

Politik och kommunikation
Erik Thornström, 08-677 27 08
erik.thornstrom@energiforetagen.se

Infrastrukturdepartementet

103 33 Stockholm
E-post: i.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till: filip.vestling@regeringskansliet.se

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

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetsyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energiföretagen Sverige delar utredningens problemformulering om att effektutmaningarna är avgörande för det svenska elsystemets utveckling framöver. Utredningens styrmedelsanalys är dock bristfällig och vi hade önskat en bredare analys av åtgärder för att t.ex. hantera kapacitetsutmaningarna i elförsörjningen.

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget om att införa ett kvotpliktssystem för effektreduktion. Vi anser sammanfattningsvis att ett kvotpliktsystem:

- inte är ett kostnads- och samhällsekonomiskt effektivt och ändamålsenligt styrmedel för att möta effektutmaningarna.
- inte har visats ha en additionalitet i förhållande till redan befintliga styrmedel för energieffektivisering och marknadens förmåga att erbjuda energitjänster för effektreduktion,
- är ett administrativt tungrovt och komplext styrmedel,
- förslaget är för outrett bl.a. vad gäller vilka åtgärder för effektreduktion som ska berättiga till att uppfylla kvotplikten.

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget om ett utökat energi-ROT-avdrag. Vi anser att utredningens förslag om ett utökat energi-ROT-avdrag är alltför oklart utformat, svagt motiverat och att det saknas flera väsentliga delar i förslaget, bland annat om vilka åtgärder som ska vara berättigade till förhöjt avdrag. Vi avstyrker även föreslagen finansiering med höjd energiskatt på el.

Energiföretagen Sverige instämmer generellt med utredningens förslag om behovet av genomförande av de nya EU-reglerna om laddinfrastruktur i nationell lagstiftning på ett sätt som stödjer behovet av en snabb utveckling av laddpunkter i anslutning till hela bebyggelsen.

Vi tillstyrker vidare en utfasning av investeringsstödet för solceller samt en harmoniserad definition av mikroproducent i ellagen och inkomstskattelagen men anser att gränsen läggs på en säkringsnivå om 63 A.

Vi tillstyrker förslagen om vidgat och förlängt stöd för energilager för elenergi som kan förväntas bli en allt viktigare flexibilitetsresurs framöver i energisystemet.

Inledning

Energiföretagen Sverige konstaterar att utredningen haft ett brett uppdrag som omfattat många separata frågor. Vi väljer därför att dela upp vårt remissvar utifrån de olika avsnitt som utredningsbetänkandet behandlar.

Utredningens målbild och problemanalys

Utredningen tar sin utgångspunkt i att effektutmaningarna i elsystemet kommer att växa framöver i takt med en allt högre andel volatil förnybar elproduktion och för att klara de beslutade energipolitiska målsättningarna. Energibranschen bejakar de beslutade energipolitiska målsättningarna och arbetar aktivt tillsammans med sina kunder med att energieffektivisera och minska effektbehovet bland annat genom att erbjuda energitjänster.

Det finns också sedan tidigare en mängd styrmedel för energieffektivisering som successivt utvecklats. Utredningen borde beaktat dessa förutsättningar närmre, inte minst genom den alltmer omfattande EU-lagstiftningen på området gällande bl.a. ekodesign och energimärkning samt EU-direktiv om energieffektivisering respektive byggnaders energiprestanda. Nationellt har det också införts en rad stödjande styrmedel för bl.a. information och rådgivning, energikartläggning, och stöd inom Energisteget, Industrilivet och Klimatlivet. Vidare pågår ett regeringsuppdrag om sektorsstrategier för energieffektivisering som har en bred ansats. Utredningen borde ha utrett förutsättningarna för att stärka eller justera dessa styrmedel för energieffektivisering så att de är utformade för att bidra till beslutade energi- och klimatpolitiska målsättningarna, framför allt vad gäller effekt, som är ett särskilt viktigt perspektiv för att möta de framtida utmaningarna.

Vi delar utredningens övergripande problemformulering om att effektfrågan är en avgörande utmaning för det svenska elsystemets utveckling framöver. En ökad elektrifiering av transport- och industrisektorerna innebär också ett ökat elbehov. Redan i dag är dock prognoserna för de kommande åren att vi kommer ha en ansträngd effektbalans vintertid som innebär ett behov av en rad åtgärder för att säkra leveranssäkerheten. Det finns också en växande kapacitetsbrist i elnäten i framför allt storstäderna och tillväxtregionerna. Men utredningen har inte visat att kvotpliktsystem är ett kostnads- och samhällsekonomiskt effektivt och ändamålsenligt styrmedel för att möta effektutmaningarna. Utredningen föreslår som alternativ till ett kvotpliktsystem ett auktionsbaserat system. Utredningen är dock otydlig i varför detta förslag läggs fram som ett andrahandsalternativ.

Vi anser att effekt- och kapacitetsutmaningarna i elnäten behöver mötas med andra styrmedel och åtgärder. Vi vill här hänvisa till att Energiföretagen Sverige

den 7 oktober överlämnade en bruttolista med åtgärder till regeringen som tagits fram tillsammans i brett samråd med olika samhällsaktörer inom ramen för Samling för nätkapacitet. Vi förordar att dessa åtgärdsförslag analyseras närmare och det sker en förutsättningslös analys av vilka styrmedel som är mest lämpliga för att möta effekt- och kapacitetsutmaningarna i elnäten.

