

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Effektfrågan

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen föreslås ändring i lagen (2003:436) om effektreserv. Förlängning föreslås av lagens giltighetstid, från nuvarande 15 mars 2020 till och med den 15 mars 2025. Vidare föreslås att den systemansvariga myndigheten (Affärsverket svenska kraftnät) vid upphandlingen av effektreserven ska kunna ingå avtal om minskad elförbrukning utan några särskilda begränsningar när det gäller möjliga avtalsparter. Enligt gällande bestämmelser får sådana avtal endast ingås med elanvändare och elleverantörer. Till sist föreslås införande av skrivelse att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela föreskrifter om effektreserven. Det innebär ett förtydligande som ger utrymme för föreskrifter även i andra frågor än om effektreservens storlek och hur stor andel av reserven som ska skapas genom avtal om minskad förbrukning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Enligt remissen infördes lagen (2003:436) om effektreserv som en övergångslösning till följd av en svag effektbalans i början av 2000-talet och den risk för effektbrist som därmed bedömdes finnas i extrema situationer. Det framgår att lagens giltighetstid har förlängts två gånger. Lagens begränsade giltighetstid anges ha sin grund i bedömningen att en successiv övergång till marknadslösning borde ske genom en nedtrappning av effektreserven. Vidare anges att effektreserven hittills inte använts i någon större omfattning men hänsyn måste tas till den framtida utvecklingen. Det beskrivs att i Sverige kommer en växande del av elproduktionen från förnybara energikällor som vindkraft och solenergi. Detta anges innebära en ökning av sådan elproduktion som är ojämn över tiden och svår eller omöjlig att planera. Därutöver framgår att det kan bli aktuellt att stänga kärnreaktorer. Den kombinationen beskrivs kunna komma att öka osäkerheten kring tillförseln av el varför det finns behov av förlängd giltighetstid för lagen.

Av remissen framgår också att det finns andra aktörer som kan tillhandahålla förbrukningsreduktioner på marknaden än elanvändare och elleverantörer. Av det skälet föreslås att Svenska kraftnät ska kunna ingå avtal om minskad elförbrukning utan några särskilda begränsningar när det gäller möjliga avtalsparter.

Avslutningsvis framförs att det inte kan uteslutas att det i framtiden blir aktuellt för regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, en förvaltningsmyndighet, att meddela föreskrifter i andra frågor än effektreservens storlek och andelen förbrukningsreduktioner. Sådana föreskrifter anges exempelvis kunna innehålla tydliga miljökrav. För att förtydliga den möjligheten föreslås en informationsskrivelse om att 8 kap. 7 § regeringsformen ger utrymme för föreskrifter även i andra frågor än de som uttryckligen nämns i befintlig reglering.

Även om det hade varit önskvärt med en sammanfattande beskrivning av syftet med förslaget i konsekvensutredningen finner Regelrådet att redovisningen är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen finns ingen redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. I remissen finns dock beskrivningar av befintlig energitillförsel och de utmaningar som Sverige står inför.

Även om det hade varit önskvärt med ett ställningstagande och motivering av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd i konsekvensutredningen finner Regelrådet att redovisningen är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen finns ingen redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Av remissen framgår att det i energieffektiviseringsdirektivet (2012/27/EU) framförs att det finns andra aktörer än elförbrukare och elleverantörer som kan tillhandahålla förbrukningsreduktioner på marknaden. Att göra det möjligt för Svenska kraftnät att ingå avtal om minskad elförbrukning utan några särskilda begränsningar anges därför vara i enlighet med energieffektiviseringsdirektivets syfte.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en beskrivning av, och ett ställningstagande till förslagets överensstämmelse med EU-rätten i konsekvensutredningen. Med hänsyn till att förslaget avser en förlängd giltighetstid av gällande lag, en förtydligande skrivning om bemyndigande och att det i remissen finns en beskrivande motivering till förslaget om fler möjliga avtalsparter för Svenska kraftnät anser Regelrådet emellertid att bristen inte är allvarlig.

