

Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se
m.remisser-energi@regeringskansliet.se

Dnr M2017/00026/Ee

Vattenfall AB
Evenemangsgatan 13
16979 Solna
Sverige

Datum: 2017.04.19

Kontakt: Julia Schulz
E-post: julia.schulz@vattenfall.com

Telefon: 070 2076273

Yttrande över Energikommisionens betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:02)

Vattenfall lämnar här sitt yttrande över Energikommisionens betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:02).

Med vänlig hälsning,



Oskar Ahnfelt
Vice President Public & Regulatory Affairs
Vattenfall AB

Sammanfattning

Vattenfall ser energiöverenskommelsen som en viktig milstolpe i svensk energipolitik. Den ger förutsättningar för en stabil och långsiktig energiförsörjning i Sverige, med ökat fokus mot förnybar elproduktion. Vattenfall välkomnar att effektskatten på kärnkraft avskaffas och att fastighetsskatten för vattenkraft sänks så att Vattenfall kan göra nödvändiga säkerhetsrelaterade investeringar i kärnkraften och säkerställa en stabil övergång till ett 100 procent förnybart elsystem.

- Det är önskvärt att mål, regelverk och styrmedel utformas så att de inte motverkar eller överlappar varandra på ett sätt som leder till ineffektivitet och onödiga samhällskostnader. Vattenfall ser vissa brister och utmaningar i det föreslagna energieffektiviseringsmålet, främst relaterat till en risk för målkonflikter med t.ex. klimatmålet (inga nettoutsläpp av växthusgaser 2045).
- Vattenfall framhåller vikten av en nationell avvägningsplan med stöd i miljöbalken för att uppnå moderna miljökrav i vattenkraften samtidigt som en hög vattenkraftsproduktion kan säkerställas för att klara en effektiv omställning av det svenska elsystemet. Energikommisionen utgår ifrån att en fondlösning krävs för en sådan omställning. Vattenfall har tillsammans med den övriga vattenkraftsbranschen påbörjat en process för en etablering av en fondlösning med start i början av 2018.
- Vattenfall instämmer i bedömningen att överföringskapaciteten såväl inom Sverige som mellan Sverige och grannländerna bör ökas. Vattenfall saknar dock konkreta förslag för att förbättra förutsättningarna för att så blir fallet.
- Vattenfall delar bedömningen att byggnaders energiprestanda bör omfatta använd energi i stället för levererad (köpt) energi. Byggreglerna, inklusive plan- och byggförordningen, bör snarast ändras i enlighet med Energikommisionens rekommendation från köpt till använd energi för att maximera systemnyttan i den svenska energiförsörjningen.

Synpunkter på Energikommisionens förslag och bedömningar

7.2.1 Energipolitiska mål

Förnybar elproduktion

Vattenfall välkomnar målet om en 100 procent förnybar elproduktion år 2040. Energiöverenskommelsen ger en förutsägbarhet kring ramvillkoren i Sverige, vilket är viktigt för att kunna ta ställning till investeringar i befintlig och ny elproduktion. Det svenska elsystemet karakteriseras av hög försörjningstrygghet, konkurrenskraftiga systemkostnader och en låg klimatpåverkan. Förutsättningarna för en ökad andel förnybar elproduktion i Sverige är gynnsamma.

Vattenfall stödjer Miljömålsberedningens långsiktiga mål om noll-utsläpp av växthusgaser för Sverige till år 2045.

Det befintliga elsystemets återstående livslängd är betydande; behovet av investeringar i ny produktionskapacitet de kommande 20-30 åren är litet. Behovet av investeringar uppstår när de kvarstående kärnreaktorer når slutet av sin livslängd från cirka år 2040. Utmaningarna handlar inte bara om att få till stånd investeringar i produktionsanläggningar, utan också om att bygga ut och anpassa elnäten efter nya produktionssätt och göra det möjligt för kunderna att bli mer flexibla i sin användning av el.

Vattenfall vill mot denna bakgrund understryka att den viktiga frågan är vägen fram till en 100 procent förnybar elproduktion, eftersom de politiska vägvalen har stora samhällsekonomiska konsekvenser och det är angeläget att skapa handlingsutrymme för en kostnadseffektiv omställning. Timingen i omställningen är helt avgörande för en samhällsekonomiskt effektiv lösning.

Energieffektivisering

Vattenfall välkomnar ambitionen att värna den svenska industrins konkurrenskraft och samtidigt ta hänsyn till en växande befolkning och ekonomi, genom att knyta energieffektiviseringsmålet till BNP. Vattenfall ser samtidigt vissa brister och utmaningar i det föreslagna energieffektiviseringsmålet, främst relaterat till en risk för målkonflikter med t.ex. klimatmålet (inga nettoutsläpp av växthusgaser 2045).

