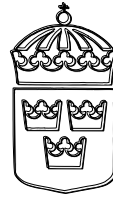


# Regeringens skrivelse

## 2013/14:42



### Riksrevisionens rapport om energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser

---

Skr.  
2013/14:42

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 november 2013

*Fredrik Reinfeldt*

*Anna-Karin Hatt*  
(Näringsdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sina bedömningar av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i granskningsrapporten Energi-effektivisering inom industrin – effekter av statens insatser (RiR 2013:8). Vidare redovisar regeringen de åtgärder som regeringen avser att vidta med anledning av rapporten.

Regeringens bedömning är att Riksrevisionens rapport innehåller värdefulla synpunkter inför utformning av styrmedel mer generellt. Regeringen menar dock att den slutsats som Riksrevisionen dragit om effekterna av programmet för energieffektivisering (PFE) kan vara väl långtgående mot bakgrund av en risk för bristande jämförbarhet mellan PFE-företagen och den referensgrupp som Riksrevisionen har använt i sin analys. Regeringen menar också att utgångspunkten för Riksrevisionens granskning av PFE delvis är bekymmersam eftersom den i hög grad synes utgå från i vilken mån programmet kan antas bidra till minskade utsläpp av växthusgaser medan det ursprungliga motivet till att införa programmet var bibehållen konkurrenskraft för företagen i kombination med energieffektiviserande åtgärder. Frågan om effekter på konkurrenskraften tas upp i Riksrevisionens rapport, men ges väsentligt mindre utrymme. Regeringen delar uppfattningen att det kan finnas skäl att se över formerna för rapportering, tillsyn och kontroll inom ramen för Statens energimyndighets förvaltning av programmet och har erfarit att myndigheten avser att vidta sådana åtgärder. Regeringen kommer även fortsättningsvis att analysera och rapportera effekterna av energi- och

klimatpolitiska styrmedel, bland annat i samband med den energi- och klimatpolitiska kontrollstationen 2015.

Riksrevisionen har även lämnat rekommendationer för det fall att regeringen skulle lämna ett förslag till nytt frivilligt program för energieffektivisering till riksdagen. Av budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utg. omr. 21) framgår att frågan om hur energieffektivisering i energiintensiv industri kan främjas i framtiden bereds inom Regeringskansliet. Regeringen avser att beakta de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat i sina fortsatta överväganden i denna fråga.

1	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer .....	4
1.1	Rekommendationer.....	4
2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser .....	5
2.1	Bedömning av Riksrevisionens iakttagelser om programmets effekter.....	5
2.2	Bedömning av Riksrevisionens övriga iakttagelser.....	6
3	Regeringens och Statens energimyndighets åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer .....	8
3.1	Åtgärder med anledning av rekommendationer om regeringen lämnar förslag till ett nytt program.....	8
3.2	Åtgärder med anledning av rekommendationer om samordning av styrmedel m.m.....	8
3.3	Åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer till Statens energimyndighet .....	8
3.4	Regeringens behandling av Riksrevisionens skrivelse.....	9
Bilaga	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser (RiR 2013:8).....	10
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 november 2013 .....		106

## Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat statens insatser för energieffektivisering inom industrin. Granskningen har redovisats i rapporten Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser (RiR 2013:8), se *bilagan*. Revisionens granskning har gjorts med särskild inriktning på programmet för energieffektivisering (PFE) som riktas till energintensiva företag.

Inom ramen för beredningen av ärendet har Regeringskansliet inhämtat ett yttrande från Statens energimyndighet.

