

Miljö- och energidepartementet
Energienheten

Vår referens/dnr:
4/2017

Er referens/dnr:
M2017/00026/Ee

2017-04-19

Remissvar

Kraftsamling för framtidens energi SOU 2017:02

Svenskt Näringsliv har mottagit Energikommissionens betänkande på remiss och har följande synpunkter att framföra.

Inledande synpunkter

Konkurrenskraftiga priser på el, hög leveranssäkerhet och god miljöprestanda har länge varit - och är - en av Sveriges fördelar i den internationella konkurrensen. Att detta faktum består är därför en viktig komponent i svensk konkurrenskraft. Svenskt Näringsliv hade redan under 2014 efterfrågat en bredare genomgång av energipolitiken i Sverige. Skälet var bland annat de förändrade omvärldsförhållandena på energiområdet och den tekniska utveckling som skett, samt den utveckling som skedde på elmarknaden. Svenskt Näringsliv välkomnade därför att Energikommissionen tillsattes under 2015.

Svenskt Näringsliv hade fyra viktiga ingångsvärden:

- Att snedvridande straffskatter avskaffas.
- Att subventioner fasas ut för att skapa förutsättningar för en fungerande elmarknad.
- Att en öppenhet för framtidens teknik- och kostnadsutveckling bibehålls.
- Att samhällets klimatinsatser fokuseras till de sektorer där utmaningarna finns.

Fokus för Energikommissionens arbete var initialt tidshorizonten bortom 2025, men det stod snart tydligt att även tiden före 2025 behövde vara i fokus. Kärnkraftens akuta situation inför kommande investeringsbeslut äventyrade hela Sveriges elförsörjning redan före 2020. Den ramöverenskommelse som slöts i juni 2016 var välkommen och nödvändig i stora delar. För att skapa rådrum och handlingsutrymme för framtiden, och agera samhällsekonomiskt kostnadseffektivt var det nödvändigt att besluta om att ta bort effektskatten för kärnkraft, och förbättra villkoren för vattenkraften. Detta var självklara beslut då snedvridningen på elmarknaden var mycket stor när vissa kraftslag straffbeskattades – kärnkraft och vattenkraft – och andra gynnades. De två kraftslag som var tydligt missgynnade är också de som utgör basen i de svenska elsystemet. Överenskommelsen gör därför att Sverige är betydligt bättre rustat inför framtiden vad gäller elförsörjningen när de snedvridande skatterna justerats.

Det finns dock delar i överenskommelsen som Svenskt Näringsliv ser med oro på, och som även i det fullödiga betänkandet är otillräckligt konsekvensanalyserat. Detta gäller främst beslutet att förlänga och utöka elcertifikatsystemet med 18 TWh till 2030, men också det mål för energieffektivisering till 2030 som under hösten sattes till 50 %. Svenskt Näringsliv inser dock att dessa två beslut ska ses i ljuset av partipolitiska förhandlingar och kompromisser, snarare än vad som är bäst för Sverige. Det finns därmed både bra och mindre bra delar bland de 12 förslagen och 30 bedömningarna som görs i betänkandet. Vissa delar – som kanske var nödvändiga för att komma överens i det korta perspektivet - riskerar dock att skapa problem längre fram.

Mer specifika synpunkter kring de specifika förslagen ges nedan.

Energipolitikens grundpelare och mål

Svenskt Näringsliv anser att energipolitikens målsättning som bygger på de tre grundpelarna ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet är relevant och riktig. Att Sverige ska ha ett robust elsystem med hög leveranssäkerhet, låg miljöpåverkan och el till konkurrenskraftiga priser är en självklar utgångspunkt. Däremot ser Svenskt Näringsliv inte att den målsättningen med självklarhet uppfylles med de energipolitiska mål som nu satts upp.

Mål om 100 procent förnybar elproduktion

Det är inte självklart att målet om 100 procent förnybar elproduktion leder till att de grundläggande utgångspunkterna nås. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen är exempelvis central för att hitta balansen mellan försörjningstrygghet och konkurrenskraftiga kostnader. Svenskt Näringslivs syn är att det inte är politikens roll att peka ut vilka lösningar som är bäst för framtiden redan idag och det krävs därför att en framtida utveckling kan vägs in. Konsekvensanalysen i betänkandet är därutöver klart bristfällig i sin analys av hur vad 100 procent förnybar elproduktion innebär.

