

Kommittédirektiv

Vita certifikat

Beslut vid regeringssammanträde den 7 oktober 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå ett kvotpliktssystem för energieffektivisering (s.k. vita certifikat). Syftet med uppdraget är att åstadkomma ett marknadsbaserat och kostnadseffektivt styrmedel som kan öka energieffektiviserings-takten i Sverige, bidra till att de energi- och klimatpolitiska målen nås samt underlätta en snabb, smart och samhällsekonomiskt effektiv elektrifiering av samhället.

Utredaren ska vid förslag på utformning av ett kvotpliktssystem göra bl.a. följande:

- föreslå en möjlig kvotkurva för perioden fram till och med 2030 samt för perioderna 2031–2040 och 2041–2050,
- föreslå vilka aktörer som lämpligen skulle kunna vara kvotpliktiga parter,
- föreslå ett system för verifiering och tillsyn av uppnådda energibesparingar, med en utformning som ger så låga administrativa kostnader som möjligt,
- föreslå hur systemet bör utformas för att administration, tillsyn och kontroll ska vara självfinansierande,
- föreslå sanktioner för kvotpliktiga parter som inte uppfyller sin kvotplikt,
- föreslå hur handel med vita certifikat ska regleras, och
- genomföra en samhällsekonomisk analys av förslagen som läggs fram, bland annat ska förslagens kostnadseffektivitet analyseras, deras bidrag

till att uppnå EU:s klimat- och energipolitiska mål beskrivas och överlappning med andra styrmedel kartläggas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2023.

Bakgrund

Gällande mål för energipolitiken

Det övergripande målet för den svenska energipolitiken är att den ska bygga på samma tre grundpelare som energisamarbetet i EU (prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2018/19:411). Politiken syftar till att förena:

- ekologisk hållbarhet
- konkurrenskraft, och
- försörjningstrygghet.

Energipolitiken ska alltså skapa villkoren för en effektiv och hållbar energi-användning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle.

Riksdagen har antagit som mål att Sverige 2030 ska ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005, uttryckt i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2018/19:411).

Nuvarande styrmedel och regelverk

Den svenska politiken för energieffektivisering baseras i huvudsak på principerna att (prop. 2008/09:163, bet. 2008/09:NU25, rskr 2008/09:301):

- styrmedel bör vara generella och inte bundna till specifika tekniker,
- energipriserna ska ge rätt (eller önskad) information,
- kostnaderna ska reduceras genom att information tas fram och sprids, och
- hinder kan undanröjas, t.ex. genom att ekonomiskt stöd tillhandahålls eller att det befintliga regelverket justeras.

Regeringen bedömer att statens roll i huvudsak bör vara att identifiera och undanröja marknadsmisslyckanden, främst externa effekter och brist på information, men även beteenderelaterade hinder.

Den svenska klimatpolitiken utgår i huvudsak från det klimatpolitiska ramverket. I det ingår bland annat följande:

- Sverige ska senast 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.
- Utsläppen i Sverige i de sektorer som kommer att omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning bör senast 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990, och minst 75 procent lägre 2040. De utsläpp som omfattas är främst från transporter, arbetsmaskiner, mindre industri- och energianläggningar, bostäder och jordbruk.
- Utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

Regeringens proposition En samlad politik för klimatet – en klimatpolitisk handlingsplan (prop. 2019/20:65) anger vidare att energieffektivisering är viktigt för att minska utsläppen i eller från el- och värmesektorn samt från avfall, fordon, fartyg och flygplan, samt från byggnader.

Den svenska klimatpolitiken är i stor utsträckning också avhängig EU-mål på området, där det under våren 2021 nåtts en överenskommelse mellan rådet och Europaparlamentet om en ny klimatlag. Överenskommelsen anger att unionens växthusgasutsläpp ska minska med minst 55 procent till 2030, jämfört med 1990, och att klimatneutralitet ska uppnås till 2050. Klimatlagen är central för EU:s gröna giv, vars övriga beståndsdelar också kommer att påverka svensk klimatpolitik framöver.

