

Motion till riksdagen 2005/06:N30

av **Ingegerd Saarinen m.fl. (mp)**
med anledning av prop. 2005/06:154

Förnybar el med gröna certifikat

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det är viktigt att den kraftutbyggnad som följer av elcertifikaten åtföljs av ett instrument för att fasa ut minst lika stor andel fossil kraft och kärnkraft.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att hushållning och effektivisering, särskilt av elvärmen, drivs med betydligt större kraft än hittills.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att vattenkraft inte skall berättiga till elcertifikat.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att torv inte skall berättiga till certifikat.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att skogsbränslen endast skall vara elcertifikatsberättigade om de kommer från FSC-märkt skog.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen anmodar alla statliga förvaltningar och verk att köpa grön el, enligt Naturskyddsföreningens kriterier för Bra Miljöval.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Bra Miljöval-märkt el undantas från kvotplikt.
8. Riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning för att utvärdera elcertifikatssystemet och bedöma dess framtid samt jämför systemet med fastprissystem och överväger möjligheter att delvis närma det svenska systemet till ett fastprissystem.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen i fortsättningen skall säga nej till ansökningar om effekthöjning i kärnkraftsreaktorer.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att minerallagen ändras så att tillstånd för prospektering av uran inte kan ges.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att definitionen av elintensiv industri ändras enligt vad som anförs i motionen.

Fel! Okänt namn på

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att kvotplikten bör omfatta 21 TWh till 2016.

Motivering

Syftet med elcertifikaten är att stimulera investeringar i förnybar elproduktion. Meningen med elcertifikaten är att kvotera in en allt större andel förnybar energi. Detta mål kan endast förstås mot bakgrund av vad det är som skall bort, nämligen kärnkraft och fossil kraft. Målet och det bakomliggandet skälet bör vara utgångspunkten för utformningen och bedömningen av detaljerna i systemet. För att systemet på ett ändamålsenligt sätt skall få avsedd effekt måste det ingå i ett sammanhang där andra delar understöder syftet i stället för att motverka det.

Det finns två principiella metoder att förändra energisystemet så att ohållbara energikällor fasas ut och mer hållbara fasas in.

Den ena metoden är att man från samhällets sida tydligt pekar ut vad som skall bort, nämligen fossila bränslen och kärnkraft. Förearen betalar till exempel genom miljöskatter eller genom administrativa styrmedel, såsom bestämda krav från koncessionsnämnd/miljödomstol vid tillståndsprövning. I takt med att den gamla elproduktionen fasas ut, uppstår en efterfrågestyrd marknad för förnybar kraft.

Den andra metoden är att bestämma sig för vad man vill ha, till exempel vindkraft, och driva fram en utbyggnad genom reglerade priser eller reglerade kvantiteter. Förslaget om elcertifikat innebär att staten kommenderar fram ett visst utbud av förnybar el. Detta ligger i linje med en gammal svensk tradition. Det var så vattenkraften byggdes ut, och det var så kärnkraften byggdes ut. Det är lämpligt om syftet är att bygga ut elproduktionen. Det är inte lika lämpligt om det gäller att ersätta ett produktionssätt med ett annat.

En kombination av metoderna är enligt Miljöpartiets mening att föredra. Man behöver inte ta i lika hårt som om man enbart använder en av metoderna. Man får till exempel mycket bättre utväxling för de åtgärder man vidtar för att bygga ut alternativen om man samtidigt minskar produktionen av det man vill avveckla.

I valet mellan de två metoderna är det viktigast att förearen betalar-metoden används. Den är effektivare samhällsekonomiskt, eftersom den inte leder till överutbyggnad av kraftsektorn. Den är rättvisare eftersom den inte leder till överdriven belöning till vissa producenter.

Men framför allt står den i tydligare relation till målet. Man blir av med mer kärnkraft och fossilkraft genom åtgärder som riktar sig direkt mot dessa än genom åtgärder som främjar alternativ. Om man jämför med alkoholpolitik är det inte givet att sänkt pris på morotsjuice leder till minskad efterfrågan på vodka. Däremot är det att förmoda att höjt pris på just vodka leder till minskad efterfrågan.

