

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.

Statens energimyndighet

## Yttrande över Statens energimyndighets förslag till föreskrifter om ursprungsgarantier för el

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till Statens energimyndighets föreskrifter om ursprungsgarantier för el.

Det anges huvudsakligen att föreskrifterna ska förtydliga de särskilda krav som ska gälla för ursprungsgarantier som kan överföras mellan medlemsstater i EU. För sådana s.k. EECS-ursprungsgarantier krävs att mängden producerad el i en anläggning rapporteras netto, efter användning för hjälpkraft och eventuell pumpkraft. I de föreslagna föreskrifterna regleras vad som avses med nettomätning och hur företag med bruttomätning ska beräkna en korrektionsfaktor som appliceras på rapporterad el innan EECS-ursprungsgarantier utfärdas. Vidare ställs det i de nya föreskrifterna krav på att vissa uppgifter ska lämnas, men det finns inga särskilda formulär, vilket motiveras av att ansökningar sedan ett antal år tillbaka huvudsakligen hanteras genom Energimyndighetens e-tjänster.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att ändringar i lag (2010:601) och förordning (2010:853) om ursprungsgarantier för el träder i kraft i juni 2017. Dessa ändringar syftar huvudsakligen till att ge Energimyndigheten möjlighet att utfärda ursprungsgarantier för el som kan överföras till en annan medlemsstat i EU. Det anges att till följd av lag- och förordningsändringarna behöver Energimyndigheten förtydliga i föreskrift de särskilda krav som ska gälla för EECS-ursprungsgarantier. Tydliga krav på föreskriftsnivå anges behövas för att företag ska kunna ta ställning till om de vill ansöka om EECS-ursprungsgarantier.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

#### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att alla medlemsstater i EU är skyldiga att kunna utfärda ursprungsgarantier för el. Ursprungsgarantierna är avsedda att handlas på en europeisk marknad och

det finns en skyldighet enligt det s.k. förnybartdirektivet<sup>1</sup> att acceptera ursprungsgarantier från andra medlemsstater. Handel med ursprungsgarantier anges vidare i praktiken bara kunna ske genom den datahubb som tillhandahålls av AIB<sup>2</sup>, något alternativt system för handel har inte skapats. AIB kräver i sin tur att de ursprungsgarantier som handlas på föreningens hubb utfärdas och handlas enligt ett detaljerat regelverk, den s.k. EECS-standard<sup>3</sup>.

Däremot kan handel ske även på annat sätt än genom EECS-ursprungsgarantier utfärdade av just Energimyndigheten, anges det i konsekvensutredningen. Detta görs idag, genom att ursprungsgarantier som har utfärdats för svensk produktion konverteras till EECS-ursprungsgarantier med hjälp av ett företag, Grexel Systems Ltd., som representerar Sverige i AIB. Det anges att denna hantering innebär ytterligare kontroller och avgifter för ansökande företag. Om möjligheten att få EECS-ursprungsgarantier utfärdade av myndigheten inte infördes, skulle således det förfarande som idag används, inklusive nyssnämnda kontroller och avgifter, behöva användas även fortsättningsvis. Ett sådant alternativ anges medföra högre kostnader för företagen, eftersom det är ett mindre förutsebart system p.g.a. att det inte tidigare har varit reglerat i författning vilka ytterligare krav som tillkommer för EECS-ursprungsgarantier.

