

Miljödepartementet

Vår referens/dnr:37/2020

Er referens/dnr: M2020/00166/KI

2020-06-10

Remissvar

Betänkandet Vägen till en klimatpositiv framtid (SOU 2020:4)

Svenskt Näringsliv tackar för möjligheten att ge sina synpunkter på ovanstående utredning.

Svenskt Näringsliv bejakar målet om ett fossilfritt samhälle och att Sverige ska bli klimatneutralt till 2045. Svenskt Näringsliv driver även på för att EU senast år 2050 ska blivit klimatneutralt och arbetar i internationella sammanhang för att skapa mer ambitiösa ramverk världen över i syfte att klara Parisavtalet.

Att uppnå klimatneutralitet till 2045 är en utmaning och det kommer krävas åtskilliga åtgärder i samtliga sektorer i samhället. De utsläpp som kvarstår när utsläppen minskats med 85 procent är främst metan- och lustgasutsläpp från en rad utspridda källor i samhället, t.ex. från förbränning av biobränslen, avloppsreningsverk, rötning för biogasproduktion och utsläpp från jordbruket. Dessa kvarvarande utsläpp bedöms vara svåra och dyra att helt bli av med.

Därför är det välkommet att regeringen lät utreda möjligheten att utvärdera sk kompletterande åtgärder för att minska koldioxidhalten i atmosfären, såsom ökat kolupptag i skog och mark, avskiljning och lagring av biogen koldioxid, internationella insatser och andra nya tekniker. Svenskt Näringsliv bedömer att utredningen gjort ett gediget och ingående arbete med intressanta analyser.

Svenskt Näringslivs sammanfattande synpunkter är följande;

- ser det som positivt att kompletterande åtgärder visar sig vara kostnadseffektiva att nyttja,
- bejakar utredningens syn på kostnadseffektivitet,
- anser att volymen av kompletterande åtgärder bör betraktas som miniminivåer och inte vara begränsade,
- att Bio-CCS är en teknik som kan ha stor potential i Sverige,
- Eventuella incitament för att stödja investeringar i Bio-CCS måste utredas vidare,
- bejakar förslaget om att samordna myndigheterna och att Energimyndigheten får ansvar för ett CCS och Bio-CCS center,

- anser att lagring av koldioxid i första hand bör fokusera på samarbete med Norge, eller närområdet, och snabbt undanröja oklarheter kring internationella regelverk kring lagring mm,
- anser att det är för tidigt att ge synpunkter på hur investeringar i utlandet bör utformas då bl a art 6 i Parisavtalet fortsatt inte är färdigförhandlat och hur de kan tillgodoräknas,
- uppmanar regeringen att utvärdera hur de internationella möjligheterna utvecklas med investeringar i kolupptag, där svensk teknik kan nyttjas, även med befintliga anslag genom SIDA.

Svenskt Näringsliv har i detta svar främst fokuserat på frågorna kring avskiljning och lagring samt de internationella insatserna. Beträffande upptag i skog och mark, dvs LULUCF-sektorn, vill Svenskt Näringsliv främst poängtera vikten av att säkerställa att regelverket inte hämmar utvecklingen av det svenska skogsbruket. I övriga frågor kring utredningens förslag inom detta område hänvisas till svar från Skogsindustrierna.

Kostnadseffektivt att nyttja kompletterande åtgärder med sk negativa utsläpp

Svenskt Näringsliv anser att kostnadseffektivitet är en avgörande beståndsdel i alla framgångsrika åtgärder för att nå klimatneutralitet. Vi måste utnyttja åtgärder så vi på bästa sätt för samhället i stort och för näringslivets utveckling kan nå målet om klimatneutralitet till 2045.

Koldioxidutsläpp från förbränning av fossila bränslen har ett pris i den övergripande klimatpolitiken, vilket är rätt. Men den som genomför en åtgärd som bidrar till att öka upptaget av koldioxid får ej någon ersättning i dagsläget. Utredningens förslag inriktas därför i på att konstruera effektivt utformade ekonomiska stöd från det allmänna som adresserar detta. Ambitionen från utredningens sida är att på sikt bör styrningen av kompletterande åtgärder utvecklas mot en större teknikneutralitet med hänsyn till teknikutvecklingen. Detta synsätt bejakar Svenskt Näringsliv.

