

Miljö- och energidepartementet
Remiss M2017/00026/Ee

103 33 Stockholm

Remissyttrande från SKGS om Energikommisionens betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:02)

SKGS lämnar följande synpunkter på betänkandet.

SAMMANFATTNING

SKGS anser att:

- Relationen mellan målet om 100 procent förnybart 2040 och kärnkraftens framtid bör förtydligas
- En elproduktion med lågt klimatavtryck, oavsett produktionsteknologi, bör vara målet för 2040
- Vikten av konkurrenskraftiga elkostnader för industrin bör ytterligare betonas
- Förlängning och utökning av elcertifikatssystemet får inte innebära ökad systemkostnad för basindustrin
- Havsbaserad vindkraft ska bära sina egna anslutningskostnader
- Förändring av produktionsskatterna för kärn- och vattenkraft är nödvändiga för att säkerställa ett väl fungerande elsystem
- Kärnavfallsfonden bör ges utökade placeringmöjligheter
- Utökad drifttid längre än 40 år bör användas för beräkning av kärnavfallsavgifter för reaktorinnehavare
- Kommande proposition från regeringen angående vattenkraftens villkor måste tydligt slå vakt om vattenkraftens betydelse för elsystemets funktion
- Investeringar i ökad överföringskapacitet måste vara kostnadseffektivt för elkunderna och får inte driva upp nätkostnaderna på ett oskäligt sätt
- "Energy-only" är en lämplig marknadsmodell under rådande förutsättningar
- Efterfrågefleksibilitet ska vara frivillig och marknadsbaserad
- Undantaget av höjning av energiskatten på el ska anses omfatta el i tillverkningsprocessen i tillverkande företag, inte enbart elintensiva sådana
- Genomförandegruppen har en viktig roll och det är glädjande att den redan börjat sitt arbete

SKGS är den råvaruförädlare och elintensiva industrin i Sverige, Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet. Basindustrin står för en viktig del av sysselsättningen i näringslivet i Sverige och industriproduktionen finns framförallt ute i glesbygden, där inte så många andra arbetstillfällen ges. Runt fabrikerna finns nätverk av mindre företag för transporter, varor och servicetjänster vilket har stor betydelse för den lokala och regionala tillväxten. Basindustrins roll för Sveriges handelsbalans är betydande och den står för en femtedel av varuexporten. Möjligheten att kunna sälja sina varor till konkurrenskraftiga priser på världsmarknaden är nödvändig för svensk basindustri.

RELATIONEN MELLAN MÅLET OM 100 PROCENT FÖRNYBART 2040 OCH KÄRNKRAFTENS FRAMTID BÖR FÖRTYDLIGAS

Betänkandet föreslår att målet år 2040 är 100 procent förnybar elproduktion. Vidare anges att detta är ett mål, men inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och att det inte heller innebär en stängning av kärnkraft med politiska beslut.

Att sätta ett mål om 100 procent förnybar el och samtidigt ange att det inte innebär ett stopp för kärnkraft eller politiska beslut om stängning är för SKGS motsägelsefullt och förvirrande. Vi – och säkerligen många med oss – undrar över hur detta ska uttolkas och vi anser att ett förtydligande måste till.

EN ELPRODUKTION MED LÅGT KLIMATAVTRYCK, OAVSETT PRODUKTIONSTEKNOLOGI, BÖR VARA MÅLET FÖR 2040

Betänkandet betonar att en omställning av elsystemet behövs för att målet för 2040 om 100 procent förnybar el ska nås och att Sverige, ur ett tekniskt perspektiv, har flera möjligheter om hur detta ska göras.

