

Kommittédirektiv



Dir.
2017:77

Utredning om hinder för
energieffektivisering och småskalig
elproduktion och lagring för mindre aktörer

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska identifiera eventuella hinder som kunder i form av hushåll, mindre företag och andra mindre aktörer möter vid energieffektivisering och introduktion av småskalig förnybar elproduktion och lämna förslag till hur dessa hinder kan undanröjas. I uppdraget ingår att identifiera åtgärder som på marknadsmässig grund kan stimulera teknikutvecklingen och utvecklingen av nya tjänster inom småskalig elproduktion och energieffektivisering, exempelvis vita certifikat. I uppdraget ingår inte åtgärder inom de skatteområden där regeringen redan aviserat eller vidtagit åtgärder med anledning av ramöverenskommelsen på energiområdet. Utredningens fokus ska ligga på mindre aktörer. I uppdraget ingår att göra en bred genomgång av befintliga erfarenheter, såväl nationellt som internationellt.

I en första fas ska utredningen göra en samlad bedömning av hittillsvarande erfarenheter av ekonomiska och andra styrmedel som riktar sig till mindre aktörer och dra slutsatser om vilka styrmedel och marknadsfrämjande åtgärder som är mest effektiva i energi och effekthänseende samt belyser kostnadseffektiviteten av dessa förslag relativt andra styrmedel, med hänsyn till såväl ett nationellt som ett nordiskt perspektiv. I detta sammanhang bör utredaren belysa hur ett system med vita certifikat skulle kunna utformas. Utredaren ska också belysa

eventuella hinder som föreligger för en utökad elektrifiering av transportsektorn.

I en andra fas ska utredaren, om behov finns, lämna förslag till förändringar och förenklingar av nuvarande regelverk samt, om man finner det samhällsekonomiskt motiverat, lämna förslag till nya styrmedel.

En delredovisning av arbetets första fas ska ske senast den 28 februari 2018. Uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 15 oktober 2018.

Uppdraget

Det finns anledning att genomlys situationen på el- och energi-marknaderna för såväl mindre energikunder som mindre producenter av el. Syftet är att identifiera eventuella hinder som kunder i form av hushåll, mindre företag och andra mindre aktörer möter vid energieffektivisering och introduktion av småskalig förnybar elproduktion och lämna förslag till hur dessa hinder kan undanröjas. Syftet är också att identifiera åtgärder som på marknadsmässig grund kan stimulera teknikutvecklingen och utvecklingen av nya tjänster inom småskalig elproduktion och energieffektivisering. Samtidigt har regeringen så som beskrivs i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1 Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor, finansplan m.m. avsnitt 1.6) aviserat eller vidtagit ett antal åtgärder inom skatteområdet med anledning av ramöverenskommelsen om den långsiktiga energipolitiken. Det handlar bl.a. om omsättningsgränsen för mervärdesskatt och förslaget om att skattebefrielsen från energiskatten på el för småskalig förnybar elproduktion, som ett första steg, ska utvidgas genom en kompletterande skattenedsättning (prop. 2016/17:141). Dessutom planeras det för en utredning inom Regeringskansliet om att bl.a. andelsägare av förnybar elproduktion, t.ex. i kooperativa former, bör få komma i åtnjutande av skattereduktionen för mikroproduktion av förnybar el. I uppdraget ingår därför inte åtgärder inom dessa skatteområden. Utredningens fokus ska ligga på mindre aktörer.

Utredaren ska göra en genomgång av befintliga erfarenheter, såväl nationellt som internationellt. I en första fas ska utred-

ningen göra en samlad bedömning av hittillsvarande erfarenheter av ekonomiska och andra styrmedel som riktar sig till mindre aktörer och dra slutsatser om vilka styrmedel och marknadsfrämjande åtgärder som är mest effektiva i energi- och effekthänseende samt belyser kostnadseffektiviteten av dessa förslag relativt andra styrmedel, med hänsyn till såväl ett nationellt som ett nordiskt perspektiv. I detta sammanhang bör utredaren belysa hur ett system med vita certifikat skulle kunna utformas, med avseende på mål och design, för att skapa bättre förutsättningar för små aktörer. Utredaren ska också belysa eventuella hinder som föreligger för en utökad elektrifiering av transportsektorn. Tonvikten i kartläggningen ska ligga på de förhållanden som rör mindre aktörer.

