

Diariernr
10-2019-0189-2

Finansdepartementet

Vårt datum/Our date
2019-03-04

103 33 STOCKHOLM

Vår referens/Our reference
Lars Holmquist

Ert datum/Your date

Er referens/Your reference
Fi2019/00431/S2

Yttrande avseende remiss av promemorian Höjd energiskatt och koldioxidskatt på bränslen vid viss användning samt höjd skatt på kemikalier i viss elektronik, avsnitt 4

Sammanfattning

Göteborg Energi avstyrker promemorians förslag, av flera skäl:

- Förslaget leder till så kraftigt höjda kostnader för Göteborg Energi att fjärrvärmens konkurrenskraft äventyras
- Förslaget leder till ökade koldioxidutsläpp i och med att kraftvärmeproduktionen minskas drastiskt
- Förslaget kommer inte att ge de intäkter till staten som nämns i promemorian. Göteborg Energi kommer tvärtom att minska skatteutgifterna.
- Förslaget riskerar att förvärra den redan ansträngda elförsörjningssituationen om Rya Kraftvärmeverk tvingas avvecklas i förtid.
- Förslaget fyller ingen funktion för att påskynda omställningen till förnybart, eftersom denna redan sker.

Göteborg Energi vill påtala att det finns möjligheter att undvika de värsta konsekvenserna av förslaget, ökningen av koldioxidutsläppen och förvärrandet av elförsörjningssituationen, genom att möjliggöra för biogas i kraftvärmeproduktion. För att möjliggöra biogas för värmeproduktion, med bibehållen elproduktion, krävs att det åter blir tillåtet att allokera bränslen i kraftvärmeproduktionen, och att biogas distribuerad genom naturgasnätet blir erkänd i EU ETS.

Göteborg Energi anser att det måste ta ett samlat grepp om kraftvärme och fjärrvärmefrågorna, i enlighet med Energiöverenskommelsen. Det måste till en samlad konsekvensanalys av det här remitterade förslaget, det nära förestående

förslaget om avfallsförbränningskatt, med mera, om regeringen menar allvar med att behålla och utveckla en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor.

Förslaget leder till kraftigt höjda kostnader för Göteborg Energi och riskerar att äventyra fjärrvärmens konkurrenskraft

Göteborgs fjärrvärmesystem är ett av världens resurseffektivaste. Mer än 85 % av leveranserna utgörs av återvunnen energi från industriverksamhet, energiåtervinning av avfall, avloppsvärme och restprodukter från skogsindustrin. Nästan all fossil energi används i högeffektiv kraftvärmeproduktion. Det innebär att fjärrvärmens totalt sett har mycket låga koldioxidutsläpp, hög resurseffektivitet, och även ett konkurrenskraftigt pris. Fjärrvärmesystemet har av det skälet tjänat som modell och inspiration för flera andra städer, inte minst internationellt. Fjärrvärmesystemet har också en avgörande betydelse för Göteborgs elförsörjning. Dels genom att förse byggnader med uppvärmning utan att belasta elsystemet, men också genom kraftvärmens. Fjärrvärmesystemet utgör idag en betydande del av effektkapaciteten i Göteborg.

Förslaget att nästan helt ta bort skattenedsättningen för kraftvärme inom EU ETS skulle leda till dramatiska kostnadsökningar för kraftvärmeproduktionen i Göteborg, i storleksordningen 100 miljoner kronor per år. Detta försämrar kraftigt fjärrvärmens konkurrenskraft och riskerar därmed att erodera ställningen som göteborgarnas förstahandsval för uppvärmning.

Koldioxidutsläppen kommer att öka – inte minska

Förslaget innebär också att koldioxidutsläppen ökar – inte minskar. Det beror på att produktionen i Göteborg kommer att flyttas från kraftvärme till hetvattenproduktion, med kraftigt minskad elproduktion som följd. Produktionsbortfallet av el kommer att täckas upp av marginalproduktion på marknaden, huvudsakligen i form av kol och gas-kondens i Tyskland och Polen. I de beräkningar vi gjort blir den sammanlagda effekten av de minskade lokala utsläppen och av utsläppen från den alternativa elproduktionen en nettoökning av koldioxidutsläppen med 42 000 ton år 2020.

