

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

Yttrande över Miljö- och energidepartementets remiss av Energimarknadsinspektionens rapport om förutsättningarna för ökad efterfrågefleksibilitet i det svenska elsystemet

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Miljö- och energidepartementet har remitterat Energimarknadsinspektionens (Ei) rapport om förutsättningarna för ökad efterfrågefleksibilitet i det svenska elsystemet (Ei R2016:15). I rapporten presenteras åtgärder för att underlätta och påskynda utvecklingen mot en större effektivitet på elmarknaden genom en ökad efterfrågefleksibilitet. Enligt Ei definieras efterfrågefleksibilitet i rapporten som en frivillig ändring av efterfrågad elektricitet från elnätet under kortare eller längre perioder till följd av någon typ av incitament.

Bland de åtgärder som presenteras i rapporten finns förslag till ändringar i ellagen (1997:857). Det föreslås ett krav på att nätkoncessionsinnehavare ska mäta och fördela mängden överförd el per timme. Vidare föreslås att ett krav införs som innebär att nätkoncessionsinnehavare ska lämna uppgift om sina nättariffer för överföring av el till nätmyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås också bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om nätkoncessionsinnehavares skyldighet att lämna uppgift om nättariffer för överföring av el. Ytterligare en föreslagen ändring innebär att det blir möjligt för en nätkoncessionsinnehavare att etappvis införa nya tariffer och bedriva pilotprojekt i syfte att ta fram nya tariffer. Slutligen föreslås att nätkoncessionsinnehavare ska få en utökad informationsskyldighet genom att de ska informera kunderna om hur tarifferna är utformade.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i rapporten att det på en framtida elmarknad med en högre andel variabel elproduktion i form av vind- och solkraft kommer att bli viktigt att tillvarata samtliga flexibilitetsresurser i elsystemet. Ei anger att det rör sig om flexibel produktion, lagring och efterfrågefleksibilitet. Just efterfrågefleksibilitet beskrivs handla om att elkunder förändrar sin elförbrukning baserat på olika signaler. Det kan till exempel handla om att kunder minskar sin förbrukning när elnätet är hårt belastat, eller att kunderna ökar sin förbrukning

när elpriset är lågt, exempelvis till följd av god tillgång till förnybar elproduktion. Genom att kundernas förutsättningar för att vara flexibla i sin elanvändning förbättras stärks kundernas ställning på marknaden då de i större utsträckning kan göra aktiva val och påverka sin elkostnad. Enligt Ei är en flexibel efterfrågan positiv eftersom den kan anpassas till tillgänglig produktion och därmed minska risken för effektbrist. Vidare kan en mer flexibel användning minska behovet av att nyinvestera i kraftverk och elnät för att säkerställa elbehovet vid topplastsituationer. Ytterligare en positiv aspekt av flexibel efterfrågan är att den kan bidra till att utsläppsbelastande produktionsresurser behöver aktiveras mer sällan vid bristsituationer. Ei anger att en flexibel efterfrågan sammantaget innebär ett effektivare resursutnyttjande vilket bidrar till att uppfylla klimat- och energipolitiska mål. I sin bakgrundsbeskrivning anger Ei fyra identifierade hinder för att efterfrågeflexibiliteten ska förbättras och det är som svar mot dessa hinder som åtgärderna presenteras. Bland annat lyfts kundernas intresse och kännedom om efterfrågeflexibilitet och dess potential fram samt att utbudet av smarta tjänster och avtal för kunder som vill vara flexibla är begränsat. I rapporten anges också att åtgärder för att skapa en mer flexibel efterfrågan står högt upp på EU-kommissionens agenda och att det därifrån efterlyses åtgärder för att stimulera efterfrågeflexibilitet. Enligt Ei är det mot den bakgrunden som regeringen gett myndigheten i uppdrag att utreda förutsättningarna för ökad efterfrågeflexibilitet i det svenska elsystemet.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Rapporten innehåller främst presentation av de åtgärder, lagstiftande och övriga, som Ei föreslår för att stimulera efterfrågeflexibiliteten samt skälen bakom åtgärderna. Det finns dock ingen tydlig uppställning av de alternativa lösningar, eller de alternativa sätt som förslagen hade kunnat utformas på, som Ei övervägt i själva rapporten. I en bilaga till rapporten finns det redovisat åtgärder som Ei valt bort innan den slutliga analysen. I denna bilaga finns det bland annat beskrivet många olika alternativ för hur krav på området tariffer kan formuleras. Det rör sig om sådana alternativ såsom att tariffernas utformning ska reflektera efterfrågeförhållanden på det berörda nätet, att tarifferna ska vara dynamiska och utformas per timme efter nätets behov, att tariffernas fasta del begränsas samt att Ei detaljreglerar nättarifferna. I sin genomgång av dessa alternativ redovisar Ei för och nackdelar och sin slutsats kring varför alternativet inte är lämpligt att gå vidare med.