I en andra fas ska utredaren, om behov finns, lämna förslag till förändringar och förenklingar av nuvarande regelverk samt, om man finner det samhällsekonomiskt motiverat, lämna förslag till nya styrmedel.

Bakgrund

Gällande mål för energipolitiken

Målet för den svenska energipolitiken är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi med omvärlden konkurrenskraftiga villkor (prop. 1996/97:84). Energipolitiken ska skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. I enlighet med regeringens proposition En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi beslutade riksdagen 2009 om följande nya energipolitiska mål (prop. 2008/09:163, bet. 2008/09:NU25, rskr. 2008/09:301):

- Andelen förnybar energi ska utgöra minst 50 procent av den totala energianvändningen 2020.
- Andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent 2020.

- Energianvändningen ska vara 20 procent effektivare till 2020. Det sistnämnda målet uttrycks som ett sektorsövergripande mål om minskad energiintensitet med 20 procent mellan 2008 och 2020.

Energikommisionen och ramöverenskommelsen

I mars 2015 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommission – Energikommisionen (M 2015:01) – med uppdrag att lämna underlag till en bred politisk överenskommelse om den långsiktiga energipolitiken. Energikommisionen överlämnade i januari 2017 sitt betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:02) till regeringen. Energikommisionens förslag och bedömningar baseras i huvudsak på den ramöverenskommelse om energipolitiken som slöts mellan fem riksdagspartier (S, M, MP, C och KD) i juni 2016.

Energikommisionen föreslår bland annat att målet för 2040 är 100 procent förnybar elproduktion. Detta är ett mål, inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut.

Kommisionen föreslår vidare att Sverige år 2030 ska ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005. Målet uttrycks i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (BNP). Energikommisionen föreslår även att Statens energimyndighet ska ges i uppdrag att tillsammans med olika branscher formulera sektorsstrategier för energieffektivisering.

En utgångspunkt för Energikommisionens förslag och bedömningar är att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Energikommisionen lämnar en rad förslag och bedömningar som ska göra det möjligt att nå målen. Bland annat gör kommissionen bedömningen att en effektiv användning av el och annan energi är gynnsam för såväl hushåll och företag som för det svenska elsystemet. Enligt kommissionen är en effektivisering, framför allt vad gäller effekt, särskilt viktig för att möta de framtida utmaningarna för det svenska elsystemet. Kommissionen uppmärksammar också att teknik och teknik-

utveckling spelar en viktig roll vid omställningen av energisystemet. Befintliga regelverk bör därför enligt kommissionen anpassas till nya produkter och tjänster inom energieffektivisering, energilagring och försäljning av el. Det måste enligt Energikommissionen bli enklare att vara en småskalig producent av el. Möjligheterna till energilagring ska också tas till vara och utvecklas.

Energikommissionens betänkande bereds i Regeringskansliet.

Den internationella utvecklingen

I oktober 2014 beslutade Europeiska rådet om nya ramar och mål för EU:s energi- och klimatpolitik till år 2030. Bland annat antogs ett på EU-nivå vägledande mål om minst 27 procent minskning av tillförd energi jämfört med prognos till år 2030.

