

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.

Infrastrukturdepartementet

Yttrande över Krav på nätnettomätning i förordningen om ursprungsgarantier för el (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i förordningen (210:853) om ursprungsgarantier för el.

I sak föreslås att det införs krav på att mätning av el ska ske i en anslutningspunkt till ett koncessionspliktigt nät i stället för före anslutningspunkten till ett sådant nät.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges följande. I Sverige har elproducenter sedan 2003 haft möjlighet att få ursprungsgarantier utfärdade för produktion av förnybar el och sedan 2006 för produktion av högeffektiv kraftvärmeel. Omkring 23 500 elproduktionsanläggningar anges vara godkända för utfärdande av ursprungsgarantier i det svenska systemet. I Sverige utfärdas nationella och internationellt överförbara ursprungsgarantier. De internationellt överförbara ursprungsgarantierna följer regelverket för European Energy Certificate System (EECS) och kallas även för EECS-ursprungsgarantier. Dessa ursprungsgarantier kan föras över till andra medlemsstater. För att säkerställa möjligheten till handel med internationella ursprungsgarantier finns en sammanslutning av de europeiska myndigheter och företag som har rollen som kontoförande myndigheter för ursprungsgarantier, Association of Issuing Bodies (AIB). Sedan 2017 är Energimyndigheten medlem i AIB. Vid utfärdandet av internationellt överförbara ursprungsgarantier ställs särskilda krav som beslutas av AIB. Det utfärdades 2019 ca 92 miljoner nationella ursprungsgarantier från omkring 21000 anläggningar och 70 miljoner internationellt överförbara ursprungsgarantier från omkring 2500 anläggningar i Sverige. Det anges således vara betydligt fler anläggningar som är godkända för nationella ursprungsgarantier än för internationellt överförbara ursprungsgarantier. De anläggningar som är godkända för nationella ursprungsgarantier anges emellertid ha en lägre produktion jämfört med de anläggningar som är godkända för internationellt överförbara ursprungsgarantier. Elnät och elledningar i Sverige omfattas normalt av krav på tillstånd, så kallad nätkoncession. Vissa typer av elnät och ledningar kan uppföras utan nätkoncession. Dessa kallas för icke koncessionspliktiga nät (IKN). Exempel på sådana är elledningar som finns i bostadshus och ett internt elnät inom ett industriområde. I Sverige förekommer mätning och rapportering av elproduktion i IKN för utfärdande av ursprungsgarantier bland annat inom industrin. I industrin sker elanvändningen i vissa fall i direkt anslutning till produktionen, vilket är en skillnad jämfört med situationen i övriga europeiska länder. Sverige anges vara den enda medlemsstaten i Europeiska

unionen som tillåter att ursprungsgarantier utfärdas baserat på mätning och rapportering i IKN. En elproduktionsanläggning i Sverige kan tilldelas internationellt överförbara ursprungsgarantier baserat på både produktion av el som mäts vid en punkt placerad efter det att hjälpkraft och pumpkraft har räknats bort, men innan intern användning av el räknas av, och produktion av el som mäts i en anslutningspunkt till ett elnät som omfattas av nätkoncession. Nationella ursprungsgarantier kan även utfärdas baserat på den elproduktion som mäts direkt efter produktionsenheten, innan eventuell hjälpkraft eller intern användning har räknats av. I det omarbetade förnybartdirektivet¹ framgår att de krav som införs gällande ursprungsgarantier ska vara förenliga med industristandarden CEN EN 16325. Enligt standarden får ursprungsgarantier inte utfärdas baserat på elproduktion som mäts direkt efter produktionsenheten, innan eventuell hjälpkraft eller intern användning har räknats av, så som Sverige gör för nationella ursprungsgarantier. Standarden anges emellertid vara under revidering och det anges ännu vara oklart vad som kommer att regleras.