Kostnaden för att nå det svenska netto-nollmålet genom enbart utsläppsminskningar bedöms av utredningen vida överstiga kostnaden för att nå målet med tillgodoräknande av kompletterande åtgärder, eftersom det förstnämnda bl.a. ställer krav på omfattande ingrepp i omfattningen av landets livsmedelsproduktion.

Utredningen utgår tydligt från villkoret att kostnadseffektivitet i utformning av styrmedel innebär att det inte ska gå att visa att något annat genomförbart styrmedel hade kunnat leda till samma effekt till lägre kostnad, vilket är rätt ansats.

Dagens styrmedelsmix på klimatområdet innebär att åtgärder med såväl högre som lägre kostnader idag används i Sverige. Någon enhetlig marginalkostnadsnivå finns inte. Vissa klimatåtgärder inom transportsektorn, inom den s.k. reduktionsplikten, bedöms 2030 kosta i storleksordningen dubbelt så mycket som bio-CCS. Utredningen bedömer att bio-CCS har goda förutsättningar att bli en kostnadseffektiv åtgärd för att nå det långsiktiga klimatmålet om netto-nollutsläpp senast 2045.

Utredningens beräkningsresultat visar att de flesta kompletterande åtgärder kan genomföras till en samhällsekonomiskt beräknad åtgärds-kostnad som högst uppgår till drygt 1 krona per kg, vilket är ungefär hälften av den aktuella skattesubventioneringen av biodrivmedel.

Men verksamhetsutövare med stora punktutsläpp av biogen koldioxid har dock svårt att bygga affärsmodeller där kostnaden för bio-CCS kan täckas av en motsvarande betalningsvilja hos konsumenterna. Det är utredningens mening att bio-CCS behöver stödjas av allmänna medel. Och enligt utredningen är statlig medfinansiering av merkostnader relaterade till bio-CCS förenligt med EU-rätten, vilket är en viktig faktor så förslagen på incitament kan bli långsiktiga.

Volymen av kompletterande åtgärder ska ses som miniminivåer

Utredningen föreslår att kvantitativa mål sätts för de kompletterande åtgärderna 2030 och 2045. De kompletterande åtgärderna byggs upp över tid så att de 2030 uppgår till minst 3,7 miljoner ton per år för att sedan successivt öka till minst 10,7 miljoner ton 2045. Kontrollstationer införs vart fjärde år som en del av regeringens klimathandlingsplaner.

Utredningen föreslår att målsättningar för volymen kompletterande åtgärder blir uttryckta som miniminivåer. Det kan visa sig framöver att högre nivåer behövs eller är önskvärda. Förslagen i utredningens handlingsplan syftar till att klara miniminivåerna, men de skapar också förutsättningar för att vid behov och på sikt nå längre och generera en större volym kompletterande åtgärder.

Svenskt Näringsliv instämmer i att det inte är lämpligt att redan nu föreslå en detaljerad fördelning mellan olika typer av kompletterande åtgärder 2045 eftersom den framtida utvecklingen av åtgärds-kostnader, alternativa tekniker och förändringar i omvärlden inte går att förutsäga.

Bio-CCS har stor potential och incitament bör utredas vidare

Utredningen menar att alla delar i förslaget behövs för att få ihop de utsläppsminskningar som krävs för att klara Sveriges klimatmål.

Utredningen konstaterar att även om det är långt till 2045 och det finns en del osäkerheter, är det av största vikt att agera i närtid för att möjliggöra åtgärder som har långa ledtider. Det är framförallt viktigt att tidigt klargöra de ekonomiska incitamenten för projekt inom bio-CCS som är förenade med långa ledtider, t ex tillstånd, byggtid, logistikkedja och avtal för lagring.

Svenskt Näringsliv vill understryka att om bio-CCS ska kunna spela en betydande roll i klimatpolitiken 2045 behöver de första anläggningarna tas i drift under 2020-talet, vilket kräver omgående handling från statens sida.