Styrmedel och marknadsåtgärder för ökad energieffektivisering och efterfrågefleksibilitet

Energiskatter och elnätspriser som styrmedel för ökad energieffektivisering och efterfrågefleksibilitet hos mindre aktörer

Utredningen för resonemang om att det inte tillräckligt med en generell höjning av energiskatten på el för att åstadkomma en effektivare elanvändning. Vi anser att utredningens överväganden kring energibeskattningsroll i energieffektiviseringspolitiken är bristfällig. Utredningens bedömning står inte i överensstämmelse med den svenska energieffektiviseringspolitikens övergripande inriktning där utgångspunkten är att påverka på prissignaler och att tillämpa effekterna av energi- och koldioxidskatter är det grundläggande styrmedlet för att genomföra kravet på energisparmål enligt art. 7 i energieffektiviseringsdirektivet för perioden 2014-2020.

I den parallella remissen från Infrastrukturdepartementet om genomförandet av det reviderade energieffektiviseringsdirektivets energisparmål mellan 2021-2030 föreslås att Sverige fortsatt ska tillämpa effekterna av energi- och koldioxidskatter. Energiföretagen Sverige har i sitt remissvar den 15 november 2019 tillstyrkt förslaget att tillämpa effekterna av energi- och koldioxidskatt för att genomföra kravet på energisparmål även för perioden 2021-2030. Vi avstyrker samtidigt att kvotpliktssystem tillämpas för att uppfylla energisparmålet.

Överhuvud taget anser vi att avsnittet som behandlar energiskatter har stora brister och avviker från den teoribildning som finns på området. Utredningens överväganden kan inte ligga till grund för nya ställningstaganden om energibeskattningsroll för energieffektivisering.

Utredningens resonemang innebär att det skulle finnas en idé om hur "stor" en samhällsekonomiskt effektiv elanvändning är, vilket enligt vår mening är en felaktig utgångspunkt. De marknadsmisslyckanden som man vill åtgärda behöver specificeras för att kunna värdera vilket styrmedel som är lämpligast. Oftast är det sannolikt mer är fråga om "trösklar" som kan sänkas genom t.ex. riktade informationsinsatser och att helt eliminera sådana är inte alltid samhällsekonomiskt effektivt. Utredningens resonemang om att styreffekten av energiskatterna kan skilja sig åt beroende på hur hög elförbrukningen är och vilka typer av energieffektiviseringsåtgärder det handlar om hos olika hushåll och företag är också felaktig. Även påståendena om att styreffekten av energiskatter generellt sätt är ganska låg och har minskat under senare år som en följd av att energiutgifterna utgör en allt lägre andel av hushållens totala utgifter är inget relevant argument. El är en vara som i stor utsträckning saknar substitut och då är

det snarast positivt att den svenska befolkningen har blivit rikare och har mer utrymme i sin budget.

Utredningen för också felaktiga resonemang om priset på el består av två delar, elhandelspriset respektive skatter och avgifter. Detta är inte korrekt då det är kostnaden som avses som en elkund betalar som består av två delar.

Det finns dessutom en slags automatisk multiplikator genom momsens som förstärker högpristillfällena för el. Resonemanget om att hushåll och företag med låg elförbrukning i dag skulle möta låga elpriser (relativt andra utgifter) och heller inte tycks tillgodogöra sig information om hur höga eller låga priserna faktiskt är, blir missvisande då elkunder med hög förbrukning möter samma elpris. Att höjda energiskatter skulle påverka aktörer mer än "nödvändigt" skulle behöva förklaras och underbyggas med fakta.

Utredningen för också resonemang om att en energiskatt som utgår från nivån på elpriset skulle internalisera miljöeffekterna av olika eltilförseltekniker på ett något mer rättvisande sätt jämfört med dagens skattekonstruktion. Detta utifrån att den eltilförsel som ligger på marginalen under bristsituationer ofta medför en större påverkan på miljön jämfört med den som ligger på marginalen i perioder med god tillgång på el. Utredningen hävdar endast att en "viss sådan prissättning" sker i dag genom EU:s system för handel med utsläppsrätter. Vi menar att detta är ett felaktigt resonemang då elproduktion omfattas av EU ETS och därmed är klimatpåverkan fullt internaliserad. Prisbildningen på elmarknaden innebär också att utsläppsrättspriserna även påverkar prissättningen av planerbar vattenkraftproduktion. Att prissignalen sedan parallellt har påverkats av subventioner till olika slag av förnybar el som medför lägre priser än vad som annars varit fallet innebär fortfarande att klimatpåverkan är internaliserad i elpriset.

Åtgärder för ökad efterfrågefleksibilitet

Utredningen berör behovet av ökad efterfrågefleksibilitet och där det redogörs för Energimarknadsinspektionens förslag och pågående arbete.

Vi anser att det är positivt att regeländringar utreds för att underlätta för ökad efterfrågefleksibilitet som bl.a. innebär att det ska bli lättare att utveckla nättavgifterna genom pilotprojekt och stegvis införande av nya nättariffer.

Utredningen för dock resonemang om att de mindre aktörernas möjligheter att bidra med efterfrågefleksibilitet utgör en stor potential, men det saknas en närmare analys av hur de affärsmässiga förutsättningarna för detta ser ut för slutkunden. Vinsten för slutkunden och vilka prisskillnader som krävs för att agera är här viktiga för hur de kalkylmässiga förutsättningarna ser ut för ökad efterfrågefleksibilitet. Dagens elmarknadsmodell ger redan idag förutsättningar för efterfrågefleksibilitet men förutsättningarna ser olika ut för olika slags aktörer. Vi anser också att det redan i dag finns flexibilitetsåtgärder i prisbildningen på elmarknaden, men att volymerna hittills varit små som en följd av små

prisvariationer. Däremot kan det behöva utvecklas regelverk och marknadsplatser för flexibilitetsåtgärder för effektivare användning av elnätet, vilket nu bl.a. provas inom ramen för Coordinet-projekten som bedrivs i samverkan mellan Energimyndigheten och flera aktörer i energibranschen. Vi anser att energipolitiska åtgärder bör fokusera på att stödja detta slags marknadsbaserade åtgärder för ökad efterfrågefleksibilitet och vill också hänvisa till de åtgärdsförslag som identifierats inom samling för nätkapacitet, t.ex. vad gäller lokala kartläggningar av förutsättningarna för effektreduktionsåtgärder.