Genomförande av EU:s regler om energisparkrav

Genom 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2002 (EED) har EU som mål att energianvändningen 2030 ska vara minst 32,5 procent lägre än basscenariot enligt Primes-modellen med 2007 års förutsättningar. Mot bakgrund av att EU:s klimatmål nyligen har skärpts kan målet komma att höjas, eventuellt till 39–41 procent för tillförd energi och 36–37 procent för slutanvänd energi. Europeiska kommissionens konsekvensanalys av ett skärpt klimatmål till 2030 innehåller ingen analys av hur energiintensiteten förändras vid olika målnivåer. Enligt Infrastrukturdepartementets indikativa beräkningar bedöms höjningen inte bli styrande

för den svenska energipolitiken, då beräkningarna tyder på att höjningen är i nivå med det nationella energieffektiviseringsmålet.

Genom 2018 års revidering av EED förlängdes de nationella energisparkraven för perioden 2014–2020 till perioden 2021–2030 (artikel 7). I direktivet anges att energisparkravet även ska gälla perioderna 2031–2040 och 2041–2050, om inte kommissionens analyser visar att det är obehövligt. De nationella energisparkraven kan uppfyllas genom att det inrättas ett kvotpliktssystem för energieffektivitet (dvs. vita certifikat) i enlighet med artikel 7a, genom att det antas alternativa styrmedel i enlighet med artikel 7b eller en kombination av båda åtgärderna. I enlighet med direktivets krav anmälde Sverige, som en del av den nationella energi- och klimatplanen (I2020/00122), den 17 januari 2020 en plan för genomförande av artiklarna 7, 7a och 7b till kommissionen. I planen anges hur stort det kumulativa energisparkravet bedöms vara, vilka styrmedel som avses tillämpas för att uppnå det kumulativa energisparkravet samt bedömningar av hur stora effekterna blir från de olika styrmedlen. Sverige anmälde att energisparkravet till 2030 uppnås med alternativa styrmedel (särskilt energi- och koldioxidskatter) och inte vita certifikat.

Europeiska kommissionen presenterade den 14 juli 2021 ett förslag till omarbetning av energieffektiviseringsdirektivet. Detta var en del i lagstiftningspaketet ”Redo för 55”, som presenterades för att uppnå EU:s nya klimatmål till 2030. Som en del i omarbetningen föreslår kommissionen att det nationella energisparkravet enligt artikel 7 (nya artikel 8) höjs från 0,8 procent ny årlig energibesparing till 1,5 procent ny årlig energibesparing. En omarbetning kan innebära att Sverige behöver se över sitt nationella energisparkrav samt styrmedlen för att uppnå detta.

Tidigare utredning om vita certifikat

Vita certifikat är ett marknadsbaserat styrmedel för energieffektivisering och innebär kortfattat att kvotpliktiga parter i energisektorn, t.ex. nätägare eller leverantörer av energi, årligen åläggs att åstadkomma energibesparande åtgärder hos slutanvändare av energi. Åtgärder behöver inte vidtas hos energibolagens kunder. Åtgärder kan vidtas av slutanvändare själva eller av tredje part, dvs. ett energitjänsteföretag, som säljer verifierad energibesparing till energibolaget och som sedan kan redovisa besparingen, det vita certifikatet, till en tillsynsmyndighet. Detta har utretts tidigare. Regeringen beslutade den 29 juni 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att

identifiera de eventuella hinder som kunder i form av hushåll, mindre företag och andra mindre aktörer möter vid energieffektivisering och introduktion av småskalig förnybar elproduktion, inklusive energilager, och lämna förslag till hur dessa hinder kan undanröjas (dir. 2017:77). I uppdraget ingick att identifiera åtgärder som på marknadsmässig grund kan stimulera utvecklingen av nya tjänster inom småskalig elproduktion och energieffektivisering, exempelvis vita certifikat. Utredningen antog namnet Utredningen om mindre aktörer i ett energilandskap i förändring. Utredningen överlämnade ett delbetänkande, Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget (SOU 2018:15), till regeringen i februari 2018. Därefter överlämnades slutbetänkandet Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt (SOU 2018:76) till regeringen i oktober 2018. Utredningens huvudförslag är att införa ett system för vita certifikat för eleffektivisering, alternativt ett auktioneringssystem för eleffektivisering. Andra förslag gällde t.ex. utvecklade energideklarationer för byggnader. Utredningens slutbetänkande har remitterats och en remissammanställning, med fokus på förslaget om vita certifikat, finns i Infrastrukturdepartementet (I2019/00922).