Det anges att den belgiska regionen Flandern² 2019 beslutade att ursprungsgarantier som utfärdas för elproduktion som mäts före anslutningspunkten till ett koncessionspliktigt nät inte får användas för ursprungsmärkning. Detta beslut anges i sin tur ha lett till att den flamländska tillsynsmyndigheten för ursprungsgarantier, Vlaamse Regulator van de Elektriciteits (VREG), har stoppat importen av alla internationellt överförbara ursprungsgarantier som utfärdas i Sverige. VREG anser att det svenska sättet att utfärda ursprungsgarantier inte är förenligt med syftet i artikel 19.1 i det omarbetade förnybartdirektivet, eftersom vissa svenska ursprungsgarantier utfärdas för el som används innan den matats ut på elnätet och som därmed inte görs tillgänglig för elleverantörer.

Det anges att det svenska regelverket bör ändras för att ge förutsättningar för att Flandern ska häva stoppet av svenska ursprungsgarantier. Det anges också finnas en risk att fler länder kommer att välja att stoppa internationellt överförbara ursprungsgarantier från Sverige, om ändringen inte genomförs. Mot denna bakgrund föreslås att kravet på mätning och rapportering ska ändras så att ursprungsgarantier endast kommer att utfärdas för el som mätts i anslutningspunkten till ett koncessionspliktigt nät. Den som har nätkoncessionen ska mäta mängden inmatad el och denna mängds fördelning över tiden och rapportera uppgifterna till Statens energimyndighet.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att om de regeländringar som föreslås inte genomförs kommer sannolikt Flandern fortsätta att stoppa internationellt överförbara ursprungsgarantier som har utfärdats i Sverige. Det anges också finnas en risk att andra länder eller regioner väljer att stoppa importen av internationellt överförbara ursprungsgarantier från Sverige. Flanderns blockad träffar alla internationellt överförbara ursprungsgarantier från Sverige, inte enbart de som är utfärdade baserat på el som mäts vid en punkt placerad efter elförbrukning för produktion av el i anläggningen och efter eventuellförbrukning för pumpkraft. Vindkraftsproducenter tilldelas flest internationellt överförbara ursprungsgarantier, och exporten av ursprungsgarantier för vindkraftsel motsvarade ca två miljoner kronor 2018. Om fler länder väljer att stoppa användandet av internationellt överförbara ursprungsgarantier från Sverige, anges det således medföra konsekvenser för alla elproducenter som har tilldelning av internationellt överförbara ursprungsgarantier. Det anges också finnas en risk att trovärdigheten och tilliten avseende svenska ursprungsgarantier kommer att ta skada.

¹ Här avses Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

² Det anges att Flandern utgör en egen domän för handel med internationellt överförbara ursprungsgarantier.

Regelrådet gör följande bedömning. I andra slags ärenden kan det finnas skäl att på ett bredare sätt visa på olika sätt som ett identifierat problem kan lösas. I det här fallet framstår det som tydligt för Regelrådet att det aktuella problemet är tydligt kopplat till en specifik del i den svenska tillämpningen av ett EU-rättsligt regelverk. Det framstår då som sannolikt att ett sådant problem inte kan åtgärdas på ett stort antal sätt³ och det är troligt att det i princip bara finns en lösning i detta fall. Mot den bakgrunden kan beskrivningen av alternativa lösningar anses tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet. Det kan också konstateras att effekterna av om ingen reglering kommer till stånd är beskrivna på ett utförligt och tydligt sätt.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Som refererats ovan har förslaget en koppling till bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och hur dessa ska tolkas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av den bakgrundsbeskrivning som förslagsställaren gör att det finns en koppling till specifika bestämmelser i en enskild EU-rättsakt och hur dessa tolkas i olika medlemsstater. Det EU-rättsliga sammanhanget kan anses tillräckligt tydligt beskrivet.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Inget anges i konsekvensutredningen om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser. Av författningsförslaget framgår att förordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