Vi instämmer också i utredningens överväganden om att det är nödvändigt att förtydliga vilka gränser som kravet på åtskillnad innebär för elnätsföretagen. Fundamentalt är också att aggregatorernas aktiviteter inte förorsakar ekonomisk skada för övriga aktörer. Det ska betonas att detta inte enbart omfattar kostnader för obalanser utan även om det uppstår kostnader för kraftanskaffning för andra aktörer i såväl den fysiska som finansiella handeln. Det är även viktigt att inte endast fokusera på aktiviteter i den aktuella avräkningsperioden utan även beakta påverkan i omkringliggande perioder. Vi instämmer även i de refererade slutsatserna utifrån ett systemoperatörs-perspektiv om bl.a. att de nordiska länderna bör ha harmoniserade regler för aggregation på balansmarknaderna, men konsekvenser för övriga marknadsaktörer, inte minst vad gäller kraftanskaffningen behöver här också beaktas.

Energitjänster och den kommunala lokaliseringsprincipen

Vi invänder mot utredningens slutsats att det skulle saknas behov av att se över villkoren för kommunala energibolags försäljning av energitjänster. Vi anser principiellt att kommunala energibolag bör ha samma möjligheter att sälja energitjänster som vad gäller för försäljning av produkterna el, fjärrvärme och gas. Det innebär exempelvis att ett kommunalt fjärrvärmebolag bör få sälja energitjänster anknutna till fjärrvärmeförsäljningen om det görs i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. En förtydligande om att anknutna energitjänster till fjärrvärmeförsäljningen får tillhandahållas i geografisk närhet till kommunen borde därmed införas i 39 § i fjärrvärmelagen.

Vi tillstyrker att Energimyndigheten får i uppdrag att ta fram kunskap från beteendekonometri och hur den kan integreras i styrmedel för energieffektivisering

Vi tillstyrker att ett uppdrag ges till Energimyndigheten att ta fram en plan för hur beteendensinsikter i ökad omfattning kan tas tillvara och kan integreras i styrmedelsutformningar och kommunikationsinsatser för energieffektivisering, som t.ex. kommunal energi- och klimatrådgivning och Energimyndighetens olika nätverk. Att utveckla de olika informativa styrmedlen är viktigt för att energieffektiviseringspolitiken som helhet ska få avsett genomslag och öka dess verkningsfullhet och kostnadseffektivitet.

Vi ser också positivt på utredningens bedömning om att Energimarknadsinspektionen på liknande sätt bör kunna utnyttja beteendeinsikter vid utformning av informationsinsatser om efterfrågeflexibilitet.

Vi avstyrker ett förhöjt energi-rotavdrag

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget om ett utökat energi-ROT-avdrag. Vi anser att utredningens förslag om ett utökat energi-ROT-avdrag är alltför oklart utformat, svagt motiverat och att det saknas flera väsentliga delar i förslaget, bland annat om vilka åtgärder som ska vara berättigade till förhöjt avdrag.

Idag finns redan ett generellt utformat ROT-avdrag som även omfattar energibesparande åtgärder. Förutsättningarna för det administrativa förfarandet med till exempel digitala listor och hur en effektiv tillsyn av utförda åtgärder ska kunna bedrivas av Skatteverket är också otillräckligt utredda. Vidare saknas utformning av lagförslag. Vi anser att motiveringarna är svaga till varför denna utredning gör en annan bedömning än Energisparlåneutredningen som avfärdade denna åtgärd i sitt betänkande SOU 2017:99. Vi avstyrker även en finansiering av ett förhöjt energi-ROT-avdrag med höjd energiskatt på el. Energiskatten på el har redan höjts kraftigt de senaste tre åren.

Vi avstyrker förslaget om ytterligare krav på energideklarationerna utan anser att energideklarationssystemet bör utvärderas i sin helhet innan ändringar i systemet görs

Utredningen har goda intentioner med övervägandena om förslag för att utveckla systemet för energideklarationer för byggnader. Analysen blir dock allt för smal för att kunna ligga till grund för en översyn av reglerna för energideklarationer för byggnader. Det är också anmärkningsvärt att denna utredning överprövar och även i denna fråga kommer till andra slutsatser än den tidigare statliga Energisparlåneutredningen (SOU 2017:99) som tog fram det underlag som utredningens förslag baserar sig på.

Tvärtemot intentionen riskerar förslagen snarare att öka risken för större olikformighet och minska kvaliteten i utförandet av energideklarationerna. Att till exempel låta energiexperterna utgå från prognoser från t.ex. myndigheter om framtida energipriser blir till sin natur spekulativt. Vi förordar att energideklarationssystemet genomgår en fördjupad utvärdering och utredning om möjliga förbättringsförslag för att öka kvaliteten och förtroendet för systemet. Exempelvis skulle energideklarationerna behöva redovisa den faktiskt använda energin och inte som idag endast den köpta energin. Ett viktigt perspektiv i en fördjupad utredning är också kund- och fastighetsägarperspektivet där ytterligare regler måste vägas mot de kostnader som uppstår för dem som ska betala för energideklarationerna. Vi bedömer att utredningen underskattar de kostnader som ytterligare tilläggskrav för energideklarationerna innebär.