SKGS vill påpeka att Sverige redan idag har en elproduktion, som är näst intill fossilfri och vilken i allra högsta grad bidrar till att adressera klimatutmaningen både nationellt och utanför Sveriges gränser. Det föreligger med andra ord inga rationella klimatskäl att stöpa om elsystemet till att bli 100 procent förnybart, utan SKGS tolkar att skälen är politiskt ideologiska. Det saknas också en analys i betänkandet om vilken ökad klimatnytta 100 procent förnybar el kan skapa jämfört med alternativet att bygga vidare på dagens produktionsmix.

Omställningen för att integrera en ökad andel förnybar elproduktion kommer ofelbart att leda till ökade kostnader för samhället som helhet vad gäller till exempel byggnation av ny produktion, överföringskapacitet och ersättning för bortfall i svängmassa. Konsekvenserna för elkunderna berörs mycket kortfattat i betänkandets konsekvensanalys, men kvantifieras tyvärr inte.

I konsekvensanalysen anges att ökade kostnader för integrering måste vägas mot fördelar i form av ökad leveranssäkerhet och ett effektivare utnyttjande av de samlade produktionsresurserna. SKGS förstår inte logiken bakom dessa påståenden. Vi har svårt att se hur en ökad andel väderberoende elproduktion kan anses bidra till ökad leveranssäkerhet – snarare kommer den nog att göra det motsatta. Vad gäller resursutnyttjande anser vi att det blir högst om existerande investeringar i el med lågt klimatavtryck ges möjlighet att drivas vidare istället för att tvinga fram ersättningsinvesteringar.

I betänkandet lyfts fram att ökad svensk elexport kan bidra till att i än högre grad tränga undan "smutsigare" el i grannländer och det verkar vara ett rimligt antagande om exportmöjlighet och efterfrågan finns. "Undanträngningseffekten" uppstår ju dock med all el med lågt klimatavtryck, inte enbart den som är förnybar, men detta självklara faktum berörs knappast i betänkandet.

Vi anser att det enda rimliga för klimatet är ett mål om 100 procent el med lågt klimatavtryck 2040. Vilken teknologi som använts för att producera denna el är irrelevant och bör inte beslutas politiskt utan lämnas till marknaden att bestämma.

BRA ATT VIKTEN AV KONKURRENSKRAFTIGA ELKOSTNADER FÖR INDUSTRI

BETONAS

Betänkandet anger att konkurrenskraftiga elkostnader är av stor betydelse för industrin. Vidare anges att kostnader för el inte bara inkluderar elpriset, utan även nätavgifter, skatter och övriga styrmedel.

Basindustrin verkar på globala, konkurrensutsatta marknader och SKGS välkomnar därför insikten om vikten av konkurrenskraftiga elkostnader. Vi anser dock inte att denna insikt genomsyrar betänkandets förslag eller dess konsekvensanalyser.

Det är glädjande att Energikommissionen verkar ha full insikt om att elkostnad inte enbart handlar om elpris, utan att också övriga parametrar måste räknas in. I den politiska debatten glöms helheten ofta bort och diskussionen fokuserar gärna på en parameter i taget. Basindustrin vet att det är helheten som räknas och vi talar oftast i termer av "systemkostnad för el". Det är denna systemkostnad - och inte enbart elpriset - som belastar företagets resultaträkning och som därför är av vikt för den internationella konkurrenskraften.

FÖRLÄNGNING OCH UTÖKNING AV ELCERTIFIKATSSYSTEMET FÅR INTE INNEBÄRA ÖKAD SYSTEMKOSTNAD FÖR BASINDUSTRIN

Betänkandet föreslår att elcertifikatssystemet ska förlängas och utökas med 18 TWh nya elcertifikat till 2030. Vad gäller utformningen av systemet från 2021 och framåt, till exempel hur kvotkurvan ska utformas, hänvisar betänkandet till det förslag som Energimyndigheten la fram 2016 och som för närvarande bereds inom regeringskansliet.