I november 2016 lämnade EU-kommissionen, som en del i det s.k. vinterpaketet ”Ren energi för alla européer”, flera förslag som syftar till att åstadkomma en effektivare energianvändning. Kommissionen föreslår bl.a. ett på EU-nivå bindande mål om 30 procent lägre energitillförsel år 2030 jämfört med prognos (23 procent lägre energitillförsel jämfört med 2005), samt krav på medlemsstaterna att i sina integrerade energi- och klimatplaner redovisa sina nationella bidrag till EU:s 2030-mål. Vidare föreslås ändringar i energieffektiviseringsdirektivet och direktivet för byggnaders energiprestanda som anpassar lagstiftningen till 2030-ramverket och Energiunionen. Förslaget omfattar också ändringar som syftar till att förenkla bestämmelserna och underlätta genomförande på nationell nivå. Betydelsefullt för vilka drivkrafter som skapas för nya produkter och tjänster inom energieffektivisering, energilagring och försäljning av el är också regelverket för den inre marknaden för el. Kommissionens förslag förhandlas för närvarande i rådet och Europaparlamentet.

I december 2015 slöts ett nytt globalt klimatavtal, det s.k. Parisavtalet, inom ramen för FN:s klimatkonvention. Avtalet innebär att världens länder har enats om en gemensam plan för att minska klimatutsläppen. Enligt avtalet ska den globala uppvärmningen hållas långt under två grader Celsius och

ansträngningar göras för att hålla ökningen under 1,5 grader jämfört med förindustriell nivå.

Omställningen innebär nya utmaningar

Utvecklingen av energisystemet, med bl.a. målet om en elproduktion år 2040 som till 100 procent baseras på förnybar energi, innebär stora förändringar och utmaningar inom elområdet. Tillförseln av el baseras i dag till övervägande del på konventionella och storskaliga källor men förväntas i allt högre grad ske med småskalig och distribuerad teknik i form av t.ex. vindkraft, solceller och bioenergi. Överföringssystemen tenderar att bli mer komplexa, och med ett allt större inslag av digitalisering och s.k. smarta nät. En effektiv användning av el och annan energi underlättar omställningen. Också när det gäller användningen av el förutses nya och delvis annorlunda användningsmönster, bl.a. till följd av introduktion av elfordon, bättre möjligheter till styrning av användningen och lagring av el.

De nya förutsättningarna ställer krav på nya lösningar, både när det gäller teknik och när det gäller regelverket kring elmarknaden. Om efterfrågan på el blir mer flexibel kan den också i större utsträckning anpassas till tillgänglig produktion. Därmed minskar risken för störningar i elförsörjningen. Ett jämnare användningsmönster minskar också behovet av att investera i elnät och elproduktionsanläggningar för att säkerställa försörjningstryggheten vid situationer med hög belastning. Samtidigt skapar en flexiblare användning av el nya möjligheter till effektiva och kundorienterade lösningar inom området.

I arbetet med omställningen av energisystemet är det viktigt att ta tillvara samtliga flexibilitetsresurser: flexibel produktion, lagring, efterfrågefleksibilitet och överföringsförbindelser. I detta sammanhang spelar behovet av energi för uppvärmning en särskilt viktig roll. En systemsyn baserad på ett samhälls-ekonomiskt synsätt behöver därför tillämpas vid utformningen av styrmedel. Omställningen omfattar alla användarsektorer – näringsliv, bebyggelse och transporter. För att de ambitiösa målen om effektivare energianvändning och en större andel förnybar energi ska nås behöver ny teknik och nya tjänster ut-

vecklas och integreras i olika delar av samhället. Det kan bidra till att säkerställa en effektiv och trygg elförsörjning som samtidigt uppfyller kraven på social hållbarhet och en god miljö. Det ställer dock samtidigt nya krav på energisystemet.

Användning och energieffektivisering

En effektiv användning av el och annan energi är av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet. Lönsamma åtgärder kan bidra både till de enskilda hushållens ekonomi och till en förbättrad konkurrenskraft för företagen. Det kan emellertid finnas hinder som gör att dessa åtgärder inte genomförs. Det kan till exempel röra sig om informationsbrister. En god hushållning med el är även särskilt betydelsefull för att möta de framtida utmaningarna för det svenska elsystemet. Inte minst gäller det systemets förmåga att tillhandahålla effekt under årets alla timmar.