Riktade investeringsstöd för energieffektivisering i bebyggelsen har visat sig ha svag efterfrågan och brister i utformningen

Utredningen behandlar det förslag till energisparstöd för ägare av flerbostadshus och skollokaler som utredningen om energisparlån föreslog i SOU 2017:99. Vi bedömer att effektiviteten i att införa riktade stöd för energieffektivisering i t.ex. flerbostadshus och skollokaler är låg med tanke på den låga efterfrågan befintliga stöd inom området haft. Riksrevisionens nyligen redovisade granskning av energirenoveringsstödet för flerbostadshus i socioekonomiskt utsatta områden visade också att detta stöd var svagt efterfrågat och bristfälligt utformat (RiR 2019:25). Det är angeläget att dessa erfarenheter tas tillvara i utformningen av eventuellt nya styrmedel för energieffektivisering i bebyggelsen.

Marknadsbaserade styrmedel för minskad effektbelastning

Vi avstyrker förslaget om kvotpliktssystem för effektreduktion

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget om att införa ett kvotpliktssystem för effektreduktion. Vi anser inte att utredningen har visat att kvotpliktsystem är ett kostnads- och samhällsekonomiskt effektivt och ändamålsenligt styrmedel för att möta effektutmaningarna. Utredningen har inte på ett förutsättningslöst sätt visat på att ett kvotpliktsystem är det mest lämpade styrmedlet och att det skulle få avsedd styreffekt.

Utredningen visar heller inte att ett kvotpliktsystem har additionalitet i förhållande till redan befintliga styrmedel för energieffektivisering och marknadens förmåga att erbjuda energitjänster för effektreduktion. Ett kvotpliktsystem är även ett administrativt tungrovt och komplext styrmedel. Vi bedömer också att ett kvotpliktsystem baserat på erfarenheterna i bl.a. Danmark kommer ha svårt att nå de mindre aktörer, t.ex. hushållen, som utredningen haft i fokus. Utredningens förslag är heller inte utformat för att kunna bidra till uppfyllandet av energieffektiviseringsdirektivets energisparmål till 2030 och beaktar heller inte de nya regler som det reviderade elmarknadsdirektivet innebär för bl.a. efterfrågefleksibilitet.

Utredningens alternativa förslag om ett auktionsbaserat system hade varit intressant att utreda mer utförligt då det är avsevärt mindre komplext, mer flexibelt och administrativt mer lätthanterligt för alla berörda aktörer. Vi anser att dock att ett auktionssystem har likartade brister och utmaningar som ett kvotpliktsystem, även om det är mindre komplext och lättare kan revideras över tid.

Utredningsdirektiven understryker att förslag till nya styrmedel ska vara samhällsekonomiskt motiverade. Enligt vår mening är den samhällsekonomiska konsekvensanalysen mycket bristfällig eftersom närmare kvantifieringar av kostnaderna för berörda aktörer saknas, detta gäller såväl för staten som för berörda företag som till exempel elleverantörer. Exempelvis saknas en närmare uppskattning av vilka kostnader som uppstår för elleverantörer som föreslås vara

kvotpliktiga och därmed åläggs en rad administrativa uppgifter enligt utredningens lagförslag.

Utredningen visar heller inte att ett kvotpliktsystem har additionalitet i förhållande till redan befintliga styrmedel för energieffektivisering och marknadens förmåga att erbjuda energitjänster för effektreduktion. Ett kvotpliktsystem är ett tvingande styrmedel som slår generellt och innebär ett ingrepp i marknadens funktionssätt och som tvärtemot intentionerna kan försvåra för marknadens aktörer att själva utveckla åtgärder för minskad effektbelastning och ökad efterfrågefleksibilitet. Lönsamheten i effektreduktionsåtgärder bygger också på att det tillåts uppstå prisvariationer på elmarknaden som kan styra om elförbrukning från höglast- till låglastperioder. Ingrepp med tvingande styrmedel riskerar tvärtom hämma förutsättningarna för en marknadsdriven utveckling av energitjänstemarknaden. Ett tvingande styrmedel av detta slag måste också motiveras betydligt mer utförligt än vad som gjorts av utredningen.

De danska erfarenheterna av kvotpliktssystem för energieffektivisering borde tagits tillvara

Det refereras i utredningen till att en rad länder har likartade kvotpliktsystem som används som utgångspunkt för utformningen av utredningens förslag. Utredningen har dock valt att inte i någon större utsträckning ta fasta på vårt grannland Danmarks erfarenheter av sitt kvotpliktsystem för energieffektivisering som avvecklas. Detta görs framför allt mot bakgrund av den starka kritik som den danska Rigsrevisionen kom med för drygt två år sedan. Danska Rigsrevisionen konstaterade bland annat att det saknas samhällsekonomiska motiv för att hushållen ska omfattas av ett kvotpliktsystem, att myndigheterna haft en bristande uppföljning av systemet, till exempel när det gäller åtgärdernas kostnadseffektivitet, att kontrollen av att rapporterade energieffektiviseringsåtgärder faktiskt genomförts brustit samt att det förekommit omfattande fusk. Det hade varit önskvärt om utredningen tydligare hade beaktat dessa erfarenheter i ställningstagandet om den föreslagna utformningen av ett svenskt kvotpliktsystem.

Många designparametrar av ett kvotpliktssystem borde utretts närmre

Utredningen har inte hunnit utreda flera centrala designparametrar för ett kvotpliktsystem. En sådan är vilka åtgärder som i praktiken kommer vara berättigade för att uppfylla kvotplikt, hur de närmare kriterierna för sådana åtgärder ska se ut och hur "listan" med åtgärder är tänkt att uppdateras. För att kunna analysera effekterna och additionaliteten av ett kvotpliktsystem är det enligt vår mening avgörande att detta först har utretts.

Kvotpliktsystemet behöver troligen utformas med ett detaljerat regelverk där vissa tekniklösningar premieras vilket tenderar att öka den administrativa bördan och snedvrider marknadens funktion. Det är en fundamental slutsats som utredningen drar och som ständigt måste beaktas. För att vara samhällsekonomiskt effektiva måste styrande åtgärder vara så generellt utformade som möjligt och vara tydligt målinriktade.

