

Datum  
2016-05-30Dnr  
2016-3362Ert datum  
2016-03-10Ert dnr  
M2016/OQ703/K1

Analysavdelningen  
Enheten för policy och statistik  
Anna Lock  
016-544 23 21  
anna.lock@energimyndigheten.se

Regeringskansliet  
Miljö- och energidepartementet  
Klimatenheten  
att: Katja Awiti  
103 33 Stockholm

## Yttrande angående Miljömålsberedningens förslag till Klimatbetänkande 1

### Sammanfattning

- Energimyndigheten tillstyrker principen och vikten av ett långsiktigt klimatmål med en tydlig ambition för svenska utsläppsminskningar.
- Energimyndigheten tar inte ställning till föreslaget mål om 85 procents minskningar av svenska utsläpp eller föreslagen tidigareläggning av målet till 2045. Myndigheten utgår ifrån att förslag till etappmål, utsläppsbana och styrmedel presenteras i betänkande 2.
- Energimyndigheten utgår ifrån att mer omfattande samhällsekonomiska analyser av målnivå, åtgärdskostnader, för- och nackdelar med att agera förebild och alternativa sätt att uppnå detta presenteras i betänkande 2.
- Energimyndigheten tar inte ställning till om målet bör inkludera utsläpp i den handlande sektorn (EU-ETS), utan förutsätter att förslagen i betänkande 2 tar hänsyn till den bristande rådighet och risk för dubbelstyrning som uppstår.
- Energimyndigheten anser att kostnadseffektivitet och teknikneutralitet bör vara vägledande principer för det svenska målet. Energimyndigheten anser t.ex. att avskiljning och lagring av koldioxid, oavsett utsläppens ursprung, bör hanteras likvärdigt.
- Energimyndigheten tillstyrker förslagen klimatlag, men önskar vissa förtydliganden.
- Energimyndigheten tillstyrker behovet av en oberoende och mer kontinuerlig granskning av klimatpolitiken
- Myndigheten avstyrker förslaget om att bilda ett klimatpolitiskt råd, och ser istället gärna att till exempel ett övergripande råd som tar ett helhetsgrepp om alla samhällsmål analyseras.
- Myndigheten bedömer att föreslagen klimatlag och föreslaget klimatråd riskerar att öka expertmyndigheters rapporteringsbörda.

### *Hur och vad svarar myndigheten på*

Energimyndighetens kommenterar betänkandets tre förslag separat och endast utifrån myndighetens verksamhet.

Beredningens utgångspunkt och uppdrag är att konkretisera politikernas netto-nollvision. Energimyndigheten betraktar visionen som en utgångspunkt.

Eftersom betänkande 1 inte innehåller några förslag på etappmål eller åtgärder och styrmedel väljer Energimyndigheten endast att lyfta vissa behov av förtydliganden och önskemål. Energimyndigheten utgår i övrigt från att betänkande 2 behandlar dessa delar.

Energimyndigheten tar inte ställning till de särskilda yttrandena.

### **Energimyndighetens ställningstaganden**

#### *Ett långsiktigt mål till 2045*

Energimyndigheten instämmer i vikten av att fastställa ett politiskt väl förankrat, tydligt och långsiktigt klimatmål för Sverige. Ett långsiktigt mål ger en tydlig styrsignal, så att individers och företags planering på ett bättre sätt kan ta hänsyn till klimatkostnaderna för investeringar med långa livslängder. Det bör även vara så tydligt som möjligt vilka åtgärder och utsläpp som får räknas in för att nå utsläppsmålet till 2045. En specifik nivå för utsläppsminskningar inom "svenskt territorium" innebär en konkretisering av netto-nollvisionen i enlighet med beredningens uppdrag. Energimyndigheten ser förslaget som en förbättring ur rådighetsperspektiv jämfört med nuvarande långsiktiga miljö kvalitetsmål som i princip är helt avhängigt globala utsläpp.

Energimyndigheten tillstyrker beredningens förslag att det svenska målet beräknas utifrån produktionsbaserad statistik. Konsumtionsbaserad statistik ger värdefull tilläggsinformation men minskar rådigheten över det svenska målet och är inte heller lika tillförlitlig i dagsläget.

