

Regelrådet är ett oberoende särskilt beslutsorgan utsett av regeringen. Rådets uppgift består av att bedöma konsekvensutredningars kvalitet med hänsyn till de effekter författningsförslaget kan få för företag.

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian ”Höjd ambitionsnivå i elcertifikatsystemet till 2020”

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Det föreslås i promemorian att kvotkurvan i 4 kap 4 § lagen (2011:1200) om elcertifikat anpassas till det nya mål som regeringen satt upp om att Sverige ska finansiera 30 terawattimmar ny förnybar elproduktion till 2020 jämfört med 2002 och att målet för elcertifikatmarknaden som är gemensam med Norge höjs från 26,4 terawattimmar till 28,4 terawattimmar. Förslaget innebär en linjär upptrappning av kvoterna mellan år 2018 och 2020. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016 under förutsättning att en överenskommelse mellan Sverige och Norge nås om att målet för den gemensamma elcertifikatmarknaden till 2020 ska ändras.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i konsekvensutredningen att den nytillträdde regeringen i regeringsförklaringen och i budgetpropositionen 2015 har aviserat en ambitionshöjning till 2020 för den förnybara elproduktionen inom ramen för elcertifikatsystemet. Sverige har enligt regeringen särskilt bra förutsättningar för att bygga ut den förnybara energin och för att nå uppställda mål för produktion av förnyelsebar elproduktion till 2020 är elcertifikatsystemet enligt regeringen ett effektivt styrmedel. Syftet är att genom höjda kvoter öka efterfrågan på elcertifikat och därmed stimulera en ökning av utbyggnaden av ny förnybar elproduktion till 2020. Detta är ett sätt att öka takten i arbetet med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Bakgrund och syfte är enligt Regelrådet beskrivet på ett tillräckligt sätt.

Alternativa lösningar och effekterna om ingen reglering kommer till stånd

I promemorian resoneras det kort om hur justeringen av kvoterna kan genomföras. Ett sätt skulle kunna vara att hela justeringen görs på ett år, men detta anges leda till en kraftig höjning av elcertifikatpriset. Ytterligare ett alternativ är att justera kvoterna så att ambitionshöjningen möjliggörs tidigare. Även detta anges kunna leda till höga kostnader för elcertifikat. Den linjära upptrappningen av kvoterna under en treårsperiod som föreslås anges som rimlig utan att måluppfyllnaden riskeras och oönskade effekter

uppstår. Det framgår av promemorian att då regeringen aviserat att ambitionshöjningen ska göras inom ramen för elcertifikatsystemet redovisas inte några alternativ utanför den ramen men likväl nämns ändå alternativen att införa ett nytt stödsystem utanför det befintliga elcertifikatsystemet eller att på annat sätt minska elproducenternas kostnader för att bygga ut förnybar produktion.

Även om genomgången av de olika alternativen är mycket kortfattad finner Regelrådet likväl att beskrivningen av alternativa lösningar är tillräcklig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Huruvida förslaget i promemorian överensstämmer med EU-rätten framgår inte av de beskrivningar som ges. Det anges att det finns ett EU-direktiv om främjande av förnybar energi som innebär att Sverige 2020 ska ha en andel förnybar energi om 49 procent. Enligt promemorian är elcertifikatsystemet ett mycket viktigt nationellt styrmedel för att uppnå det målet.

Regelrådet saknar en beskrivning av hur förslaget överensstämmer med EU-rätten.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Vad gäller valet av ikraftträdandedatum anges i promemorian att förslaget om ändring av kvoterna ska ersätta det förslag om ändringar av kvotkurvan som Energimyndigheten redovisade i sin rapport Kontrollstation för elcertifikatsystemet 2015. Därför föreslås samma ikraftträdandedatum som föreslogs i Energimyndighetens rapport. Det nämns inget om ett behov av speciella informationsinsatser till följd av förslaget i promemorian.

