



Yttrande

Dnr 2017-005

6 april 2017

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

Remiss av Energikommisionens betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:02)

M2017/00026Ee

SAMMANFATTNING

Energikommisionens uppdrag har varit att ta fram underlag för en bred överenskommelse om energipolitiken med fokus på förhållandena för elförsörjningen efter år 2025-2030. Kommissionen föreslår ett mål för förnybar elproduktion och ett mål för effektivare energianvändning och lämnar en rad styrmedelsförslag och andra bedömningar. Konjunkturinstitutets (KI:s) synpunkter begränsas till förslagen om mål och styrmedel och de konsekvensanalyser som ligger till grund för förslagen. Sammanfattningsvis anser KI att:

- Mål för förnybar elproduktion och effektivare energianvändning fördyrar klimatpolitiken genom att styra hur mycket utsläppen ska minska genom energi-effektivisering respektive förnybar energi.
- Det är oklart hur ett mål om 100 procent förnybar elproduktion ska kunna göra elsystemet mer robust och stärka leveranssäkerheten.
- Energieffektiviseringsmålet bör inte uttryckas i termer av tillförd energi eftersom måluppfyllelsen därmed kommer bero på politiska beslut om kärnkraftens framtid vilket inte kan klassificeras som politik för energieffektivisering.
- Effektskattens föreslagna avveckling, för att ge kärnkraftsföretagen ökad förutsägbarhet, motverkas av den osäkerhet som det föreslagna målet om 100 procent förnybar energi innebär för kärnkraften.
- Den samhällsekonomiska kostnaden för ett förlängt och utökat elcertifikatsystem, där svenska konsumenter subventionerar elanvändningen hos hushåll och företag inom EU utan att utsläppen minskar, bör vägas mot de fördelar som kommissionen ser med utökad förnybar elproduktion.

- Det saknas samhällsekonomiska motiv till varför havsbaserad vindkraft ska gynnas särskilt genom slopade anslutningsavgifter till stamnätet.
- Det saknas övertygande argument för införandet av ett nytt program för energieffektivisering för elintensiv industri. Ett sådant program skulle inte heller främja energipolitikens kostnadseffektivitet. Vidare finns en risk att åtgärder som genomförs för att leva upp till programmets mål skulle genomförts ändå.
- Avsaknader och brister i konsekvensanalyser kommer sannolikt leda till en klimat- och energipolitik som är betydligt mer kostsam än den skulle behöva vara.

MÅL FÖR FÖRNYBAR ELPRODUKTION OCH EFFEKTIVARE ENERGIANVÄNDNING

Energikommissionen föreslår ett mål om 100 procent förnybar elproduktion år 2040. Kommissionen föreslår också ett mål om 50 procent effektivare energianvändning 2030 jämfört med 2005. Målet uttrycks i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten.

Införandet av förnybarhetsmål och energieffektiviseringsmål kan uppfattas som naturligt med tanke på den koppling som finns mellan fossil energianvändning och utsläpp av växthusgaser. Men sådana mål lägger restriktioner för styrningen mot klimatmålet, det vill säga krav på i vilken omfattning minskad energiförbrukning respektive bränslekonvertering ska användas för att uppnå klimatmålet. Båda dessa åtgärder är viktiga för att nå klimatmålet men det finns ingen anledning att exakt bestämma hur stor roll dessa ska spela. Konjunkturinstitutets analyser visar att förnybarhetsmål och energieffektiviseringsmål fördyrar klimatpolitiken. Den högre kostnaden för att ha flera mål istället för ett behöver därför kunna motiveras.

Energikommissionen motiverar målet för förnybar elproduktion med att Sverige ska ha ett robust elsystem med hög leveranssäkerhet, låg miljöpåverkan och el till konkurrenskraftiga priser. För Konjunkturinstitutet är det oklart hur leveranssäkerheten ska kunna stärkas av att hela elproduktionen blir förnybar. Kommissionen skulle också behövt tydliggöra på vilket sätt miljöpåverkan förbättras av att elproduktionen blir förnybar. Förnybara energislag har olika miljöeffekter, vissa biobränslen kan exempelvis ge större miljö- och climateffekter än deras fossila motsvarigheter. För att säkerställa att rätt biobränslen kommer in i systemet behöver styrningen förändras. Vidare innebär sektorsspecifika målsättningar, i form av mål för förnybar el, att andra billigare åtgärder (inom transportsektorn, det bredare energisystemet etc.) riskerar att förbises.

Målet för effektivare energianvändning motiveras av att ett sådant skulle stärka Sveriges konkurrenskraft, minska klimat- och miljöpåverkan samt öka försörjningstryggheten. Konjunkturinstitutet vill påpeka att i den mån målet bidrar till att utsläppen minskar för svenska aktörer inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) så leder det endast till en omfördelning av utsläppen utan någon effekt på totalen. Om utsläppen minskar inom övrigsektorn på grund av målet så ökar det sannolikt klimatpolitikens kostnader jämfört med höjningar i koldioxidskatten. Att försörjningstrygghet används som ett argument för att acceptera en merkostnad i klimatpolitiken implicerar att försörjningstryggheten kräver att användningen av fossila bränslen i Sverige minskar än snabbare än vad klimatförändringarna kräver. Vikten av försörjningstrygghet bör snarare ses i ett europeiskt perspektiv och inte föranleda ett svenskt mål. Detta om inte agendan är att på kort

sikt fasa ut kärnkraften då svenska energimål skulle kunna motiveras av energipolitiska skäl.

Energieffektiviseringsmålet föreslås uttryckas i *tillförd energi* i förhållande till BNP. Energitransmissionskommissionen hävdar att ett mål som tar sin utgångspunkt i tillförd energi är mer flexibelt jämfört med ett mål uttryckt i *slutlig energianvändning* eftersom hela energisektorn då inkluderas, även produktion och överföring. Med tillförd energi eller så kallad primär energi avses den totala inhemska energianvändningen, det vill säga slutanvänd energi, värmeförluster i energisektorn och överföringsförluster. Kärnkraften ger upphov till värmeförluster som är ca två gånger större än den el som produceras. En målformulering i termer av tillförd energi leder därmed till ologiska slutsatser rörande kapacitetsförändringar i kärnkraften. Exempelvis kommer en planerad effekthöjning i kärnkraften tvinga fram fler energieffektiviseringsåtgärder. Det borde vara tvärtom, när mer energi finns tillgängligt minskar behovet av att ransonera energianvändningen. I fallet där kärnkraftsreaktorer istället stängs ner behövs färre energieffektiviseringsåtgärder då värmeförlusterna i kraftsektorn minskar. Återigen borde det vara tvärtom. När det finns en mindre mängd energi tillgänglig för slutanvändarna är det viktigare att hushålla med energi. På samma sätt skulle en eventuell nybyggnation av kärnkraftverk för att öka försörjningsstryggheten leda till att energieffektiviseringspolitiken måste intensifieras när den inhemska kapaciteten ökar. Konjunkturinstitutet avstyrker därför en sådan målformulering eftersom måluppfyllelse kommer bero på politiska beslut om kärnkraftens framtid vilket inte kan klassificeras som politik för energieffektivisering.

På EU-nivå finns ett vägledande mål om minst 27 procent absolut minskning av tillförd energi jämfört med prognos till år 2030. Valet av målformulering är av mindre betydelse för utvecklingen av energiintensiteten på EU-nivå än det är för Sverige där kärnkraftens stora andel av elsektorn spelar roll.

KÄRNKRAFTENS ROLL FÖRBLIR OKLAR

Energitransmissionskommissionen föreslår att skatten på termisk effekt avvecklas stegvis under en tvåårsperiod med start 2017. Detta mot bakgrund av att kärnkraftsägarna 2015 beslutade om nedläggning av fyra av de tio kärnkraftsreaktorerna på grund av bristande lönsamhet. Avskaffandet av effektskatten påstås ge kärnkraftsföretagen den förutsägbarhet de behöver för att kunna fatta beslut om framtida investeringar.

Samtidigt införs en ny osäkerhet för kärnkraftens framtid genom målet om 100 procent förnybar energi. Kommissionen skriver att ”detta är ett mål och inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut”. Konjunkturinstitutet anser att det är oklart vad skrivningen innebär för kärnkraftens framtid och att formuleringen ger stort tolkningsutrymme. Målformuleringen tillsammans med ökade subventioner till förnybar energi ökar osäkerheten samt försämrar förutsättningarna för kärnkraftsföretagen.

ELCERTIFIKATSYSTEMET FÖRLÄNGS OCH UTÖKAS

Energitransmissionskommissionen föreslår att elcertifikatsystemet förlängs och utökas med 18 TWh nya elcertifikat till 2030.

Elcertifikatsystemet gynnar förnybar elproduktion på bekostnad av annan elproduktion såsom kärnkraft. Systemet säkerställer att den förnybara elproduktionen ökar på ett kostnadseffektivt sätt, men ger inga effekter på utsläppen av växthusgaser. En ambit-

ionshöjning i elcertifikatsystemet tränger undan fossil elproduktion, dels via elexport samt även via minskningar i Sverige. Koldioxidutsläppen från elproduktionen inom EU omfattas av EU ETS. Inom detta system måste utsläppen hålla sig inom en förutbestämd nivå. Detta innebär att minskade utsläpp från elproduktionen, genererade via ambitionshöjningar i elcertifikatsystemet, kommer flytta utsläppen till andra delar av EU ETS. Den ökade ambitionsnivån påverkar således inte växthusgasutsläppen inom EU men väl priset på utsläppsrätter i nedåtgående riktning. Totalt sett ökar kostnaden för att nå EU:s utsläppsmål genom att investeringar i svensk kraftproduktion ersätter billigare sätt att minska utsläppen på inom EU ETS.

En ambitionshöjning leder troligen till ökad elexport, lägre spotpris och högre elpris för kvotpliktiga konsumenter i Sverige. På marginalen kommer troligen elpriset inom EU att falla. De svenska konsumenterna kommer därmed att subventionera elanvändningen hos hushåll och företag inom EU utan att det leder till några utsläppsminskningar. Konjunkturinstitutet anser att den samhällsekonomiska kostnaden för detta bör vägas mot de fördelar som Energikommissionen anser finns med utökad förnybar elproduktion.¹

ANSLUTNINGSAVGIFTERNA FÖR HAVSBASERAD VINDKRAFT SLOPAS

Energikommissionen föreslår att anslutningsavgifterna till stamnätet för havsbaserad vindkraft för slopas. Motivet är att det skulle harmonisera med det danska och tyska systemet samt göra lokaliseringen i svenska vatten mer attraktiv. Konjunkturinstitutet anser att det saknas samhällsekonomiska skäl till varför havsbaserad vindkraft ska gynnas särskilt utöver stödet genom elcertifikatsystemet. Stöd utöver elcertifikat leder inte till någon ökning av den förnybara elproduktionen utan gör den bara dyrare. Den dyrare kraften tränger undan billigare förnybar kraft och därmed snedvrids konkurrensen inom elcertifikatsystemet.

ENERGIEFFEKTIVISERINGSPROGRAM FÖR ELINTENSIV INDUSTRI INFÖRS

Energikommissionen föreslår att ett särskilt energieffektiviseringsprogram för den elintensiva svenska industrin, motsvarande PFE, införs.

Konjunkturinstitutet anser att det saknas samhällsekonomiska motiv för ett nytt PFE-program. Tidigare program har påstått kunna åtgärda ineffektiviteter i energianvändningen som uppkommer på grund av till exempel informationsbrister inom stora företag. Forskning visar emellertid att det inte går att fastställa att PFE-företagen fokuserar mer på energifrågan eller att energifrågan får högre status i dessa företag än i företag som inte är med i PFE. Med andra ord finns det inte stöd för att PFE har kunnat korrigera för eventuella informationsmisslyckanden. Snarare är det prisökningar på energi som får industrin att ägna ökad uppmärksamhet åt energieffektivisering.

Forskningen visar även att det i första hand är företag med hög elanvändning och elintensitet som väljer att delta i PFE. Dessa företag har redan incitament att energieffektivera. Det finns därmed en risk för att åtgärder som genomförs för att leva upp till programmets mål skulle ha genomförts även utan programmet. De företag som deltar i

¹ Se Konjunkturinstitutets remissvar till Regeringskansliets promemoria ”Höjd ambitionsnivå i elcertifikatsystemet till 2020” Dnr 2015-25-3.5.1

programmet har redan ägnat mycket resurser åt energieffektivisering vilket innebär att kvarvarande åtgärder kan vara dyra jämfört med åtgärder i företag som inte deltagit. Således finns det inget stöd för att ett nytt PFE-program skulle främja kostnadseffektiviteten i energipolitiken.

HÖJD ENERGISKATT FINANSIERAR

Energikommissionen föreslår att den slopade skatten på termisk effekt och sänkningen av fastighetsskatten på vattenkraft ska ske genom en höjning av energiskatten där elintensiv industri undantas.

Konjunkturinstitutet har inga synpunkter på finansieringen av de slopade och sänkta skatterna men menar att energiskattens syften skulle behöva renodlas för att underlätta en kostnadseffektiv styrning. Energiskatten som tidigare i huvudsak syftade till att vara en inkomstkälla för staten ska numera även styra energianvändningen mot energieffektiviseringsmålet och mot förnybarhetsmålet.

KONSEKVENSANALYSERNA BRISTER

Energikommissionens förslag har bedömts var för sig vilket innebär att det saknas en sammanhängande konsekvensanalys som fångar interaktioner mellan förslagen och återverknings effekter på samhällsekonomin i stort. Det saknas därmed grund för den bedömning som energikommissionen gör att de föreslagna åtgärderna leder till en ökad samhällsekonomisk effektivitet. I flera fall anser kommissionen dessutom att förslagets effekter är ”så osäkra att det inte framstår som relevant att göra kvantitativa konsekvensanalyser” och därför är analyserna till stor del endast kvalitativa.

En osäkerhet som nämns är svårigheten att bedöma utvecklingen 25 år fram i tiden. Konjunkturinstitutet är väl medveten om att framtidsanalyser är osäkra och att många modeller har svårt att hantera stora politikförändringar. Det är trots detta bättre med en fingervisning åt rätt håll än att undvika sådana analyser, särskilt då det är stora samhällsförändringar som övervägs. Energikommissionen skulle ha tjänat på en bedömning av potentiella samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen till mål och styrmedel istället för den svepande diskussion som nu förs. När det gäller den föreslagna utbyggnaden av förnybar energi konstateras till exempel endast att ”kostnader för att integrera en ökad andel förnybar elproduktion ska ställas mot fördelar i form av ökad leveranssäkerhet och ett effektivare utnyttjande av de samlade produktionsresurserna”. Hur leveranssäkerheten ska öka med en ökad andel värderberoende elproduktion är oklart och vad som avses med effektivare utnyttjande framkommer inte. Sammantaget riskerar energikommissionens bristande konsekvensanalyser sannolikt att leda till en klimat- och energipolitik som är betydligt dyrare än vad den skulle behöva vara.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson-Brusewitz. Föredragande har varit Eva Samakovlis.

Urban Hansson-Brusewitz

Eva Samakovlis