

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 Ursprungsgarantier – genomförande av det omarbetade förnybartdirektivet (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i lagen (2010:601) om ursprungsgarantier för el.

I sak anges förslaget innebära att den som producerar gas, kyla och värme ska kunna få ursprungsgarantier utfärdade på samma sätt som i dag gäller för producenter av el. Ursprungsgarantier för gas, värme och kyla ska annulleras när den energi som ursprungsgarantin avser har levererats till en slutkund. I promemorian föreslås även att ursprungsgarantier från ett tredjeland ska erkännas under vissa förutsättningar och att tillsynsmyndigheten ska kunna besluta förelägganden som får förenas med vite om inte bestämmelserna i lagen och i anslutande föreskrifter följs. Förelägganden som har förenats med vite ska även kunna överklagas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att de föreslagna lagändringarna är föranledda av artikel 19 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor. I denna artikel anges det finnas regler om ursprungsgarantier för energi från förnybara energikällor. (Den aktuella artikeln ingår i remissen som bilaga 1 till promemorian). Det omarbetade förnybartdirektivet ska vara genomfört senast den 30 juni 2021. Vidare anges att regeringen i maj 2019 gav Statens energimyndighet (Energimyndigheten) i uppdrag att utreda bl.a. om direktivets utökade krav på att utfärda ursprungsgarantier ska tas om hand inom det befintliga systemet för utfärdande av ursprungsgarantier för el eller om det finns skäl att ta fram särskilda system för vissa energibärare. Myndigheten fick även i uppdrag att utreda om ändringarna i artikel 19.2 och 19.3 i det omarbetade förnybartdirektivet innebär ändrade krav och om de kräver ytterligare utredning. Uppdraget redovisades i en rapport i september 2019. Rapporten har remissbehandlats och remissmöten genomfördes den 3 oktober 2019 och den 23 januari 2020. Energimyndigheten anges också ha kommit in till Infrastrukturdepartementet med en begäran om ändringar i regelverket för ursprungsgarantier. Begäran innebär bl.a. att endast sådana anläggningar vars elproduktion mäts och rapporteras i en anslutningspunkt till ett

koncessionspliktigt nät ska ges rätt att tilldelas ursprungsgarantier. Energimyndigheten har även begärt att elproducenter som producerar el vars inmatning kan ske med en effekt om högst 43,5 kilowatt inte ska kunna tilldelas ursprungsgarantier och att avgifterna för ursprungsgarantier ska ändras. Det anges att i den nu remitterade promemorian finns förslag på ändringar i lagen om ursprungsgarantier för el som syftar till att genomföra artikel 19 i det omarbetade förnybartdirektivet. Det föreslås även en inriktning på ändringar på förordningsnivå och på en ändrad avgiftsstruktur. Förslagen anges delvis ha tagits fram med utgångspunkt i Energimyndighetens rapport och hemställan.

Som bakgrundsinformation anges vidare att i Sverige har elproducenter kunnat få ursprungsgarantier utfärdade för produktion av förnybar el sedan 2003 och för produktion av högeffektiv kraftvärmeel sedan 2006. Systemet med ursprungsgarantier har tagits fram för att genomföra flera EU-direktiv. Det nu gällande regelverket om ursprungsgarantier, dvs. lagen (2010:601) om ursprungsgarantier för el och förordningen (2010:853) om ursprungsgarantier för el genomför både Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (förnybartdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG (energieffektiviseringsdirektivet). Sedan december 2010 har alla elproducenter i Sverige rätt att få ursprungsgarantier utfärdade oavsett vilken energikälla som använts vid produktionen. Det är frivilligt för producenter av el att ansöka om ursprungsgarantier och Energimyndigheten är behörig tillsynsmyndighet. Ursprungsgarantier utfärdas elektroniskt av Energimyndigheten efter det att mätvärden för elproduktionen har rapporterats in. Ursprungsgarantier kan köpas och säljas på en öppen marknad inom Europeiska unionen. På den marknaden är det i huvudsak elproducenter och elleverantörer som är aktiva. I Sverige utfärdas både nationella och internationellt överförbara ursprungsgarantier.