Mål för energieffektivisering

Det är även oklart hur målet för energieffektivisering bidrar till den grundläggande målsättningen. Att använda energi är i sig positivt och bidrar till värdeskapande, tillväxt och komfort i ett modernt samhälle. För näringslivet är det självklart att använda alla resurser effektivt, även energi – på så sätt skapas konkurrenskraft. Det som bör vara i fokus är att minimera energianvändningens negativa effekter, så som utsläpp av koldioxid. Ett mål för energieffektivisering är inte rätt verktyg då det riskerar att skapa begränsningar även för den energi som inte har några utsläpp. Energieffektivisering är positiv ur många aspekter, men det är inte tydligt vad syftet med att sätta ett mål för ökad energieffektivitet är.

Ett ambitiöst mål – oavsett målkonstruktion – riskerar att bli utmanande, beroende på ett antal olika faktorer. Vilken utveckling som antas inom olika sektorer har stor betydelse. Teknikutveckling inom transportsektorn är en sådan, där förhållandet mellan biodrivmedel och elektrifiering kommer att få mycket stor inverkan på mängden tillförd energi i sektorn. Om biodrivmedel ersätter bensin och diesel i transportsektorn, minskar sektorns energieffektivitet, vilket gör det svårare att nå målet. Om det däremot blir el som primärt ersätter bensin och diesel blir målet enklare att nå.

Det är mycket oklart på vilka grunder som nivån på energieffektiviseringsmålet fastslagits. Det underlag och de beräkningar som målet baseras på har inte offentliggjorts, varför det är mycket svårt att bedöma eller kommentera de antaganden som gjorts. Detta innebär således

också att de eventuella konsekvensanalyser som gjorts i samband med att målet beslutades politiskt inte heller finns tillgängliga och därför inte kan kommenteras.

Det är dock positivt att målet definierats som ett intensitetsmål, det vill säga som tillförd energi i relation med BNP. På så vis undviks ett absolut tak på energianvändningen, vilket hade kunnat bli direkt skadligt för svensk ekonomi och tillväxt. Dock skapas ändå ett "tak" utifrån den BNP som Sverige kommer att ha år 2030. Den största osäkerheten i målet ligger också i BNP-tillväxten. Troligtvis är det beslutade målet baserat på en antagen BNP-tillväxt på 2 procent per år, vilket betyder att den tillförda mängden energi år 2030 inom ramen för målet kan vara drygt 450 TWh. Det kan jämföras med den tillförda energin 2014, som var 533 TWh. Målet representerar därmed en minskning av den tillförda energin till Sverige med ca 80 TWh

Att förutspå den ekonomiska tillväxten på så lång sikt är inte enkelt, samtidigt som den är högst central i målets konstruktion. Beroende på om man tror låg- eller hög tillväxt, d.v.s. 1,5 procent eller 2,5 procents tillväxt, så är skillnaden i tillförd energi 70 TWh. Det motsvarar hela Sveriges vattenkraft. En hög tillväxt är positiv av många skäl och en viktig slutsats blir därför att tillväxtestimulerande reformer kommer att vara av central betydelse för att nå målet för energieffektivitet.

De eventuella styrmedel som införs för att nå målet måste baseras på vad som är kostnadseffektivt. Åtgärder som tvingas fram till en dyr kostnad kan tvärt om riskera konkurrenskraften. Det som behövs nu är positiva stimulanser och incitament för att stimulera ökad energieffektivitet. Det är därför bra att politikerna lämnar arbetet med sektorsstrategier till myndigheter och berörda branscher. Detta får dock inte innebära att man så småningom landar i sektorspecifika mål.

Det är positivt att Energimyndigheten får i uppdrag att formulera sektorsstrategier för energieffektivisering, eftersom olika delar av samhället har mycket skilda förutsättningar och därmed också behöver olika incitament för ökad energieffektivisering. Sektorsavgränsningarna bör formuleras i dialog med berörda branscher och vara en del av uppdraget. Syftet med strategierna bör inte vara att fördela 2030-målet på olika samhällssektorer, just eftersom förutsättningar och tidshorisonter i olika branscher skiljer sig åt. Istället bör avsikten vara att utarbeta solida och realistiska planer som verkligen kan stimulera utvecklingen i respektive sektor. Det är också viktigt att arbetet med sektorsstrategier för energieffektivisering koordineras med andra parallella, angränsande uppdrag som Energimyndigheten har som berör olika sektorer. Detta både för att ta tillvara potentiella synergier, men också för att undvika eventuella målkonflikter.

