

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt (SOU 2018:76)

I2019/00922/E

Sammanfattning

- Konkurrensverket konstaterar att utredningens förslag till styrmedel i huvudsak synes syfta till en allmänt minskad elanvändning. Konkurrensverket efterlyser ett större fokus på specifika styrmedel för att möta effektutmaningen genom att stimulera exempelvis flyttning av effektbelastning och ökad flexibilitet i produktion och konsumtion av el.
- Konkurrensverket anser att utredningen inte visat att föreslaget system med kvotplikt (vita certifikat) är kostnadseffektivt eller samhällsekonomiskt motiverat och avstyrker därför att förslaget genomförs.
- Utredningens alternativa förslag om ett auktionsförfarande är mycket kortfattat beskrivet och det finns inte heller för detta förslag tillräckliga analyser för att kunna bedöma de samhällsekonomiska effekterna. Med hänsyn till det bristfälliga underlag utredningen redovisat avstyrker Konkurrensverket detta förslag.
- Inte heller för förslaget om särskilt energirotavdrag redovisas några samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Några relevanta jämförelser görs inte heller mellan detta förslag och möjliga alternativa styrmedel. Detta gör det svårt att bedöma förslagets effekter och Konkurrensverket avstyrker det därför.
- Konkurrensverket har inga invändningar mot förslagen om en utfasning av investeringsstödet för solceller, ett utökat investeringsstöd för batterilager, förtydliganden i förordningen om energideklarationer samt ett uppdrag till Energimyndigheten rörande beteendeinsikter.

Allmänt om utredningens förslag

Utredningens uppdrag har varit att identifiera hinder för energieffektivisering och småskalig energiproduktion och lagring för mindre aktörer. En viktig utgångspunkt är de utmaningar som uppstår i ett elsystem med en ökande andel variabel elproduktion, särskilt effektutmaningen. Ett mål har varit att föreslå nya styrmedel som gör att mindre aktörer kan bidra till samhällsekonomiskt effektiv omställning till 100 procent förnybar elproduktion.

I uppdraget har ingått att föreslå åtgärder som på marknadsmässig grund kan stimulera teknikutveckling och utveckling av nya tjänster, exempelvis vita certifikat. Olika styrmedel och marknadsfrämjande åtgärder skulle utvärderas avseende deras förmåga att nå uppsatta mål och kostnadseffektiviteten hos dessa relativt andra styrmedel skulle belysas. Om samhällsekonomiskt motiverat skulle utredningen föreslå nya styrmedel.

Konkurrensverket konstaterar att utredningens förslag till styrmedel i huvudsak synes syfta till en allmänt minskad elanvändning. Detta gäller framför allt utredningens förslag om ett kvotpliktsystem (vita certifikat) och ett energirotagdrag. God hushållning med och en effektiv användning av el och annan energi är förvisso viktiga åtgärder för att hantera framtida utmaningar inom energiområdet. För att bemöta effektutmaningar kopplade till en ökande andel variabel elproduktion krävs dock styrmedel med en betydligt högre precision och träffsäkerhet. Effektutmaningar uppstår i olika delar av elnätet, vid olika tider på dygnet och med säsongsvariationer. Konkurrensverket efterlyser rakare förslag med ett större fokus på specifika styrmedel för att stimulera exempelvis flyttning av effektbelastning och ökad flexibilitet i produktion och konsumtion av el.

Utredningen föreslår att två stödformer för ökad energieffektivisering (auktions- och energirotagdragsförslagen) ska finansieras med höjd energiskatt på el. Energiskatten på el utgör redan i sig ett styrmedel som ger fastighetsägare och andra elanvändare incitament till ökad energieffektivisering och hushållning med el. Att använda flera styrmedel för samma syfte är visserligen inte ovanligt, men det innebär att åtgärderna blir svåra att analysera och utvärdera och bör därför om möjligt undvikas.

Konkurrensverket noterar för övrigt att flera förslag till åtgärder och styrmedel inom energiområdet på senare tid har föreslagits finansieras med höjd elskatt. Det kan finnas en konflikt i att öka beskattningen och därmed priset på el när många delar av den pågående och nödvändiga energiomställningen bygger på att ersätta fossila bränslen med bland annat el.

