

# 5 klimat- och energireformer för nästa regering



2018-07-01

## Förord

Tillgång till el och värme är en förutsättning för vår livsstil. Att energin är tillgänglig när vi behöver den, årets alla dagar, dygnets alla timmar. Det förväntar vi oss. Det *ska* vi kunna förvänta oss i ett modernt samhälle. Men vi vill mer. Vi vill att den energi vi använder ska ha så liten påverkan på vårt klimat och vår miljö som det bara är möjligt. För vi vet att situationen är akut, att vi måste få ner de globala utsläppen och minska luftföroreningarna. Nu.

Allt fler ser att svensk, klimatsmart el och värme kan användas till att ställa om samhället och bidra till att de globala utsläppen minskar. Vi ser en efterfrågan på elektrifiering av industriella processer, som inom stål- och cementindustrin. Hur allt fler elintensiva industrier som datahallar och batterifabriker vill placera sina verksamheter i Sverige. Vi ser hur efterfrågan på tillvaratagande av spillvärme och restavfall ökar. Vi ser en transportsektor som vill ställa om till el, biogas och biodrivmedel. Vi ser hur allt fler kunder blir engagerade i både sin elkonsumention och -produktion.

Allt detta är möjligt. Men det kräver att vi vågar tänka nytt och tar vara på kunders engagemang. Att vi fortsätter att investera och att vi antar en helhetssyn. Och vi behöver Sveriges nästa regerings hjälp.

Genom Energikommissionen och Miljömålsberedningens arbete har politiken lagt en bra grund. Men för att vi ska nå hela vägen, och för att energibranschen även fortsättningsvis ska kunna vara en motor för omställning även för andra sektorer, behöver politiken under nästa mandatperiod hjälpa till genom att fatta kloka och förutseende beslut.

Energiföretagen Sverige ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vi arbetar för att energibranschen ska ha goda förutsättningar att bidra till en hållbar samhällsutveckling i god tillväxt.

Alla delar i energisystemet hänger ihop och är beroende av varandra för att fungera effektivt och hållbart. Därför anser vi att energipolitiken bör drivas utifrån en helhetssyn, för kundens och samhällets bästa. Här våra förslag till 5 klimat- och energireformer som Sveriges nästa regering bör ta tag i först.



Pernilla Winnhed  
Vd Energiföretagen Sverige

# 1 Sätt ett mål för leveranssäkerheten i elsystemet

Sverige har idag ett elsystem i världsklass med en mycket hög leveranssäkerhet. Vi har dessutom ett elöverskott och kan exportera vår klimatsmarta el under stora delar av året. Men under vissa timmar, dygn, till och med veckor under året är situationen mer ansträngd. Om inget görs riskerar elkunder, till exempel industrier, redan inom ett par år att stundtals kopplas bort från sin elförsörjning kalla vinterdagar för att elen inte räcker till alla. Det är inte acceptabelt. Därför måste ett mål för leveranssäkerheten i elsystemet slås fast och villkoren för effektreserven ses över.

Tillgången till el är en så självklar del av vår vardag och vårt samhälle att vi ofta tar den för given. Det bör vi kunna, med tanke på att el används till snart sagt allt. Från det vardagliga och hushållsnära, till samhällskritiska funktioner som sjukvård och transporter. För industrin – och Sveriges konkurrenskraft – är tillgång på el, dygnet runt, helt avgörande. Elanvändningen kommer sannolikt också att öka när el ersätter fossila bränslen i till exempel transportsektorn och i industriprocesser.

Samtidigt befinner sig energisystemet i förändring. Vi går från ett system där nästan all elproduktion sker centralt i stora kraftverk, till ett system där stor- och småskaliga lösningar ska samsas och där allt mer variabel kraft från vind och sol måste kunna balanseras. Utvecklingen drivs både av politiska beslut, en önskan från kunderna att bli mer delaktiga och av att vind- och solkraft blir allt mer konkurrenskraftiga tekniker.

Det förändrade energisystemet gör dock att vi inte längre kan ta vår höga leveranssäkerhet för given. Svenska kraftnäts senaste prognos av den så kallade effektbalansen i det svenska elsystemet pekar på en mycket ansträngd situation redan för vintern 2020/21, framförallt i södra Sverige. Huvudförklaringen är att fyra av tio kärnkraftreaktorer samt att ett antal kraftvärmeverk läggs ned, på grund av bristande lönsamhet. Nedläggningarna medför också att elsystemet går miste om kritiska systemtjänster, till exempel frekvens- och spänningshållning, som är nödvändiga för att upprätthålla leveranssäkerheten. Vissa systemtjänster kan levereras av flera olika tekniker, även vindkraftverk och batterier, men hur dessa ska säkerställas och hur de ska ersättas måste utredas närmare.

