

Redovisning av uppdrag att utveckla regional och lokal energiplanering för elektrifiering

KN2023/03646

Förord

Samhället står inför en stor förändring av energisystemet. En förändring som erbjuder många möjligheter att stärka vår konkurrenskraft och samtidigt klara uppsatta klimatmål. Energiplaneringen på lokal och regional nivå har en viktig roll i energiomställningens alla delar: tillförsel, distribution och användning av energi. Det är här i det lokala perspektivet som samhällets behov konkretiseras och där vägvalen behöver göras mot bakgrund av lokala – och regionala behov och förutsättningar.

Inom det här uppdraget har Energimyndigheten tagit viktiga steg för att utveckla stödet till energiplaneringen i en tid av förändring och elektrifiering genom att ta fram en vägledning till Lagen om kommunal energiplanering. En vägledning med fokus på storskalig elektrifiering där behovet av att ta fram bilden av framtiden är centralt för att kunna göra de förflyttningar samhället behöver göra.

En kommunal energiplanering för storskalig elektrifiering där kommunerna använder sig av sitt handlingsutrymme och rådighet kommer ge oss bättre förutsättningar att göra den samhällsomställning som elektrifiering innebär. I förlängningen kommer det ha stor betydelse för utvecklingen av vårt energisystem och den svenska konkurrenskraften.

Robert Andrén
Generaldirektör

Innehåll

1	Inledning	6
2	Vägledning till lagen om kommunal energiplanering	7
2.1	Arbetsätt	7
2.2	En vägledning i ständig utveckling.....	7
2.3	Möjliggörande av elektrifiering och beredskapsperspektiv – två hörnstenar i energiplanering.....	7
2.4	Energiplanering är ett kontinuerligt arbete	9
2.5	Fortsatt arbete med att vägleda	9
3	Metodstöd för att beräkna framtida el- och effektbehov	9
4	Det behövs fler insatser för att möjliggöra energiomställning än en vägledning	10
4.1	Kunskaps- och kompetenshöjning	10
4.2	Tydligare vägledning om strategisk miljöbedömning av planer	11
5	Lagen om kommunal energiplanering i ljuset av elektrifiering	12
5.1	Behov av utveckling av lagen	12
6	Andra behov utredningar	13

Sammanfattning

Detta är en rapportering av det uppdrag Energimyndigheten fick i juni 2023 av regeringen, att tillsammans med Länsstyrelsen i Västra Götaland utveckla den regionala och lokala energiplaneringen för elektrifiering (KN2023/03646). Rapporten sammanfattar huvuddragen i den vägledning och det metodstöd för beräkning av framtida elbehov som Energimyndigheten tagit fram inom ramen för uppdraget. Vidare beskriver vi här ytterligare behov att uppnå en tillräcklig energiplanering på lokal nivå och hur lagstiftningen kan utvecklas för att bättre möta behoven i en tid av energiomställning.

Energimyndigheten har inom uppdraget tagit fram en vägledning till Lag (1977:439) om kommunal energiplanering vilken ger bättre förutsättningar för energiplanering på lokal nivå i en tid av energiomställning. Vägledningen har utgångspunkten att energiplanering behöver bedrivas kontinuerlig och framåtblickande samt beskriver värdet av energiplanering och varför kommuner ska energiplanera.

Vägledningen tar fasta på att energiplanering ska vara en integrerad del i såväl samhällsplanering som beredskapsplanering. Detta för att möjliggöra för en utveckling av energisystemet och för att kunna hantera situationer och kriser som kan påverka energiförsörjningen och bygga ett motståndskraftigt totalförsvar.

Energimyndigheten har även utarbetat ett metodstöd för att på länsnivå få fram scenarier för framtida efterfrågan på el. Det finns ett värde av denna typ av verktyg eftersom det kan synliggöra behov och vilka förflyttningar samhället behöver göra inom energiområdet.

Lagen om kommunal energiplanering som den ser ut idag uppfyller grundläggande behov för energiplanering. Däremot finns det behov av att utveckla lagen och göra den mer anpassad till dagens förhållanden och annan lagstiftning. Det gäller främst inom aktualitetshållning, granskning, totalförsvarets behov samt specifik vägledning inom strategisk miljöbedömning för energiplaner.