I konsekvensanalysen i promemorian finns en diskussion om effekterna av den automatiska annulleringen av utsläppsrätter inom EU ETS. Vi gör ingen annan bedömning än finansdepartementet, att det innebär att en minskning av de nationella utsläppen faktiskt får en direkt konsekvens på de totala utsläppen. Det som konsekvensanalysen missar är att detta också gäller i Tyskland och Polen, där utsläppen från elproduktionen kommer att öka, som en direkt konsekvens av den minskade elproduktionen i Göteborg. Förslaget leder alltså otvetydigt till ökade koldioxidutsläpp och är därmed miljömässigt kontraproduktivt. Därför är förslaget dåligt, sett som så kallad grön skatteväxling.

Bränslekostnaderna ökar men skatteutgifterna minskar

I konsekvensanalysen finns bedömningen att förslaget kommer att leda till skatteintäkter om 444 miljoner kronor per år. Vi tolkar det som att den bedömningen baseras på antagandet att anläggningarna som omfattas kommer att

köras som tidigare. I så fall skulle Göteborg stå för ungefär 150 miljoner kronor. Detta kommer dock inte att ske. De kraftigt ökade kostnaderna för kraftvärmeproduktionen kommer att göra att vi tvingas styra över fjärrvärmeproduktionen till andra anläggningar för att minimera skadan. De 100 miljonerna i ökade kostnader kommer i form av ökade bränslekostnader, inte som skattebetalningar. I själva verket **minskar** skattebetalningarna något i den beräkning som nämndes ovan. Det faktiska utfallet kommer, om förslaget genomförs, variera kraftigt mellan åren, skatteutbetalningarna kommer sannolikt aldrig komma i närheten av de nivåer som promemorian antyder. Även ur detta perspektiv framstår förslaget som dåligt som grön skatteväxling.

Göteborg Energi arbetar redan med omställning

Göteborg Energi håller med om slutsatserna i konsekvensanalysen kapitel 4.3.3. Förslaget kommer inte att kunna påskynda omställningen av de fossileldade anläggningarna i de olika fjärrvärmesystemen, helt enkelt eftersom omställningen redan pågår. Det som begränsar takten är saker som tillståndsärenden, att hitta lämpliga placeringar och andra praktiska utmaningar. Också Göteborg Energi ställer om. Göteborgs Stad, ägare till Göteborg Energi antog 2014 "Klimatstrategiskt program för Göteborg". Programmet utgör en långsiktig strategi som syftar till att minska klimatutsläppen, inte bara i Göteborgs kommun, utan även de utsläpp som Göteborg och göteborgarna förorsakar genom konsumtion, till exempel el. I programmet ingår ett krav på Göteborg Energi att leverera fjärrvärme helt utan fossila bränslen senast 2030. Det inkluderar naturgasanvändningen i Rya Kraftvärmeverk. Om förslaget medför att anläggningen av ekonomiska skäl måste avvecklas i förtid, innan ny produktion hunnit komma på plats, förvärras försörjningssituationen i Göteborg både vad gäller el och värme.

Förslaget förvärrar ett redan ansträngt effektläge

Precis som allt fler av Sveriges storstadsregioner ser Göteborg stora utmaningar med den framtida försörjningen av el-effekt. Det sker en ökande elektrifiering av samhället och staden växer. Begränsningarna i överföringskapacitet mellan stamnätet och det lokala nätet börjar bli kännbara, även om läget ännu inte är lika allvarligt som i tex Stockholm. I det sammanhanget behövs lokal, styrbar produktion i form av kraftvärme. Rya Kraftvärmeverk, som drabbas av förslaget motsvarar ca 25 % av den totalt tillgängliga el-effekten i Göteborg.

Möjliggör användning av biogas i kraftvärme

En stor fördel med naturgaseldade kraftvärmeverk är att de enkelt kan ställa om till förnybart genom att byta ut naturgasen mot biogas. Detta har alltid varit en viljeinriktning för Göteborg Energi. Det har dock aldrig varit genomförbart i praktiken, i och med biogasens höga pris jämfört med naturgas, och den konkurrenssituation som råder på elproduktion- och värme-marknaden. Men i och med att det i dagsläget finns biogas på marknaden till väsentligt lägre priser än tidigare, som en konsekvens av importen av produktionsstödd biogas från Danmark, kan visionen om förnybar värme från gaskraftvärme vara inom räckhåll.

Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att annan gällande lagstiftning inte ändrats för att undanröja hinder som i dagsläget motverkar omställningen till

förnybart innan piskan tas fram och skatten höjs på naturgaseldad värmeproduktion i kraftvärme. I elcertifikatssystemet, som är ett regelverk med syfte att styra mot förnybar elproduktion, berättigas inte biogas som distribuerats via gasnätet till elcertifikat. Ett annat exempel är att biogas som distribuerats via gasnätet inte får tillgodoräknas inom EU ETS. Göteborg Energi anser att regeringen borde börja med att undanröja dessa hinder till omställningen innan man inför den kraftiga skattehöjning som förslaget innebär.