Regelrådet gör följande bedömning beträffande Ei:s redovisning. Den redovisning av alternativa lösningar som finns presenterad i en bilaga till rapporten är enligt Regelrådet tydlig uppställd och den visar på att Ei övervägt flera olika lösningar vad gäller utformningen av regleringen för tariffer. Regelrådet efterfrågar dock en redovisning av alternativa lösningar beträffande andra delar av åtgärdspaketet, såsom exempelvis de ökade informationskrav som åläggs elnätsföretagen. Vad gäller redovisningen av vilka effekterna blir om ingen reglering kommer till stånd finns det inget uttryckligt skrivet i rapporten. Redovisningen av bakgrunden och varför det är viktigt att stimulera efterfrågeflexibiliteten är dock enligt Regelrådet tillräcklig för att det ska gå att skapa sig en bild av dessa effekter.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Som angivits ovan framgår det av rapporten att EU-kommissionen efterlyst åtgärder bland medlemsstaterna för att stimulera efterfrågeflexibiliteten samt att ökad efterfrågeflexibilitet kan bidra till

att uppfylla klimat- och energipolitiska mål. I rapporten hänvisas det beträffande detta till ett meddelande¹ från EU-kommissionen och ett EU-direktiv om energieffektivitet². Ytterligare koppling till EU-rätten görs genom att det i rapporten beskrivs att EU-kommissionen i november 2016 presenterade ett förslag till ny europeisk lagstiftning som innebär en revidering av elmarknadsdirektivet³ och elmarknadsförordningen⁴ med förslag som berör kundens rättigheter. För flera av de åtgärder som presenteras i rapporten görs hänvisningar till EU-kommissionens förslag. Även andra EU-rättsakter samt EU:s system för handel med utsläppsrätter beskrivs eller hänvisas till i rapporten.

Regelrådet anser att det i rapporten hade kunnat på ett tydligare sätt beskrivits hur överensstämmelsen mellan den reglering som föreslås och lagstiftningen på EU-nivå ser ut. Särskilda avsnitt i rapporten där detta framgått hade varit önskvärt. Såvitt Regelrådet kan utläsa finns det dock information i rapporten om relevant EU-rätt som på olika sätt hör samman med flera av de åtgärder som föreslås. Detta anses i det aktuella fallet vara tillräckligt för att det ska kunna gå att skapa sig en bild över förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Såvitt Regelrådet kan se anges det inte i rapporten förslag på när lagändringarna ska träda i kraft. Av den tidsplan över föreslagna åtgärder som presenteras framgår det att krav på elnätsföretag att informera sina kunder om tariffer och andra möjliga kostnadsbesparingar ska träda i kraft 2017-2018. Det anges att Ei ska få bemyndigande att föreskriva om nättariffernas utformning år 2017 och att föreskrifterna kan träda ikraft 2019-2020. Likaså anges om förslaget om att tillåta stegvis införande av nya tariffer och tillåta pilotprojekt avseende tariffer att tidsplanen är 2017. Vad gäller timmätning och tillgång till timvärden för samtliga kunder anges att detta kan ske när funktionskraven finns på plats men senast år 2025. Det framgår inte i rapporten om det föreligger behov av speciella informationsinsatser till följd av lagändringarna.

