



Er ref/dnr: KN2023/04578

**Klimat- och
näringslivsdepartementet**
Energienheten
103 33 Stockholm

Stockholm, 31 januari 2024

Yttrande över promemorian *Förslag om nya energipolitiska mål*

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen motsätter sig de förslag till energipolitiska mål som föreslås i promemorian. Den energipolitiska inriktning som regeringen föreslår riskerar att leda till ett ineffektivt energisystem med mycket stor negativ miljöpåverkan.
- Planeringsmålet som föreslås i promemorian motiveras av ett scenario för det framtida energisystemet där en låg takt av effektivisering är inbyggt som antagande. Naturskyddsföreningen anser att regeringen bör fokusera på att tillvarata den enorma effektiviseringspotentialen i stället för att endast planera för en maximerad elproduktion.
- Det föreslagna planeringsmålet bör göras om till ett elektrifieringsmål och kompletteras med etappmål.
- Naturskyddsföreningen anser att det nuvarande energieffektiviseringsmålet, baserat på energiintensitet, bör ersättas av ett nytt mål för att minska energianvändningen i absoluta tal, bl.a. för att implementera EU:s fit for 55-paket.
- Om intensitetsmålet behålls bör den årliga effektiviseringstakten som minimum ökas till fyra procent (i linje med avtalet som regeringen skrev under på COP28). Det är särskilt anmärkningsvärt att regeringen föreslår en översyn av det nationella effektiviseringsmålet, vilket i värsta fall innebär att det stryks, bara veckor efter överenskommelsen de gjorde om energieffektivisering på COP28.

Specifika synpunkter

1. *Planeringsmål för elsystemet*

Regeringen föreslår i promemorian att Sverige bör planera för att möta ett elbehov om minst 300 TWh år 2045. Naturskyddsföreningen är enig om att elsystemet är avgörande för klimatomställningen och att det behöver ges förutsättningar för att möjliggöra omställningen. Däremot delar vi inte alla slutsatser som dras.

1.1 Klimatomställningen kräver en snabb elektrifiering

Naturskyddsföreningen delar regeringens bedömning att elektrifiering är av central betydelse för klimatomställningen. Genom att ersätta fossila bränslen med fossilfri elektricitet minskar utsläppen av koldioxid. Dessvärre fokuserar ett planeringsmål helt och hållet på ökad elproduktionen och missar därmed det som faktiskt minskar utsläppen, vilket är utfasningen av fossila bränslen. Naturskyddsföreningen anser därför att planeringsmålet bör omformuleras till ett elektrifieringsmål som tar fasta på just substitutionen.

1.2 Energipolitik behöver lyfta blicken från produktion och infrastruktur

Samtidigt som elektrifieringen möjliggör en nödvändig utfasning av fossila bränslen innebär en kraftigt ökad elproduktion ökad resursanvändning, exploatering av mark och vatten, effekter på biologisk mångfald och föroreningar. Därför är det viktigt att samtidigt hushålla med energi. Energipolitiken behöver därför också inkludera åtgärder som fokuserar på användningen i stället för att ensidigt fokusera på produktionen.

I sin senaste rapport rekommenderar EU:s klimatvetenskapliga råd att medlemsstaterna utformar mer ambitiös politik för att begränsa energianvändningen. Enligt rådet kan detta ge flera positiva effekter och minskar målkonflikter jämfört med nuvarande strategier som ensidigt fokuserar på att ställa om energiproduktionen¹. Ny forskning beskriver hur den svenska politiska energidebatten länge har handlat oproportionerligt mycket om hur ny energiproduktion och infrastruktur ska byggas ut².

1.3 Även mål med kortare tidshorisont behövs

Regeringen föreslår ett planeringsmål till 2045 samtidigt som många industrier väntas öka sin elförbrukning redan innan 2030. Elektrifieringsmålet, som Naturskyddsföreningen föreslår i stället för planeringsmålet, bör därför kompletteras med etappmål, förslagsvis för 2030 och 2040.

