

Avdelningen för förnybar energi och internationellt samarbete
Lars Andersson
016-542 06 134
lars.o.andersson@energimyndigheten.se

Miljödepartementet

Yttrande över Vägvalsutredningen SOU 2020:4

Sammanfattning

- Energimyndigheten tillstyrker förslaget i sin helhet, åtgärderna som föreslås gör sammantaget att Sverige har goda möjligheter att nå de uppsatta målen i det klimatpolitiska ramverket. Energimyndigheten ser positivt på de nya uppgifter inom klimatområdet som förslagen från utredningen innebär för myndigheten.
- Energimyndigheten har inga synpunkter på förslagen som rör åtgärder rörande markanvändning inom jord- och skogsbruk.
- Energimyndigheten har dock ett antal viktiga synpunkter som rör genomförandet av de delar av utredningens förslag som föreslås verkställas av myndigheten:

För att möjliggöra genomförandet av utredningens förslag krävs att Energimyndigheten ges tillräckliga förutsättningar. Framför allt är god framförhållning (tid) samt ekonomiska resurser av tillräcklig omfattning helt avgörande för ett genomförande med goda resultat. Både de åtgärder som föreslås inom bio-CCS och att genomföra utsläppsminskningar i andra länder har långa ledtider, men av olika skäl. För att de kompletterande åtgärderna inom bio-CCS och utsläppsminskningar i andra länder ska kunna bidra till att nå klimatmålet till 2030 är det viktigt att Energimyndigheten så snart som möjligt, ges i uppdrag att genomföra dessa förslag.

En omfattande satsning på bio-CCS såsom utredningen föreslår innebär att Energimyndigheten tillförs nya uppgifter. För att insatserna ska nå resultat bedömer myndigheten, i linje med utredningens förslag, att det behövs tillföras ytterligare medel för genomförandet. Det råder idag stor osäkerhet gällande kostnader för förvärv av utsläppsreduktioner i andra länder. Detta innebär att det kan behöva avsättas ytterligare medel för att uppnå de eftersträvade resultaten.

Energimyndighetens ställningstagande

Myndigheten delar uppfattningen att det är positivt att den slutliga fördelningen mellan de olika kompletterande åtgärderna inte slås fast utan att de istället gemensamt kan bidra till den efterfrågade totala utsläppsminskningen beroende på deras inbördes kostnader och tillgängliga volymer.

Förberedelse

För att myndigheten ska kunna bidra med sin del av de kompletterande åtgärderna redan till 2030 krävs det omfattande förberedelser. Det är också nödvändigt att ha en bra grund för att bygga vidare mot de insatser som krävs för att nå klimatneutralitet 2045.

De insatser som föreslås inom bio-CCS respektive utsläppsminskningar i andra länder är väsensskilda och ställer därför krav på olika typer av förberedelser.

Bio-CCS

Energimyndigheten ser positivt på att det tas ett samlat grepp kring CCS då det ger klara synergieffekter eftersom utvecklingen av CCS och bio-CCS i stor utsträckning bedrivs parallellt. Det kommer med stor sannolikhet att behövas åtgärder inom båda dessa områden för att klara de uppsatta klimatmålen vilket redovisas i betänkandet.

För att kunna genomföra utredningens förslag krävs det att ett inledande arbete påbörjas skyndsamt och för att möjliggöra ett effektivt genomförande att Energimyndigheten tillförs nödvändiga resurser för detta ändamål. Energimyndigheten ser klara fördelar med ett styrmedel som omvända auktioner då det skapar goda förutsättningar för att nå kostnadseffektiva lösningar. Energimyndigheten vill dock understryka att så kallade omvända auktioner hittills är ett oprövat styrmedel inom den svenska energipolitiken. Det kommer därför att behövas ett omfattande analys- och förberedelsearbete.

Åtgärder i andra länder

Först vill myndigheten peka på den mest centrala delen i förberedelsearbetet för förvärv av utsläppsreduktioner, vilken är tecknande av avtal med projektägarna. Ett bindande avtal är en förutsättning för att dessa åtgärder ska kunna få finansiering och inleda konkret projektering.

