

Utveckling av Frivilliga avtal för energibolag och energitjänsteföretag

En utveckling av till Energimyndighetens ER 2013:04 Implementering av artikel 7 i energieffektiviseringsdirektivet

Bakgrund

Energimyndigheten har i två tidigare rapporter¹ kommit fram till att ett obligatoriskt kvotpliktssystem för energibolag inte vore kostnadseffektivt under svenska förhållanden. Enligt dessa rapporter avhjälpes ett kvotpliktssystem inte direkt något marknadsmisslyckande på den svenska energimarknaden som inte redan adresseras av befintliga styrmedel. Dessa analyser gjordes innan direktivets slutliga ordalydelse utformades, inklusive möjliga beräkningsmetoder för beting och effekter. Emellertid kan det finnas – mot bakgrund av de slutliga formuleringarna i direktivet – anledning att diskutera huruvida ett system med frivilliga avtal för energibolag med syftet att bidra till energieffektiviseringar hos vissa grupper slutanvändare, såsom hushåll eller fastighetsägare, vore ändamålsenligt.

Energimyndighetens förslag

Energimyndigheten föreslår att det införs ett **styrmedel på frivillig bas i form av avtal som riktar sig till energibolag samt energitjänsteföretag**. De frivilliga avtalen skulle undertecknas av å ena sidan Energimyndigheten, som ansvarar för samordnandet och vidareberättande samt för utarbetandet beräkningsgrunder av effekter och å andra sidan av individuella energibolag eller energitjänsteföretag, som **genom avtalet sätter upp ett mål** för energieffektiviseringar hos slutanvändare i en utsträckning som är specifik för varje bolag och som beaktar de enskilda bolagens förmåga och möjlighet att genomföra energieffektiviseringar.

Utöver energibolag anser Energimyndigheten att det finns anledning att öppna systemet för alla företag som verkar inom energitjänster, bl.a. för att undvika snedvridningar av konkurrensen.

Eftersom det inte i förväg går att avgöra hur många bolag som ingår frivilligavtal eller hur stor den totala målsättningen för effektivisering kan bli, finns det skäl att lägga stor vikt vid en snabb uppföljning, så att det rentav efter det första året går att avgöra huruvida styrmedlet är på väg att bidra på avsett sätt till måluppfyllelse. Skulle detta inte förslå måste det finnas en beredskap för kompletterande lagstiftningsåtgärder.

Motivering

¹ ER 2012:07 samt ER 2010:34

Flera energibolag erbjuder i dagsläget sina kunder energitjänster eller råd om energieffektivisering, t.ex. genom att i energiräkningen bifoga information om energieffektiva hushållsapparater eller i vissa fall erbjuda avtal som är direkt kopplade till energieffektiviseringsåtgärder. Därutöver är flera energibolag, både kommunala och andra är i dagsläget aktiva på energitjänstemarknaden tillsammans med renodlade energitjänsteföretag.² Frivilliga avtal eller överenskommelser för dessa energibolag skulle följaktligen kunna fånga upp en del av det aktiva energieffektiviseringsarbete som riktas till slutanvändare samtidigt som det kan antas stimulera aktiviteten på hela energitjänstemarknaden. **Det finns skäl att definiera målgruppen för åtgärder bredare än i ER 2013:04, dvs. att inte enbart hushåll kommer i betraktande, utan alla slutanvändare så länge det inte sker en dubbelräkning med andra styrmedel för räknas mot artikel 7.**

I detta sammanhang bör det påpekas att flera kommunala energibolag uppger att oklarheter kring tolkningen av gällande lag innebär att de agerar återhållsamt på energitjänstemarknaden.³ **Att avveckla eller minimera effekterna av sådana hinder bör ges prioritet** ifall man önskar aktiva bidrag till energieffektiviseringsarbetet från de kommunala energibolagens sida. Ifall nuläget består samtidigt som icke-kommunala bolag uppmuntras till omfattande verksamhet inom energitjänstesektorn, finns det en påtaglig risk för att konkurrensen blir snedvriden till de kommunala energibolagens nackdel. Å andra sidan måste man se till att de kommunala bolagen konkurrerar med andra aktörer på marknadsmässiga villkor.