## 1 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att det är tveksamt om programmet för energieffektivisering har bidragit till betydande energieffektiviseringar. Effektiviseringarna till följd av programmet är enligt Riksrevisionen sannolikt inte så stora som regeringen och Statens energimyndighet har redovisat. Det är också Riksrevisionens uppfattning att styrmedel för energieffektivisering, exempelvis programmet för energieffektivisering (PFE), till 2020 inte bidrar till utsläppsminskningar för företag som ingår i EU:s handelssystem för utsläppsrätter. Riksrevisionen menar dock att programmet kan ha gynnat konkurrenskraften hos de berörda företagen. Riksrevisionen menar vidare att många företag som deltar i PFE, utöver befrielsen från elskatt som följer av deltagande i programmet också gynnas av andra styrmedel och undantag, exempelvis gratis tilldelning av utsläppsrätter i handelssystemet och undantag från kvotplikt för elcertifikat. Slutligen menar Riksrevisionen menar att effekter av insatser för energieffektivisering inte har redovisats på ett samlat och tydligt sätt.

### 1.1 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Om regeringen föreslår riksdagen att införa ett nytt frivilligt program för att åstadkomma energieffektivisering, bör regeringen överväga att:
  - fastställa kvantifierade mål för ett sådant program,
  - ställa krav på ytterligare energieffektivisering för de företag som redan tidigare deltagit i PFE, samt
  - se till att det preciseras på vilka grunder som företag som inte uppfyller kraven på energieffektivisering kan uteslutas från programmet.Regeringen bör i sådant fall också ge i uppdrag åt Statens energimyndighet att ta fram ett basscenario för att lättare kunna utvärdera resultatet av ett eventuellt kommande program.

- För att kunna samordna styrmedlen för de olika energi- och klimatmålen bör regeringen se till att det finns en uppdaterad översikt över de olika målen, vad de innebär och hur de påverkar varandra.
- Regeringen bör förtydliga målet om energieffektivisering för att tydliggöra vilka insatser som krävs för att åstadkomma reala energieffektiviseringar och möjliggöra en tydlig uppföljning av målet.
- Regeringen bör samlat analysera hur styrmedlen för att nå klimat- och energimålen påverkar företagen ekonomiskt och i vilken utsträckning styrningen ger incitament för företagen att minska utsläppen. Regeringen bör då beakta inverkan på utsläppen av EU:s system för handel med utsläppsrätter. De väsentligaste resultaten av en sådan analys bör rapporteras till riksdagen.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Statens energimyndighet:

- Statens energimyndighet bör förbättra sina analyser och rapportering av PFE samt förtydliga kraven på företagens rapportering i programmet. Myndigheten bör se till att rapporteringen av effekterna för programmets andra period blir tydlig. Det innebär att myndigheten behöver beakta eller åtminstone kommentera om en del av åtgärderna skulle ha genomförts även utan PFE. Vidare bör myndigheten se till att rapporteringen blir tydlig när det gäller om rapporteringen avser enskilda år eller hela perioden. Myndigheten bör också se till att det går att följa utvecklingen över tid.
- Statens energimyndighet bör förbättra kontrollen och tillsynen av de eleffektiviserande åtgärder som PFE-företagen redovisar att de gör, dels för den nu pågående programperioden, dels för ett eventuellt kommande nytt program.

## 2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

### 2.1 Bedömning av Riksrevisionens iakttagelser om programmets effekter

Generellt sett finner regeringen att Riksrevisionens analys och slutsatser innehåller värdefulla synpunkter att beakta mer allmänt när styrmedel utformas. Det är i sak korrekt att målsättningarna för PFE inte är kvantifierade och att det kunde ha varit en fördel för uppföljningen av programmet om de hade varit tydligare. Det är relevant att noga överväga det mervärde som ett styrmedel tillför. Det är också en viktig fråga hur olika styrmedel samverkar eller på andra sätt påverkar varandra.

Bland annat mot bakgrund av det faktum att PFE är ett program som håller på att fasas ut, är regeringens bedömning att några avgörande förändringar i programmets befintliga utformning inte är aktuella. Riksrevisionen har inte heller lämnat några rekommendationer med någon sådan inriktning. Däremot finns det anledning att mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser om rapportering, tillsyn och kontroll överväga vilka åtgärder som är lämpliga att vidta inom ramen för Statens energimyndighets (Energimyndigheten) förvaltning av programmet, vilket redovisas i avsnitt 3.3. Regeringens bedömning med anledning av Riksrevisionens rekommendationer när det gäller möjliga nya styrmedel återfinns i avsnitt 2.2, och vilka åtgärder regeringen avser att vidta i denna del anges i avsnitt 3.1.