Regelrådet har förståelse för att det är svårt för Ei att i rapporten föreslå tidpunkter för ikraftträdande i och med att det är regeringen som avgör detta. I och med den tidsplan som presenteras anser Regelrådet att det ges en tillräcklig bild över när de olika ändringarna bör vara genomförda. Regelrådet saknar beskrivningar om behovet av speciella informationsinsatser i rapporten.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I rapporten anges att det är elnätsföretag, elproducenter, elhandlare, balansansvariga, energitjänstföretag samt aggregatorer som berörs av förslaget. Även fastighetsägare samt industrin kommer att beröras enligt Ei. Antalet elnätsföretag uppges vara 174 stycken och antalet elhandlare

¹ Meddelande från Kommissionen om Inledning av ett offentligt samråd om en ny marknadsmodell för energimarknaderna (COM(2015) 340 final).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32 EG.

³ COM (2016) 864.

⁴ COM (2016) 861.

anges vara 118 stycken. De balansansvariga företagen är enligt Ei elproducenter, stora förbrukare av el eller elhandelsföretag som utför balansansvar som en tjänst åt andra aktörer utan att ha en egen produktion. Dessa uppgår till ca 30 stycken. Energijämsföretag anges vara företag som levererar tjänster för att förbättra energieffektiviteten i en elkunds anläggning eller lokaler. Aggregator är enligt vad som framgår av rapporten en marknadsaktör som kombinerar ett flertal kunders elanvändning eller elproduktion för försäljning, köp eller auktionering på organiserade energimarknader.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om vilka företag som berörs av lagförslagen i rapporten är enligt Regelrådet relativt kortfattad i förhållande till de stora effekter förslagen får. Ett flertal olika typer av verksamheter anges beröras men det är endast elnätsföretag, elhandlare och balansansvariga som tydligt beskrivs i antal. Vad gäller information om storleken på berörda företag anges mycket lite eller inget alls.

Regelrådet anser att det av rapporten framgår att det främst är elnätsföretag och företag som är balansansvariga som kommer att påverkas direkt av de lagförslag som presenteras. Dessa aktörer är beskrivna till antal på ett tillräckligt sätt men information om deras storlek saknas. Regelrådet anser vidare att det hade varit önskvärt med information om antal och storlek även på övriga aktörer som påverkas, såsom energijämsföretag och elproducenter. I detta fall tar Regelrådet i beaktande att dessa aktörer snarare påverkas indirekt av lagförslagen och den påverkan efterfrågeflexibiliteten kommer att få för dem på sikt är resultatet av den kombination av åtgärder som Ei föreslår.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Enligt vad som framgår av rapporten kommer de administrativa kostnaderna hos flera företag att påverkas av förslaget. Flera kostnadsförändringar som är en följd av de lagförslag som lämnas är beräknade och beskrivna i rapporten. Elnätsföretag anges komma att få ökade kostnader främst till följd av förslagen om timmätning och dygnsavräkning för alla kunder, informationskrav till kund angående tariffer och möjligheten att påverka sina nätkostnader samt inrapportering av nättarifferna till Elriskollen. Just timmätningen bedöms leda till mycket stora kostnader för elnätsföretagen medan övriga ändringar bedöms ge relativt små konsekvenser sett i monetära termer. Enligt rapporten innebär förslaget som medför att elnätsföretag får ett utökat informationsansvar gentemot kund ökade kostnader för de 170 elnätsföretagen på 850 000 kronor årligen. Kostnader för timmätning och dygnsavräkning uppskattas till ca 524 miljoner kronor per år för de 170 elnätsföretagen. Vidare anges att de totala kostnaderna för de 170 elnätsföretagen på grund av kravet att kunna inkludera elnättarifferna i Elriskollen uppgår till ca 500 000 kronor. Av rapporten framgår det att kostnaden för timmätning kommer att kunna föras över till kundkollektivet eftersom intäktsramen byggs upp av elnätsföretagens kostnader.