En fördel med koldioxidskatt är också att den slår hårdast mot de värsta källorna: hårdare mot kondenskraft än mot kraftvärme, hårdare mot kol än

mot naturgas, hårdare mot kraftverk med låg verkningsgrad än mot kraftverk med hög verkningsgrad. Certifikatsmetoden gör ingen sådan åtskillnad.

Trots att ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken allmänt lovprisas har de inte tillämpats särskilt mycket, i synnerhet inte på el.

Hittills har koldioxidskatt inte alls använts på el. Motiveringen för detta har varit att svenska fossileldade kraftföretag skulle missgynnas i förhållande till konkurrenter i andra länder, ett argument som baseras på föreställningen om att Sverige lever omgivet av fientliga länder som antas strunta i koldioxidutsläppen. Det stämmer inte.

En viss förbättring av situationen har inträffat i och med den europeiska handeln med utsläppsrätter, där el och värme i den första svenska fördelningsplanen fick begränsad tilldelning.

Eftersom det inte funnits någon koldioxidskatt eller andra kostnader förknippade med att släppa ut koldioxid vid elproduktion, har de förnybara energislagen inte fått någon konkurrensfördel av att de inte producerar koldioxid. Vindkraften, som till skillnad från bränseleldade kraftverk inte producerar några kväveoxider, har inte heller någon konkurrensfördel av det.

Ekonomiskt stöd till investeringar i förnybar elproduktion får större effekt ju mer investerare och andra beslutsfattare är övertygade om att det kommer att finnas goda marknadsförutsättningar för nyproduktionen. Om staten fattar motstridiga beslut om energisystemet försämras förväntningarna för förnybar energi hos investerare och andra beslutsfattare. Det minskar effekten av vidtagna åtgärder och därmed kostnadseffektiviteten i elcertifikatssystemet.

Utvärdering

Det finns i princip två sätt att tvinga fram förnybar energi, antingen genom att reglera kvantitet eller genom att reglera pris. Sverige har valt den förra modellen, medan många länder, däribland Tyskland, har valt den andra. Enligt ett tal nyligen av statssekreteraren i det tyska miljöministeriet har 43 länder infört någon typ av fastprissystem för förnybar energi.

Det som talar för fastprissystemet är att det verkligen har levererat. Det är sådana system som har lyft vindkraften från en verksamhet för entusiaster till en stor industri. En förklaring till detta är bland annat att det ger en solid kalkyl för den som vill bygga ett vindkraftverk att visa upp för den långivande banken.

Certifikatssystemet har i princip fördelen att lämna till marknaden att välja på vilket sätt kvoten skall uppfyllas. Detta kan ge kostnadseffektivitet. Under den korta tid vi har haft elcertifikatssystemet har även det levererat, men huvudsakligen i biokraftvärme av ganska konventionellt slag. Vindkraften har av olika skäl fortfarande inte tagit fart, även om det kan komma snart. Hittills har alltså certifikaten inte gett så mycket teknikutveckling eller marknadsutveckling för ny teknik.

Fel! Okänt namn på

Priserna för certifikat har legat högt, och även elpriserna ligger på en historiskt hög nivå. Men marknaden är ändå inte så intresserad av att investera i vindkraft, eftersom marknaden inte bara styrs av hägrande vinster utan också av hotet om katastrofala förluster. Elcertifikatssystemet är instabilt. Priserna kan rasa när som helst ifall Vattenfall släpper ut all sin certifikatsberättigade el på marknaden.

Ett argument för elcertifikat är att de skulle kunna ge ytterligare kostnadseffektivitet genom gränsöverskridande handel, men det förutsätter harmonisering. Försök att samordna med Norge har misslyckats och det är nu ingenting som säger att certifikat är framtidsmodellen för andra grannländer.