En alternativ lösning till att införa två typer av ursprungsgarantier i de svenska föreskrifterna anges vara att ändra kraven för samtliga ursprungsgarantier så att de överensstämmer med EECS-standard. Detta skulle innebära att de ökade kostnaderna för hanteringen fördelas på alla producenter som får ursprungsgarantier, oavsett om de har intresse av att deras ursprungsgarantier ska kunna säljas internationellt, anger myndigheten. EECS-garantier är också, till skillnad från de nationella garantierna, tidsbegränsade till fem år. Att behöva skicka in uppgifter om samtliga anläggningar vart femte år är förknippat med administrativa kostnader, som således skulle belasta alla, om det bara fanns en form av ursprungsgarantier som följde EECS-standard. Vidare anges att kraven enligt EECS-standard avviker mer från de krav som gäller för de svenska s.k. elcertifikaten. En mycket stor andel producenter av förnybar el anges i dagsläget få såväl ursprungsgarantier som elcertifikat utfärdade för sin produktion av el och det anges vara elcertifikaten som hittills har haft det största ekonomiska värdet per producerad MWh, vilket gör att ursprungsgarantin mer blir en bonus. Ansökningar om ursprungsgarantier och elcertifikat anges vidare ske i samma formulär eller e-tjänst. Det anges även ytterligare faktorer som kan medföra högre administrativa kostnader för de ursprungsgarantier som uppfyller EECS-standard.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt såväl vad effekten skulle bli om ingen reglering enligt förslaget kommer till stånd och vilka alternativa lösningar som skulle ha kunnat väljas samt vilka nackdelar dessa bedöms ha.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges att Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet) innehåller bestämmelser om ursprungsgarantier för förnybar el. Enligt artikel 15.9 i direktivet ska medlemsstaterna erkänna ursprungsgarantier som utfärdats av andra medlemsstater och det förutsätts att det går att överföra ursprungsgarantier mellan medlemsstaterna i EU. Enligt förslagsställarens bedömning innebär ändringen att denna hantering nu

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor m.m.

<sup>2</sup> AIB: Association of Issuing Bodies, en ideell förening registrerad i Belgien.

<sup>3</sup> EECS: European Energy Certificate System

ska regleras tydligare i författning, vilket innebär en förbättring av det svenska genomförandet av förnybartdirektivet.

Regelrådet finner redovisningen av förslaget överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I konsekvensutredningen anges att förslaget preciserar den reglering som införs i lag och förordning och att föreskrifterna därför bör träda i kraft i nära samband med när de överordnade författningarna träder i kraft den 1 juni 2017. En ytterligare aspekt som nämns är att föreskrifterna bör ha trätt i kraft senast när Energimyndigheten genomför ett första utfärdande av EECS-ursprungsgarantier till registrerade anläggningar, vilket anges ske den 15 juli 2017. Det föreslås att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 juli 2017.

När det gäller informationsinsatser anges att brev med information om regeländringarna har skickats till alla som idag har en anläggning registrerad för EECS-ursprungsgarantier via Grexel samt till övriga som har ett konto hos Grexel. Till stor del har övrig informationsspridning skett genom de informationskanaler som berör elcertifikat, eftersom marknaden för dessa är betydligt större och informationsspridning där är väl utvecklad. Det anges att en stor andel av alla anläggningar för förnybar energi i Sverige tilldelas elcertifikat och i princip alla aktörer med elcertifikat tilldelas också ursprungsgarantier. Det anges att anläggningar för icke-förnybar energi i normalfallet innehåller stora aktörer som har god marknadskännedom och mindre behov av informationsinsatser. Vidare beskrivs informationsinsatser på myndighetens webbplats och via tidiga samråd.

Regelrådet gör följande bedömning. Det anges inte explicit i vilken mån som särskild hänsyn till företag har tagits vid valet av tidpunkt för ikraftträdande. Det går emellertid att sluta sig till att ett skäl till den valda tidpunkten är att ikraftträdandet ska ligga i nära anslutning tidsmässigt till när överordnade författningar börjar gälla. Detta kan enligt Regelrådets uppfattning vara en lösning som, bland annat, är gynnsam för berörda företag. Det finns inte tydlig information om i vilken mån som informationsinsatser kommer att genomföras efter att föreskrifterna trätt i kraft. Däremot är det klart att information om de regeländringar som planeras har gått ut till berörda aktörer genom flera kanaler. Regelrådet bedömer att det sammantaget framgår att myndigheten har övervägt informationsbehov och vidtagit åtgärder.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Det anges i konsekvensutredningen att förändringen i första hand berör företag som är elproducenter. Alla typer av företag kan idag vara elproducenter. Myndigheten bedömer att ca 180 innehavare av elproduktionsanläggningar kommer att ansöka om ett konto för att få EECS-ursprungsgarantier utfärdade. Endast en mindre del av dessa, ca 10-15 procent förväntas enligt myndigheten vara privatpersoner. Det anges att uppskattningen baseras på antalet innehavare som har visat intresse för att fortsätta handla med EECS-ursprungsgarantier och hur många anläggningar som dessa aktörer äger. Myndigheten bedömer att de som väljer att handla med EECS-ursprungsgarantier företrädesvis bör vara större aktörer med flera anläggningar och en relativt hög total elproduktion.

