

# 1 Inledning

I den energipolitiska inriktningspropositionen (prop. 2023/24:105) framgår att regeringens långsiktiga inriktning för energipolitiken är att upprätthålla god konkurrenskraft och välfärd, möta samhällets behov av el och samtidigt säkerställa en god försörjningstrygghet samt att bidra till att nå klimatmålen genom en betydande elektrifiering. För att uppnå den långsiktiga inriktningen krävs en omfattande utbyggnad av elproduktionskapacitet, elnät och lagringsmöjligheter.

Propositionen föreslog två nya energipolitiska mål, ett planeringsmål och ett leveranssäkerhetsmål, som därefter har beslutats av riksdagen (bet. 2023/24:NU14 och rskr. 2023/34:201). Målen ska ge förutsättningar för en ökad elektrifiering och för att elsystemet ska ha förmåga att leverera el där efterfrågan finns, i rätt tid och i tillräcklig mängd, i den utsträckning det är samhällsekonomiskt effektivt.

I propositionen bedömde regeringen även att det av riksdagen beslutade målet för energieffektivitet till 2030, som uttrycks i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (BNP), bör ses över då målet inte är anpassat till den elektrifiering som omställningen kräver eller till det riksdagsbundna målet om 100 procent fossilfri elproduktion. Denna promemoria innehåller förslag på ett nytt energipolitiskt mål för en effektivare energianvändning som är förenligt med de nya målen för energipolitiken.

## 2 Mål för en effektiv energianvändning

### **Promemorians förslag**

Energianvändningen i Sverige ska vara effektiv och bidra till stärkt motståndskraft, konkurrenskraftiga energipriser, ett resurseffektivt energisystem och samhällets elektrifiering. En effektiv energianvändning ska innebära god hushållning av energiresurser, utjämning av effektoppar samt ökad förmåga till efterfrågefleksibilitet och energilagring.

### **Promemorians bedömning**

Effektiv energianvändning kännetecknas av att den ger stor nytta i relation till de resurser som används. Det innebär att bränslen, anläggningar, installationer och infrastruktur nyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt, för att ge nytta både till användaren och energisystemet som helhet. Vägledande för den politiska inriktningen bör vara att identifiera och åtgärda hinder och marknadsmisslyckanden för att på så sätt bidra till att uppfylla de energi- och klimatpolitiska målen. Energimyndigheten bör få ett övergripande ansvar att följa upp

det nya målet och även ta fram förslag på indikatorer för mätning av utveckling och framsteg.

### **Skälen för förslaget och bedömningen**

Riksdagen beslutade 2018 (prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411) att den svenska energipolitiken ska syfta till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Vid samma tillfälle beslutade riksdagen att godkänna ett energieffektiviseringsmål som innebär att Sverige ska ha 50 procent effektivare energianvändning 2030 jämfört med 2005. Målet uttrycks som tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (BNP) och är utformat i enlighet med EU-direktivet om energieffektivitet.

Sedan målet beslutades har det blivit tydligt att för att nå Sveriges klimatmål om nettonollutsläpp senast 2045 och möjliggöra den gröna omställningen kan elanvändningen behöva öka. En effektiv användning av energi är ett viktigt bidrag till minskad klimatpåverkan. Det nuvarande energieffektivitetsmålet, där en minskad mängd tillförd energi är positivt för måluppfyllelsen, riskerar därför att stå i konflikt med den utveckling med ökad elektrifiering som är avgörande för att nå klimatmålen.

Det har även blivit tydligare att kärnkraft har en viktig roll att spela för ett välfungerande elsystem och för att nå nettonollmål i Sverige och i EU. Eftersom målet mäts i termer av tillförd energi råder inte konkurrensneutralitet mellan olika kraftslag eftersom anläggningar med termiska förluster, exempelvis kärnkraft, då missgynnas.

Samtidigt tar planeringsmålet och leveranssäkerhetsmålet sikte på att kunna möta ett elbehov om cirka 300 TWh år 2045 samt att det svenska elsystemet ska ha förmågan att leverera el där efterfrågan finns, i rätt tid och i tillräcklig mängd, i den utsträckning som är samhällsekonomiskt effektivt. Det nuvarande målet är därmed varken anpassat till samhällets ökade behov av elektrifiering eller till de övriga energipolitiska målen.

Regeringen angav därför i den energipolitiska inriktningspropositionen (prop. 2023/24:105) att det nuvarande målet behöver ses över i syfte att tydligare främja en samhällsekonomiskt effektiv användning av energi och effekt samt ett effektivt nyttjande av energisystemet som bidrar till den gröna omställningen och till en trygg energiförsörjning. Effektivare energianvändning kan även bidra till konkurrenskraftiga energipriser samt ett minskat behov av utbyggnad av energiinfrastruktur. Detta kommer att vara särskilt viktigt den närmaste tioårsperioden innan mer baskraft har hunnit komma till stånd.