För att underlätta omställningen måste energikunderna ges goda möjligheter att träffa aktiva val. De offentliga regelsystemen måste utformas så att de understödjer utvecklingen av en flexibel efterfrågan med förutsättningar för aktiva kunder.

Incitamenten och hindren för en effektiv energianvändning skiljer sig mellan olika aktörer.

För professionella aktörer – processindustri, byggnadsföretag, handel, kommuner, vårdföretag m.fl. – råder förutsättningar, som ofta är branschspecifika. Regeringen avser, som ett led i strävandena att nå målet om 50 procent effektivare energianvändning år 2030, att inom kort att ge Energimyndigheten i uppdrag att tillsammans med berörda branscher formulera sektorsstrategier för energieffektivisering.

En annan kategori utgörs av mindre användare, t.ex. enskilda hushåll, bostadsrättsföreningar, små och medelstora företag m.fl. För denna grupp kan viktiga hinder för att agera aktivt t.ex. vara brist på information, tillståndsfrågor, tillgång till kapital och andra regelverk.

Småskalig elproduktion och lagring

För att nå målen om 100 procent förnybar elproduktion år 2040 krävs betydande förändringar av energisystemet. Under senare år har det skett en snabb teknisk utveckling och snabba kostnadsminskningar när det gäller småskalig elproduktion med hjälp av t.ex. vindkraftverk och solceller.

Det finns ett ökat intresse bland enskilda att ha en egen förnybar elproduktion i anslutning till den egna bostaden. Produktion av egen el i liten skala kan från användarens synpunkt ses som en energieffektivisering. Samtidigt är det viktigt att stimulera till lösningar som är gynnsamma för energiförsörjningen i sin helhet.

Som framhållits av bl.a. Energikommisionen bör utvecklingen av energisystemet utgå från en mångfald av storskalig och småskalig produktion, som är anpassad till lokala och industriella förutsättningar och behov. Lokal elproduktion med t.ex. småskalig vindkraft eller solceller kan ge viktiga bidrag till energiförsörjningen, och ger därtill möjlighet att öka delaktigheten i energiomställningen. I detta sammanhang är villaägare, bostadsrättsföreningar, lantbrukare och andra aktörer, som kan bygga vindkraftverk eller sätta upp solceller på sina byggnader, viktiga aktörer.

Efter förslag från regeringen har en omsättningsgräns för mervärdesskatt införts vilken underlättar för mikroproducenter. El som framställs i mindre anläggningar är i regel undantagen från skatteplikt för energiskatt eller nedsatt med 98 procent. Regeringen avser även att efterfråga kommissionens godkännande för att helt ta bort energiskatten på förnyelsebar el som framställs i mindre anläggningar på samma ställe som elen används.

Också inom transportsektorn sker en övergång till förnybara energislag, bl.a. genom en ökad andel biodrivmedel och elektrifiering av transportsektorn. Det krävs åtgärder inom en rad områden för att stödja denna utveckling, såväl när det gäller fordon som i fråga om vägar och annan infrastruktur.

I en framtid kan det bli möjligt att utnyttja fordonsparkens batterier som energilagrar. Det kräver dock sannolikt att en rad hinder undanröjs, av såväl teknisk som administrativ natur.

Genom en aktiv samhällsplanering och utnyttjande av digital teknik för trafikplanering och logistik kan transporterna effektiviseras och klimatpåverkan minska. Detta kan dock kräva ändringar av befintliga regelverk. När det gäller t.ex. laddinfrastruktur för elfordon har en rad åtgärder genomförts, bl.a. möjligheter för kommuner att dedikera laddplatser, och möjligheten att bevilja undantag från koncessionsplikten när det gäller laddstolpar på begränsade ytor. Utredningen om en fossilfri fordonsflotta (N 2012:05) har i sitt betänkande Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84) lämnat en rad förslag som i vissa delar har genomförts, och som i övriga delar för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Nuvarande styrmedel och regelverk

En central utgångspunkt för svensk energieffektiviseringspolitik har varit att aktörernas agerande mot ökad resurseffektivitet och energieffektivitet styrs genom prissignaler. Sektorsövergripande och generellt verkande ekonomiska styrmedel såsom energi- och koldioxidskatter, samt handel med utsläppsrätter bidrar till en prissättning som även skapar incitament för effektivare energianvändning.