SKGS anser att betänkandet presenterar en tunn konsekvensanalys om vilka effekter ett förlängt och utökat elcertifikatssystem kan komma att få på hela elsystemets och elmarknadens funktioner. Det anges att innan kvotkurvans utformning är känd är det svårt att bedöma konsekvenserna för olika aktörer, vilket SKGS kan ha viss respekt för, men samtidigt känns det som att betänkandet gömmer sig bakom det argumentet. Vi hade gärna sett en inledande bredare analys, som senare hade kunnat fördjupas när detaljerna i utformningen efter 2020 är kända.

Det går inte i dagsläget att enkelt bedöma vad en förlängning och utökning av elcertifikatssystemet kommer att innebära kostnadsmässigt för basindustrin, eftersom flera parametrar påverkar kalkylen, till exempel:

- *Framtida elpriser:*
I betänkandet anges att historisk utbyggnad av mer förnybar el har varit en bland flera faktorer som bidragit till lägre elpris och att fortsatt utbyggnad rimligen bör kunna bidra på motsvarande sätt. SKGS håller med om att utbyggnadstakt och därmed ökat elöverskott är en av de prissättande faktorerna, men inte den enda. Vi anser att pris på koldioxid och fossila bränslen är minst lika – om inte mer – avgörande för elpriset.
- *Framtida nätkostnader:*
Betänkandets förslag gällande omställningen till ett 100 procent förnybart elsystem kommer att innebära ökade kostnader på grund av nätinvesteringar, men dessa är inte kvantifierade.

Under senare tid har producenter av vindkraft i den el-politiska debatten¹ lyft fram att den elintensiva industrin bör göras kvotpliktig för all el den använder och inte bara för elen utanför tillverkningsprocessen, vilket är fallet idag. Det har uppgetts att orsaken till förslaget är att öka efterfrågan på elcertifikat genom att bredda kvotpliktsunderlaget.

SKGS bedömer att höjningen om 18 TWh politiskt ligger fast och inte kommer att ändras. Att då argumentera för att den kvotpliktiga elanvändningen ska öka är samma sak som att be om en sänkt kvot, eftersom annars kan målet om ytterligare 18 TWh inte matematiskt mötas (kvotpliktig elanvändning x kvot = 18 TWh).

Det går inte i dagsläget bedöma exakt vilken kostnad utökad kvotplikt skulle innebära för basindustrin, men om vi utgår från cirka 2,5-3 öre/kWh skulle förslaget drastiskt öka vår systemkostnad. En tumregel är att en ökad kostnad med 1 öre/kWh ger cirka 400 miljoner kronor per år högre systemkostnad för den svenska basindustri som helhet. Sådana kostnadsökningar kan inte kompenseras för via högre produktpriser, eftersom dessa sätts i tuff, internationell konkurrens. Istället skulle basindustrin tvingas absorbera den ökade kostnaden med försämrad lönsamhet som resultat. En utökad kvotplikt skulle med andra ord direkt utgöra ett hot mot jobben, exporten och välståndet.

SKGS ser inga vinnare med idén om att göra basindustrin fullt ut kvotpliktig. Vår konkurrenskraft skulle oundvikligen försämrats, men vindkraftsproducenternas skulle inte förbättras.

HAVSBASERAD VINDKRAFT MÅSTE BÄRA SINA EGNA ANSLUTNINGSAVGIFTER

Betänkandet föreslår att anslutningsavgifterna till stamnätet för havsbaserad vindkraft bör slopas och att formerna för detta bör utredas närmare.

Den svenska energi- och klimatpolitiken har utvecklat en grundläggande princip om att styrmedel ska vara generella, teknikneutrala och att politiken inte ska peka ut specifika lösningar. Med grund i denna princip motsätter sig SKGS att havsbaserad vindkraft ska slippa att betala sina anslutningsavgifter. Istället anser vi att det kraftslaget – precis som alla andra – ska bära sina egna kostnader för anslutning.