Under en riktigt kall vinter bedömer Svenska kraftnät att underskottet blir så stort att elkunder riskerar att kopplas bort om inte ytterligare åtgärder vidtas. Att i ett modernt välfärdsland som Sverige ransonera tillgången på el är en oacceptabel lösning som skulle leda till stora samhällsekonomiska kostnader.

På sikt kan en kombination av innovationer som lagring av sol- och vindkraft, automatisk styrning av elanvändning eller ny planerbar elproduktion lösa effektutmaningen. Men där är vi inte riktigt än.

År 2003, i samband med nedläggningen av de två reaktorerna i Barsebäck, stiftades en tillfällig lag om en så kallad effektreserv, för att minska risken för effektbrist. Lagen har förlängts flera gånger eftersom man från olika regeringars håll bedömt att vi inte skulle

klara oss utan reserver. Det har dessutom varit en förhållandevis billig försäkringspremie utan för stor påverkan på den konkurrensutsatta marknaden.

Men storleken på effektreserven är politiskt beslutad utifrån andra förutsättningar än dem vi står inför idag. Enligt förordningen får effektreserven inte uppgå till mer än 750 MW, samtidigt som Svenska kraftnäts prognoser visar på underskott på uppåt 3 000 MW inom ett par år vid en tioårsvinter. För södra Sverige kan underskottet bli uppemot 10 000 MW på grund av begränsningar i elnätens överföringskapacitet norrifrån, så kallade flaskhalsar.

Vi kan inte planera för en hundra procentig leveranssäkerhet eftersom det skulle innebära en kostsam beredskap för en rad väldigt osannolika händelser. Men vi måste få ett regelverk på plats som är anpassat efter de utmaningarna vi står inför idag. Marknadens aktörer måste veta vad som gäller. Likt klimat- och förnybarhetsmål som har satt fart på investeringar är ett leveranssäkerhetsmål en viktig signal till marknaden. Detta är nödvändig information för att aktörerna ska fatta investeringsbeslut som adresserar just effektutmaningen vintertid och för att Svenska kraftnät ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagstiftningen. Det är därför nödvändigt för våra politiker att ställa sig frågan; Hur stor får risken för ofrivillig bortkoppling av el vara? Och vad är samhället berett att betala för att undvika en sådan bortkoppling?

Av den nyligen reviderade ellagen i Danmark framgår att energiministern har det övergripande ansvaret för att fastslå en målsättning för leveranssäkerheten i elsystemet. Energiföretagen anser att Sverige bör följa efter och ser därför ett omedelbart behov av en översyn och anpassning av den tillfälliga lagen om effektreserv och den tillhörande förordningen. En nödvändig förutsättning för att kunna uppskatta volymen av en fortsatt effektreserv är en specificering av vad som är en acceptabel risk för ofrivillig bortkoppling av elkunder – ett mål för leveranssäkerheten.

Detta är inte den enda åtgärd som behöver göras för att säkra leveranssäkerheten och därmed Sveriges konkurrenskraft även i framtiden, men det är ett första viktigt steg för att sända rätt signaler till marknaden och något för Sveriges nästa regering att omedelbart initiera.

#### **Energiföretagen Sverige föreslår:**

- Att regeringen ger Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utveckla en metod för att fastställa ett mål för leveranssäkerheten. Det ska ske i nära samråd med systemoperatören Svenska kraftnät. Denna metod ska i möjligaste mån vara samma som används i omgivande länder.
- Att riksdagen ska besluta om ett mål för leveranssäkerheten - en för samhället acceptabel risk för ofrivillig bortkoppling av el.
- Att regeringen ska komplettera instruktionen till Svenska kraftnät med ovanstående målsättning.
- Att regeringen ska skapa förutsättningar för Svenska kraftnät att genomföra sitt uppdrag. Ett första steg är att ge Svenska kraftnät i uppdrag att tillsammans med Energimarknadsinspektionen föreslå nödvändiga åtgärder för att säkerställa att målsättningen kan uppfyllas. I arbetet ska marknadens aktörer involveras.
- Att regeringen ger Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utreda hur leverans av systemtjänster kan säkerställas och hur de ska ersättas.