Svensk energieffektiviseringspolitik har också omfattat mer riktade styrmedel, vilka i hög grad syftar till att undanröja brister på information och kunskap t.ex. den kommunala energi- och klimatrådgivningen, lagen om energikartläggning i stora företag och det statliga stödet för energikartläggning i mindre företag. Även stöd till marknadsintroduktion av ny energieffektiv teknik har förekommit i olika former, liksom t.ex. krav på energideklarationer för byggnader.

Tidigare fanns även det s.k. programmet för energieffektivisering (PFE) där energiintensiva företag som använder el i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet gavs möjlighet att delta i femåriga program och där elanvändningen i tillverkningsprocessen för deltagande företag helt befriades från

energiskatt på el. Lagen (2004:1196) om program för energieffektivisering upphörde därför att gälla den 1 januari 2013 och de sista deltagande företagen fasas ut ur programmet under 2017.

Energikommissionen föreslår i sitt betänkande att ett särskilt energieffektiviseringsprogram för den elintensiva svenska industrin, motsvarande PFE, bör införas givet att man kan hitta ansvarsfull finansiering. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

De flesta regelverk på energieffektiviseringsområdet är en direkt följd av EU-lagstiftning. Det gäller t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet (EED) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter, Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/30/EU av den 19 maj 2010 om märkning och standardiserad produktinformation som anger energirelaterade produkters användning av energi och andra resurser och Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (EPBD). En mer utförlig beskrivning av gällande styrmedel finns propositionen Genomförande av energieffektiviseringsdirektivet (prop. 2013/14:1749).

Också för småskalig elproduktion finns en rad styrmedel. Elcertifikatsystemet infördes år 2003 och är ett marknadsbaserat stödssystem som syftar till att öka produktionen av förnybar el på ett kostnadseffektivt sätt. För solceller finns sedan 2009 ett särskilt investeringsstöd. Inom ramen för Klimatklivet ges möjlighet till stöd för laddinfrastruktur för elfordon med högst 50 procent av investeringskostnaden.

Regeringen har så som framgår av budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1 Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor, finansplan m.m. avsnitt 1.6) vidtagit vissa åtgärder på skatteområdet med anledning av ramöverenskommelsen. I budgetpropositionen övervägdes och föreslogs även en omsättningsgräns för mervärdesskatt som underlättar för mikroproducenter av förnybar el, exempelvis

villaägare med solceller som säljer sitt överskott av egenproducerad el. Den förändring av skattskyldigheten på energiskatten på el som genomförs efter förslag från regeringen kan även förväntas bidra till att förenkla elektifieringen av fordonsflottan samt öka intresset för mikroproduktion av el.

Som aviserades budgetpropositionen för 2017 har regeringen arbetat med att skyndsamt se över förutsättningarna för att skattemässigt gynna solenergi vilket är i enlighet med ramöverenskommelsen. All småskalig elproduktion är i princip undantagen från energiskatt på el. Regeringen har nyligen i prop. 2016/17:141 föreslagit att skattebefrielsen utvidgas genom en kompletterande skattenedsättning. Mindre elproducenter är enligt ellagen undantagna från nätavgift för inmatning av el.

Efter förslag från regeringen infördes den 1 januari 2015 en skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el. Rätt till skattereduktion har den som framställer förnybar el, i en och samma anslutningspunkt matar in förnybar el och tar ut el, har en säkring om högst 100 ampere i anslutningspunkten och har anmält till nätkoncessionshavaren att förnybar el framställs och matas in i anslutningspunkten. Rätten gäller fysiska och juridiska personer, dödsbon samt svenska handelsbolag.