Remissutfallet var blandat. Ungefär hälften av de remissinstanser som yttrade sig över förslaget om utformning av vita certifikat avstyrkte eller hade betydande synpunkter på förslaget. Den kritik som framfördes gick i huvudsak ut på följande:

- Effektiviserad elanvändning leder inte nödvändigtvis till minskade effektoppar och det föreslagna systemet beaktar inte de geografiska skillnaderna när det gäller effektbelastning.
- Den föreslagna utformningen av kvotpliktssystem riskerar att finansiera åtgärder som ändå hade genomförts.
- Det föreslagna systemet riskerar att leda till ökad administration för elleverantörer och myndigheter, t.ex. när det gäller bedömning av åtgärder, kontroll av deras genomförande, svårigheter att följa med i den tekniska utvecklingen av åtgärderna samt svårigheter att mäta konkreta resultat.
- Det finns problem med att elleverantörer föreslås vara kvotpliktiga parter. Utmaningen är att elhandelsdelen är den del av energimarknaden där kunderna är mest rörliga. Elleverantörernas kundstock förändras över tiden och många elhandelsavtal tillåter kunden att byta elhandlare med kort varsel.

Det framförs vidare att utredningen inte har gjort tillräckliga analyser av:

- den samhällsekonomiska effektiviteten hos det föreslagna systemet,
- konsekvenserna av förslaget för
 - samhällsekonomin,
 - statsfinanserna, och
 - domstolarna,
- förenligheten mellan det föreslagna systemet och EU-rätten, och
- i vilken utsträckning som den föreslagna utformningen av kvotplikten leder till ett behov av ändringar i inkomstskattelagen (1999:1229) och skatteförfarandelagen (2011:1244).

En elektrifieringskommission och en nationell strategi för elektrifiering

Regeringen tillsatte den 14 oktober 2020 en elektrifieringskommission för att påskynda arbetet med elektrifiering av de tunga vägtransporterna och transportsektorn som helhet (I2020/02592). Regeringskansliet tillsatte samma dag en arbetsgrupp inom Infrastrukturdepartementet med uppgift att ta fram ett förslag till en nationell strategi för elektrifiering, där elektrifieringens betydelse för att nå fossiloberoende i transportsektorn är en viktig del (I2020/02609).

Arbetet med elektrifieringsstrategin respektive elektrifieringskommissionen kompletterar varandra. Elektrifieringskommissionens uppdrag är att påskynda elektrifieringen av transportsektorn. Elektrifieringsstrategin omfattar till skillnad från elektrifieringskommissionens uppdrag även elektrifiering av andra delar av samhället, inklusive industrin, som behövs för att uppnå klimatmål och har ett helhetsperspektiv på elektrifieringen av samhället i stort. Elektrifieringskommissionens analys och förslag när det gäller transportsektorn ska beaktas i arbetet med förslaget till strategi.

Utgångspunkten för arbetsgruppens arbete med en elektrifieringsstrategi är att bidra till förutsättningar för en snabb, smart och samhällsekonomiskt effektiv elektrifiering som bidrar till att uppnå energi- och klimatmålen 2030, 2040 och 2045. Strategin ska utifrån ett helhetsgrepp analysera tekniska, ekonomiska och policymässiga förutsättningar i energisektorn för att möjliggöra en ökad elektrifiering och redovisa en plan för att hantera eventuella hinder. I bedömningar av hur mycket el som kommer att efterfrågas ska hänsyn tas inte bara till att elektrifieringen som sådan ökar efterfrågan på el utan också till att det finns en potential för energieffektivisering och ett mer

resurs- och transporteffektivt samhälle. Arbetet med elektrifieringsstrategin ska avslutas och redovisas så att regeringen kan besluta om strategin senast den 29 oktober 2021.