Hur olika företag berörs anges främst bero på vilken typ av energikälla som deras anläggningar omvandlar till el. I allmänhet anges innehavare som producerar el med vattenkraft eller biomassa vara

stora företag eller kommunala företag, medan solceller i normalfallet innehas av små företag, bostadsrättsföreningar eller privatpersoner. De flesta vindkraftverk anges innehas av stora eller medelstora företag.

Det anges att fördelen med EECS-ursprungsgarantier, jämfört med nationella, är att de kan säljas på en större marknad. Vidare anges att det i första hand är innehavare med en stor elproduktion som antas ha behov av en sådan större marknad, medan nyttan bedöms begränsad för små företag med mindre elproduktion.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

I konsekvensutredningen anges att de företag som idag har konton registrerade för EECS hos Grexel måste skicka in en blankett till Energimyndigheten om att de fortsatt vill vara godkända för utfärdande av EECS-ursprungsgarantier. Blanketten innebär även ett godkännande av att myndigheten tar över uppgifter om registrerade anläggningar från Grexel. Företagen måste även ansöka om ett särskilt konto för EECS-ursprungsgarantier, vilket är förenat med särskilda villkor som överenskommit med AIB. I de fall Energimyndigheten tar över befintlig information från Grexel kommer myndigheten inte att göra någon omprövning av godkända anläggningar förrän det godkännande som Grexel lämnat löper ut.

Därutöver anges att på medellång sikt väntas administrationen för samtliga företag som får EECS-ursprungsgarantier utfärdade minska eftersom de får dessa direkt, utan att behöva någon "konvertering" från nationella garantier. Företag som tidigare helt har överlämnat konvertering av ursprungsgarantier till EECS-standard till en tredje part anges kunna uppleva en ökad administration när denna funktion försvinner. Det kommer emellertid fortfarande vara möjligt att låta ett ombud sköta ansökan om EECS-ursprungsgarantier och hantering av kontot, även om kontot inte kan vara registrerat i ombudets namn.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen ger en viss bild av de förändringar i tidsåtgång som väntas bli aktuella till följd av förslaget. Det borde, såvitt Regelrådet kan förstå, emellertid ha varit möjligt att ge mer specifik information. Den tid som krävs för de olika moment som beskrivs hade kunnat uppskattas och multipliceras med en typisk lönekostnad och det antal företag som antas bli aktuella. Om det inte är möjligt att göra detta, borde det ha angetts och motiverats. Skulle det vara så att Energimyndigheten har försökt att uppskatta förändringen i administrativa kostnader men att detta av något skäl inte lyckats, borde det ha kunnat anges. Är det förslagsställarens bedömning att förändringar i administrativa kostnader inte finns, borde det ha angetts. Så förefaller emellertid inte vara fallet, såvitt Regelrådet kan bedöma, utifrån den information som finns. Redovisningen brister i tydlighet.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader bristfällig.

### *Andra kostnader och verksamhet*

Det anges att eftersom regleringen inte är tvingande kommer de företag som fortsatt vill ha nationella ursprungsgarantier utfärdade inte vidta några åtgärder eller genomföra några ändringar i verksamheten. Däremot kommer avgiften för nationella ursprungsgarantier att sänkas, eftersom myndigheten kommer att få kostnadstäckning även från avgifter som specifikt avser EECS-ursprungsgarantier.