Riksrevisionen gör bedömningen att det är tveksamt om PFE har lett till betydande energieffektiviseringar och att effektiviseringarna till följd av programmet sannolikt inte har haft så stora effekter som regeringen och Energimyndigheten har redovisat. Regeringen menar dock att den slutsats som Riksrevisionen dragit om effekterna av PFE kan vara väl långtgående mot bakgrund av en risk för bristande jämförbarhet mellan PFE-företagen och den referensgrupp, som även inkluderar icke energintensiva företag, som Riksrevisionen har använt i sin analys. Energiintensiva företag, så som de företag som omfattats av PFE, har väsentligt annorlunda förutsättningar för energieffektivisering än icke-energiintensiva företag. Det är i sak korrekt att det kan finnas vissa åtgärder som har genomförts inom programmet som skulle ha genomförts även utan programmet.

Regeringen konstaterar vidare att utgångspunkten för Riksrevisionens granskning av PFE delvis är bekymmersam i det avseendet att den i hög grad synes utgå från i vilken mån programmet kan antas bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Det är riktigt att regeringen har framhållit att åtgärder för energieffektivisering allmänt sett kan ha en positiv effekt när det gäller klimatpåverkande utsläpp. Samtidigt framgår det klart av det ursprungliga beslutet att införa PFE<sup>1</sup> att det huvudsakliga motivet för programmet inte var minskade utsläpp av växthusgaser, utan en bibehållen konkurrenskraft för svenska energiintensiva företag i kombination med främjande av systematiskt arbete för energieffektivisering. Riksrevisionen har beaktat att konkurrenskraft var ett motiv för införandet av programmet, men analysen har på ett mycket tydligt sätt som huvudsaklig utgångspunkt att bedöma kvantitativa effekter av energieffektivisering medan frågan om effekter på konkurrenskraften, som var ett parallellt mål vid införandet av programmet, ges väsentligt mindre utrymme.

## 2.2 Bedömning av Riksrevisionens övriga iakttagelser

Riksrevisionen har kommit med en rad rekommendationer för det fall regeringen skulle föreslå riksdagen ett nytt frivilligt program för energi-

<sup>1</sup> Prop. 2003/04:170 , bet. 2004/05:NU7, rskr. 2004/05:90.

effektivisering. Av budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utg. omr. 21) framgår att frågan om hur energieffektivisering i energiintensiv industri kan främjas i framtiden bereds inom Regeringskansliet. Regeringen avser att beakta de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat i sina fortsatta överväganden i denna fråga.

Riksrevisionen har gjort iakttagelsen att effekter av energieffektivisering inte har redovisats på ett samlat sätt och rekommenderat åtgärder med anledning av detta. Regeringen har löpande rapporterat till riksdagen om de åtgärder som regeringen har vidtagit för att öka kostnadseffektivitet i klimat- och energipolitiken och om de konsekvensanalyser som har genomförts av den förda energi- och klimatpolitiken. Det handlar bl.a. om konsekvenser för industrin av skärpta utsläppsmål på EU-nivå och konsekvenser för den elintensiva industrin av att begränsa eller slopa undantaget från kvotplikt inom elcertifikatsystemet. Någon samlad rapportering till riksdagen om vidtagna åtgärder och genomförda analyser har som Riksrevisionen påpekar ännu inte gjorts. Regeringen anser att det finns anledning att sammanställa, och vid behov komplettera, genomförda konsekvensanalyser av den förda energi- och klimatpolitiken för den elintensiva industrin. Regeringen avser att återkomma i detta ärende i samband med arbetet med den energi- och klimatpolitiska kontrollstationen 2015.

