

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.

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Miljö- och energidepartementets utkast till förordning om effektreserv

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Regelrådet yttrade sig över Miljö- och energidepartementets förslag om att lagen (2003:436) om effektreserv ska förlängas till och med den 15 mars 2025 vid sitt sammanträde den 26 augusti 2015 (Dnr RR 2015-000218). I denna remiss ansluter ett förslag till en ny förordning om effektreserv avseende bestämmelser om miljökrav. Förslaget innebär i sak att produktionskapaciteten i effektreserven ska utgöras av anläggningar som producerar el av förnybara energikällor, förutsatt att 5 § i förordningen om effektreserv (krav på tillgänglighet och uthållighet) är uppfyllt. I förslaget anges att den systemansvariga myndigheten får ingå avtal som inte uppfyller kraven om förnybara energikällor i den utsträckning det saknas anbud som svarar mot kraven eller om ett avtal som uppfyller miljökraven skulle medföra väsentligt högre kostnader än ett annat anbud.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges syftet med själva lagförslaget om att effektreserven ska förlängas till och med 2025, som den föreslagna förordningen om effektreserv ansluter till, vara att behovet av effektreserven, både när det gäller antal tillfällen då den används och hur länge den används, bedöms kunna öka i framtiden. Syftet med den föreslagna förordningen anges vara att ersätta den nuvarande förordningen (2010:2004) om effektreserv. Syftet med förslaget om miljökrav anges i sin tur vara att Affärsverket svenska kraftverk (Svenska kraftverk) ska verka för att effektreserven ska ha en bättre miljöprofil än idag. Det anges att de produktionsresurser som hittills har ingått i effektreserven eller kommer att ingå vintern 2015/2016 eldas med olja eller kol.

Regelrådet finner redovisningen av syftet med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att effekter av införandet av ett miljökrav kommer, i det fall effektreserven aktiveras i samma utsträckning som tidigare, innebära att utsläppen från effektreserven

kommer att minska. Det anges dock vara svårt att förutse hur mycket utsläppen kan komma att minska då det beror på vilka produktionsenheter som kommer ingå i resereven.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en tydligare redovisning av vilka alternativa miljökrav som har övervägts samt motivering till valet av det föreslagna miljökravet.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att det finns skäl att uppmärksamma att upphandlingen av effektreserv kan innebära att statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ges till en elproducent eller någon annan. Det är enligt förslagsställaren inte uteslutet att ett avtal med en elproducent eller något annat företag i det enskilda fallet inte uppfyller de så kallade Altmarkkriterierna (referens till EU-domstolens dom i målet C-280/00 anges), vilket innebär att avtalet i sådant fall kan utgöra statligt stöd. Mot denna bakgrund anger förslagsställaren att det i 2 § i förslaget till förordning om effektreserv finns en särskild bestämmelse som innebär att det statliga stödet i sådant fall ska ges i enlighet med Europeiska kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anger förslagsställaren att det inte bedöms krävas någon särskild hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet och att det inte finns behov av speciella informationsinsatser. Av remissen framgår att förordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en motivering till förslagsställarens bedömning att det inte finns behov av särskilda informationsinsatser.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att de företag som berörs av förslaget är balansansvariga företag, elproducenter och stora elförbrukare. Vidare anges att de aktörer som ingår i effektreserven, producenter och industrier, generellt är stora aktörer samt att de aktörer som bidrar med efterfrågefleksibilitet generellt är stora elförbrukande processindustrier. De producenter som hittills deltagit i effektreserven anges ha varit Vattenfall AB (Stenungsunds kraftverk), E.ON Sverige AB (Karlshamskraftverket) och Mälarenergi AB (Aros kraftvärmeverk). Förslagsställaren anger att de balansansvariga är cirka 30 till antalet och inkluderar både de stora kraftaktörerna och mindre sådana.

Enligt Regelrådet framgår det av konsekvensutredningen att förslaget berör stora företag när det gäller både elproducenter och elförbrukare, men finner att det saknas en tydlig redovisning av omfattningen av dessa företags storlek. Förslagsställaren hade till exempel kunnat ange den ungefärliga storleken av de

minsta respektive största elproducenterna som berörs av förslaget. På samma sätt hade förslagsställaren kunnat ge en indikation om omfattningen av balansföretagens storlek.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen finns ingen redovisning av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader.

I likhet med Regelrådets bedömning av förslagsställarens redovisning av påverkan på administrativa kostnader i konsekvensutredningen avseende förslaget om förlängning av effektreserven (Dnr RR 2015-000218) saknas det enligt Regelrådet även i denna konsekvensutredning en tydlig redovisning av förslagets potentiella påverkan på företagens administrativa kostnader. Som Regelrådet redogjorde för i sitt tidigare yttrande skulle förslaget om möjligheten för Svenska kraftnät att ingå avtal med flera typer av aktörer för minskad elförbrukning kunna innebära frivilliga administrativa kostnader genom att fler företag kan komma att vara intresserade av att delta i en upphandling. Enligt Regelrådet borde förslagsställaren ha redovisat sin beräkning av den genomsnittliga kostnaden för ett företag att delta i upphandlingen, samt sin uppskattning av det antal företag som kan komma att bli intresserade av att delta i en sådan upphandling.