## 2 Förenkla och snabba på utbyggnaden av elnäten

**I ett antal svenska städer och tillväxtregioner är det fullt i elnäten. Utan snabba åtgärder som bidrar till att lösa problemet på både kort och lång sikt riskerar kapacitetsbristen att bli ett hinder för både klimatomställning och tillväxt.**

Stora delar av det svenska elnätet byggdes på 1960-, 70- och 80-talen och står därför inför stora upprustningsbehov. Samtidigt ställer en kraftig befolkningstillväxt i många städer, tillsammans med introduktionen av både elfordon, ny elintensiv industri, solceller och vindkraft, helt nya och utökade krav på elnäten.

Kapacitetsbristen i elnäten består till största del på begränsningar i det statligt ägda stamnätet. När regionnätbolagen vill utöka uttaget från stamnätet till de underliggande regionnäten nekas de ofta av Svenska kraftnät på grund av flaskhalsar och begränsningar i stamnätet. Svenska kraftnät arbetar hårt för att bygga bort flaskhalsarna men ledtiderna för att förstärka stamnätet är idag orimligt långa, ofta mellan 10 och 15 år från inledande undersökningar till driftsättning. På regionnätet är ledtiderna något kortare men upp till 10 år i ledtider är inte ovanligt.

Sammantaget leder kapacitetsbristen till att region- och lokalnätbolagen tvingas neka anslutning av nya kunder. Kunder som har en avgörande roll i både klimatomställningen och den regionala tillväxten. Vid anslutning av ny elproduktion leder de långa ledtiderna till att framförallt nya vindkraftsprojekt försenas vilket både försenar och fördyrar energiomställningen. Vi kan redan nu se att detta händer på flera ställen i landet och för att inte problemet ska öka, måste åtgärder vidtas snabbt.

### **Energiföretagen Sverige föreslår:**

- Att regeringen tar initiativ till blocköverskridande samtal om hur förenklingar i tillståndprocesserna kan genomföras. Regeringen bör också ge den statliga nätkoncessionsutredningen tilläggsuppdrag att komma med konkreta förslag som i detta hänseende underlättar hanteringen av kapacitetsbegränsningar i elnätet.
- Att regeringen ställer sig bakom, och vid behov vidtar åtgärder för att genomföra ett delegerat funktionsansvar till regionnätföretagen inom dagens regelverk, eventuellt kompletterat med nödvändiga ändringar av förordningar, instruktioner och föreskrifter. Ett delegerat funktionsansvar innebär t.ex. att regionnätbolagen ska få upphandla lokal elproduktion för att säkra elförsörjningen vid kapacitetsbrist.
- Att regeringen genom instruktioner och regleringsbrev ger Svenska kraftnät direktiv att i sina investeringsplaner föreslå investerar i sådan omfattning och tid att flaskhalsar kan undvikas.
- Att regeringen verkar för att forskning om intäktsreglering för elnätsföretag kommer till stånd, som långsiktigt leder till önskad utveckling av elnäten.

### 3 Ta fram en strategi för fjärr- och kraftvärmens roll i energisystemet

De kommande åren riskerar uppemot 1 500 MW kraftvärme att fasas ut och ersättas med enbart hetvattenproduktion på grund av lönsamhetsproblem. Fjärr- och kraftvärmens har under den gångna mandatperioden ålagts en rad skatter och styrmedel som ensidigt försämrar konkurrenskraften gentemot andra tekniker. Resultatet blir en förvärrad effektbalans vintertid och att fjärrvärmens roll i den cirkulära ekonomi utarmas. Regeringen behöver ta ett samlat grepp om fjärr- och kraftvärmens roll i energisystemet och anpassa styrmedel och regelverk därefter.

Fjärrvärmens har många parallella samhällsnyttor. Det är en avgörande pusselbit i den cirkulära ekonomin genom att den tar tillvara resurser som annars går till spillo eller måste deponeras, den avlastar elsystemet genom att ersätta elbaserad uppvärmning och om fjärrvärme och el produceras samtidigt i kraftvärmeanläggningar sammanfaller också elproduktionen med när efterfrågan i elsystemet är som störst.