Vi anser inte att kvotpliktsförslaget är ett kostnadseffektivt sätt att finansiera energieffektiviseringsåtgärder. Styrmedlet lägger en administrativ börda på energiföretagen. Varje enhet måste ha flera olika kompetenser som kräver flera olika personer oavsett om det är en liten eller stor distributör. Om t.ex. varje elhandelsföretag ska sätta upp en enhet för att hantera detta så kan de administrativa kostnaderna bli mycket stora.

Beräkningen av kvotplikt bygger på inaktuellt underlag och är svåranalyserat i avsaknad av mer information om kvotpliktsberättigande åtgärder

Det framgår inte vilken topplasttimme som det långsiktiga målet om "3 GW minskad effektbelastning under en topplasttimma vintertid" avser. Det behöver klargöras hur topplasttimmen ska beräknas, om det är historiska medelvärden eller om det ska avse prognoser. Eftersom utredningen heller inte klargjort vilka effektiviseringsåtgärder som avses och vilken besparing specifika åtgärder genererar, då är det svårt att avgöra om föreslagen kvotplikt är rimlig eller ej. Det är också av stor betydelse hur olika slag av åtgärder värderas i förhållande till topplasttimmen eller som en generell åtgärd för effektreduktion.

Sedan utredningen presenterades har det tagits fram nya prognoser av elanvändningens utveckling, bl.a. inom ramen för det i utredningen refererade NEPP-projektet som visar att elanvändningen kraftigt kommer att öka i transport- och industrisektorerna med i storleksordningen 50 TWh till 2040. Det innebär att utredningens underlag för att bestämma kvotplikten redan är föråldrat.

Utredningen föreslår också att en relativt låg kvot ska gälla de första tre åren för att sedan trappas upp men det framgår inte närmare hur den bedömningen ska ske. Kvoten blir helt beroende av vilka åtgärder som föreslås ingå i systemet, vilket inte är klargjort i utredningen. Kvoten föreslås sedan trappas upp ytterligare under sammanlagt en sjuårsperiod.

Det är också viktigt att här beakta att Energimyndighetens tidigare analyser av vita certifikat (ER 2010:34) visat att vita certifikat premierar genomförande av åtgärder, inte effekt på energianvändningen per se. Det är den bedömda effekten av dessa åtgärder som ska summeras till den kvot som den kvotpliktige ålagts, vilket vanligen anges som ett schabloniserat värde. Det finns därför en skillnad mellan reell effekt och certifierad effekt. Här kan även tilläggas att existerande kvotpliktssystem rapporterat blygsam mätbarhet av åtgärder, dvs. det är svårt att bedöma effektiviteten.

Det danska systemet för vita certifikat drabbades av bakslag då man ansåg att kostnaden blev för stor jämfört med nyttan för konsumenter. Därför har man nu beslutat att fr.o.m. 2021 inte inkludera konsumenter i det danska systemet utan endast fokusera på industrin. Detta var något som Energimyndigheten påtalade redan 2010 i sin analys av vita certifikat (ER 2010:34) där de identifierade att kostnaderna för energieffektiviseringar i regel alltid hamnar hos slutanvändaren, dvs. ökade kostnader för elhandelsföretagen kommer att reflekteras i elpriserna.

Dessutom har flera nationella kvotpliktssystem (bl.a. Italien och Frankrike) rapporterat problem med bedrägerier, dvs systemen bygger på rigorösa kontroller. Detta beror på svårigheten att genomföra kontroller för särskilt mindre aktörer grundat på det stora antalet anläggningar som måste verifieras.

Vidare konstaterar vi att det inte är utrett hur det nu föreslagna kvotpliktssystemet skulle fungera tillsammans med en marknad för flexibilitetstjänster, som det reviderade elmarknadsdirektivet förespråkar. Här finns risker för att kvotpliktssystemet motverkar erbjudanden av tjänster för marknaden för efterfrågefleksibilitet som avser att reducera effektbehovet.

I vilka sektorer ska åtgärder kunna vidtas?

De danska erfarenheterna pekar på att det finns en stor risk för att systemet kostar mer än det smakar om konsumenters åtgärder inkluderas. Energimyndigheten har i sin rapport, ER 2015:34, refererat till Deloitte & Grontmij som utvärderade danska systemet 2015 och då kom man fram till att det inom hushållssektorn sker en samhällsekonomisk förlust på 6,1 öre per sparad kWh medan det inom näringsliv sker en motsvarande vinst på 6,7 öre per sparad kWh. Vidare anger Energimyndigheten att "en jämförelse mellan ett svenskt kvotpliktssystem för energieffektivisering med inriktning på antingen industri/näringsliv eller bostäder/bebyggelse visar att potentialen inom den förra vida överstiger den senare".

Detta talar för att ett eventuellt system snarare bör fokusera på industri/näringsliv och undanta bostäder/bebyggelse.

Tillåtna åtgärder för att uppfylla kvotplikten

Ansvarig myndighet för kvotpliktssystemet föreslås ta fram en lista/förteckning över åtgärder som berättigar till att uppfylla kvotplikt. Vi ser en uppenbar risk att det leder till en begränsning av innovation och att i första hand standardiserade tjänster premieras. Detta innebär att det finns ett behov av ständig uppdatering av listan med tillåtna åtgärder. I flera tidigare studier har det konstaterats att kvotpliktssystem tenderar att premiera kortsiktiga och lätt genomförbara åtgärder som kanske ändå hade genomförts. Systemet riskerar således att inkludera åtgärder som ändå hade gjorts och leda till att friåkare får sina energi-effektiviseringsåtgärder betalda av andra. Detta uppenbarar svårigheten att mäta effektiviteten i systemet – det danska exemplet visar att det råder betydande osäkerhet kring hur stor del andel av effektiviseringen som härstammar från kvotpliktssystemet. Det indikerar även på risken för fördelningspolitiskt negativa effekter t.ex. att bättre bemedlade hushåll som har resurser att genomföra energieffektiviseringsprojekt får medel som hela kundkollektivet bidragit till att finansiera.