Svenskt Näringsliv har länge efterfrågat ett nytt program för energieffektivisering i industrin. Det tidigare programmet för energieffektivisering, PFE, var ett mycket framgångsrikt incitament för energieffektivisering som visade på vinsterna med ett styrmedel som kombinerar frivillighet med ett ekonomiskt incitament och ett tydligt ansvar för företagen. Det är därför mycket positivt att ett nytt program för energieffektivisering var del av energiöverenskommelsen och också är ett av Energikommisionens 12 förslag. För att maximera vinsterna av ett sådant program bör det dock utvidgas från att bara gälla energiintensiv industri, till att åtminstone omfatta all tillverkande industri. Dessutom bör fokus ligga på alla energislag, och inte enbart el, vilket var fallet i PFE. Nyckeln för att ett nytt program ska kunna bli lika lyckat som dess föregångare är att rätt ekonomiskt incitament

identifieras, något som bör definieras i dialog med berörda aktörer, till exempel inom ramen för sektorsstrategierna som Energimyndigheten ska utarbeta.

En väl fungerande elmarknad måste vara målet

En väl fungerande elmarknad med långsiktigt konkurrenskraftiga priser är av central betydelse för hela det svenska näringslivet. Elmarknaden är också en marknad som påverkas starkt av politisk styrning. Idag styr politiken i realiteten teknikval och bestämmer i hög grad tillåtligheten av produktion genom tillståndsförfaranden liksom de ekonomiska förutsättningarna genom skatter, avgifter och subventioner.

Svenskt Näringslivs utgångspunkt är att politiken ska låta elmarknaden fungera som en marknad, så som var grundtanken. Marknadens prissättning ska vara styrande för olika energislag och framtida investeringar. Denna princip har dock aldrig tillåtits verka och idag styrs alla investeringsbeslut av subventioner. Detta skapar en osäkerhet om hur elmarknaden ska fungera långsiktigt. Den överenskommelse som nu slutits kan ses som ett första steg mot en mer välfungerande elmarknad där skadliga skatter tas bort. Nästa logiska steg måste bli att alla energislag behandlas på ett mer likvärdigt sätt. Vi förutsätter därför att elcertifikatsystemet fasas ut på sikt. Svenskt Näringsliv delar Energikommissionens bedömning att det inte finns några skäl i det korta perspektivet att ändra den befintliga elmarknadsmodellen.

Elcertifikatsystemet bör fasas ut

Svenskt Näringsliv anser principiellt att subventioner bör användas med stor försiktighet, under en begränsad tid och fasas ut när de inte längre fyller någon funktion, för att kunna skapa effektiva och mer väl-fungerande marknader i ett längre perspektiv. Syftet med stöd bör primärt vara att stötta utvecklingen av ny, ännu inte konkurrenskraftig teknologi, eller att underlätta en marknadsintroduktionsfas. Stöd bör därmed primärt ges till omogen teknologi under en begränsad tid, och i en sådan omfattning att de inte påverkar den normala marknadens grundfunktion.

De föreslagna subventionerna till förnybar elproduktion ska ge ytterligare 18 TWh ny elproduktion mellan 2020 och 2030. Samtidigt kommer Sverige i perioden 2020-2035 att ha en mycket god försörjningssituation av el till en samhällsekonomiskt låg kostnad. Att fortsätta subventionera ny elproduktion är samhällsekonomiskt ineffektivt, särskilt som möjligheterna till ökad export är begränsade.

De analyser som tidigare under året gjorts av exempelvis Energikommissionen visar på att landbaserad vindkraft, tillsammans med vattenkraft, har de lägsta kostnaderna för ny elproduktion. Dessa teknologier är därmed konkurrenskraftiga jämfört med andra investeringar i ny elproduktion, varför behovet av fortsatt stöd för dessa teknologier inte längre kvarstår.

Samhällsekonomiskt riskerar politiken därför att bli dyr, och den ökar risken för utslagning av planerbara kraftverk genom subventionernas påverkan på marknaden och elpriset. Givet att politiken nu kommit överens om ett fortsatt stödssystem – även om Svenskt Näringslivs syn är att det borde fasats ut – så är det viktigt att detta anpassas så att det stör elmarknaden så lite som möjligt. Det gäller både vilken typ av produktion som får stöd, och när i tiden den

kommer in. Det är därför olyckligt att man nu i genomförandegruppen kommit överens om att det ska vara "rak" kvotkurva och inte en "baktung" kurva.

