls svenska värmeverksamhet har anläggningar på nio orter. Fyra av dessa (Haninge, Motala, Nyköping och Vänersborg) använder i princip endast biobränslen och hade 2017 utsläpp om 0, 974, 810 och 53 ton koldioxid för respektive anläggning och därmed vida understiger förslaget utsläppsgräns om 2 500 ton koldioxid per år.

Vattenfall avstyrker promemorians förslag om utsläppsgräns

Vattenfall avstyrker promemorians förslag till utformning av gräns för att vara tillståndspliktig inom EU ETS. Skälen härför är följande:

Vattenfall stödjer regeringens huvudsakliga intention med promemorian, dvs. att undanta mindre anläggningar från tillståndsplikt i EU ETS. De små anläggningarna under 20 MW har stora administrationskostnader för att ingå i EU ETS som inte står i proportion till anläggningarnas storlek och utsläpp.

Dock innebär den föreslagna gränsen för tillståndsplikt på 2 500 ton koldioxid per år, i kombination med att man inte enbart låter kapacitetsgränsen 20 MW avgöra om en anläggning är tillståndspliktig eller inte, att det får en rad negativa följd effekter:

Stora bioenergianläggningar har ofta mycket låga utsläpp, om noll eller nära noll, vilket innebär att stora bioenergianläggningar inte längre skulle omfattas av EU ETS. Dessa anläggningar är tillståndspliktiga som en följd av Sveriges frivilliga införande (opt-in) från 2004. Det föreslagna gränsvärdet om 2 500 ton koldioxid per år (som saknar motsvarighet i EU ETS-direktivet) innebär att dessa stora anläggningar skulle förlora sin fria tilldelning av utsläppsrätter som de idag tilldelas. Värdet av den förlorade fria tilldelningen för Vattenfall (Haninge, Motala, Nyköping och Vänersborg) uppskattas till ca 18,5 MSEK för 2021, vilket vida överstiger värdet av den minskade administrationen som skulle bli följden om dessa anläggningar utgår i systemet. I praktiken skulle en sådan lagändring innebära incitament som motverkar direktivets övergripande syfte om att styra mot minskade utsläpp. Driften av stora bioenergianläggningar skulle kunna styras mot att använda tillräckligt med fossilt bränsle för att komma över tröskelvärdet om 2 500 ton koldioxidutsläpp per år. Trots ökade kostnader för fossila bränslen skulle vissa anläggningar, framför allt de större, tjäna på det eftersom värdet av den fria tilldelningen för dem är så pass stor i jämförelse. Att ge den signalen kan knappast vara syftet med regeringens förslag.

Vattenfall anser att effektiva styrmedel ska styra mot att uppnå satta klimatmål och vara långsiktiga, kostnadseffektiva, klimatomfattiga förutsägbara och fungera väl på EU:s inre marknad. De aktörer som gått före i utvecklingen mot fossilfrihet bör inte missgynnas av detta, vilket blir fallet om de rena bioenergianläggningarna förlorar sin fria tilldelning.

Spillvärme är, oavsett vilket bränsle som använts i den huvudsakliga processen, en resurs som bör utnyttjas. Annars går den till spillo. I det hållbara samhället och den cirkulära ekonomin tas denna därför om hand, vilket görs med hjälp av ett fjärrvärmennät som kan distribuera denna bland sina kunder med värmebehov. Promemorians förslag åtgärdar inte dagens olyckliga situation, där vissa mindre spillvärmeleverantörer (som idag inte är tillståndspliktiga) tenderar att undvika att sälja spillvärme till fjärrvärmebolaget för att undvika tillståndsplikt i EU ETS.

Om fjärrvärmebolagen enligt förslaget skulle förlora den fria tilldelningen för sina stora bioenergianläggningar, skulle detta innebära en direkt påverkan på branschens lönsamhet. Detta i ett läge då flertalet nya lagförslag slår mot branschen samtidigt. Vattenfall vill gärna framhålla kraft- och fjärrvärmens centrala roll i det nuvarande och framtida energilandskapet, då det är en planerbar el- och värmeproduktion som produceras lokalt. Vattenfall föreslår därför att regeringen under 2019 tar initiativ till framtagandet av en strategi för biobaserad kraftvärme.