Det saknas i dag såväl nationella som EU-gemensamma ekonomiska incitament för fullskalig bio-CCS. En incitamentsstruktur behöver införas som främjar teknikutveckling och demonstration samtidigt som den skapar långsiktiga ekonomiska förutsättningar för fullskaliga projekt inom bio-CCS. Det är av vikt att det sker en harmonisering av EU-lagstiftningen på detta nya område. Men Sverige kan inte vänta utan bör driva på och visa på möjligheterna. Man behöver arbeta parallellt med nationell lagstiftning och EU-lag.

Utredningen har arbetat med två huvudalternativ för finansiering, dels omvänd auktionering där nivån på ersättningen bestäms av lagda och antagna bud, dels inmatningstariff, dvs. ett bidrag med en förutbestämd nivå på den ersättning som ges. Utredningen förordar ett införande av systemet för omvänd auktionering samtidigt som Sverige parallellt verkar för att

det inom EU utvecklas ett gemensamt mer långsiktigt styrmedel för att främja bio-CCS och andra tekniker för negativa utsläpp med likartade egenskaper.

Svenskt Näringsliv har i dagsläget svårt att ta ställning till huruvida ett system med omvänd auktionering är det mest kostnadseffektiva och anser att det därför bör utredas vidare.

Svenska bio-CCS-projekt som påbörjas de närmaste åren bör även ha goda chanser att ta del av stöd från EU:s innovationsfond, vilket till viss del kan minska behovet av statliga stöd.

Tanken är att Energimyndigheten föreslås handla upp geologiskt lagrad biogen koldioxid i ett upphandlingsförfarande genom omvänd auktionering. Staten skulle då garantera efterfrågan på negativa utsläpp genom bio-CCS och en intäkt för anläggningsägarna. Bedömning är att Energimyndigheten år 2030 skulle kunna upphandla upp emot 2 miljoner ton lagrad biogen koldioxid.

Energimyndigheten föreslås också samordna myndigheternas arbete genom att upprätta ett center för CCS och Bio-CCS, vilket enligt Svenskt Näringsliv är ett sätt att lösa samordningen som är nödvändig.

Utvecklingen av CCS pågår i vårt närområde med projekt i Nederländerna och Storbritannien men främst i Norge med sk Fullskaleprojektet, som kan innebära att lagringsalternativ finns tillgängligt också för svenska anläggningar i en nära framtid. Svenskt Näringsliv anser att i första hand bör ett avtal med Norge kring lagring förhandlas fram och därmed även snabbt lösa de utestående lagtekniska utmaningarna som finns kring de internationella frågorna kring lagring av koldioxid.

Utsläppshandeln och miljöbalken har olika logiker och bör fortsatt vara åtskilda

Utredningen gör en bedömning att det brister i samordningen mellan olika tillståndsprövningar gällande CCS/bio-CCS, vilket kan utgöra ett hinder för att avskiljning, transport och lagring av koldioxid ska kunna tillämpas på svenska utsläppskällor. Vidare anser utredningen att det är en brist att prövningen av växthusgasutsläpp inte är samordnad med miljöbalksprövningen och föreslår att detta utreds.

Svenskt Näringsliv håller med om att det är en utmaning att det inte finns en samordning kring olika tillståndsprövningar hos olika myndigheter och det är lovvärt att utredningen lyfter detta problem.

Men Svenskt Näringsliv anser däremot fel att inkludera växthusgasutsläpp i miljöbalksprövningen, då dessa anläggningar omfattas av EU ETS. Svenskt Näringsliv vill också påminna om att den senare frågan kring Miljöbalken har Miljödepartementet precis remitterat en promemoria om. Och Svenskt Näringsliv anser det vore en uppenbar dubbelstyrning om CO₂ även inkluderades i miljöbalksprövningen. Dessutom finns en stor risk att det skulle leda till suboptimering om det blir ett för snävt fokus på de nationella klimatmålen, snarare än på det globala klimatperspektivet. Samtidigt skiljer sig den juridiska logiken helt åt, vilket gör att handel med utsläppsrätter inte kan inkluderas i Miljöbalken. Prövningen enligt miljöbalken är nämligen väsensskild från den prövning som ska ske enligt handelsdirektivet. Ska man integrera handelslagstiftningen i balken så måste det införas bestämmelser som undantar tillståndsprövningen enligt handelslagstiftning från nära nog alla

materiella krav som gäller enligt balken. Se Svenskt Näringsliv remissyttrande av M2020/00083/R

Fortsatt osäkert hur investeringar i utlandet kan tillgodoräknas

Utredningen har noggrant gått igenom historiken och resonerat kring möjliga scenarier kring framtida möjligheter att investera i utsläppsminskningar i andra länder.