Ett mål för effektivare energianvändning kan ha kvantitativ (dvs. siffrersatt) eller kvalitativ (dvs. beskrivande) utformning, vilka medför olika för- och nackdelar. Det EU-gemensamma unionsmålet för energieffektivitet är utformat som ett tak i termer av totalt minskad slutlig energianvändning år 2030 jämfört med ett referensscenario samma år. En fördel med ett sådant takmål är att det är relativt lätt att följa upp medan en nackdel är att det påverkas av faktorer som inte ryms inom energipolitiken, t.ex. befolkningstillväxt, temperaturväxlingar och konjunkturläge. Att energianvändningen minskar är inte nödvändigtvis ett tecken på energieffektivisering, utan kan även vara ett tecken på att den ekonomiska aktiviteten har minskat, exempelvis genom en lågkonjunktur,

minskande befolkning eller minskad omsättning i företag eller omstrukturering av industrin till mindre energiintensiva branscher.

Relativa målformuleringar, som det nuvarande målet, innebär att energianvändningen sätts i relation till en parameter som beskriver någon form av nytta eller tillstånd, t.ex. ekonomisk aktivitet, capita eller kvadratmeter. Fördelen med relativa mål är att de genom sin utformning kan göras relevanta för aktörer på olika nivåer, t.ex. är energianvändning per kvadratmeter ett mått som enkelt går att följa upp och jämföra, oavsett om aktören är ett företag eller en kommun eller om man ser till nationell nivå. Svårigheten är dock att hitta ett relativt mått som är representativt för den energieffektivisering som uppstår och behöver uppstå i samhället. Det som gäller gemensamt för alla sorters kvantitativa mål är att det är svårt att få med hela bilden av effektiv energianvändning, dvs. inkluderat effektanvändning, flexibilitet och lagring. Dessutom riskerar kvantitativa mål att innebära hinder för elektrifieringen, oavsett hur de utformas.

Kvalitativa mål som beskriver önskvärda egenskaper eller kvaliteter snarare än mätbara resultat, kan ge en djupare förståelse och bättre fokus på utveckling mot det som ska uppnås. Kvalitativa målformuleringar är även fördelaktiga i det fall ett mål innefattar flera syften där det kan vara svårt att få med de olika syftena i en kvantitativ målformulering. Det kan dock vara svårare att följa upp, utvärdera och jämföra kvalitativa mål över tid. Dessa typer av svårigheter kan vägas upp med hjälp av att representativa indikatorer tas fram för uppföljning av utveckling och framsteg.

Den sammantagna bedömningen är därmed att ett kvantitativt mål inte är lämpligt som övergripande styrning för energianvändningen i Sverige utan att ett kvalitativt mål bättre överensstämmer med det syfte som ett mål för effektiv energianvändning ska uppfylla. Ett kvalitativt mål kan även utformas på så sätt att det inte innebär ett hinder för elektrifiering och beskriva ett önskat tillstånd där alla relevanta aspekter av energianvändningen ingår.

Det är viktigt att inriktningen på politiken för en effektivare energianvändning också bidrar till det stora behovet av att stärka totalförsvaret, genom ökad resiliens och robusthet mot störningar i energitillförseln i samhället och i energisystemet. Exempelvis kan välisolerade hus hålla inne värmen längre, samtidigt som de drar mindre energi och effekt för att värma upp, och batterier kan både bidra med stödtjänster till elnätet samt vid behov, under vissa förutsättningar och när de har utformats för detta syfte, fungera som reservkraft. Batterilagring kan således ha en viss kompletterande funktion i energisystemet. Även storskalig lagring av värme i fjärrvärmesystem kan spela en viktig roll. Lagring av el och värme innebär alltid vissa energiförluster, men kan bidra till att minska kostnader och externaliteter genom ett mer effektivt nyttjande av fossilfri energi och resurser som elnät och fjärrvärmeledningar. Genom att använda energi mer effektivt kan resurser, såsom drivmedel, användas där de bäst behövs – något som är extra betydelsefullt vid kriser eller höjd beredskap. En effektiv energianvändning bidrar även till lägre energikostnader för hushåll och näringsliv och till ökad konkurrenskraft när effektiviseringsåtgärder är – eller med hjälp av samhällsekonomiska styrmedel blir – företagsekonomiskt effektiva.

Det nya målet för en effektiv energianvändning bör utformas så att externa faktorer utanför energiområdet, exempelvis om det är låg- eller högkonjunktur, i så liten omfattning som möjligt påverkar måluppfyllelsen.

Det nya målet innefattar en effektiv användning av energi i bred bemärkelse. Målet specificerar att effektiv energianvändning både handlar om energihushållning, att jämna ut effektoppar och mer flexibilitet i energisystemen. Ofta kan en åtgärd bidra till flera nyttor, exempelvis isolering av byggnader sparar både energi och minskar effektoppar vintertid då det är som störst efterfråga i både el- och värmedistributionssystemen. Efterfrågefleksibilitet (t.ex. styrning av värmepumpar eller ventilationssystem) och energilagring (t.ex. termiska lager, stationära batterier eller elbilsbatterier) har de senaste åren fått ökad spridning. Rätt använda kan dessa tekniker bidra till ett resurseffektivt nyttjande av energisystemet, både vad gäller tillförsel och överföring av el eller värme. Flexibilitet och lagring av el har potential att bidra vid överskottssituationer, dvs när det är negativa elpriser.