Att bara ta bort certifikaten vore tveksamt eftersom en sådan ryckighet kan leda till ett ännu mer avvaktande investeringsklimat. Däremot kan certifikaten förbättras och stabiliseras, till exempel genom att ett minimipris garanteras av staten. Utifrån en jämförelse med system i andra länder har Världsnaturfonden WWF tillsammans med pionjärföretag inom energiområdet förespråkat att certifikatssystemet kompletteras med ett system med garanterade minsta priser, enligt den tyska modellen. Miljöpartiet anser att frågan om en sådan komplettering av certifikatssystemet bör utredas. I utredningen bör ingå en utvärdering av certifikatssystemet och systemen i andra länder utifrån resultat och kostnadseffektivitet.

Kärnkraft

Kärnkraftens stora andel av den svenska elproduktionen gör att osäkerhet om regeringens energipolitik och förväntningar om fortsatt kärnkraftsdrift är ett stort hinder mot utbyggnaden av alternativ elproduktion i Sverige. Detta motverkar syftet med certifikatssystemet och undergräver dess kostnadseffektivitet.

Det finns en kärnkraftsskatt, som nyligen höjts. Att döma av uttalanden från kraftindustrin skulle denna skatt kunna vara tillräcklig för att leda till att någon eller några reaktorer kan komma att läggas ned under de närmaste åren, kanske särskilt vid beslut om stor reinvestering eller nedläggning. Detta skulle förbättra marknadssituationen för den elproduktion som certifikaten skall stimulera. Det är emellertid mycket svårbedömt om sådana uttalanden är seriösa.

Det finns även andra möjligheter att driva på en avveckling av kärnkraften, där en skärpning av säkerhetskraven är en, och att kärnkraftsföretagen får betala sina egna försäkringskostnader är en annan.

Vissa uttalanden och beslut tyder på att regeringen har som strategi att skapa en viss överproduktion av el i landet för att kunna hålla lägre elpriser än grannländer till förmån för den elintensiva industrin. Så har till exempel näringsminister Thomas Östros sagt i en intervju i november 2005 att han ser framför sig en kraftig ökning av elproduktionen i Sverige med uppemot 20 TWh det närmaste decenniet samt att det är en viktig industripolitisk poäng att Sverige kommer att ha lägre energipriser än övriga Europa även på 20 års

sikt. Östros uppskattade att enbart effekthöjningarna av kärnkraften troligen kommer att ge ytterligare 5 TWh i ökad elproduktion. En sådan utveckling ger kraftigt försämrade förutsättningar för alternativ elproduktion, jämfört med en kärnkraftsavveckling. Beslutet att ge Ringhals tillstånd för effekthöjning och uttalanden som Östros är ett hårt slag mot strävanden att bygga ut förnybar elproduktion och motverkar syftet med elcertifikatssystemet. För systemets trovärdighet är det väsentligt att regeringen säger nej till ansökningar om att höja effekten vid de tio kvarvarande reaktorerna. Effekthöjningar leder till ökad förbrukning av uran, mer produktion av avfall och ökad risk.

Uranbrytning

Regeringens dubbla budskap om energipolitiken bidrar till att också utländska bedömare ifrågasätter den svenska kärnkraftsavvecklingen. Just nu investeras stora pengar i prospektering av uran i landet. Uranbrytning är kontroversiellt både lokalt och på nationell nivå på grund av de stora miljöeffekterna. Det blir svårare att motivera brytning om uranet enbart går på export. Det tar lång tid, uppskattningsvis tio år, att få i gång uranbrytning i Sverige. Den stora svenska kärnkraftsproduktionen används som en indikation för utländska investerare att Sverige avser att fortsätta vara ett kärnkraftssamhälle. Det kan på sikt leda till påtryckningar att tillåta uranbrytning i landet. Utländska gruvbolag som letar uran i Sverige använder vår stora kärnkraftsproduktion som ett argument för att det kommer att gå att bryta regeringens motstånd mot uranbrytning. Vårt kärnkraftsprogram används också av vissa inhemska politiker som ett argument för att tillåta uranbrytning. Uranbrytning både underlättas av och förutsätter en fortsatt kärnkraftsdrift under lång tid. Prospektering efter uran förstärker intrycket att Sverige kommer att fortsätta sin kärnkraftsprogram, försvårar marknadssituationen för förnybar elproduktion och motverkar därmed syftet med certifikatssystemet.