Finansiering – kvotpliktskostnaden drabbar alla elkunder

Genom att lägga kvotplikten på elhandelsföretagen blir kvotpliktskostnaden en kostnad för affärsverksamheten och som slås ut på alla kunder. Detta innebär att de kunder som redan energieffektiviserat eller saknar tillräckligt med kapital

finansierar åtgärder hos dem som tidigare inte vidtagit energieffektiviseringsåtgärder.

Kvotpliktiga aktörer

Om ett system skulle införas finns det en logik i att kvotplikten läggs på elhandelsföretagen som verkar på en konkurrensutsatt marknad. Vi anser dock att det är viktigt att alla elhandlare omfattas. Om en gräns skulle införas innebär det en konkurrenssnedvridning då vissa aktörer får lägga över administrativa kostnader för kvotpliktshanteringen på kunderna medan andra slipper. Det vore i stället bättre att lägga ansvaret på alla och att låta den kvotpliktige kunna avtala om att överlåta plikten på annan part.

Överlåtelser i stället för handel

Vi ifrågasätter resonemanget om att det inte bör finnas en handel med de föreslagna vita certifikaten. Vi anser att det bör vara tillåtet att handla med certifikaten vilket i praktiken ändå blir fallet om vissa aktörer inte själva vill utföra åtgärderna utan i stället ingår ett bilateralt avtal. Genom att tillåta handel anser vi att prissättningen blir mer transparent och det förbättrar förutsättningarna för att driva mot mer kostnadseffektiva åtgärder.

Vi tillstyrker att Energimyndigheten utses till tillsynsmyndighet för ett eventuellt kvotpliktssystem

Vi tillstyrker att Energimyndigheten utses till ansvarig tillsyns- och förvaltningsmyndighet för ett kvotpliktssystem ifall det skulle införas. Om det skulle bli aktuellt med att införa ett kvotpliktssystem är det angeläget att beakta de relativt omfattande problemen som funnits med med bedrägerier i fler länders system. Det är därmed angeläget att det skapas förutsättningar och tilldelas resurser för en ändamålsenlig tillsyn. Vi anser dock att utredningen synes ha underskattat de administrativa resurser som krävs för att utöva tillsyn och följa upp systemet inklusive nödvändiga IT-system. Erfarenheter från andra länder är också att de administrativa kostnaderna har underskattats vid införande av kvotpliktssystem.

Sanktioner

Det behöver beaktas att de föreslagna sanktionsavgifterna kan bli prispåverkande för vilka åtgärder som vidtas för att uppfylla kvotplikten. Det är rimligt att det föreslås lägre kvotpliktsavgifter de två första åren under ett introduktionsskede av systemet.

Det är viktigt att avsätta resurser för utvärdering

Vi instämmer i vikten av att tidigt utvärdera ett eventuellt kvotpliktssystem. Det är ett komplext och avancerat styrmedel som kommer kräva löpande uppföljning att det uppfyller målsättningarna. Även erfarenheterna för elcertifikatssystemet har visat att det krävs omfattande reformeringar och regeländringar efter hand för

att få ett rimligt välfungerande system. Det är därmed angeläget att det avsätts tillräckliga utvärderingsresurser ifall ett kvotpliktssystem skulle införas.

Det alternativa förslaget om auktionssystem skulle behöva analyseras vidare

Som vi tidigare påpekat hade vi gärna sett en mer utförlig beskrivning och analys av detta alternativa styrmedel. Ett väl utformat marknadsbaserat auktionssystem kan i vår mening utgöra ett mer kostnadseffektivt system. Om det skulle bli aktuellt att välja ett auktionssystem, anser vi att dock att detta behöver utredas vidare i en separat utredning som behöver remissbehandlas innan ett beslut kan fattas.

Småskalig el för mindre aktörer

Vi tillstyrker en utfasning av investeringsstödet för solceller

Vi tillstyrker en utfasning av investeringsstödet för solceller. I dagsläget finns flera parallella, och delvis motverkande, stöd för solel: investeringsstöd för solceller, skattereduktion på inkomstskatten, energiskattebefrielse per anläggning, nedsatt elnätsavgift, elcertifikat och stöd för lagring av egenproducerad el. Vi anser att det ska bli enkelt att vara mikroproducent. Stöd och styrmedel bör samordnas för en effektivare styrning mot uppsatta målsättningar, till exempel vad gäller mikroproduktion av förnybar el, i likhet med vad Riksrevisionen föreslagit (RiR 2017:29). Mängden parallella stöd blir komplext för kunden och riskabelt för marknadens aktörer. I takt med att solcellerna sjunkit i pris är det motiverat att från 2021 genomföra en utfasning av stödet, i enlighet med vad som gäller enligt nuvarande stödförordning. Vi bedömer inte att det behöver inrättas ett särskilt råd vid Energimyndigheten för detta ändamål, då det sedan tidigare lämnats förslag om en sänkt stödnivå från Energimyndigheten som i praktiken innebär en utfasning av stödet.

Vi tillstyrker en harmoniserad definition av mikroproducent i ellagen och inkomstskattelagen

Vi tillstyrker att en enhetlig definition av mikroproducent i ellagen och inkomstskattelagen införs. Vi anser dock att den övre gränsen för de båda regelverken bör vara en säkring om 63 A (ampere). Vi vill framhålla att för en anläggning som har en säkringsstorlek överstigande 63 A tillämpas så kallad transformatormätning som är dyrare än de mätare som används för anläggningar mindre än 63 A, vilket innebär en väsentligt ökad kostnad för elnätsföretagen. Vi anser inte att det är motiverat att låta hela elnätskollektivet ta de ökade kostnaderna som primärt skulle gynna enskilda något större mikroproducenter som t.ex. större fastighetsägare. Vi vill också framhålla att ett normalt hushåll har idag en säkring på 20 A, vilket innebär att en gräns på 63 A motsvarar mer än tre normalhushåll.