Ännu ett hinder för att ställa om värmeproduktionen från naturgas till biogas i värmeproduktionen är att det enligt 6 a kap. 3 b § lagen (1994:1776) om skatt på energi inte är tillåtet att allokera använd biogas i ett kraftvärmeverk till värmeproduktionen. Om hälften av den använda gasen i kraftvärmeverket är biogas måste denna proportioneras mellan produkterna el respektive värme, så att hälften av både elproduktionen skulle räknas som fossil och hälften som förnybar. Eftersom elproduktionen är skattebefriad, medan värmeproduktionen föreslås bli i princip fullskattad innebär det att endast hälften av den inköpta biogasen ger en skattemässig fördel. Denna fördel är nödvändig för att ekonomiskt kunna motivera den högre inköpskostnaden för biogas.

Om lagen om skatt på energi tillät allokering hade all biogas kunnat allokeras på värmen istället, och därmed få full utväxling av skatteeffekten. Detta skulle också vara i överensstämmelse med den övergripande principen inom svensk energibeskattning, att elproduktion är skattebefriad, eftersom den beskattas i konsumtionsledet, medan värme är föremål för beskattning i produktionsledet.

Den viktigaste poängen med att tillåta allokering enligt ovan är att den medger fortsatt elproduktion i kraftvärmen. Det innebär att de lokala utsläppen från kraftvärmeproduktionen i Göteborg fortfarande skulle minska rejält, och att den ökning av utsläppen, som blir en direkt konsekvens av den uteblivna elproduktionen, minskar. Nettoeffekten blir alltså en faktisk minskning av koldioxidutsläppen istället för en nettoökning. Kostnaderna ökar fortfarande kraftigt för Göteborg Energi, men i mindre omfattning.

Möjligheten att allokera bränsle mellan el och värme togs bort i samband med skattenedsättningen för kraftvärme infördes 2003. I Finansdepartementets promemoria "Förslag om ändrad beskattning vid kraftvärme- och vindkraftproduktion (Fi2002/2635) står det:

"För att klara ut att inte all bränsleförbrukning i ett kraftvärmeverk alltid omfattas av avdragsbestämmelserna finns anledning att göra tydligt att avdrag endast får göras för bränsle som medverkar i den integrerade produktionen av el och värme. Det kan ske genom att en uttrycklig bestämmelse införs i lagen om skatt på energi om att bränsleförbrukning som motsvarar ånga som tappas av från ångsystemet före ångturbinen i kraftvärmeverket inte omfattas avdragsbestämmelserna."

Om förslaget i promemorian genomförs försvinner det ursprungliga motivet bakom åtgärden att ta bort allokeringsmöjligheten, vilket gör det logiskt att återinföra den.

Om regeringen väljer att gå vidare med promemorians förslag vädjar vi om att åtminstone invänta en lagändring som möjliggör allokering, och att frågorna om biogasens förhållande till EU ETS och elcertifikatssystemet är lösta. Då skulle de

allvarligaste negativa miljökonsekvenserna av förslaget undvikas, och att el-effekt-situationen i Göteborg inte skulle förvärras ytterligare. Resonemanget ovan förutsätter dock att biogas för värmeproduktion även i fortsättningen förblir skattebefriad.

Det behövs ett samlat grepp om fjärrvärmens och kraftvärmens villkor

Ända sedan Energiöverenskommelsen träffades 2016 har fjärrvärmebranschen väntat på konkretiseringar av formuleringen " *En konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el-och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar.*"

Det är uppenbart att fempartigruppen som står bakom uppgörelsen inser värdet av det som fjärrvärmens och kraftvärmens betyder för ett hållbart elsystem. Det pratas ibland om ett Kraftvärmepaket, där man tar ett samlat grepp om fjärrvärmens och kraftvärmens förutsättningar. Men istället har de konkreta diskussionerna de senaste åren mest handlat om beskattning.