¹ Framfört av Jan Strömbergsson från Skellefteå Kraft vid Montels årliga elcertifikatskonferens på Gardemoen i Oslo den 19 januari 2017 och av Bertil Borglund, VD Älvsborgs Vind i Montel Kraft-Affärer nr 3, 2017

I konsekvensanalysen framgår tydligt att om havsbaserad vindkraft får betald anslutning måste Svenska Kraftnät istället finansiera anslutningskostnaden via kundkollektivet i sin helhet. Någon kvantifiering har dock inte gjorts. Detta kommer oundvikligen att innebära höjda nätavgifter för basindustrin och därmed risk för ökad systemkostnad.

SKGS noterar också att i en debattartikel publicerad i början av 2017 anger regeringen att anslutningskostnaderna för havsbaserad vindkraft ska slopas², det vill säga en skarpare skrivning än vad betänkandet innehåller. SKGS ser det som mycket olyckligt att regeringen avviker från vad som anges i betänkandet, eftersom detta skickar signaler om att det råder olika tolkningar om vad Energikommissionen egentligen föreslår.

FÖRÄNDRINGARNA AV PRODUKTIONSSKATTER FÖR KÄRN- OCH VATTENKRAFT ÄR HELT NÖDVÄNDIGA

Betänkandet föreslår att effektskatten på kärnkraft stegvis avvecklas med start 2017 och att fastighetsskatten på vattenkraft stegvis sänks till 0,5 procent under en fyraårsperiod.

SKGS stödjer fullt ut betänkandets förslag och noterar att regeringen redan förberett sänkningarna. Eftersom kärn- och vattenkraft utgör basen i den svenska elproduktionen anser SKGS att förändringar av produktionskatterna är helt nödvändiga för att säkerställa ett fortsatt väl fungerande elsystem.

FÖRÄNDRA PLACERINGSREGLEMENTET I KÄRNAVFALLSFONDEN OCH FÖRLÄNG DEN ANTAGNA DRIFTSTIDEN

I betänkandet läggs inte fram något skarpt förslag om att förändra placeringsreglementet eller förlänga den driftstid, som ligger till grund för kärnavfallsavgifter för reaktorinnehavare. Istället refereras i betänkandet till rapporter publicerade av Strålsäkerhetsmyndigheten och till pågående utredningar.

SKGS ser det som viktigt att existerande kärnkraftsanläggningar ges möjlighet att drivas vidare under sina nuvarande tekniska livslängder och gärna längre än så om teknisk och ekonomisk möjlighet finns.

Reglerna för kärnavfallsfonden och kärnavfallsavgiften är två parametrar, som påverkar kärnkraftsägarnas kalkyl. SKGS stödjer att placeringsreglementet förändras så att placeringsmöjligheterna utökas från 2018 och att driftstiden förlängs till att vara längre än dagens 40 år.

² Debattartikel i Svenska Dagbladet 30 januari 2017: "Sverige kan nå målet om förnybar el snabbare", <https://www.svd.se/sverige-kan-ha-fornybar-el-snabbare-an-planerat>

PROPOSITION FRÅN REGERING OM VATTENKRAFTENS VILLKOR MÅSTE SLÅ VAKT OM DESS BETYDELSE FÖR ELSYSTEMETS FUNKTION

I betänkandet skrivs om vattenkraftens centrala roll för Sveriges elförsörjning, men det läggs inte fram något skarpt förslag om vilka villkor som ska gälla för vattenkraften framöver. Istället hänvisas till den beredning av proposition, som för närvarande pågår inom regeringskansliet.

Basindustrin ser att vattenkraften har en mycket viktig roll att fylla i dagens elsystem och med stor sannolikhet kommer att få en än viktigare roll i framtiden tack vare sin förmåga att leverera energi, effekt, reglering och systemtjänster.