Ytterligare behov för att stärka en energiplanering som möjliggör för storskalig elektrifiering är att förtydliga och stärka energiområdet i plan- och bygglagen (2010:900). Detta givet av att ett dubbelt så stort elsystem innebär nya mark- och vattenanspråk och därmed behov av fysisk planering. I sammanhanget fysisk planering bör man även överväga att införa en regional fysisk planering inom energiområdet kopplat till det regionala utvecklingsarbetet.

1 Inledning

Uppdraget

Energimyndigheten fick i juni 2023 i uppdrag av regeringen att tillsammans med Länsstyrelsen i Västra Götaland utveckla den regionala och lokala energiplaneringen (KN2023/03646) för elektrifiering. Syftet med uppdraget är att energiplaneringen på lokal och regional nivå ska utvecklas så att den bidrar till att möjliggöra en storskalig elektrifiering och beaktar totalförsvarets behov. I Energimyndighetens del av uppdraget ska myndigheten ta fram en vägledning till lag om kommunal energiplanering (1977:439) samt, om behov finns, ett metodstöd för beräkning av el- och effektbehov på regional nivå. I uppdraget ingår även att analysera om vägledningen och metodstödet är tillräckligt för att uppnå en tillräcklig energiplanering på lokal nivå. De eventuella brister i lagen som finns ska beskrivas utifrån den storskaliga elektrifiering som prognostiseras och totalförsvarets behov. Vidare ska eventuella övriga utredningsbehov för att stärka den lokala energiplaneringen redovisas. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.

2 Vägledning till lagen om kommunal energiplanering

Den vägledning som Energimyndigheten har tagit fram i uppdraget gör att det kommer finnas bättre förutsättningar till en mer ändamålsenlig energiplanering på lokal nivå än vad som är fallet idag. Vägledningen har mycket av sin utgångspunkt i värdet av att arbeta med en kontinuerlig och framåtblickande energiplanering och poängterar vikten av att energiplanering behöver vara integrerad med annan planering. Vägledningen pekar också tydligt på den värdefulla roll kommunen har i att använda sig av de verktyg den har för att främja en samhällsutveckling där energiomställning är en viktig del.

2.1 Arbetssätt

Energimyndigheten har haft dialog med många parter för att få med sig erfarenheter av pågående arbeten och fånga upp målgruppernas behov i vägledningen. Särskilt värdefulla diskussioner har vi haft med kommuner, länsstyrelser, energikontor och regioner. Med en grupp av kommuner, med olika behov och förutsättningar, har det även genomförts en workshop-serie samtalat med kommuner och även haft en workshop-serie med fokus på energiplanering och deras behov. I slutfasen av arbetet har vägledningen öppnats upp för att möjliggöra för olika parter att ge sina synpunkter på ett utkast till vägledningen. Återkopplingen vi har fått under arbetet har varit värdefull och höjt kvaliteten på innehållet i vägledningen. Sammantaget har vi haft ett öppet förhållningssätt och försökt arbeta in så mycket som möjligt av de goda initiativ inom energiplanering som pågår i landet och hur vägledningen kan utformas för att möta samhällets behov.

2.2 En vägledning i ständig utveckling

Vägledningen är utformad för att vara en levande produkt och kommer därför enbart finnas på energimyndigheten.se ([Vägledning för kommunal energiplanering \(energimyndigheten.se\)](https://energimyndigheten.se)). Det ger flexibilitet avseende uppdatering och utveckling för att möta samhällets och användarnas behov. Ett aktivt arbete med energiplanering i samhället kommer att vara väsentligt under lång tid framöver. Vägledningen är därför inte en slutpunkt på ett arbete utan början på ett arbete med att aktivt vägleda kring energiplanering och hur den kan möjliggöra för energiomställning och en förväntad storskalig elektrifiering.