I och med att det ofta tar flera år efter ett avtal är undertecknat till det att utsläppsminskningsenheter levereras krävs att EM ges möjlighet att teckna långsiktiga avtal. Den möjligheten bör sträckas fram till 2032 för att säkerställa att utsläppsreduktioner kan levereras för perioden till 2030.

För att verifierade utsläppsminskningar i andra länder (via artikel 6 samarbeten) ska kunna redovisas mot Sveriges utsläppsminskningssmål till 2030 respektive målet om klimatneutralitet 2045 måste ett antal krav på dessa åtgärder uppfyllas.

Utsläppsminskningarna ska ha en hög miljöintegritet, dvs innebära att dessa bara bokförs i ett lands räkenskaper. Detta innebär att myndigheten behöver göra en överenskommelse med genomföraren av aktivitet samt en överenskommelse med det land där aktiviteten genomförs. En sådan överenskommelse om en gemensam utsläppsjustering kräver att betydande insatser inom de olika ländernas myndigheter, inte minst på statistikområdet. Miljöintegritet innebär också att de överförda enheterna ska motsvara verkliga och varaktiga utsläppsminskningar och ställer därför höga krav på utveckling av utsläppsinventering och kontroll.

Regelverket som styr artikel 6-samarbeten är ännu inte beslutat, vilket innebär att myndigheten behöver följa utvecklingen av regelverket parallellt med genomförandet av dessa aktiviteter och bygga in en flexibilitet för att hantera förändringar.

Artikel 6 - samarbeten inom energiområdet innebär ofta investeringar i relativt kapitalintensiv infrastruktur som kräver exempelvis olika typer av tillstånd för att komma till stånd. Själva genomförandet av aktiviteten förutsätter inte sällan byggnationer mm som i sig är tidskrävande men nödvändiga för att utsläppsreduktioner ska kunna börja verkställas.

Sammantaget ser myndigheten att för att leva upp till dessa krav så är tiden en central faktor. Överenskommelser med andra länder om så betydelsefulla och ekonomiskt centrala faktorer kommer att ta tid att genomföra. Aktiviteterna i dessa artikel 6 - samarbeten kommer dessutom att vara av en mer komplex karaktär jämfört med de som myndigheten tidigare genomfört (under Kyotoprotokollet) och därmed mer tidskrävande.

Kostnader

Kostnaderna för de förslag som läggs är behäftade med stora osäkerheter och sträcker sig över en lång tidsperiod. Detta hanteras i viss utsträckning av utredningen men inte tillräckligt.

Bio-CCS

För åtgärderna inom bio-CCS så innebär dessa helt nya uppgifter och kräver därför resurstillskott även genom ökat förvaltningsanslag för att möjliggöra genomförandet.

Förslaget om ett nationellt centrum för CCS ser Energimyndigheten positivt på och erfarenheter från vindkraftområdet visar tydligt vilken betydelse ett sådant centrum kan ha. Erfarenheter som myndigheten gjort från exempelvis

arbetet med vindkraft gör att det är viktigt att centrumet blir en del av Energimyndigheten för att önskade effekter ska uppnås. Med tanke på industrins planer och utveckling och samarbete med Norge bör detta center därför byggas upp snarast.

Utredningens förslag om att en del av centrets verksamhet i form av genomförbarhetsstudier, projektering av hubbar mm. ska finansieras med medel från program för stöd och utveckling (dvs. Industriklivet) finner Energimyndigheten mindre lämpligt. Skälet är att det innebär att myndigheten söker medel av sig själv.

Åtgärder i andra länder

Idag finns ingen marknad för förvärv av verifierade utsläppsminskningar från andra länder inom ramen för artikel 6, vilket också utredningen noterat. Det finns en betydande osäkerhet för den framtida prisnivån för sk ITMOS (Internationellt överförbara utsläppsbegränsningsresultat) vilket myndigheten behöver hantera.

Utredningens sammantagna bedömning som ligger till grund för den föreslagna anslagsnivån är att priset kommer vara 20 Euro/ton koldioxidekvivalenter. I betänkandet noteras dock den stora osäkerheten och det anges ett intervall på 20 - 40 Euro/ton som en sannolik utveckling. Energimyndighetens erfarenheter i det löpande arbetet med att utveckla artikel 6 - samarbeten är att 20 Euro/ton närmast är att betrakta som ett golv. En rimlig bedömning av prisnivån idag är 20 - 40 Euro/ton, vilket indikerar ett behov av en betydligt högre anslagsnivå. Utöver detta behövs även en handlingsberedskap för att priserna kan bli betydligt högre om några år när avtalen kommer tecknas för leveranser fram till 2030.