Den nuvarande minerallagen är så utformad, att om ett bolag får tillstånd att prospektera efter något ämne på ett område får de normalt också automatiskt tillstånd att prospektera efter uran, enligt 1 kap. 5 § och 1 § 1. Regeringen bör undanröja denna oklarhet genom en förändring av minerallagen för att ta bort möjligheten att prospektera efter uran.

Mindre och effektivare elanvändning

Att låta förorenaren betala har fördelen att sparande/effektivisering värderas lika högt som förnybar energi. Eftersom den svenska elförbrukningen är 2–3 gånger högre per capita än i jämförbara EU-länder är det klart att kärnkraften och den fossila elproduktionen till största delen inte kan ersättas med ny el, utan till största delen måste effektiviseras eller konverteras bort. Samhälleligt

Fel! Okänt namn på

stöd till ny elproduktion utan föregående avveckling av fossil kraft och kärnkraft kan låsa fast oss i överkonsumtion.

Sverige utmärker sig alltså för ett extremt slöseri med el, och särskilt med elvärme, vilket leder till effektoppar som både leder till extrema priser och risker för försörjningen. För att undanröja detta problem krävs en mycket mer kraftfull politik för att få ned elanvändningen i allmänhet och elvärmen i synnerhet. Annars kommer satsningen på förnybara energikällor inte att leda till någon avveckling av kärnkraft och fossil kraft, utan endast höja konsumtionen. Vår syn på effektivisering av elanvändning utvecklas vidare i andra sammanhang, bland annat i vår motion med anledning av regeringens proposition 2005/06:145 om ett nationellt program för energieffektivisering.

Miljöpartiet anser att det finns mycket mer att göra för att motverka ohållbara energikällor (fossil och kärnkraft). Det behövs dock också någon typ av stöd för att hjälpa fram den förnybara energin. Det behövs bland annat för att undvika extrem ryckighet i elpriserna i övergången från ohållbar till hållbar elproduktion.

Ambitiösare mål

Det finns goda förutsättningar för att öka produktionen av förnybar el i Sverige, både för inhemskt bruk och export. Sverige är glest befolkat och är till stor del täckt av skog. Tyskland hade 2005 mer än 26 TWh vindkraft, och Sverige har större yta, bättre vind och mindre anledning till konflikter om markanvändning. Den tyska vindkraften byggdes upp under tio års tid. Miljöpartiet anser att det finns goda förutsättningar för betydligt mer produktion av förnybar el än vad som framgår av Socialdemokraternas, Centerns och Vänsterterns förslag på en ökning till 17 TWh till år 2016 jämfört med 2002 års nivå. Kvotpliktens omfattning bör därför utökas till 21 TWh till år 2016. Det är helt realistiskt även efter att, som anges nedan, torv och vattenkraft lyfts ut ur systemet och större krav ställs på biobränslekraft.

Vattenkraft

Miljöpartiet motsätter sig varje utbyggnad av vattenkraften. De skyddade älvarna skall förbli skyddade, och småskalig vattenkraft innebär ofta en skada på naturen som är utan all proportion till nyttan av extra el.

Därtill kommer att certifikatsstöd har större förutsättningar att bidra till teknik- och marknadsutveckling där det finns en större potential. Potentialen i Sverige för ytterligare vattenkraft som är förenligt med de nationella miljökvalitetsmålen är begränsad, jämfört med andra energikällor. Det är därför också mindre meningsfullt att använda certifikatssystemet för att stödja utbyggnad av vattenkraft i landet.