Den svenska elproduktionen (vattenkraft, kärnkraft och vindkraft) sker i huvudsak utan några koldioxidutsläpp. Det gör elen till viktigt verktyg för att minska utsläpp av växthusgaser. En ökad elanvändning kan därför i vissa fall vara önskvärd i Sverige för att nå klimatmålet, men kan komma i konflikt med det föreslagna energieffektiviseringsmålet. Några exempel:

- Inom stålindustrin pågår initiativ att minska koldioxidutsläppen genom att ersätta koksen i stålframställningsprocessen med vätgas (då bildas vatten istället för koldioxid). Vätgasen framställs genom elektrolys av vatten och kräver i dag ansevära mängder el (som i Sverige produceras utan i stort sett några koldioxidutsläpp). Liknande effektivisering av industriprocesser sker även inom betongindustrin och i biobränsleraffinaderier genom elektrifiering. Vattenfalls beräkningar visar att upp till 15 procent av Sveriges totala koldioxidutsläpp skulle kunna elimineras genom elektrifiering av dessa industriprocesser. Det föreslagna energieffektiviseringsmålet riskerar att motverka denna utveckling, i konflikt med klimatmålet.
- Ur ett globalt/europeiskt perspektiv är det gynnsamt att nya energiintensiva industrier (t.ex. datacenter och batteritillverkning) etableras i Sverige för att minska klimatpåverkan. Klimatneutral och leveranssäker energiproduktion är en konkurrensfördel för Sverige. Om dessutom energiintensiv industri skulle flyttas från kontinentala Europa till Sverige, skulle detta kunna underlätta för kontinentala Europa

att dra ned på sin mest koldioxidutsläppsintensiva del av energiproduktionen och därmed främja klimatmålet ur ett EU-perspektiv. Det föreslagna svenska energieffektiviseringsmålet riskerar att motverka denna utveckling i konflikt med både klimatmål och energiöverenskommelsens krav på hänsyn till utökad industriproduktion och en växande ekonomi.

Vattenfall föreslår därför att en grundlig konsekvensanalys av energieffektiviseringsmålet snarast tas fram för att fastställa bl.a. lämplig nivå, utvärdera samhälleliga effekter och kostnader samt ge underlag för att undvika målkonflikter. Konsekvensanalysen bör vidare identifiera och slå fast behovet av undantagna grupper/sektorer.

Vattenfall föreslår vidare att energieffektiviseringsmålet regelbundet följs upp och utvärderas för att säkerställa att målet inte leder till oönskade effekter, t.ex. att elektrifieringen av industriprocesser för att minska koldioxidutsläppen försvåras, att utökad industriproduktion hämmas eller att onödiga konflikter med klimatmålet uppstår.

Vattenfall välkomnar också att Energimyndigheten ges i uppdrag att tillsammans med olika branscher ta fram sektorsstrategier för energieffektivisering, så att insatser görs där störst potential finns. Vattenfall deltar gärna i detta arbete.

7.2.2 Förnybar energi

Energikommisionen föreslår att ambitionsnivån i elcertifikatsystemet inte ska höjas för 2020 och att elcertifikatsystemet ska förlängas med ett nytt mål om 18TWh nya elcertifikat för 2030. Enligt Vattenfall hade en bättre ordning i Energikommisionens arbete att ta besluten om förnybar energi i flera steg och hålla isär frågan om mål och medel (inkl. stödsystem).

Så som tidigare framförts anser Vattenfall borde målet ha varit uttryckt i procent av elanvändningen. Därmed skulle kvoterna bli samma sak som målet. Nu måste målet i TWh räknas om till kvoter, i procent i förhållande till en prognoserad elanvändning. Eftersom elanvändningsprognosen alltid avviker ifrån det verkliga utfallet av elanvändningen måste kvoterna kontinuerligt justeras. En ordning med kvoterna som själva målet skulle ha förenklat den administrativa och politiska diskussionen om justering av kvoterna.

När väl målet beslutats och dess konsekvenser analyserats borde nästa steg ha varit att överväga vilket stödsystem som passar bäst i elmarknaden fram till 2030. En naturlig fråga i det sammanhanget hade varit vilka egenskaper den tillkommande produktionen bör ha. Energikommisionen betonar vikten av att klara den framtida effektsituationen men har inte vägt in denna iakttagelse vid valet av stödsystem. Därtill kommer frågan om hur elcertifikatsystemet kommer att fungera om kravet på öppenhet för utländsk produktion i de nationella stödsystemen införs i enlighet med EU-kommisionens förslag till nytt förnybardirektiv.

