

Tankesmedjan Global Utmaning
Remissvar på Energikommissionens betänkande

Kraftsamling för framtidens energi

SOU: 2017:02

Global Utmaning - Sveriges ledande oberoende tankesmedja för hållbar utveckling, har sedan flera år ett etablerat samarbete med forskning, näringsliv och civilsamhälle genom plattformen "Nordic Action Group on Energy and Climate". Tankesmedjan har genom ett antal rapporter studerat och gett förslag på hur klimatförändringar, energiomställning och transportsystem kan anpassas till hållbarhet och bidra till konkurrensfördelar för nordiskt näringsliv.

Energins roll, med fokus på elektrifiering, utgör en central del och var bakgrunden till seminarieserien och rapporten "Samtal om energi" som har pågått parallellt med Energikommissionens arbete. Centrala delar av detta remissvar är baserat på slutsatser från detta arbete som sammanfattats i den bilagda rapporten *Samtal om energi - utmaningar, lärdomar och förslag för Sverige*. Energikommissionens betänkande har diskuterats i tre rundabordssamtal under vårvintern 2017. Syftet med tankesmedjans remissvar är att bidra till att etablera en handlingsinriktad agenda som tar fasta på energiöverenskommelsen och som bidrar till att samhället som helhet - politik, näringsliv, forskning och civilsamhälle - förmår att inleda den transformation som är både nödvändig och önskvärd.

I betänkandet föreslås att en genomförandegrupp som kontinuerligt ska följa upp ramöverenskommelsen tillsätts. Global Utmanings remissvar tar fasta på genomförandet; berörda myndigheters arbete, de föreslagna kontrollstationerna och de kompletterande utredningar och uppföljningsarbete som kommer att krävas; de tio punkter som framförs i det följande syftar till att fungera som hållpunkter i det fortsatta genomförandearbetet.

/

Johan Hassel, vd
Arne Mogren, senior rådgivare

Johan Hassel
070-3124318
joan.hassel@globalutmaning.se

Övergripande överväganden

2015 års parlamentariskt sammansatta energikommission är ett stort politiskt framsteg. För första gången någonsin finns en bred enighet om att elförsörjningen skall baseras enbart på förnybara energikällor. Det råder också för första gången sedan 1970-talet ett brett och blocköverskridande stöd för att detta skall ske inom en 25-årsperiod räknat från 2015.

I övrigt är utredningen allmänt hållen vilket i detta skede kan vara klokt. Det kan konstateras, vilket utredningen inte närmare reflekterat över, att tidigare energiutredningar överskattat det framtida elbehovet. Elanvändningen har varit i allt väsentligt konstant sedan mitten av 1980-talet. Överkapaciteten på elproduktionen är därmed mycket stor och elpriserna låga.

De kommande investeringarna i förnybar elproduktion – vind, biomassa och sol – skall alltså växa fram under låga elpriser och stor osäkerhet om det framtida elbehovet. Dessutom skall produktion och distribution av el anpassas till en annan typ av variationer i produktion och på längre sikt även förbrukningsmönster än de som hittills förekommit. Sammantaget en helt ny situation för kunderna och de elföretag som är verksamma på den svenska elmarknaden.

Elpolitiken måste utformas därefter. Det svenska elsystemet har historiskt vuxit fram i nära samarbete mellan staten, kommuner och privat näringsliv. Staten – via Vattenfall – och svensk tillverkningsindustri har mycket framgångsrikt drivit utvecklingen tillsammans.

Sedan två decennier råder en annan princip på den svenska elmarknaden. Staten har i allt väsentligt abdikerat och begränsat sig till att försöka uppnå konkurrensneutralitet. Samtidigt har förutsättningarna för teknisk utveckling förändrats, tidigare dominerade skalfördelarna i såväl produktions- som överföringsledet. Ju större anläggningar, desto lägre styckkostnader. Ju högre spänningsnivåer, desto lägre överföringskostnader per kWh.

Framtiden kommer att vara annorlunda. Nu dominerar massproduktionens skalfördelar. Och den utvecklingen har gått och går just nu rasande fort. Vi kan inte idag överblicka kostnaden för solceller eller batterier på tiotals års sikt men allt pekar mot att den kommer att sjunka i väsentlig grad. Ju kortare produktcykler desto snabbare kostnadssänkningar. Skalfördelarna för näten förstärks med mera varierande produktions- och förbrukningsmönster men samtidigt ändrar de karaktär.

Sveriges industriella styrka ligger i att bygga system – att få många aktörer att arbeta tillsammans. Vi tror att staten nu måste återta en drivande roll och återigen söka en framåtriktad samverkan med elsektorn och tillverkningsindustrin. Lämplig myndighet, förslagsvis Svenska Kraftnät, bör ges regeringens uppdrag att driva på denna utveckling och reda ut hur ansvaret ska fördelas mellan olika funktioner och aktörer.