Regeringen har i budgetpropositionerna för 2011, 2012 och 2014 redovisat till riksdagen hur den svenska energiintensiteten, i termer av tillförd energi per BNP-enhet i fasta priser, utvecklas. Med tillförd energi avses i denna redovisning den totala mängden tillförd energi i Sveriges energibalans, så som den årligen redovisas till riksdagen i regeringens budgetproposition. Även Statens energimyndighet redovisar den svenska energiintensiteten på detta sätt i sin årliga energiindikatorrapport. Regeringen avser att återkomma till frågan om vilka insatser som krävs för att åstadkomma reala energieffektiviseringar i samband med arbetet med den energi- och klimatpolitiska kontrollstationen 2015.

### 3 Regeringens och Statens energimyndighets åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

#### 3.1 Åtgärder med anledning av rekommendationer om regeringen lämnar förslag till ett nytt program

Regeringen avser att beakta de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat i sina fortsatta överväganden i denna fråga.

#### 3.2 Åtgärder med anledning av rekommendationer om samordning av styrmedel m.m.

Information om resultatet av arbetet med de energi- och klimatpolitiska styrmedlen har rapporterats löpande till riksdagen. Det samma gäller rapportering när det handlar om utvecklingen för energiintensiteten i svensk ekonomi. Det finns anledning att sammanställa och vid behov komplettera genomförda konsekvensanalyser av den förda energi- och klimatpolitiken för den elintensiva industrin. Ett naturligt tillfälle att göra sådana samlade analyser, inklusive men inte begränsat till insatserna för energieffektivisering, är inför den energi- och klimatpolitiska kontrollstationen 2015. Utöver detta vill regeringen också hänvisa till att det för närvarande genomförs utvärderingar av styrmedel för energieffektivisering. Resultatet av dessa utvärderingar kommer att finnas tillgängligt vid början av 2014. Även dessa utvärderingar bör kunna ge information om de utmaningar som finns förknippade med att åstadkomma real energi-effektivisering med de styrmedel som utvärderas.

#### 3.3 Åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer till Statens energimyndighet

Riksrevisionen har lämnat rekommendationer om att Statens energimyndighet (Energimyndigheten) bör förbättra sina analyser och sin rapportering av PFE samt förtydliga kraven på företagens rapportering i programmet. Myndigheten bör enligt Riksrevisionen se till att rapporteringen av effekterna för programmets andra period blir tydlig. Det innebär att myndigheten behöver beakta eller åtminstone kommentera om en del av åtgärderna skulle ha genomförts även utan PFE. Vidare bör myndigheten se till att rapporteringen blir tydlig när det gäller om rapporteringen avser enskilda år eller hela perioden. Myndigheten bör också se till att det går att följa utvecklingen över tid.



Regeringen har genom yttrande inhämtat från Statens energimyndighet Skr. 2013/14:42  
erfarit att Energimyndigheten har för avsikt att förtydliga rapporteringen  
av PFE och ta fram en ny utvärderingsplan för programmet.

Riksrevisionen har rekommenderat att Energimyndigheten bör förbättra kontrollen och tillsynen av de eleffektiviserande åtgärder som PFE-företagen redovisar att de gör, dels för den nu pågående programperioden, dels för ett eventuellt kommande nytt program.

Regeringen har erfarit att Energimyndigheten avser att förbättra tillsynen av hur företagen följer programkraven i lagen. En översyn och utveckling av metodiken kommer att ske. Vidare kommer en ökad koordination med tillsyn över andra områden att ske. Regeringen har vidare erfarit att Energimyndigheten har beredskap att arbeta i enlighet med samma förbättrade metoder om ett nytt program skulle bli aktuellt.

### 3.4 Regeringens behandling av Riksrevisionens skrivelse

Med denna redogörelse och med de åtgärder regeringen har beskrivit anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

## Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser (RiR 2013:8)



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga



Skr. 2013/14:42  
Bilaga





## Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 november 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Hatt

---

Regeringen beslutar skrivelse Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser