

Vattenfall AB  
Evenemangsgatan 13  
16979 Solna  
Sverige

Dnr. M2016/00703/KI

Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se  
petter.hojem@regeringskansliet.se

Datum:  
10/06/2016

Kontakt: Claes Hedenström  
E-mail: [claes.hedenstrom@vattenfall.com](mailto:claes.hedenstrom@vattenfall.com)

Phone: 08-739 50 00  
Fax: 08-17 85 06

## Vattenfalls yttrande på Miljömålsberedningens delbetänkande ”Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige” (SOU 2016:21)

*Vattenfall är verksam i samtliga delar av energisystemets värdekedja, från utvinning till el- och värmeproduktion samt distribution, optimering och handel, energitjänster och försäljning. Våra omkring 28 600 anställda arbetar varje dag för att förse samhället med trygg energiförsörjning på ett säkert och hållbart sätt. Att vara delaktiga i omställningen till ett hållbart energisystem i norra Europa är en central del i Vattenfalls långsiktiga strategi.*

Klimatfrågan är en av vår tids största utmaningar. Enligt nuvarande prognoser är världen på väg mot 4-5 °C global uppvärmning, vilket skulle få allvarliga konsekvenser. Medan utsläppen av växthusgaser inom EU är på en stadigt nedåtgående trend (-23 % mellan 1990-2014), så har de globala utsläppen från användning av fossila bränslen samtidigt ökat markant (+65 % mellan 1990-2014). Därför är det oerhört glädjande att 195 länder enades vid COP21-mötet i Paris år 2015 om att gemensamt begränsa den globala uppvärmningen till högst 1,5 °C.

Vattenfall stödjer aktivt ambitionen att få bort utsläppen av växthusgaser senast vid mitten av århundradet, inte bara i Sverige utan även internationellt. Ett i sammanhanget viktigt forum för dialog och samarbete kring de svenska klimatmålen är initiativet ”Fossilfritt Sverige ” där Vattenfall är delaktig sedan starten 2015.

### Positivt med en bred politisk uppgörelse

Behovet av breda politiska överenskommelser inom klimat- och energipolitiken kan inte nog betonas, eftersom de ska lägga fast ramarna för en genomgripande omställning av samhällets alla sektorer till netto-noll utsläpp inom bara några decennier. Därför är det mycket positivt att Miljömålsberedningens arbete har resulterat i att sju partier i riksdagen nu står bakom ett nytt gemensamt långsiktigt klimatmål till 2045.

### Bra att svensk klimatpolitik anpassas till Parisavtalet

Den skärpning av Sveriges långsiktiga klimatmål som är följden av att ”netto-noll” utsläpp ska uppnås till år 2045 istället för år 2050 förefaller vara en rimlig anpassning i ljuset av det nya Parisavtalet samt det numera globalt antagna och ambitiösa målet om att hålla den globala uppvärmningen väl under 2 °C och att även sträva efter att begränsa den till högst 1,5 °C.

Miljömålsberedningens definition av begreppet ”netto-noll utsläpp” är att utsläppen av växthusgaser inom svenskt territorium ska minska med minst 85 % till år 2045 jämfört med

1990 års nivå. Enligt Miljömålsberedningens förslag ska kompletterande åtgärder kunna tillgodoräknas enligt internationellt beslutade regler. Med det avses att verifierade utsläppsminskningar från de nya flexibla mekanismerna i Parisavtalet (dvs. utsläppsreduktioner i andra länder) till viss del får räknas in vid uppfyllandet av det svenska målet. Detta är också en viktig aspekt för att skapa förutsättningar för en så kostandseffektiv måluppfyllnad som möjligt och beakta det faktum att en viss nivå av nationella processutsläpp kan vara fortsatt motiverade, om de är kopplade till en produktion som ger ännu lägre utsläpp globalt pga. klimatvänlig export till andra länder.