Regelrådet finner redovisningen av administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att den sammantagna kostnaden för effektreserven kommer att bero på konkurrensen och de krav som ställs inom ramen för upphandlingsförfarandet, storleken på de produktionsbud som lämnas samt på substituerbarheten mellan produktresurser och efterfrågefleksibilitet. Vidare anges att det är svårt att bedöma vilka produktionsresurser som kan komma att ingå i effektreserven med de nya krav som ställs i förordningen, då det anges bero på lönsamheten för konventionell elproduktion och att det är oklart i vilken utsträckning investeringar är nödvändiga i vissa produktionsanläggningar för att anläggningen ska kunna ingå i effektreserven.

Förslagsställaren redovisar i konsekvensutredningen en exempelberäkning av eventuella merkostnader som skulle kunna uppkomma av en övergång till miljöbränsle till följd av förslaget om miljökrav. Beräkningen anges bygga på en omställning av Karlshams kraftverk, som har en kapacitet på 330 MW, till miljövänligt bränsle. Den totala årliga kostnaden anges idag uppgå till 120 miljoner kronor före avskrivningar. Vid en övergång till miljöbränsle anges bränslekostnaderna väntas öka med 30 procent och kostnaderna för drift och underhåll med 10 procent, vilket motsvarar en sammantagen merkostnad på 10-20 miljoner kronor (inklusive avskrivningar). Förslagsställaren anger dock att det är svårt att dra generella slutsatser utifrån endast ett exempel och anger därför att det är svårt att i förväg bedöma kostnaden för en effektreserv om 750 MW med tydlig miljöprofil.

Avseende förlängningen av effektreserven i stort anges att den totala kostnaden för effektreserven bör ställas i relation till kostnaden för en avkortningssituation. Kostnaden för en timmes avkortning vid maximal kapacitet på Nord Pool Spot anges uppgå till 500 miljoner kronor. Denna kostnad anges inte inkludera alla samhällsekonomiska kostnader såsom välfärdsluster för hushållskunder och minskad produktion som följd av störda industriella processer. Energimarknadsinspektionen anges i rapporten Leveranssäkerheten i elnäten 2012 - Statistik och analys av elavbrotten i Sverige (Ei R2014:04) ha

beräknat kostnaden för samhället av de icke aviserade elavbrotten, vilken anges uppgå till cirka 900 miljoner kronor årligen. Detta jämförs med kostnaden för effektreserven som år 2014 anges ha uppgått till 112 miljoner kronor.

Slutligen anges i konsekvensutredningen att Svenska kraftnät finansierar effektreserven genom de balansansvariga företagen och att en ökad kostnad för effektreserven kommer innebära ökade kostnader för de balansansvariga. De balansansvariga anges i sin tur ha möjlighet att föra över kostnaderna till sina kunder. Det anges i konsekvensutredningen att kostnaden för effektreservupphandlingen utgör en mycket begränsad del av en elkunds totala kostnad, till exempel 1-3 kronor för en lågehetskund.

Regelrådet ser det som positivt att förslagsställaren har gjort en exempelberäkning för att redovisa potentiella merkostnader till följd av förslaget, även om generella slutsatser inte kan dras ifrån endast ett exempel. Enligt Regelrådet hade det dock varit önskvärt med en mer utförlig beskrivning av vad denna beräkning bygger på. Vidare hade det enligt Regelrådet varit önskvärt med en tydligare redovisning av den potentiella totala påverkan på företagets kostnader i ljuset av en effektreserv om 750 MW med en tydlig miljöprofil. Regelrådet har dock förståelse för att detta är svårt att uppskatta.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på företagets andra kostnader godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att det har varit ett övergripande mål att göra förfarandet med miljökraven i effektreserven neutralt mellan aktörer. Inget ytterligare anges angående förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en tydligare redovisning av förslagsställarens bedömning avseende hur miljökravet kan komma att påverka konkurrensförhållandena mellan elproducenter på marknaden.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen finns ingen redovisning av förslagets påverkan i andra avseenden. Om förslagsställaren bedömer att den föreslagna regleringen inte påverkar företagen i andra avseenden ska detta anges och motiveras.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att det främst är större producenter och större förbrukare som ingår i effektreserven eftersom effektreserven generellt behöver få stora tillskott av effekt. Av denna anledning anges det inte behövas någon särskild hänsyn till mindre aktörer.

Regelrådet kan konstatera att de företag som sannolikt kan komma att påverkas av förslaget är av en sådan storlek att särskild hänsyn till små företag inte är nödvändig.

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

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådets bedömning har förslagsställaren i konsekvensutredningen redovisat en rad punkter på ett godtagbart sätt, bland annat syftet med förslaget, förslagets överensstämmelse med EU-rätten och förslagets påverkan på företagens andra kostnader. Det finns dock brister i redovisningen av bland annat förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader och förslagets påverkan på företagen i andra avseenden. Sammantaget finner Regelrådet likväl att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 mars 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Yvonne von Friedrichs, Lennart Renbjör, Marie-Louise Strömberg och Mikael Ek.

Ärendet föredrogs av Caroline Wigerstad.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Caroline Wigerstad
Föredragande