Energikommisionens förslag grundas på att elcertifikatsystemet har fungerat relativt väl, vilket skulle tala för att det enkelt låter sig förlängas. Elmarknaden har emellertid förändrats sedan elcertifikatsystemet infördes. Det finns inget behov av ny elproduktion i det medel-korta perspektivet. Däremot behövs det mer effekt på medel-kort sikt. Risken med en förlängning av elcertifikatsystemet är att alltmer el kommer att produceras vid "fel" tillfällen, vilket kommer leda till rekordlåga elpriser under icke försumbara tidsperioder och därmed ekonomiska problem för all existerande produktion inklusive existerande vindkraft.

Vattenfall har i sina remissyttranden vad gäller kontrollstationen för elcertifikatsystemet 2017 framhållit behovet av en mer förutsättningslös utredning om vilket stödsystem som skulle

passa bäst med tanke på elmarknadens utveckling och kommande EU-krav. Ett auktionsbaserat stödsystem skulle kunna vara en lösning där man över tid kan förändra kravet på den nya produktionens egenskaper, som styrbarhet, geografisk lokalisering mm vid de årliga auktionerna beroende på behovet. Ett begränsat importkrav enligt EU-kommissionens förslag skulle bli betydligt enklare att hantera i ett auktionsbaserat system jämfört med elcertifikatsystemet.

Sverige har i dag ett elöverskott som förväntas öka med den ökade ambitionen i elcertifikatsystemet på 18 TWh till 2030. Oavsett stödsystem bör utbyggnaden ske i slutet av perioden fram till 2030, vilket ger Sverige bättre förutsättningar att hålla överskottet på en hanterbar nivå. Med en fortsättning av elcertifikatsystemet är Energimyndighetens förslag om en baktung kvotkurva att föredra. Med ett auktionsbaserat system blir på motsvarande sätt volymerna små i början av perioden för att öka i slutet.

När det gäller frekvensen av justeringar av kvotkurvan i det befintliga systemet, bör de göras så snart som möjligt för att vara så små som möjligt. Om man gör justeringar sällan så ökar risken för att justeringarna blir stora och väntar man för länge tar det tid innan justeringen får inverkan på marknadspriset. Frekventa förutsägbara justeringar torde därför vara positivt. Deklarationerna genomförs 31 mars varje år. Om metoden för justering är fastlagd borde resultatet för hur kvotkurvan behöver justeras kunna vara möjlig att kommunicera i juni samma år. Justeringen skulle därmed kunna börja gälla redan från 1:a januari det kommande året. Hela justeringen kan läggas på ett år, det kommande året.

Energikommissionen föreslår att anslutningsavgiften för havsbaserad vindkraft slopas. Tanken med detta är att försöka göra havsbaserad vindkraft mer konkurrenskraftig. Det finns dock inga tecken på att detta skulle vara tillräckligt. Om det finns en politisk vilja för att åstadkomma ytterligare produktion i elområde SE 4, vore en riktad auktionsbaserad upphandling en bättre lösning inom målet om 18 TWh. Om elcertifikatsystemet ersätts med ett auktionsbaserat system vore det enkelt att inom ramen för 18 TWh anordna en auktion för havsbaserad vindkraft.

Oavsett tillkommande förändringar i Energikommissionens förslag om stöd till förnybar elproduktion till år 2030 vill Vattenfall understryka vikten av att det tidigare beslutet om ambitionsnivå för år 2020 inte ändras, och att det föreslagna målet om 18 TWh till år 2030 inte justeras uppåt.

7.2.3 Kärnkraft

Under det senaste decenniet har mycket omfattande investeringar gjorts i befintliga svenska kärnkraftsreaktorer. Det handlar om tiotals miljarder kronor som först och främst investerats i moderniseringar och livstidsförlängande åtgärder inför planerad långtidsdrift i 60 år för reaktorer som togs i bruk på 1980-talet. Den svenska kärnkraftsflottan är därmed i internationell jämförelse i mycket gott skick och kan bidra med närmast koldioxidfri produktion i närmare tre decennier till.

Samtidigt har svensk kärnkraft upplevt flera år med låg lönsamhet. Vattenfall välkomnar därför Energikommissionens förslag om stegvis borttagande av effektskatten på kärnkraft. Vidare stödjer Vattenfall de förändringar i lag och förordning som myndigheterna (Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgälden) har föreslagit gällande kärnavfallsavgiften, givet att förslaget behandlas som en helhet avseende såväl placeringsreglementet som beräknade drifttider. Ett breddat placeringsreglemente i enlighet med Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) och Riksgäldens förslag, dvs. att tillåta placeringar i företagsobligationer och aktier (upp till 40 procent) skulle på sikt bidra till att minska statens risk. När det gäller driftstiderna vore det

rimligt att beräknad drifttid är densamma som faktiskt planerad drifttid, dvs. 60 år för de reaktorer som togs i bruk på 1980-talet. Redan i sin utredning 2016 föreslog SSM, att beräknad drifttid bör vara 50 år (dvs 50 + 6 år i enlighet med förslag från SSM, Riksgälden och Kärnavfallsfonden istället som f n 40 år).