Om regeringen ändå inför ett planeringsmål föreslår Naturskyddsföreningen att det kompletteras med ett etappmål för 2030 med tanke på hur mycket av elektrifieringen som behöver ske i närtid. 2030-etappmålet måste i så fall vara i linje med EU:s FF55-paket och regeringen måste förklara hur planeringsmålet är förenligt med Energieffektiviseringsdirektivets mål för slutlig energianvändning (EED artikel 4). Naturskyddsföreningen anser det som mycket positivt att regeringen under sin ordförandeperiod i EU kunde komma i mål med FF55, där ett bindande mål nu har satts för en minskad slutlig energianvändning. Enligt Energimyndigheten är Kommissionens prognos för Sveriges bidrag till EED 287 TWh slutlig energianvändning i 2030, vilket riskerar att vara oförenligt med ett högt satt planeringsmål till 2030.

1.4 Betydande osäkerheter i scenarier över det framtida energisystemet

¹ [EU climate Advisory Board: focus on immediate implementation and continued action to achieve EU climate goals \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euipo/euipo-boards/eu-climate-advisory-board/eu-climate-advisory-board-focus-on-immediate-implementation-and-continued-action-to-achieve-eu-climate-goals)

² [Exploring sufficiency in energy policy: insights from Sweden \(tandfonline.com\)](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17513758.2019.1644444)

Regeringen lutar sig mot Energimyndighetens senaste långsiktiga scenarier över energisystemet för att motivera planeringsmålet och skriver själva att det framtida elbehovet är förknippat med osäkerheter.

Från energiscenarierna framgår det tydligt att efterfrågan och produktionen av energi utvecklas i samspel. Risken finns därför att planeringsmålet blir en självuppfyllande profetia. Förbrukningen riskerar att öka och följa den ökade produktionen, till exempel ökade direktverkande el som uppvärmning i länder som satsade på kärnkraft under 70- och 80-talet (genom låga priser och subventioner i Sverige och i Frankrike). Detta riskerar att direkt motverka ansträngningar för en bättre energieffektivitet.

Scenarier är viktiga verktyg att förstå vilka antagande leder till olika resultat, men bör inte användas som prognoser. Tvärtom ska de användas som hjälpmedel för att fatta beslut baserade på förståelse på olika vägval. Att använda Energimyndighetens scenario *Högre Elektrifiering*³ som argument för att effektivisering står i vägen för omställningen är ett cirkelresonemang. En oförändrad och fortsatt låg takt av effektivisering, som ligger under vad som krävs för att nå effektivitetsmålet, är inbyggt i scenariots antaganden. Det är således självklart att målet om energieffektivitet inte nås i scenariot, då resultaten återspeglar vilka antaganden som gjorts för att bygga modellen.

Naturskyddsföreningen välkomnar den regelbundna uppföljningen av planeringsmålet. Relevanta myndigheter bör även uppdras att:

- Ta fram flera olika scenarier över möjliga sätt att ställa om energisystemet inom de planetära gränserna. Uppdraget bör innefatta kvantifiering av scenariernas miljöpåverkan, inklusive kumulativa växthusgasutsläpp över hela omställningsperioden.
- Tillgängliggöra scenarierna för en ökad demokratisk förankring av energipolitiken och ge besluten ökad legitimitet. En inspirationskälla är franska RTE som har publicerat scenarier på en dedikerad websida, där medborgare kan visualisera ekonomiska och miljökonsekvenser av olika antaganden för användning och produktion⁴.

Några alternativa scenarier finns redan. I Energimyndighetens *Högre Effektivisering*, som infattar flera åtgärder för effektivisering, hamnar energianvändningen under de 300 TWh, som regeringen nu vill sätta som planeringsmål. Även Svenska kraftnäts scenario *Småskaligt förnybart* har en mycket lägre nivå av elanvändning⁵: 173 TWh 2045.