Regelrådet gör följande bedömning. Av en konsekvensutredning ska framgå vilka hänsyn som har tagits vid fastställandet av tidpunkt för ikraftträdande. Det ska också framgå om förslagsställaren bedömer att det finns behov av speciella informationsinsatser. Skälet till att sådan information har ett värde är att det till exempel kan finnas omständigheter som gör att berörda företag, eller andra som berörs av en reglering, behöver tid att förbereda sig inför en regeländring. Det kan också behövas information för att de berörda ska vara väl förberedda att följa bestämmelserna när de träder i kraft. När ingen sådan beskrivning finns är konsekvensutredningen ofullständig i detta avseende.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges, som redan refererats, att det år 2019 utfärdades ca 92 miljoner nationella ursprungsgarantier från omkring 21000 anläggningar och 70 miljoner internationellt överförbara ursprungsgarantier från omkring 2500 anläggningar i Sverige. Det anges också att ca 8400 anläggningar i dag har mätning i icke koncessionspliktiga nät (IKN) och därmed berörs av förslaget.

³ I alla händelser måste det, såvitt Regelrådet kan förstå, åtgärdas med en ändring i regelverket.

Vidare anges att av de 8 400 anläggningar som berörs av förslaget ägs ca 4 800 av privatpersoner. Det anges också att det i dag finns ca 35 elproduktionsanläggningar inom pappers- och massaindustrin som producerar el som de sedan använder huvuddelen av själva. Även nätägare anges beröras, liksom anläggningar som är berättigade till både ursprungsgarantier och elcertifikat och företag som har specialiserat sig på att installera mätare av elproduktion som mäts direkt efter produktionsenheten hos privatpersoner.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en förhållandevis tydlig redovisning av hur många berörda anläggningar som berörs. Däremot går det inte att med lätthet dra några slutsatser om antal berörda företag. Det går att sluta sig till att de angivna 8400 anläggningarna är små, och att drygt hälften av dessa ägs av privatpersoner. Däremot är det oklart om resten ägs av företag och hur många dessa företag i så fall är. Sammanfattningsvis anser Regelrådet att det finns viss beskrivning av antal berörda och en viss storleksmässig beskrivning men inte på ett sådant sätt att det med lätthet kan kopplas till en population berörda företag. Det finns en tillräckligt tydlig beskrivning av berörda företags bransch.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att ursprungsgarantier utfärdade baserat på el som mätts i anslutningspunkten till ett koncessionspliktigt nät ger en lägre tilldelning av ursprungsgarantier. Det anges bero på att sådan produktion generellt är lägre, eftersom internt använd el och hjälpkraft har räknats av. Om förslaget genomförs måste ca 8400 anläggningar, som i dag har mätning i IKN, komma in till Energimyndigheten med ett nytt anläggnings-ID för en mätare i en anslutningspunkt till ett koncessionspliktigt nät om de vill fortsätta vara kvar i ursprungsgarantisystemet. Det anges att mätaren med anläggnings-ID redan finns installerad hos de berörda, så ingen extra kostnad eller insats för inköp eller montering kommer att krävas. De anläggningsägare som inte rapporterar in ett anläggnings-ID för en mätare i anslutningspunkt till ett koncessionspliktigt nät kommer inte att kunna få ursprungsgarantier utfärdade och kommer på sikt att fasas ut ur ursprungsgarantisystemet.

Av de 8 400 anläggningar som berörs av förslaget anges, som redan nämnts, ca 4 800 ägas av privatpersoner. För en anläggning på 20 kilowatt (kW) skulle genomförandet av förslaget innebära att den årliga tilldelningen av ursprungsgarantier minskar med uppskattningsvis 10–16 ursprungsgarantier per år, vilket med dagens marknadspris på ursprungsgarantier motsvarar sammanlagt 20–32 kronor per år. En typisk solcellsanläggning på ett villatak har generellt en effekt omkring 10 kW, vilket skulle medföra ett halverat ekonomiskt bortfall, dvs. 10–16 kronor per år.