Energimyndigheten kan inte ta ställning till beredningens förslag avseende "kompletterande åtgärder", och därmed inte heller till föreslagen målnivå eller mållår. Myndigheten anser i princip att inga åtgärder på förhand borde uteslutas för att nå det föreslagna målet<sup>1</sup>, och att beredningen därmed borde ha detta som en viktig utgångspunkt. Samtidigt förstår och delar myndigheten bedömningen att ett tydligt mål för svenska utsläppsminskningar behövs. Andra principer eller kriterier förutom kostnadseffektivitet och teknikneutralitet kan vara att utsläppsminskningar ska ske i Sverige samt osäkerheter i hur utsläppsminskningar ska rapporteras internationellt. Myndigheten saknar dock en analys av hur valet av principer påverkar föreslagen målnivå och kostnaderna för att nå målet. Myndigheten utesluter inte att sådana analyser kan innebära att målet behöver ses

---

<sup>1</sup> Betydelsen av t.ex. kolsänkor och CCS framgår bl.a. i Naturvårdsverkets syntesrapport 6537: *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050*, år 2012. I IPCC:s scenarier framkommer betydelsen av att använda både fossil och biogen CCS.



över. Energimyndigheten noterar t.ex. att beredningen föreslår att fossil och biogen CCS-teknik hanteras olika. Energimyndigheten anser att fossil och biogen CCS-teknik är tämligen likvärdiga förutom att insatt bränsle påverkar måluppfyllelsen och att de därför bör hanteras på samma sätt. Energimyndigheten bedömer även att en begränsning av utsläppsminskningar i andra länder riskerar att fördröja måluppfyllelsen.

Myndigheten förutsätter att betänkande 2 kommer att innehålla mer omfattande konsekvensanalyser som beskriver vilka climateffektiva tekniker som är samhällsekonomiskt motiverade på lång sikt att satsa mer på och vilka styrmedel som bör användas; dels utifrån att minska utsläpp (i Sverige och världen) och bidra till det föreslagna målet, dels utifrån att skapa tillväxt och jobb i Sverige, inklusive potentialer för teknikexport. Energimyndigheten konstaterar att tidiga svenska satsningar är nödvändiga om Sverige ska kunna nyttja eventuella fördelar med att agera som förebild. I myndighetens underlag till energiforskningspropositioner lyfts t.ex. ofta stöd till eller främjande av olika potentiella utvecklingsprojekt upp. Specifikt vill myndigheten lyfta behovet av en strategi för hur Sverige kan sprida nya tekniker och styrmedel.

Energimyndigheten är tveksam till att inkludera utsläpp i den handlande sektorn (EU-ETS) i det långsiktiga målet. Detta av två skäl; dels så har inte Sverige ensam rådighet över EU-ETS utan delar styrmedlet med 27 andra medlemsstater, vilket påverkar både möjligheten att förstärka systemet och att nå det svenska målet; dels så riskerar det att dubbelstyrning uppstår. Myndigheten väljer att inte ta ställning till detta i nuläget, utan förutsätter att betänkande 2 har mer utvecklade förslag som tar hänsyn till denna problematik.

Energimyndigheten instämmer i beredningens bedömning att transporter, jordbruk och basindustri är sektorer där utsläppen i Sverige behöver minska samtidigt som jobb säkras eller skapas. Myndigheten ser därför gärna att det analyseras närmare hur och till vilken kostnad detta kan ske. Specifikt ser myndigheten gärna förslag på insatser i processindustrin som innebär ökad användning av biobaserade och andra koldioxidsnåla material och produkter genom substitution av mer koldioxidintensiva basmaterial.

Myndigheten deltar gärna även fortsättningsvis utifrån sitt uppdrag i att konkretisera målet utifrån visionen och hur målet ska kunna nås.

#### *Styrning och uppföljning genom en klimatlag*

Myndigheten konstaterar att en klimatlag kan vara ett av flera sätt att ge ökade förutsättningar för en mer koordinerad, samordnad och integrerad klimatpolitik mellan politiker, andra politikområden och mål, och väljer därför att ställa sig bakom förslaget, under förutsättning att förtydliganden görs avseende vilka alternativ till en klimatlag som har utretts och avfärdats.

Energimyndigheten stödjer att regeringens ökade krav på klimatredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner samordnas med nuvarande struktur för och uppföljning inom miljömålssystemet, fördjupade utvärderingar och internationell rapportering. Därmed behålls förutsättningarna för avvägda och utvecklade



samarbeten mellan myndigheter inom miljömålssystemet, samtidigt som kostnaderna för den ökade rapporteringen kan hållas nere. Energimyndigheten ställer sig även positiv till att involvera fler berörda myndigheter och departement i uppföljningen och framtagandet av handlingsplaner så att klimatpolitiken integreras i fler relevanta politikområden.

Beredningen bedömer att expertmyndigheters rapporteringsbörda inte ökar. Energimyndigheten delar inte denna bedömning. Den tätare återrapporteringen kan få till följd att expertmyndigheter både får fler och andra uppdrag, vilket kräver mer resurser. Myndigheten bedömer även att det finns en ökad risk för att olika uppdrag överlappar och önskar att detta bevakas och ses över vid behov.