Vilket energisystem Sverige kommer att ha 2045 är en avgörande fråga för hur vårt samhälle ska utvecklas och kräver därför transparens. Regeringen bör ta hjälp av expertmyndigheter för att synliggöra ett brett spektrum av alternativ. Implikationer för andra sektorer måste synliggöras så att energidebatten inte förenklas till ett val av kraftslag. Om bilar blir färre och lättare, vilket rekommenderas i många studier⁶,

³ [Energimyndighetens "Scenarier över Sveriges energisystem 2023"](#)

⁴ [RTE | Futurs énergétiques 2050 | Comparateur de scénarios](#)

⁵ [Långsiktig marknadsanalys 2021 \(svk.se\)](#)

⁶ [Energy Efficiency 2023 – Analysis - IEA](#) och [2403-Convergence-corridors-Mobility.pdf \(clever-energy-scenario.eu\)](#)

minskar behovet av batterier och stål för att tillverka fordonen. Ett annat exempel är att boytans storlek påverkar behovet av mängd byggmaterial som stål och cement, men också uppvärmningsbehov. När energi sparas enligt ovan beskrivet sänks trycket på kraftproduktionen, vilket i sin tur minskar behovet av stål, koppar och andra mineraler, vilket i sin tur resulterar i ett lägre energibehov.

1.5 Energieffektivisering som "första bränsle"

Att i förväg sätta ett minimumvärde för elproduktion kan strida mot EU:s princip om "energieffektivitet först"⁷. IEA har länge förespråkat att staterna ska betrakta energieffektivisering som "första bränsle". I EU ska medlemsstaterna "säkerställa att energieffektivitetslösningar, inbegripet resurser på efterfrågesidan och systemflexibilitet, bedöms vid planerings-, policy- och större investeringsbeslut". Detta gäller för alla sektorer, alltså inte bara energisektorn, och på alla nationella, regionala och lokala nivåer.

2. Leveranssäkerhetsmål för elsystemet

Regeringen föreslår att Svenska kraftnät ska få i uppdrag att följa upp leveranssäkerhetsmålet, med motiveringen att elsystemet ska kunna leverera el där efterfrågan finns, i rätt tid och i tillräcklig mängd, i den utsträckning det är samhällsekonomiskt effektivt. Vad som är samhällsekonomiskt effektivt ger dock stort utrymme för tolkning.

2.1 Stor potential med flexibilitet som riskerar att förbli outnyttjad

Sverige har om en avsevärt lägre tillförlitlighetsnorm än andra EU-länder⁸. Normen anger hur hög risken för effektbrist får bli. Ett mål för leveranssäkerhet baserat på en så låg norm missar potentialen för mer flexibilitet i elnätet och är inte samhällsekonomiskt försvarbart. Svenska kraftnät visar att minskad energianvändning är det mest effektiva sättet för att minska risken för effektbrist⁹. Styrning av efterfrågan, även prioritering av viktiga samhällsfunktioner, bör användas så att svåra krissituationer inte ställer för tuffa krav på energisystemet.

Det är extra viktigt att leveranssäkerhetsmålet är teknikneutralt, eftersom småskalig förnybar produktion tillsammans med flexibilitet kan vara värdefulla komponenter i ett resilient elnät.

2.2 Vikten av prissignaler i ett flexibelt elsystem

I promemorian framställs prisvolatiliteten på elmarknaden som ett problem framför allt för näringslivet. Prisvolatiliteten utgör dock en utmärkt drivkraft för den efterfrågefleksibilitet som behövs i det fossilfria energisystemet. Genom efterfrågefleksibilitet kan den totala kapaciteten som behövs både från produktion och elnät minskas, vilket skapar ett betydligt billigare elsystem än ett med enorm

⁷ [Energieffektivitet och om ändring av förordning \(EU\) 2023/955 \(omarbetning\)](#)

⁸ [ACER Security of EU electricity supply 2023](#)

⁹ [Kortsiktig marknadsanalys 2022 \(svk.se\)](#)

överkapacitet alla timmar utom de med allra högst elanvändning. Energimyndigheten skriver att energipriser behöver få variera, och att det är kostnaden över tid som ska vara konkurrenskraftig¹⁰, så länge vi kan säkerställa bl.a. att prissignalerna når fram. De aktuella elintensiva industrisatsningarna har dessutom möjlighet att dra nytta av perioder när elpriserna är som lägst, i och med lagringspotentialen som vätgasen medför.

Över lag är leveranssäkerhetsmålet mycket diffust formulerat i förslaget och hänvisar till olika pågående uppdrag. Målen om ö-drift och dödnätsstart förblir otydliga utan att definiera geografiska områden.

Naturskyddsföreningen anser att indikatorerna, som ska tas fram enligt promemorian, bör ta fasta på den viktiga roll en ökad flexibilitet spelar för ett hållbart energisystem.

3. Energieffektiviseringsmål

Regeringen föreslår att Sveriges energieffektiviseringsmål bör ses över för att tydligare främja en samhällsekonomiskt effektiv användning av energi som bidrar till den gröna omställningen. Ett motsatsförhållande målas i promemorian upp mellan energieffektivisering och klimatomställning, när det i själva verket finns tydliga synergier. Naturskyddsföreningen anser att det nuvarande målet om minskad energiintensitet bör ersättas med ett mål om minskad energianvändning.

3.1 Vikten av att hushålla med energi

Naturskyddsföreningen är enig om att en effektiv energianvändning bidrar ett robust energisystem med låg påverkan på hälsa, miljö och klimat. Under de senaste två decennierna har svenska regeringar bedrivit politik som till stor del förbisett den stora potential som ligger i resurs- och energieffektivitet. I det nu liggande förslaget om nya energipolitiska mål saknar vi också ambitiösa förslag för energibesparingar och effektivisering. Samtidigt visar Energimyndigheten att många kvarstående hinder gör att även lönsamma effektiviseringsåtgärder inte alltid genomförs. En aktiv politik behövs, bland annat med skatter och styrmedel för att stimulera effektiviseringsarbetet¹¹.

De positiva effekterna av en minskad energianvändning har kartlagts av bland andra EU-kommissionen¹² och Internationella energirådet (IEA)¹³ och sträcker sig långt utanför klimat- och energiområdet. Några av effekterna är:

- Minskat behov av kritiska komponenter och mineraler för omställningen. Effektivitet är viktigt för att omställningen inte ska bromsas av flaskhalsar i redan pressade värdekedjor.
- Lägre energianvändning ökar möjligheter till energisjälvförsörjning och försörjningstrygghet, vilket är särskilt viktigt i geopolitiskt känsliga situationer.

¹⁰ [Effektiv användning av energi, effekt och resurser \(energimyndigheten.se\)](https://www.energimyndigheten.se)

¹¹ [Komplettering till 2023:7. Uppföljning av ytterligare lagstiftning i Fit for 55 - ESO - Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi](#)

¹² [Commission Recommendation on Energy Efficiency First: from principles to practice EUR-Lex - 32021H1749](#)

¹³ [Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency – Analysis - IEA](#)

- Stora ekonomiska fördelar¹⁴. IEA skriver att, för varje miljon euro som investeras i energieffektivisering, ökar BNP i snitt med ca. 1,3 miljoner euro samtidigt som sysselsättningen ökar med tio jobb.
- Minskad elanvändning är ett effektivt och snabbt sätt att sänka elpriserna. En studie inför vintern 2022-2023 visade att en fem procent lägre elförbrukning skulle resultera i 14 procent lägre priser¹⁵. Särskilt med nuvarande höga elpriser och hårt pressade hushåll borde detta göra energieffektivisering till en självklar prioritering för regeringen.
- Minskat behov av utbyggnad av elproduktion och annan infrastruktur, vilket minskar målkonflikter med både miljömål och närboende.