SKGS anser att den proposition regeringen ska lägga fram före sommaren på ett kostnadseffektivt sätt måste balansera vattenkraftens bidrag till helheten med rimliga miljökrav. Eftersom lagstiftningen kommer att ligga till grund för senare tillståndsprövning vill SKGS betona vikten av att regeringen lägger fram en väl genomarbetad proposition.

INVESTERINGAR I ÖKAD ÖVERFÖRINGSKAPACITET MÅSTE VARA KOSTNADS- EFFEKTIVA FÖR ELKUNDERNA

Enligt betänkandet ska överföringskapaciteten inom Sverige och mellan Sverige och grannländerna öka. Det anges vidare att näten ska byggas ut på ett kostnadseffektivt sätt, men det ges ingen vägledning om hur effektiviteten ska bedömas. Inte heller innehåller betänkandet någon heltäckande konsekvensanalys av förslagen om mer nätutbyggnad.

SKGS vill betona två faktum, som vi som stora elköpare är mycket medvetna om, men som ofta verkar glömmas bort i den el-politiska debatten:

1. Alla nätinvesteringar betalas i slutändan av elkunden
2. Om kunden är missnöjd med sin nätkostnad kan inte kunden på grund av nätbolagets monopolställning välja annan leverantör

Eftersom elkunden är den som i slutändan får bära kostnaden för ökad överföringskapacitet anser SKGS att betänkandets skrivning om utbyggnad på ett "kostnadseffektivt sätt" måste ses ur *kundens* perspektiv. Det innebär vidare att nätkostnaderna för kund inte får drivas upp på ett oskäligt sätt.

Nödvändiga investeringar i elnäten ska givetvis göras, men SKGS vill inte se några "guldpläterade" nät. Vi är inte heller intresserade av att bekosta kraftig nätutbyggnad för att svenska kraftproducenter i högre grad än idag ska kunna exportera sin kraft till andra medlemsstater inom EU.

SKGS anser att reinvesteringar behövs i de delar av de svenska elnäten som är ålderstigna. I fråga om flaskhalsar måste en första prioritering vara att bygga bort de som finns inom landet mellan elprisområden. Angående ökad uppkoppling till omvärlden behöver Sverige bättre än idag balansera sin önskan om att behålla ledartröjan inom EU med vad som är smart att göra för svenska elkunder och för det nordiska elsystemet. Ett exempel på det senare är att flaskhalsen mellan sydöstra Norge och västra Sverige bör byggas bort innan det blir aktuellt med fler kablar till kontinenten eller Baltikum.

“ENERGY-ONLY” ÄR EN LÄMPLIG MARKNADSMODELL UNDER RÅDANDE

FÖRUTSÄTTNINGAR

Enligt betänkandet finns det inget skäl att i det korta perspektivet ändra den befintliga marknadsmodellen. Däremot anges att det är rimligt att över tid föra en bred diskussion om den framtida marknadsdesignen.

SKGS är mycket positiva till att Energikommissionen “landat i” att det inte finns skäl att ändra marknadsmodellen för el. Vi delar fullt ut den slutsatsen och anser att både politik och näringsliv måste våga ha en fortsatt tro på modellen.

Vi anser att den debatt som initierades av kraftproducenterna hösten 2015 om att “energy-only har gjort sitt” utgår från helt fel premisser. Debatten har mest handlat om kraftproducenternas osäkerhet om intäktsnivåer och hur framtidens affärer ska utvecklas för dem, men de har inte lyckats lägga fram trovärdiga bevis för varför dagens modell inte fungerar eller hur en alternativ modell skulle kunna se ut och vad den skulle kosta.

SKGS avser att delta aktivt i den breda diskussion om framtida marknadsdesign, som Energikommissionen föreslår. Fokus och perspektiv för SKGS i de diskussionerna kommer att vara hur vi kan säkerställa att nödvändiga investeringsbeslut i planerbar kraft kommer till stånd inför 2040-talet.