Syftet med det omarbetade förnybartdirektivet är att främja förnybara energiformer och utgångspunkten är att ursprungsgarantier ska utfärdas för förnybar energi. En ursprungsgarantis enda funktion anges vara att visa slutkunden att en viss andel eller mängd el, gas, kyla eller värme har producerats från förnybara energikällor. Enligt artikel 19 i det omarbetade förnybartdirektivet, liksom i hittillsvarande förnybartdirektiv, är syftet med ursprungsgarantier att för slutkunder visa hur stor andel eller mängd energi från förnybara energikällor som ingår i energileverantörens energimix och i den energi som levereras till konsumenterna enligt avtal som saluförs med hänvisning till användningen av energi från förnybara energikällor. Det anges att den befintliga svenska lagens syfte med ursprungsgarantier bör kvarstå oförändrat men inkludera de nya energibärarna gas, kyla och värme. Av artikel 19.2 i det omarbetade förnybartdirektivet anges emellertid framgå att medlemsstaterna kan välja att utfärda ursprungsgarantier för all produktion av el, gas, kyla och värme, dvs. inte enbart förnybar produktion. Det är redan i dag möjligt att utfärda ursprungsgarantier för el från icke förnybara energikällor, exempelvis från kärnkraft och förbränning av torv. Det anges att Energimyndigheten bedömer att det inte utgör någon nämnvärt ökad administrativ börda, kostnad eller arbetsinsats om även gas, kyla eller värme från energikällor som inte är förnybara omfattas av systemet med ursprungsgarantier. Den som producerar gas, kyla eller värme bör alltså, på samma sätt som i dag gäller för el, ha rätt att få ursprungsgarantier utfärdade oavsett energins ursprung.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att förslagen om ändringar i lagen om ursprungsgarantier för el följer av Sveriges skyldighet att genomföra EU-rätten och har utformats utifrån de krav som ställs i det omarbetade förnybartdirektivet. Vissa ändringar är inte obligatoriska för medlemsstaterna att genomföra. Det föreslås exempelvis att ursprungsgarantier bör kunna utfärdas oavsett energins ursprung.

Regelrådet gör följande bedömning. I vissa ärenden kan det vara relevant att överväga ett flertal alternativa sätt att åtgärda ett definierat problem och det kan också vara relevant att beakta alternativ som inte innebär reglering. Det här aktuella ärendet är emellertid av ett sådant slag att det framstår som uppenbart för Regelrådet att det enbart är möjligt att uppnå syftet genom att göra ändringar i regelverk. Det går att sluta sig till att i vart fall en effekt av om ingen reglering skulle komma till stånd är att Sverige skulle kunna bli föremål för ett överträdelseärende. Det finns några exempel på där detaljer i förslaget hade kunnat utformas på flera sätt och detta har i förekommande fall beskrivits. Beskrivningen är tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget genomför artikel 19 i det omarbetade förnybartdirektivet. Ändringarna i lagen (2010:601) om ursprungsgarantier för el överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslagen behöver inte anmälas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, eftersom de utgör ett strikt genomförande av det omarbetade förnybartdirektivet. I anslutning till beskrivningen av skälen för de förslag som lämnas i promemorian finns också i flera fall beskrivningar av hur de enskilda bestämmelserna förhåller sig till EU-rättsliga bestämmelser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten som överlag är tydlig och utförlig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i promemorian nionde kapitel att ändringarna i lagen om ursprungsgarantier för el ska träda i kraft den 31 maj 2022. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ursprungsgarantier som har utfärdats för el som har producerats före ikraftträdandet. Som skäl för detta anges att det omarbetade förnybartdirektivet ska vara genomfört senast den 30 juni 2021. Lagändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Detaljerade bestämmelser för både el och de nya energibärarna måste utformas i enlighet med standarden CEN – EN 16325 som blir bindande för medlemsstaterna. Inriktningen är att

sådana bestämmelser ska tas in i förordning med stöd av ett bemyndigande i lagen. Standarden revideras för närvarande och dess slutliga innehåll är inte känt. Det är inte heller känt när revideringen beräknas vara färdig. Enligt Energimyndigheten som deltar i arbetet med standarden så kvarstår mycket arbete. Lagändringarna bör träda i kraft samtidigt som ändrade för-ordningsbestämmelser träder i kraft, eftersom bl.a. mätregler är avgörande för att systemet ska fungera i praktiken. Ett ikraftträdande bedöms därför tidigast kunna ske under våren 2022. Eftersom det är mycket oklart när standarden är klar så har ikraftträdandedatumet föreslagits bli den 31 maj 2022 i den remitterade promemorian. Datumet anges emellertid kunna komma att ändras i båda riktningarna beroende på när revideringen av standarden blir klar. Äldre föreskrifter bör fortfarande gälla för de ursprungsgarantier som har utfärdats för den produktion av el som ägt rum senast den 31 maj 2022. Övergångsbestämmelsen får betydelse för ursprungsgarantier för el som utfärdats av ett tredjeland och erkänts enligt den föreslagna 14 §.

Inget anges om behovet av informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om vilka överväganden som har gjorts när det gäller det föreslagna datumet för ikraftträdande och även av vilka skäl övergångsbestämmelser anses vara motiverade. Beskrivningen är tillräcklig. Däremot är det en brist att inget anges om behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att förslagen främst påverkar producenter och leverantörer av kyla och värme samt producenter och leverantörer av gas. Även om möjligheten att få ursprungsgarantier utvidgas till att omfatta gas, kyla och värme, är det fortfarande frivilligt för producenterna att ansöka om utfärdande. Det är därför svårt att bedöma hur stor handeln med ursprungsgarantier för de nya energibärarna kommer att vara. Ett system för ursprungsgarantier för kyla och värme anges beröra framför allt fjärrvärmeproducenter. Frånvaron av obligatorisk ursprungsmärkning som krav för annullering av ursprungsgarantier gör att efterfrågan sannolikt kommer att vara begränsad. Leverantörer av kyla och värme kommer att beröras av förslaget om krav på annullering av ursprungsgarantier. Ett system för ursprungsgarantier för gas berör främst producenter av förnybar gas. Det anges finnas omkring 280 produktionsanläggningar för biogas i Sverige. Hur många av dem som väljer att ansöka om utfärdande av ursprungsgarantier kommer att bero på efterfrågan. Leverantörer av gas kommer att beröras av förslaget om krav på annullering av ursprungsgarantier. Det anges finnas skillnader i fråga om vilka aktörer som är aktiva på värme- och gasmarknaderna jämfört med elmarknaden. Producenter av biogas kan vara små företag eller föreningar, lantbruk, kommuner och liknande. Värme produceras på en mängd platser och med olika tekniker, och framför allt i väldigt varierande skala.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om branschtillhörighet för berörda företag. Däremot finns inte någon tydlig information om antalet företag. Att det uppges finnas omkring 280 produktionsanläggningar för biogas i Sverige ger någon uppfattning om hur omfattande verksamheten kan vara men säger inte något om hur många företag som är

verksamma i den. Det framgår att producenter av biogas kan vara små företag men i övrigt finns ingen storleksmässig beskrivning av berörda företag bortsett från den mycket generella beskrivningen att värme produceras i väldigt varierande skala. Det sistnämnda skulle såvitt Regelrådet kan förstå kunna avse såväl omfattningen av värmeproduktion som sådan som hur stort företaget som ägnar sig åt den är. Beskrivningen av företagets antal och storlek kan inte anses tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande. Det är frivilligt för företag att ansöka om utfärdande av ursprungsgarantier.

Den föreslagna annulleringen av ursprungsgarantier för gas, kyla och värme kommer att leda till administrativa kostnader. Leverantörerna ska kontrollera om det har utfärdats ursprungsgarantier och annullera garantierna om det inte redan gjorts. För det fall att bruttomätning inte längre tillåts genom standarden CEN – EN 16325 föreslår Energimyndigheten att anläggningar som har en egenförbrukning av el ska ges möjlighet att anmäla en mätpunkt i icke koncessionspliktigt nät för tilldelning av ursprungsgarantier som annulleras direkt efter utfärdandet. Det är framför allt vissa typer av processindustri, exempelvis pappersbruk, som skulle kunna använda ett sådant undantag. Följden av regeln skulle bli att vissa industrier kan få en viss mängd ursprungsgarantier för sin elproduktion i stället för alternativet – att det inte får några ursprungsgarantier alls. Det finns i dag cirka 35 elproduktionsanläggningar inom pappers- och massaindustrin som producerar mycket el och använder huvuddelen själva. Under ett normalår utfärdas cirka sex miljoner ursprungsgarantier till dessa industrier. Energimyndigheten bedömer att maximalt ett 40-tal industriföretag skulle få möjlighet till undantag.