Behovet av nya styrmedel för energieffektivisering

Målet om 50 procent effektivare energianvändning 2030 jämfört med 2005 kommer enligt Energimyndighetens långsiktiga scenarier för energitillförsel och energianvändning inte riktigt att nås med dagens styrmedel. Energiintensiteten beräknas med 2018 års styrmedel minska med 47 procent till 2030. För att målet ska nås med samma BNP-utveckling som använts i scenarierna krävs att energitillförseln minskar med ytterligare 30 TWh. Coronapandemin, med minskad tillväxt som följd, kan göra det ännu svårare att nå målet.

Dagens styrmedel, vid sidan om energi- och koldioxidskatter, fokuserar i huvudsak på att främja olika aktörers kunskap om sin energianvändning och om möjliga energieffektiviserande åtgärder. Flera styrmedel för energieffektivisering har utvecklats de senaste åren, t.ex. Energisteget och stöd för teknik- och innovationsupphandling. Det finns enligt Energimyndigheten en betydande outnyttjad potential för kostnadseffektiv energieffektivisering som inte realiseras till följd av olika marknadsmisslyckanden och andra hinder. Av dessa kan framhållas att energipriserna inte fullt ut återspeglar negativa externa effekter, höga transaktionskostnader, delade incitament och bristande kunskaper och osäkerhet om ny teknik.

Energimyndigheten har i arbetet med sektorsstrategier för energieffektivisering (M2017/01811) bedömt att det i sektorn bostäder och service finns en outnyttjad potential för samhällsekonomiskt och företagsekonomiskt lönsam energieffektivisering på 20–25 procent av energianvändningen. I industrin uppgår potentialen till 10–25 procent. De företag som gjort en energikartläggning i enlighet med lagen (2014:266) om energikartläggning i stora företag har identifierat en potential för lönsam energieffektivisering om 7 TWh. Trots att åtgärderna är lönsamma genomförs de inte.

Behovet av skarpare styrmedel för energieffektivisering i Sverige kan påverkas av utvecklingen på EU-nivå. Europeiska kommissionen har i sin analys av Sveriges energi- och klimatplan bedömt att Sveriges bidrag till EU:s 2030-mål för energieffektivisering är blygsamt (SWD [2020] 926 slutlig). EU:s mål för energieffektivisering till 2030 kommer mot bakgrund av det skärpta klimatmålet i EU sannolikt att höjas. Regeringen bedömer i nuläget

att det inte går att analysera om dessa höjningar kommer att rymmas inom ramen för befintliga nationella mål vid en jämförelse av energiintensiteten vid måluppfyllnad i EU och Sverige. Kommissionens konsekvensanalys av ett skärpt klimatmål på minst 55 procent till 2030 innehåller ingen analys av hur energiintensiteten i EU påverkas jämfört med basår. En sådan analys kan inkluderas i konsekvensanalysen till kommissionens kommande förslag om ändring av EED. Mot bakgrund av Infrastrukturdepartementets indikativa beräkningar bedöms höjningen inte bli styrande för den svenska energipolitiken, då beräkningarna tyder på att höjningen är i nivå med det nationella energieffektiviseringsmålet. EED innehåller bestämmelser om nationella energisparkrav för perioderna 2014–2020 och 2021–2030, samt potentiellt för perioderna 2031–2040 och 2041–2050.

