



energi för nästa generation

SVEBIO  
Svenska Bioenergiföreningen  
/Kjell Andersson

2024-01-30

REMISSYTTRANDE

KN2023/04578

Till  
Klimat-och näringslivsdepartementet

### **Remissvar över promemoria med förslag om nya energipolitiska mål**

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade promemoria och vill framför följande:

#### *Svebios synpunkter i sammanfattning*

- Det bör inte införas ett strikt kvantitativt mål för elektrifiering av samhället. Ett sådant mål strider mot en fri marknadsutveckling och en avreglerad energi- och elmarknad som den svenska, och innebär en övergång till något av en planekonomi i energisektorn.
- Det bör inte heller införas ett leveranssäkerhetsmål för elsystemet. Staten har inte ansvar för att ge absoluta garantier för att varje tillkommande efterfrågan på el ska tillgodoses. Hur och när ny efterfrågan ska mötas måste regleras mellan Svenska kraftnät, regionala nätägare och investerare på affärsmässiga grunder och nya elanvändare måste stå för de systemkostnader som uppkommer så att dessa inte belastar övriga användare. Staten bör därför ställa krav på nätägare att alltid kunna ge ett priserbjudande till industri och konsumenter som efterfrågar tillkommande elleverans.
- De svenska energi- och klimatmålen bör utgå från de EU-mål som antagits och kommer att antas inom ramen för den gemensamma EU-politiken, senast inom Fit for 55. Det gäller i första hand det mål som antagits för växthusgasutsläpp (ESR-målet), liksom ett svenskt nationellt mål för energieffektivisering, och de mål som antagits för andel förnybar energi. Därutöver finns de av riksdagen antagna mål för 2030.
- Det är bra att Energimyndigheten får ett tydligare ansvar för övergripande nationell energiplanering. Denna planering bör dock inte utgå från fasta mål för enskilda energislag





energi för nästa generation

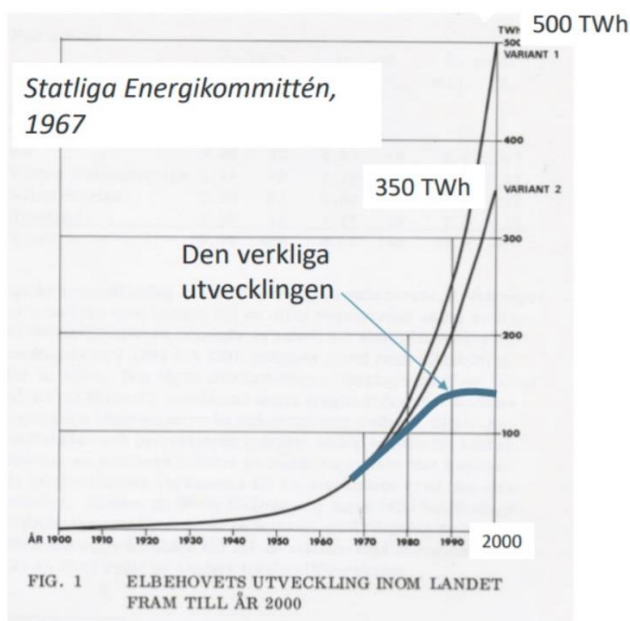
eller energibärare, utan bör grundas på principerna en fungerande fri marknad och teknikneutralitet.

- Den gröna omställningen kommer att ske genom ökad användning av olika fossilfria energislag och är inte ensidigt kopplad till elektrifiering. En kombination av elektrifiering och förnybara bränslen för industriella processer, el, värme och transporter ger den mest kostnadseffektiva omställningen.
- Biokraft kan bidra till lokal och trygg energiförsörjning, till ett stabilt elsystem och till balansering och flexibilitet. Värmeproduktionen bidrar dessutom till att avlasta elmarknaden. Det är angeläget att staten definierar de olika systemnyttor som behövs för ett väl fungerande elnät och prissätter dessa på ett riktigt sätt som leder till investeringar i ny produktion och bättre utnyttjande av befintlig kapacitet. Med en rätt prissättning av egenskaper som missgynnats av utbyggnaden av vind- och solkraft kan fler kraftslag än kärnkraft bidra till ett effektivare och bättre fungerande elnät och -produktion. Ledtiden för ny biokraft är förhållandevis kort jämfört med andra alternativ.
- Som en följd av det kritiska säkerhetspolitiska läget bör nationell och lokal försörjningstrygghet med energi prioriteras. Vi stödjer förslaget att möjliggöra ödrift i alla större tätorter för att garantera viss elförsörjning och värmeförsörjningen med fjärrvärme, även om nationella eller regionala nät slås ut.
- För att skapa stabilitet i energiplaneringen bör regeringen initiera en ny blocköverskridande energiöverenskommelse, där målet bör vara stabila, teknikneutrala och långsiktiga styrmedel som gynnar investeringar i alla lönsamma energislag. Fokus bör idag ligga på kompletterande insatser för att öka stabilitet på elmarknaden (balansering och säker tillgång på effekt) och stärker försörjningstryggheten, men undvika att fastställa kvantitativa mål för enskilda energislag eller energibärare. Diskussioner och överenskommelser om energi har vid flera år varit alldeles alltför inriktade på el och inte hela energisystemet, vilket riskerar att medföra kostsamma suboptimeringar.
- Den mycket kraftiga ökningen av elanvändningen som föreslås innebär att Sverige inte kan uppfylla sin del av det EU-gemensamma energieffektiviseringsdirektivet. Resultatet kan bli att Sverige tvingas genomföra drastiska åtgärder för att åstadkomma energieffektivisering i andra sektorer än industrin.