Vi menar också att staten måste agera offensivt för att komplettera det nationella försörjningsperspektiv som dominerat svensk energipolitik i över ett sekel med ett offensivt kretsloppsorienterat synsätt som beaktar marknadssituationen även i våra grannländer. Vi ser inga problem att kombinera de höga krav på leveranssäkerhet som svenska elkunder även fortsättningsvis måste garanteras med att utveckla Sveriges potentiellt komparativa fördelar i att leverera klimatvänligt producerad stabil elkraft till kontinenten. Detta skulle inte bara bidra till europeisk energiomställning utan även gynna Sverigebaserad industri.

10 förslag till hållpunkter i genomförandearbetet

1. Betänkandet ger en tydlig målbild, nu handlar det om att gå från ord till handling

Den blocköverskridande överenskommelse som ligger till grund för energikommissionens betänkande är ett stort och viktigt steg. För första gången på decennier finns de förutsättningar som kan ge den långsiktighet och stabilitet som framtidsinriktade satsningar kräver. Den handlingsinriktade agenda som krävs för att de uppsatta målen successivt ska kunna förverkligas återstår dock att forma.

2. Vi står inför en tredje elektrifieringsvåg - leveranssäkerhet och efterfrågefleksibilitet kommer att vara av kritisk betydelse

Elsystemet är en central resurs för att bygga ett hållbart samhälle. Sverige har goda utgångsförutsättningar; ett starkt och välutvecklat elsystem, god tillgång till förnybar energi i form av vatten, biomassa och vind.

Elen kommer att spela en än större roll i en hållbar ekonomi, ytterligare delar av energianvändningen kommer att elektrifieras för att åstadkomma effektiva och hållbara tillämpningar.

Det är inte alls orimligt att föreställa sig att ett mycket stort antal slutanvändare kommer att installera solceller och batterier. En yta motsvarande ett normalt villatak kan på årsbasis producera mer än tillräckliga mängder el för hushållet i fråga (bortsett från elvärme). En yta motsvarande ett normalt garage och dess uppfart kan på årsbasis producera tillräckligt mycket el för att driva en normal bil. Detta kommer att förändra villkor och relationer mellan leverantörer, distributörer och användare i grunden. Teknik, organisation och regelsystem måste utvecklas parallellt.

Det svenska distributions- och överföringssystemens stabilitetsegenskaper är en gemensam angelägenhet, en kollektiv nytta (public good). Stabilitet förutsätter en komplex och dynamisk samverkan mellan produktion, lagring och användning som dessutom skall ske under en över tiden föränderlig kombination av små och stora anläggningar.

Vikten av att kunna garantera leveranssäkerhet med bra lagringslösningar och förbrukningsfleksibilitet bör vara i fokus vid en energiomställning till förnybara energikällor. Det behövs en tydligare inriktning med uppsatta leveranssäkerhetsmål både på nationell och regional nivå. Samtidigt måste ansvar klaras ut och fördelas. Kraftledningarnas kapacitet inom Sverige, det nordiska systemet och till kontinenten måste utvecklas i takt med att elförsörjningen förändras. De flaskhalsar i Polen och Tyskland som gör att redan dagens kapacitet inte kan användas fullt ut måste avvecklas. Samarbete med omgivande länder är en förutsättning för att Sverige ska kunna spela en roll i en europeisk energiomställning. Sverige bör agera kraftfullt för utökad överföringskapacitet och gemensamt nyttjande av tillgängliga resurser.

3. Genomgripande förändringar kräver en politik som kombinerar klarspråk och samarbetsanda

Det som nu ligger framför oss är en transformativ förändring av energiförsörjningen. Volymtillväxt kommer inte, vilket tidigare varit fallet, att ge utrymme för investeringar i nya lösningar. Nu handlar det om att bygga om och utveckla etablerade system, att utveckla och förändra hela försörjningskedjor.

Teknikskiftet är flerdimensionellt. Från konventionell till förnybar teknik, Från en total dominans av stora styckbyggda anläggningar till standardiserade mindre enheter och kundnära applikationer. Kortare produktionscykler ger snabbare genomslag och massproducerad kundnära teknik skapar nya förutsättningar för nationell rådgivning och rationell teknikanvändning. Om de möjligheter som öppnas upp ska kunna tas tillvara krävs samordning och samarbete.

Dagens regelsystem är inte format för att hantera en omfattande omvandling utan fokuserar på konkurrensneutralitet. Ett sådant synsätt präglar även de delar av betänkandet som behandlar föreslagna åtgärder.

Det hållbara samhälle som nu börjar växa fram ställer näringslivet och politiken inför strukturella utmaningar, såväl fysiska försörjningskedjor som synsätt och förväntningar om ansvarstagande förändras i väsentlig grad.