De olika skatteförslagen har dessutom en tendens att diskuteras var för sig. Den aktuella promemorian handlar om fossila bränslen i kraftvärmeproduktion, runt hörnet väntar av allt att döma ett förslag på avfallsförbränningsskatt. Samtidigt som denna promemoria remitteras ligger en remiss ute som innebär utebliven tilldelning av utsläppsrätter till biobränsleanläggningar. Biogasutredningen arbetar med förslag på styrmedel för biogas. Alla dessa utredningar och förslag får konsekvenser för hela energisystemet, och vi tror inte att det finns någon som har en tillräckligt bra överblick över den samlade effekten på Göteborg Energi, fjärrvärmekunderna, elbalansen eller statens intäkter. Vi är medvetna om att ett samlat grepp, ett Kraftvärmepaket, också innebär en översyn över fjärrvärmens som skatteobjekt, men utan en samlad konsekvensanalys tar regeringen stora risker med en bransch som spelar en avgörande roll i energisystemet.

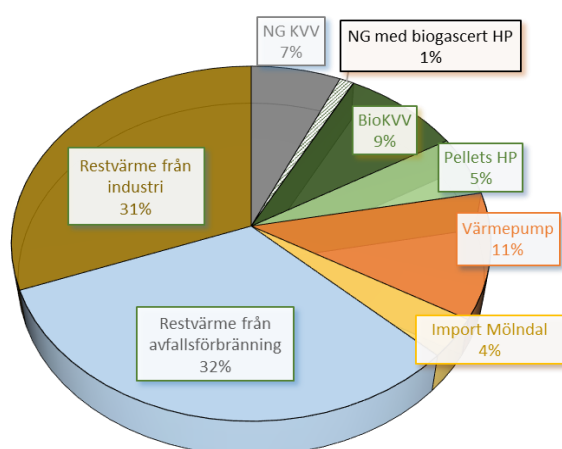
I debatten höjs fler och fler röster för att bilda en Effektkommission, för att lösa de stora utmaningarna kopplade till elsystemets effektbehov. Låt kraftvärmepaketet ingå i effektkommissionens uppdrag så att den kan göra en ordentlig analys hur branschens ska kunna bidra till både en fossilfri och resurseffektiv uppvärmningssektor och till ett robust elsystem.

Så här har vi räknat

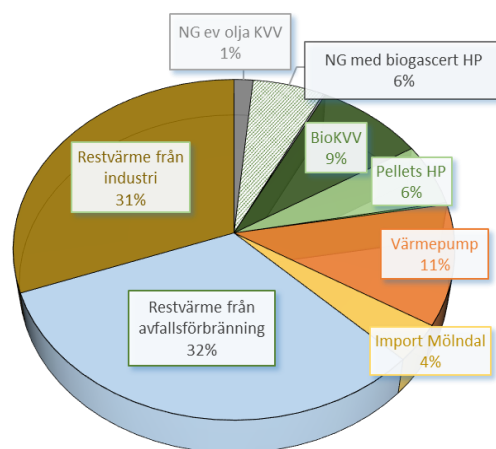
De siffror vi angett i remissvaret ovan bygger på en modellering av fjärrvärmesystemet i Göteborg 2020. Utgångspunkterna är de prognoser på bränslepriser och elpriser som finns tillgängliga och förväntad efterfrågan på fjärrvärme utifrån ett vädermässigt normalt år. Det faktiska utfallet av konsekvenserna av promemorians förslag kommer naturligtvis att variera, beroende på bränsleprisutveckling och efterfrågan på fjärrvärme kopplat till vädervariationer.

Diagrammen visar hur bränslemixen i fjärrvärmens påverkas av förslaget år 2020. Den huvudsakliga förändringen är att kraftvärmeproduktionen i Rya Kraftvärmeverk minskas till ett minimum, och ersätts med hetvattenproduktion med biogas. Om allokering av biogas i kraftvärmens hade varit tillåten hade denna

produktion till största delen kunnat ske i kraftvärmeverket, med bibehållen elproduktion.



Produktion med dagens skatt



Produktion med nytt skatteförslag

Sammantaget blir de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna för 2020 följande:

	Konsekvens
Skattekostnader vid oförändrad drift	Ökar med 167 mkr
Göteborg Energis kostnader efter driftoptimering	Ökar med 100 mkr
Göteborg Energis skatteutgifter efter driftoptimering	Minskar med 7 mkr
Elproduktion i kraftvärme	Minskar med 200 GWh
Direkta utsläpp av koldioxid från Göteborg Energi	Minskar med 95 000 ton
Utsläpp från alternativ elproduktion	Ökar med 137 000 ton
Sammanlagd effekt på koldioxidutsläppen	Ökning med 42 000 ton

Göteborg som ovan

GÖTEBORG ENERGI AB

Alf Engqvist