Det kan sammantaget finnas ett behov framöver av nya kostnadseffektiva och ändamålsenliga styrmedel som leder till att fler åtgärder för energieffektivisering vidtas. Det finns i detta sammanhang särskilt behov av marknadsbaserade styrmedel som har neutrala effekter på statsfinanserna. Ett budget neutralt styrmedel som bidrar till finansiering av energieffektivisering, såsom vita certifikat, kan öka lönsamheten och göra att olika slutanvändare ändrar sitt sökfokus när det gäller vilka investeringar som ska göras. Förutom att bidra till att det nationella energieffektiviseringsmålet för 2030 och EU-kraven på nationella energisparkrav till 2050 nås, kan ökad energieffektivisering och utvecklade styrmedel även bidra till övriga energi- och klimatpolitiska mål och underlätta en elektrifiering av samhället.

Utredarens uppdrag

Ett system för vita certifikat

En särskild utredare ska föreslå ett kvotpliktsystem för energieffektivisering (s.k. vita certifikat). Systemet ska utgöra ett styrmedel för att på ett samhälls-ekonomiskt effektivt sätt öka energieffektiviseringstakten i Sverige. Det ska bidra till att täcka det gap som finns för att uppnå Sveriges mål för energieffektivisering till 2030. Systemet bör därtill utformas med EED:s bestämmelser om nationella energisparkrav i åtanke. Styrmedlet ska leda till åtgärder som inte skulle vidtas om styrmedlet inte införs, givet befintliga styrmedel.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredningen ingår att genomföra en samhälls-ekonomisk analys där utredaren ska identifiera och analysera vilket marknadsmisslyckande ett

sådant system är tänkt att åtgärda. Den samhällsekonomiska analysen ska också inkludera identifiering av konsekvenser för relevanta aktörer. Konsekvenserna ska värderas antingen kvantitativt eller kvalitativt. Vidare ska utredaren bedöma om och i vilken utsträckning ett system med vita certifikat kan bidra till en kostnadseffektiv måluppfyllelse av de klimat- och energipolitiska målen och till en snabb, smart och samhällsekonomiskt effektiv elektrifiering av samhället i relation till befintliga el- och energieffektiviserande styrmedel.

Kvotkurva för energieffektivisering

Utredaren ska föreslå en övergripande kvotkurva för energieffektivisering för perioderna fram till 2030, 2031–2040 och 2041–2050, samt hur kvotkurvan bör fördelas mellan kvotpliktiga parter. Kvotkurvorna ska ta höjd för ett scenario där elanvändningen fördubblas till 2045.

Kvotpliktiga parter

Utredaren ska föreslå vilka aktörer i energisektorn som ska vara kvotpliktiga, dvs. vilka aktörer som ska finansiera energieffektiviseringsåtgärder samt uppvisa vita certifikat. Utredningen om mindre aktörer i ett energilandskap i förändring föreslog i sitt slutbetänkande *Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt* (SOU 2018:76) ett kvotpliktssystem för eleffektivisering där elleverantörer föreslogs vara kvotpliktiga parter. Flera remissinstanser ansåg att det finns en utmaning med en sådan lösning eftersom elhandelsdelen är den del av energimarknaden där kunderna är mest rörliga. Elleverantörernas kundstock förändras över tiden och många elhandelsavtal tillåter kunden att byta elhandlare med kort varsel. Den kvotpliktiga aktören kan behöva välja hos vilka kunder åtgärderna ska genomföras. Valet innefattar rättviseaspekter som påverkar den kvotpliktiga aktörens relation med sina kunder. Det kan riskera att bli en marknadspåverkande faktor som exempelvis kan påverka upphandlingar av nya elleverantörer. Detta behöver dock inte bli fallet, eftersom en energitjänsteleverantör kan genomföra åtgärder hos en slutkund (t.ex. en bostadsrättsförening eller ett industriföretag), vars verifierade energibesparing sedan säljs till den kvotpliktiga parten.

I vilka sektorer ska åtgärder för energieffektivisering genomföras?

Fokus på godkända åtgärder för att få vita certifikat ska läggas på slutanvändarsektorerna bostäder och service samt industrin (både små, medelstora och stora företag), inklusive energiintensiv industri. Det kan även

tänkas att enskilda företag som ska energieffektivisera sin verksamhet inkluderar mer energieffektiva transportlösningar. Energieffektiviserande transportåtgärder kan ingå, t.ex. överflyttning till järnväg och sjöfart, ökad fyllnadsgrad, eller energikrav i upphandling, utan att hela transportkedjan ingår, dvs. inte ska omfattas av kvotplikt.