Samtidigt med skattereduktionen infördes även en mottagningsplikt vilken innebär att en elleverantör som levererar el till en mikroproducent är skyldig att ta emot den el som matas in från mikroproducentens produktionsanläggning. Detta gäller dock inte om mikroproducenten har ingått avtal med någon annan om att ta emot elen.

Efter förslag från regeringen infördes den 1 januari 2017 en omsättningsgräns för mervärdesskatt. Omsättningsgränsen innebär att beskattningsbara personer vars omsättning inte överstiger 30 000 kronor per år kan välja att vara skattebefriade avseende mervärdesskatt. Detta underlättar för mikroproducenter av förnybar el, exempelvis villaägare med solceller som säljer sitt överskott av egenproducerad el.

Inom Regeringskansliet planeras det för en utredning att utreda förutsättningarna för att förenkla förfarandet för skattereduktionen för mikroproduktion av förnybar el samt utreda hur bl.a andelsägare av förnybar elproduktion, t.ex. i kooperativa

former, bör få komma i åtnjutande av skattereduktionen för mikroproduktion av förnybar el.

För privatpersoner är det även möjligt att ansöka om s.k. ROT-avdrag för installationer av t.ex. solceller. ROT-avdraget, i form av en skattereduktion, medges för arbetskostnader inklusive mervärdesskatt och omfattar reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad. Avdraget är maximalt 30 procent av arbetskostnaden och får som högst uppgå till 50 000 kronor per person och år. Avdrag medges inte för kostnader för arbeten för vilka bidrag eller annat ekonomiskt stöd lämnats från staten, en kommun eller ett landsting. Det är därför inte möjligt att t.ex. få både ROT-avdrag och investeringsstöd för solceller.

I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen att ett stöd till privatpersoner för lagring av egenproducerad el skulle införas. Reformen genomfördes enligt förordningen (2016:899) om bidrag till lagring av egenproducerad elenergi och privatpersoner kan få bidrag för energilagring om 60 procent av godkända kostnader.

Pågående och tidigare utredningar

Som nämnts överlämnade Energikommissionen i januari 2017 sitt betänkande, som bl.a. innehåller förslag om utformningen och nivån på det nationella energieffektiviseringsmålet. Under senare år har en rad rapporter publicerats, som ur olika synvinklar belyser frågor om styrmedel för energieffektivisering och småskalig elproduktion.

Förslagen inom Energiunionen, som kommer att förhandlas parallellt med utredningen, är också av stor vikt, inte minst utformningen av bestämmelserna om nationella energisparkrav i EED och bestämmelserna om främjande av lokal förnybar energitillförsel i byggnader i EPBD, samt förslagen om nytt förnybartdirektiv och förslaget om elmarknadsdesign.

Enligt artikel 7 i EED ska alla medlemsländer i EU genomföra årliga energieffektiviseringsåtgärder under perioden 2014–2020 motsvarande 1,5 procent av den årliga volymen såld energi till slutanvändare. EU-kommissionen har i sitt förslag till ändring av EED föreslagit att dessa krav förlängs för perioden

2021–2030, samt vissa förändringar av vilka åtgärder som får tillgodoräknas och hur effekter av dem ska bestämmas.

Regeringen beslutade den 14 juli 2015 om direktiv till en utredning som ska utreda förutsättningarna för och det eventuella behovet av ett statligt finansierat energisparlån för främst bostäder (dir. 2016:68). Utredningen ska redovisa sina förslag senast den 29 september 2017.

I december 2015 beslutade regeringen att tillsätta ett forum för smarta elnät inom Miljö- och energidepartementet. Forumets fokus är att främja och utveckla dialogen om smarta elnäts möjligheter samt utarbeta en nationell strategi i syfte att främja smarta elnät som en tillväxtbransch på en global marknad.