Energimyndigheten har nyligen visat att den tekno-ekonomiska potentialen för energieffektivisering i Sverige är minst 20 till 25 TWh el till 2030¹⁶. Detta är enbart för elanvändning och den totala potentialen är därför högre. Beteendeåtgärder kan spara 10 till 25 procent av energianvändningen i bostäder och 5 till 30 procent i lokaler. Den samhällsekonomiska potentialen bedöms vara ännu större än den tekniskt lönsamma potentialen, p.g.a. dolda nyttor. Att bortse från den enorma potentialen kan inte betraktas som en effektiv politik och kan resultera i försämrade förutsättningar för klimatomställningen.

3.2 En lägre energianvändning för att minimera påverkan på miljön

Internationellt märks en trend mot att allt oftare skilja mellan *efficiency* (effektivitet) och *sufficiency* (tillräcklighet), som introducerades i senaste IPCC-rapporten. Även IEA och Energimyndigheten lyfter potentialen för att minska energianvändningen genom beteendeförändringar. I den senaste rapporten från IPCC:s arbetsgrupp III lyfts åtgärder som riktas mot efterfrågan, som sociokulturella ändringar (bl.a. mer hållbar konsumtion) och bättre infrastruktur (bl.a. bättre kollektivtrafik och tätare städer med mindre boytor). Åtgärder för att minska förbrukningen i industrin, transporter och byggnader spelar en betydande roll för att minska behovet av mer elproduktion¹⁷.

Energimyndigheten beskriver energikrävande vanor, såsom stadsjeepar, som en statusmarkör. Normer är således av stor betydelse för en effektiv energianvändning¹⁸. Signalen som regeringen sänder med de förslagna energipolitiska målen går åt helt fel håll i det avseendet.

3.3 Ett nytt ambitiöst mål om minskad energianvändning

Det nuvarande effektiviseringsmålet, uttryckt i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten, är otillräckligt eftersom detta mål inte nödvändigtvis styr mot lägre energianvändning. Naturskyddsföreningen anser att målet bör ersättas med ett ambitiöst mål om slutlig energianvändning. För att effektiviseringen faktiskt ska leda

¹⁴ se s. 68 i rapporten ”effektiv användning av energi, effekt och resurser”

¹⁵ [Lowering prices in a hurry \(energiforsk.se\)](#)

¹⁶ [Analysera en effektivare användning av energi \(energimyndigheten.se\)](#)

¹⁷ se figur SPM6 i sektion C.10 [Summary for policy makers IPCC AR6 WG3](#)

¹⁸ se sektion 8.1.2. i rapporten ”effektiv användning av energi, effekt och resurser”

till en minskning och potentiella rekyleffekter undvikas krävs rätt utformade styrmedel¹⁹.

3.4 Energieffektivisering i det internationella klimatsamarbetet

Nya mål i EU:s EED väntas bli utmanande för Sverige. Energimyndigheten har konstaterat att "premisserna för det nya nationella energieffektiviseringsmål som är under utformning" inte är förenliga med direktivet²⁰. EU:s samarbete bygger på att medlemsstaterna efterlever kraven i lagstiftningar som de kommer överens om tillsammans. Det är oroväckande att regeringen anser att Sverige inte behöver minska sin energianvändning och därmed att ansträngningar ska göras av andra länder. Detta riskerar att underminera FF55-paketet, som var ett stort framsteg för EU:s klimatpolitik.

IEA rekommenderar att den globala energieffektiviseringstakten fördubblas från cirka två till fyra procent årligen²¹. Rekommendationen är en av de fem viktigaste som ligger till grund för IEA:s *Net-zero pathway*, som ledde till att över 100 länder, inklusive Sverige, kom överens på COP28 om att dubbla energieffektiviseringstakten²². Det är därför anmärkningsvärt att regeringen vill se över energiintensitetsmålet, vilket är just indikatorn som regeringen ställde sig bakom genom att skriva under överenskommelsen på COP28. De föreslagna förändringarna riskerar att helt underminera Sverige som trovärdig aktör på energiområdet.