Ett konstaterande är att de utsläppsbegränsningar som Sverige bidrar till, i bilaterala avtal eller gemensamt med flera andra länder och internationella organisationer, bör ges en sådan utformning att de är additionella, bidrar till hållbar utveckling och kan bidra till att även världsländets klimatambitioner kan höjas, vilket är viktigt för att få trovärdighet kring detta arbete.

Utredningens förslag är ett program för utsläppsminskningar i andra länder inrättas för genomförande under 2020-talet. Programmet föreslås omfatta ett förvärv av som minst cirka 20 miljoner utsläppsbegränsningsenheter.

Programmets syfte föreslås vara att bidra till resultatbaserad klimatfinansiering i huvudsak i medelinkomstländer med höga eller ökande utsläpp av växthusgaser och även användas för kompletterande åtgärder. Förvärven behöver därför genomföras i enlighet med kommande regelbok under artikel 6 i Parisavtalet. På lång sikt, mot netto-nollmålet senast 2045, bör inriktningen vara att enbart åtgärder som bidrar till negativa utsläpp i andra länder får räknas som kompletterande åtgärder.

Däremot är inte artikel 6 i Parisavtalet färdigförhandlat vilket gör att resonemang och eventuella förslag blir osäkra. Svenskt Näringsliv bedömer även med tanke på nuvarande pandemi och den världskris vi befinner oss i kommer att påverka hur vi ser på möjligheterna att investera och finansiera utsläppsminskningar i utlandet. Generellt är Svenskt Näringsliv positiv till denna typ av investeringar och även att de ger en möjlighet för att sprida svenskt kunnande. Men vi anser att det i dagsläget är svårt att kommentera resonemanget, som lätt blir spekulativt.

Svenskt Näringsliv vill även lyfta utredningens konklusion om att ett ökat upptag av koldioxid i de minst utvecklade länderna i världen har stor potential att bidra positivt till den globala utsläppsutvecklingen. Om Sverige utvecklar teknisk kompetens inom både teknik för bio-CCS och hållbar bioenergiproduktion kan området även vara värdefullt för teknikspridning till andra länder. Detta konstaterande bör nyttjas i de projekt som kommer att skapas av den finansiering som finns via SIDA.

Förslag på området alternativa tekniker – t ex biokol och karbonisering

Utredningen presenterar ett antal nya och alternativa processer. Av de identifierade alternativa och nya teknikerna gör utredningen bedömningen att biokol är det alternativ som utifrån dagens kunskap främst bör kunna bidra till långvarig kolinlagring. Biokol kan även användas i olika tillämpningar inom lantbruk, industri och trädgård.

Även inbindning av koldioxid i svenska betongkonstruktioner, sk karbonisering, äger rum men är en långsam process och uppskattas till ungefär 0,1 miljoner ton koldioxid per år. Även förbränning av avfall genererar årligen en miljon ton bottenaska i Sverige. En restprodukt, som kallas slagg, har visat sig kunna ta upp koldioxid från atmosfären när den

lagras för att senare användas som konstruktionsmaterial.

Det finns även en uppsugningsteknik sk DACCS som börjat användas i liten skala. Det finns en pilotanläggning i Schweiz och två anläggningar i Kanada med en kapacitet på 300–900 ton koldioxid per år. Processen är dock mycket energikrävande.

Svenskt Näringsliv är mån om att ny teknik ska främjas och stödjas genom forskning- och demonstrationsstöd. Och kan biokol utvecklas till olika tillämpningar är det självklart intressant.

Föredömlig konsekvensanalys som förebild i regeringens promemorior

Svenskt Näringsliv vill slutligen kommentera att utredningen har varit föredömlig i sin konsekvensanalys, som både är omfattande och ambitiös i sin analys. Normalt saknas väl genomarbetade konsekvensanalyser i många utredningar men framförallt i promemorior från regeringen, vilket gör att beslut kan fattas utan att ha tagit hänsyn till helheten.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Johan Britz
Näringspolitisk direktör

Jesper Gyberg
Ansvarig Klimatpolicies