Vattenfalls föreslår en effektgräns för tillståndsplikt inom EU ETS

Inför nästa handelsperiod (2021-2030) föreslår Vattenfall att samtliga anläggningar med en installerad effekt om maximalt 20 MW undantas från tillståndsplikt inom EU ETS, oavsett bränsle, vilket är i enlighet med direktivet. Anläggningar med lägre installerad effekt än 20 MW står för en mycket liten andel av både utsläppen och tilldelningen, framför allt i relation till den administrativa börda som tillståndsplikten medför. Effektgränsen om 20 MW är även i enlighet med direktivets utformning.

Vattenfall framhåller vikten av att styrmedel främjar tillvaratagande av spillvärme, vilket är viktigt för att uppnå ett cirkulärt och hållbart samhälle. Här har fjärrvärmen en viktig roll då spillvärme effektivt kan nyttjas i våra nät. Vi föreslår därför att förbränningsanläggningar i energisektorn med en total installerad effekt mindre än 20 MW, oavsett om de är sammankopplade med ett fjärrvärmenät eller ej, inte ska vara tillståndspliktiga i EU ETS. Däremot bör stora anläggningar över 20 MW fortsatt ingå, oavsett vilket bränsle de använder. För en verksamhet med spillvärme som i dagsläget inte omfattas av tillståndsplikt inom EU ETS (det vill säga mindre än 20 MW och inte sammankopplad med ett fjärrvärmenät) är det oftast övervägande negativt att blir tillståndspliktig för det fall de börjar leverera spillvärme. Dagens utsläppshandelsregelverk är inte anpassat för små värmepannor. Marginalerna för tillvaratagande av spillvärme är oftast begränsad vilket medför en betydande risk för att spillvärmeleverantören, med dagens regelverk, avstår från sammankoppling med fjärrvärmenätet för att slippa tillståndsplikt. Genom Vattenfalls föreslagna ändring avlägsnas dagens regelmässiga hinder, vilket förhoppningsvis kommer att leda till en ökad användning av spillvärme som annars hade gått till spillo.

Vattenfall vill också understryka vikten av att samtliga anläggningar, inklusive bioenergianläggningar, med en installerad effekt större än 20 MW, fortsatt ingår i EU ETS. Deras fortsatta medverkan behöver säkerställas för att undvika incitament för dessa anläggningar som styr åt motsatt håll jämfört med direktivets övergripande syfte om lägre utsläpp. Dessa anläggningar har gått före i omställningen och bör inte missgynnas för det.

För det fall att stora bioenergianläggningar inte längre skulle vara tillståndspliktiga i EU ETS skulle deras tidigare fria tilldelning av utsläppsrätter fördelas mellan andra anläggningar, som inte nödvändigtvis ligger i Sverige, inom ramen för den totala potten för fri tilldelning. De totala utsläppen av koldioxid skulle därmed inte minska, utan den enda effekten är att tilldelningen av utsläppsrätter flyttar från svenska bioenergianläggningar till andra anläggningar inom EU, varav de flesta är fossilbränsleeldade. För perioden 2021-2030 gäller enligt EU ETS-direktivet att 43 % av samtliga utsläppsrätter ska tillföras marknaden genom fri tilldelning. Det innebär att en minskad tilldelning till svenska klimateffektiva anläggningar leder till att någon annan inom EU får mer fri tilldelning, medan det snarare är utsläppsrätter avsedda för auktionering som hamnar i Marknadsstabilitetsreserven (MSR) och till viss del kommer bli annullerade.

I tillägg till Vattenfalls eget remissvar ställer vi oss bakom Energiföretagens remissvar.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Cecilia Hellner

Chef Public & Regulatory Affairs Nordic