Politiskt handlar det om att investera i framtiden, hitta en ansvarsfull balans mellan kort- och långsiktig välfärd vilket kräver uthålliga insatser, kraftfulla satsningar för att få till stånd nödvändiga investeringar och effektiva styrmedel.

För näringslivet handlar det om att bygga marknadspositioner på marknader där kraven på hållbarhet ökar över tiden.

Framsynt agerande från samhällets sida kan i väsentlig grad reducera och sprida risker för de som investerar i framtidens lösningar, därigenom skapas goda förutsättningar för framtida välfärd.

4. Kopplingar mellan sektorer är en industriell nyckel till hållbarhet

Det svenska energisystemets framtida utveckling innehåller stora möjligheter: vindkraft, solkraft, elnät, biobränslen, export, elbaserad industri samt energieffektiviseringar. Innovationsförmåga är den enskilda faktor som har störst betydelse för att skapa konkurrensfördelar. Det finns en stor potential i Sveriges resursbaserade industrier men innovationsförmågan måste stärkas och det finns behov av samarbete över traditionella organisatoriska gränser. Enskilda företag kan inte förväntas klara denna typ av omställning på egen hand. Sektorsövergripande samarbeten mellan företag från flera branscher kommer att spela en viktig roll för svenskt näringsliv, inte minst basindustri och produktion av drivmedel.

Tankemönster som bygger på tydliga sektorsindelningar måste alltså överges. Behovet av att integrera energisystemets olika delar kommer att växa över tid. De stora utmaningarna i Sverige ligger inom transporter och basindustri. Ökad systemintegration mellan el och värme ger förutsättningar för den flexibilitet som morgondagens lösningar kräver.

Att, som kommissionen, endast ange ett generellt mål för energieffektivisering ger otydliga signaler såväl beträffande ambition som möjligheter. Ambitioner att använda energin effektivare måste samordnas med behoven att öka användarflexibiliteten. Kopplingar mellan energi - industri - transporter - byggnader skapar möjligheter för ökad effektivitet sett ur ett systemperspektiv. Analysen av dessa möjligheter måste fördjupas med hänsyn tagen till de förutsättningar som Sveriges industristruktur ger.

5. Vi måste förmå lyfta blicken från kostnader till värdeskapande

Betänkandet präglas av stor försiktighet om de industriella möjligheterna och samhällets roll för att de ska tas tillvara.

Energidebatten har under lång tid präglats av analyser och jämförelser av lönsamhet inom de ramar som ges av etablerade lösningar. Om Sverige ska förmå genomföra de kraftfulla satsningar som kommer att krävas måste vi lyfta blicken från kostnader och utlägg för att i stället se till värdeskapande och potentialer. Vi måste bryta den ekonomiska reduktionismens förbannelse över framtiden utan att för den skull gå vilse i skogen av möjligheter. Dagens ekonomiska analysredskap är otillräckliga för att hantera stora, transformativa förändringar över tid. Framtida värdeskapande riskerar att kraftigt undervärderas, närliggande inkomster och kostnader dominerar.

Prisbildningen på energi i allmänhet – och på el i synnerhet – påverkas starkt av den politiska rädslan för att belasta fossila bränslen med en rimlig andel av deras klimatkostnader. Trots detta har en del hållbara teknologier och systemlösningar vuxit i konkurrenskraft. Dit hör såväl vindkraft som solkraft. Men hittillsvarande omvandlingstakt av det europeiska eller svenska energisystemet är inte tillräcklig; varken för att trygga leveranssäkerheten eller avveckla fossilberoendet.

De svenska ekonomiska styrmedlen måste bli skarpare för att långsiktigt styra omvandlingen till förmån för hållbara lösningar och skapa större utrymme för teknikutvecklingens inlärningsprocesser. En i huvudsak teknikneutral politik på detta område kan inte få innebära att man negligerar de fossilbaserade systemens klimatkonsekvenser.

6. Kvoter kombinerade med auktionsförfarande ger samhället möjlighet att peka med hela handen

I dagens situation förmår energipriserna inte att driva utvecklingen. Sett ur ett svenskt perspektiv så bestäms teknikgenomslag till stora delar av satsningar i andra delar av världen och styrs inte av marknadspriser. De som investerar i ny teknik exponeras för stora risker som dessutom är policyberoende. Upphandling av ny kapacitet genom auktionering ger såväl ökad styrbarhet som möjlighet att hantera riskexponering.

Idag används kvoter i elcertifikatssystemet (men då i kombination med löpande marknadsprisbildning). För el skulle det etablerade certifikatssystemet kunna kombineras med mera preciserade kvoter som då auktioneras ut. Kvoter kan användas mera generellt och kan även tillämpas selektivt för användarutrustning och upphandling av nya tekniska processer. Ett reformerat certifikatssystem bör således kunna gynna utvecklingen inte bara av "gammal" vindkraft utan jämväl av nya hållbara systemlösningar. Inte minst viktigt är att energiindustri samt transportsektorn kan ställas om och - i enlighet med ovan nämnda - sektorsövergripande möjligheter tas till vara.