Utredarens förslag ska grundas på identifierade hinder och marknadsmisslyckanden inom respektive sektor. När det gäller energieffektivisering i flerbostadshus ska utredaren beakta det statliga stöd som från och med 2021 ges för energieffektivisering och renovering av flerbostadshus upplåtna med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt (utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, anslaget 1:7 Energieffektivisering och renovering av flerbostadshus och utomhusmiljöer). Utredarens förslag ska också beakta Sveriges rapportering av den tredje nationella strategin för energieffektiviserande renovering i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (I2019/00913).

Sektorer som inte ska omfattas

Energimyndigheten bedömde i sin utredning om vita certifikat från 2015 (Aspekter på vita certifikat – mot bakgrund av nya förutsättningar och erfarenheter, Rapport ER 2015:11) att transportområdet är mindre lämpat för vita certifikat. Transportsektorn som sektor ska därför inte omfattas av uppdraget, då det redan finns en rad styrmedel på transportområdet som syftar till att öka andelen förnybara drivmedel, öka energieffektiviteten och minska utsläppen av växthusgaser i denna sektor. Vidare har det inrättats en elektrifieringskommission med uppdrag att påskynda elektrifieringen av transportsektorn. Ytterligare styrmedel för energieffektivisering i transportsektorn kan påverka effekten av befintliga och kommande styrmedel i sektorn. Det bör dock inte uteslutas att enskilda företag som ska energieffektivisera sin verksamhet även inkluderar mer energieffektiva transportlösningar och får vita certifikat för detta som de sedan kan sälja till kvotpliktiga parter. Energieffektivisering i energisektorn, dvs. produktion av el och värme och andra energibärare, samt i transmission och distribution, ska inte heller inkluderas i ett kvotpliktsystem, eftersom sådana åtgärder inte är förenliga med artikel 7 i EED.

Vilka energibärare ska omfattas?

Ett system för vita certifikat bör omfatta energieffektivisering av el, värme, kyla, energi för varmvatten för hushållsbruk och i förekommande fall energi för transportarbete. Viktningsfaktorer mellan el, värme, kyla och andra energibärare ska beaktas. Utredaren ska föreslå system för att godkänna vilka åtgärder som får tillgodoräknas för att uppfylla kvotplikt. Detta kan ske genom en katalog av åtgärder som löpande ses över, alternativt genom tredjepartsverifiering av åtgärder och deras uppmätta eller beräknade energibesparing. När det gäller energieffektivisering av el, som kan bidra till att minska eleffekttoppar, ska utredningen i sitt förslag beakta det faktum att eleffektivisering kan vara ”mer värd” i regioner och kommuner med effektutmaningar jämfört med regioner och kommuner där sådana utmaningar inte finns, särskilt när detta är ett hinder för den önskvärda elektrifieringen för att uppnå klimatmålen.

Verifiering och tillsyn

Utredaren ska föreslå utformning av ett system för verifiering och tillsyn av uppnådda energibesparingar på ett sätt som har så låga administrativa kostnader som möjligt för kvotpliktiga parter, myndigheter och slutanvändare av energi (dvs. de aktörer vars energianvändning minskar till följd av åtgärder). Detta gäller bl.a. arbetsuppgifter som bedömning av energibesparing av olika åtgärder (verifiering) och kontroll av deras genomförande (tillsyn). I detta inbegrips svårigheter att följa med i den tekniska utvecklingen av åtgärderna och svårigheter att mäta och verifiera konkreta resultat.