Förutom de ökade kostnaderna för elnätsföretag anges det också i rapporten att elhandlare kan få ökade administrativa kostnader till följd av att det föreslås ställas krav på att dessa påminner kunden på sin faktura om var kunden kan hitta information om energieffektivisering och efterfrågeflexibilitet. Även fastighetsägare anges kunna få ökade administrativa kostnader vid upprättandet av energideklarationer i och med att hänsyn ska tas till efterfrågeflexibilitet. De administrativa kostnaderna för elhandlarna och fastighetsägarna är inte beräknade i rapporten.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet kan konstatera utifrån det redovisade att elnätsföretagen kommer att få kraftigt ökade administrativa kostnader till följd av förslaget om timmätning och dygnsavräkning. Ei presenterar dessa, samt övriga administrativa kostnader för elnätsföretagen, på ett tydligt sätt och det går enligt Regelrådet att se hur Ei kommit fram till de uppskattade belopp som redovisas. De ökade kostnader som elhandlare och fastighetsägare kan komma att få borde även dessa vara beräknade eller i vart fall mer utförligt beskrivna på ett kvalitativt sätt. Samtidigt är det utifrån beskrivningarna tydligt att dessa administrativa kostnader är mycket små i förhållande till de höga merkostnader som nätföretagen får. Det är enligt Regelrådet positivt att Ei haft en hög ambition beträffande dessa högre kostnader.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Ei presenterar i rapporten en sammanställning av nyttor och kostnader av efterfrågeflexibilitet år 2030 på en samhällsnivå. De totalbelopp som redovisas är för hela åtgärdspaketet där fler delar än bara lagstiftande åtgärder finns med och där effekter beräknats för fler aktörer än bara företag. Kostnaderna anges till 769 miljoner kronor, inkluderat bland annat de 524 miljoner kronor som nätföretagen får i ökade administrativa kostnader. Utifrån redovisningen av de totala kostnaderna framgår inga andra kostnader för företag som går att härleda till förslag om lagändringar. Beskrivningen av nyttan av åtgärdspaketet inkluderar både hushållskunder och industrier och anges till mellan 803 – 1 390 miljoner kronor årligen. Det går inte utifrån redovisningen att till fullo identifiera de delar som enbart rör företag och de delar som enbart är en följd av lagändringar. Utifrån beskrivningen av nyttan framgår det dock att årliga vinster för industrier årligen uppgår till mellan 509-803 miljoner kronor. I dessa belopp är dock vinster för hushållen också inkluderade.

I rapporten presenterar Ei en slutsats där det framgår att de årliga nyttorna av efterfrågeflexibilitet år 2030 är större än de årliga kostnaderna för åtgärderna. Detta gäller även vid det undre nyttoestimat som Ei har beräknat. Ei pekar i rapporten ut kunderna, elproducenterna av förnybar el och elnätsföretagen som de stora vinnarna med efterfrågeflexibilitet. Till exempel pekas företag verksamma i vind- och solkraftsproduktion ut som vinnare då kunder kan flytta sin elanvändning till lågpristimmar då det finns mycket sådan kraft i systemet. Elnätsföretagen anges kunna genom tariffer ge incitament till kunderna att vara flexibla och därigenom åstadkomma en effektivare användning av elnätet. Detta bidrar till minskade nätförluster och minskade behov av investeringar i elnätet. Även energitjänsteföretag och andra aktörer som hjälper kunder att realisera värdet av sin efterfrågeflexibilitet kommer att vara vinnare i och med en större efterfrågan på smarta tjänster och avtal. Vinsten för elhandlarna består enligt Ei främst av en minskad risk för obalanskostnader genom ökad kunskap om kundernas flexibilitet.