Kärnkraftens villkor

Svenskt Näringsliv välkomnar att effektskatten för kärnkraft tas bort skyndsamt över 2 år. Att ta bort effektskatten på kärnkraft var helt nödvändigt för att skapa ett handlingsutrymme för framtiden. Överenskommelsen om effektskatten skapar förutsättningar att driva kärnkraftverken vidare in i 2040-talet, vilket ger oss tid att utvärdera vilka alternativ som är samhällsekonomiskt effektiva och som ger bäst global climateffekt när de befintliga kärnkraftverken behöver ersättas på 2040-talet. Svenskt Näringsliv välkomnar också att ny kärnkraft finns med som en option för framtiden, även om logiken i detta haltar något givet det mål som samtidigt sätts om 100 procent förnybar elproduktion. Det är dock viktigt att inte stänga några dörrar till framtidens teknik- och kostnadsutveckling.

Centralt i det vidare arbetet är att övriga delar i överenskommelsen när det gäller kärnkraftens villkor genomförs skyndsamt. Svenskt Näringsliv har redan tidigare ställt sig bakom ett utökat placeringsreglemente för kärnavfallsfonden, och ser att det vore rimligt att likställa kärnavfallsfondens placeringar med de placeringar som är möjliga att göra i andra typer av långsiktig och ansvarsfulla fonder, likt pensionssystemet. Svenskt Näringsliv anser också att det vore rimligt att utöka inbetalningstiden till fonden i enlighet med de livslängder som nu planeras för de 6 yngsta kärnkraftverken. Det är därför positivt att man nu i genomförandegruppen tagit dessa steg.

Vattenkraftens villkor

Svenskt Näringsliv välkomnar att fastighetsskatten på vattenkraft normaliseras till samma nivå som övriga elproduktions- och industrianläggningar, d v s 0,5 procent. Detta är viktigt för att säkra vattenkraftens långsiktiga konkurrenskraft och att det ska finnas förutsättningar att en även fortsatt utgör en bas i Sveriges elsystem.

Svenskt Näringsliv instämmer också i behovet av att revidera reglerna för tillståndsprovningen av vattenkraften, inte minst mot bakgrund av den så kallade Weserdomen och EU kommissionens överträdelseärende mot Sverige.

Vid en sådan revidering måste man dock beakta att det svenska regelsystemet utgår från EU:s ramdirektiv för vatten som behandlar alla typer av vattenverksamheter, alltså även sådant som hamnar, broar, industrins användning av processvatten, avloppsreningsverk, markavvattningsföretag med mera. Alla ändringar som vidtas i regelsystemet får därmed konsekvenser för hela samhället.

Svenskt Näringsliv och LRF lät redan 2014, mot bakgrund av Vattenverksamhetsutredningens förslag, konsultföretaget Sweco göra en konsekvensanalys av risker och effekter för samhället vid utrivning av dammar och kraftverk samt stoppad markavvattning. Utredningen visade att även med bortseende från betydande produktionsbortfall för vattenkraften finns risker för mycket stor negativ påverkan på samhället och infrastrukturen.

Det är med andra ord en lagstiftningsmässig utmaning att förändra reglerna på området. Detta hänger starkt ihop med att Sverige vid implementeringen av Ramdirektivet för vatten

hade utgångspunkter för den legala strukturen som påverkat även grunderna för vattenförvaltningen i stort, såsom sättandet av normer, möjligheter till överklagande av beslut som kan påverka enskilda med mera.

En naturlig utgångspunkt för ett arbete med att revidera reglerna på området borde alltså vara att samverka med samhällets aktörer för att hitta en lösning som inte bara gör det möjligt att förenkla reglerna för omprövning av vattenkraften och garantera elproduktionens långsiktighet i Sverige utan också för att undvika stora negativa belastningar på samhället i övrigt.

Svenskt Näringsliv, som samarbetat med ett antal andra samhällsaktörer, kan härvid notera att man från Miljö- och energidepartementet valt att arbeta med förändringar i miljöbalken med ytterst liten medverkan från breda samhällssektorer som kommer att påverkas. Svenskt Näringsliv noterar också att, av det man kunnat inhämta, det inte skapas några garantier för den storskaliga vattenkraftens fortlevnad på sikt. Istället uppstår en betydande osäkerhet och riskerna för mycket negativa konsekvenser för vattenkraftsproduktionen är stora.

Om syftet med energiöverenskommelsen i denna del ska kunna uppfyllas krävs det en mycket bred ansats och delaktighet från många samhällsaktörer.

Stockholm som ovan



Maria Sunér Fleming
Enhetschef Energi, Infrastruktur och Miljö

Kontaktuppgifter:

Email: maria.suner.fleming@svensknaringsliv.se

Tel: 0733-017315