Beredningen föreslår vidare att utsläpp från internationella transporter inom sjöfart och luftfart inte ska inkluderas i klimatmålet, utan hanteras separat. Noterbart är att utredningen inte har lagt fram några förslag på hur dessa utsläpp bör regleras, vilket naturligtvis är nödvändigt om världen ska kunna nå de låga nivåer av utsläpp som Parisavtalets målsättningar kräver.

### **Tveksamt om den handlande sektorn bör ingå i det svenska klimatmålet**

Vid upprättande av ett nationellt långsiktigt klimatmål för Sverige till 2045, såväl som de etappmål (t.ex. 2030) vilka är föremål för analys i nästa delbetänkande från utredningen, är det viktigt att ta utgångspunkt i hur EU:s klimat- och energipolitiska ramverk är utformade, särskilt då EU agerar som en part i de globala klimatförhandlingarna och har gemensamt åtagande under Parisavtalet. Det gäller inte minst den ansvarsfördelning av EU:s klimatmål för 2030 som den Europeiska Kommissionen avser att lägga fram ett förslag på under 2016. Av betydelse i sammanhanget är att det EU-reglerade åtagandet för Sverige endast avser de utsläppskällor som inte redan omfattas av EU ETS-direktivet. Skälet till denna avgränsning är att avgörande för de sammanlagda utsläppen av växthusgaser inom den handlande sektorn – och därmed deras bidrag till EU:s klimatmål och de globala utsläppsreduktionerna – istället är det utsläppstak (totala mängden utsläppsrätter) som beslutas inom EU. Omständigheterna var exakt desamma när EU:s klimat- och energipaket för 2020 beslutades. Baserat på detta EU-regelverk beslutade Sverige år 2009 att upprätta ett nationella klimatmål (-40 % reduktion till 2020 jämfört med 1990) som endast avser de nationella utsläpp av växthusgaser som inte redan omfattas av EU ETS.

Vattenfall håller med beredningen om att den generella styrsignalen inom EU ETS behöver kompletteras med stöd till forskning, utveckling och demonstration av tekniker med mycket låga utsläpp av koldioxid. Det kan till exempel handla om gemensamma satsningar på nya ännu omogna tekniker i samarbete mellan det offentliga, akademin och näringslivet. Detta är särskilt viktigt i processindustrin där det kommer att krävas stora tekniksprång för att få ner utsläppen. Men det betyder inte nödvändigtvis att den handlande sektorn behöver ingå i ett nationellt klimatmål, eftersom dess samlade klimatpåverkan snarare regleras genom EU-beslut och i slutändan avgörs av den totala mängden utsläppsrätter inom EU ETS.

I den utsträckning medlemsstater ändå väljer att inkludera utsläppen i EU ETS-sektorerna i sina nationella klimatmål och eftersträva en högre ambition än vad EU:s gemensamma mål betingar, så är det viktigt att åtgärder vidtas för att på förhand ytterligare minska utbudet av utsläppsrätter, eftersom det annars leder till ett överskott av utsläppsrätter och därmed mindre incitament för andra medlemsstater och sektorer inom EU ETS att minska deras CO<sub>2</sub>-utsläpp.

### **Utredningen har rätt i att EU ETS måste stärkas, men saknar konkreta förslag på hur**

Vid upprepade tillfällen i delbetänkandet betonar utredningen att det för Sverige föreslagna klimatmålet för 2045 förutsätter höjda ambitioner i EUs utsläppshandelssystem (EU ETS) samt att en annan mycket central utgångspunkt för konsekvensanalysen är att Sverige och Europa inte är ensamma om att ställa om till låga utsläpp, utan att liknande styrning finns på samtliga ekonomiskt betydelsefulla marknader i världen.

