



Länsstyrelsen
Gävleborg

YTTRANDE

1 (6)

2017-04-19

Dnr 435-2017

Enheten för samhällsutveckling och
samhällsskydd

Aron Westlin

Direkt: 010-225 14 99

Aron.westlin@lansstyrelsen.se

Regeringskansliet

Miljö- och energidepartementet

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

Departementets diarienummer: M2017/00026/Ee

Sammanfattning

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

- Det kan vara riskabelt att låsa sig vid en viss maximal energimängd för miljöanpassning av vattenkraften, då stora förändringar inom energisystemet som påverkar reglerbehovet är att vänta.
- Att det behövs ytterligare insatser för att hantera sekund-, dygns- och säsongreglering, 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 stärka incitament för att producera biokraft inom industri och fjärrvärmesystem.
- Ett nytt energieffektiviseringsprogram för industrin bör även inkludera värmeenergi.
- För att stärka lokala och regionala aktörers möjligheter att bidra till uppfyllandet av de nationella målen föreslår Länsstyrelsen att kommunernas strategiska energi- och klimatarbete stärks med särskilda statliga medel, att satsningen på Lokal och regional kapacitetsutveckling utökas och att arbetet med de regionala energi- och klimatstrategierna förstärks genom nya uppdrag.
- Att det i underlaget saknas klimatanpassningsaspekter, exempelvis hur elnäten kommer klara förändrat klimat och hur vattenkraft och vattenmagasin påverkas av förändrade nederbördsmonster.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen i Gävleborgs 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 Energipolitiska 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 Gävleborgs 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.

Kapitel 7.2.2 Förnybar energi

Länsstyrelsen i Gävleborgs 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, stödet 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

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag för vattenkraften. Dock vill Länsstyrelsen påpeka att det är en risk att i nuläget låsa sig vid en viss energimängd som får tas i anspråk till åtgärder för miljöanpassning inom vattenkraften, såsom föreslagits av Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten. Det kan förväntas ta lång tid innan genomförandet av åtgärder inom vattenkraften får fullt genomslag, samtidigt som stora förändringar av energisystemet är att vänta. En bedömning av det framtida reglerbehovet måste ta hänsyn till de insatser som kan komma att göras för ny kraftproduktion och ökad flexibilitet i energisystemet. Vattenkraften är och kommer vara viktig för elsystemets reglering på sekund- till årstidsnivå. Länsstyrelsen 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 föreslår att ett nytt energieffektiviseringsprogram för industrin även bör inkludera värmeenergi. Forskning har visat att det finns betydande energieffektiviseringspotentialer 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 att öka kapaciteten att ta emot ny kraftproduktion i distributionsnäten.

Kapitel 7.2.8 Elmarknadens utveckling

Länsstyrelsen i Gävleborgs 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 inget 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.

Kapitel 7.2.11 Genomförande och uppföljning

Länsstyrelsen ser positivt på inrättandet av en genomförandegrupp för uppföljning av arbetet. Däremot ifrågasätter Länsstyrelsen 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 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 målåret 2030 och 2040. De stora investeringar som många av förslagen kräver är förknippade med långa ledtider.

Länsstyrelsen saknar det lokala och regionala perspektivet 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 statliga medel 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 för att utveckla 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 efterlyser en särskild konsekvensbeskrivning kring hur samhällets sårbarhet påverkas av omställningen av energisystemet. Omställningen kommer sannolikt att innebära en högre andel väderberoende kraftproduktion, men även mer lokalt distribuerad produktion och lagring. Detta kan i många avseenden innebära att samhällets sårbarhet för oförutsedda händelser i energisystemet ökar, men det i andra fall innebär en minskad sårbarhet.

Alternativa utvecklingsvägar för att uppnå de uppsatta målen bör analyseras, för att ge handlingsutrymme vid förändrade omvärldsfaktorer, eller om antaganden inte infrias. I många avseenden grundas förslagen på antaganden om olika omvärldsfaktorer, som inte sällan är osäkra. Det handlar exempelvis om fortsatt säkerhetspolitisk stabilitet i Europa, om att potentialen för

efterfrågeflexibilitet går att utnyttja och om en snabb teknisk utveckling inom energilagring.

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.

En konsekvensanalys av ett förändrat klimat och anpassning till detta saknas. Syftes med en sådan analys är att säkerställa att de åtgärder som görs tar hänsyn till hur energisystemen klarar ett förändrat klimat. Omställningen bör ta hänsyn till hur exempelvis ökad värme, ökad frekvens av stormar och intensiv nederbörd påverkar systemen och att systemen är robusta samt har en resiliens för att klara detta. Förändrad nederbörd och ökande temperaturer kommer att påverka vattenkraften och vattenmagasinen och därmed har stor påverkan på hur den framtida reglerkapaciteten kan behållas eller eventuellt utökas.

Beredning av ärendet

Detta yttrande har beslutats av landshövding Per Bill, efter föredragning av energi- och klimatsamordnare Aron Westlin, enheten för samhällsutveckling och samhällsskydd. I ärendet har även enhetschef Lise Ekenberg, energi- och klimatsamordnare Åsa Eklund Öberg samt Fredrik Stjernholm, miljöenheten deltagit.

Per Bill

Aron Westlin

Denna handling är godkänd i Länsstyrelsens elektroniska system och har därför ingen nammunderskrift.