Utredningen av vissa genomförandefrågor i det omarbetade förnybartdirektivet har också föreslagit att gränsen 43,5 kW (motsvarande 63A) ska införas även

avseende tilldelning av ursprungsgarantier för el. Vi anser att detta är ytterligare ett argument till varför gränsen bör läggas på 63 A. Annars finns det fortfarande en risk att det kommer finnas flera effektgränser att förhålla sig till som mikroproducent. Även reglerna för mikroproduktion och energigemenskaper i det reviderade förnybart-direktivet innehåller ytterligare effektgränser att förhålla sig till. Vi anser generellt att det är viktigt att det inte tillskapas flera nya effektgränser som avviker från ellagens eller inkomstskattelagens effektgränser.

Vi instämmer också i utredningens bedömning om stärkt förtroende och säkerhet för installationsarbeten genom bättre samverkan mellan myndigheter, mindre aktörer och branschen.

Utredningens förslag om energilagrar

Vi tillstyrker förslag om vidgat och förlängt stöd för energilagrar

Energiföretagen Sverige tillstyrker förslaget att vidga stödet till energilagrar i förordning (2016:899) om bidrag till lagring av egenproducerad elenergi så att dels fler än privatpersoner kan vara stödberättigade, dels att ändamålet för energilagret inte behöver vara kopplat till egenproducerad elenergi. Vi instämmer i utredningens bedömningar om att energilagrar kommer att ha en allt viktigare roll som flexibilitetsresurs framöver i energisystemet med en ökad andel väderberoende elproduktion. Det är dock viktigt att energilagrar integreras i energisystemet på ett kostnadseffektivt sätt och att de tillmäts en realistisk roll i elsystemet. Exempelvis utgör batterilagrar inte en lösning för att tillgodose uppvärmningsbehovet under vintersäsongen.

Enligt nuvarande stödregler måste installationen av energilagret vara genomförd senast den 31 december 2019. Vi tillstyrker därför att stödet förlängs eftersom det finns ett fortsatt behov av att stödja marknadsintroduktionen av energilagrar. Det är även rimligt att maximalt möjligt belopp att söka höjs något. Vi tillstyrker också föreslagna ändringar i förordningen (2016:899) om bidrag till lagring av egenproducerad elenergi.

Definition av energilagrar för lager av elektrisk energi i ellagen

Utredningens syfte med att definiera energilagrar i ellagen behöver klargöras och behöver utgå från de behov som finns att definiera detta som en elektrisk anläggning. Vi anser att en definition av energilagrar behöver utgå från den definition som sannolikt behöver införas i ellagen utifrån EU:s reviderade elmarknadsdirektiv (art. 2.59-2.60) och de behov som där motiverar införande av att energilagrar definieras. Vi förordar därmed att frågan om behovet av en eventuell definition av energilagrar i ellagen hanteras inom ramen för det pågående arbetet med att genomföra EU:s reviderade elmarknadsdirektiv.

Positivt med tester i pilot- och demonstrationsskala av lagerteknik och marknadslösningar

Vi instämmer i utredningens bedömning att olika tekniker för energilagrar behöver testas och prövas i pilot- och demonstrationstillämpningar då teknikerna ännu i

flera delar inte är kommersiellt gångbara på marknaden. Det är också viktigt att sådana satsningar har ett energisystemperspektiv där t.ex. möjligheterna för olika energibärare att integreras i el-, fjärrvärme- och gasnäten ingår.

Vi instämmer generellt i förslagen om smart laddinfrastruktur

Energiföretagen Sverige instämmer generellt med utredningens förslag om behovet av genomförande av de nya EU-reglerna om laddinfrastruktur i nationell lagstiftning på ett sätt som stödjer behovet av en snabb utveckling av laddpunkter i anslutning till hela bebyggelsen. Vi vill i huvudsak hänvisa till vårt remissvar daterat den 17 oktober 2019 gällande våra synpunkter på den remitterade rapporten från Boverket (2019:15) om genomförande av art. 8 i det reviderade EU-direktivet om byggnaders energiprestanda (EPBD).

Vi vill särskilt framhålla att elektrifieringen av transportsektorn också väntas gå mycket fort det kommande decenniet. Trots det pekar det mesta på att uppfyllandet av riksdagens mål om 70 procents minskade koldioxidutsläpp från transportsektorn till 2030 blir svårt att nå. I det ljuset beklagar vi att Boverket i sitt förslag till genomförandet av EPBD:s art. 8.2-8.6 avseende laddinfrastruktur väljer att inte fullt ut utnyttja möjligheterna direktivet ger för att bädda för en sådan utveckling.

Boverkets förslag till genomförande lägger sig generellt i underkant. Det gäller för insatser vid ny- och ombyggnad av byggnader, där elnätsföretagens erfarenheter från laddinfrastruktursutbyggnaden så här långt visar på att det finns vinster av att ta höjd för långt fler laddpunkter än vad som föreslås av Boverket. Det gäller även förslagen avseende befintliga byggnader, framför allt arbetsplatser, som i och med destinationsladdning är centrala för omställningen. Här hade det behövts högre ambitioner, då begränsningarna på marknaden idag främst finns hos fastighetsägare och hyresvärdar i befintligt bestånd, som inte ser något behov av laddinfrastruktur och/eller eftersträvar låga driftskostnader.