Som refererats ovan finns i dag cirka 35 elproduktionsanläggningar inom pappers- och massaindustrin som producerar el som de sedan använder huvuddelen av själva. Det anges att under ett normalår utfärdas i genomsnitt 170000 ursprungsgarantier per anläggning till dessa industrier. En uppskattning av konsekvenserna av förslaget ger ett genomsnittligt inkomstbortfall på 170000–350000 kronor årligen för dessa anläggningar. Effekten anges variera mellan anläggningar beroende på hur de väljer att hantera sina ursprungsgarantier på marknaden. Effekterna för dem som handlar med nationella respektive internationellt överförbara ursprungsgarantier anges vara i stort sett desamma, eftersom priserna ligger på ungefär samma nivå. Industrier med egen elproduktion som använder nationella ursprungsgarantier för att garantera ursprunget av den använda elen för miljörevision kommer att behöva inrätta nya system om förslaget genomförs.

Det anges att ett genomförande av förslaget kommer att innebära att elnätsägare måste rapportera mätvärden för fler anläggningar än de gör i dag. Om alla anläggningsägare som i dag har mätning i IKN väljer att fortsätta vara kvar i ursprungsgarantisystemet, handlar det om ca 7300–7400 tillkommande anläggningar för elnätsägare att rapportera mätvärden för. Att det uppskattas bli färre anläggningar än de omkring 8400 som i dag har mätning i IKN anges bero på att många vindkraftsparker i dag rapporterar en mätserie per vindkraftsverk i IKN. Om förslaget genomförs kommer de endast att rapportera en mätserie per vindkraftspark i koncessionspliktigt nät.

Vidare anges att anläggningar som är berättigade till både ursprungsgarantier och elcertifikat kommer att behöva rapportera in dubbla mätserier till Energimyndigheten, eftersom elcertifikat tilldelas baserat på elproduktion som mäts direkt efter produktionsenheten, innan eventuell hjälpkraft eller intern användning har räknats av. Det anges också att de företag som har specialiserat sig på att installera mätare av elproduktion som mäts direkt efter produktionsenheten hos privatpersoner kan få en minskad marknad. Representanter för den branschen anges emellertid ha uppfattningen att intäkterna från sådana mätare och sådan mätning utgör en försumbar del av deras intäkter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det totala intäktsbortfallet har beskrivits på ett förhållandevis tydligt sätt, vilket är värdefullt. Det anges emellertid också finnas vissa förändringar i rapportering som kommer att bli aktuella för olika aktörer. Sådana förändringar borde, såvitt Regelrådet kan förstå, åtminstone kunna innebära en viss tidsåtgång och en administrativ engångskostnad och eventuellt även någon förändring i de löpande administrativa kostnaderna. Det är en brist att sådana förändringar inte har beskrivits tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förslaget kan leda till ett minskat utbud av ursprungsgarantier. Det anges sannolikt inte påverka marknaden i sådan utsträckning att priset på ursprungsgarantier förändras eller att utbyggnaden av förnybar elproduktion påverkas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ingen explicit beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Den information som refereras ovan har av förslagsställaren redovisats i ett avsnitt om möjliga effekter på miljön. Regelrådet har bedömt att den beskrivning som finns eventuellt också skulle kunna ha en koppling till konkurrensförhållandena för berörda företag. Enligt Regelrådet kan emellertid inte påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag sägas ha beskrivits särskilt tydligt i remissen. Om det är förslagsställarens uppfattning att någon sådan påverkan inte finns borde det ha kunnat anges och med fördel även motiverats.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget i remissen som uppenbart talar för att en sådan påverkan skulle finnas och avsaknaden av information är därför inte en väsentlig brist.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framstår för Regelrådet som att förslaget borde kunna beröra inte minst små företag. Såvitt Regelrådet kan förstå har det inte tagits särskild hänsyn till små företag och det är också såvitt Regelrådet kan förstå troligt att detta inte hade varit möjligt. Eftersom förslaget ändå troligen har betydelse för små företag hade det varit motiverat att beskrivna överväganden kring detta och vad konsekvenserna blir för de små företagen av om särskild hänsyn inte kan tas.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. Intäktsbortfall för berörda företag har beskrivits på ett tillräckligt tydligt sätt, vilket är positivt. Beskrivningen av berörda företag och hur dessa påverkas i övrigt är emellertid inte tillräckligt tydlig.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 april 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande