



**En ny giv
för klimatomställning
och tillväxt**

Sex politikskiften som gör Sverige till omställningens vinnare

Förord

Vi lever i en föränderlig omvärld. Efter att det den senaste femårsperioden rått konsensus kring att elbehovet kommer att öka kraftigt som en följd av både kort- och långsiktiga klimatmål, blåser nu delvis andra vindar. Somliga debattörer frågar sig vidare om de gröna omställningsprojekten är resultatet av en subventionerad bubbla utan verklighetsförankring. I skrivande stund ser vi också tecken på att de senaste årens våg av påbörjade elektrifieringsprojekt möter sina första bakslag i form av försenade och ibland inställda planer.

Är det då ett hack i kurvan i en ofrånkomlig utveckling mot fossilfrihet eller en bubbla som spricker vi bevittnar? Vi hävdar det förstnämnda. Vi vill med denna rapport visa på att omställningen inte är ett ideologiskt färgat val, utan en nödvändighet.

Internationella klimatavtal, kundkrav, bindande EU-mål, utsläppshandel och koldioxidtullar gör att länderna i EU är i full färd med att ställa om sina industrier och transportsektorn. Kina och USA satsar stort på subventioner till industrier i tillväxtsegment som elbilar, batterier och solceller. Om den svenska basindustrin som idag är beroende av fossila insatsvaror eller tillverkar produkter som använder fossila bränslen inte ställer om riskerar den att helt slås ut och med den kan många tiotusentals jobb försvinna i Sverige. Svenska ledande industriföretag har redan gjort analysen. Att stå kvar på samma plats utan åtgärder för att nå fossilfrihet är inte något alternativ, utan innebär ett sluttande plan mot urholkad konkurrenskraft och därmed också urholkad välfärd.

De företag och marknader som lyckas ställa om till fossilfrihet eller kapitalisera på de nya affärsmöjligheter som följer av elektrifieringen kommer vara framtidens vinnare. Sverige har ett helt unikt utgångsläge i denna kapplöpning. Till skillnad från konkurrerande regioner behöver vi inte börja med att ställa om vår energiproduktion, den är redan fossilfri. Vi behöver däremot lyckas med en snabb utbyggnad för att möta den kraftigt ökade efterfrågan av el, som följer i elektrifieringens spår.

Huruvida elbehovet till 2045 uppgår till 250, 300 eller 350 TWh är inte det avgörande. Vi står oavsett inför en enorm utmaning som kräver en kollektiv kraftsamling utan motstycke i svensk historia. För att lyckas krävs att efterfrågan och utbyggnad går i takt. Och just nu går det för långsamt. På grund av regulatoriska, marknads- och politiska risker sker inte nödvändiga investeringar i elproduktion.

Som den nyligen lanserade *Drachirapporten* visar, hotas EU:s framtida konkurrenskraft om vi inte bedriver en mer aktiv strukturomvandlingspolitik. Detta gäller även Sverige. Den omställning vi står inför är något vi aldrig stått inför tidigare och därmed behövs också ett helt nytt angreppssätt – en ny giv i omställningspolitiken.

Den här rapporten visar på vinsterna med en framgångsrik klimatomställning och elektrifiering. Den identifierar också sex områden där grundläggande politikskiften behövs om vi ska kunna ta hem dessa vinster.

Vi behöver gå från business-as-usual till aktiv näringspolitik, från organisk framväxt av energisystemet till en ökad grad av planering utifrån ett systemperspektiv, från helt marknadsdrivna investeringar till ett ökat inslag av statliga riskavlyft, från att alla kostnader belastar kundkollektivet till att försöka sprida kostnaderna mer jämnt i samhället och aktivt kompensera utsatta grupper för negativa konsekvenser samt – inte minst – från energipolitik som politiskt slagträ till politiskt mod och långsiktigt ansvarstagande för vår gemensamma framtid.

Vår rapport pekar på att vi står på tröskeln till en framtid där Sveriges helt unika förutsättningar kan placera oss i topp i den internationella konkurrensen. Ändå står vi kvar och tvekar att vidta de nödvändiga åtgärderna, trots att klimatförändringarna inte ger oss något alternativ.

Vi har alla förutsättningar att bli omställningens vinnare. Om vi satsar stort och klokt – idag.

Åsa Pettersson, vd Energiföretagen



Sammanfattning

Klimatomställningen är nödvändig för Sveriges utveckling och konkurrenskraft

Klimatförändringarna leder till stora negativa konsekvenser för samhället och kommer om den inte begränsas kraftigt utmana vår nuvarande levnadsstandard på längre sikt. Sverige har liksom alla länder som skrivit på Parisavtalet ett åtagande att fasa ut fossila bränslen och uppnå nettonollutsläpp. Det är nödvändigt av två huvudsakliga skäl. För det första är det mänskliga lidandet och kostnaderna som fortsatta utsläpp orsakar oerhört stora, betydligt större än kostnaderna att minska utsläppen. För det andra kommer stora delar av befintligt näringsliv påverkas eftersom vi med säkerhet vet att det kommer bli så dyrt att släppa ut koldioxid att det varken kommer vara privat- eller företagsekonomiskt rimligt att fortsätta med de aktiviteter som orsakar utsläpp. Genom att skärpa handeln med utsläppsrätter (ETS) och därmed fasa ut tillåtna utsläpp i snabbare takt, kommer EU i praktiken att omöjliggöra utsläpp av växthusgaser i industrin och energisektorn i framtiden. Om nuvarande minskningstakt för utsläppen inom ETS behålls kommer inga nya utsläppsrätter att komma ut på marknaden från 2039.

Därutöver har EU beslutat om att införa koldioxidtullar som innebär att leverantörer utanför EU möts av samma koldioxidpris som EU-länderna. Detta för att inte EU:s industri ska konkurreras ut av företag i andra länder med lägre klimatkrav.

Effekter av framgångsrik omställning och kostnaden att inte ställa om

De länder som lyckas med att ersätta fossila energibärare med konkurrenskraftiga fossilfria alternativ blir vinnare i klimatomställningen. Länder som dessutom har möjlighet att samtidigt öka den fossilfria elproduktionen ser ut att ha god chans att stärka sina ekonomier. Detta talar för att vi kommer få ett skifte i stark BNP-utveckling från de länder med fossila resurser till länder med fossilfria tillgångar. Sverige har globalt sett mycket goda förutsättningar att bli ett ledande fossilfritt land.

Det finns många och stora fördelar med en framgångsrik klimatomställning. Den största är att de negativa effekter som en utebliven omställning orsakar undviks i form av tappad konkurrenskraft, kraftigt ökad arbetslöshet och urholkad finansiering för välfärden.

Sammantaget är kostnaden att inte ställa om betydligt större än kostnaden för en framgångsrik klimatomställning. Det blir med andra ord dyrt att inte föra en aktiv omställningspolitik. Sverige blir fattigare utan omställning.

Framgångsrik klimatomställning enda alternativet

Klimatomställningen och elektrifieringen innebär en strukturomvandling inom industrin och samhället. Skapas inte rätt förutsättningar för industrins omställning kommer de antingen tvingas lägga ned verksamheten eller flytta till andra länder med mer gynnsamma förutsättningar. Vidare kommer etablering av nya industrier stanna av och Sverige går miste om både innovationskraft och arbetstillfällen. Ett sådant scenario innebär en strukturomvandlingskris med stora effekter på

samhället och allvarliga lokala/regionala effekter som följd. Tyvärr ser vi redan nu oroväckande signaler från delar av Sverige där bristen på elförsörjning har kostat arbetstillfällena och där många jobb är i farozonen i det korta perspektivet. Samhället kommer inte och ska inte heller acceptera en sådan kris. Särskilt inte när vi kan förutse den och vidta åtgärder i tid.

Sverige som är ett litet exportberoende land har tidigare kunnat ställa om på ett framgångsrikt sätt. Även om vi inte kan se in i framtiden vet vi ändå att det brådskar, att vi behöver agera och att det redan nu kan pekas ut robusta strategier och reformer som vi knappast kommer att behöva ångra.

Politikens roll i strukturomvandlingen

Om strukturomvandlingen ska lyckas behöver politiken ta en aktiv roll, förmodligen till och med mer aktiv jämfört med tidigare strukturomvandlingar. En aspekt att ta med i beräkningen är att ett par länder inom EU, USA och Kina har sjösatt stora program med direkta statsstöd till både industrins omställning och till nyetablering av elintensiv industri vilket snedvrider konkurrensen. Redan nu finns det exempel på att företag väljer bort Sverige för etablering i länder där det finns stöd att erhålla. Detta är olyckligt.

Frågan om och i så fall hur industrins omställning ska stöttas i den pågående strukturomvandlingen är genuint svår att svara på. Det är dock tydligt att närings- och klimatpolitiken hänger ihop och att det krävs både en aktiv klimatpolitik och en aktiv näringspolitik som stödjer den pågående strukturomvandlingen. En robust och kostnadseffektiv strategi är att staten, liksom vid tidigare strukturomvandlingar, säkerställer att grundläggande förutsättningar för näringslivet totalt sett ligger i topp i en internationell kontext. Det handlar bland annat om nödvändiga infrastrukturinvesteringar (*vägar, järnvägar, energiförsörjning, hamnar med mera*), tillståndsprocesser, skatter och byråkrati. Även investeringar i kompetensförsörjning är avgörande.

Risken i statliga satsningar inom ovanstående områden är relativt liten eftersom fördelarna delas av hela samhället. Det gäller även satsningar på elförsörjning eftersom fossilfri el till konkurrenskraftig totalkostnad tillsammans med tillgänglig nätkapacitet redan är och kan förväntas bli ännu mer efterfrågat. Det finns mycket som talar för att en satsning på ett större elsystem, givet dagens utgångsläge, är en robust strategi som kommer gynna Sverige långsiktigt.

Fördelen med statliga satsningar på nödvändiga infrastrukturinvesteringar är att det skapar förutsättningar för att marknadskrafterna lyfter fram det mest bärkraftiga näringslivet.

Utbyggd elinfrastruktur kritisk för omställningen

I princip alla aktörer som behöver fasa ut fossila bränslen har pekat på att elektrifiering kommer att vara nyckeln. Elen är en förutsättning för omställning av befintlig industri och för nyindustrialisering. De flesta analyser och scenarier pekar på en kraftigt ökad elanvändning till 2045, under förutsättning att elen får en konkurrenskraftig kostnad och kommer i rätt tid, på rätt plats. En kostnadseffektiv utbyggnad är därför en grundbult för att behålla vår konkurrenskraft. Det finns anledning

att se utbyggnad av elsystemet inte enbart som ett sätt att tillfredsställa samhällets behov av energi. Utbyggnaden kan vara ett sätt att investera i en ny exportindustri.

Utbyggnadstakten av elsystemet möter inte efterfrågan

En snabb och koordinerad utbyggnad av energi- och framförallt elinfrastruktur är kritisk för omställningen. Det är därför oroande att takten i investeringsbeslut för ny elproduktion och för utbyggt elnät är för långsam i förhållande till de prognoser och scenarier som finns för efterfrågan på fossilfri el för klimatomställningen.

Ett investeringsramverk för ny elproduktion behövs för att nå klimatmålen

Priserna på den finansiella elmarknaden är idag för låga för att utgöra tillräckliga incitament för investeringar på rent marknadsmässiga grunder. Utöver detta finns det så stora osäkerheter om framtiden att marknaden har svårt att hantera denna risk. Det finns ett tydligt behov av ett ökad statligt helhetsgrepp i dessa frågor. Staten kan och bör ha en tydlig roll i att skapa långsiktiga förutsättningar som medaktör genom att minska risker för de stora investeringsbeslut som en framgångsrik omställning, elektrifiering och nyindustrialisering av Sverige kräver.

Vidare finns det en "hönan och ägget"-problematik i den kraftigt ökade efterfrågan som förväntas. Är industrin och transportsektorn villig att göra investeringar utan att med god säkerhet veta att det kommer att finnas tillgång till el till konkurrenskraftiga priser? Vill en investerare i elproduktion genomföra investeringar utan att med god säkerhet veta att man får avsättning för produktionen? Industrin går inte vidare med sina planer om det råder osäkerhet kring lönsamheten och detsamma gäller investerare i elproduktion. Vem tar första steget och därmed merparten av risken? Vågar elproducenter "satsa på" att alla aviserade industriprojekt realiserar?

Energiföretagens analys pekar på att det behövs nya incitament som delar och minskar investeringsrisker för ny elproduktion. Anledningen till det är att Sverige befinner sig i en extraordinär situation sett till behovet av en snabb expansion av elsystemet och de förutsättningar som i övrigt råder. Det är viktigt att dessa incitament är väl avvägda, kostnadseffektiva och stör marknaden så lite som möjligt.

Det är troligt att statliga satsningar på elproduktion blir samhällsekonomiskt effektiva och att det är en robust strategi som inte kommer att ångras.

För konkurrenskraften behöver ökad efterfrågan gå i takt med ny elproduktion eftersom stora diskrepanser kan leda till både höga och låga priser vilket skapar investeringsrisker för industrin och elproducenter. Stärkta incitament som leder till ny elproduktion får dock inte bidra till att det blir ett så stort överskott på elproduktion i förhållande till användning att elpriserna blir "artificiellt" låga. I ett sådant läge kan förtida nedstängningar av existerande elproduktion uppstå som en konsekvens av lönsamhetsproblem. Det medför en onödig samhällskostnad.

Klimatomställningen kommer med en prislapp

Sammantaget blir ett betydligt större elsystem som ska byggas på 20 år dyrare både per producerad och överförd enhet el än det relativt gamla och avskrivna system vi har idag. Detta måste dock ställas mot den med stor sannolikhet betydligt högre samhällskostnaden av att inte bygga ut elsystemet i form av en struktur-

omvandlingskris med minskad konkurrenskraft, ökad arbetslöshet och minskade skatteintäkter.

Synlighet och upplevelse av klimatomställningens kostnader och intäkter

Beroende på hur kostnader fördelas mellan elkunder och skattekollektivet kan en utmaning kring olika kostnaders synlighet uppkomma. Ökade kostnader för elsystemet i en framgångsrik omställning blir synliga, mätbara och jämförbara på elnäts- respektive elhandelsfakturan. Effekter på statsfinanserna och eventuellt förändrat skattetryck märks inte alls lika tydligt. Kostnader är generellt sett mer synliga än intäkter. Även kostnaden för infrastruktursatsningar blir synliga eftersom de ofta aviseras i exempelvis statsbudgeten.

Det finns också en förskjutning i tiden mellan kostnader och intäkter. Kostnader för omställningen uppkommer tidigt då investeringar görs. Ökade skatteintäkter realiserar först senare. Det kan ge den paradoxala effekten att en framgångsrik klimatomställning skulle kunna upplevas som dyrare än alternativet, trots att det omvända är sant. En sådan effekt kan försämma stödet för omställningen.

Klimatomställningens fördelningsmässiga effekter kan balanseras av politiska beslut

Klimatpolitik har fördelningspolitiska effekter då prissättning av koldioxid oftast innebär att hushåll med låga inkomster betalar en större andel av sin disponibla inkomst för sina utsläpp än hushåll med högre inkomst.

Eftersom omställningspolitiken kommer att behöva bedrivas kraftfullt och under lång tid är en god förståelse, acceptans och stöd hos befolkningen central för att dess framgång.

Det finns flera möjligheter att kompensera för fördelningspolitiska effekter. Eftersom de lågt hängande utsläppsfrukterna är plockade i Sverige kommer fortsatta utsläppsminskningar att kräva styrmedel som gör fossila utsläpp dyrare. Det innebär att klimatomställningen kommer bli mer kännbar för medborgares privatekonomi framöver. De fördelningspolitiska aspekterna av klimatomställningen behöver adresseras för att inte nödvändiga åtgärder i framtiden ska möta starkt motstånd hos allmänheten.

Vem ska betala, hur och när?

Som konstaterat ovan kommer klimatomställningen med en prislapp. Det behövs en rättvis fördelning av kostnader och risker.

En viktig princip bör vara att den som gynnas ska bära kostnaden. Men principen har sina begränsningar eftersom investeringarna syftar till att möta samhällets mål snarare än kommersiella syften. Sveriges konkurrenskraft behöver öka samtidigt som ett brett stöd för omställningen är viktigt. För elsystemet bör Sverige överväga om staten ska ta vissa kostnader som normalt sett hade belastat elkunderna för att säkerställa Sveriges konkurrenskraft i elektrifieringen. Energiinfrastruktur har länge setts som marknadsdriven, men eftersom förutsättningarna är annorlunda finns skäl att se över alternativa finansieringsformer. Politiken måste även göra en avvägning kring kostnadsfördelning av vissa kostnader mellan olika kundkategorier.

Innehåll

Förord	2
Sammanfattning	4
Rapportens disposition	9
Klimatomställning och elektrifiering kräver grundläggande politikskiften	10
1 Statens roll i klimatomställningen – en aktiv närings- och klimatpolitik	10
2 Accelerera utbyggnaden av energiinfrastruktur genom en mer aktiv statlig roll i planering, samordning och styrning av energisystemet	12
3 Underlätta investeringar i energisystemet genom delning och minimering av risk.....	12
4 Rättvis fördelning av omställningskostnader.....	13
5 Hantera klimatomställningens fördelningspolitiska effekter	14
6 Politiskt mod och ledarskap för acceptans och stöd för omställningen.....	14
Klimatomställningen är nödvändig för Sveriges utveckling och konkurrenskraft	16
Effekter av framgångsrik klimatomställning och elektrifiering	19
Klimatomställningens samhällsekonomiska lönsamhet	19
Länder med mycket fossilfri energi är framtidens vinnare – Sverige i slagläge ..	20
Utgångspunkter och förutsättningar för klimatomställningen	22
Kostnaden att vänta och se och inte ställa om är stor	22
Framgångsrik klimatomställning enda alternativet	23
Politiskt mod för framgångsrik strukturomvandling.....	23
Elproduktion och elnät till rätt kostnad behövs.....	24
Svag acceptans för höga och volatila elpriser	25
Klimatomställningen kommer med en prislapp	26
Utveckling av kostnader elnät	27
Synlighet och upplevelse av klimatomställningens kostnader och intäkter.....	28
Klimatomställningens fördelningsmässiga effekter kan balanseras av politiska beslut	29
Ledarskap, politik och reformer för klimatomställning brådskar.....	31
Vinster av en framgångsrik klimatomställning och elektrifiering	32
Stärk Sveriges konkurrenskraft	34
Strategier för ökad konkurrenskraft	34
Osäkerheter och beslut av omfattande infrastrukturinvesteringar.....	36
Utbyggnadstakten av elsystemet möter inte efterfrågan	36
Nytt investeringsramverk för ny elproduktion behövs för att nå klimatmålen ..	38
Vem ska betala, hur och när?.....	40

Rapportens **disposition**

Rapporten inleds med Energiföretagens sex förslag på politikskiften som syftar till att möjliggöra en framgångsrik strukturomvandlingspolitik. Därefter följer mer fördjupande resonemang som förklarar och underbygger argumentation och förslag samt en genomgång av vinsterna av en framgångsrik klimatomställning och elektrifiering.

Klimatomställning och elektrifiering kräver **grundläggande politikskiften**

Sverige befinner sig i en övergångsfas. Vi går från en situation där samhällsutvecklingen kunnat ske stegvis, där förändringstakten inte nödvändigtvis varit kritisk, där investeringsrisker kunnat hanteras och där statens roll för utvecklingen varit relativt begränsad, till en situation där det omvända gäller. Klimatomställningen och elektrifieringen innebär en omfattande strukturomvandling på kort tid där många processer och beslutsfattande i samhället måste ske parallellt. Politik, näringsliv, myndigheter, kommuner och regioner kommer att behöva navigera och agera koordinerat i den snabba takt som behövs. Det ställer nya krav på styrning, arbetssätt och ledarskap. Det behövs nytänkande politikskiften och reformförslag för att dels möjliggöra klimatomställningen, dels hantera de nya situationer som uppkommer.

Strukturomvandlingen som klimatomställningen och elektrifieringen innebär måste bli framgångsrik för att öka konkurrenskraften, skapa nya arbetstillfällen och säkra välfärdens finansiering. Det kräver en delvis ny politik. Energiföretagen har tagit fram sex förslag på politikskiften som syftar till att möjliggöra en framgångsrik strukturomvandling:

1 Statens roll i klimatomställningen - en aktiv närings- och klimatpolitik

Det behövs en aktiv närings- och klimatpolitik som hänger ihop och som stödjer den pågående strukturomvandlingen så att svensk konkurrenskraft stärks. Utvecklingen av politiken måste se till helheten men också de olika delarna i olika värdekedjors förutsättningar. Även utvecklingen i omvärlden avseende konkurrerande länders näringspolitik måste noggrant beaktas så att spelplanen för svenska företag blir så jämn som möjligt.

Ett par länder inom EU, USA och Kina har sjösatt stora program med direkt statsstöd till både industrins omställning och till nyetablering av elintensiv industri vilket snedvrider konkurrensen. Både forskning och empirisk erfarenhet visar att sådana program riskerar att bli kostsamma då stater av naturliga skäl har svårt att identifiera vinnare, det vill säga förutse vilka företag som blir lönsamma i framtiden. Sverige kan inte direkt subventionera industrins omställning, såsom exempelvis sker i USA och Tyskland med breda statsstödsprogram, utan det är snarare något som regeringen i ljuset av den tillträdande EU-kommissionens fokus på konkurrenskraft aktivt bör motarbeta så att villkoren blir likvärdiga inom EU. Dock skulle undantag kunna bli aktuella om tekniker/branscher/företag pekas ut som strategiskt viktiga att ha inom Sverige av exempelvis säkerhetspolitiska skäl eller försörjningsskäl.

En mer robust strategi för Sverige är att istället kraftigt öka investeringar i nödvändig kritiskt samhällsbärande infrastruktur, exempelvis järnväg, energi-

infrastruktur, vägar och hamnar. I tillägg till investeringar behöver även andra förutsättningar för omställning förbättras, exempelvis tillståndsprocesser, kompetensförsörjning, skatter, byråkrati samt stöd till forskning och pilotprojekt. Ovanstående förhållningssätt har tjänat Sverige väl historiskt och bör utgöra den svenska modellen för den pågående strukturomvandlingen.

Staten behöver också ta en mer planerande, styrande och koordinerande roll för att klimatomställningen och elektrifieringen ska kunna genomföras framgångsrikt. Inte minst behöver myndigheterna främja omställningen. Mycket tyder på att statens roll till och med behöver vara tydligare jämfört med tidigare strukturomvandlingar eftersom klimatomställningen inte sker av sig själv. Det nyligen inrättade accelerationskontoret för att underlätta industrins omställning kan bli ett viktigt verktyg för acceleration och samordning.

En avgörande förutsättning är kompetensförsörjning som kräver effektiva, långsiktiga reformer och satsningar på utbildning och kompetensutveckling till de yrken det redan idag råder brist på. Möjligheten till kompetensförsörjning är avgörande för en utbyggnad av elnätet och energisystemet.

Eftersom samhällets förändring mot fossilfrihet brådskar och innebär stora osäkerheter kommer strukturomvandlingspolitiken vara behäftad med risker. Det kommer finnas mer begränsat med tid för utredningar och avvägningar. Alla beslut och investeringar som krävs för strukturomvandlingen kommer inte att bli optimala och vissa kan till och med komma att bli misslyckade. Dock vet vi med säkerhet att en passiv och obeslutsam politik där de politiska signalerna blir otydliga medför betydligt större risker. Skälet är att förutsättningarna för omställning i så fall uteblir vilket medför att befintlig industri inte kan ställa om utan måste flytta eller avvecklas och att nyindustrialiseringen uteblir, vilket utlöser en strukturomvandlingskris.

Energiföretagen anser att regeringen skyndsamt ska identifiera och genomföra reformer för att säkerställa att förutsättningarna för strukturomvandlingen och klimatomställningen ligger i internationell toppklass. Då tillgång på energi, och framförallt el, är centralt för strukturomvandlingen och även för all annan infrastruktur, måste energi utgöra en bärande del i en sådan strategi vilket utvecklas i punkt två nedan.

Regeringen bör utveckla nya metoder för politikutveckling i och med att politiken måste agera mer agilt och snabbt i en ständigt föränderlig omvärld. Den högre reformtakten kommer kontinuerligt behöva utvärderas och vid behov justeras. För det behövs nya strukturer och processer. Beslut kommer behöva fattas trots osäkerheter och risker.

Energiföretagen anser att dagens beslutsfattare behöver dra lärdom av historiska exempel och trots osäkerhet våga fatta beslut om större nationella satsningar på utbyggnaden av infrastruktur i Sverige.

Regeringen bör vidare dra nytta av kommande förslag från accelerationskontoret.

2 Accelerera utbyggnaden av energiinfrastruktur genom en mer aktiv statlig roll i planering, samordning och styrning av energisystemet

De flesta analyser och scenarier pekar på en kraftigt ökad elanvändning till 2045, under förutsättning att elen får en konkurrenskraftig kostnad och kommer i rätt tid, på rätt plats. Elen är en förutsättning för utfasningen av fossila bränslen, för omställning av befintlig industri och för nyindustrialisering. Det finns anledning att se utbyggnad av elsystemet inte enbart som ett sätt att tillfredsställa samhällets behov av energi. Utbyggnaden är även ett sätt att investera i en ny exportindustri.

En snabb och koordinerad utbyggnad av energi- och framförallt elinfrastruktur är kritisk för omställningen. Det är därför oroande att takten i investeringsbeslut för ny elproduktion och utbyggt elnät är för långsam i förhållande till de prognoser och scenarier som finns för efterfrågan på fossilfri el för klimatomställningen. Att utbyggnaden av elproduktion går i takt med efterfrågan är centralt och är ytterligare en anledning till att staten behöver ta en mer aktiv roll för planering och samordning av energisystemets utbyggnad än den har idag.

Energiföretagen har i rapporten *”Handlingsplan för klimatomställning och elektrifiering”* ett förslag på hur statens roll kan bli mer aktiv, strukturerad och förutsägbar för planering, samordning och styrning av energisystemet. Handlingsplanen föreslår en process, liknande den som klimatlagen reglerar, som binder upp framtida regeringar kring arbetssätt och åtgärder.

Energiföretagen uppmanar därför regeringen att kraftsamla och genomföra nödvändig politik, reformer och åtgärder som syftar till att möjliggöra en kraftig utbyggnad av dagens elsystem. En viktig del i detta är att regeringen skyndsamt anammar en styrning och planering av energisystemet i linje med Energiföretagens förslag till handlingsplan och håller ett högt reformtempo. Framförallt behövs en tydlig process för hur utbyggnaden av energi- och elsystemet ska ske. Energiföretagen förordar ett ramverk likt det klimatpolitiska ramverket för att säkra långsiktighet i energipolitiken.

3 Underlätta investeringar i energisystemet genom delning och minimering av risk

En genomtänkt och tydlig strategi för att hantera och minska klimatomställningens risker är avgörande för att säkerställa en framgångsrik strukturomvandling. De risker som följer med omställningen kan vara överväldigande för enskilda individer, kommuner, regioner och företag. Det gör det nödvändigt att skapa robusta mekanismer för att hantera dessa utmaningar. För att effektivt hantera och minska riskerna i investeringar av energiinfrastruktur (*exempelvis elproduktion, elnät, fjärrvärme, vätgasinfrastruktur, gasturbiner*) krävs bland annat långsiktig politisk förutsägbarhet, förbättrad planering och samordning, förkortade och effektivare tillståndsprocesser, tydliga roller och ansvarsfördelning samt rätt incitament som stimulerar till investeringar.

Vidare kan vissa kapitalintensiva och samhällskritiska energiinfrastrukturprojekt vara så betydande att de kräver särskilda former av stöd. Ett sådant stöd

kan innefatta exempelvis finansiella garantier eller partnerskap mellan offentlig och privat sektor för att säkerställa att nödvändiga investeringar faktiskt genomförs.

Utredningen *Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft* lämnade förslag på hur riskerna för ny kärnkraft föreslås minskas. Vidare kommer den pågående *elmarknadsutredningen* troligen ge förslag till utvecklade incitament för ny elproduktion.

Energiföretagen anser att fler energislag/energiinfrastruktur än kärnkraft kommer behöva riskavlyft. Beslut om vad som bör främjas måste föregås av analyser som utgår från vad som är strategiskt avgörande för att få till stånd en snabb utbyggnad och ett väl fungerande energisystem. Det är emellertid viktigt att statliga insatser förbehålls strategiskt viktiga investeringar som annars inte kommer till stånd på grund av hög risk eller marknadsmisslyckanden. Prioriteringar kommer vara nödvändiga och måste ha de olika energislagen/energiinfrastrukturens olika förmågor som utgångspunkt med tydligt mål att möjliggöra en utbyggnad av energisystemet samtidigt som elsystemet utvecklas och förstärks. Marknadsmekanismerna bör så långt som möjligt värnas för att värna en kostnadseffektiv omställning.

För att påskynda utvecklingen och minska riskerna ser Energiföretagen att kommande förslag från elmarknadsutredningen kan bli en grundbult och uppmanar regeringen att skyndsamt analysera utredningens förslag. Genom att proaktivt hantera riskerna kan vi underlätta den nödvändiga utbyggnaden av elproduktion och säkerställa att omställningen sker på ett ekonomiskt hållbart sätt.

4 Rättvis fördelning av omställningskostnader

Klimatomställningen och utbyggnaden av energisystemet ska inte kosta mer än det behöver. Samtidigt är det ofrånkomligt att omställningen kommer med en prislapp i form av bland annat infrastrukturinvesteringar. Samtidigt blir en utebliven omställning mer kostsam för samhället/slutkunden totalt sett. En väl avvägd och rättvis fördelning av kostnader är därför helt nödvändig för att finna en balans mellan konkurrenskraft och fortsatt brett stöd för omställningen.

Det behöver tydliggöras hur kostnader för ny elinfrastruktur ska fördelas mellan olika kundkategorier och eventuellt även skattebetalare. Den pågående *elmarknadsutredningen* kan ge vissa svar på hur fördelningen kommer se ut för ny elproduktion. Dock är även kostnader för elnät och energiskatt högst relevanta. En fråga är om och i så fall hur politiken fortsatt vill skydda den elektrifierande och elintensiva industri från vissa kostnader och vilka som i så fall får bära dessa? En annan fråga är om vissa kostnader som annars hade belastat hela kundkollektivet eventuellt bör skattefinansieras av acceptansskäl?

Dagens energikunder har länge gynnats av att investeringarna elproduktion och nät vid tidigare elektrifieringsperioder gjordes med marginal. Stora investeringar behöver genomföras i närtid samtidigt som vinsterna ofta ligger

i framtiden. Är det då rimligt att dagens elkunder/skattebetalare betalar nödvändiga framtidsinvesteringar fullt ut eller bör staten lånefinansiera delar och därmed förskjuta delar av kostnaden till framtida generationer?

I ljuset av den snabba omställningstakt som nu krävs anser Energiföretagen att staten ska vara med och dela på vissa risker och kostnader för elsystemets utbyggnad som normalt sett hade belastat elkunderna för att säkerställa konkurrenskraft och fortsatt stöd för omställningen. Vidare bör det analyseras om industrin på ett tydligare sätt ska vara med och ta ansvar för en del av kostnaden jämfört med hur det ser ut idag, exempelvis som del av elenergiskattekollektivet. Dock måste eventuellt ansvar för kostnader balanseras mot effekter på industrins konkurrenskraft. Finansiering av statens eventuella kostnader för elsystemets utbyggnad ska inte ske via ökad energiskatt på el utan via andra intäkter, exempelvis via andra skattebaser som moms och kapitalbeskattning. Energiföretagen anser vidare att staten ska kunna lånefinansiera delar av vissa investeringar.

5 Hantera klimatomställningens fördelningspolitiska effekter

Ett brett stöd för klimatomställning och elektrifiering är helt nödvändigt för att omställningen ska kunna genomföras. En väl avvägd kostnadsfördelning är en viktig parameter. Den pågående strukturomvandlingen medför fördelningseffekter som skapar både vinnare och förlorare. De fördelningspolitiska aspekterna av klimatomställningen behöver adresseras för att det ska finnas acceptans och förhoppningsvis även stöd för nödvändiga klimatåtgärder i framtiden.

Energiföretagen anser därför att det är av största vikt att regeringen tar fördelningspolitiska aspekter av klimatomställningen på allvar. Vid framtagande av klimatpolitiska reformförslag föreslår Energiföretagen att det parallellt ska utredas vilka fördelningspolitiska effekter förslaget förväntas få och när så är befogat föreslå kompensatoriska åtgärder. Det bör även finnas en beredskap att hantera eventuella framtida energiprischocker så att eventuellt stöd till samhället inte behöver hastas fram. Hänsyn bör även tas till att konsekvenser kan se olika ut beroende på indelningen i elprisområden.

6 Politiskt mod och ledarskap för acceptans och stöd för omställningen

Ett politiskt klimat- och omställningsledarskap är en grundläggande förutsättning för en framgångsrik och kostnadseffektiv strukturomvandling. Omställningen blir dyrare, svårare och långsammare om den politiska polariseringen fortsätter och det politiska ledarskapet saknas. Det behövs ett modigt och tydligt politiskt ledarskap med en bred politisk enighet kring mål och långsiktiga förutsättningar för omställningen. Enighet vid samhällsomvandling har gynnat Sverige historiskt, så är det även denna gång. Vidare måste fokuseringen på enskilda kraftslag upphöra och istället bör en holistisk syn på energisystemet anläggas.

En annan avgörande del i att öka stödet för omställningen är att politiken förmedlar en balanserad bild av vad omställningen innebär. Inte minst att förklara

att Sverige behöver genomföra stora infrastrukturinvesteringar. Det betyder att det uppkommer kostnader nu men samtidigt att intäkter följer i framtiden och att alternativet att inte investera är betydligt dyrare på längre sikt.

Energiföretagen efterfrågar ett politiskt mod och ledarskap som med både retorik och reformer motverkar den politiska polariseringen och samtidigt tar hänsyn till olika gruppers behov och inställning till omställningen. Det är när det skakar som vi behöver beslutsfattare som ser det långa perspektivet och som vågar visa politiskt ledarskap även på tidigare obruten mark.

En brett förankrad och långsiktigt hållbar energipolitik, där investerare kan lita på att reformer inte rivs upp, kommer göra Sverige till omställningens vinnare. Sverige blir fattigare utan omställning.



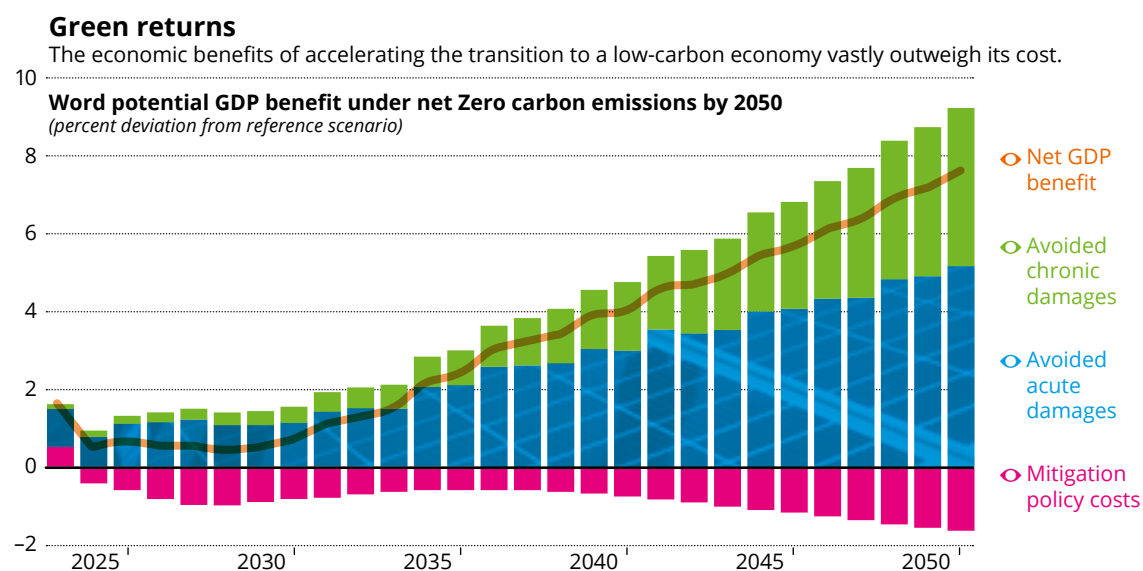
Klimatomställningen är nödvändig för Sveriges utveckling och konkurrenskraft

En global uppvärmning i linje med fortsatta utsläpp och de klimatförändringar som följer leder till stora negativa konsekvenser för samhället. Uppvärmningen ger redan kostsamma effekter och kommer om den inte begränsas att kraftigt utmana vår nuvarande levnadsstandard på längre sikt. Men utvecklingen kan bromsas så att konsekvenserna blir hanterbara.

Sverige är ett litet land med en öppen, exportberoende ekonomi som är beroende av och påverkas av vad som händer i omvärlden. Sverige påverkas med andra ord även av väderrelaterade negativa konsekvenser som inträffar i andra länder.

Sverige har liksom alla länder ett ansvar att fasa ut fossila bränslen och uppnå nettonollutsläpp. Det är nödvändigt av två huvudsakliga skäl:

För det första på grund av att kostnaderna och det mänskliga lidandet som fortsatta utsläpp orsakar är oerhört stora, betydligt större än kostnaderna att minska utsläppen, vilket illustreras i diagrammet nedan från Internationella Valutafonden (IMF).



Sources: NGFS(2023), Scenarios Portal; IIASA (2023), NGFS Phase 4 Scenario Explorer; and IMF staff calculations. Note: NiGEM model with REMIND-MAgPIE inputs. The reference scenario is Current Policies scenario with no transition but physical risk.

IMF

Källa: IMF

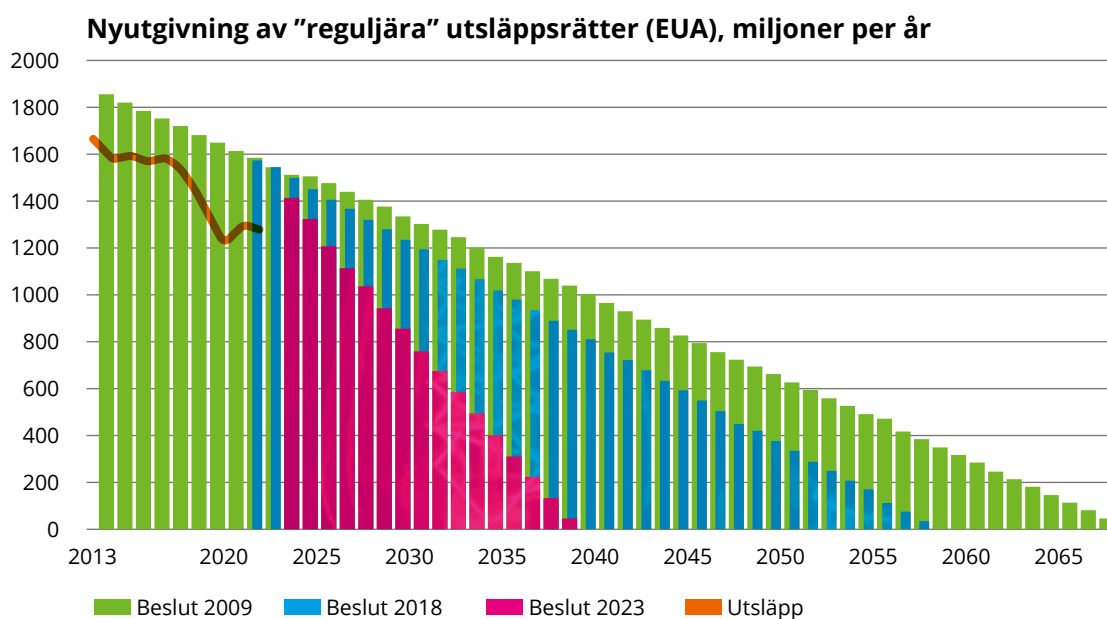
Redan nu har kostnader för väderrelaterade skador ökat kraftigt globalt och 2023 uppskattades de till 13,4 miljarder euro i Europa. (Källa: *European state and the climate*).

Uteblivna satsningar på att stävja klimatförändringar ökar också risken för framtida konflikter. Länder och regioner riskerar att bli obebodliga med stora flyktingströmmar och konflikter kring vattenresurser som kan eskalera till regelrätta krig som följd.

Det råder osäkerhet om både klimatkänsligheten och om de ekonomiska konsekvenserna av klimatförändringarna. Kostnaderna för den globala uppvärmningen skulle kunna bli lägre än de flesta forskare bedömer men samtidigt finns risken att de kan bli betydligt högre. Konsekvenserna av mer dramatiska förändringar av levnadsförhållandena på jorden än de forskarna förutser i de mer sannolika scenarierna talar för att vi bör tillämpa försiktighetsprincipen. En ambitiös klimatpolitik kan därför ses som en billig försäkring mot framtida stora men osäkra kostnader (Källa: *Den globala uppvärmningen ur ett ekonomiskt perspektiv samt Klimatpolitik under osäkerhet Kostnader och nyttor – bevis och beslut*).

För det andra kommer det att påverka stora delar av befintligt näringsliv eftersom vi med säkerhet vet att det kommer bli så dyrt att släppa ut koldioxid att det varken kommer vara privat- eller företagsekonomiskt rimligt att fortsätta med de verksamheter/aktiviteter som orsakar utsläpp. Det kommer att bli dyrare på grund av att EU har lagstiftat om att minska våra gemensamma utsläpp. EU har beslutat att unionen ska bli klimatneutral till 2050, med ett delmål att minska utsläppen med 55 procent till 2030 och ett föreslaget mål att minska utsläppen med 90 procent till 2040 jämfört med 1990. Verktygen som används är utsläppshandel och styrmedel för övriga sektorer. Därför behöver alla företag som omfattas av utsläppshandeln (*EU ETS*) i Europa planera för att deras nettoutsläpp ska vara noll inom knappt två decennier (Källa: *Klimatomställning på lika villkor?*).

Genom att skärpa handeln med utsläppsrätter som innebär att de minskar i snabbare takt kommer EU i praktiken att omöjliggöra utsläpp av växthusgaser i industrin och energisektorn i framtiden. Det sker genom att tillgången till utsläppsrätter kommer att fasas ut i en snabbare takt, vilket minskar utbudet och gör dem väldigt dyra framöver. Om nuvarande minskningstakt för utsläppen inom ETS behålls kommer inga nya utsläppsrätter att komma ut på marknaden från 2039, se svarta staplar i bild på nästa sida.



Källa: *Temperaturhöjning i klimatpolitiken, ESO*

För de utsläpp som inte ryms inom den utsläppshandeln för stora punktutsläpp (EU ETS), bland annat från transportsektorn, mindre industrier och jordbruket (*det diskuteras att även inkludera bland annat transportsektorn i ETS*) finns det mål och styrmedel både nationellt och på EU-nivå som kommer att pressa ned utsläppen kraftigt.

Därutöver har EU beslutat om att införa koldioxidtullar som innebär att leverantörer utanför EU möts av samma koldioxidpris som EU-länderna. Detta för att inte EU:s industri ska konkurreras ut av företag i andra länder med lägre klimatkrav.

Ur ett totalförsvars- och säkerhetsperspektiv är det också värdefullt att minska vårt fossilberoende, inte minst från osäkra, odemokratiska eller direkt fientliga stater som Ryssland. Det stärker vår handelsbalans, ökar vår försörjningstrygghet, eliminerar risken från eventuella geopolitiskt motiverade utbudschocker på fossila bränslen samt eliminerar risken att antagonistiska stater ska kunna använda energivapnet mot oss. År 2023 hade Sverige en nettoimport av fossila bränslen som kostade nära 80 miljarder kronor (Källa: *Ekonomifakta*). Samtidigt är det viktigt att inte byta ett beroende mot ett annat. Exempelvis kommer efterfrågan på sällsynta jordartsmetaller öka kraftigt och Kina kontrollerar flera viktiga värdekedjor.

En *SIFO-undersökning* visade nyligen att tre av fyra svenskar tycker att det är viktigt att regeringen för en politik som leder till att Sverige når klimatmålen. Samtidigt är två av tre oroliga för klimatförändringarna. Det talar för att det finns ett stöd för klimatstyrmedel men för det krävs bland annat att dessa är effektiva och rättvisa (Källa: *STÖD FÖR OCH ATTITYDER TILL KLIMATPOLITIK I SVERIGE*). Samtidigt har den typen av undersökningar en svaghet eftersom deltagarna tar ställning till frågan utan att nödvändigtvis ha vetenskap/kunskap om praktiska konsekvenser eller kostnader och nyttor.

Effekter av framgångsrik klimatomställning och elektrifiering

Klimatomställningens samhällsekonomiska lönsamhet

Det är oerhört svårt att på ett heltäckande sätt beräkna den samhällsekonomiska effekten av en lyckad klimatomställning för ett land då det handlar om en strukturomvandling som berör och påverkar hela samhället och ekonomin. Det finns rapporter med beräkningar som på en aggregerad nivå uppskattar samhällskostnaden för en hög global uppvärmning jämfört med kostnaden att minska utsläppen (*Källa: Den globala uppvärmningen ur ett ekonomiskt perspektiv samt IPCC AR6*). Den mest kända är den så kallade Stern-rapporten. Slutsatsen från dessa är att det otvetydigt innebär lägre kostnader att minska utsläppen jämfört med kostnaderna som hög global uppvärmning orsakar samt att kostnaderna ökar ju längre tid det tar innan åtgärder vidtas. Kostnader för extremt väder fördelas dessutom ojämnt där vissa regioner/länder drabbas hårdare än andra. Generellt drabbas utsatta och fattiga hårdast.

Därmed inte sagt att klimatomställningen avgränsat för ett enskilt land nödvändigtvis är positiv sett till BNP- eller sysselsättningsförändring. Omställning kan vara både positiv och negativ, men ställt i relation till samhällskostnaderna för hög global uppvärmning och minskad konkurrenskraft är det tveklöst mer positivt.

Rapporten *Norrbottnen: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter* har analyserat de samhällsekonomiska konsekvenserna för den gröna omställningen i region Norrbotten. Slutsatsen är att det finns både stora vinster och höga kostnader men att det är troligt med ett positivt samhällsekonomiskt utfall på kort sikt till 2030 trots att möjliggörande offentliga infrastrukturinvesteringar görs tidigt samtidigt som skatteintäkter fortsätter att komma in efter 2030. Rapportens indikativa beräkningar för 2030 visar:

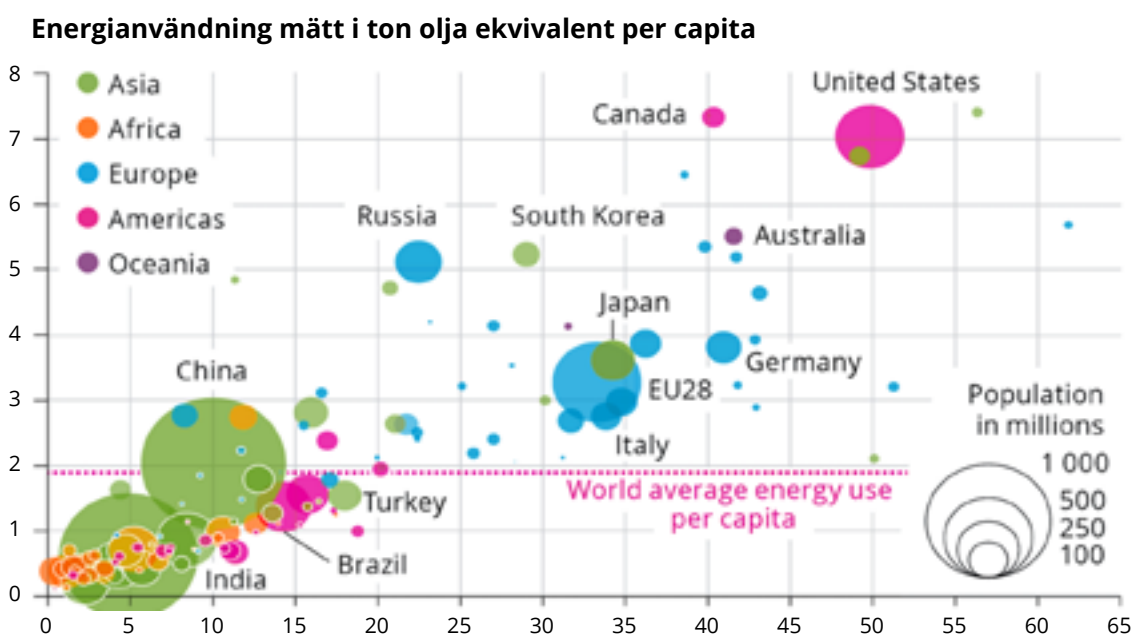
- ▶ 80–160 miljarder kr i potentiellt BNP-bidrag 2030 vilket motsvarar 2–3 procent av Sveriges BNP
- ▶ 100 miljarder kr i ökat exportvärde
- ▶ 15–35 miljarder kr i ökade årliga skatteintäkter
- ▶ 20 000 nya arbetstillfällen

Frågan är dock om det är rimligt att storleksordningen på resultaten ovan hinner realiseras redan 2030 då hastigheten i de redovisade företagens omställning är lägre än den som ursprungligen planerades. Oaktat det ger resultatet en inblick i storleksordning och fördelning av effekter.

Däremot finns det ingen heltäckande samhällsekonomisk analys/beräkning för klimatomställningen för hela Sverige. Det vore intressant om en sådan genomfördes.

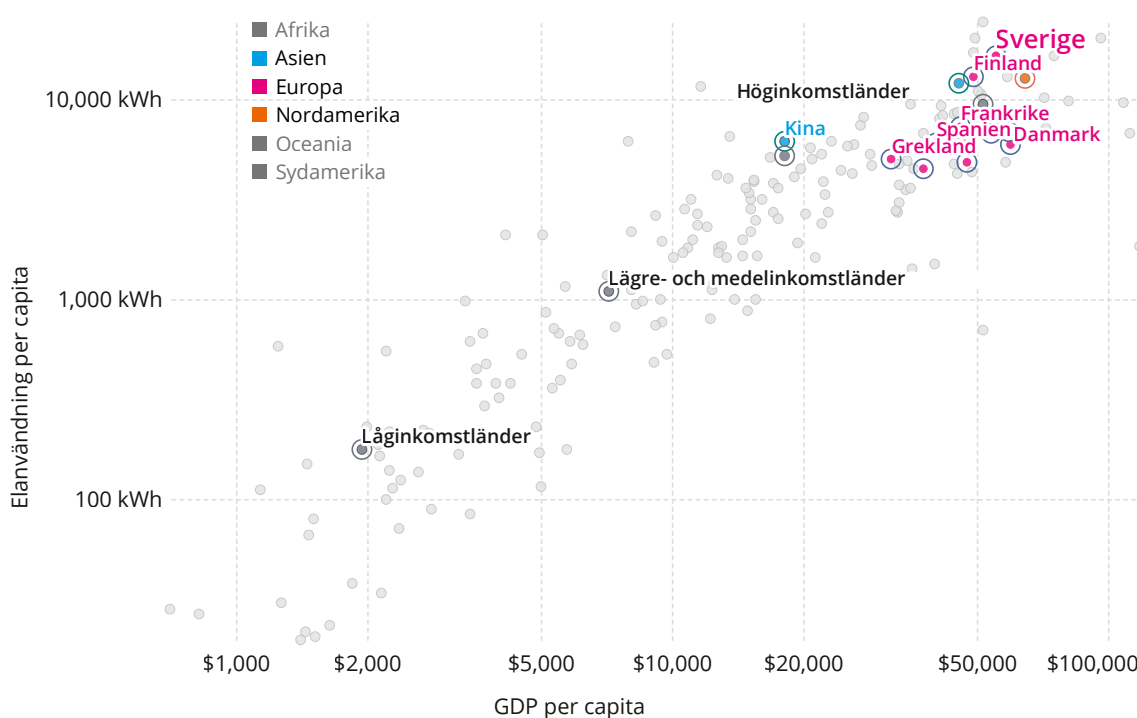
Länder med mycket fossilfri energi är framtidens vinnare – Sverige i slagläge

Det finns ett tydligt samband mellan energianvändning och välstånd vilket diagrammet från The European Environment Agency (EEA) tydligt visar nedan.



(Källa: EEA Europa)

Sambandet blir tydligare i grafen nedan som visar välstånd och elanvändning med logaritmiska axlar. Sverige ligger i det övre högra hörnet bakom Finland. Ett land med hög elanvändning/person har sannolikt hög BNP/person.



Figur 1 Elanvändning/capita mot BNP/capita. BNP är justerad för inflation och skillnader i levnadsomkostnader 2022. (Källa: [Ourworldindata.org](https://ourworldindata.org))

En stor del av energianvändningen och elproduktionen globalt baseras på fossila bränslen. Dessa ska fasas ut. De länder som lyckas med att ersätta fossila energibärare med konkurrenskraftiga fossilfria alternativ förväntas bli vinnare i klimatomställningen. Länder som dessutom har möjlighet att samtidigt öka fossilfri elproduktion ser ut att ha god chans att stärka sina ekonomier. Detta talar för att vi kommer få ett skifte i stark BNP-utveckling från de länder med fossila resurser till länder med fossilfria tillgångar. Sverige har globalt sett mycket goda förutsättningar att bli ett ledande fossilfritt land. Sveriges största styrkor är att:

- ▶ Elproduktionen är fossilfri och att det endast finns en liten del fossila utsläpp i värmeproduktionen.
- ▶ Över året finns ett överskott på elenergi
- ▶ Vattenkraften bidrar med stor lagringskapacitet och flexibilitet
- ▶ Sverige har goda vindlägen, har en lång kuststräcka och är glest befolkat
- ▶ Sverige tillåter alla fossilfria energislag
- ▶ Det finns god tillgång till biobränsle och biogen koldioxid
- ▶ Fjärrvärmesystemet är väl utbyggt och avlastar elsystemet
- ▶ Sverige har en stark industritradition, god utbildningsnivå och starka forskningsmiljöer

Allt sammantaget talar för att Sverige med en klok politik som bygger på våra goda förutsättningar kan bli ett framgångsrikt föregångsland i den fossilfria omställningen.

Utgångspunkter och förutsättningar för klimatomställningen

Kostnaden att vänta och se och inte ställa om är stor

Mario Draghi, före detta Italiensk premiärminister och före detta ordförande för Europiska centralbanken ECB, har på uppdrag av EU-kommissionen författat en *rapport* om EU:s konkurrenskraft. Slutsatserna är oroväckande. Bland annat skriver han:

"We should abandon the illusion that only procrastination can preserve consensus. In fact, procrastination has only produced slower growth, and it has certainly achieved no more consensus. We have reached the point where, without action, we will have to either compromise our welfare, our environment or our freedom."

Som Mario Draghi skriver finns det en tydlig alternativkostnad i att inte ställa om som är stor och icke önskvärd. Den största kostnaden för utebliven klimatomställning, med kraftig global uppvärmning som följd, är det mänskliga lidande det orsakar tillsammans med en förväntad BNP-minskning. Förutom kostnader från mer extremt väder finns det andra allvarliga konsekvenser ifall omställningen i Sverige inte sker framgångsrikt:

- 1 Stora värden går förlorade i och med att Sverige går miste om tillskott i form av både skatteintäkter och ökad BNP från ny industriverksamhet samt bortfall av skatteintäkter från befintlig industri som kan tvingas flytta eller avvecklas. Riskerna finns inte i en avlägsen framtid utan de märks tyvärr redan. I Skåne har Sydsvenska Handelskammaren bedömt att elbristen har *kostat Skåne 4 500 jobb*. Utan mer el menar Västsvenska Handelskammaren att *25 000 västsvenska jobb är i fara inom 10 år*.
- 2 Avkastning från omfattande statliga och kommunala infrastrukturinvesteringar för omställningen uteblir.
- 3 Sveriges konkurrenskraft minskar och vi halkar efter som industrination om inte förutsättningarna i Sverige är bra nog. Sverige tappar nyetablering av industrier.
- 4 Sverige tappar sin roll som ledstjärna och positivt exempel.
- 5 Sverige kommer tvingas betala böter till EU om vi inte når Sveriges del av EU:s klimatmål.

Sammantaget är kostnaden att inte ställa om är betydligt större än kostnaden för en framgångsrik klimatomställning. Det blir med andra ord dyrt att inte föra en aktiv omställningspolitik. Sverige blir fattigare utan omställning.

Framgångsrik klimatomställning enda alternativet

Sverige och svensk ekonomi påverkas samtidigt av två av varandra separata faktorer. Den ena är kostnaderna av den globala uppvärmningen och den ökade frekvensen och kraften i extremt väder. Sverige har dock en begränsad rådighet över de globala utsläppen men det är viktigt att vi bidrar med att minska våra utsläpp för att tjäna som en global förebild för framgångsrik omställning. Svensk teknik kan också exporteras och bidra till omställningen globalt.

Den andra är att klimatomställningen och elektrifieringen innebär en strukturomvandling inom industrin. Skapas inte rätt förutsättningar för industrins omställning kommer de antingen tvingas lägga ned verksamheten eller flytta till andra länder med mer gynnsamma förutsättningar. Vidare kommer etablering av nya industrier stanna av och Sverige går miste om både innovationskraft och arbetstillfällen. Om inte industrin utvecklas kommer den givet kostnadsökningarna inte att överleva, alternativt drabbas av minskad betalningsvilja för fossila produkter hos kunder. Ett sådant scenario innebär en strukturomvandlingskris med stora effekter på samhället och allvarliga lokala/regionala effekter som följd.

Samhället kommer inte och ska inte heller acceptera en strukturomvandlingskris som en konsekvens av utebliven klimatomställning och elektrifiering. Särskilt inte när vi kan förutse den och vidta åtgärder i tid. Sverige som är ett litet exportberoende land har tidigare kunnat ställa om på ett framgångsrikt sätt och en avgörande faktor i detta är att vi har anammat nya innovationer, deltagit i globaliseringen och accepterat samhällsförändringar, även när de har kommit till följd av stora kriser.

I en framtid där fossilfrihet kommer att vara en av de främsta konkurrensfördelarna har Sverige unikt bra förutsättningar att fortsätta vara en framgångsrik industriation med värdefull export. Vi har ett val, vi vet vad som kommer och har rådighet över utvecklingen.

Politiskt mod för framgångsrik strukturomvandling

Samhällskriser kan per definition inte förutsägas men det är lätt att vara efterklok och se att det fanns tecken på risk för en kris. Oljekrisen, 90-talskrisen och finanskrisen 2008-2010 var både utdragna och hade omfattande negativa konsekvenser för svensk ekonomi. Utan aktiv politik och tydligt politiskt ledarskap finns risken att klimatomställningen misslyckas och omvandlas till en strukturomvandlingskris av betydligt större dignitet än föregående kriser. Det finns dock goda förutsättningar att undvika en sådan utveckling genom att agera proaktivt och genomföra väl avvägda reformer i tid. I stora drag vet vi att det brådskar, vi vet att vi behöver agera och att det redan nu kan pekas ut robusta strategier och reformer som vi knappast kommer att behöva ångra.

Klimatomställningen skiljer sig från tidigare strukturomvandlingar som samhället har gått igenom eftersom det denna gång finns ett slutmål (*nettonollutsläpp*) och en sluttid (*2045 för Sverige och 2050 för EU*). En annan skillnad är att det inte finns lika tydliga ekonomiska vinster för företag och hushåll som vid tidigare strukturomvandlingar. Klimatomställningen kommer inte genomföras av sig själv utan regleras fram genom att utsläpp prissätts. Vi ska dock vara medvetna om att det finns en politisk risk att omställningsambitionerna minskar om inte EU klarar av att ställa om i den höga takt man har tänkt sig eller om omställningen saknar stöd. Även vid en minskad omställningstakt tyder allt på att en utebliven strukturomvandling leder till stora kostnader. Om vi ska lyckas ställa om i den höga takt vi vill så behöver politiken ta en mer aktiv roll jämfört med tidigare strukturomvandlingar och att politiken kontinuerligt utvärderas och vid behov justeras. *Politikens roll för näringslivets klimatomställning.*

Det nyligen inrättade *accelerationskontoret för att underlätta industrins omställning* kan tillsammans med Fossilfritt Sverige bli ett viktigt verktyg för detta, men vi behöver motsvarande grepp om energiutvecklingen. En snabb och koordinerad utbyggnad av energiinfrastrukturen är kritisk för omställningen. Energiföretagen har i rapporten *"Handlingsplan för klimatomställning och elektrifiering"* ett förslag på hur statens roll bör förändras så att staten tar en mer aktiv, strukturerad och förutsägbar roll för planering, samordning och styrning av energisystemet jämfört med hur det ser ut idag.

Samtidigt är det viktigt att politiken är väl förankrad hos medborgarna så att den blir långsiktigt hållbar.

Elproduktion och elnät till rätt kostnad behövs

I princip alla aktörer som behöver fasa ut fossila bränslen har pekat på att elektrifiering kommer att vara nyckeln. Det fossilfria samhället efterfrågar stora mängder el. När fossila bränslen ska fasas ut måste dessa ersättas av något annat som kan tillföra samma tjänster som idag. Vi behöver fortsätta driva fordon, tillverka stål, kemikalier, cement, driva smältverk med mera. Allt detta samtidigt som Sverige växer. Vi blir fler som behöver infrastruktur, bostäder, transport och mat. Industrin växer och flera stora nya etableringar, som ofta lockats hit av den fossilfria elproduktionen och ledig elnätskapacitet, har aviserats och realiserats.

Storleken på framtidens elanvändning beror på flera olika faktorer. Det handlar om hur snabbt befintlig industri lyckas ställa om och hur stor nyetableringen av elintensiv industri i Sverige blir. Grundförutsättningarna är dock att totalkostnaden för både privatpersoner och näringsliv blir rimlig och konkurrenskraftig och att det finns tillräckligt med el för dessa företag att tillgå på rätt plats och vid rätt tid. En kostnadseffektiv utbyggnad är därför en grundbult för att behålla vår konkurrenskraft. Lyckas vi med detta handlar det om uppskattningsvis en fördubbling av vårt nuvarande elsystem. Det är möjligt men kräver en rejäl kraftsamling från nationell till regional och lokal nivå. Och aldrig tidigare har sådana omfattande satsningar lyckats utan en aktiv politik och med stöd från allmänheten. Det behövs även denna gång.

Det finns ett antal rapporter med scenarier för framtidens elanvändning som redovisar olika siffror. Gemensamt för dem är dock att efterfrågan på el ökar kraftigt.

- ▶ 330 TWh till 2045 från Energiföretagens rapport *"Sveriges elbehov 2045 Hur stänger vi gapet?"* med tillhörande underlagsrapport *"Visualisering av Sveriges framtida elanvändning och effektbehov"*.
- ▶ Industrins elbehov ökar med 88 TWh till 2035 från SKGS:s rapport *"Industrins elbehov till 2035"*. Det är en förskjutning framåt i tiden jämfört med SKGS:s tidigare rapport på samma tema.
- ▶ 349 TWh i scenariot med högst elektrifiering i Energimyndigheten rapport *"Scenarier över Sveriges energisystem 2023 Med fokus på elektrifiering 2050"*

Givetvis finns det stora osäkerheter rörande framtidens elanvändning. En viktig parameter som påverkar hur stor elanvändningen blir är hur den totala kostnaden för elförsörjning står sig konkurrensmässigt jämfört med andra länder. Samtidigt finns det en tydlig riktning och trend som pekar på att det behövs en kraftigt ökad elproduktion och utbyggda elnät oavsett om ökningen blir 75 eller 100 procent. Samtidigt måste elen användas så smart och effektivt som möjligt. Det behövs med andra ord en fortsatt framgångsrik energieffektivisering, en ökad medvetenhet och efterfrågefleksibilitet. Ur detta perspektiv kommer fjärrvärmerna att bli ännu viktigare för att avlasta elsystemet när effektbehovet är stort i framtiden. Svensk kraftvärme, samtidig el- och värmeproduktion, bidrar dessutom med fossilfri el, lokal planerbar elproduktion och gröna kolatomer som kan användas både för negativa utsläpp och som råvara. Genom att ta vara på spillvärme från vätgasproduktion och datacenter kan fjärrvärmerna också bidra till värdefull sektorskoppling.

I det korta perspektivet har Energiföretagen tagit fram en lista på snabba reformer som kan genomföras under mandatperioden för mer elproduktion och ökad elnätscapacitet, se rapporten *"Snabba reformer för mer el och stärkt konkurrenskraft"*.

Svag acceptans för höga och volatila elpriser

El är inte vilken vara som helst. Samhället är starkt elberoende vilket kommer att förstärkas när vi elektrifierar transporterna och industrin. Under energikrisen 2022 blev det också tydligt att det finns en svag acceptans för höga och volatila elpriser då EU ingrep i marknaden genom att införa ett tillfälligt intäktstak för elproducenter och samtidigt tillät medlemsstaterna att betala ut elstöd till hushåll och företag.

