

Yttrande över Energikommissionens betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:2)

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Dalarnas län tillstyrker utredningens huvudsakliga inriktning. Förslaget innebär enligt Länsstyrelsens bedömning en rimlig avvägning mellan olika samhällsintressen. Länsstyrelsens viktigaste synpunkter är:

- Det saknas lokala och regionala perspektiv i utredningens förslag. Länsstyrelsen föreslår:
 - Rikta särskilda resurser till kommunerna för att integrera klimatfrågan i alla politik-/verksamhetsområden på lokal nivå.
 - Utöka satsningen på Lokal och regional kapacitetsutveckling som ett komplement till Klimatklivet för informations- och samverkansprojekt.
 - Stärk de regionala energi- och klimatstrategierna, exempelvis genom att länsstyrelserna blir beslutande för medlen inom Lokal och regional kapacitetsutveckling.
- Det behövs ytterligare insatser för att hantera sekund-, dygns- och säsongsreglering, exempelvis genom en översyn av regler och stöd som påverkar elmarknaden. Länsstyrelsen ser här särskilt behov av kraftfulla åtgärder för att minska incitament för användning av el till uppvärmning och stärkta incitament för att producera biokraft inom industri och fjärrvärmesystem.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen i Dalarnas län tillstyrker utredningens huvudsakliga inriktning. Förslaget innebär enligt Länsstyrelsens bedömning en rimlig avvägning mellan olika samhällsintressen.

Länsstyrelsen lämnar synpunkter på följande av utredningens förslag och bedömningar.

Kapitel 7.2.1 Energiepolitiska mål

Länsstyrelsen ser positivt på ett nytt energieffektiviseringsmål till 2030 och att det beräknas utifrån tillförd energi då effektiviseringar även i energiomvandlingen inkluderas. Dock förordar Länsstyrelsen en målkonstruktion där tillförd energi räknas exklusive kärnkraftsförluster. Om kärnkraftens omvandlingsförluster inkluderas så innebär det att nedläggning av kärnreaktorer kommer att bidra till måluppfyllelsen. Det är inte rimligt att stora förändringar inom kärnkraftsproduktionen påverkar måluppfyllelsen för ett energieffektiviseringsmål, inte minst då kraftproduktionens sammansättning styrs av målet om förnybar elproduktion.

Länsstyrelsen i Dalarnas län föreslår även att det övergripande energieffektiviseringsmålet kompletteras med indikatorer eller nedbrutna indikativa mål, som lämpligen samordnas med de föreslagna sektorsstrategierna. En svårighet med ett mål för energieffektivisering formulerat i termer av minskad energiintensitet är att målbilden upplevs som otydligt, och att berörda aktörer därmed inte upplever målet som relevant. Indikatorer eller nedbrutna mål för olika sektorer behövs för att styra arbetet inom dessa sektorer, och visa om utvecklingen är på rätt väg. Tydliga indikatorer och ambitiösa sektorsstrategier underlättar för att skapa engagemang kring energieffektiviseringsmålet, inte minst inom det lokala och regionala arbetet.

Länsstyrelsen anser att Energimyndigheten bör få i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram sektorsstrategier tillsammans med branscherna. Om länsstyrelserna involveras når staten ut bredare i landet och skapar engagemang och intresse för dessa frågor hos fler aktörer. Likheter finns med länsstyrelsernas bidrag i Färdplan 2050-arbetet som genomfördes 2012.

Kapitel 7.2.2 Förnybar energi

Länsstyrelsen i Dalarnas län instämmer i utredningens bedömning av vikten av att det vid alla tidpunkter finns tillräckligt med effekt för att tillgodose elbehovet. Två områden där Länsstyrelsen särskilt vill lyfta behovet av kraftfulla åtgärder för att klara det framtida effektbehovet är minskade incitament för användning av el till uppvärmning i bostadssektorn och stärkta incitament för att producera biokraft inom industri och fjärrvärmesystem, vilket ligger i linje med betänkandets bedömning att en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar.

För att öka incitamenten för bland annat biokraft föreslår Länsstyrelsen att den föreslagna förlängningen av elcertifikatsystemet kompletteras med ett styrmedel för att premiera kraftslag med garanterat effektuttag.