Regelrådet finner beskrivningen i konsekvensutredningen som tillräcklig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att i och med att ambitionshöjningen kan komma att påverka elcertifikatpriset och handelspriset på el kan samtliga producenter och elanvändare på den nordiska marknaden komma att beröras. I första hand påverkar ett förändrat elcertifikatpris enligt konsekvensutredningen aktörer inom elcertifikatsystemet, d.v.s. certifikatberättigade producenter och kvotpliktiga elanvändare i Sverige och Norge.

I konsekvensutredningen finns ingen uppgift om antalet företag eller storleken på dem som berörs av förslaget. Regelrådet efterfrågar därför en betydligt mer detaljerad beskrivning av antalet elproducenter, uppdelat på dem som är innanför och dem som är utanför elcertifikatsystemet, samt kvotpliktiga elanvändare.

Förändringen i de berörda företagens kostnader och verksamhet

Administrativa kostnader

Det anges i konsekvensutredningen att inga administrativa kostnader tillkommer för elproducenter, både sådana som är inom såväl som utanför elcertifikatsystemet, eller för elleverantörer. Vad gäller elanvändare framgår det att förslaget enbart påverkar deras kostnader för el och elcertifikat.

Regelrådet finner beskrivningen av förändringen i företagens administrativa kostnader som tillräcklig.

Materiella kostnader

De ökade elcertifikatkostnaderna innebär enligt konsekvensutredningen ökade kostnader för kvotpliktiga elanvändare i Sverige eftersom dessa är tvungna att köpa elcertifikat av elproducenterna. I konsekvensutredningen beskrivs den ökade kostnaden med hjälp av uppgifter från Energimyndigheten till 80 – 180 kr för 2020 för en kvotpliktiga elanvändare med en årlig elanvändning på 20 000 kWh. Icke kvotpliktiga elanvändare får enligt konsekvensutredningen lägre elkostnader till följd av ett lägre elpris. I konsekvensutredningen hänvisas till analyser som Energimyndigheten i samverkan med Energimarknadsinspektionen tagit fram. Dessa visar bl.a. att elpriset på kort sikt förväntas sjunka med ca 0,8 öre/KWh 2020 jämfört med ett scenario utan ambitionshöjningen. På längre sikt förväntas elpriset minska med istället 0,2 öre/KWh. Det framhålls att analyserna om påverkan på elpriset bör tolkas med försiktighet då priset påverkas av en rad olika faktorer.

Regelrådet hade önskat utförligare beskrivningar av hur de ökade och minskade kostnaderna som beskrivs ovan förändras för företag som är kvotpliktiga och icke-kvotpliktiga elanvändare. Detta hade enligt Regelrådet till exempel kunnat göras med hjälp av fler exempelföretag.

Finansiella och övriga kostnader

I konsekvensutredningen nämns ingenting om att berörda företags finansiella kostnader påverkas av förslaget. Det anges heller ingenting om företagets övriga kostnader.

Regelrådet finner beskrivningen av de finansiella och de övriga kostnaderna som tillräcklig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det framgår av konsekvensutredningen att syftet med ambitionshöjningen är att öka investeringsviljan av förnybar elproduktion inom ramen för elcertifikatsystemet till 2020. Detta görs genom att kvoterna höjs, och därmed efterfrågan på elcertifikat. Både etablerade såväl som nya aktörer kan bli intresserade av att investera. Detta är något som enligt promemorian kan leda till ökad konkurrens.

De företag som berörs av förslaget påverkas på olika sätt, vissa elproducenter får större intäkter, en del elanvändare måste betala högre elcertifikatpriser och andra elanvändare får förmodligen ett billigare elpris. Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena borde ha varit mer utvecklad och tagit upp andra aspekter än den om ökad investeringsvilja i förnybar elproduktion som kortfattat beskrivs i konsekvensutredningen.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Syftet med ambitionshöjningen är enligt konsekvensutredningen att öka investeringsviljan av förnybar elproduktion. Den ambitionshöjning som föreslås innebär enligt konsekvensutredningen att det krävs i genomsnitt ytterligare utbyggnad på 0,67 terawattimmar per år och att det kan jämföras med den totala vindkraftsproduktionen i Sverige som år 2014 uppgick till ca 11 terawattimmar. I vilken utsträckning företag kommer att bli mer benägna att investera beskrivs inte närmare i konsekvensutredningen.