När det gäller företag som ansöker om EECS-ursprungsgarantier kommer utfärdandet att vara förenat med avgifter. Hur företagen påverkas anges i första hand bero på hur stora elproduktionsanläggningar de har och, i mindre utsträckning, på vilken energikälla som används. Förslagsställaren visar en möjlig kostnadsfördelning för några antagna typer av produktionsanläggningar i en tabell. Av tabellen framgår

bland annat att det inte är lönsamt att ha enbart en solcellsanläggning registrerad på ett konto. Det beror på att en solcellsanläggning inte genererar tillräckligt många ursprungsgarantier för att överstiga den fasta kontoavgift på 500 kr som Energimyndigheten tar ut. Det skulle krävas ett mycket stort antal solcellsanläggningar eller mycket stora sådana anläggningar för att registrering för EECS-ursprungsgarantier skulle vara motiverat. För samtliga andra kraftslag är kontoavgiften på 500 kr försumbar.

Det görs också en jämförelse mellan de avgifter som föreslås att Energimyndigheten ska ta ut och en uppskattning av de avgifter som tas ut idag när ursprungsgarantier konverteras av Grexel. I tabellen anges att för alla storlekar på anläggning utom den allra minsta blir de avgifter som Energimyndigheten tar ut lägre. Energimyndigheten framhåller att för den kategori där avgifter som Grexel tar ut är lägre – där det rör sig om enstaka mindre anläggningar – är förutsättningen redan i utgångsläget att det inte är lönsamt att registrera för att få EECS-ursprungsgarantier.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet är tydlig. Det är värdefullt att exempelberäkningar har gjorts, utifrån olika antagna förutsättningar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I konsekvensutredningen anges att elproducenternas konkurrensförhållanden på elmarknaden inte bedöms förändras. Ursprungsgarantier anges vara en marginell intäkt för en elproducent jämfört med intäkter från försäljning av el och eventuella elcertifikat. På den specifika marknaden för ursprungsgarantier anges däremot svenska producenter få en stärkt konkurrenskraft gentemot elproducenter i andra EU-länder eftersom avgifterna för utfärdande sänks och internationell handel förenklas.

Regelrådet finner att redovisningen är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Inget anges i konsekvensutredningen om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen är överlag tydlig när det gäller vilka effekter som kan uppstå. Regelrådet kan inte se att det finns någon uppenbar påverkan på företagen i andra avseenden. Förslagsställaren borde i princip ha redovisat en bedömning av om en påverkan på företagen i andra avseenden finns, men eftersom Regelrådet inte kan finna något som tydligt talar för att en sådan påverkan finns i detta fall, är bristen mindre allvarlig.

Regelrådet finner att avsaknaden av redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden, givet förutsättningarna i detta fall, är godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Det anges i konsekvensutredningen att reglerna delvis har anpassats för att underlätta för innehavare av mindre anläggningar, vilket i de flesta fall innebär privatpersoner och små företag. Innehavare av en anläggning med nettomätning behöver inte anlita en oberoende konsult för att beräkna korrektionsfaktor om anläggningen har mindre än 10 MW installerad effekt. Det faktum att reglerna inte kräver

anpassning till kraven för EECS för att tilldelas ursprungsgarantier överhuvudtaget anges underlätta för småskaliga elproducenter som inte har handel med elcertifikat eller ursprungsgarantier som en affärsverksamhet, eftersom dessa förväntas vara mindre intresserade av att sälja ursprungsgarantierna internationellt.

Regelrådet finner redovisningen tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

### Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i alla avseenden utom ett håller tillräcklig kvalitet. De brister som finns när det gäller redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader är inte tillräckliga för att bli avgörande för bedömningen av konsekvensutredningen som helhet.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 maj 2017.

I beslutet deltog Samuel Engblom, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Samuel Engblom  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande