



Remissvar

Dnr 2019–203

25 oktober 2019

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

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

I2019/00922/E

Konjunkturinstitutet har getts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt (SOU 2018:76). Utredningen har haft i uppgift att identifiera de eventuella hinder som kunder i form av hushåll, företag och andra mindre aktörer möter vid bland annat energieffektivisering. Där det bedömdes samhällsekonomiskt motiverat skulle förslag lämnas till nya styrmedel.

SAMMANFATTNING

Detta remissvar fokuserar på utredningens huvudförslag, införandet av ett kvotpliktssystem (vita certifikat). Elleverantörer föreslås bli skyldiga (kvotpliktiga) att medverka till genomförande av åtgärder hos elanvändare (exklusive elintensiv industri). Syftet med systemet är att åstadkomma elbesparingar och därigenom också en minskad effektbelastning.

Till skillnad mot utredningen anser Konjunkturinstitutet att vita certifikat inte bör införas. Styrningen är inte träffsäker, de additiva effekterna är osäkra och förslaget kan varken betraktas som en marknadsbaserad eller teknikfrämjande styrning. Leverantörer som uppfyller sina åtaganden torde riskera minskade intäkter. Detta ger incitament att kringgå åtaganden och reglerande myndighet har svårt att, till en rimlig kostnad, kontrollera om så sker. Alternativet, ett auktionssystem, är för kortfattat behandlat i betänkandet för att Konjunkturinstitutet ska kunna ta ställning till detta.

ÖVERGRIPANDE KOMMENTARER

Huruvida ett styrmedel är kostnadseffektivt är avhängigt det mål mot vilket det analyseras. Att motivera vita certifikat utifrån att det kan bidra kostnadseffektivt till flera mål anser Konjunkturinstitutet snarare försvagar, än förstärker, utredningens argumentation. Exempelvis är det inte självklart att en snäv styrning mot minskad elanvändning bidrar kostnadseffektivt till att uppfylla det bredare energiintensitetsmålet.

Enligt Konjunkturinstitutet fokuserar utredningen överlag för ensidigt på positiva sidoeffekter av förslaget. Detta inte minst i diskussionen om vita certifikats bidrag till klimatmål. Klimatnytta kan inte anses utgöra ett välgrundat samhällsekonomiskt motiv till införandet av vita certifikat med syfte att minska en elanvändning som redan idag är i det närmaste fossilfri.

Det är då inte heller relevant att som i utredning motivera införandet av vita certifikat i Sverige genom att hänvisa till att andra länder med helt annan elmix infört liknande system. Av motsvarande skäl faller argumentet att denna typ av styrning ”sänker de totala kostnaderna för att minska utsläppen och ställa om energisystemen världen över” (s 327).

Målet om 100 procent förnybar elproduktion är utredningens centrala målsättning. Givet detta analyserar utredningen hur ett politiskt skapat gap mellan faktisk förnybar elproduktion och målet om 100 procent kan slutas kostnadseffektivt. Utredningen bedömer då att insatserna för en effektivare elanvändning behöver förstärkas för att på så sätt åstadkomma en (s 158) ”minskad effektbelastning under en toppplastimme vintertid.”

Konjunkturinstitutet finner det oklart i betänkandet hur vita certifikat rent praktiskt ska utformas för att träffsäkert styra mot detta effektproblem. Mer tydligt blir det inte av att utredningen på flera ställen (se exempelvis s 71) adresserar ett behov av ”åtgärder som effektiviserar elanvändningen och därmed sänker den sammanlagda efterfrågan på el”. Konjunkturinstitutet saknar en tydligare diskussion om inte bara nyttor utan också samhällsekonomiska kostnader som kan följa av en sådan indirekt, icke-träffsäker, styrning som inte träffar effektproblemet specifikt utan istället hela elanvändningen.

FÖRSLAGET INNEHÅLLER EN RAD OKLARHETER

Konjunkturinstitutet anser att förslaget innehåller en rad andra oklarheter. Vi belyser några av dessa nedan.

Beteendemisslyckanden eller inte

Utredningen lägger stor vikt i de inledande delarna av betänkandet att diskutera förekomst av så kallade beteendemisslyckanden och därför behovet av åtgärder vilka ändrar kunders beteende. Särskilt framhålls i detta betänkande att de tidigare utredningar som avfärdat vita certifikat gjort detta just på grund av att de inte beaktat så kallade beteendemisslyckanden. Och att slutsatsen blir en annan i detta betänkande eftersom att här är ”beteenderelaterade misslyckanden en viktig utgångspunkt” varvid vita certifikat ”kan betraktas på ett annat sätt” (s 219).

Utredningen anger dock i andra delar av betänkandet att (s 187):

”Renodlade beteendeåtgärder bör inte ingå i kvot- eller auktioneringsystem eftersom de är svåra att mäta och garantera att de blir långsiktiga, utan fokus bör ligga på tekniska åtgärder”.

Konjunkturinstitutet finner betänkandets sätt att resonera som bitvis motsägelsefullt.

Teknikspridning eller inte

Syftet med förslaget anges vara att främja spridning av ny teknik. Med anledning därav ska bland annat åtgärdslistan uppdateras varje år med ”[n]ya lösningar och nya tekniker” (s 186).

Om fokus ska ligga på spridning av ny teknik är det inte uppenbart varför utredningen föreslår att åtgärder med lång livslängd ska ges ett ”högre värde” (s 240). Förenligheten mellan denna ambition och en samtidig aktiv prioritering av långlivade investeringar är inte självklar.

Effekter på leverantörers incitament

Vidare saknas en tydlig problematisering av styrningens effekter på leverantörers incitament. Såsom kvotplikten är utformad för den första perioden (2021–2023) är elleverantören skyldig



att medverka till genomförandet av eleffektiviseringsåtgärder hos kund och därigenom uppfylla en årlig besparingskvot. Detta för att i förlängningen åstadkomma ”en permanent minskning av efterfrågan” (s 236, fotnot 1).

Givet att ambitionen är en absolut minskning i elanvändningen kommer kunden att köpa mindre el och därmed minskar också leverantörens försäljning. Detta kan betraktas som en två-steps-effekt. Leverantören anges finansiera kunders åtgärds kostnader med ett generellt prispåslag varvid efterfrågan minskar. Till detta kommer en efterfrågeminskning till följd av effektiviseringsåtgärderna. Resultatet blir en än lägre marknadsjämvikt (och en dämpande effekt på den initiala prishöjningen). Leverantören torde därmed ha stora incitament att kringgå sitt åtagande, eller överskatta angiven besparing (kontra den faktiska) medan möjligheten för reglerande myndighet att kontrollera för om så sker är begränsad.

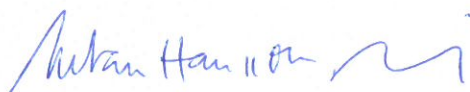
Att styra utifrån en åtgärdslista är inte att beakta som marknadsbaserad styrning

Inte heller är det inte uppenbart att det kvotpliktssystem som föreslås har en ”marknadsbaserad” utformning, vilket utredningen hävdar. I mångt och mycket innebär förslaget att kvotpliktsskyldiga blir ålagda att föreslå investeringar inom ramarna för en på förhand fastlagd åtgärdslista över olika alternativ. Detta är betydligt mindre flexibelt än det marknadsutfall som kommer av exempelvis en skattestyrudd. Detta tillsammans med att enbart bilaterala överenskommelser kvotpliktiga emellan tillåts innebär att systemet snarare är att betrakta som en administrativ reglering. Argumentet att kvotpliktssystemet är mer kostnadseffektivt än energiskattehöjning är därmed långt ifrån övertygande.

Bristande additionalitet

Sist men inte minst är det långt ifrån säkert att kvotpliktsystem, som utredningen påstår, är ”verkningsfulla” (se till exempel s 241). Detta beror på systemets snedvridande effekter på leverantörers incitament men också på att de additiva effekterna av andra skäl är osäkra. Konjunkturinstitutet vill dock understryka att utredningen har goda intentioner att säkerställa full additionalitet (se bland annat diskussion på s 185–186). Dock kvarstår att styrmedlet såsom det föreslås utformas medför att de additiva effekterna blir avhängiga ett flertal faktorer som regleraren inte har kunskap om (vilket elpris som kunden förväntar sig, vilken diskonteringsränta som används etc.). Med andra ord föreligger, utredningens ambitioner till trots, en utmaning i att veta (till en rimlig kostnad) vilka investeringar som kommer till stånd på grund av kvotplikten och vilka som skulle ha skett oavsett.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Anna Dahlqvist. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Pelle Marklund deltagit.


Urban Hansson Brusewitz


Anna Dahlqvist