Regeringen framhåller i den energipolitiska inriktningspropositionen (prop. 2017/18:238) att genom ett effektivt utnyttjande av bl.a. bioenergi i kraftvärmens kan effektuttaget ökas. Och att *”en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och effektiv elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den framtida el- och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar”*. Det uttalas även att det är *”angeläget att möjligheten till högeffektiv elproduktion utnyttjas i bränslebaserad fjärrvärmeproduktion”*. Det saknas dock förslag till konkreta åtgärder för att dessa ambitioner ska förverkligas. Även enligt EU:s energieffektiviseringsdirektiv (art. 14) ska medlemsländerna utifrån heltäckande bedömningar om potentialerna för högeffektiv kraftvärme, fjärrvärme och fjärrkyla vidta adekvata åtgärder för att förverkliga identifierade kostnadseffektiva potentialer.

Tvärtemot den politiska retoriken på området har det under mandatperioden, införts en rad beslut som ensidigt försämrar förutsättningarna för fjärr- och kraftvärmens. De närmaste åren kommer uppskattningsvis ca 1 500 MW eleffekt i kraftvärmens att fasas ut. Kraftvärmeanläggningar kommer då till stor del att ersättas av anläggningar för enbart fjärrvärmeproduktion och kan alltså inte längre bidra till effektbalansen i elsystemet. Det är därför nödvändigt att regeringen tar ett samlat grepp kring fjärr- och kraftvärmefrågorna.

**Energiföretagen Sverige föreslår:**

- Att regeringen ska ge uppdrag till berörda myndigheter att ta fram en sammanhållen strategi för fjärrvärme och kraftvärme utifrån den energipolitiska inriktningspropositionen och med beaktande av potentialbedömningarna som gjorts enligt EU:s energieffektiviseringsdirektiv.
- Att regeringen ska fatta beslut om en ändrad systemgräns för energikraven i Boverkets byggregler utifrån "använd energi" som ger teknikneutrala villkor för värmemarknadens aktörer. Detta skapar likvärdiga förutsättningar för fjärrvärme i förhållande byggnadsanknutna uppvärmningslösningar och ger underlag för högeffektiv kraftvärme.
- Att regeringen inte genomför Förbränningskatteutredningens förslag (SOU 2017:83) på avfallsförbrännings- respektive kväveoxidskatter. Förslagen leder inte till uppsatta miljömål utan skulle i praktiken bli fiskala och ytterligare undergräva fjärrvärmens och kraftvärmens konkurrenskraft.
- Att regeringen ska slopa den vid årsskiftet införda koldioxidskatten för kraftvärme inom utsläppshandelssystemet (ETS). Dubbla styrmedel ger inte dubbel effekt utan blir i praktiken fiskala och drar undan investeringsmedel som krävs för att ställa om till förnybara bränslen.

## 4 Det ska vara lätt att göra rätt - renodla skatter, styrmedel och subventioner

**Antalet skatteregler, skatteundantag, tekniskspecifika styrmedel och subventioner på klimat- och energiområdet har nått en nivå som både försvårar och fördyrar möjligheten att nå de energi- och klimatpolitiska målen. Det måste bli enklare för både kunder och producenter att delta i omställningen. Genom mer samordnade styrmedel kan högre kostnads- och samhällsekonomisk effektivitet uppnås samtidigt som det blir enklare för kunder och producenter att förhålla sig till regelverken.**

Den breda floran av styrmedel på klimat- och energiområdet gör det onödigt svårt för både kunder och producenter att delta i energiomställningen.

Styrmedel och subventioner måste ha ett uttalat och specifikt syfte för att det dels ska vara möjligt att avgöra om stödet har varit effektivt, dels kunna avgöra när och i vilken takt stödet ska fasas ut. Att ha en tydliga kriterier för utfasning av stöd är också viktig information för kunder och investerare, som då kan anpassa sina beslut därefter. Stöd som inte fasas ut i takt med att dess mål eller syfte är uppnått riskerar att få en onödig marknadspåverkan och leda till höga kostnader för skattebetalare och kunder. Ett exempel är elcertifikatsystemet där vi går mot en situation där systemet är övertecknat redan innan det finns en stoppregel på plats vilket innebär att systemet riskerar att stänga i obalans med potentiellt stora negativa konsekvenser för genomförda investeringar. Att ha tydliga kriterier för utfasning är dock inte möjligt eller önskvärt för alla styrmedel utan gäller främst direkta stöd och subventioner. Breda långsiktiga styrmedel som syftar till att prissätta externaliteter, såsom EU-ETS, koldioxidskatt eller Nox-avgiftssystemet, bör finnas kvar under överskådlig framtid.