Med tanke på att energibolagen genomför energieffektiviseringsåtgärder, bedöms frivilliga avtal för energibolag vara ett mer kostnadseffektivt sätt för att uppfylla betinget i artikel 7 än att införa andra nya styrmedel. Dessa åtgärder handlar dock inte om s.k. spontan energieffektivisering, eftersom de inte sker oberoende, utan energibolagen har någon form av aktiv roll i att effektiviseringarna genomförts.

För att konkurrensförhållandena inte ska påverkas negativt bör det vara möjligt även för andra företag verksamma inom energitjänstesektorn än energibolag att ingå ett avtal.

Incitament

Eftersom flera energibolag redan i dagsläget finner det lönsamt att verka på energitjänstemarknaden finns det inga uppenbara orsaker till att lägga tonvikten på särskilda penningmässiga stimulansåtgärder främja energibolagens deltagande i frivilliga avtal för energieffektivisering – åtminstone så länge som övriga alternativ inte är uttömda.

Det är dock sannolikt att många främst små energibolag kan behöva någon form av stöd för att kunna delta i systemet. Ett tänkbart alternativ vore att **erbjuda**

² ”Finns det konkurrenshinder på marknaden för energitjänster?” ER 2012:26

³ ER 2012:26

utbildning i Energimyndighetens regi eller andra kompetenshöjande åtgärder som t.ex. nätverk.

För de företag som slutit ett avtal skulle de direkta fördelarna bestå av bl.a. profilering inom energieffektivisering genom avtalet med Energimyndigheten, en ny kanal att nå ut till kunderna samt en eventuell utvidgning av verksamhetsområdet.

Energimyndigheten skulle genom dessa frivilliga avtal kunna ansvara för att göra systemet känt. På detta sätt skulle de deltagande företagen få en form av ”kvalitetsstämpel” på att de verkar för energieffektivisering, som de sannolikt kan finna nyttig i sin marknadsföring.

Genomförande

Rent praktiskt kunde man föreställa sig att dessa avtal bestod i att de deltagande företagen presenterade ”menyer” som på ett överskådligt sätt presenterar erbjudna energitjänster och ett schablonvärde (som tas fram i samråd med Energimyndigheten) för hur mycket de enskilda tjänsterna motsvarar i termer av energieffektivisering. De deltagande företagen kunde sedan årligen rapportera vilka och hur många av åtgärderna på deras ”menyer” som genomförts. Detta förfarande skulle ha fördelen av att vara enkelt, flexibelt och föga kostnadskrävande, eftersom varje deltagande företag har bäst uppfattning om vad det erbjuder. En annan fördel vore att de enskilda företagen behåller möjligheten att ändra uppsättningen på sina ”menyer”.

Dessa menyer från olika företag måste dock vara jämförbara och de schabloner som ges olika åtgärder måste uppfattas stå rätt relation till varandra. Fördelen med ”menyerna” är att man slipper upprätta en heltäckande lista på alla potentiella åtgärder, utan man håller sig till det som deltagarna själva valt att erbjuda.

Enskilda slutanvändare kan genomföra sådana energieffektiviserande åtgärder som de bedömer som kostnadseffektiva ur det egna perspektivet, t.ex. kan hushåll utnyttja ROT-avdraget, efter att de fått vederhäftig information eller rådgivning från ett energibolag eller energitjänsteföretag. Att räkna in dessa åtgärder mot det totala effektiviseringsbetinget förutsätter således endast mycket begränsad ytterligare offentlig finansiering, även om det självfallet uppstår kostnader för målgruppen. Hur stor andel av de ROT-relaterade åtgärderna som i dagsläget kan klassificeras som energieffektivisering kan inte entydigt fastslås, men det existerar uppskattningar på upp till 30 %.