Det svenska finansieringssystemet för omhändertagande av det radioaktiva avfallet är robust, välfinansierat och utgör ett internationellt föredöme där industrin ska bära hela kostnaden för avveckling och slutförvar av radioaktivt kärnbränsle. Rollfördelningen i systemet är enligt gällande regelverk tydlig och enkel. Reaktorinnehavarna, som har ansvaret för att betala slutförvaret, beräknar kostnaderna och de osäkerheter som är förknippade med dessa. SSM granskar och lämnar förslag till regeringen som beslutar om avgifter till kärnavfallsfonden. Kärnavfallsfonden förvaltar kapitalet och var tredje år ska fonden balanseras. Ägarna till licens(reaktor)innehavarna ställer säkerheter för ännu inte inbetalda kärnavfallsavgifter, säkerheter som sedan granskas och godkänds av Riksgäldskontoret.

Energiöverenskommelsen innebär även en utökning av ansvaret för radiologiska olyckor enligt tidigare riksdagsbeslut. En höjning av försäkringsbeloppet bör dock ligga inom ramen för nu gällande atomansvarighetslagstiftning och till det belopp som är möjligt att teckna försäkring för.

7.2.4 Vattenkraft

För att uppnå moderna miljökrav för vattenkraften, samt för att upprätthålla en hög produktion och därmed kunna uppnå en ökad andel el från förnybara energikällor såsom vind- och solkraft, är en lagfäst nationell avvägning mellan miljö- och energiintressen nödvändig vid genomförande av miljöåtgärder.

Enligt HaVs- och Energimyndighetens förslag om en nationell strategi är det viktigt att en sådan plan blir juridiskt bindande för alla inblandade myndigheter och verksamhetsutövare. Enligt de två myndigheterna kan reduktionen av vattenkraftproduktionen begränsas till 2,3 procent eller 1,5 TWh samtidigt som miljökvalitetsmålet levande sjöar och vattendrag uppnås.

En nationell avvägningsplan behöver inkluderas i vattenförvaltningen för ett genomförande av miljöåtgärder och bevarande av vattenkraftens produktions- och reglerförmåga. Planen ska kunna överprövas av regeringen.

Regeringens vädjan till Vattenmyndigheterna att identifiera fler så kallade kraftigt modifierade vatten (KMV) är välkommet. Målet för KMV är god ekologisk potential (GEP). HaVs definition av GEP är däremot inte rimlig då ett krav på lågmedelvattenföring (MLQ) kommer leda till en väsentlig påverkan på vattenkraftproduktionen, i storleksordningen 20 procent vilket rimmar illa med Energikommissionens slutsatser om vattenkraftens roll. Regeringen behöver kunna pröva HaVs vägledning så att vattenmyndigheternas normsättning leder till att målet i den nationella avvägningsplanen kan uppnås.

För en möjliggjorda effektutbyggnad av den svenska vattenkraften krävs en nationell prövningsplan som också tar hänsyn till detta behov.

Vattenkraftens betydelse för regleringen av den svensk-nordiska elmarknaden får inte motverkas av ogynnsamma tariffer för transmission. Vidare måste en fortsatt effektutbyggnad vara möjlig utan fördyrande tariffer. Frågan bör utredas i särskild ordning.

I en av Energikommissionen beställda rapporter om olika produktionslags kostnader framgår att kostnaden för vattenkraften uppgår till ca 31 öre/kWh för att bland annat klara behovet att långsiktiga investeringar i vattenkraften och därmed vara "en viktig del i arbetet för att uppnå en ökad andel el från förnybara energikällor såsom vind- och solkraft". Med dagens låga elpriser är en sänkning av fastighetsskatten en nödvändighet. Fastighetsskatten består av två

delar; skattesatsen samt taxeringsvärdet. Medel-elpriset för sexårsperioden före den nya taxeringen är avgörande för taxeringsvärdet för den kommande taxeringsperioden. Taxeringsvärdet för den innevarande perioden bygger på ett elpris på 46 öre/kWh. För nästa period som börjar 2019 kommer motsvarande elpris vara ca 40 procent lägre. Energikommissionen har föreslagit att sänka skattesatsen från 2,8 procent till 0,5 procent, som för alla andra elproduktionsanläggningar. Det betyder att den samlade minskningen av fastighetsskatten beror till 60 procent av den sänkta skattesatsen och 40 procent av det förändrade taxeringsvärdet från och med 2019, en sänkning som är relaterat till vattenkraftens värde oavsett energikommissionen.

I linje med energiöverenskommelsen arbetar nu branschen med att ta fram en finansieringslösning för miljöåtgärder som ligger inom ramen för den nationella avväggningsplanen.

7.2.5 Småskalig produktion

Vattenfall stödjer förslaget om att låta utreda hur förenklingar och anpassningar kan ske av befintliga regelverk och skattelagstiftning för att underlätta för småskalig förnybar produktion och energilagring.

Befintliga regelverk och skattelagstiftning gällande småskalig produktion är krångliga, svåra att överblicka och delvis överlappande. En del lagar och regler gäller för all småskalig produktion medan andra gäller för förnybar småskalig produktion. Ytterligare ett antal gäller enbart för solel. Vissa lagar och regler riktar sig till privatpersoner medan andra riktar sig mot små- och medelstora företag. Några av subventionerna kan utnyttjas samtidigt och för samma anläggning, men inte alla. Sammanfattningsvis behöver regelverk och skattelagstiftning för småskalig produktion och energilagring förenklas och målgruppsanpassas.

Utbyggnaden av förnybar småskalig produktion kan bidra till omställningen till ett helt förnybart energisystem och kommer att vara en viktig del i designfrågorna för det nya energilandskapet. Småskalig produktion kan också öka delaktigheten i energiomställningen och därför är villaägare och småföretag viktiga aktörer. Rätt dimensionerade är dessa installationer effektiva, elen produceras där den används, den bidrar till nätnytta och befintliga tak eller redan använd mark kan tas i anspråk för installationer. Regelverken bör utformas så att de främjar utvecklingen av robusta och kostnadseffektiva småskaliga produktionslösningar.

Förnybar småskalig produktion, som vindkraft och solel, är till sin karaktär intermitterent och utbyggnaden måste beakta helheten i elsystemet och ses i sitt sammanhang tillsammans med energilagring. För de mindre lokala aktörerna är batterilagring den energilagringsform som ligger närmast tillhands. Solel korrelerar t ex dåligt med säsongsvariationen i elanvändning för normalförbrukaren i Sverige och vid en för kraftig utbyggnad riskerar Sverige att skapa fördyrande tillfällig överkapacitet. Väderberoende elproduktion behöver också en väl genomtänkt marknadsdesign för efterfrågefleksibilitet. Energilagring bör därför ingå som en naturlig del i utredningen kring regelverk och skattelagstiftning för småskalig produktion.

Subventioner för enskilda kraftslag, installationer och energilagringsformer kan kortsiktigt bidra till teknikutvecklingen av omogna tekniker, men riskerar att på längre sikt bidra till ökande kostnader och instabilitet i elsystemet. Av samma skäl är det också olämpligt att ange absoluta mål för de enskilda kraftslagen som vi har i dag. De specifika subventionerna för enskilda småskaliga energitekniker bör vara tidsbegränsade och en generell teknikneutral utbyggnad av den förnybara produktionen bör eftersträvas.

Särskilt om elektrifiering av transportsektorn

I betänkandet poängteras på flera ställen hur viktig elektrifieringen av transportsektorn är ur både ett klimat- och energieffektiviseringsperspektiv. Däremot nämns frågan enbart under kapitlet "småskalig produktion" som ett konkret förslag att utredas tillsammans med energieffektivisering, energilagring och småskalig försäljning av el.

Det pågår flera initiativ för att främja minskade utsläpp från transportsektorn där elektrifiering är en viktig lösning. Vattenfall anser dock att elektrifiering av transportsektorn är så pass viktig att frågan bör utredas fristående från utredningen om småskalig produktion. Genom elektrifiering kan flera mål nås samtidigt: koldioxidminskning, energieffektivisering, ökad produktion av småskalig förnybar el, utbyggd batterilagring, minskade lokala utsläpp av bland annat kväveoxider och partiklar, liksom minskat buller i urbana miljöer och arbetsmiljöer.

Särskilt fokus bör ligga på elektrifiering för att nå koldioxidmålen till 2030 och 2045. Utredningen bör omfatta industriprocesser, tunga transporter som bussar och lastbilar, arbetsmaskiner, fartyg och hamnar. Befintliga och nya styrmedel för att minska utsläppen från transporter behöver anpassas för olika segment som privat-, företags- och förmånsbilar. Inom företagssegmentet behövs styrmedel som ger ägandefördelar som t. ex. koldioxidifferentierad parkering och trängselskatt. Vidare behöver Bonus Malus-systemet ge minst 60 000 kr i bonus till rena elbilar för att få effekt.