Det är positivt att berörda myndigheter får i uppdrag att analysera effektfrågan vid utbyggnaden av förnybar elproduktion. Ett sådant uppdrag bör inkludera analys av konsekvenserna av nuvarande och föreslagna regler och stöd så som nedsättning av energiskatt vid användning av solel, stöd för batterier till privatpersoner, byggreglerna, etc. I flera fall stödjer de indirekt eluppvärmning eller har negativ påverkan på elmarknadens dygnsreglering. Myndigheterna bör få ett kompletterande uppdrag att föreslå ändringar av dessa regler och stöd så att de dels stödjer utbyggnaden av förnybar energi samtidigt som de ger incitament till energieffektivisering och minskar behovet av korttids- och långtidsreglering på elmarknaden.

Kapitel 7.2.4 Vattenkraft

Vattenkraften är och kommer vara viktig för elsystemets reglering på sekund- till årstidsnivå. Länsstyrelsen i Dalarnas län vill dock poängtera att vattenregleringen har negativa miljökonsekvenser, särskilt korttidsregleringen från sekund- till dygnsnivå. För att korttidsregleringen inte ska öka och för att på sikt minska bör ansträngningarna att hitta alternativa sätt att reglera elmarknaden öka. Det kan göras genom forskning, demonstrationsprojekt, riktade stöd, ändrad marknadsdesign, etc. Även marknadsmodeller för att internalisera vattenkraftens negativa miljökonsekvenser vid korttidsreglering bör övervägas.

Kapitel 7.2.6 Användning och energieffektivisering

Länsstyrelsen i Dalarnas län instämmer i utredningens ståndpunkt att en effektiv användning av el och annan energi är av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet. Då är det viktigt att ha ett helhetsperspektiv på användarsidan av energisystemet, och här saknar Länsstyrelsen områden där ökad elanvändning kan bidra positivt till att minska klimatpåverkan. Framförallt handlar det om transportsektorns och industrins (t ex använda el till vätgasframställning för stål och drivmedelsproduktion) troliga ökade användning av el. Kan dessa nyare användningsområden för el agera balanserande för elsystemet eller blir det ökade utmaningar?

Länsstyrelsen föreslår att ett nytt energieffektiviseringsprogram för industrin även bör inkludera värmeenergi. Forskning har visat att det finns betydande energieffektiviseringspotential inom processindustrin, som går att realisera

genom effektivare värmeanvändning och processintegrering, och som kan frigöra energi att leverera till fjärrvärmenät.

Det är väsentligt att Boverkets byggregler ges en utformning som minskar incitamenten för eluppvärmning inom bostadssektorn. Länsstyrelsen instämmer därför i bedömningen om att Boverkets byggregler bör fokusera på använd energi istället för levererad (köpt) energi.

Kapitel 7.2.7 Överföring

I arbetet för att underlätta vindkraftsutbyggnaden i länet har Länsstyrelsen identifierat att begränsad kapacitet att koppla in ny kraft på de regionala distributionsnäten ofta är en begränsande faktor för fortsatt utbyggnad. För att främja förnybar elproduktion är det därför viktigt att inte bara öka överföringskapaciteten mellan olika landsändar av Sverige, utan även öka kapaciteten att ta emot ny kraftproduktion i distributionsnäten.

Kapitel 7.2.8 Elmarknadens utveckling

Länsstyrelsen i Dalarnas län bedömer att för att få en kostnadseffektiv omställning av elmarknaden till 100% förnybar elproduktion krävs att det skapas incitament för att minska behoven av dyra investeringar samt incitament att realisera de stora investeringar som behövs i elproduktion och för att hantera variationer i elproduktion. Länsstyrelsen delar betänkandets bedömning att det i det korta perspektivet inte finns skäl att ändra den befintliga marknadsmodell på elmarknaden som Sverige och Norden använder. Dock är det viktigt att omgående diskutera och forska på hur en framtida marknadsdesign ska se ut då Länsstyrelsen bedömer att en sådan kommer behövas inom en tioårsperiod.

När inte marknadsdesignen ändras i närtid behöver stöd och regler som påverkar elmarknaden utformas så att investeringarna som görs minskar kostnaderna för omställningen av elsystemet. Det innebär att stöden och regleringarna behöver utformas så att de minskar behoven av korttids- och långtidsreglering. Se Länsstyrelsens förslag under till exempel kapitel 7.2.2 och 7.2.4 ovan.

Elmarknaden interagerar med exempelvis fjärrvärme- och gasmarknaderna och det är viktigt att se hur dessa kan interagera med varandra för att hitta effektiva lösningar på framtidens utmaningar.