Fel! Okänt namn på

I princip har vi ingenting att invända mot effektivisering av befintliga vattenkraftverk. Men eftersom byten till effektivare generatorer och turbiner sker även utan certifikat, finns det inget skäl för staten att ge extra stöd åt detta.

”Effektivisering” i form av större dammar, uträtning eller överledning av vatten från ett vattendrag till ett annat bör givetvis inte få stöd.

Extrem tydlighet är av största betydelse. I ett senare skede är det möjligt att certifikaten blir föremål för gränsöverskridande handel, och då vill vi inte att en suddig skrivning skall leda till en guldrusch i våra vattendrag.

Miljöpartiet anser att vattenkraft bör tas bort ur certifikatssystemet helt från 2010. Undantag till 2012 bör medges för mindre anläggningar som fått stöd och färdigställts under perioden 2003–2005.

Torv

Torv är ett fossilt bränsle, som enligt OECD/IEA, EU och FN:s klimatpanel IPCC avger koldioxid vid förbränning. Så redovisas den också i den svenska utsläppsrapporteringen till EU och klimatkonventionen. Utsläppen från torv uppgår till ca 1,5 miljoner ton koldioxid per år, en mycket signifikant mängd i förhållande till det svenska åtagandet och det svenska nationella klimatmålet. Det senare innebär en minskning med knappt 3 miljoner ton från 1990 till 2010.

Om torv inte gynnas genom elcertifikat och undantag i koldioxidlagstiftningen skulle den till övervägande delen ersättas med riktiga biobränslen. Då skulle alltså utsläppen minskas i motsvarande grad.

Dessutom innebär torvtäkter ofta att stora naturvärden förstörs.

Det näringspolitiska motivet för att gynna torv är också svagt, då en allt större del av torven importeras, bland annat från Vitryssland.

Skogsbränsle skall vara FSC-märkt

Naturskyddsföreningen skrev i sin remiss på utredningen om elcertifikat inför den första propositionen:

Biobränsleanvändningen kommer att öka starkt till följd av förslaget till elcertifikatssystem. De konsekvenser detta medför måste förutses för att undvika problem som annars kommer att uppstå. Skogsbränsle som ger certifikatberättigande kan bara komma från FSC-certifierat skogsbruk. Kraven på returbränsle måste vara så höga att spridningen av tungmetaller och till exempel dioxiner inte ökar till följd av orena bränslen samt motverkar enkelriktat materialflöde. Förbränning av avfall är en lågvärdig form av återvinning. Återanvändning och materialåtervinning bör prioriteras högre.

Vi instämmer till fullo i detta. Det finns en potential för ett ökat biobränsleuttag, inom ramen för vad naturen tål. Men det finns också en risk för ett miljömässigt förödande uttag av biomassa. FSC-certifierad skog är ett mini-

Fel! Okänt namn på

mikrav på hållbart uttag. Största delen av den svenska bolagsskogen är FSC-certifierad, och denna certifiering växer också i andra länder. Om FSC-certifierade skogsägare får ett ekonomiskt försteg, bör detta leda till att ännu mer skog certifieras, såväl i Sverige som i länder Sverige kan importera skogsbränsle från.

Undantag från kvotplikt

En viktig del av den svenska elförbrukningen äger rum i den så kallade elintensiva industrin. Detta är inget homogent block, utan innefattar såväl modern som starkt föråldrad industri. Den "elintensiva industrin" innefattar också både industri som har stora möjligheter att minska sin elanvändning och industri som har små möjligheter att göra detta. Den innefattar både industri med stor betydelse för landets ekonomi, sysselsättning och välfärd och industri med dåliga förutsättningar för överlevnad.

Att undanta skogsindustrin från kvotplikt är särskilt omotiverat, då både tillverkning av kemisk massa och återvinningsmassa har goda förutsättningar att ge ett överskott av certifikatsberättigad el.