Hinder för energieffektivisering har tidigare analyserats av konsultföretaget Sweco på uppdrag av Näringsdepartementet och redovisats i rapporten Kvantitativ utvärdering av marknadsmisslyckanden och hinder. Energimyndigheten har även analyserat hinder för energieffektivisering i offentlig sektor, bl.a. kopplat till lagstiftning, regelverk och praxis (ER 2014:06).

Vita certifikat, dvs. marknadsbaserade system för energieffektivisering, har utretts vid olika tillfällen, se t.ex. Energimyndighetens rapporter Vita certifikat – något för Sverige (ER 2010:34) och Aspekter på vita certifikat (ER 2015:119). I den senare rapporten belyser Energimyndigheten tidigare utredningar om vita certifikat mot bakgrund av nya förutsättningar och erfarenheter. Myndigheten konstaterar bl.a. att syfte, mål och design är avgörande för funktionen hos sådana system. Kravet på medlemsstaterna enligt artikel 7 i EED kan t.ex. uppfyllas genom system för vita certifikat.

Energimarknadsinspektionen har på regeringens uppdrag utrett förutsättningarna för ökad efterfrågefleksibilitet i det svenska elsystemet. Uppdraget redovisades i december 2016. I sin rapport (dnr M2016/03035/Ee) redovisar Energimarknadsinspektionen en rad hinder för efterfrågefleksibilitet, bl.a. att kunderna har för låg kännedom och intresse för att vidta åtgärder, att kunderna inte har kunskap om sin potential och inte har någon teknik installerad som kan underlätta deras val, att

det finns ett begränsat utbud av smarta tjänster och avtal samt att det finns marknadsbarriärer av olika slag. Energimarknadsinspektionen lämnar en rad förslag som syftar till att öka kundernas flexibilitet. Bland annat, föreslår man att regeringen bör ge Energimyndigheten i uppdrag att informera om efterfrågeflexibilitet vid stöd till energikartläggning i små och medelstora företag.

Energimarknadsinspektionen har också haft regeringens uppdrag att analysera vilken påverkan en ökad andel variabel elproduktion har på elproducenters lönsamhet, grossistpriset på el samt priset till slutkund. Detta uppdrag redovisades i december 2016.

Vidare har Energimarknadsinspektionen haft i uppdrag att utreda och ta fram förslag på nya funktionskrav för elmätare. Energimarknadsinspektionen redovisade sitt uppdrag i maj 2015. Som en följd av detta uppdrag har det införts bestämmelser i 3 kap. 10 b § ellagen (1997:857) om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de funktionskrav elmätarna ska uppfylla. Energimarknadsinspektionen har därefter fått ett nytt uppdrag om att ta fram en reglering för de nya funktionskraven. Uppdraget ska redovisas i november 2017.

Behovet av en utredning

Energikommissionens förslag om nya mål för förnybar el och energieffektivisering är ambitiösa. För att de ska kunna nås krävs ändamålsenliga och effektiva styrmedel som påverkar aktörer i många sektorer av samhället.

Som framgått ovan pågår en rad aktiviteter både på myndighetsnivå och inom ramen för Sveriges medlemskap i EU för att främja både efterfrågeflexibilitet, aktiva kunder och energieffektivisering. Det finns också ett omfattande regelverk som i olika avseenden påverkar såväl användningen av energi som småskalig elproduktion. Energikommissionen framhåller bl.a. att det måste bli enklare att vara t.ex. småskalig producent av el. Befintliga regelverk bör enligt kommissionen anpassas till

nya produkter och tjänster inom energieffektivisering, energilagring och försäljning av el.

Med hänsyn till både de ambitiösa mål som Energi-kommissionen föreslagit och den snabba tekniska utvecklingen och introduktionen av nya tekniska lösningar finns det skäl att analysera om dagens regelverk är väl anpassat till omställningen av energisystemet och den nya tekniken. Det kan t.ex. gälla tillståndsgivning, stödsystem och tekniska krav.