#### *Ett klimatpolitiskt råd*

Energimyndigheten delar bedömningen att det finns ett behov av en oberoende instans som mer kontinuerligt kan granska förd klimatpolitik. Myndigheten konstaterar också att när föreslagna handlingsplaner integreras i fler politikområden uppstår det ett behov av en mer tvärsektoriell granskning.

Energimyndigheten avstyrker beredningens förslag om att bilda ett klimatpolitiskt råd. Motiven till varför ett råd behövs just för klimatpolitiken är oklara. Myndigheten ser en risk med att råd tillsätts utifrån sakområden, och efterfrågar därför att fler alternativ utreds, däribland mer tvärsektoriella alternativ såsom ett råd med ett mer övergripande granskningsuppdrag som omfattar alla samhällsmål.

Energimyndigheten ser ett behov av fler samhällsekonomiska utvärderingar av klimatpolitiken och dess styrmedel. Bristen på sådana har bl.a. konstaterats i Naturvårdsverkets och Energimyndighetens senaste kontrollstation för energi- och klimatpolitiken<sup>2</sup>. Fler och bättre utvärderingar kan lägga grunden för en mer effektiv klimatpolitik. Expertmyndigheter kan bistå med fler sådana utvärderingar.

Energimyndigheten anser att det både är av vikt och behov att kompetensen hos (fler) expertmyndigheter tas tillvara för att genomföra granskningar. Uppgifter behöver inhämtas från berörda myndigheter, i likhet med då Riksrevisionens granskningar genomförts. Sådan handräckning ingår i myndighetens uppdrag.

#### **Specifika synpunkter**

Sid 35: *"För att nå målet får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung där rimliga alternativ saknas räknas som en åtgärd (CCS)."*

Energimyndigheten anser att fossil och biogen CCS-teknik ska hanteras likartat oavsett utsläppens ursprung, se generell synpunkt. Om beredningen i hanteringen av denna synpunkt t.ex. väljer att inkludera biogen CCS för att nå målet om minst 85 procent utsläppsminskning till 2045 ger det följande formulering: *"För att nå*

---

<sup>2</sup> Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapport år 2014: *Underlag till kontrollstation 2015 – Analys av möjligheterna att nå de av riksdagen beslutade klimat- och energipolitiska målen till år 2020*, ER 2014:17

*målet kan avskiljning och lagring av koldioxid oavsett ursprung vara en bland flera möjliga åtgärder...".*

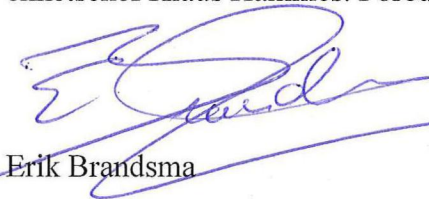
Det är även otydligt i samma mening vad som avses med "rimliga alternativ", och om skrivningen ska stå kvar vill Energimyndigheten se att beredningen förtydligar om rimligheten avgörs utifrån samhällsekonomisk eller företagsekonomisk lönsamhet, samt av vem och hur denna bedömning ska gå till.

Sid 42: "*... omfattande taksänkning inom EU-ETS för att systemet även ska ge incitament till åtgärder i form av till exempel CCS...*". Energimyndigheten vill se ett förtydligande att dagens utformning av EU-ETS inte ger några incitament alls till bio-CCS eftersom handelssystemet inte omfattar biogena koldioxidutsläpp. För att skapa ekonomiska incitament för bio-CCS behöver handelssystemet kompletteras med andra styrmedel eller utformas på annat sätt.

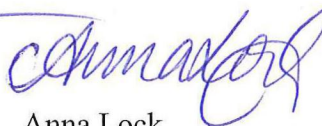
Sid 51: Rådet ska: "*utvärdera effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och analysera om målen nås på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som hållbarhetsbegreppets tre dimensioner nås*".

Energimyndigheten avstyrker förslaget om att bilda ett klimatråd. Om förslaget klimatråd ändå genomförs, ser myndigheten gärna att rollfördelningen mellan rådet och expertmyndigheter förtydligas utifrån rådets föreslagna roll att granska och vid behov göra kompletterande utvärderingar. Energimyndigheten föreslår då följande formulering: Rådet ska "*granska utvärderingar som behandlar effekter av beslutade och föreslagna styrmedel utifrån ett brett samhällsperspektiv, kostnadseffektivitet och hållbarhetsbegreppets tre dimensioner, samt vid behov göra kompletterande utvärderingar*".

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Erik Brandsma. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschef Zofia Lublin och enhetschef Klaus Hammes. Föredragande har varit handläggare Anna Lock.



Erik Brandsma



Anna Lock