En konsekvens om en kapacitetsgräns på 50 kilowatt för utfärdande av ursprungsgarantier för kyla och värme införs är att fjärrvärmebolag som har pannor, värmepumpar eller andra enheter under 50 kilowatt anslutna i sina fjärrvärmesystem inte kan få ursprungsgarantier utfärdade. Det kommer sannolikt främst att röra sig om reservanläggningar som topplastpannor och liknande. Det anges saknas statistik för att göra en fullständig konsekvensanalys av 50 kilowattgränsen och hur många anläggningar som ligger under respektive över gränsen, framför allt avseende privatägda anläggningar och enheter. Bedömningen är dock att införandet av en kapacitetsgräns inte kommer att drabba så många producenter eftersom intresset är begränsat i fråga om ursprungsgarantier för kyla och värme, i synnerhet för mindre anläggningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att det kommer att bli en ökning av administrativa kostnader men det är inte möjligt att få någon uppfattning om hur stor kostnadsförändringen blir. Det anges inte heller om det skulle kunna finnas annan kostnadspåverkan eller hur omfattande denna skulle kunna bli. Såvitt Regelrådet kan förstå skulle de åtgärder som företag behöver vidta för att få det beskrivna undantaget – om ett sådant blir aktuellt – också kunna medföra kostnader. Regelrådet noterar det som anges om att det är frivilligt att ansöka om ursprungsgarantier. Icke desto mindre hade beskrivningen av

kostnadspåverkan behövt vara i vart fall något tydligare. Det finns däremot tydliga kvalitativa beskrivningar av hur företagen kan väntas påverkas av förslaget i sina arbetsförhållanden och verksamhet vilket är värdefullt och gör att verksamhetspåverkan kan anses tillräckligt beskriven.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång och kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att förslag inte bedöms påverka konkurrensförhållanden mellan företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns, som refererats ovan i avsnittet om kostnader och verksamhet, information om att efterfrågan på ursprungsgarantier för kyla och värme är begränsad. Detta uppfattar Regelrådet som att det har beskrivits en faktor som skulle kunna tala för att förslagsställarens bedömning av påverkan på konkurrensförhållandena är riktig. Det framgår samtidigt att förslaget om en kapacitetsgräns på 50 kilowatt inte kan förutses vara neutral med avseende på företagens storlek. Det hade varit önskvärt med en tydligare beskrivning av dessa samband och möjliga effekter. Samtidigt framgår tydligt att det har funnits utmaningar med att finna underlag. Beskrivningen kan anses tillräcklig givet förutsättningarna i ärendet även om större tydlighet hade varit önskvärd.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget i underlaget som uppenbart talar för att det skulle bli en påverkan på företagen i andra avseenden och avsaknaden av information är därför ingen väsentlig brist.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att små företag som producerar el och finns i systemet med ursprungsgarantier kommer att påverkas av den förändrade avgiftsstrukturen. Mindre producenter av kyla och värme påverkas av den kapacitetsgräns om 50 kilowatt som föreslås för utfärdande av ursprungsgarantier.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att ingen särskild hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning. Det har angetts att intresset för ursprungsgarantier, i synnerhet från mindre anläggningar, bedöms vara litet. Som Regelrådet angav ovan hade det varit önskvärt med tydligare beskrivningar av dessa samband och möjliga effekter. Det är också en brist att så lite är känt om antalet företag i olika storlekar. Slutligen finns aspekten

att en ökning i administrativa kostnader proportionerligt kan väntas slå hårdare mot de mindre företagen. Sammantaget finner Regelrådet att även om viss värdefull information om påverkan på små företag finns hade beskrivningen behövt vara tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flertalet avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det finns brister i beskrivningen av berörda företag, kostnadspåverkan och hänsyn till små företag. Mot bakgrund av att det likväl finns tydlig information om andra slag av konsekvenser för företagen, att det är frivilligt att ansöka om ursprungsgarantier och av att det för Regelrådet framstår som att utvidgningen av systemet till fler energibärare inte är en mycket stor förändring blir dessa brister inte avgörande för helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen 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 13 oktober 2021

I beslutet deltog: Samuel Engblom, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Per Högström



Samuel Engblom
Ordförande



Per Högström
Föredragande