



Remissvar

Dnr 2020-099

2020-05-15

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## Vägen till en klimatpositiv framtid, SOU 2020:4

M2020/00166/KI

Konjunkturinstitutet (KI) har getts möjlighet att lämna synpunkter på SOU:n Vägen till en klimatpositiv framtid. Utredningen har haft i uppdrag att undersöka hur bland annat avskiljning och lagring av biogen koldioxid och finansiering av utsläppsminskningar i andra länder kan användas för att minska Sveriges nettoutsläpp av växthusgaser och lämna förslag till en strategi för negativa nettoutsläpp. Som noteras i utredningen så är ledtiderna för flera av de möjliga åtgärderna långa. Det är därför bra att en strategi utformas i närtid. KI välkomnar därför utredningen.

De klimatpolitiska mål som Sverige ställt upp kan svårigen nås utan kompletterande åtgärder. KI menar att detta faktum räcker för att motivera åtgärderna. Stora delar av den tämligen omfattande diskussionen som förs i utredningen för att motivera dess förslag är därmed överflödig. Den kan även ge upphov till problem eftersom det är lättare att bedöma vilka åtgärder som bör genomföras om det är klart definierat varför åtgärderna ska genomföras, det vill säga vilket mål som ska uppnås.

Utredningen föreslår kvantitativa mål för så kallade kompletterande åtgärder för år 2030 respektive 2045. Utgångspunkten för dessa mål, som alltså utgör lägsta-nivåer, är de maximalt tillåtna nivåerna för avräkning av kompletterande åtgärder mot de klimatpolitiska målen för respektive år. Det finns en logik i detta. Samtidigt är det underligt att kompletterande åtgärder för att klara de klimatpolitiska målen ses som något ”dåligt” som bara får användas upp till en maximal gräns medan de i föreliggande utredning är något ”bra” som måste tillhandahållas till åtminstone den föreslagna nivån. Den klivenheten riskerar att leda till problem när den skarpa politiken ska utformas framöver.

Beträffande volymmålen för kompletterande åtgärder finns dessutom ett bekymmer med att de svenska klimatpolitiska målen stipuleras enbart för två målår. Det gäller inte minst för utsläppshandel med andra länder. Till skillnad från de andra åtgärder som utredningen diskuterar (åtgärder inom LULUCF-sektorn respektive bio-CCS) är utsläppshandel relativt snabbfotad. Det är fullt möjligt att öka på handeln just 2030 eller 2045 för att nå målet. De år det inte finns något mål finns inte motsvarande anledning att handla. Detta diskuteras i utredningen, men det verkar inte ha föranlett några skarpa förslag.

En utgångspunkt för utredningen är att det blir mindre kostsamt att använda kompletterande åtgärder än att i motsvarande mån ytterligare minska utsläppen i Sverige. KI välkomnar att utredningen tar kostnadseffektivitet på allvar. Det är med all sannolikhet korrekt att de totala

kostnaderna för att uppnå de svenska klimatpolitiska målen kan bli lägre med hjälp av kompletterande åtgärder. Samtidigt är det inte uppenbart att kvantitativt formulerade mål för de senare är den bästa lösningen. Om det är skillnader i marginalkostnad mellan inhemska utsläppsminskningar och kompletterande åtgärder man vill hantera ter sig ett prisinstrument mer lämpat. Givet kvantitativa volymmål håller KI med utredningen om att man inte bör låsa fördelningen mellan olika typer av kompletterande åtgärder.