Riksrevisionen har påtalat behovet av att se över de samlade stöden för till exempel solceller för att uppnå en effektivare styrning. I dagsläget finns flera parallella, och delvis motverkande, stöd för solceller: investeringsstöd för solceller, skattereduktion på inkomstskatten, energiskattebefrielse per anläggning, nedsatt nätavgift, elcertifikat och stöd för lagring av egenproducerad el. Det blir komplext för kunden och riskabelt för marknaden.

Komplexiteten gäller även de många skatteundantag som finns reglerade i lagen om skatt på energi. Lagen har ändrats frekvent under senare år och det finns behov av en samlad översyn för att göra den mer överskådlig, lättillgänglig och anpassad utifrån dagens och kommande omvärldsförutsättningar. Även Lagrådet har vid flera tillfällen under de senaste åren framfört kritik mot att det finns "strukturella brister" i energiskattelagen och i skatteförfarandelagen, och framfört att dessa bör ses över för att underlätta den höga förändringstakten.



**Energiföretagen Sverige föreslår:**

- Att det ska vara enkelt att vara mikroproducent. Samordna stöd och styrmedel för en effektivare styrning mot uppsatta målsättningar, till exempel vad gäller mikroproduktion av förnybar el.
- Att regeringen gör en samlad översyn av lagen om skatt på energi.
- Att regeringen genomför konsekvensanalyser av nya initiativ till klimatpolitiska åtgärder med ett helhetsperspektiv, så att de på ett effektivt sätt bidrar till uppsatta klimat-, miljö- och energipolitiska mål.
- Att regeringen vid införandet av styrmedel och subventioner inkluderar en plan för uppföljning och utvärdering och vid behov tillhörande kriterier för utfasning.
- Att stödregler för energilager utformas så att det blir neutralt om energilagret används för eget bruk eller för utmatning av el på nätet.

## 5 Tydligt ansvar för en sammanhållen strategi för fossilfrihet i transportsektorn

Reformtakten är för närvarande hög inom transportsektorn och det har under det senaste året fattats en rad beslut som tar oss närmare 2030-målet på 70 procents minskade koldioxidutsläpp. Även på EU-nivån har det tagits initiativ som styr mot förbättrad CO<sub>2</sub>-prestanda, laddinfrastrukturutbyggnad och kolsnålare offentlig upphandling. Det är en radikal omställning som krävs för att nå målen. Därför gäller det att hålla i reformtakten och en teknikneutral, konsekvent linje så att marknadens aktörer känner trygghet i vad politiken vill. El och biogas får inte gå samma öde till mötes som etanolen. Alla dessa lösningar kan ha en roll att spela, över tid och i olika sektorer.

Ansvaret för de åtgärder som är nödvändiga för att transportsektorn ska kunna ställa om har hittills varit fördelat mellan en rad statsråd och flertalet myndigheter. För att säkerställa att hastigheten i reformtakten upprätthålls, och får förutsättningar att verka fullt ut, bör en utpekad minister i den kommande regeringen ges ett ansvar för 70-procentsmålets efterlevnad och för framdriften av en sammanhållen strategi för fossilfrihet i transportsektorn.

### **Energiföretagen Sverige föreslår:**

- Att en utpekad minister i den kommande regeringen ges ett ansvar för 70-procentsmålets efterlevnad och för framdriften av en sammanhållen strategi för fossilfrihet i transportsektorn.

### **En sådan strategi bör innehålla:**

- En ny miljöklassdefinition, då den gamla försvinner i och med bonusmalussystemet.
- Utökade kommunala befogenheter att utifrån en sådan miljöklassdefinition möjliggöra differentierade parkerings- och trängselavgifter samt driva offentlig upphandling mot mesta möjliga klimatnytta.
- En tydlig ansvarsfördelning för myndigheter och regioner i syfte att verka för en kritisk massa tanknings- och laddinfrastruktur i samtliga delar av Sverige. Stöd till mindre mogna tillämpningar och infrastruktur i icke kommersiellt gångbara regioner kan behövas även efter 2020 då Klimatklivet upphör.
- Ett krav på att det ska gå att laststyra laddutrustning (enligt EU-standard mode 3 typ 2) för att få bidrag genom ladda-hemma-stödet och Klimatklivet.
- Tydligare krav och incitament i förmånsregelverken för tjänste- och personalbilar som gynnar de bästa miljöklasserna.
- Skyndsamt omsätta den statliga utredningen om biogasens framtid i konkreta åtgärder för att förbättra dess konkurrenskraft.