Sammantaget finner Regelrådet att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen finns ingen redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser. Av remissen framgår att ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Enligt Regelrådet innebär förslaget i huvudsak en förlängning av nuvarande ordning men en möjlighet föreslås också för Svenska kraftnät att ingå avtal om minskad elförbrukning med fler aktörer än vad som är möjligt idag. Det hade dock varit önskvärt med en beskrivning och ställningstagande till behovet av speciella informationsinsatser, främst gentemot de nya aktörer som genom förslaget får möjlighet att ingå avtal med Svenska kraftnät.

Trots det angivna finner Regelrådet att redovisningen av särskild hänsyn till ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att, utöver Svenska kraftnät, berör förslaget balansansvariga företag, elhandelsföretag, elproducenter samt Sveriges elkunder och stora elförbrukare som har möjlighet att erbjuda effektreduktioner inom ramen för effektreserven. I remissen nämns balansansvariga som inte själva är elleverantörer som ett exempel på nya aktörer som med de utvidgade bestämmelserna skulle kunna ingå avtal med Svenska kraftnät om minskad elförbrukning.

Enligt Regelrådet saknar konsekvensutredningen en beskrivning av antal och storleken på de företag som berörs av förslaget. Främst antal och storlek på de balansansvariga som inte själva är elleverantörer och eventuella andra företag som genom förslaget ges möjlighet att ingå avtal om minskad elförbrukning borde ha redovisats i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen finns ingen redovisning av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader.

Enligt Regelrådet kan delförslaget om möjligheten för Svenska kraftnät att ingå avtal med flera typer av aktörer för minskad elförbrukning innebära frivilliga ökade administrativa kostnader genom att fler företag kan komma att vara intresserade av att delta i en upphandling. I konsekvensutredningen saknas helt en beloppsmässig uppskattning av genomsnittlig kostnad för ett företag att delta i upphandlingen liksom en uppskattning av antal fler företag som kan komma att bli intresserade av att delta i en sådan upphandling.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

En utgångspunkt som beskrivs i konsekvensutredningen är att en lämplig storlek på effektreserven under normala förhållanden är 750 megawatt, även om det undantagsvis kan finnas behov att upphandla en större reserv. Det framgår att den nuvarande nivån på effektreserven uppgår till 1 500 megawatt och att kostnaderna för detta uppgick till 112 miljoner kr år 2014 samt 138 miljoner kr år 2013. Den totala summan för 750 megawatt uppskattas i konsekvensutredningen till ungefär hälften, dvs. 55-70 miljoner kr. Eftersom det kan finnas behov av att justera den upphandlade mängden anges att kostnaderna skulle kunna öka. Vidare beskrivs att kostnaderna bör ställas i relation till kostnaden för en avkortningssituation (när priset för utbud och efterfrågan inte möts). Energimarknadsinspektionen har beräknat kostnaden för samhället av de icke aviserade elavbrotten till ca 900 miljoner kr årligen. Dessa avbrott anges dock vara kopplade till andra orsaker än effektbrist, och kostnaden kan därför inte ställas i direkt relation till kostnaderna för effektreserven.

I konsekvensutredningen beskrivs att Svenska kraftnät finansierar effektreserven genom de balansansvariga företagen. En ökad kostnad för effektreserven anges därför innebära ökade kostnader för de balansansvariga. Det anförs dock att de balansansvariga i sin tur har möjlighet att överföra dessa kostnader till sina kunder.

Det framgår att förändrade kostnader för effektreservsupphandlingen också innebär ändrade kostnader för elhandelsföretagen, antingen direkt, i de fall där elhandelsföretagen också är balansansvariga, eller indirekt genom en ökad eller minskad kostnad för att ersätta ett annat företag att ta på sig balansansvaret. Även elhandelsföretagen anges ha möjlighet att påföra elkunderna eventuella kostnadsökningar. Deltagande i effektreserven anges vara frivilligt men ger elhandelsföretagen som ingår i upphandlingen möjlighet till nya intäkter genom avtal om minskad elförbrukning.