### **Bilaga: Historiska erfarenheter av prognoser m.m.**

Det svenska elsystemet har utvecklats språngvis. Under tiden efter andra världskriget skedde en snabb ökning både av produktion/tillförsel av el och av elanvändning. Först byggdes vattenkraften ut kraftigt, därefter viss utbyggnad av oljekondens och ett av världens per capita mest omfattande kärnkraftsprogram. De mycket stora investeringarna i ny elproduktion under 1960- och 1970-talet byggde på mycket "optimistiska" prognoser. Centrala driftsledningen, CDL, gjorde prognoser som visade på en ökad elanvändning på 7 procent per år, vilket gav fördubblade elbehov per årtionde. Den statliga Energikommittén hade en liknande prognos 1967 och räknade då med en elanvändning mellan 350 och 500 TWh år 2000.



De här prognoserna var grunden för planerna på ett 24-reaktorsprogram för utbyggnad av kärnkraft.

Detta stora investeringsprogram kom att reduceras till en utbyggnad av 12 reaktorer. Elanvändningen utvecklades inte alls i enlighet med de tidigare prognoserna, och Sverige fick ett betydande elöverskott som till stor del kom att användas för direktverkande elvärme, vilket skapade en bestående obalans i elsystemet med effektproblem under vintermånaderna. De låga elpriserna ledde till att fjärrvärmeverken inte byggdes som kraftvärmeverk för elproduktion, vilket gjorde att Sverige, till skillnad från Danmark, fick ett sämre energiutnyttjande i fjärrvärmesystemen och en sämre lokal elförsörjning i städerna.

Sedan 1986, då de tolv reaktorerna var i full drift, har elanvändningen i Sverige i stort sett legat på oförändrad nivå. Förra året, 2023, var elanvändningen den lägsta sedan 1985. De prognoser som



energi för nästa generation

gjorts under de senaste 40 åren har nästan alltid pekats på ökad elanvändning under de kommande åren, men detta har hittills inte skett.

Situationen idag liknar i mycket situationen vid slutet av 1960-talet. Planerna på mycket omfattande nyinvesteringar i elproduktion grundas på scenarier som visar på kraftigt ökade elbehov, med en mer än fördubblad elanvändning inom loppet av tjugo år. Scenarierna utgår denna gång inte från enkla matematiska antaganden om viss årlig efterfrågeökning, som i CDL-prognoserna på 1970-talet, utan från insamling av uppgifter om investeringsplaner från företag och branscher, samt vissa andra antaganden. Underlaget är därmed säkrare än för 50 år sedan, men det finns fortfarande en mycket stor osäkerhet i dessa scenarier, vilket visas av de stora osäkerhetsspann som anges i dem.

Om man under 1970-talet hade fullföljt planerna på ett 24-reaktorprogram, grundat på felaktiga prognoser, hade Sverige fått ett ohanterligt elöverskott. Det hade gett stora samhällsekonomiska förluster som fått bäras av skattebetalarna och av investerarna.

### *Dagens prognoser*

När regeringen nu föreslår ett planeringsmål på 300 TWh 2045 grundas detta på de långsiktsscenarier som tagits fram av Energimyndigheten (ER 2023:07). Dessa visar en potentiell elanvändning på 228 – 349 TWh 2045.

I den myndighetsgemensamma rapport som avlämnades till regeringen 15 december 2023 anges ett intervall på 200 – 340 TWh. Regeringen har alltså valt att lägga sig i den övre delen av det angivna intervallet när man formulerat målet för 2045. Målet 300 TWh innebär en ökning med ungefär 125 procent jämfört med elanvändningen 2023, dvs mer än en fördubbling.