De ekonomiska incitamenten för att vidta ytterligare åtgärder för energieffektivisering och för att gå över till förnybara energikällor varierar mellan olika aktörer. Större företag, t.ex. inom basindustrin, har ofta en förhållandevis god kontroll över sin energianvändning och är väl insatta i regelverken. Mindre aktörer, såsom hushåll, bostadsrättsföreningar, små och medelstora företag m.fl. möter ofta andra problem. De kan ha svårt att bilda sig en uppfattning om tillgängliga alternativ, om finansiering av åtgärder, krav på tillstånd de skattemässiga konsekvenserna av olika val m.m. Även förhållandet mellan ägare och brukare kan ha betydelse för incitamenten att vidta åtgärder. Andra aktörer som vill utveckla nya typer av energitjänster kan möta eller uppleva hinder i dagens regelverk. Det kan t.ex. gälla företag som representerar energianvändningen hos ett kollektiv av kunder (aggregatorer) eller som erbjuder lagertjänster för el. Dessa frågor behöver utredas närmare.

Avgränsningar

Utredningsuppdraget avgränsas till mindre kunder såsom hushåll och små- och medelstora företag. Den energiintensiva industrin omfattas inte av denna utredning. Utredaren ska särskilt samråda med Energimyndigheten inom dess uppdrag om sektorsstrategier för energieffektivisering, för att undvika dubbelarbete. Med hänsyn till att flera av de förslag som EU-kommissionen presenterat i det s.k. vinterpaketet kommer att vara föremål för behandling i rådet och Europaparlamentet, är det angeläget att utredningen på lämpligt sätt noga följer utvecklingen kring dessa förhandlingar. Förslag och bedöm-

ningar ska inte lämnas inom de under uppdraget åsyftade skatteområdena.

Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Konsekvensanalysen ska påbörjas tidigt i arbetet och genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad kompetens inom området samhällsekonomisk analys. Utredaren ska beakta samhällsekonomiska och offentligfinansiella konsekvenser samt göra en bedömning av vilken styrande effekt förslagen förväntas ha vad gäller energianvändning och minskad miljöpåverkan. Utredaren ska bedöma om förslagen bidrar till att nå relevanta mål, t.ex. generationsmålet och miljökvalitetsmålen, på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredaren ska redovisa hur förslagen påverkar företag i enlighet med förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska därför bl.a. beräkna vilka kostnader och intäkter förslagen medför för både existerande och nya företag. Vilka alternativa åtgärder som har övervägts ska dokumenteras och för de åtgärdsalternativ som inte analyseras vidare ska skälen till detta anges. Antaganden av vikt för utfallet ska anges, inklusive antaganden om vad som sker om utredningens förslag inte kommer till stånd.

Vidare ska den samlade effekten på sysselsättningen och jämställdheten mellan kvinnor och män bedömas. Utredaren ska beräkna påverkan på statens inkomster och utgifter. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Samråd och redovisning av uppdraget

I en första fas av arbetet ska utredningen som framgått ovan kartlägga de viktigaste hindren för en effektiv energianvändning hos mindre kunder och för en fortsatt introduktion av småskalig elproduktion. Vidare ska belysas hur ett system med vita certi-

fikat skulle kunna utformas. Denna del av arbetet ska redovisas senast den 28 februari 2018. I en andra fas ska utredningen, om den finner det motiverat, föreslå de ändringar av nuvarande regelverk som krävs för att underlätta för energieffektivisering och introduktion av småskalig elproduktion.

Utredaren bör samråda med berörda myndigheter, bl.a. Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Boverket, Naturvårdsverket, och andra relevanta aktörer såsom Forum för Smarta elnät, Fossilfritt Sverige m.fl. Genomförandet av uppdraget ska även ske i dialog med andra relevanta utredningar samt berörda delar av näringslivet, den offentliga sektorn och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 15 oktober 2018.

(Miljö- och energidepartementet)