2.3 Möjliggörande av elektrifiering och beredskapsperspektiv – två hörnstenar i energiplanering

Energiplaneringen behöver vara en integrerad del i både samhällsplaneringen och beredskapsplaneringen. Annars riskerar kommunen att göra parallella planeringar som inte gemensamt hanterar frågeställningarna eller riskerar att vara oförenliga med varandra. I vägledningen är därför beredskaps- och totalförsvarsperspektivet

inarbetat för att det ska bli en naturlig del i energiplaneringen. Därmed förebygger vi att energiplaneringen inte leder till att det uppstår nya risker och sårbarheter i systemet.

Beredskapsperspektivet är centralt för en ändamålsenlig energiplanering. Utan energi stannar Sverige. För att kunna hantera situationer och kriser som kan påverka energiförsörjningen krävs en planering som hanterar dessa störningar. I energiplaneringen innebär det att man måste identifiera vilka verksamheter och processer som behöver fungera och planera för hur dessa ska fungera trots bortfall av den primära energikällan. Planeringen behöver utgå både från dagens behov och vara framåtblickande och på så sätt kunna bemöta framtida energibehov.

Totalförsvarets behov

Energiförsörjningen är en förutsättning för att både det civila och militära försvaret ska fungera, eftersom avbrott i energiförsörjningen riskerar att påverka alla typer av verksamheter i en kommun. För att bygga ett motståndskraftigt totalförsvaret behöver en trygg och robust energiförsörjning vara en del av energiplaneringen. Totalförvarsplanering behöver bedrivas inom samtliga energislag och behöver ha ett systemperspektiv för att öka förutsättningarna att agera effektivt vid oförutsägbara händelser.

Varför möjliggöra för elektrifiering?

En del av vägledningen utgörs av en beskrivning av varför kommuner ska energiplanera och vilken roll energiplanering har i en utveckling mot ett dubbelt så stort elsystem. Detta är denna förändring som energiplaneringen behöver verka för. Centralt i denna del är att ett förändrat energisystem kommer att ge ändrade förutsättningar inom många områden men också att nya möjligheter öppnar sig. Energiplanering handlar därför mycket om att anpassa sig till dessa nya förutsättningar och ta vara på de möjligheter som energiomställningen ger. Därför lyfter vi energiplanering som ett särskilt viktigt verktyg för att främja näringslivsutveckling, bibehålla konkurrenskraft, möjliggöra för att nå miljö- och klimatmål samt bidra till att säkra en trygg energiförsörjning.

Hur kommunen kan möjliggöra för elektrifiering?

Kommunen har flera olika verktyg för att möjliggöra för elektrifiering. Kommunen har här direkta verktyg genom vilka energiomställning kan konkretiseras. Det handlar främst om att använda samhällsplanering för att möjliggöra för en storskalig elektrifiering och ett resurseffektivt samhälle. Vidare har kommunen möjlighet att genom sin roll som beställare av tjänster och ägare av mark och fastigheter främja energiomställning och resurseffektivitet. Det finns också två mer övergripande verktyg för kommunen att använda sig av för att energiplaneringen ska vara relevant i en tid av energiomställning:

- ta fram sin berättelse om energiomställning och framtiden och därmed tar kontroll och visar vägen och tar initiativ.
- Att kommunen är en konstruktiv part i utvecklad samverkan eller leder samverkan själv.

2.4 Energiplanering är ett kontinuerligt arbete

Kommunal energiplanering är inte att ta fram en energiplan. Energiplanen är ett verktyg att identifiera nuläget, konkretisera planeringen och strukturera genomförande och uppföljning av föreslagna åtgärder. Energiplanering i sig är ett löpande och kontinuerligt arbete som behöver anpassas till kommunens övriga verksamhet och förändringar i omvärlden. Det är bara genom ett kontinuerligt arbete som energiplanering blir relevant i en tid av förändring.

2.5 Fortsatt arbete med att vägleda

Den nu framtagna vägledningen är en utgångspunkt för fortsatt arbete med att vägleda kommunerna i arbetet med energiplanering. Energimyndigheten kommer att stärka arbetet med att vägleda genom att hålla den aktuell och vidareutveckla den över tid. Det finns bland annat önskemål om vägledning med fokus på kommuners olika behov och förutsättningar inom energiplanering.