Införandet av ett intäktstak gav en tydlig signal att liknande ingrepp kan komma att ske igen. Detta har skapat en regulatorisk osäkerhet som innebär ökad risk för den som vill investera i ny elproduktion eftersom framtida intjäningsförmåga med kort varsel kan komma att förändras. Detta är olyckligt eftersom ökad risk ger ett dyrare elsystem och i förlängningen ett högre elpris än vad som annars hade varit fallet, allt annat lika.

Klimatomställningen kommer med en prislapp

Elpriser

De framtida elpriserna är väldigt svåra att förutspå eftersom de beror på många faktorer. För el, liksom för alla varor på en marknad, ökar priset när efterfrågan är större än utbudet. Det omvända gäller också. För att priset ska fortsätta ligga på en rimlig nivå behöver utbyggnaden av elproduktionen gå i takt med den ökade elanvändningen.

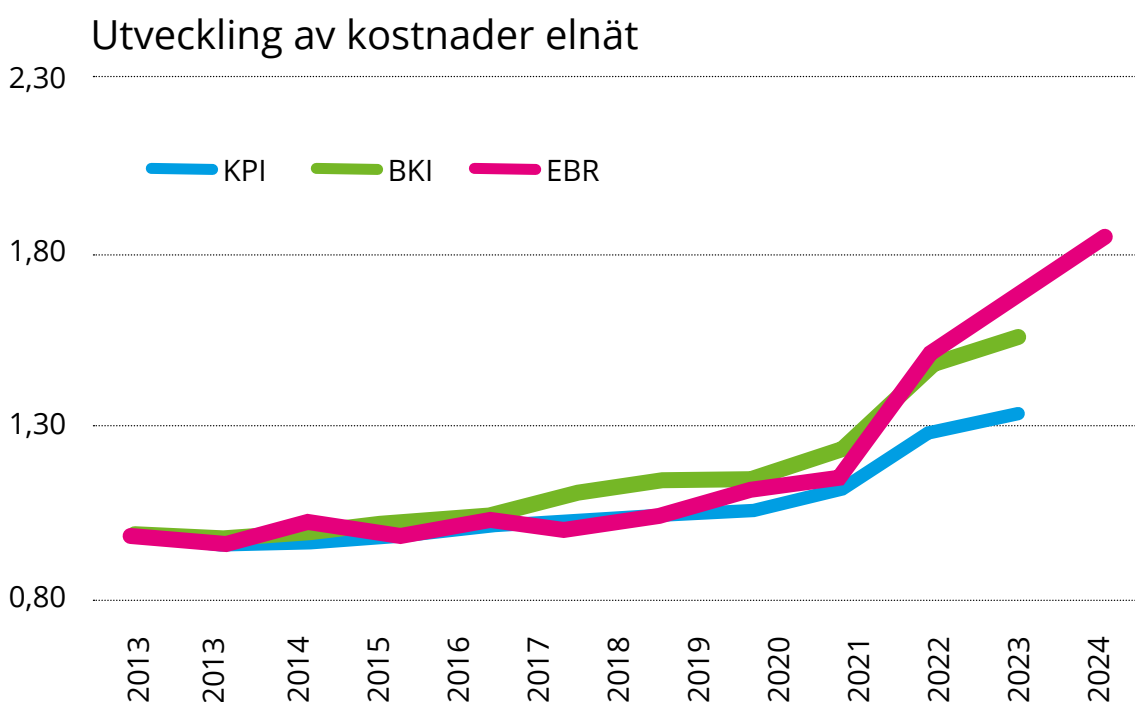
Samtidigt är det troligt att de framtida elpriserna kommer att vara högre än de varit historiskt. Skälet till det är att nyinvesteringar per definition är dyrare än den elproduktion som finns på marknaden i dag, vilket beror på att dessa anläggningar i olika utsträckning kunnat skriva av sina kapitalkostnader. Nyinvesteringar är nödvändiga eftersom vi ser att elektrifieringen uppskattningsvis kommer att kräva dubbelt så mycket el som används i dag. Utöver detta kommer även en stor del av dagens elproduktion att behöva ersättas, så även i omvärlden.

Kostnad för el

Elpriset i sig är viktigt, men för konkurrenskraften måste den totala kostnaden för elen beaktas. I den ingår energiskatt, moms, elnätsavgift och övriga avgifter. De senaste åren har kostnadsutvecklingen för elförsörjning varit hög, framförallt beroende på energikrisen som uppstod när Ryssland stängde av gaskranarna till Europa. Efterfrågan på elproduktionsanläggningar och elnät kommer troligen öka kraftigt framgent vilket riskerar att kostnadsökningen kommer att fortsätta ligga över inflationen.

Elnätskostnader

Elnätskostnaden är reglerad eftersom elnät utgör ett naturligt monopol. Elnätsföretagen ska få kostnadstäckning och kunna ha en rimlig avkastning för sin verksamhet. Vid en fördubbling av elsystemet behöver utbyggnaden av elnätet gå i takt med utbyggnad av produktion och konsumtion. Det svenska stamnätet är ålderstiget, många komponenter närmar sig sin tekniska livslängd. Därför kommer stora reinvesteringar att behöva ske parallellt med nyinvesteringar. Det kan för det samlade elnätet i Sverige handla om uppskattningsvis 1 000 miljarder kronor i investeringar till 2045 fördelat på ungefär hälften för reinvesteringar och hälften för nyinvesteringar för alla nätnivåer (Källa: *Energiföretagen rapport "Sveriges elbehov 2045"*). Detta samtidigt som övriga Europa och världen också behöver öka investeringarna i sina elnät kraftigt. Europas behov beräknas till 584 miljarder euro till 2030, USA:s transmissionsnät behöver ökas med 60 procent till 2030 och International Energy Agency menar att det behöver byggas 80 miljoner km elnät, lika mycket som finns idag, globalt till 2040 (Källa: *EU-kommissionen, Grids, the missing link - An EU Action Plan for Grids*). Det kommer med andra ord bli stor konkurrens om både material och personal för utbyggnad och förnyelse av elnät. Redan nu avspeglas detta i kostnadsutvecklingen för framförallt material till elnät som visas i ett sammanvägt EBR-index i grafen nedan som är betydligt högre än inflationen.



(BKI) Byggekostnadsindex, (KPI) Konsumentprisindex, (EBR) Elbranschens riktlinjer

Källa: EBR KLG1:24

Ökade krav på elsystemet

I och med riksdagens beslut om Energipolitikens långsiktiga inriktning *Proposition 2023/24:105* införs ett leveranssäkerhetsmål för elsystemet. Ett rimligt avvägt leveranssäkerhetsmål är positivt, men hur målet kommer formuleras i detalj har inte kommunicerats. I målet omfattas bland annat förmågan till så kallad ö-drift och dödnätstart regionalt. Dock har det inte kommunicerats hur omfattande dessa förmågor ska vara, vilka geografiska områden som avses och hur länge ö-drift ska kunna upprätthållas. Framförallt har det inte presenterats hur dessa förmågor ska finansieras. Det krävs en konsekvensanalys och en noga samhällsekonomiskt avvägd utbyggnad av dessa förmågor med hänsyn tagen till konkurrenskraftspektivet.

Vidare kommer NATO-inträdet att innebära nya krav på elsystemet. Bland annat blir det ökade krav för bland annat fysiskt skydd, personalsäkerhet och cybersäkerhet.

Ovanstående ökade kravbild kommer också med en ökad kostnad.

Nytt större elsystem dyrare än gammalt minde

Sammantaget blir ett betydligt större elsystem som ska byggas på 20 år dyrare både per producerad och överförd enhet el än det relativt gamla och avskrivna system vi har idag. Detta måste dock ställas mot samhällskostnaden av att inte bygga ut elsystemet i form av en strukturomvandlingskris med minskad konkurrenskraft, ökad arbetslöshet och minskade skatteintäkter.

Synlighet och upplevelse av klimatomställningens kostnader och intäkter

Hur kostnader och intäkter för klimatomställningen och elektrifiering kommer se ut, synas och upplevas är både komplext och pedagogiskt svårt att redogöra för. Men ett försök görs nedan utifrån två framtidsbilder:

Begränsad elektrifiering och lägre hastighet i omställningen

Utan nya incitament till ny elproduktion och långsam utbyggnad av andra nödvändiga infrastrukturinvesteringar kommer tempot i klimatomställningen att bromsas. Elsystemet möter inte det behov som det fossilfria samhället efterfrågar. Färre nya fossilfria industrier kommer att etableras och befintlig industri får svårt att ställa om med konsekvensen att de behöver lägga ned sin verksamhet eller flyttar till annat land. Anledningen till det är att kostnaden för utsläpp ökar snabbare än industrins möjlighet att eliminera sina utsläpp genom elektrifiering.

Den totala kostnaden för elsystemet blir troligen lägre än vid en fördubbling av elsystemet. Däremot går Sverige miste om skatteintäkter från ny industri, den eventuella ökade sysselsättningen som inte uppkom och det befintliga näringsliv som lades ned. Kostnader uppkommer även i omställningsstöd till de arbetstagare och regioner som drabbas av nedläggningar. Vidare kommer kommunala och statliga skattemedel som redan har hunnit investeras i möjliggörande infrastruktur inte ge den avkastning som beräknades.

Det är mycket svårt att se att den minskade kostnadsökningen för elsystemet ska väga upp förlusten i skatteintäkter och övriga statliga utgifter i ovanstående scenario. Snarare skulle det avsevärt försämra svensk konkurrenskraft och attraktivitet med ökad arbetslöshet, minskad ekonomisk aktivitet och minskad möjlighet att finansiera välfärden som följd.

Framgångsrik elektrifiering och klimatomställning

Med nya incitament till ny elproduktion och ändamålsenlig utbyggnad av för omställningen nödvändig infrastruktur möts behovet av el till rätt förutsättningar. Omställningen av befintlig industri går enligt plan och flera elintensiva nya industrier etableras. Näringsliv med koldioxidutsläpp hinner ställa om innan kostnaden för utsläppen blir ohanterlig.

Effekten blir det omvända jämfört med framtidsbilden ovan. Den totala kostnaden för elsystemet och för andra nödvändiga infrastrukturinvesteringar blir relativt omfattande men vägs troligen med bred marginal upp av ökade skatteintäkter.

Sammanfattningsvis finns det stora samhällsvinster i en framgångsrik omställning jämfört med en mindre lyckad sådan. Beroende på hur kostnader fördelas mellan

elkunder och skattekollektivet kan en utmaning kring olika kostnaders synlighet uppkomma. Ökade kostnader för elsystemet i en framgångsrik omställning blir synliga, mätbara och jämförbara på elnäts- respektive elhandelsfakturan medan effekter på statsfinanserna och eventuellt förändrat skattetryck inte alls märks lika tydligt. Kostnader är generellt sett mer synliga än intäkter. Även kostnaden för infrastruktursatsningar blir synliga eftersom de ofta aviseras i exempelvis statsbudgeten.

Det finns också en förskjutning i tiden mellan kostnader och intäkter. Kostnader för omställningen uppkommer tidigt då investeringar görs. Ökade skatteintäkter realiserar först senare.

Det kan få den paradoxala effekten att en framgångsrik klimatomställning skulle kunna upplevas som dyrare än alternativet trots att det omvända är sant. En sådan effekt kan försämra stödet för omställningen. Denna effekt ställer, liksom många andra aspekter av klimatomställningen, krav på politisk pedagogik, ledarskap och mod.

Klimatomställningens fördelningsmässiga effekter kan balanseras av politiska beslut

Klimatpolitik har fördelningspolitiska effekter då prissättning av koldioxid oftast innebär att hushåll med låga inkomster (*mer specifikt bilburna låginkomsthushåll*) betalar en större andel av sin disponibla inkomst för sina utsläpp än hushåll med högre inkomst (Källa: *Konjunkturinstitutets rapport Miljö, ekonomi och politik 2023 Fördelningseffekter av miljö- och klimatpolitik*).

Motstånd mot förändring är många gånger övergående, jämför exempelvis med införandet av trängselskatter. Eftersom omställningspolitiken kommer att behöva bedrivas kraftfullt och under lång tid är en god förståelse, acceptans och stöd hos befolkningen central för dess framgång (Källa: *Klimatomställningens fördelningseffekter och politik som motverkar dem*).

Det finns flera möjligheter att kompensera för fördelningspolitiska effekter. De som idag upplever att de bär stora kostnader från klimatomställningen kan kompenseras utan att stoppa själva omställningen genom exempelvis sänkta bränsleskatter eller lägre klimatambitioner. Klimatpolitikens fördelningseffekter bör hanteras genom annan politik och inte genom att klimatpolitiska styrmedel anpassas för att få fördelningspolitiska effekter. Forskning har visat att det ur samhälls-ekonomisk synvinkel är bäst med ett policypaket bestående av kostnadseffektivt utformade klimatpolitiska styrmedel i kombination med andra fördelningspolitiska åtgärder om behov finns (Källa: *Klimatpolitiska rådets rapport 2024*).