Att undanta petroleumraffinaderier från kvotplikt är den direkta motsatsen till principen om att förorenaren betalar, och gör det svårare för Sverige att klara det klimatmål som riksdagen antog 2002 och nya klimatmål som regeringen nyligen föreslagit. Raffinaderierna har relativt goda möjligheter att föra över kostnaderna till sina kunder, vilket däremot till exempel inte stålindustrin har.

Om man därför, trots principiella betänkligheter, anser att undantag från kvotplikt kan motiveras för en del av den konkurrensutsatta industrin, har de ändrade kriterierna för vad som är elintensiv industri fått flera nackdelar. Med den gamla definitionen, grundad på branschtillhörighet, fick en tillverkare av rostfritt stål undantag från kvotplikt. Med den nya definitionen räknas den inte som elintensiv därför att kriteriet är elanvändning per försäljningsvärde. Eftersom en stor del av försäljningsvärdet består av insatsvara i form av legeringsämnen blir kvoten låg, trots att el är en stor kostnad. Det är inte önskvärt att stifta lagar för så specifika syften, men frågan är viktig för en viktig industri och kan ändå behandlas någorlunda generellt. Uttrycket "försäljningsvärde" bör definieras enligt följande. Med försäljningsvärde skall avses värdet på företagets hela produktion per kalenderår, det vill säga försäljningspriset på såväl sålda som osålda produkter eller varor, varvid priset på de osålda produkterna eller varorna skall anses motsvara priset på de sålda produkterna eller varorna. För det fall två produktionsprocesser inom en industrisektor är identiska och elintensiteten är densamma men där produkternas försäljningsvärde för respektive process skiljer sig åt som en följd av att den ena produktens egenskaper erfordrar ytterligare råvaror, vars kostnader direkt leder till skillnaden mellan de båda produkternas försäljningsvärde, skall nämnda ytterligare kostnader avräknas då försäljningsvärdet fastställs. Skälet till denna avräkning är att uppnå neutralitet. Eftersom de båda produktionsprocesserna

Fel! Okänt namn på

är identiska vad gäller elintensitet skall dessa behandlas på ett likvärdigt sätt i detta sammanhang.

Det sammanvägda resultatet av de ändrade villkor, som fördelningen av utsläppsrätter, ändrad kraftvärmelagstiftning etcetera medför, bör vara att svensk industri har ungefär samma elpriser och villkor som konkurrenterna, inte bättre, inte sämre. Miljödumping, även från svensk sida, måste motarbetas.

Mer Bra Miljöval-el

Elcertifikaten kommer ofelbart av många att förväxlas med redan existerande miljömärkt el. Miljömärkt el (Bra Miljöval) har redan en avsevärd omfattning, ca 15 TWh år 2001, och var alltså redan då mer omfattande än certifikatssystemet blir under de närmaste åren. Denna ”gröna el” har växt snabbt i marknadsandel och trovärdighet, men kommer dessvärre att drabbas av förväxling med certifikaten. Bra Miljöval är förstås mycket bättre än certifikat, för det innebär att 100 procent av elen är någorlunda hållbar, inte att 7,4 procent är det.

El som producerats med stöd av certifikaten torde normalt kunna klassas som Bra Miljöval-el. Genom att köpa enbart Bra Miljöval-el kan staten bidra till att stärka marknaden för elen som producerats med hjälp av elcertifikaten. Om regeringen menar allvar med att vilja fasa ut kärnkraft och fossila bränslen, borde den föregå med gott exempel och köpa Bra Miljöval-el till samtliga statliga förvaltningar och verk.

Vidare bör Bra Miljöval-el undantas från kvotplikt, eftersom det är orimligt att folk skall betala två gånger för samma sak.

Elcertifikat för att främja förnybara energikällor är inte det enda, inte heller det viktigaste, instrumentet för att ställa om energisystemet till hållbarhet. Men insatt i rätt sammanhang och med ovanstående reservationer kan det ge ett bidrag till att minska koldioxidutsläpp och fasa ut kärnkraften.

Stockholm den 11 april 2006

Ingegerd Saarinen (mp)

Ulf Holm (mp)

Åsa Domeij (mp)