Skillnaden mellan det lägre och det högre utfallet för elanvändning i scenarierna är alltså 121 TWh, nästan lika mycket som den totala elanvändningen idag och mer än dagens produktion av vattenkraft och kärnkraft. Förutom det stora kravet på ny produktionskapacitet måste mer än hälften av all befintlig kapacitet ersättas eftersom anläggningarna når sin fulla livslängd.

En analys av scenarierna visar att huvuddelen av det tillkommande elbehovet gäller industrins elanvändning, särskilt järn- och stålindustrin. Elektrifieringen av transportsektorn omfattar en mindre del av ökningen. Dessutom förväntas ökad elanvändning för batteriindustri och datalager. Den förväntade elektrifieringen är i hög grad en elektrifiering av viss tung industri och av transportsystemet. De största ökningarna av elanvändningen gäller ett fåtal mycket stora projekt. Vätgasproduktion från el står ensamt för en stor del av ökningen.

Energimyndigheten framhåller i sin scenarierapport den osäkerhet som finns och att rapporten inte ska ses som en prognos, utan att det handlar om scenarieräkningar grundade på de indata som ligger till grund för scenarierna.



energi för nästa generation

Även i promemorian betonas osäkerheten, och att utfallet särskilt beror på hur många industrisatsningar som genomförs, vilket i sin tur beror på tillgången på el till konkurrenskraftiga priser. Planerna på vätgasproduktion för järn- och stålindustrin kräver mycket stora elmängder inom relativt kort tid.

Utöver de stora investeringar som förväntas i ny elproduktion kommer det att krävas en mycket omfattande utbyggnad av kraftledningsnäten. I Svenska Kraftnäts systemutvecklingsplan anges ett investeringsbehov på 100 miljarder 2022 – 2031. Det kommer vid en utbyggnad till 300 TWh att finnas fortsatta stora investeringsbehov, även under åren efter 2031.

Man kan mot bakgrund av den stora osäkerheten se radikalt olika utfall under de kommande åren:

- Ett alternativ är att huvuddelen av de planerade industriinvesteringarna genomförs och elanvändningen fördubblas inom kort tid. Elproduktionen och nätinvesteringarna hinner inte svara upp mot ökningen och det uppstår flaskhalsar och elpriset stiger kraftigt, vilket påverkar alla elkunder.
- Ett annat alternativ är att ett antal stora projekt inte genomförs av ekonomiska och tekniska skäl, samtidigt som staten via Svenska kraftnät och genom kreditgarantier för ny elproduktion gjort stora ekonomiska åtaganden. Vi får ett överutbud av elproduktion som pressar priserna, vilket drabbar elproducenterna och konkurrerar ut andra energialternativ, samtidigt som de fasta avgifterna ökar kraftigt för alla elanvändare, samtidigt som skattebetalarna får stå för en del av förlusterna.
- Ett önskvärt tredje alternativ är att det går att åstadkomma en balanserad utveckling på marknaden som ger elpriser som tillfredsställer både producenter och användare. Det är oklart hur regeringen kommit fram till planeringsmålet 300 TWh, om det helt grundar sig på Energimyndighetens scenarier och den myndighetsgemensamma uppföljningen eller om regeringen därutöver gjort egna analyser och bedömningar. Med tanke på de mycket stora investeringsbehoven är det rimligt att regeringen presenterar bättre underlag för sin bedömning. I en sådan analys måste man också värdera riskerna för att utvecklingen skapar obalanser av de slag som vi angett ovan.

### *Ensidig syn på elektrifiering*

Promemorian har en alltför ensidig inriktning på elektrifiering som grund för det man benämner "den gröna omställningen". Elektrifiering är ett medel och el är en energibärare. De klimat- och effektiviseringsmål som antagits kan nås även med andra medel och med andra energibärare. För en kostnadseffektiv omställning kommer vi att behöva både elektrifiering och förnybara bränslen. Samma obalans mellan elektrifiering och andra åtgärder återfinns i regeringens klimathandlingsplan.





energi för nästa generation

### *Principiella invändningar mot ett planeringsmål för elsystemet*

Svebio motsätter sig införandet av ett planeringsmål på 300 TWh för elanvändning och elproduktion av följande skäl:

- Ett planeringsmål strider mot principen om fri marknad. Den svenska elmarknaden har avreglerats och utvecklingen av produktion och användning ska i en fri marknad där marknadens aktörer skapar utbud och efterfrågan. Att sätta mål för enskilda energibärare eller energislag innebär ett steg mot planekonomi.
- Ett planeringsmål enbart för el strider mot principen om teknikneutralitet, eftersom det finns även andra energibärare, både för industri, transporter och uppvärmning. Alternativet är ofta olika typer av bioenergilösningar.
- Målen för energi- och klimatpolitiken bör inskränkas till att följa de mål som angetts gemensamt inom EU och när det gäller nationella delmål gälla reduktion av miljö- och klimatpåverkande utsläpp.
- Eftersom prognoserna för elanvändningen sannolikt kommer att revideras upprepade gånger under de kommande åren är det olyckligt att låsa fast planeringen vid ett fast värde som 300 TWh.
- Planeringen mot ett alltför högt mål kan leda till stora samhällsekonomiska förluster och höga kostnader för framtida elkonsumenter och skattebetalare.