Målet breddas därför från att enbart omfatta energianvändning på årsbasis till att även inkludera utjämning av effektoppar och ökad efterfrågefleksibilitet och energilagring i användarledet. Målet bidrar därmed tydligare till det energipolitiska målet om leveranssäkerhet. Vålfungerande marknader och potential för samhällsekoniskt lönsamma åtgärder bör utgöra en grund för utformning av politiska satsningar på området. Att utforma styrmedel både för att spara energi och att jämna ut effektopparna är positivt både ur ett kostnads- och miljöperspektiv. Energi är en grundläggande förutsättning för ett välfungerande samhälle. Energipriser och politiska mål för energisystemet får inte skada hushållens eller företagets ekonomi. Efterfrågefleksibilitet, både vad gäller energi och effekt, är inte ett självändamål utan som ett verktyg bland flera för att som helhet uppnå ett effektivt energisystem, särskilt sett till Sveriges konkurrenskraft. Flexibilitet bör ske på frivillig basis, inte genom indirekt tvång till exempel genom allt för höga eller volatila energipriser eller politiska styrmedel.

Utveckling och framsteg mot måluppfyllelse bör följas med hjälp av representativa indikatorer utifrån målets syfte och inom olika sektorer. Indikatorer kan vara kvantitativa i termer av mått, nivåer, gränsvärden eller utvecklingsriktningar eller kvalitativa i termer av klassificeringar, statusbeskrivningar, bedömningar eller förekomster. I sin instruktion har Energimyndigheten i uppgift att årligen redovisa indikatorer för uppföljning av de energipolitiska målen där även uppföljning av mål för effektiv energianvändning kommer ingå. I tillägg bör myndigheten ges i uppdrag att utveckla en uppsättning indikatorer som för flera sektorer följer upp effektiv energianvändning på ett sätt som beaktar att omställningen av industrin från fossil energianvändning till fossilfri inte hindras. Indikatorerna ska förutom att följa upp mängden använd energi även kunna mäta utvecklingen avseende energieffektivisering, utjämning av effektoppar, efterfrågefleksibilitet och energilagring. Indikatorerna bör möjliggöra uppföljning mot viktiga mål och delmål i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1275 av den 24 april 2024 om byggnaders energiprestanda samt delar

av det vägledande nationella målet för icke-fossil flexibilitet i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1747 av den 13 juni 2024 om ändring av förordningarna (EU) 2019/942 och (EU) 2019/943 vad gäller förbättring av utformningen av unionens elmarknad, även kallad elmarknadsförordningen.

### 3 Konsekvensanalys

Det nya föreslagna energipolitiska målet är långsiktigt och alla bedömningar om utvecklingen över längre tidsperioder är förenade med stora osäkerheter. En kontinuerlig analys av utvecklingen genom relevanta indikatorer är nödvändig. Eventuella styrmedel som behövs för att nå målet bör utgå från identifierade marknadsmisslyckanden eller hinder och utformas på ett samhällsekonomiskt lönsamt sätt för att säkerställa att nyttorna överstiger kostnaderna för samhället.

Genom att ändra målets utformning från ett kvantitativt relativt mål till ett kvalitativt mål med relevanta indikatorer för uppföljning av utveckling och framsteg, bedöms det nya målet omfatta ett bredare perspektiv av effektiv energianvändning och på så sätt bidra till genomförande av de övriga målen för energipolitiken samt till det övergripande energipolitiska målet som syftar till att förena försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Det bedöms även öka möjligheten att nå de klimatpolitiska målen främst genom att bidra till möjliggörandet av samhällets elektrifiering.

I jämförelse med det tidigare målet har det nya målet större fokus på effekt och flexibilitet. Genom att utforma styrmedel och åtgärder som i högre grad tillvaratar flexibilitetspotentialen i olika sektorer kan energisystemet nyttjas mer effektivt. Flexibilitetspotentialen inom olika sektorer är dock svår att bedöma, då den beror av många faktorer. Enligt intervjustudier gjorda av Energimyndigheten har vissa större industrier möjlighet att öka sin flexibilitet. Inom bebyggelsen är det framför allt uppvärmningen som ger potential för flexibilitet, där villaägare kan spara pengar genom att styra husets uppvärmningssystem.

Det nya målet innebär inget hinder för utbyggnad av termisk elproduktion, såsom det tidigare målet utgjorde. Planerbar och fossilfri kraftproduktion är viktigt för att uppnå ett robust elsystem.

Det nya målet ska ses som en nödvändig förändring utifrån samhällets utveckling, världsläget och utifrån att effektiv energianvändning har ett bredare syfte än enbart minskad tillförd eller slutlig energianvändning. Det nya målet ska även ses som en långsiktig vägledning till samhällets aktörer och för de åtgärder de genomför för att bidra till måluppfyllelse.