Laddinfrastruktur bör betraktas som en "verksamhet av väsentlig art" för samfälligheter

Vi instämmer i utredningens bedömning om att laddinfrastruktur på parkeringar och i garage är på väg att utvecklas till väsentliga inslag i vårt samhälles infrastruktur. Laddinfrastruktur bör därför betraktas som "en verksamhet av väsentlig art" även för samfälligheter och därmed kunna ingå i en samfällighets anläggningsbeslut. Vi bedömer att detta är en viktig fråga för att möjliggöra en snabb utbyggnad av laddinfrastruktur och anser att det är angeläget att berörda myndigheter klargör att denna tolkning kan tillämpas.

Vi har i vårt remissvar på Boverkets rapport framfört att vi ser ett potentiellt problem i att begränsa sig till att uppfylla tvingande krav, då det skulle kunna innebära att det enbart anses tillåtet att bygga laddplatser motsvarande miniminivå, vilket kraftigt torde understiga behovet. Ett omfattande behov av omprövningar av anläggningsbeslut för det överskjutande behovet kan leda till

långa handläggningstider och höga kostnader som försenar en utbyggnad. Vi vill därför framhålla att det är mycket angeläget att anläggningsbeslut för bilparkering kan tolkas till att även omfatta laddning alternativt att regelverket ändras för att begränsa de tillkommande kostnader och handläggningstider.

Vi instämmer också i bedömningen om att laddutrustning har digital avläsningsteknik som gör det möjligt att fördela kostnaderna för investeringar och användning av utrustningen mellan de boende på önskat sätt, exempelvis i en samfällighetsförening. Vi delar därmed bedömningen om att det så kallade "båtnadsvillkoret" enligt anläggningslagen enklare kan uppfyllas.

Utredningens konsekvensanalys

Förslag till kvotpliktssystem

Utredningens konsekvensanalys brister i flera delar då den saknar mer preciserade uppskattningar av kostnader för olika aktörer utifrån svenska förhållanden. Myndighetskostnaderna är enligt vår mening alltför lågt beräknade och många kostnader för att införa ett kvotpliktsystem har inte tagits upp gällande införande av ett nytt styrmedel, nödvändiga it- och administrativa system med mera. Det saknas även en närmare redogörelse för konsekvenserna för elkunderna och fördelningspolitiska konsekvenser.

Systemet skulle även gynna dem som hittills inte vidtagit energieffektiviseringsåtgärder och missgynna dem som redan energieffektiviserat sina fastigheter. Styrmedlet riskerar därmed att inkludera åtgärder som ändå hade gjorts och leda till att "fri-åkare" får sina energieffektiviseringsåtgärder betalda av andra. Styrmedlet har också fördelningspolitiska effekter där vissa kundgrupper riskerar att få betala för andra kundgruppers redan kostnadseffektiva åtgärder. Styrmedlet straffar dem som redan vidtagit åtgärder genom att de finansierar åtgärder hos andra som av olika skäl inte vidtagit åtgärderna.

Vi anser att utredningen generellt tydligare borde haft ett perspektiv på vad de mindre aktörerna faktiskt efterfrågar, även om kvotpliktsystemet omfattar fler aktörer. Utredningen saknar en redogörelse för det omfattande förberedelsearbete som skulle krävas för att införa detta slag av styrmedel. Om styrmedlet trots våra invändningar skulle införas anser vi att kvotpliktsförslaget behöver utredas vidare och att det ges en realistisk införandetid då det kräver omfattande administrativa förberedelser hos alla berörda aktörer då det är ett komplext och avancerat styrmedel. Det behöver finnas minst sex månaders förberedelse tid från det att beslut fattas och införandetidpunkten.

Styrmedlet skapar en konstlad efterfrågan och riskerar att leda till negativa sysselsättningseffekter i andra sektorer, det är ett grundläggande problem rent nationalekonomiskt och utgår från att det inte går att skapa "grön tillväxt" med stimulansåtgärder.

Styrmedlet kan svårligen leda till klart positiva effekter ur ett klimatperspektiv. Det finns heller inga starka samhällsekonomiska skäl att låta ett kundkollektiv eller ett

skattekollektiv betala för redan kostnadseffektiva åtgärder som genomförs på marknadsmässiga grunder.

Detaljerade synpunkter på författningsförslagen

Om lagförslagen trots våra invändningar skulle införas lämnar vi nedan ett antal synpunkter på framlagda författningsförslag.

Lagförslag om kvotplikt för minskad effektbelastning

Lagens rubrik

Lagens rubrik borde kompletteras för att tydliggöra lagens tillämpningsområde redan i rubriken (understruken fetstilad text) "Förslag till lag om kvotplikt för minskad effektbelastning för eleffektivisering".

2§, undantag från kvotplikt bör utformas i likhet med lagen om skatt på energi

Vi föreslår att även datorhallar som bedriver internationellt konkurrensutsatt verksamhet bör undantas från kvotplikt då de i likhet med energiintensiv industri har en nedsatt energiskatt på el. En ändring bör göras genom ett tillägg i punkten c) med att hänvisa även till 11 kap. 9§ p. 7 i lagen om skatt på energi.

Vi föreslår även ett tillägg i syfte att uppnå konkurrensneutrala villkor för fjärrvärme- och fjärrkyleföretag som levererar värme eller kyla till elintensiv industri och datorhallar som föreslås undantas från kvotplikt.

d) Med el som används i den industriella tillverkningsprocessen i en elintensiv industri avses även el som används till produktion och distribution av värme eller kyla som levereras till en sådan process som avses i p. 4 a och b)

I övrigt anser vi det bör göras en förnyad utredning av regelverkets detaljutformning för det fall ett kvotpliktssystem skulle bli aktuellt att införa.

Pernilla Winnhed
VD, Energiföretagen Sverige

Erik Thornström
Ansvarig skatter, styrmedel,
energianvändning och resurseffektivitet