7. Sverige måste göra upp med EU:s statsstödsregler

Vi inser att EU:s statsstödsregler kan vara ett problem. Regeringen bör analysera hur stort problemet egentligen är. Vi uppmanar regeringen att tänka kreativt snarare än formaljuridiskt - i synnerhet som gällande regelsystem i grunden aldrig var avsedda att gynna den typ av energiomvandling som nu är ett måste för hela Europa.

Statsstödsreglerna är en del av EU:s grundkonstruktion. Syftet är att förhindra medlemsländerna att gynna det inhemska näringslivet på bekostnad av övriga näringslivet i andra länder. Tyvärr har statsstödsreglerna genom rigid tillämpning och upplevda oklarheter kommit att fungera som ett hinder även för förnybara lösningar. Sverige står nu inför att bygga om energisystemet. Det är inte rimligt att statsstödsreglerna utgör ett hinder. Reglernas relevans till behovet av att peka med hela handen måste klaras ut samtidigt som Sverige med kraft måste hävda sin rådighet över att forma det framtida samhället.

8. Bioekonomins möjligheter måste tas tillvara

Sverige har en växande resurs i skogsråvara vars betydelse blir allt större i den klimatomställning vi står inför. Biomassa kan användas som konstruktionsmaterial, som råvara för kemisk industri samt, för energiändamål. Biobaserade bränslen har en viktig roll att spela, inte minst i de delar av transportsektorn som kommer att vara svåra att elektrifiera. Dit hör tunga transporter (där biobränslen kan tjäna som komplement) och flyget som på sikt kommer att ha ett stort behov av förnybart kolbaserat bränsle, i princip begränsat till biomassa. Väsentliga delar av svensk biomassaproduktion, t.ex. GROT (GRenar Och Toppar), lämpar sig mycket väl för energiomvandling. Det är således utomordentligt angeläget att den svenska energipolitiken tillvaratar de möjligheter till biomassaproduktion som barrskogsbältet på norra halvklotet erbjuder för Sverige och aktivt arbetar på europeisk nivå för att visa att biomassaanvändning inte är en del av problemet utan en del av lösningen.

Den skogsråvara som finns i Sverige och i Norden är en viktig resurs vars utveckling inte får hållas tillbaka på grund av oförmåga till kompromisser inom EU. En långsiktig handlingsplan utarbetad i samarbete med branschen och civilsamhället – med utgångspunkten i hållbart skogsbruk och ett bevarande av biologiska mångfald – skulle kunna skapa en bas för ett framsynt agerande och att räta ut frågetecken kring den förnybara resursen på Europainivå.

9. Undersök möjligheten att skapa uthållig förändringskraft genom ett regelverk för övergripande planering och uppföljning av samhällets hållbarhet

Regeringen har föreslagit en klimatlag samt en drivmedelsplikt för drivmedelsdistributörer. Ramöverenskommelsen om energi sätter ett mål om 100 procent förnybar el år 2040 och föreslår skapandet av en genomförandegrupp och former för ett kontrollstationsförfarande. Detta ger hörnstenar för att bygga ett hållbart samhälle men det finns även ett behov av att koordinera och samordna insatserna.

Energikommissionens direktiv och det arbete som genomförts har inte i tillräcklig utsträckning samordnats med andra utredningar som genomförts parallellt, först och främst gäller detta MMB. Väsentliga aspekter av energiförsörjningen har därför inte belysts full ut, exempelvis gäller detta energieffektivisering som horisontell utmaning givet framtida

systemförutsättningar. Likartade behov av samordning finns i förhållande till andra utredningar som Cirkulär ekonomi och Agenda 2030.

Det finns ett behov av ett helhetsgrepp över hållbarhetsfrågorna. En möjlighet skulle vara en övergripande hållbarhetsplan med tillhörande regelverk för uppföljning (dvs en hållbarhetslag) Hur en sådan lag skulle kunna utformas bör utredas närmare förslagsvis i form av en parlamentarisk utredning.

10. En kritisk granskning av samhällets genomförandekapacitet är nödvändig

Framväxten av ett hållbart energisystem kräver att politiken uthålligt förmår spela en medskapande roll genom att verka pådrivande, ställa krav och tänka i termer av industriella strukturer, skapa testarenor, samordna skilda typer av insatser. Detta ställer stora krav på samhällets institutionella kapacitet. Det äro dagens läge oklart om relevanta myndigheters roller och resurser är väl anpassade till dessa utmaningar. Denna fråga bör därför utredas, förslagsvis av Statskontoret.