7.2.6 Användning och energieffektivisering

Vattenfall delar Energikommisionens bedömning om att systemgränsen för byggnaders energiprestanda och definitionen av nära-nollenergihus bör fokusera på använd energi i stället för levererad (köpt) energi. Certifieringssystem som Miljöbyggnad Guld förstärker kraftigt byggreglernas snedvridning mellan förnybart i gemensamma lösningar som fjärrvärme och enskilda lösningar i/vid byggnaden. I dagsläget råder inte konkurrensneutralitet mellan olika uppvärmningsformer när värmepumpar i fjärrvärmesystem räknas in i byggnadens energianvändning men inte då värmepumpen försörjer bara en byggnad. Med använd energi separeras regler för byggnadens energianvändning från frågan om energitillförseln, som kan skifta många gånger under en byggnads livslängd. De historiskt omfattande offentliga investeringarna i infrastruktur för fjärrvärme värnas liksom förutsättningarna för fortsatt el från kraftvärme.

Vattenfall föreslår därför att byggreglerna, inklusive plan- och byggförordningen, snarast ändras i enlighet med Energikommisionens rekommendation från köpt till använd energi för att maximera systemnyttan i den svenska energiförsörjningen. Den nya utredningen i frågan bör utgå från Energikommisionens rekommendation.

Vattenfall är positiv till förslaget att ett PFE-liknande energieffektiviseringsprogram införs för den energiintensiva industrin, givet att man kan hitta ansvarsfull finansiering. En av fördelarna med det numera avslutade PFE var just att industrin själv avgjorde vilka energieffektiviseringsåtgärder som var mest lämpliga med hänsyn till kostnader och fortsatt, eller stärkt, internationell konkurrenskraft. Frivillighet, flexibilitet och företagsledningsengagemang är andra fördelar som ofta nämndes i samband med PFE.

Vattenfall är också positiv till att utreda eventuella hinder för energieffektivisering och tjänsteutveckling, och vilka styrmedel som kan behövas. Vattenfall är dock negativ till s.k. vita certifikat som styrmedel, dels då detta utretts vid ett flertal tidigare tillfällen och inte ansetts lämpligt för Sverige, dels då Vattenfall anser att det finns betydligt effektivare styrmedel än vita certifikat. Några exempel:

- Inom bostadssektorn är t.ex. optimering av byggreglerna för ny- och ombyggnation ett betydligt mer effektivt sätt att styra energieffektivisering än vita certifikat
- Inom transportsektorn är vita certifikat både olämpligt och onödigt. Klimatmålet kommer att vara en stark drivkraft som leder till styrmedel (baserat på koldioxidreduktion) som är betydligt mer effektiva än vita certifikat.
- Inom den energieffektiva industrin visade sig PFE vara ett verkningsfullt styrmedel. Ett liknande program skulle kunna användas för att komma åt den energieffektiviseringspotential som finns inom sektorn på ett effektivare sätt än vita certifikat.

I avsnittet ”småskalig produktion” föreslås en utredning om hur regelverket kan underlättas för nya produkter och tjänster inom energieffektivisering, tillsammans med energilagring, småskalig försäljning av el samt elektrifiering av transportsektorn. Vattenfall anser dock att energieffektivisering bör utredas fristående från småskalig produktion och sammanhållet med utredningen om marknadshinder och styrmedel.

Vattenfall föreslår därför att det görs en enda sammanhållen och fristående utredning om energieffektivisering som fokuserar både på marknadshinder och styrmedel, likväl som på hur en marknad för nya produkter och tjänster inom energieffektivisering kan främjas genom bl.a. förenklingar av regelverk och skattelagstiftning.

7.2.7 Överföring

Transmissionssystemet spelar en avgörande roll. Transmissionskapacitet verkar stabiliserande och stärker därmed den ekonomiska uthålligheten samt fysiska leveranssäkerheten. Kostnaden av transmissionsnät är även en väldigt liten del av slutkundens totalkostnad. Vattenfall välkomnar således Energikommisionens slutsatser att överföringskapaciteten inom Sverige ska öka och att överföringskapaciteten mellan Sverige och grannländerna ska öka, men Vattenfall saknar samtidigt konkreta förslag för att säkerställa att så verkligen blir fallet.

Samtidigt som Energikommisionen slår fast att överföringskapaciteten ska öka är stora delar av de svenska stamnätet runt 60 år gammalt och i behov av omfattande reinvesteringar. Svenska kraftnät har kommunicerat en översiktlig plan om hur stora delar av det svenska stamnätet stegvis ska ersättas. Detta är väldigt omfattande projekt och utgör en betydande utmaning för Svenska kraftnät och det är enligt vår syn en överhängande risk att det blir övermäktigt att samtidigt öka överföringskapaciteten. Detta måste tas i beaktande i relaterade beslut om omställningstakt och tajmingen för utbyggnad av förnybar energi.

En konkret förslag på nytt regelverk, som dessutom skulle bidra till att frigöra resurser hos Svenska kraftnät för att utveckla det inhemska stamnätet, skulle vara att möjliggöra så kallade tredjepartsfinansierade förbindelser (”merchant links”) som ett komplement till utvecklingen av mellanlandsförbindelser. Den här typen av tredjepartsfinansierade projekt har redan en separat artikel i det gemensamma EU-regelverket och kan således införlivas i den gemensamma elmarknaden utan större förändringar av de svenska regelverket. Med dagens europeiska marknadskoppling garanteras dessutom att en ”merchant link” ger samma kundnytta som ett jämförbart TSO-utvecklat projekt, helt i elkonsumenternas intresse. Vattenfall föreslår därför att ellagen ändras för att möjliggöra utvecklingen av ”merchant links” från Sverige, i enlighet med artikel 17 i elmarknadsförordningen 714/2009/EC.

7.2.8 Elmarknadens utveckling

Elmarknaden står inför en utmanande men tekniskt sett genomförbar omställning. Låga priser på kol, gas och utsläppsrätter, en stagnerande efterfrågan, i kombination med en kraftig ökning av subventionsdriven förnyelsebar energi har tillsammans skapat en situation med historiskt låga elpriser. Även efter genomförandet av energiöverenskommelsens beslut om reviderade produktionsskatter för vattenkraft och kärnkraften är utsikterna inför det närmaste decenniet en mycket pressande situation för samtliga elproducenter. Samtidigt är systemet under omvälvning, stora resurser läggs på investeringar i ny förnybar produktion, och stora delar av den befintliga förnybara och klimatvänliga elproduktionen står inför ett omfattande återinvesteringsbehov.

Att systemet nu befinner sig i en omställningsperiod innebär att även till synes mindre beslut om förändringar i regelverket "på marginalen" kan komma att få en betydande påverkan för enskilda investeringsbeslut och i förlängningen därmed påverka samhällets långsiktiga kostnader för elförsörjningen. Vattenfall vill därför uppmana beslutsfattare att sträva efter stabila lösningar med det långsiktiga perspektivet att stärka omställningens uthållighet och kostnadseffektivitet. I ljuset av detta önskar Vattenfall ge ett starkt stöd till Energikommissionens övergripande slutsats för elmarknadsutvecklingen, dvs. att det inte finns något skäl att i det korta perspektivet ändra den befintliga marknadsmodell som används i Sverige.

För att slå vakt om och förbättra marknadens möjligheter att verkligen driva en kostnadseffektiv omställning i elkunder och skattebetalares intresse finns vare sig någon "quick fix" eller "one size fits all"-lösning. Vägen mot en lyckad marknadsreform går snarare via många mindre och konsekvent genomförda åtgärder som måste ha som gemensam nämnare att de alla syftar till att stärka eller slå vakt om formeringen av korrekta prissignaler och tydliggöra kundens betalningsvilja för ett leveranssäkert system. Översiktligt kan dessa åtgärder delas upp i två huvudkategorier: dels åtgärder för att stärka prissignalens funktion, dels åtgärder för att förbättra slutkundernas möjligheter att interagera med marknaden samt reagera på marknadssignaler.

Långsiktiga investeringsbeslut behöver långsiktiga villkor

Av avgörande betydelse för den här diskussionen är att elmarknaden karaktäriseras av kapitalintensiva och därför långsiktiga investeringsbeslut. Mot denna bakgrund är energiöverenskommelsens breda uppgörelse välkommen, men det politiska stödet för regional och europisk elmarknad behöver förankras även över landsgränserna.

Vattenfall önskar understryka vikten av att Sverige arbetar aktivt för att det nordiska samarbetet på elmarknaden ges ett tydligt politiskt stöd och därigenom fördjupas ytterligare. Ett konkret förslag är att aktivt höja ambitionen för de årliga mötet mellan Nordens energiministrar genom att instifta ett nordiskt aktörsforum med det nordiska ministermötet som värd. Regeringen bör lyfta fram behovet av samordnade och tydliga politiska instruktioner till de nordiska systemansvariga att agera som en enhet och ge uppdrag åt de nordiska reglermyndigheterna att identifiera vilka institutionella förändringar som detta kräver.

Leveranssäkerhetsfrågan – utnyttja tiden för att tydliggöra kraven

Leveranssäkerhetsfrågan är ett epicentrum för dagens elmarknadsdesigndiskussion. Vattenfall delar Energikommissionens slutsats att det på kort sikt inte finns något skäl att föreslå en mer genomgripande förändring av marknadsdesignen. Genom att

energiomställningen pågår med fortsatt stöd till investeringar i förnybar elproduktion trots ett befintligt överskott i elproduktionskapacitet och med en fortsatt prispress som följd, finns det heller ingenting som tyder på att diskussionen om denna fråga kommer att upphöra.

