

2025-08-07
KN2025/01566

Klimat- och näringslivsdepartementet

Statens energimyndighet
Box 310
631 04 Eskilstuna

Uppdrag till Statens energimyndighet att genomföra och föreslå åtgärder för att stärka fjärr- och kraftvärmen

Regeringens beslut

Regeringen ger Statens energimyndighet (Energimyndigheten) i uppdrag att genomföra och ta fram förslag på åtgärder för att stärka och värna fjärrvärmen och kraftvärmen i Sverige. Arbetet ska omfatta fyra delar.

Energimyndigheten ska

1. analysera konsekvenser för elsystemets kapacitet, effektsituation och energiförsörjning i ett scenario med en kraftig minskning av fjärrvärmeleveranserna och andelen bibränslen i fjärr- och kraftvärmen till 2050,
2. kvantifiera och kommunicera nyttan av fjärrvärmen för elsystemet, lokalt och regionalt, inklusive ur ett energiberedskapsperspektiv, och bedöma hur denna information kan användas i regional och kommunal energiplanering och i frivilliga dialoger mellan fjärrvärmeföretag och elnätbolag om ersättning för nyttan,
3. analysera hinder som begränsar tillgången på hållbara skogsbränslen för el- och värmeproduktion och föreslå lämpliga åtgärder för att öka tillgången av sådana hållbara skogsbränslen,
4. utvärdera hur fossila utsläpp från fjärrvärme redovisas av företag i hållbarhetsredovisningar eller andra redovisningar, analysera huruvida och i så fall på vilket sätt redovisningen av utsläpp kopplade till fjärrvärme, med särskilt fokus på avfallsbaserad värme, kan utvecklas inom ramen för gällande regler och principer för hur utsläpp från en produkts eller tjänsts livscykel ska allokeras.

Energimyndigheten ska när uppdraget utförs inhämta synpunkter från berörda aktörer, som representerar både producenter och konsumenter av fjärr- och kraftvärme. Vidare ska Energimyndigheten vid genomförandet av olika delar av uppdraget föra dialog med andra myndigheter enligt följande.

- Del 1 och 2: Energimyndigheten ska i de delar som rör elmarknadens funktion och elsystemanalyser inhämta synpunkter från Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) och Energimarknadsinspektionen.
- Del 3: Energimyndigheten ska inhämta synpunkter från Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet och Naturvårdsverket.
- Del 4: När det gäller den del av uppdraget som har betydelse för hur utsläppen från avfallsgenererad fjärrvärme ska bokföras ska Energimyndigheten inhämta synpunkter från Naturvårdsverket.

Energimyndigheten ska löpande informera Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) om hur arbetet fortskrider.

Om Energimyndigheten lämnar förslag på nya åtgärder ska myndigheten analysera och ta ställning till hur förslaget förhåller sig till EU-rätten och bestämmelserna om statsstöd. Eventuella förslag på nya åtgärder ska åtföljas av en konsekvensutredning.

Energimyndigheten ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslagen och eventuella ökade kostnader för staten. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

För uppdraget tilldelas Energimyndigheten 1 000 000 kronor under 2025 som ska redovisas mot det under utgiftsområde 21 Energi för budgetåret 2025 uppförda anslaget 1:5 *Energiplanering*, anslagsposten 2 Energiplanering.

Energimyndigheten ska senast den 15 augusti 2026 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet).

Närmare om uppdraget

Enligt Energimyndighetens långsiktiga scenarier (ER 2025:13) minskar användningen av biobränslen för kraftvärme och fjärrvärme med mellan 68 och 86 procent fram mot 2050. Samtidigt minskar de totala fjärrvärmeleveranserna stort i alla scenarier. Detta kan medföra utmaningar på lokal och regional nivå för el- och värmeförsörjningen.

Del 1 av uppdraget syftar till att analysera konsekvenserna av en sådan utveckling för el- och energiförsörjningen nationellt såväl som regionalt och lokalt och i förlängningen uppnåendet av energi-, miljö- och klimatpolitiska mål. Analysen ska belysa möjliga effekter för olika typer av fjärrvärmesystem med olika förutsättningar avseende bl.a. produktionsmix, konkurrenssituation och lokalisering. Analysen ska belysa om vissa typer av fjärrvärmesystem helt eller delvis kan komma att läggas ned och vilka konsekvenser det i så fall kan få lokalt och regionalt.

Del 2 ska komplettera del 1 och ska värdera och kvantifiera nyttan av fjärrvärmesystemen för elsystemet lokalt och regionalt, inklusive ur ett energiberedskapsperspektiv. Syftet är att ta fram och tillämpa en metod för att bl.a. uppskatta den indirekta nyttan för elnätet som fjärr- och kraftvärmesystem bidrar med genom att minska behovet av tillförd el och tillgänglig eleffekt för alternativa uppvärmningssätt. En sådan metod för beräkning av indirekt nätnytta skulle kunna användas av kommuner och regioner vid regional och lokal energiplanering eller som underlag till eventuella samarbeten mellan fjärrvärmeföretag och elnätsbolag om ersättning för nytta.