Konkurrensverket vill i övrigt lämna följande synpunkter med anledning av utredningens olika förslag. Verket kan därutöver i stort instämma i de synpunkter på utredningens förslag om kvotplikt, auktionsförfarande och energirotavdrag som förts fram i särskilda yttranden av några av utredningens experter.¹

Synpunkter på utredningens förslag

System med kvotplikt för minskad effektbelastning (vita certifikat)

Utredningens huvudförslag är ett system med kvotplikt för minskad effektbelastning genom investeringar i eleffektiviserande åtgärder. Elleverantörer ska bli skyldiga att uppfylla en kvot (elbesparingar i förhållande till elförsäljningen) genom åtgärder hos elanvändare.

Som nämnts ovan anser Konkurrensverket att bland annat förslaget om kvotplikt i första hand torde kunna påverka den totala elanvändningen. Några vederhäftiga beräkningar på storleken på möjliga framtida minskningar av elanvändningen och i vilken utsträckning dessa i så fall med rimlig säkerhet kan kopplas till just systemet med kvotplikt redovisas inte av utredningen. Utredningen har inte heller presenterat några analyser som visar att förslaget om kvotplikt på det mest kostnadseffektiva sättet kan bidra till att lösa de effektutmaningar en ökande andel variabel elproduktion medför. För detta krävs med största sannolikhet styrmedel som utformats betydligt mer träffsäkert för att minska effektbehovet i olika delar av elnätet vid de tillfällen belastningen på elnätet är som mest ansträngt. Tillåtna åtgärder ska utgöras av särskilt angivna typåtgärder men vilka dessa är redovisas inte i detalj. Det försvårar möjligheterna att värdera förslaget.

Utredningen redovisar således inga analyser som visar att kvotpliktsystemet är ett särskilt lämpligt styrmedel som kan underlätta omställningen till mer volatil förnybar kraft och den effektproblematik som är förknippad med det. Det redovisas inga samhällsekonomiska analyser för hur kostnadseffektivt förslaget är och inga jämförande kostnadsanalyser görs mellan kvotpliktförslaget och nuvarande eller alternativa styrmedel/skatter. Den samhällsekonomiska effektiviteten i förslaget går därför inte att värdera och än mindre följa upp i efterhand om det likväl skulle införas.

Kvotpliktsförslaget kan också ifrågasättas utifrån den omständigheten att det är elleverantörer som ska ges uppgiften att se till att elanvändare gör eleffektiviseringar som minskar elinköpen från dem. Detta kan ge incitament till att på olika sätt försöka överskatta uppnådda resultat eller på andra sätt kringgå systemet samtidigt som förutsättningarna för regleringsmyndigheten (Energimyndigheten) att följa upp och kontrollera att kvotkraven uppfylls får anses mycket begränsade.

¹ Särskilda yttranden av experterna Linda Flink, Elon Strömbäck och Erik Thornström (s. 415–418 och 421–428).

Konkurrensverket konstaterar även att Energimyndigheten vid två tidigare tillfällen har utrett förutsättningarna för att införa ett kvotpliktsystem i Sverige.² Energimyndigheten har i dessa utredningar inte funnit det lämpligt att särskilt förorda ett införande av kvotplikt. Konkurrensverket finner inte att utredningen på ett övertygande sätt argumenterat för varför förutsättningarna för ett införande nu skulle vara annorlunda.

Konkurrensverket anser mot denna bakgrund att utredningen inte visat att föreslaget system med kvotplikt är kostnadseffektivt eller samhällsekonomiskt motiverat och avstyrker därför att förslaget genomförs.

Alternativt förslag om auktioner för stöd till eleffektiviseringsåtgärder

Som ett alternativ till ett obligatoriskt system med kvotplikt för elleverantörer presenteras ett förslag som bygger på ett auktionsförfarande. Företag och offentliga verksamheter ska ges möjlighet att lämna anbud på olika energibesparande investeringar, hos sig själva eller hos företagens kunder. Förslaget föreslås finansieras med en höjning av energiskatten på el.

I jämförelse med nämnda kvotpliktsystem skulle ett auktionsförfarande kunna vara ett mindre komplicerat och inte ett lika administrativt tungt system. Förutsättningarna för marknads- och konkurrensinslag skulle också finnas genom att företag konkurrerar om att vinna anbudstävlingar för att få bidrag till att utföra projekt för eleffektivisering. Förutom att auktionsförfarandet är mycket kortfattat beskrivet finns inte heller för detta förslag tillräckliga analyser för att kunna bedöma de samhällsekonomiska effekterna vid ett genomförande. Med hänsyn till det bristfälliga underlag utredningen redovisat avstyrker Konkurrensverket även detta förslag.