I betänkandet redovisas inte några förslag för att trygga leveranssäkerheten i ett effektperspektiv. Vattenfall anser att en metod för att fastställa en samhällets önskade leveranssäkerhetsnivå bör antas. Energimarknadsinspektionen bör ges uppdrag att ta fram en sådan metod. Det bör vidare ankomma på Svenska kraftnät att värdera leveranssäkerhetsförmågan enligt fastslagen metod. Utvärderingen bör ske utifrån ett regionalt (nordiskt) perspektiv.

Vattenfall anser vidare att en strategisk reserv enligt nuvarande modell är en bra brygga till framtiden, som förmår hantera den ökade risken för effektbrist till följd av avvecklingen av fyra kärnkraftsblock i Sverige. Utformningen bör dock justeras med sikte på att minimera de marknadsstörande inslagen och en harmonisering av regelverket bör eftersträvas. Det är också angeläget att regeringen och myndigheter arbetar för en harmoniserad nordisk lösning för upphandling och aktivering av den strategiska reserven. Aktiveringen av reserven bör gradvis flyttas över till reglerkraftsmarknaden och aktiveras vid marknadens maxpris.

Vattenfall gör därutöver bedömningen att omställningen mot ett mer väderberoende tillförselsystem, där vind och solkraft utgör en betydligt större andel än i dag, medför att Sverige på sikt måste klara scenarier där befintlig flexibilitet plus efterfrågerespons och internationell handel inte räcker för att klara effektbalansen. Det kommer därmed krävas investeringar i ny tillförlitlig produktionskapacitet. Regeringen bör därför uppdra åt Energimarknadsinspektionen att utreda och peka ut de nödvändiga förutsättningar för att elmarknaden effektivt ska kunna allokera investeringsrisken för motsvarande nyinvesteringar mellan producenter och konsumenter

Nya tekniska lösningar kommer spela en avgörande roll – skapa förutsättningar för en dynamisk omställning

Vattenfall delar Energikommissionens bedömning att det är angeläget att skapa förutsättningar för en väl fungerande efterfrågefleksibilitet. För elmarknadens, som ytterst handlar om att upprätthålla balans mellan efterfrågad och producerad el, är det emellertid viktigt att kundernas ökade deltagande i elmarknaden inte sker på bekostnad av en av elmarknadens verkliga hörnstenar - balansansvaret. För att slutanvändare aktivt ska kunna välja vilken individuell leveranstrygghet de önskar behövs, förutom tydliga prissignaler, även tid för etablering av nya produkter och tjänster. Verktygslådan för att hantera exempelvis effektfrågan kommer med stor sannolikhet att se olika ut beroende på om tidsperspektivet är 2030 eller 2050. Beslutsfattare och myndigheter bör därför avstå från att redan i dag lyfta fram vinnande tekniker, utan i stället arbeta aktivt med att stärka ramvillkoren för att skapa balans mellan utbud och efterfrågan och möjliggöra en gradvis framväxt av nya kundkontrakt och tekniska tillämpningar.

Enligt Vattenfall bör all produktion, förbrukning och aggregering av efterfrågan ha ett tydligt ekonomiskt balansansvar. För att ge incitament och tydliga signaler om värdet på flexibilitet bör alla handlade produkter för att hantera frekvensen samt kostnaden för orsakade obalanser prissättas med marginalpris.

Det bör även införas separata marknader eller ersättningsformer för systemnyttiga funktioner såsom svängmassa och spänningsstabilitet. Det är också angeläget att stärka förutsättningarna för en väl fungerande handel med flexibilitet och balanskraft, t.ex. genom att

harmonisera prissättning med norra Europa och införa 15 minuters avräkningsperioder för handel med balanskraft. Vidare bör det införas en avslutande auktion på elbas.

Kostnaden för inmatning på stamnätet bör harmoniseras med Europa – dagens struktur riskerar annars verka kontraproduktivt

Dagens inmatningsavgifter för produktion snedvrider incitamenten för ökad flexibilitet. Eftersom reglerförmåga och flexibilitet förväntas stiga i värde är det angeläget att redan idag säkerställa att avgifter och skatter ger rätt incitament. I dagsläget betalar svensk elproduktion en inmatningskostnad till Svenska kraftnät vilket medför en extra investeringskostnad för eventuell ökning av reglerförmågan eller flexibiliteten i anläggningar. Detta kommer på marginalen påverka kapacitetsutvecklingen när den svenska vattenkraften genomgår förnyelseinvesteringar. Eftersom kostnaden är generellt högre än övriga Europa utgör det även en konkurrensnackdel på den europeiska marknaden för el. Vattenfall har förståelse för att fördelningen av stamnätets avgifter är föremål för diskussion, men önskar i det sammanhanget påtala att det är systemets långsiktiga kostnader som avgör kundens totala kostnader för el.

Vattenfall anser därför att de svenska stamnätsavgifterna avseende effekt och för produktion utan dröjsmål bör harmoniseras med Kontinentaleuropa och gradvis fasas ut.