3 Metodstöd för att beräkna framtida el- och effektbehov

I uppdraget har Energimyndigheten tagit fram ett metodstöd med scenarier för framtida efterfrågan på el på länsnivå. Metodstödet är webbaserat för att vara lättåtkomligt, samtidigt som det gör det enkelt för Energimyndigheten att göra snabba ändringar i grunddata och antaganden. Vi ser metodstödet som ett pedagogiskt verktyg för att synliggöra framtida behov.

Metodstödet bygger till stor del på resultat och antaganden från våra långsiktiga scenarier som görs på nationell nivå. En regionalisering av dessa, med ytterligare antaganden och data, har gjorts för att anpassa scenarierna till länsnivå.

Metodstödet möjliggör också för användare, som främst förväntas vara tjänstepersoner på länsstyrelser, att utifrån kunskap om industrisatsningar i länet själva anpassa resultatet utifrån en egen kunskapsinhämtning som exempelvis kan genomföras i intervjuer med stora nuvarande och framtida energianvändare i länet.

Det finns risker med att tillgängliggöra scenarier för framtida elbehov på länsnivå. Resultaten är förknippade med stora osäkerheter och bygger på en komplex uppsättning antaganden. Vidare kan ett scenario felaktigt tolkas som en prognos, när det snarare ska ses som en möjlig utveckling av elbehovet, givet de antaganden som har gjorts. Vi bedömer dock att värdet för användarna motiverar att vi gör metodstödet publikt. Det ställer dock krav på att vi tydligt kommunicerar vilka antaganden som resultaten bygger på och hur scenarierna ska användas. Vidare bedömer vi att verktyget på ett tydligt sätt kommer att illustrera hur nuvarande elproduktion inom länen står sig i förhållande till en ökande men regionalt varierande framtida efterfrågan på el.

Vi har valt att inte inkludera scenarier för effekt då osäkerheterna är alltför stora, bland annat i och med osäkerheterna i omfattningen av flexibilitet på produktions- och användarsidan. Dessa osäkerheter växer på regional nivå. Det gör att det är betydligt mer komplext att på ett rättvisande sätt modellera effekt. Om man jämför med våra långsiktiga scenarier för efterfrågan på el, så saknar Energimyndigheten i nuläget data och verktyg för effektscenarier.

4 Det behövs fler insatser för att möjliggöra energiomställning än en vägledning

Den vägledning till kommunal energiplanering Energimyndigheten har tagit fram är enbart ett första steg för hantering av behovet av stöd för den lokala och regionala energiplaneringen.

Det kommer bli en positiv utväxling med kunskaps- och kompetensutveckling i landet inom energiplanering genom det anslag och uppdrag Energimyndigheten och länsstyrelserna har inom området energiplanering. Anslaget möjliggör faktiskt arbete med energiplanering och att energiplanering hamnar mer i fokus än idag. Ett stort värde är att det fungerar som en katalysator för framtagandet av regionala och mellankommunala analyser samt etablering av samarbeten och samverkan.

4.1 Kunskaps- och kompetenshöjning

Det behövs mer kompetens inom kommuner avseende att arbeta strategiskt med energiplanering. Ofta är kommunerna starkare på att arbeta strategiskt kring översiktsplanering men sämre på energiplanering. En fråga är hur en sådan kompetenshöjning ska uppnås.

Coachning och stödjande funktioner

Det energiplaneringsanslag Energimyndigheten har fått syftar bland annat till att utveckla kommuners, och andra organisationers, arbete med energiplanering, grön omställning och ökad försörjningstrygghet. Under 2024, 2025 och 2026 kommer ett större antal sådana projekt att drivas i olika delar av landet. Energimyndigheten kommer att vara involverade i respektive projekt med ambitionen att stödja lärande och kunskapsuppbyggnad.

Utöver detta kan coachning vara ett komplement till den webbaserade vägledningen där utgångspunkten är att energiplanering uppnår det som vägledningen anger som energiplaneringens syften.