3.5 Målkonflikter hotar omställningen

Regeringen är orolig för att ett energieffektiviseringsmål skulle "motverka den gröna omställningen" och målar upp en målkonflikt mellan klimatomställning och en effektivare energianvändning. Att hushålla med energi är oerhört viktigt för att minska dagens ohållbara användning av naturresurser och miljöpåverkan. Att ställa klimatet mot andra miljöfrågor är inte bara fel resonerat, utan kan också få allvarliga konsekvenser både vad gäller acceptans för omställningen och utarmning av biologisk mångfald. Klimatlösningar som undergräver möjligheten att nå andra miljömål är inga lösningar.

Det verkliga hindret för att nå energieffektiviseringsmålet är regeringens ensidiga fokus på elproduktion och bristande intresse för att arbeta med efterfrågan (som illustreras av den nedlagda vita certifikat-utredningen). Att gröna industrietableringar kommer öka elanvändningen gör inte nödvändigtvis att Sveriges totala energianvändning ökar, ifall det sker hand i hand med en storsatsning på energieffektivisering. Elektrifieringen av framför allt transportsektorn utgör en stor effektiviseringsmöjlighet, när ineffektiva fossila bränslen byts mot el. Samtidigt finns

¹⁹ Det finns en rik forskningslitteratur från senaste åren, som kan hjälpa myndigheter och beslutsfattaren. Några exempel är: [Policy strategies to tackle rebound effects: A comparative analysis - ScienceDirect](#) | [Energy taxation policies can counteract the rebound effect: analysis within a general equilibrium framework | Energy Efficiency \(springer.com\)](#) | [Energy efficiency and economy-wide rebound effects: A review of the evidence and its implications - ScienceDirect](#)

²⁰ Uppdrag att ta fram underlag inför genomförandet av artikel 8, 10 och delar av artikel 24 i det omarbetade direktivet för energieffektivitet Diarienummer: KN2024/00052

²¹ [Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach – Analysis - IEA](#)

²² [COP28: Global Renewables And Energy Efficiency Pledge](#)

betydande potential för ytterligare energieffektivisering genom beteendeförändringar, men för att de ska ske är en aktiv effektiviseringspolitik helt avgörande. Att energieffektivisera och därmed bidra till lägre behov av ny infrastruktur och elproduktion är tvärtom en möjliggörare för den gröna omställningen och gröna industrietableringar.

Målkonflikter kan uppstå mellan klimatomställningen och sociala frågor. Naturskyddsföreningen anser därför att det nuvarande effektivitetsmålet behöver kompletteras med ett mål om energifattigdom (i enlighet med EED artikel 24). Naturskyddsföreningen ser positivt på att regeringen gett i uppdrag till Energimyndigheten att utreda hur bestämmelser i det reviderade EED ska tillämpas i Sverige²³. Ett sådant mål har sin plats som en av de viktiga styrande principer i en energipolitisk proposition. Att bekämpa och utrota energifattigdom samtidigt som energisystemet ställs om är ett värdefullt mått på nytta. Att utplåna energifattigdom skulle förbättra acceptansen för omställningen, något som regeringen har pekat ut som en nyckel för en framgångsrik omställning.

Detta remissvar har utarbetats av Antoine Baudoin, sakkunnig energi, och Kristina Östman, enhetschef klimat, på Naturskyddsföreningens rikskansli.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Karin Lexén
Generalsekreterare



David Kihlberg
chef för klimat och juridik

²³ Uppdrag att ta fram underlag inför genomförandet av artikel 8, 10 och delar av artikel 24 i det omarbetade direktivet för energieffektivitet Diarienummer: KN2024/00052