De eventuella konsekvenser som märks för elproducenter utanför elcertifikatsystemet anges i promemorian främst bero på hur elpriset förändras till följd av förslaget. För producenter inom systemet blir både förändringen av elpris och förändringen av elcertifikatpriset en påverkan. Om elcertifikatpriset ökar påverkas gjorda investeringar positivt, men om elpriset sjunker påverkas dessa negativt. Som redan nämnts hänvisas det i konsekvensutredningen till analyser som Energimyndigheten i samverkan med Energimarknadsinspektionen tagit fram. Dessa visar bl.a. att elpriset på kort sikt förväntas sjunka med ca 0,8 öre/KWh år 2020. På längre sikt förväntas det minska med istället 0,2 öre/KWh. Det innebär

enligt konsekvensutredningen att producenter utanför elcertifikatsystemet får minskade intäkter till följd av ett lägre elpris.

En producent av förnybar el inom elcertifikatsystemet anges i konsekvensutredningen få intäkter från försäljning av el och av försäljningen av elcertifikat. Enligt vad som framgår av konsekvensutredningen bör elcertifikatpriset i teorin stiga om elpriset sjunker eftersom producenterna vill få täckning för sina kostnader. Analyser från Energimyndigheten talar om en ökning på elcertifikatpriset på mellan 0,25 - 0,50 öre/KWh givet att den produktion som behövs för att uppfylla ambitionshöjningen lokaliseras i Sverige. Det högre elcertifikatpriset skulle enligt konsekvensutredningen innebära extra intäkter på mellan 75 - 150 mkr för elproducenter inom elcertifikatsystemet.

Regelrådet anser att det i konsekvensutredningen kunde ha funnits med en utförligare beskrivning av utbyggnaden av förnybar elproduktion som förslaget kräver. Detta hade till exempel kunnat göras genom en beskrivning av de aktörer som förväntas stå för den större delen av utbyggnationen. Vidare saknar Regelrådet också en mer detaljerad beskrivning av de ekonomiska förändringar som påverkar berörda företag. Regelrådet anser att en mer utförlig bild hade kunnat ges genom att exemplifiera konsekvenserna för några olika typer av företag.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det framgår inte av konsekvensutredningen om särskilda hänsyn har behövt tas till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet saknar en beskrivning i konsekvensutredningen hur det har resonerats vad gäller behovet och möjligheten att ta särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Sammantagen bedömning

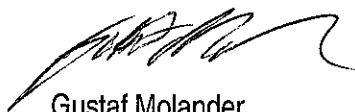
Konsekvensutredningen innehåller vissa delar som Regelrådet finner tillräckliga. Däribland märks beskrivningen av alternativa lösningar. Regelrådet finner det också positivt att det i konsekvensutredningen tagits med uppgifter från Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen om hur elpriset respektive elcertifikatpriset kan komma att förändras till följd av förslaget. Däremot efterfrågar Regelrådet utförligare beskrivningar av de berörda företagen och hur de påverkas ekonomiskt av förslaget. Som tidigare nämnt anser Regelrådet att användandet av exempelföretag hade hjälpt till att ge en mer detaljerad bild av förslagets konsekvenser. Det hade också enligt Regelrådet varit till konsekvensutredningens fördel om en bedömning av hur utbyggnaden av förnybar elproduktion påverkas av förslaget funnits med. Slutligen finner Regelrådet att beskrivningen av hur konkurrensförhållandena påverkas av förslaget inte är tillräckliga. Sammantaget finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 mars 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Lennart Palm, Leif Melin och Eleonor Kristoffersson. Ärendet föredrogs av Gustaf Molander.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Gustaf Molander
Föredragande