Energirotavdrag

Utredningen lämnar också ett förslag om ett särskilt energirotavdrag för vissa utvalda energieffektiviseringsåtgärder kopplat till det nuvarande systemet med rotavdrag. Avdraget ska vara högre än i gällande regelverk och uppgå till 50 i stället för 30 procent av arbetskostnaden. Den maximala sammanlagda skatte-reduktionen föreslås dock vara densamma.

I likhet med förslagen om kvotplikt och auktionsförfarande redovisar utredningen inga samhällsekonomiska analyser av förslaget om ett särskilt högre energirotavdrag. Inga relevanta jämförelser görs heller mellan detta förslag och möjliga alternativa styrmedel. Den samhällsekonomiska effektiviteten i förslaget går därför inte att bedöma. Förslaget har inte preciserats i ett konkret lagförslag och det framgår inte heller tydligt vilka åtgärder som kommer att vara berättigade för avdrag. Detta gör det svårt att bedöma förslaget och exempelvis kunna värdera

² Vita certifikat – något för Sverige? ER 2010:34 och Aspekter på vita certifikat – mot bakgrund av nya förutsättningar och erfarenheter, ES 2015:02.

vilka åtgärder som skulle ha genomförts även utan avdragsmöjligheter och i vilken utsträckning åtgärder skulle kunna förväntas bli utförda med det generella avdraget på 30 procent. Även vad gäller detta förslag har tidigare utredningar avfärdat ett motsvarande förslag³ och utredningen har inte tydligt utvecklat skälen till sin annorlunda bedömning.

Konkurrensverket kan mot denna bakgrund inte tillstyrka förslaget om ett särskilt energirotavdrag.

Utredningens övriga förslag och bedömningar

Utredningen lämnar ett förslag om att harmonisera definitionen för när man ska anses vara så kallad mikroproducent. Enligt ellagen är gränsen ett säkringsabonnemang om högst 63 ampere men enligt inkomstskattelagen högst 100 ampere. Gränsen enligt ellagen föreslås ökas så att även den uppgår till 100 ampere. Skälet för förändringen anges enbart vara en vilja att "förenkla" för mikroproducenter. Här bör dock beaktas att eftersom mikroproducenter inte betalar någon avgift för inmatning av el på nätet innebär förändringen ett direkt utökat stöd till mikroproduktion. Utredningen redovisar inga behovs- eller konsekvensanalyser för detta extra styrmedel för att främja mikroproducenter och förslaget avstyrks därför.

Utredningen framför även ett förslag om att EU-direktivet om byggnaders energiprestanda vad gäller laddinfrastruktur för laddfordon ska genomföras i svensk lagstiftning. Utredningens förslag går dock betydligt längre (fler parkeringsplatser får krav på visst antal laddningspunkter) än direktivets baskrav och det förslag som Boverket nyligen presenterade för direktivets införande i Sverige. Boverkets utredning visade att marknadens aktörer i betydande utsträckning tillgodosatt de behov som identifierats och i Boverkets förslag ingick att en uppföljning bör göras innan eventuella ytterligare krav ställs. Konkurrensverket har i tidigare remissvar tillstyrkt Boverkets förslag och finner inga skäl till en mer långtgående reglering i föreliggande remissunderlag.⁴ Statliga investeringsstöd som riktar sig mot olika målgrupper finns för övrigt för att stimulera utbyggnad av laddningsutrustning.⁵

Konkurrensverket har inga invändningar mot utredningens förslag om en successiv utfasning av investeringsstödet för solceller och att investeringsstödet för batterilager utökas. Konkurrensverket har inte heller något att invända mot förslagen till förtydliganden i förordningen om energideklarationer om vad som avses med kostnadseffektiva åtgärder eller uppdraget till Energimyndigheten om

³ Energisparläneutredningens betänkande *Effektivare energianvändning*, (SOU 2017:99).

⁴ Se Konkurrensverkets remissvar dnr 478/2019 på Boverkets rapport 2019:15 *Nya krav på laddinfrastruktur för laddfordon*.

⁵ Stöden administreras av Naturvårdsverket och riktar sig till privatpersoner som vill installera laddbox i hemmet, företag, organisationer, kommuner och liknande aktörer samt boende i flerbostadshus.
<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Ladda-bilen/>

hur beteendeinsikter i ökad omfattning ska kunna tas tillvara och integreras i kommunikationsinsatser för energieffektivisering.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensrådet Stig-Arne Ankner.

Rikard Jermsten

Stig-Arne Ankner