Det bör inte uteslutas att ROT skulle utvidgas till att omfatta även hyresbostäder, men då bör systemet utvecklas så att både hyresgästernas och hyresvärdarnas intressen omfattas. En ytterligare tänkbar utvidgning är bostadsrättsföreningar. En utvidgning av ROT innebär dock en kostnad som beror på i hur stor utsträckning avdraget utnyttjas.

Sanktioner

Energimyndigheten bedömer att det inte finns anledning till några direkta sanktioner mot deltagande företag, åtminstone inte inledningsvis. I det frivilliga avtalet bestäms ett mål i samråd och man kan rimligtvis anta att företaget strävar efter att uppfylla ett sådant mål. Denna aspekt är också såtillvida viktig att olika former av sanktioner mot en frivillig part skulle utgöra ett betydande negativt incitament. Å andra sidan blir måluppfyllelsen offentligjord, vilket kan antas påverka deltagande parter.

Beräkningsgrunder

Grundregeln är schabloner för energitjänster i akt och mening att göra systemet så kostnadseffektivt som möjligt. Om det uppstår kostnader för de deltagande företagen att ta reda på vad enskilda åtgärder är värda eller för att verifiera genomförda åtgärder finns det en risk för att sådana åtgärder hamnar utanför systemets ramar, dvs. de blir inte inrapporterade (man kan anta att dessa åtgärder ändå görs om leverantör och beställare annars är överens). Därför finns det skäl att utgå från vad deltagande företag erbjuder och komma överens om schablonvärden för dessa åtgärder.

Vissa energibolag erbjuder sina kunder (främst större förvaltare) energitjänster som går ut på en minskning av kundernas driftnetto, t.ex. genom justering av temperatur och ventilation. Man kunde tänka sig att varje kontrakt av detta slag mellan energibolag och kund kunde ges ett schablonvärde i termer av energieffektivisering. Det finns uppskattningar på att det är möjligt att uppnå besparingar på uppemot 5 - 10 % på energianvändningen beroende på typ av slutanvändare. På detta sätt kan man fastställa en viss energieffektivisering som följer på denna typ av åtgärder.

För att bibehålla teknikneutralitet vore det av vikt att även tillgodose fjärrvärmens ställning, t.ex. genom att byte till spillvärme kunde räknas in som en energieffektiviserande åtgärd. Ett tänkbart tillvägagångssätt kunde vara att fjärrvärmebolagen skulle inför avtal för slutanvändarna om att de förses med spillvärme. Energimyndigheten kunde ta fram schabloner för beräkningar av effekten av byte från annan fjärrvärme till spillvärme. Ett annat tillvägagångssätt kunde vara att inräkna effektiviseringar i undercentraler för fjärrvärmedistributionen (givet att detta överensstämmer med direktivets artikel 7)

Det kunde också vara möjligt att ingå avtal med en bransch som t.ex. värmepumpsbranschen om att de åtar sig att försöka sälja ett visst antal värmepumpar.

Juridiska aspekter

Detta förslag torde stå i samklang med reglerna om statsstöd. Enbart finansiellt stöd i form av bidrag, förmånliga lån, skattebefrielse utgör statsstöd, men inte annat legalt gynnade. Därmed inte heller goodwill-värdet av ett avtal med staten om energieffektiviseringsåtgärder eller – tjänster. Gratis utbildning kan knappast anses vara stöd på det sättet. Dessutom föreligger det ett slags krav på företagen om de går med i ett frivilligt avtal samtidigt som det kostar dem i uteblivet arbete för deltagarna.

Det kan även diskuteras huruvida man borde tala om avtal eller frivilliga åtaganden. Frågan om det betecknas avtal eller åtagande kan inte ses som juridisk – juridiskt sett är det ett avtal oavsett vad det kallas om det är en överenskommelse mellan två parter. Ett åtagande kan vara ensidigt och är inte någon specifik juridisk term.