4.2 Tydligare vägledning om strategisk miljöbedömning av planer

För merparten av de kommunala energiplanerna behövs en strategisk miljöbedömning enligt bestämmelser i miljöbalken och miljöbedömningsförordningen. Naturvårdsverkets nuvarande vägledning behandlar inte energiplaner specifikt och den blir därmed mer övergripande och allmänt hållen. Här finns det behov av att ta fram mer specifik vägledning av Naturvårdsverket i samverkan med Energimyndigheten.

För att energiplaneringen ska bidra till energiomställningen och elektrifieringen i önskvärd takt bedömer Energimyndigheten att det finns behov av mer konkret och stegvis vägledning för hur strategisk miljöbedömning går till i praktiken för energiplaner. Ett exempel är hur motstående intressen mellan markanspråk för elektrifiering och andra behov kopplade till fysisk planering ska hanteras i den strategiska miljöbedömningen för energiplaner. Men det behövs också vägledning om vilka frågor som ska hanteras i strategiska miljöbedömningar för energiplaner kontra andra kommunala planer eller i specifika miljöbedömningar i samband med prövning av åtgärder eller verksamheter som lyfts i energiplanen.

5 Lagen om kommunal energiplanering i ljuset av elektrifiering

Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering har sitt ursprung i oljekrisen under 1970-talet. När lagen infördes befann man sig i en energiomställning med, precis som idag, en elektrifiering och en ambition att minska oljeberoendet. Därmed kan man säga att lagen om kommunal energiplanering är lika aktuell idag som när den infördes. Den energiomställning som sker idag är minst lika genomgripande och en stor samhällsomställning.

I grunden fungerar den befintliga lagstiftningen, då lagen adresserar mycket av de utmaningar som energiplaneringen ska svara upp mot i dagens energiomställning. Detta då lagen är mycket öppen formulerad och fokuserar på centrala aspekter som tillräcklig tillförsel och distribution av energi samt en effektiv användning av energi. Nuvarande lagtext för också fram vikten av samverkan vilket är centralt för en funktionell energiplanering.

Energimyndigheten ser däremot behov av en utveckling av lagstiftningen samt en del förtydliganden, inte minst mot bakgrund av att annan lagstiftning (exempelvis plan- och bygglagen) avseende kommunal planering utvecklats sedan lagen infördes. Det finns här behov av att harmonisera den med bland annat plan- och bygglagen, EU-direktiv inom energiområdet samt elnätbolagens nätutvecklingsplaner.

5.1 Behov av utveckling av lagen

Vad gör en energiplan aktuell?

Det behöver förtydligas med vilka intervall energiplanens aktualitet behöver prövas. Mot bakgrund av med vilken hastighet energisystemet förändras och hur beroende samhället är av en fungerande energiförsörjning anser Energimyndigheten att en energiplan behöver aktualiseras åtminstone varje mandatperiod. Aktualiteten prövas mot bakgrund av framtida behov av energi och utvecklingen av energisystemet i samhället.

Det behöver finnas en granskning av energiplanen

Det finns idag inget granskningsförfarande av energiplaner, något som skulle kunna göras av till exempel länsstyrelsen. Det kan finnas ett värde i att planerna granskas av någon part eftersom det ger en tydlig mottagare av planen och kan bidra till att kvaliteten på innehållet stärks. En granskning av energiplanen ska svara på om energiplanen är relevant mot bakgrund av samhällets behov och de lokala och regionala behoven, samt eventuellt behov av strategisk miljöbedömning. Granskningen ska inte ses som en slags tillsyn utan som en möjlighet att utveckla planeringen så att den möter samhällets behov.

Låta energiplanen ange mål för produktion, distribution och leveranssäkerhet

Ett sätt att konkretisera energiplanen är att låta den innehålla uppsatta mål för produktion, distribution och leveranssäkerhet. Kommunen har begränsad rådighet men genom att sätta upp mål ökar förutsättningarna för att använda de verktyg som förfogas över för att möjliggöra att nå målen. Målen bör koppla till hur kommunen avser att bidra till utvecklingen av det lokala och regionala energisystemet/försörjningen. Målen ska koppla till de uppsatta energipolitiska målen och existerande implementerade EU-direktiv inom energiområdet.