Delbetänkandet gör vaga konstateranden om att ”den takt som taket i systemet för handel med utsläppsrätter sänks med [behöver] skärpas ytterligare”, men det innehåller inte någon analys eller ens ansats till förslag kring hur ambitionsnivån bör höjas i förhållande till EU ETS-

direktivets nuvarande årliga linjära reduktionsfaktor (LRF) på 1,74 %, eller hur CO<sub>2</sub>-priset i EU ETS-marknaden kan stärkas genom andra reformer. Det hade varit en styrka om utredningen hade presenterade åtminstone några idéer eller principer för hur man kan komma tillrätta med det strukturella överskottet av utsläppsrätter inom EU ETS, särskilt då man uttryckligt anger att det föreslagna svenska klimatmålet till 2045 är avhängigt en mer ambitiös klimatpolitik inom EU, och en stärkning av EU ETS-direktivet i synnerhet.

Vattenfall har en rad konkreta förslag på hur EU ETS-direktivet kan reformeras för att bättre motsvara Parisavtalets ambitioner och återupprättas som EU:s huvudsakliga verktyg för att på kostnadseffektivt och marknadsbaserat sätt uppnå gemenskapens internationella åtaganden. Till exempel bör den linjära reduktionsfaktorn öka till minst 2.6 % (inte 2.2 % som Europeiska Kommissionen föreslår), utbudet av utsläppsrätter bör reduceras motsvarande effekten från överlappande styrmedel, en del av överskottet bör annulleras permanent och den så kallade Marknadsstabilitetsreserven (MSR) som ska införas år 2019 kan också stärkas på olika sätt.

### **Viktigt att inte ta den svenska CO<sub>2</sub>-neutrala elproduktionen för given, utan man måste säkerställa goda villkor även för den befintliga klimatvänliga produktionen**

Vattenfall delar utredningens uppfattning att - för de strikt nationella Svenska utsläppen av växthusgaser - så ligger de riktigt stora utmaningarna i strävan att nå "netto-noll" utsläpp till år 2045 framförallt i transportsektorn, jordbruket och basindustrin. Det beror på att den svenska el- och fjärrvärmesektorn till stor del redan har genomgått en betydande omställning till klimatneutral produktion.

Som nyligen konstaterats i IEA:s rapport "*Nordic Energy Technology Perspectives 2016*" är CO<sub>2</sub>-intensiteten i den nordiska elförsörjningen redan på en nivå (59 g CO<sub>2</sub> / kWh år 2013) som motsvarar den CO<sub>2</sub>-intensitet som måste eftersträvas globalt till 2045 för att världen ska kunna nå målet om att begränsa klimatförändringarna till högst 2 °C. Ännu lägre är förstås CO<sub>2</sub>-intensiteten i den svenska elproduktionen (13 gCO<sub>2</sub> / kWh), vilket medför en betydande möjlighet även när det gäller omställningen av andra samhällssektorer och ekonomin i stort, givet att andra sektorer övergår från fossila bränslen till användning av klimatvänlig el.

I delbetänkandet anges att en utgångspunkt för beredningens antaganden är att Sveriges elsystem fortsätter att producera med små utsläpp av växthusgaser. Det är dock viktigt att den klimatvänliga elproduktionen inte tas för given. För att nå de långsiktiga klimatmålen räcker det heller inte att säkerställa goda villkor för både befintlig och ny produktionskapacitet med låga utsläpp, utan det krävs också att man underlättar för en ökad elektrifiering av övriga samhällssektorer där fossilfri el kan göra stor nytta genom att ersätta gas, olja, bensin och diesel.

### **Elektrifiering av transportsektorn en stor möjlighet**

Vattenfall håller med utredningen om att en av de största utmaningarna för Sverige är att minska utsläppen från transporterna som står för över en tredjedel av koldioxidutsläppen. Därför hade det också varit önskvärt med en tydligare beskrivning av både miljö- och klimat fördelarna med elektrifiering av transportsektorn i delbetänkandet. Vattenfall vill bidra till en snabbare omställning av transportsektorn genom en ökad elektrifiering och ser fram emot att ta del av utredningens förslag till strategi och styrmedel i kommande huvudbetänkande.