Det beskrivs att det in framtiden bör finnas utrymme för att vid upphandling av produktionskapacitet ställa särskilda miljökrav, vilket förtydligas genom förslag till ändrad skrivning av bemyndigande. Sådana krav beskrivs kunna medföra ökade kostnader för elproducenter men att en konsekvensbedömning i denna fråga dock kan göras först i samband med att miljökraven tas fram.

Vidare framförs att ökade kostnader för effektreservsupphandlingen kommer innebära att Sveriges elkunder får ökade kostnader. Det anförs att kostnaderna för effektreservsupphandlingen utgör en mycket begränsad del av en elkunds totala elkostnad. Som exempel beskrivs att för en lägenhetskund innebär det 1-3 kr. per år. Det anges att i och med att Svenska kraftnät i stor utsträckning kan välja det mest kostnadseffektiva sättet av produktionsresurser eller förbrukningsreduktioner ges stora möjligheter för elkunder att bidra med energieffektivitet och nya intäkter.

Enligt Regelrådet innebär förslaget förlängd giltighetstid för den aktuella lagen. Storleken på effektreserven styrs av förordningen (2010:2004) om effektreserv som inte är inkluderad i denna remiss. Eftersom fler företag ges möjlighet att ingå avtal med Svenska kraftnät om minskad elförbrukning hade det varit önskvärt med exempelberäkningar som visar på möjliga ekonomiska effekter för enskilda företag. Även om den totala ekonomiska effekten inte förändras till följd av förslaget kan den ekonomiska fördelningen per företag påverkas. Regelrådet har dock förståelse för svårigheten att tydligt redovisa sådana möjliga effekter med hänsyn till att den minskade elanvändningen upphandlas av Svenska kraftnät och den ekonomiska effekten för de berörda företagen därmed kan skilja sig åt beroende på resultat av respektive upphandlingsperiod. Det hade också varit önskvärt med en redovisning av vilka effekter på verksamheten som en minskad elanvändning kan få för stora elförbrukande företag, även om den minskade elanvändningen är frivillig. Vidare delar Regelrådet den redovisade bedömningen att effekter till följd av eventuella framtida miljökrav vid upphandling ännu inte kan analyseras.

Trots önskvärda förtydliganden finner Regelrådet att redovisningen av andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen finns ingen redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden.

Enligt Regelrådet kan den föreslagna möjligheten för Svenska kraftnät att ingå avtal om minskad elförbrukning med fler aktörer än enligt gällande regler medföra en konkurrenspåverkan. I konsekvensutredning och remiss saknas dock helt en beskrivning av och ett ställningstagande till möjliga effekter på konkurrensförhållanden.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen finns ingen redovisning av förslaget påverkan på företagen i andra avseenden. Om den föreslagna regleringen inte påverkar företagen i andra avseenden ska detta anges och motiveras.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen finns ingen redovisning av behov av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Eftersom redovisningen av berörda företag är ofullständig och det helt saknas en redovisning av konkurrensförhållanden kan Regelrådet inte utesluta att förslaget kan medföra en särskild påverkan för små företag. Mot den bakgrunden saknar konsekvensutredningen såväl en redovisning över sådan eventuell påverkan liksom ställningstagande till eventuellt behov av särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet innehåller konsekvensutredningen i kombination med andra delar av remissen i flera delar tillräckliga redovisningar. Det finns dock brister i redovisningen av berörda företag och det saknas helt redovisningar av administrativa kostnader, konkurrensförhållanden och särskilda hänsyn till små företag. Mot den bakgrunden finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 26 augusti 2015.

I beslutet deltog Lennart Palm ordförande, Leif Melin, Claes Norberg och Marie-Louise Strömgren. Ärendet föredrogs av Christian Pousette.



Lennart Palm
Ordförande



Christian Pousette
Föredragande