Med hänsyn till hur artikel 6 - samarbeten kan komma att utformas är det inte sannolikt att användningen av medel kommer att vara jämnt fördelad mellan åren 2021–2030, som föreslås i betänkandet. Istället är det troligt att av de utsläppsminskningensenheter motsvarande minst 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter som myndigheten föreslås förvärva under perioden 2021–2030 i huvudsak kommer att realiseras och överföras under den senare delen av denna period. Det medför att även betalningarna för utsläppsminskningensenheter och således även kostnaderna för programmet i huvudsak kommer att uppstå efter 2025.

Vidare krävs att programmet fortsätter även efter 2030 med hänsyn till att det finns en eftersläpning i utsläppsstatistiken som gör att utsläppsminskningar som ska tillgodoräknas Sveriges utsläppsinventering för 2030 kan rapporteras först 2032. När det gäller de åtgärder som tar fasta på målet till 2045 så bör det behovet av åtgärder inom energisektorn i andra länder analyseras närmare och vägas mot åtgärder i andra sektorer. Förberedelser för denna senare period bör inledas i god tid innan 2030.

Specifika synpunkter

Energimyndigheten vill understryka vikten av att myndigheten ges ett tydligt uppdrag i linje med det resonemang som utredningen redovisar om att förvärva reduktioner på en volym av 20 Mt under hela perioden (s 525) till och med 2030 och inte bara 0,7 Mt för mållåret 2030. Ett sådant förfarande är en nödvändighet för att verifierade utsläppsminskningar ska kunna vara en buffert om övriga åtgärder inte bidrar med utsläppsreduktioner i förväntad utsträckning. Det är också viktigt för genomförandet eftersom det handlar om avtal med långa ledtider och genomförandeperioder.

Energimyndigheten delar inte uppfattningen att det är problematiskt att göra åtgärder med låga kostnader i andra länder (s 522). Åtgärder med låga kostnader är ofta bäst att göra först för att de skapar en grund för att gå vidare med dyrare och mer komplexa åtgärder. Det finns svårigheter med att ta för stora tekniksprång som inte är förankrade och synkroniserade med landets energisystem. Det är dock viktigt att i de fall myndigheten genomför lågkostnadsåtgärder att priset som myndigheten betalar för dessa utsläppsminskningar överstiger åtgärdskostnaderna så att de möjliggör för landet att genomföra framtida dyrare åtgärder som underlättar för landet att nå sitt åtagande och öka sin ambition.

Energimyndigheten vill betona vikten av att genomföra åtgärder inom energisektorn även i de minst utvecklade länderna vid sidan av åtgärder för upptag av koldioxid. Anledningen är att det är viktigt att undvika att dessa länder bygger in sig i ett energisystem baserat på fossila bränslen (s 635).

Myndigheten vill i sammanhanget uppmärksamma kopplingen mellan de markanvändningsåtgärder som nämns i betänkandet och regelverket för hållbarhetskriterier, exempelvis finns vissa synergieffekter som är värda att uppmärksamma. Minskade utsläpp genom kolinlagring genom förbättrade jordbruksmetoder samt avskiljning av koldioxid och geologisk lagring kan tillgodoräknas vid beräkning av växthusgasutsläpp för biodrivmedel och flytande biobränslen, under systemet för hållbarhetskriterier i Sverige (https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010598-om-hallbarhetskriterier-for_sfs-2010-598). Synergieffekten ger ett lägre utsläppsvärde vilket är en konkurrensfördel inom t.ex. reduktionsplikten för ett biodrivmedel och underlättar uppfyllandet av kravet på en minskning av växthusgasutsläpp inom regelverket.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Robert Andrén. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Caroline Asserup och chefsjuristen Rikard Janson. Föredragande har varit handläggaren Lars Andersson.

Robert Andrén

Lars Andersson

Beslutet har fattats elektroniskt i Energimyndighetens ärendehanteringssystem.