

Datum
2017-04-18
Ert datum
2017-01-18

Dnr
2017/020
Er ref
M2017/00026/Ee

Miljö- och energidepartementet
Energienheten
103 33 STOCKHOLM

E-post: m.registrator@regeringskansliet.se,
m.remiss-energi@regeringskansliet.se

Ang. Remiss av Energikommissionens betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:02)

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) lämnar följande yttrande över rubricerat betänkande. Yttrandet är disponerat så att inledningsvis lämnas generella synpunkter på betänkandet och sedan specifika kommentarer till enskilda delar och förslag.

Generella synpunkter på betänkandet

Sveriges och EU:s energipolitik bygger på tre grundpelare – ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. För att kunna ta ställning till energipolitiska förslag krävs en prioritering mellan och inom grundpelarna.¹ En överenskommelse inom energipolitiken borde därför utgå från underlag som belyser energisystemet och relationen till grundpelarna. I utredningen saknas ett sådant underlag och prioriteringar. Utredningens förslag är därför i konflikt med varandra. Vissa förslag i utredningen syftar till att bevara låga energipriser eftersom det är en viktig konkurrens fördel för lokaliseringen av industri till Sverige. Andra förslag i utredningen syftar till att skapa en mer harmoniserad energimarknad i Europa. Denna harmonisering kommer att leda till att konkurrens fördelen med låga energipriser försvinner.

I frånvaro av underlag från Energikommissionen där prioriteringar mellan och inom grundpelarna framgår är det inte möjligt att ta ställning till förslagen i sin helhet.

Tillväxtanalys har inte kunnat ta ställning till målen om 100 procent förnybar elproduktion till år 2040 samt 50 procent effektivare energianvändning till år 2030 jämfört med 2005 är rimliga. För att kunna ta ställning till målnivåerna skulle det behövas mer underlag. Detta underlag skulle också behöva koppla effekterna från måluppfyllelse till de tre grundpelarna.

¹ Energimyndigheten (2014). 2030 – på väg mot mer hållbart energisystem. ER 2014:28.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund
Postadress
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Besöksadress
Studentplan 3, Östersund

Stockholm
Postadress
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Besöksadress
Regeringsgatan 67, 4 tr

Kontakt
010 447 44 00
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

Specifika synpunkter på enskilda förslag och bedömningar

Marknadshinder bör styra valet av styrmedel för energieffektivisering. Styrmedel för energieffektivisering bör utgå från marknadshinder som staten ska korrigera. I litteraturen konstateras att det finns många marknadshinder för energieffektivisering men att de varierar mellan olika sektorer.² En svårighet för denna form av analys är att det inte är möjligt att fastställa ambitionsnivån ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.³ Ambitionsnivån bör därför snarast handla om att minska risken för höga energipriser.⁴

Det är oklart hur de förslag som finns om energieffektivisering i utredningen motiveras utifrån ovanstående utgångspunkter.

En utredning om sektorsmål för energieffektivisering (kapitel 7.2.1)

Tillväxtanalys anser att ett uppdrag om sektorsspecifika mål för energieffektivisering behöver hantera suboptimeringsfrågor inom och mellan sektorer på ett transparent sätt, något som försvåras om det görs tillsammans med branschrepresentanter. Energikommissionen konstaterar att energimarknaden befinner sig i en förändringsfas. Nya aktörer såsom aktiva kunder och nya affärsmodeller kan leda till branschglidningar. Sektorspecifika mål baserat på dagens, inte morgondagens aktörer. Uppdraget kommer inte få ett helhetsperspektiv såvida inte konsumentperspektivet likställs med producentperspektivet från branschen. Tillväxtanalys anser därför att förslaget att utarbeta specifika effektiviseringsstrategier för de olika branscherna inte säkerställer den samhällsekonomiska effektiviteten.

Införandet av ett nytt PFE (kapitel 7.2.6)

Tillväxtanalys konstaterar att utredningen inte berör Miljöbalkens hänsynsregler, 5 kap. Miljöbalken (1998:808) i samband med förslaget om ett nytt PFE. Hänsynsreglerna i Miljöbalken borde kunna användas för att kunna uppnå liknande effekter utan problem med statsstödsregler. Det är dessutom oklart hur man ska utforma en ansvarsfull finansiering som är förenlig med statsstödsreglerna när man riktar sig till enskilda aktörer, vilket Tillväxtanalys har belyst i rapporten PM 2016/17.⁵

En utredning kring tjänsteutvecklingen för aktiva kunder samt energieffektivisering (kapitel 7.2.6)

Tillväxtanalys anser att en utredning som syftar till att belysa enbart tjänsteutvecklingen riskerar att vara ineffektiv eftersom det kan finnas åtgärder och insatser som har större effektivitet än den som kan nås genom tjänsteutveckling. Det kan röra sig om utveckling av existerande styrmedel eller nya åtgärder och

² Jaffe & Stavins (1994); Sutherland (1996); Tietenberg (1996); deCanio (1998); Howarth m.fl. (2000).