EFTERFRÅGEFLEXIBILITET SKA VARA FRIVILLIG OCH MARKNADSBASERAD

I betänkandet anges att det är angeläget att skapa förutsättningar för en väl fungerande efterfrågefleksibilitet. För detaljer hänvisar betänkandet till redovisning av det uppdrag Energimarknadsinspektionen (Ei) haft om att redovisa åtgärder för att undanröja hinder för efterfrågefleksibilitet.

SKGS ser positivt på viljan att skapa förutsättningar för mer efterfrågefleksibilitet, men vill tydligt betona att flexibilitet måste vara frivillig och marknadsbaserad. En del företag i basindustrin arbetar redan idag med att flexa sin efterfrågan på el och flera undersöker sina framtida möjligheter.

För att en basindustri ska kunna flexa sin elanvändning måste flera parametrar vara på plats:

- Företaget måste ha en produktionsprocess och -utrustning som tillåter flexibel elanvändning
- Företagets totala värdekedja måste kunna hantera att delavsnitt körs flexibelt
- Flexibiliteten får inte inverka negativt på förmågan att leverera till kund
- Det måste löna sig företagsekonomiskt att flexa

SKGS kommer med kraft att motsätta sig alla eventuella försök att lagstiftningsmässigt tvinga fram flexibilitet, eftersom det skulle slå negativt mot basindustrins möjlighet att leverera till kund och därmed underminera den internationella konkurrenskraften. Vi anser

också att värdet på efterfrågefleksibilitet ska prissättas av marknaden och inte regleras politiskt.

För mer specifika inspel hänvisar vi till det remissvar vi lämnat in om Ei:s rapport om förslag till åtgärder för ökad efterfrågefleksibilitet (M2016/03035/Ee).

UNDANTAGET OM HÖJD ENERGISKATT PÅ EL SKA ANSES OMFATTA EL I TILLVERKNINGS- NINGSPROCESSEN I INDUSTRIELL VERKSAMHET

Betänkandet anger att finansiering av den slopade effektskatten för kärnkraft och sänkningen av fastighetsskatten på vattenkraft ska ske genom en höjning av energiskatten på el, men att tillverkande företag i elintensiv industri med en nedsatt energiskattesats är undantagna.

SKGS noterar att begreppet "tillverkande företag i elintensiv industri" är ett nytt begrepp när det handlar om energiskatt på el. Vi tolkar att betänkandets avsikt är att undantaget ska omfatta de företag, som bedriver industriell verksamhet och som idag betalar 0,5 öre/kWh för den el som används i tillverkningsprocessen. Det är dock inte exakt så som betänkandets text lyder, men vi noterar att Finansdepartementet i sin promemoria Skatteförslag med anledning av energiöverenskommelsen³ gör samma tolkning som SKGS.

I betänkandets konsekvensanalys anges att höjningen av energiskatten på el inte bedöms påverka förutsättningarna för elintensiv industri. Detta är dock inte helt korrekt, eftersom elintensiv industri får betala högre energiskatt för den el som används utanför tillverkningsprocessen. Enligt SKGS beräkningar innebär detta ökade kostnaderna för elintensiv industri med cirka 43 miljoner kronor per år.

GENOMFÖRANDEGRUPPEN HAR EN VIKTIG ROLL OCH DET ÄR GLÄDJANDE ATT DEN BÖRJAT ARBETA

Betänkandet föreslår att en genomförandegrupp bör införas och att det vart fjärde år ska genomföras en kontrollstation med den första 2018.

SKGS anser att betänkandets förslag om att en genomförandegrupp "bör införas" istället borde ha varit "ska etableras". Vi noterar dock att trots den vaga skrivningen har genomförandegruppen redan etablerats och börjat arbeta, vilket är glädjande, eftersom vi bedömer att den har en viktig roll att vårda energiöverenskommelsen.

Stockholm 27 mars 2017

Anna Holmberg
Energidirektör SKGS

³ Fi2016/04184/S2