Totalförsvarets behov och beredskap behöver tydliggöras i lagen

I lagstiftningen står det att kommunen ska verka för en säker och tillräcklig energitillförsel. Det behöver tydligt framgå att energiplanen ska ha ett sådant innehåll att en säker och tillräcklig tillförsel möter totalförsvarets behov.

Harmonisera med plan- och bygglagen och implementerandet av EU-direktiv inom energiområdet

Den kommunala energiplaneringen behöver harmonisera med gällande EU-direktiv som berör området. Särskilt behöver hänsyn tas till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 om energieffektivitet (energieffektivitetsdirektivet) och direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, samt direktiv (EU) 2010/31 om byggnaders energiprestanda. Implementeringen av nya och reviderade direktiv med koppling till kommunal energiplanering är inte på plats i alla delar än och följderna för såväl behovet att utveckla lagen som för att uppdatera vägledningen är tydligt.

Beskriva och förtydliga kopplingen till nätutvecklingsplanerna

De kommunala energiplanerna har en viktig funktion i sammanhanget av nätutvecklingsplaner. Den kopplingen och samspelet behöver på något sätt synliggöras i lagstiftningen vilket inte är tydligt idag.

6 Andra behov utredningar

Energi och energiplanering i plan- och bygglagen

Kommunal energiplanering kommer i stor utsträckning vara kopplad till den kommunala planering som sker enligt plan- och bygglagen. Genom att stärka hur energitillförsel och energidistribution behandlas i plan- och bygglagen, särskilt 3 kap. avseende översiktsplanering, finns en möjlighet att få en än mer effektiv energiplanering för att möjliggöra för en storskalig elektrifiering. Motivet till att föreslå en förändring ligger i att en storskalig elektrifiering innebär mycket ny elinfrastruktur. Det kommer i sin tur innebära ianspråktagande av mark- och

vattenområden vilket gör att det finns behov av tydlighet i plan- och bygglagen kring detta på samma sätt som bostadsförsörjning lyfts.

Energimyndigheten bedömning är att det finns behov av förtydligande i plan- och bygglagen om att den fysiska planeringen behöver ske på ett sådant sätt att den tillgodoser mark- och vattenanspråken som ett dubbelt så stort elsystem kräver. Det kan till exempel ske genom att det i översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av el. Idag ligger fokus i plan- och bygglagen, avseende energi, mycket på god hushållning och resurseffektivitet.

En regional energiplanering för större nytta och effektivitet

I dialogarbetet med att ta fram vägledningen till kommunal energiplanering har många aktörer fört fram behovet av en tydligare regional planeringsnivå inom energiområdet. Införandet av en regional fysisk sektorplanering har även föreslagits av den nyligen avslutade förstudien kring utveckling av nationell fysisk planering¹. Parallellt med den utveckling av Länsstyrelsernas utveckling regionala handlingsplaner för elektrifiering som nu påbörjas bör man därför se på möjligheterna till att införa en regional fysisk energiplanering inom energiområdet.

Det finns flera skäl till att etablera en fysisk regional energiplanering. Ett viktigt argument för en regional planering är att energiplanering i sin karaktär ofta är mer beroende av ett regionalt perspektiv och samordning, vilket är svårare att uppnå för den kommunala energiplanen. Den geografiska utbredningen hos kommuner är dessutom ofta begränsad. Dessa faktorer kan vara hämmande i en utvecklingsfas mot ett dubbelt så stort elsystem.

En regional fysisk planering inom energiområdet skulle i så fall ligga hos regionerna. Det kan vara en styrka då energiplanering för att möjliggöra för en storskalig elektrifiering har stark koppling till sysselsättning, konkurrenskraft och näringslivsutveckling. Därmed kopplar det till regionernas ansvar inom regional utveckling.

¹ regeringen.se/contentassets/34ea10fd961d4db4978aa76ad6dbdab6/nationell-fysisk-planering/