Del 3 syftar till att ta vidare förslag i Energimyndighetens fjärrvärme- och kraftvärmestrategi (ER 2023:27) för att möjliggöra ett ökat uttag av grot och sly. Energimyndigheten ska analysera hinder och lösningar för att en större andel av potentialen för skogsbiobränslen tillgängliggörs för marknaden och föreslå lämpliga åtgärder. De bedömningar som gjorts av Skogsstyrelsen har pekat på ett utrymme att öka uttaget av grot för energiändamål från skogen med ytterligare 15 terawattimmar (TWh) från dagens 9 TWh. Skogforsk har uppskattat en potential på 5–10 TWh/år outnyttjad sly från vägkanter. Energimyndigheten ska vid framtagandet av förslag beakta de hållbarhetskriterier för biobränslen som följer av lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för vissa bränslen. Utan att påverka bedömningen bör effekter på nettoupptaget i skogen, Sveriges åtagande enligt LULUCF och konkurrensen om bioråvaror med andra sektorer bör belysas. Effekter på den biologiska mångfalden och på preciseringsav miljökvalitetsmålet Levande skogar bör också belysas.

Del 4 av uppdraget utgår från Energimyndighetens fjärrvärme- och kraftvärmestrategi (ER 2023:27). I strategin konstateras det att nuvarande miljöredovisningsprinciper för fossilt avfall inte träffar de som är ansvariga för uppkomsten av det fossila avfallet samt att fjärrvärmekunderna, som inte kan göra något åt utsläppen från den avfallsgenererade fjärrvärmen, är de som belastas med en sämre miljöredovisning.

Arbetet ska syfta till att stärka fjärrvärmens konkurrenskraft och skapa incitament att minska det fossila avfallet för de som har störst möjlighet att påverka dess uppkomst. Uppdraget ska främja en transparent och ändamålsenlig miljöinformation samt underlätta jämförbarhet mellan olika uppvärmningsalternativ.

Energimyndigheten ska inte föreslå någon ändring i fråga om vem som betalar för utsläppsrätter eller hur dessa utsläpp hanteras inom EU:s utsläppshandelssystem eller utsläppsstatistik.

Skälen för regeringens beslut

I propositionen Energipolitikens långsiktiga inriktning (prop. 2023/24:105) tydliggör regeringen den politiska inriktningen för fjärr- och kraftvärmen, som har en viktig roll att spela i energisystemet i dag och i framtiden för att gynna elektrifieringen och en trygg energiförsörjning. Flera åtgärder har redan vidtagits. Bland annat har Energimyndigheten fått i uppdrag att utreda och lämna förslag på åtgärder som staten kan vidta för att stärka leveranssäkerheten inom fjärrvärme- och kraftvärmesektorn. Regeringen bedömer dock att åtgärderna inte är tillräckliga och det nu aktuella uppdraget är en del av ett paket av åtgärder som regeringen går vidare med för att ytterligare stärka konkurrenskraften för fjärr- och kraftvärmen på kort och lång sikt.

Fjärrvärmen bidrar med att avlasta det lokala elsystemet genom ett lägre behov av el, effekt och elnät. Enligt Energimyndighetens fjärrvärme- och kraftvärmestrategi (ER 2023:27) motsvarar denna nytta indirekt ca 10 gigawatt eleffekt som skulle behövas skjutas till om fjärrvärmens fasades ut helt. Fjärrvärme har även en förmåga att lagra el som värme när elpriserna är låga och producera el genom kraftvärme när elpriserna är tillräckligt höga.

På många orter är fjärrvärmen avgörande för det lokala elsystemet, och för att den ska vara lönsam krävs en kritisk kundmassa. Om fjärrvärmekunder väljer andra värmealternativ på grund av exempelvis ökade fjärrvärmepriser,

måste fasta kostnader spridas ut på färre kunder, varvid fjärrvärmepriset stiger ytterligare, vilket kan leda till att ännu fler kunder väljer bort fjärrvärme i en negativ spiral. En sådan utveckling kan innebära stora problem lokalt sett från ett uppvärmnings-, kostnads- och eleffektperspektiv.

I Energimyndighetens långsiktiga scenarier 2025 minskar biobaserad kraftvärme och fjärrvärme kraftigt i samtliga scenarier framför allt till följd av den ökade konkurrensen om biobränslen. Användningen av biobränslen från skogsråvaror för dessa två användningsområden minskar med 68–86 procent till 2050 jämfört med 2023 i scenarierna. För fjärrvärmen handlar det om en omställning från biomassa till ökad användning av värmepumpar, elpannor, spillvärme och effektiviseringsåtgärder. Samtidigt minskar de totala fjärrvärmeleveranserna stort i alla scenarier.

Även elproduktion från kraftvärme minskar i samtliga scenarier. Elproduktionen från kraftvärmen ersätts i stället av andra kraftslag med helt andra förutsättningar och sannolikt placerad på en annan geografisk plats.

En utfasning likt den som ses i scenarierna kan medföra en eleffektproblematik lokalt och regionalt om fjärrvärmen behöver ersättas med småskaliga värmepumpar för uppvärmning. Om ett tillräckligt stort värmeunderlag försvinner från fjärrvärmen riskerar även hela fjärrvärmebolag bli olönsamma och inte kunna bära sin verksamhet. Detta har även inverkan på frågor som rör beredskap och försörjningstrygghet.

På regeringens vägnar

Ebba Busch

Björn Telenius

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM

Finansdepartementet/BA och OFA

Försvarsdepartementet/CF

Klimat- och näringslivsdepartementet/KL, BK, NM och CKS

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/BB, SPN och SMF