³ Energimyndigheten (2009). Yttrande angående "Ett energieffektivare Sverige" (SOU 2008:25), "Vägen till ett energieffektivare Sverige (SOU 2008:110).

⁴ Energimyndigheten (2014). 2030 – på väg mot mer hållbart energisystem. ER 2014:28.

⁵ Strategier för att hantera EU:s statsstödsregler –fallstudier på energiområdet

insatser som syftar till att förbättra energieffektiviteten utan att handla om en tjänsteutveckling.

Energieffektivisering är av stor vikt för energisystemet. Energieffektivisering är emellertid komplext och ett medel för att uppnå många mål vilket innebär att det finns stora krav på analysen. Avsaknaden av stringens och transparens i nuvarande förslag riskerar leda till en fortsättning på senaste decenniets ryckighet kring åtgärder och insatser för energieffektivisering varför Tillväxtanalys avstyrker förslagen om:

- En utredning om sektorsmål för energieffektivisering (kapitel 7.2.1)
- Införandet av ett nytt PFE (kapitel 7.2.6)
- En utredning kring tjänsteutvecklingen för aktiva kunder samt energieffektivisering (kapitel 7.2.6)

Havsbaserad vindkraft är inte motiverat (kapitel 7.2.2)

Tillväxtanalys anser att subventioner inte bör gynna enskilda kraftslag såvida det inte finns tydliga nyttor som motiverar att specifik förnybar elproduktion premieras. Utbyggnaden av förnybar elproduktion bör ske så kostnadseffektivt som möjligt. Energimyndigheten har nyligen konstaterat att havsbaserad vindkraft inte är samhällsekonomiskt motiverat.⁶ Mot denna bakgrund avstyrks förslaget om att ta bort anslutningsavgiften för havsbaserad vindkraft.

Energiforskningen måste breddas (kapitel 7.2.9)

Vi anser att Energikommissionens förslag till fokusområden för energiforskningen bör kompletteras med några få prioriterade områden där det finns stor risk. Med rådande förslag kommer fokus bli på inkrementella förändringar, det vill säga projekt där det finns ett starkt industriellt intresse eftersom risken inte är särskilt stor. Omställningen till ett hållbart energisystem kommer dock också kräva projekt med stor risk där kommersiella aktörer idag inte engagerar sig.

Den behovsanpassade forskningsfinansieringen behöver kompletteras med statliga insatser kring mer radikala innovationer. Insatserna behöver vara inriktade på att inte bara hantera tekniska risker utan även marknadsrisker och institutionella risker. Detta ligger i linje med den kritik som vi framförde i samband med utvärderingen av energiforskningen 2015.⁷ Den kritiken går även i linje med OECD:s kritik av innovationsforskningen i Sverige.⁸

Marknadsdesignen behöver förändras (kapitel 7.2.8)

Energikommissionen gör bedömningen att det inte finns något behov att förändra marknadsdesignen idag. Tillväxtanalys delar inte denna bedömning. Dagens marknadsdesign är dåligt rustad för framtidens energisystem. Spelregler på

⁶ Energimyndigheten (2017). Havsbaserad vindkraft – En analys av samhällsekonomi och samhällspotential. ER 2017:3.

⁷ Tillväxtanalys (2015) Forskning och innovation för omställningen av energisystemet – En analys av Energimyndighetens FoU-verksamhet. Rapport 2015:08.

⁸ OECD (2016) OECD reviews of innovation policy – Sweden 2015.

elmarknaden förändras alltmer med storskalig introduktion av förnybar elproduktion, nya aktörer samt ökade möjligheter till energilagring och slutkundernas deltagande på elmarknaden. Dagens regelverk behöver utvecklas för den ökande mängden småskalig produktion och lösningar som smarta elnät medför.

Många av Energikommissionens förslag syftar till att hantera enskilda delar av dagens marknadsdesign där man ser antingen förbättringspotential eller potentiella marknadsmisslyckanden. Fortfarande är det dock för stort fokus på prissättningen av el i termer av tillförförd/förbrukad energi. I ett framtida elsystem blir effektbehov minst lika viktigt som energibehov.

Att reformera marknadsdesignen kommer att vara en tidskrävande och komplex process inte minst eftersom det saknas goda exempel. Tillväxtanalys anser att det inte räcker med att över tid föra en bred diskussion om den framtida marknadsdesignen. Arbetet med en konkretisering av den marknadsdesignen behöver påbörjas i närtid.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Vid handläggningen deltog även avdelningschefen Enrico Deiacco samt analytikerna Ilka von Dalwigk och Tobias Persson, den sistnämnda föredragande.

Sonja Daltung
Generaldirektör