Enligt rapporten påverkas elproducenterna på ett indirekt sätt av en marknad med ökad efterfrågeflexibilitet. Effekter för elproducenter beskrivs kortfattat, exempelvis anges att anläggningar med höga koldioxidutsläpp kan få lägre kompensation för sin elproduktion då produktionsslag med höga marginalkostnader kommer att användas färre timmar, men det framgår inte vad som uttryckligen är effekter av lagändringar. Vad gäller energitjänsteföretag och aggregatorer anges att åtgärderna som föreslås i rapporten kommer att påverka bland annat hur lönsamheten utvecklas för dessa företag. Dock är det även i detta fall inte anggett vad som är en följd av lagändringarna. Även fjärrvärmeföretag, värmeinstallatörer och säljare av styrutrustning anges kunna påverkas och det är beskrivet på vilket sätt. Det anges inte särskilt om effekterna för dessa företag är en följd av lagändringarna.

Förslaget om att tillåta stegvist införande av nya tariffer samt pilotprojekt avseende tariffer anges i rapporten inte medföra några ökade kostnader utan snarare medföra besparingar. Detta då

elnätsföretag kan göra försök i mindre skala och med lägre kostnader och vid lyckosamma försök lansera tariffen storskaligt.

Regelrådet gör följande bedömning. Hur de förslag som innebär lagändringar kommer att påverka företagens andra kostnader och verksamhet är enligt Regelrådet inte helt enkelt att läsa sig till i rapporten. Detta till följd av att det är många olika aktörer som kommer att påverkas, det är delvis komplicerad materia och Ei presenterar effekter av hela sitt åtgärds paket där mer än bara förslag till lagändringar ingår. Regelrådet gör dock bedömningen att Ei har haft en mycket god ansats i sitt arbete och att flera delar av redovisningen ändå är uppställd för att ge en bild av just lagändringarnas effekter, särskilt när det gäller de kostnads mässiga effekterna för elnätsföretagen.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslaget syftar enligt vad som framgår av rapporten till att öka efterfrågeflexibiliteten. Genom att kunderna ges bättre förutsättningar att vara flexibla i sin elanvändning anges att kundens ställning på marknaden förstärks och den kan göra aktiva val som påverkar elkostnaden. Under flera avsnitt i rapporten beskriver Ei konkurrensförhållandena på elmarknaden och möjliga effekter en ökad efterfrågeflexibilitet kan ha för konkurrensen, exempelvis för olika energiproducenter.

Regelrådet anser, på liknande sätt som angivits i rubriken ovan, att det är svårt att bedöma vad som är en effekt på konkurrensförhållandena till följd av föreslagna lagändringar. Effekterna av ökad efterfrågeflexibilitet på elmarknaden kommer, såvitt Regelrådet förstår det, att vara resultatet av det samlade åtgärds paket som Ei presenterat. Påverkan på konkurrensen nämns på flera platser i rapporten men Regelrådet anser ändå att en tydligare uppställd redovisning av vilka effekter åtgärds paketet, och då särskilt föreslagna lagändringar, bedöms få för effekter på konkurrensförhållandena borde ha inkluderats i rapporten.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen särskild angivelse i rapporten kring hur regleringen påverkar företagen i andra avseenden än det som redogjorts för under rubrikerna ovan.

Regelrådet finner att en utbliven redovisning av påverkan på företagen i andra avseenden utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Såvitt Regelrådet kan bedöma anges det inte i rapporten något om särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet finns det ett antal brister i Ei:s rapport såsom att beskrivningen av berörda företag saknar angivelser om företagets storlek. Likaså saknas en beskrivning av om särskild hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning och Regelrådet efterfrågar mer information om påverkan på konkurrensförhållandena. Samtidigt är beskrivningarna av bakgrunden och syftet med förslaget samt beskrivningen av alternativa lösningar enligt Regelrådet tillräckliga. När det gäller beskrivningen av effekterna av förslaget har Regelrådet ovan bedömt att delarna om administrativa kostnader, andra kostnader och verksamhet är godtagbara. Beskrivningarna har visserligen brister men enligt Regelrådet har Ei ändå visat en hög ansats och de stora kostnaderna, såsom de administrativa kostnaderna förenade med kravet om timmätning och dygnsavräkning, är redovisade på ett tillräckligt sätt och det är tydligt att det är effekter som uppstår till följd av föreslagna lagändringar.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 april 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg och Ebba Sjögren. Ärendet föredrogs av Gustaf Molander.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Gustaf Molander
Föredragande