Kapitel 7.2.11 Genomförande och uppföljning

Länsstyrelsen i Dalarnas län ser positivt på inrättandet av en genomförandegrupp för uppföljning av arbetet, på att berörda myndigheter

kontinuerligt bör följa utvecklingen på den svenska elmarknaden, samt på att det vart fjärde år ska göras en särskild sammanställning med slutsatser och förslag kring elmarknadens utveckling och uppföljning av de energipolitiska målen.

Det är dock viktigt att sammanställningen som görs vart fjärde år ligger i fas med den klimatpolitiska handlingsplan som enligt det klimatpolitiska ramverket ska tas fram vart fjärde år. Länsstyrelsen ifrågasätter också om de styrmedel och insatser som utredningen föreslår ger berörda myndigheter och marknadsaktörer tillräckligt mandat och handlingsutrymme att genomföra de insatser som är nödvändiga för att uppnå målen.

Enligt Länsstyrelsens bedömning underskattas behovet av statlig styrning för att uppnå uppsatta mål. Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att utnyttja och stärka de befintliga verktyg som myndigheterna förfogar över, såsom miljötillsyn, fysisk planering samt landsbygds- och näringslivsutveckling.

Dessutom vill Länsstyrelsen påpeka vikten av att förslagen snabbt omsätts i genomförande, med tanke på den korta tidsrymd som återstår till målåren 2030 och 2040. De stora investeringar som många av förslagen kräver är förknippade med långa ledtider.

Länsstyrelsen saknar de lokala och regionala perspektiven i utredningens förslag. Energi- och klimatarbetet på lokal och regional nivå har stor betydelse för det praktiska genomförandet av insatser för att uppnå de nationella energimålen. Lokala och regionala insatser kan bidra till att överbrygga hinder och marknadsmisslyckanden och på så sätt påskynda och effektivisera genomförandet. Av dessa skäl vill Länsstyrelsen lämna följande förslag på hur det lokala och regionala arbetet kan stärkas för att bidra till uppfyllandet av de nationella målen:

- Stärk det lokala arbetet genom att rikta särskilda resurser till kommunernas strategiska arbete med energi- och klimatfrågor. Genom ökad integrering av energifrågor i kommunens olika sakområden, till exempel fysisk planering och miljötillsyn, har kommunen stora möjligheter att konkret påverka energianvändningens utveckling inom transporter, bostäder och näringsliv.
- Utöka satsningen på Lokal och regional kapacitetsutveckling, för att stödja lokala och regionala initiativ och utveckling av nya arbetssätt.
- Stärk arbetet med de regionala energi- och klimatstrategierna, exempelvis genom att länsstyrelserna blir beslutande för medlen inom Lokal och regional kapacitetsutveckling, och att länsstyrelserna får ansvar för att samordna det regionala arbetet för omställning av fordonsflottan.

Kapitel 8 Konsekvensanalys

Länsstyrelsen i Dalarnas län efterlyser en särskild konsekvensbeskrivning kring hur samhällets sårbarhet påverkas av omställningen av energisystemet.

Alternativa utvecklingsvägar för att uppnå de uppsatta målen bör analyseras, för att ge handlingsutrymme vid förändrade omvärldsfaktorer. Analysen bör också inkludera hur el-, fjärrvärme- och gasmarknaderna (etc.) kan samverka för att skapa ett robust system som kan hantera förändrade omvärldsfaktorer.

En konsekvensanalys av totalförsvarets behov saknas. En sådan analys bör inkludera produktionsförutsättningar, energibehov och konsumtionsmönster vid höjd beredskap och krig. Totalförsvarets behov bör ges avsevärd betydelse för målbilden av framtidens energisystem, eftersom en sådan situation inte enbart kommer att beröra produktions- och konsumtionsmönster, utan även kan leda till avsevärt lägre tillförlitlighet i det nordiska och det europeiska kraftöverföringssystemet.

Beredning av ärendet

Detta yttrande har beslutats av landshövding Ylva Thörn, efter föredragning av energi- och klimatstrateg Erik Särnholm. I beredningen har följande personer varit involverade Anna Carlsson, chef på Miljöenheten, och Per-Erik Sandberg, Miljöenheten.



Ylva Thörn

Landshövding Dalarnas län



Erik Särnholm

Energi- och klimatstrateg