Prioriteringen av en fossiloberoende fordonsflotta till 2030 behöver konkretiseras i etappmål för transportsektorn med styrmedel och åtgärder. Etappmål för elfordon behövs för t.ex. 2025 och 2030. Etappmålen kan sättas som antal fordon av den totala fordonsflottan eller andel av nyförsäljningen. Etappmål bör anges för personbilar, distributionslastbilar och stadsbussar. Förslag på etappmål i form av önskad effekt för el-och laddhybridbilar eller noll-utsläppbilar i linje med utredningen "Fossilfrihet på väg" (SOU 2013:84) kan vara minst en halv miljon till 2025 eller 20% av nybilsförsäljningen och till 2030 en miljon eller 40% av nybilsförsäljningen. Även för stadsutvecklingen kan en önskad effekt vara noll-utsläpp i städer senast 2045 med etappmål på vägen. Eldrivna citytransporter leder även till en bättre luftkvalitet och mindre

buller.

### **En svensk klimatlag**

Utredningen föreslår att det klimatpolitiska ramverket i Sverige kompletteras med ett rättsligt stöd i form av en klimatlag. Vattenfall bedömer att det kan finnas vissa fördelar med en sådan rättslig konstruktion, men ser inte direkt någon risk att en kommande regering skulle "agera på ett sätt som motverkar eller i otillräcklig grad främjar möjligheten att nå klimatmålen", vilket är beredningens huvudargument för en sådan lag. Det kan förstås också konstateras att beslut om införande av nya mål, styrmedel och statliga insatser enligt praxis beslutas av riksdagen. Det finns även en demokratisk aspekt i att den praktiska utformningen av politiken då och då ska kunna omvärderas av nya regeringar.

### **Klimatpolitiskt råd**

Regeringen bör inhämta kunskap från representanter från den oberoende forskningen i samband att den fattar beslut på klimatområdet. Vattenfall har stödjer därför förslaget att inrätta ett nytt klimatpolitiskt råd. Däremot är det viktigt att tillsättningen av rådets ledamöter sker på ett transparent sätt och att förordnandena är tidsbegränsade så att det blir en kontinuerlig rotation bland expertisen.

De flesta underlag och utvärderingar som behövs i sammanhanget bör även fortsättningsvis kunna utföras av de redan befintliga svenska myndigheterna på klimat- och energiområdet. Ett nytt självständigt expertorgan under regeringen kan inte på något sätt ersätta deras uppgifter.

### **En mer ingående konsekvensanalys hade varit möjlig om förslagen lades samlat**

De konsekvensbedömningar som presenteras i rapporten är knapphändiga. Man slår fast att det är behäftat med stora osäkerheter att bedöma utvecklingen 30 år fram i tiden till 2045. En grov uppskattning görs ändå genom att peka på att andra internationella studier har visat att en omställning till nära noll utsläpp kan genomföras till en årlig kostnad motsvarande "några enstaka procentenheter av BNP" och utredningen gör i anslutning till det bedömningen att "effekterna på den svenska ekonomin inte borde avvika jämfört med andra OECD-länder".

Vattenfall bedömer att det hade varit lättare att genomföra en adekvat konsekvensanalys om utredningen hade lagt fram sina förslag på etappmål på vägen (t.ex. 2030) samt den strategi för styrmedel och åtgärder som man anser bör tillämpas för att nå målet år 2045. Men detta är förslag som Miljömålsberedningen planerar att lägga fram i sitt huvudbetänkande senare i juni 2016. Det hade också kunnat gynna arbetet med slutbetänkandet om detta hade avlagts vid en tidpunkt när man haft möjlighet att ta in synpunkter från remitteringen av delbetänkandet.

För att säkerställa den fossilfria elproduktionen, kostnadseffektiva investeringar i förnybar energi och en ökad elektrifiering av fordonsflottan krävs en sammanhållen strategi och nya styrmedel. Vattenfall ser fram emot dessa förslag i slutbetänkandet den 15 juni och att de resultat som presenteras sedan också samordnas väl med Energikommisionens arbete.

Med vänlig hälsning



Claes Hedenström  
Public and Regulatory Affairs Nordic  
Communications  
Vattenfall AB