Kostnadsökningar för klimatomställning och elektrifiering följer olika logik för näringslivet och privatpersoner. Den relativa konkurrenskraften är relevant för näringslivet och industrin men inte för privatpersoner. Skulle elpriset hypotetiskt bli dubbelt så högt i Sverige men tre gånger högre i konkurrentländerna förbättrar det konkurrenskraften för näringslivet i Sverige. En privatperson däremot upplever endast en fördubblad kostnad med risk för minskad disponibel inkomst

som följd. Erfarenheterna från energikrisen 2022 pekar på att kostnadsökningar för el och även skillnader i pris mellan elområden kan leda till en motsvarande pris-vid-pumpdiskussion och motreaktion.

Eftersom de lågt hängande utsläppsfrukterna är plockade i Sverige kommer fortsatta utsläppsminskningar att kräva styrmedel som gör fossila utsläpp dyrare. Det innebär att klimatomställningen kommer bli mer kännbar för medborgares privatekonomi framöver. Detta behöver adresseras innan klimatomställningen börjar ifrågasättas. Rimligtvis bör regeringen vid utveckling av klimatpolitiska styrmedel parallellt göra en analys av styrmedlets fördelningseffekter och vid behov införa kompensatoriska åtgärder samtidigt som styrmedlet införs. Det finns ett flertal sätt på hur kompensatoriska åtgärder kan utformas och de måste skraddarsys för största möjliga träffsäkerhet och kostnadseffektivitet. Exempelvis kan kompensation riktas mot betalningssvaga grupper.

Samtidigt ska vi komma ihåg att kostnader för utebliven omställning med stora klimatförändringar som följd generellt sett drabbar fattiga och utsatta hårdast (*Källa: EU Kommissionens generaldirektorat för klimatpolitik*).



Ledarskap, politik och reformer för klimatomställning brådskar

Det är bråttom nu. Både om vi vill behålla företagen och jobben i Sverige och även få till stånd nya innovativa företagsetableringar. Och inte minst för att begränsa den globala uppvärmningen. Brådskan handlar bland annat om att få fram mer elproduktion och elnät eftersom företag, kommuner och hela regioner efterfrågar mer el och det snabbt, annars går investeringar om intet. Nyligen aviserade kemiföretaget Inovyn (*Källa: Elbristen gör att kemiföretag skjuter upp investeringar (energi.se)*) som är verksam i kemiklustret i Stenungssund att de väljer att investera i Norge istället på grund av att de inte får en tillräckligt stor elnätsanslutning i tid. Som skrivet ovan har Sydsvenska Handelskammaren bedömt att elbristen har kostat Skåne 4 500 jobb och Västsvenska Handelskammaren att 25 000 västsvenska jobb är i fara inom 10 år utan mer el.

Det finns en risk att vi får se flera sådana nyheter.

Ytterligare ett skäl till brådskan är att Sverige ska nå netto noll-utsläpp redan 2045. För att detta ska kunna uppnås måste politiska ramverk i form av både samhällsinvesteringar och andra stöttande förutsättningar komma på plats skyndsamt. Att Sverige har en målsättning att nå netto noll-utsläpp fem år före EU, kan också ses som en möjlighet att skapa sig konkurrensfördelar i en europeisk kontext.

Kortsiktigt ser vi ett par hack i omställningskurvan men den långsiktiga inriktningen är helt tydlig. Vi måste ställa om och det påverkas inte av att enstaka företag har kortsiktiga utmaningar. Det handlar om Sveriges konkurrenskraft och faktiskt om att kunna behålla vår levnadsstandard. Vi ska samtidigt komma ihåg att vi inte kan räkna med att klimatomställningen går enligt plan. Omställningen handlar inte sällan om nya tekniker och stora satsningar. Jämför exempelvis med Tesla som höll på att gå omkull 2018 och som nu är världens högst värderade bilföretag.

Flera omvärldsfaktorer påverkar också omställningens hastighet. Vi befann oss relativt nyligen i en global pandemi med kraftigt störda värde- och leveranskedjor, vi har kommit igenom en inflationschock och är inne i en lågkonjunktur. Dessutom har flera länder, exempelvis USA och Kina stora statsstödsprogram med direkta företagsstöd som skapar en ojämn spelplan.



Vinster av en framgångsrik **klimatomställning och elektrifiering**

Lyckas Sverige med en framgångsrik klimatomställning och elektrifiering så att konkurrenskraften stärks finns stora vinster:

- 1** Vi undviker de stora negativa effekter på BNP, sysselsättning och försämrade möjligheter att finansiera välfärden som en strukturomvandlingskris, orsakad av utebliven elektrifiering och medföljande industrikonkurser, skulle innebära.
- 2** Länder med mycket fossilfri energi är framtidens vinnare eftersom de kommer attrahera ny industri och näringsliv. Sverige har goda chanser att bli en av dem då svensk konkurrenskraft stärks och Sverige har goda möjligheter att bli den första framgångsrika fossilfria industrinationen med omfattande fossilfri export i premiumsegmentet som ersätter varor med fossilt ursprung. Befintlig produktion finns kvar samtidigt som en nyindustrialisering sker.

- 3 Arbetstillfällena skapas vilket Industrirådet konstaterar i rapporten "Industrin driver klimatomställningen Elektrifieringen är nyckeln till framgång" då industrins omställning beräknas leda till närmare 50 000 nya jobb de närmaste åren. Som exempel rekryterar nu Hitachi Energy över 2 000 personer. Detta samtidigt som vi kan behålla sysselsättningen för de 800 000 personer som industrin direkt och indirekt sysselsätter. Sammantaget ger det ökade skatteintäkter och skapar möjlighet att behålla och säkra välfärdens finansiering.
- 4 Det blir stor lokal/regional tillväxt kring nyetablerad industri som inte sällan sker i delar av Sverige som har haft vikande befolkningstillväxt och mindre positiva utsikter att kunna vända den trenden. Exempelvis beräknas Stegras etablering i Boden innebära 5 000 arbetstillfällen. Det är viktigt för framtids-tron och att man ska kunna bo, arbeta och utvecklas i hela Sverige.
- 5 Att bli fossilimportoberoende eliminerar EU:s och Sveriges beroende av import från osäkra, odemokratiska eller direkt fiendliga länder som Ryssland. År 2023 hade Sverige en nettoimport av fossila bränslen på nära 80 miljarder kronor (Källa: *Ekonomifakta*). Utfasning av fossila bränslen stärker vår handelsbalans, ökar vår försörjningstrygghet, stärker Sverige ur ett totalförsvars- och robusthetsperspektiv då vi inte påverkas av eventuella geopolitiskt motiverade utbudschocker på fossila bränslen och eliminerar risken att antagonistiska stater ska kunna använda energivapnet mot oss.
- 6 En framgångsrik klimatomställning stärker sannolikt stödet för klimatpolitiken då det blir tydligt att klimatomställningen kan genomföras på ett ordnat sätt och att den samtidigt upplevs som kostnadseffektiv och rättvis.
- 7 Att Sverige blir ett skyltfönster för framgångsrik omställning och får en starkare röst internationellt är viktigt för att lyckas bromsa klimatförändringarna så mycket som möjligt.
- 8 Luftkvaliteten blir bättre med minskade dödsfall som följd och buller minskar med positiva hälsoeffekter. Årligen orsakar luftföroreningar flera tusen förtida dödsfall varje år i Sverige (Källa: *Naturvårdsverket och IVL*) och med en kraftigt ökad elektrifiering av trafiken är det troligt att den siffran radikalt minskas.

Stärk Sveriges konkurrenskraft

Mario Draghi skriver också i sin *rapport*:

"If Europe cannot become more productive, we will be forced to choose. We will not be able to become, at once, a leader in new technologies, a beacon of climate responsibility and an independent player on the world stage. We will not be able to finance our social model. We will have to scale back some, if not all, of our ambitions.

This is an existential challenge."

Tyvärr har rapportens slutsatser relevans även för Sverige. Vi behöver en politik med tydlig inriktning på strukturomvandling och konkurrenskraft.

Strategier för ökad konkurrenskraft

EU står inför omställning till nettonoll-utsläpp till 2050. Sverige har ett mer ambitiöst mål och ska nå nettonoll-utsläpp 2045. Lyckligtvis har Sverige troligen bäst förutsättningar för klimatomställning och elektrifiering i hela EU med vårt fossilbränslefria el- och värmesystem. Ett par länder inom EU samt även USA och Kina har nyligen sjösatt stora program med direkt statsstöd till både industrins omställning och till nyetablering av elitensiv industri vilket snedvrider konkurrensen (Källa: *Svensk finanspolitik Finanspolitiska rådets rapport 2024 och Klimatomställning på lika villkor?*). Historiskt har forskning och empirisk erfarenhet visat att sådana program riskerar att bli kostsamma då stater av naturliga skäl har svårt att identifiera vinnare, det vill säga förutse vilka företag som blir lönsamma i framtiden (Källa: *Statens roll vid grön omställning genom aktiv industripolitik*). Dock skulle undantag kunna bli aktuella om tekniker/branscher/företag pekas ut som strategiskt viktiga att ha inom Sverige av exempelvis säkerhetspolitiska eller försörjningskäl.

Redan nu finns det exempel på att företag väljer bort Sverige för etablering i länder där det finns stöd att erhålla. Detta är olyckligt. Sverige bör därför agera kraftfullt i EU och i andra internationella sammanhang för att säkra en jämn spelplan.

Frågan om och i så fall hur industrins omställning ska stöttas i den pågående strukturomvandlingen är genuint svår att svara på. Det är dock tydligt att närings- och klimatpolitiken hänger ihop och att det krävs både en aktiv klimatpolitik och en aktiv näringspolitik som stödjer den pågående strukturomvandlingen (Källa: *Sveriges klimatstrategi 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit for 55*). En robust och kostnadseffektiv strategi är att staten, liksom vid tidigare strukturomvandlingar, säkerställer att grundläggande förutsättningar för näringslivet totalt sett ligger i topp i en internationell kontext. Det handlar bland annat om nödvändiga infrastrukturinvesteringar (*vägar, järnvägar, energiförsörjning, hamnar med mera*), tillståndsprocesser, skatter och byråkrati. Även investeringar i kompetensförsörjning

är avgörande. Energimyndigheten pekar ut 35 bristyrken som riskerar att försvåra elektrifieringen och därmed klimatomställningen. Energiföretagens kartläggning visar att branschen behöver anställa minst 8 000 tekniker och ingenjörer inom de närmaste åren och konkurrensen med andra branscher är stor. Det är yrkesroller inom elnät, elkraft och IT som energibranschens företag har svårast att rekrytera till. I takt med stora industriinvesteringar, ökar det regionala behovet av medarbetare med rätt kompetens. Svårigheten att rekrytera tekniker, ingenjörer och analytiska roller är en flaskhals som riskerar att bromsa omställningen. Ovanstående förutsättningar måste vara konkurrenskraftiga eftersom svenskt näringsliv ligger relativt perifert i förhållande till våra stora exportmarknader och därför har större transportkostnader.

Enligt en ESO-rapport är risken i statliga satsningar inom ovanstående områden relativt liten eftersom fördelarna delas av hela samhället (Källa: *Ekonomiska krisers dynamik – en ESO-rapport om företagsomställning*). Historiskt har stora infrastruktur-satsningar lett till både regional och nationell tillväxt (Källa: *ESO-rapport*). Det gäller även satsningar på elförsörjning. Detta eftersom ett eventuellt elöverskott under rätt förutsättningar exporteras i det korta perspektivet och kommer efterfrågas av nya elintensiva verksamheter i det medellånga perspektivet eftersom fossilfri el till konkurrenskraftig totalkostnad tillsammans med tillgänglig nätkapacitet redan är och kan förväntas bli ännu mer efterfrågat. Vidare finns det ett tydligt samband mellan elanvändning per person och BNP per person. Det finns mycket som talar för att en satsning på ett större elsystem, givet dagens utgångsläge, är en robust strategi som kommer gynna Sverige långsiktigt.



Fördelen med statliga satsningar på nödvändiga infrastrukturinvesteringar är att politiken blir mer kostnadseffektiv och troligen samhällsekonomiskt lönsam, särskilt jämfört med alternativet statliga produktionsstöd riktade till industrin. Detta eftersom det skapar förutsättningar för att marknadskrafterna lyfter fram det mest bärkraftiga näringslivet. Däremot är det fortsatt helt väsentligt med statliga satsningar på forskning och utveckling, stöd till pilot- och uppskalningsanläggningar samt i andra fall om marknadsmisslyckanden föreligger. Det avgörande är att sådana satsningar och stöd utformas på sådant sätt att marknadsmekanismerna så långt som möjligt värnas för att möjliggöra en så kostnadseffektiv omställning som möjligt.

Att vänta och se och hoppas på det bästa är med andra ord en mycket riskfylld strategi. I ett sådant scenario med passiv politik ökar investeringsrisken. Näringslivet, industrin och energibranschen kan komma att avvakta med investeringar. I ett sådant läge är det lätt att samhället fastnar i en negativt självförstärkande spiral som startar med bristande politiskt ledarskap och visioner vilket skapar negativa förväntningar på framtiden. Om dessa negativa förväntningar sedan realiserar i form av exempelvis uteblivna etableringar av industri, låg tillgänglighet till ledig elnätskapacitet och minskande investeringar i elproduktion minskar tilliten till samhällets möjligheter till klimatomställning vilket ytterligare försvårar omställningen.