KI ställer sig i princip positiva till utsläppshandel. Väl fungerande utsläppshandel gör att kostnaden för de globala utsläppsminskningarna blir lägre eftersom handeln driver mot att de minst kostsamma utsläppsminskningarna görs. KI finner det därför förvånande att utredningen fokuserar på projektbaserad utsläppshandel samt förminskar utrymmet för kostnads-sänkande internationell utsläppshandel. KI instämmer i den diskussion som förs i utredningen att projektbaserad utsläppshandel och annan utsläppshandel under Parisavtalets artikel 6 inte är utan problem. Inte minst finns stor risk för att utsläppsminskningarna inte är additionella. För att handel ska vara en bra kandidat för kompletterande åtgärder krävs ett system som kan garantera additionella utsläppsminskningar. KI menar att detta talar för handel bör ske under EU:s Effort Sharing Regulation (ESR) som inte lider inte av ovan nämnda problem. Utredningens påstående på sid 43 om att det saknas system för väl fungerande internationell utsläppshandel saknar således generell giltighet. Givet detta är det förvånande hur lite intresse utredningen ägnar åt handel under ESR.

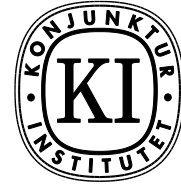
Vad gäller utrymme för kostnadsänkande internationell utsläppshandel för utredningen (bland annat på sid 65) ett resonemang som går ut på att ytterligare utsläppsminskningar i andra länder i framtiden skulle vara lika eller mer kostsamma än dito i Sverige. Detta resonemang tycks utgå från föreställningen att alla länder (även utan utsläppshandel) samtidigt i snabb takt ska gå mot nollutsläpp och rimmar därmed illa med en av utgångspunkterna för utredningen, nämligen tanken om gemensamt men differentierat ansvar som vanligen uttorkas som att de industrialiserade länderna ska nå nollutsläpp till mitten av detta sekel medan övriga länder inte ska närma sig nollutsläpp förrän mot slutet av seklet.

Det är naturligt att utredningen fokuserar på bio-CCS, till skillnad från fossil-CCS. Det kan dock noteras att det ur klimatsynpunkt inte finns någon skillnad mellan om CCS avser biogen eller fossil koldioxid. Ett ensidigt fokus på bio-CCS kan därmed riskera resultera i onödigt höga kostnader för att fånga in och lagra en viss mängd koldioxid.

KI instämmer i beskrivningen att det saknas incitament för infångning och lagring av biogen koldioxid och att det är av avgörande vikt att sådana incitament skapas för att bio-CCS ska komma igång. Det förslag som förs fram i utredningen om omvänd auktionering är intressant. Det bör dock utredas ordentligt innan det sätts då systemet kan bli komplicerat och skapa oönskade incitament. Detta inte minst eftersom stödet måste vara långsiktigt och således måste fungera i en omvärld som kommer förändra sig under stödets livslängd.

Bio-CCS är förknippat med storskalig användning av ny teknik och dessutom en serie potentiella juridiska bekymmer. KI ställer sig därför tveksamt till utredningens slutsats (sid 26) att det inte finns några stora risker eller oöverstigligen hinder.

KI ser ett potentiellt problem i att en viss form av kolinlagring ges betydligt starkare incitament än andra former. Att göra det lönsamt att avskilja och lagra biogen koldioxid kan väntas göra det mer attraktivt att använda biomassa för energiändamål, det vill säga en aktivitet som påverkar lagerhållningen av kol i jordbruksmark och skog.



KI håller med om att LULUCF-sektorn har en stor roll att spela för att uppnå negativa nettoutsläpp. Sektorn är emellertid svårreglerad och det är synnerligen svårt att avgöra vilka åtgärder som är additionella och/eller bestående.

Utredningen för ett språkbruk som kan vilseleda. Det sägs felaktigt att lagring av biogena koldioxid leder till ”negativa utsläpp”. Infångning och lagring av den koldioxid som släpps ut vid förbränning av biomassa leder i sig enbart till nollutsläpp. För att få till negativa nettoutsläpp krävs att grödan återplanteras, det vill säga det krävs restriktioner på markanvändningen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Svante Mandell. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Björn Carlén deltagit.

Urban Hansson Brusewitz  
Generaldirektör