Sanktioner

Utredaren ska föreslå sanktioner för kvotpliktiga parter som inte uppnår sin kvotplikt. Ett sanktionssystem krävs för att upprätthålla förtroendet för systemet. Att det ska finnas sanktioner för vita certifikat, om de ska kunna användas för att uppfylla nationella energisparkrav enligt artikel 7 i EED, framgår av artikel 13 i EED. De föreskrivna sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Handel med vita certifikat

Det är inte nödvändigt att den kvotpliktiga parten genomför de faktiska energieffektiviserande åtgärderna hos slutanvändare för att få vita certifikat. Åtgärder kan även genomföras av slutanvändarna själva eller av ett energitjänsteföretag. I utredarens uppdrag ingår därför att utreda om det finns

behov av en reglering av handel med vita certifikat mellan kvotpliktiga parter, slutanvändare och/eller energitjänsteföretag. Om det bedöms nödvändigt, ska utredaren föreslå sådana regler.

Samhällsekonomisk analys

I utredningen ingår att genomföra en samhällsekonomisk analys av de förslag som lämnas. I analysen ska följande ingå:

- en analys av i vilken utsträckning vita certifikat kan bidra till att uppnå EU:s klimat- och energipolitiska mål,
- en analys av vilka eventuella marknadsmisslyckanden ett system med vita certifikat skulle kunna åtgärda där det samhällsekonomiska motivet för att införa systemet ska framgå,
- en kartläggning av vilka andra styrmedel för effektivare el- och energianvändning och minskade utsläpp som träffar samma målgrupp som ett kvotpliktssystem (vita certifikat) samt en bedömning av hur dessa skulle samverka eller motverka varandra,
- en bedömning av i vilken utsträckning ett system med vita certifikat kan bidra till en kostnadseffektiv måluppfyllelse av de klimat- och energipolitiska målen,
- en bedömning av om i vilken utsträckning ett system med vita certifikat kan bidra till en snabb, smart och samhällsekonomiskt effektiv elektrifiering av samhället, och
- en sammanställning där konsekvenserna av för alla relevanta aktörer identifieras och om möjligt kvantifieras, alternativt där detta inte bedöms möjligt, kvalitativt bedöms.

Skattelagstiftningen

Utredaren ska även analysera om det föreslagna styrmedlet är förenligt med EU-rätten samt hur en kvotplikt kan leda till ändringar i inkomstskattelagen (1999:1229) och skatteförfarandelagen (2011:1244).

Konsekvensanalys

Utredaren ska allsidigt bedöma förslagets konsekvenser enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvensanalysen ska påbörjas tidigt i arbetet och genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad kompetens inom samhällsekonomisk analys.

Utredaren ska särskilt analysera de samhällsekonomiska och offentlig-finansiella konsekvenserna av förslagen samt göra en bedömning av vilken styrande effekt som förslagen väntas ha när det gäller energianvändning och minskad klimat- och miljöpåverkan. Utredaren ska bedöma om förslagen bidrar till att nå relevanta mål, t.ex. det nationella energieffektiviseringsmålet till 2030, generationsmålet och miljökvalitetsmålen och EU:s energi- och klimatmål, på ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt sätt.

Utredaren ska beräkna vilka kostnader och intäkter förslagen medför för både existerande och nya företag. Utredaren ska vidare analysera konsekvenser för energianvändare (slutanvändare), myndigheter och domstolar. En beskrivning ska lämnas av alternativa åtgärder som har övervägts. För de åtgärdsalternativ som inte analyseras vidare ska skälen för detta anges. Antaganden av vikt för utfallet ska anges, inklusive antaganden om vad som sker om utredningens förslag inte genomförs.

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 offentlig-finansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, bl.a. Affärsverket svenska kraftnät, Boverket, Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Naturvårdsverket, Konjunkturinstitutet och Tillväxtverket och andra relevanta aktörer som t.ex. Fossilfritt Sverige. Genomförandet av uppdraget ska även ske i dialog med andra relevanta utredningar och arbetsgrupper inom Regeringskansliet, inklusive elektrifieringskommissionen och arbetsgruppen om en nationell strategi för elektrifiering, samt berörda delar av näringslivet, den offentliga sektorn och civilsamhället.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2023.

(Infrastrukturdepartementet)