Men där behöver vi inte hamna. Vi vet vad som behöver göras. Det behövs en aktiv omställningspolitik som åtföljs av reformer för att säkerställa ett brett folkligt stöd. Det behövs tydligt politiskt ledarskap med ett handslag över blockgränser och åtgärder i närtid för att skapa en positivt förstärkande spiral.

Osäkerheter och beslut av omfattande infrastrukturinvesteringar

Behovet av kraftfulla och systemförändrande investeringar i kritisk infrastruktur så som elnät och elproduktion är tydligt både inom politiken och industrin. Hela samhället kommer behöva bidra om vi ska klara den nödvändiga omställningen till en elektrifierad och klimatomställning hållbar framtid. Satsningarna är samtidigt omfattande, fyllda med osäkerhet och behöver ske på kort tid. Samtidigt visar forskning att historiska exempel kan visa att medvetna, stora nationella satsningar på utbyggd infrastruktur exempelvis utbyggnaden av järnvägen på 1800-talet, stamnätet för el och vattenkraften i Norrland på 1900-talet och utbyggnaden av kärnkraften och fjärrvärmeinfrastrukturen, fått stora positiva effekter som tenderat att bestå under lång tid. Andra beslut som tagits trots en skarp politisk debatt och med flera osäkerhetsfaktorer är byggandet av Stockholms tunnelbana och Öresundsbron. Då liksom nu krävs politiskt ledarskap och modiga beslut, både i politiken och näringslivet. Trots att denna typ av beslut oundvikligen måste fattas med ett visst mått av osäkerhet visar historien att det sällan funnits skäl att ångra samhällsinvesteringarna. Alla beslut och investeringar som krävs för strukturomvandlingen kommer inte att bli optimala och vissa kan till och med komma att bli misslyckade. Dock vet vi med säkerhet att en passiv och obeslutsam politik medför betydligt större risker eftersom vi i så fall kommer få en strukturomvandlingskris.

Utbyggnadstakten av elsystemet möter inte efterfrågan

Volymrisk

Tyvärr går inte de prognoser och scenarier som finns för efterfrågan på fossilfri el för klimatomställningen i takt med investeringsbeslut för ny elproduktion. Investeringsnivåerna är inte tillräckliga. Frågan är hur den nya elproduktion som behövs ska realiseras. Priserna på den finansiella elmarknaden är idag för låga för att utgöra tillräckliga incitament för investeringar på rent marknadsmässiga grunder. Utöver detta finns det så stora osäkerheter om framtiden att marknaden har svårt att hantera denna risk. Det finns ett tydligt behov av ett ökad statligt helhetsgrepp i dessa frågor. Staten kan och bör ha en tydlig roll i att skapa långsiktiga förutsättningar som medaktör genom att minska risker för de stora investeringsbeslut som en framgångsrik omställning, elektrifiering och nyindustrialisering av Sverige kräver.

Koordineringsrisk

Det finns en "hönan och ägget"-problematik i den kraftigt ökade efterfrågan som förväntas. Är industrin och transportsektorn villiga att göra investeringar utan att med god säkerhet veta att det kommer att finnas tillgång till el till konkurrenskraftiga priser? Vill en investerare i elproduktion genomföra investeringar utan att med god säkerhet veta att man får avsättning för produktionen? Industrin går inte vidare med sina planer om det råder osäkerhet kring lönsamheten och detsamma gäller investerare i elproduktion. Vem tar första steget och därmed merparten av risken? Vågar elproducenter "satsa på" att alla aviserade industriprojekt realiseras?



Politisk risk

Det råder en avsaknad av långsiktigt stabila och förutsägbara villkor. Eftersom det handlar om mångmiljardinvesteringar med lång ekonomisk livslängd blir det avgörande att investerare har tillräcklig förutsägbarhet. Det politiska landskapet har under lång tid varit delat i energifrågor vilket i praktiken begränsar tidshorisonten till en mandatperiod i taget. Energipolitiken har under lång tid kommit att handla om ett kulturkrig mellan energislagen snarare än att se till helheten, vilket har varit och är mycket olyckligt.

Till den politiska risken kan även hänvisas till energiprisutvecklingen som följd av kriget i Ukraina. Prisutvecklingen fick politiker och allmänhet att ifrågasätta elmarknaden vilket bland annat ledde till att ett tillfälligt intäktstak infördes. Det betyder att det finns betydande osäkerheter om framtida eventuella ingrepp i elmarknaden för investerare i ett skede då det är oerhört bråttom att investeringar planeras och realiserar. Det har inneburit ökad politisk/regulatorisk risk och ökade kalkylräntor. Det behövs stabilitet och förutsägbarhet som måste sträcka sig över många mandatperioder. Bristen på politisk förutsägbarhet ökar risken i investeringar. Ökad risk minskar utbyggnad vilket, allt annat lika, ger ett lägre utbud och detta leder till ett högre elpris än vad som annars hade varit fallet. Minskad utbyggnad av elproduktion kommer också leda till färre nya företagsetableringar.

Nytt investeringsramverk för ny elproduktion behövs för att nå klimatmålen

För en lyckad klimatomställning behövs omfattande investeringar i elproduktion i god tid innan 2045 då Sverige ska ha uppnått nettonollutsläpp. För det behövs nya incitament/mekanismer som hanterar de risker, inte minst de politiska riskerna, och marknadsmisslyckanden som redogjordes för i stycket ovan. Att elbranschen efterfrågar incitament för ny elproduktion skulle kunna viftas bort med argumentet att "det är klart att de gör det". Men så är det inte. Tvärtom har Energiföretagen traditionellt varit starka förespråkare för marknadslösningar med så liten statlig inblandning som möjligt. Däremot pekar vår analys på att det behövs nya incitament nu eftersom Sverige befinner sig i en extraordinär situation sett till behovet av en snabb expansion av elsystemet och de förutsättningar som i övrigt råder. Det är viktigt att dessa incitament är väl avvägda, kostnadseffektiva och stör marknaden så lite som möjligt. Elsystemet måste vara kostnadseffektivt så att konkurrenskraften stärks.

Som konstaterat i tidigare avsnitt är klimatomställningen betydligt mer samhällsekonomiskt gynnsam jämfört med alternativet att vänta och se. Det är därför högst troligt att statliga satsningar på elproduktion blir samhällsekonomiskt effektiva och att det är en robust strategi som inte kommer att ångras. Inte minst för att det stärker svensk konkurrenskraft och dessutom har positiva fördelningspolitiska effekter (Källa: *Klimatomställningens fördelningseffekter och politik som motverkar dem*). En utbyggnad av elsystemet är inte enbart som ett sätt att tillfredsställa samhällets behov av energi. Utbyggnaden är även ett sätt att investera i en ny exportindustri (Källa: *Finansiering av investeringar för Sveriges framtid*).



Nästa steg blir att avgöra och avgränsa vilken ny elproduktionskapacitet som behöver öka. För det behöver det definieras vilken elvolym och andra för elsystemet kritiska egenskaper som behövs, var och när. Att göra det är utmanande och kräver noggranna avvägningar. Energiföretagen har tagit fram handlingsplan för klimatomställning och elektrifiering som beskriver hur en process för detta bör se ut där staten tar en mer aktiv roll för planering, samordning och styrning av energisystemet. En positiv effekt av ökad planering och styrning är att elproduktion skulle kunna styras både avseende egenskaper och lokalisering i elsystemet. Potentiellt kan det minska kostnad för både elnätstärkning och behov av systemtjänster.

Det är tydligt att en förutsättning för att nå klimatmålet är att staten bidrar till införandet av nya incitament för ny elproduktion. Vilken/vilka modeller som är ändamålsenliga utreds för närvarande i en SOU som kallas elmarknadsutredningen som ska slutredovisas senast den 25 april 2025.

För konkurrenskraften behöver ökad efterfrågan gå i takt med ny elproduktion. Stärkta incitament som leder till ny elproduktion får dock inte bidra till att det blir ett så stort överskott på elproduktion i förhållande till användning att elpriserna blir "artificiellt" låga. I ett sådant läge kan förtida nedstängningar av existerande elproduktion uppstå som en konsekvens av lönsamhetsproblem. Det medför en onödig samhällsekonomisk kostnad och att den totala elproduktionskapaciteten minskar vilket är det motsatta till vad som är syftet. Det är därför viktigt att nog-

grant följa utvecklingen av efterfrågan och säkerställa en väl avvägd balans mellan produktion och användning.

Ny elproduktion kommer, allt annat lika, leda till lägre elpriser, mer tillväxt och högre skatteintäkter. Det betyder att stärkta incitament inte nödvändigtvis blir en kostnad. Samtidigt måste utformningen av eventuella incitament beakta dess påverkan på marknaden och befintlig elproduktion. Att utbyggnaden av elproduktion går i takt med efterfrågan är centralt. Ett exempel i närtid är systemet med elcertifikat som ledde till ökad förnybar elproduktion med lägre elpriser som följd men med en kostnad på elräkningen (*för alla utom elintensiv industri*). Dock försämrades befintlig elproduktions konkurrenskraft av lägre priser. Om kostnaden var större än nyttan och om nedläggning av elproduktion berodde på elcertifikatssystemet är svårt att avgöra då elsystemet hänger ihop med andra länder och att det under tiden fanns många andra faktorer som påverkade elsystemets utveckling som till exempel ökad beskattning av vissa kraftslag.

Vem ska betala, hur och när?

Som konstaterat ovan kommer klimatomställningen med en prislapp. Det behövs en rättvis fördelning av kostnader och risker. Det behöver tydliggöras hur kostnader ska fördelas mellan brukare av nödvändiga infrastrukturinvesteringar (*elproduktion, elnät, vägar, järnvägar, hamnar, kompetensförsörjning etcetera*) och skattebetalare. Stora investeringar behöver genomföras i närtid samtidigt som vinsterna ofta ligger i framtiden. Är det då rimligt att dagens skattebetalare/nyttjare av infrastruktur betalar dessa investeringar fullt ut eller bör staten lånefinansiera delar och därmed förskjuta delar av kostnaden till framtida skattebetalare? Ovanstående är komplexa och viktiga frågor vars svar kommer att påverka både hur stödet för omställningen och hur konkurrenskraften utvecklas.

En viktig princip bör vara att den som gynnas ska bära kostnaden. När det är ett statligt åtagande ska staten finansiera det. Exempelvis bör staten, det vill säga skattebetalarna, kollektivt bära kostnader för ökad säkerhet, elnätskunderna bör bära kostnader för elnätet och så vidare. Men principen har sina begränsningar eftersom samhället står inför en strukturomvandling. Sveriges konkurrenskraft behöver öka samtidigt som ett brett stöd för omställningen är viktigt. Det kräver en aktiv politik för att lyckas och staten kommer behöva ta ett större ansvar för investeringar i möjliggörande infrastruktur än vad staten har gjort de senaste 20 åren. Det behövs ökade ny- och reinvesteringar. Inte minst järnvägen är i stort behov av underhåll. För elsystemet bör Sverige överväga om staten ska ta vissa kostnader som normalt sett hade belastat elkunderna för att säkerställa Sveriges konkurrenskraft i elektrifieringen. Energiinfrastruktur har länge setts som marknadsdriven, men eftersom förutsättningarna är annorlunda behöver detta omprövas. Politiken måste även göra en avvägning kring kostnadsfördelning av vissa kostnader mellan olika kundkategorier. Det låter kanske drastiskt men är ingen skillnad mot hur det fungerar nu då elintensiv industri har lägsta möjliga elskatt och inte belastas av kostnad för elcertifikat. Frågan är om och hur politiken vill skydda elintensiv industri från vissa kostnader och vilka som i så fall får bära dessa? Av acceptansskäl kan staten även ta kostnader som annars hade belastat hela kundkollektivet.

En annan viktig fråga är på vilken faktura kommande kostnadsökningar för exempelvis NATO-anpassning och ökad leveranssäkerhet hamnar. Det finns en uppenbar risk att dessa läggs på elnätsfakturan vilket vore olyckligt då dessa kostnader inte nödvändigtvis har direkt med elnätsverksamhet att göra samt att elnätsfakturan redan i dag inkluderar energiskatt, moms, myndighetsavgifter, majoriteten av Svenska kraftnäts kostnader för stamnät och stödtjänster samt kostnader och investeringar i elnäten. Ytterligare kostnadsökningar på elnätsfakturan riskerar att leda till motstånd mot elsystemets nödvändiga utveckling.

Frågan rörande kostnadsfördelning mellan nutid och framåt har börjat debatteras och utredas, inte minst genom att en parlamentarisk kommitté ska se över *målet för det finansiella sparandet*. Svenskt Näringsliv *har föreslagit att stora infrastruktursatsningar ska lånefinansieras*. Nationalekonomen *Lars Calmfors menar att det vore motiverat med lånefinansiering till bland annat att bygga ut energisystemet*. Ett argument för en viss statlig lånefinansiering är att alla företag vanligtvis gör det till stora investeringar och att det vore naturligt att även staten gjorde det. Energiföretagen anser därför att staten bör lånefinansiera delar av kostnaderna för investeringar i nödvändig infrastruktur.

Det är viktigt att politiken nu tar vidare dessa inspel och att nya finansieringsmodeller som fördelar kostnader på ett rättvist sätt kommer på plats.