### *Leveranssäkerhetsmål*

Leveranssäkerhet är redan idag en naturlig del av Svenska kraftnäts och de regionala och lokala nätägarnas ansvar. Vi anser inte att det därutöver behövs något nationellt leveranssäkerhetsmål.

Inför stora tillkommande investeringar måste projektägarna försäkra sig om att det finns tillgång på el för projektets behov, på samma sätt som man måste ha försäkringar om tillgång på råvaror, mark och andra produktionsmedel. Staten kan inte ta ett övergripande ansvar för att varje investerare kan få tillgång till el varsomhelst och vid den tidpunkt som denne efterfrågar.

Huvudprincipen bör vara att tillkommande användare och producenter av el står för de systemkostnader som uppkommer via anslutningavgifter och riktig prissättning så att inte dessa kostnader övervältras på andra elanvändare och producenter eller på skattebetalarna.





energi för nästa generation

### *Tillämpning av energieffektiviseringsdirektivet*

Sverige har utan invändningar inom ramen för Fit for 55 ställt sig bakom energieffektiviseringsdirektivet EED där målet är att EU-länderna gemensamt ska minska energianvändningen med 11,7 procent mellan 2020 och 2030. Målet är inte fördelat mellan medlemsstaterna men varje land måste i de nationella energi- och klimatplanerna rapportera den årliga energianvändningen och visa på en vägledande utvecklingsbana fram till 2030, så att man kan uppnå det EU-gemensamma målet. Sverige har inte fått något särskilt undantag från EED.

Det gällande svenska målet för energieffektivisering är att energiintensiteten (energianvändning/BNP) ska ha förbättrats med 50 procent 2030 jämfört med 2005.

I promemorian förs ett resonemang om att det svenska energieffektiviseringsmålet behöver omprövas för att ge utrymme för den kraftigt ökade elanvändningen som regeringen bedömer önskvärd. Energimyndighetens scenarier 2023 visar att energiintensitetsmålet inte uppnås med kraftigt ökad elanvändning. Istället för 50 procent blir förbättringen 41 – 43 procent och den totala energianvändningen ökar kraftigt, både den totala energitillförseln och den totala slutliga energianvändningen. Detta är ett tydligt trendbrott jämfört med den utveckling vi haft sedan 1970.

I promemorian förs ett resonemang om att ompröva det svenska målet för energieffektivisering, men inget motsvarande resonemang om hur Sverige ska uppfylla det gemensamma EU-åtagandet. Det finns stor risk för att Sverige tvingas vidta mer drastiska och sannolikt samhällsekonomiskt kostsamma effektiviseringsåtgärder i andra sektorer än industrin för att uppfylla EU-målet.

### *Förstärkt energiplanering*

Samtidigt som vi avvisar förslagen om att införa nya mål för elanvändningsnivå och leveranssäkerhet välkomnar vi signalerna om att den nationella energiplaneringen behöver förstärkas. Även i en fri marknadsekonomi med teknikneutrala styrmedel behövs en övergripande långsiktig planering, exempelvis för att nå de fastställda EU-målen och för att garantera försörjningstrygghet i ett läge med ökade säkerhetspolitiska krav. Det som krävs är ökade resurser för samhällsekonomiska analyser och säkrare prognoser som stöd för myndigheternas arbete. Uppgiften bör i första hand ligga på Energimyndigheten.

### *Långsiktighet i energipolitiken*

Energipolitiken har under de gångna årtiondena utformats genom breda politiska överenskommelser, ofta föregångna av parlamentariska energiutredningar, t ex energikommissionerna 1976-1978, 1994-1995 och 2015-2017. Sådana energiöverenskommelser träffats i anslutning till utredningarna eller i separata uppgörelser, t ex 1990, 2009 och 2016. Dessa breda överenskommelser har skapat stabila spelregler för marknadens aktörer eftersom man litat på att de deltagande partierna står fast vid sina utfästelser i dessa överenskommelser. Tyvärr har denna långsiktighet brutits under senare år. Vi anser



energi för nästa generation

att det är angeläget att man återgår till bred förankring av de energipolitiska besluten. En sådan strategi skulle ha större värde än att fastlägga nya mål utan föregående gedigen analys och förankring.

Svenska Bioenergiföreningen

Anna Törner  
VD

**S****EBIO**