

Vattenfall AB
Evenemangsgatan 13
16979 Solna
Sverige

Dnr. M2016/00703/KI

Miljö- och energidepartementet

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

Datum:
20/10/2016

Kontakt: Mia Nordström
E-mail: mia.nordstrom@vattenfall.com

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

Vattenfalls yttrande på Miljömålsberedningens delbetänkande ”En klimat och luftvårdsstrategi för Sverige” (SOU 2016:47)

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.

Vattenfall ställer sig positiv till Miljömålsberedningens förslag för en långsiktig och sammanhållen nationell riktning, fördjupat samarbete och starkare styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser i linje med de nya ambitiösa globala klimatmålen.

Vattenfall vill, precis som i remissvaret på Miljömålsberedningens delbetänkande (SOU 2016:21) i juni 2016, betona värdet i att det nu finns en bred politisk överenskommelse om den svenska långsiktiga klimatpolitiken. Det skapar förutsättningar för stabilitet i regelverken och en tydlighet för näringslivet om hur utsläppen av växthusgaser måste begränsas framöver. Den skärpning av det långsiktiga klimatmålet som innebär att ”netto-noll” utsläpp ska uppnås till 2045 (istället för 2050) förefaller vara en logisk anpassning i ljuset av det nya Parisavtalet och det numera globalt antagna ambitiösa målet om att hålla den globala uppvärmningen väl under 2 °C samt att sträva efter att begränsa den till högst 1.5 °C.

I sammanhanget kan nämnas att Vattenfall sedan länge har ett mål om att uppnå CO₂-neutralitet för koncernen som helhet till år 2050, och för den nordiska verksamheten redan till år 2030. Som företag har Vattenfall mycket snabbt minskat sin CO₂-intensitet genom en medveten strategi baserat på stora satsningar på förnybar energi och att samtidigt avyttra fossilbaserad produktion. Då utmaningen för de strikt svenska utsläppen av växthusgaser snarare ligger i sektorer som t.ex. industri och transporter är Vattenfall alltmer mån om att ingå i strategiskt viktiga samarbeten där CO₂-neutral elektricitet och andra klimatsmarta lösningar kan bidra till att kraftfullt få ner utsläppen även i dessa sektorer (t.ex. e-mobility och vätgasbaserad stålproduktion).

Vikten av en svensk metod för miljövärdering av el

Det svenska näst intill helt fossilfria energisystemet är en fantastisk förutsättning för att reducera utsläppen av växthusgaser genom ökad elanvändning i andra sektorer. Vattenkraften är den största enskilda källan före kärnkraft och vindkraft som tredje största energikälla. I kraftvärmen som är fjärde största elproduktionskälla ökar andelen biobränslen och totalt är svensk el till 98 procent fri från fossila bränslen och har mycket låga utsläpp av

koldioxid. Andelen förnybar el är över 60 procent (64 procent år 2015). De fossila bränslenas andel av energitillförseln har sjunkit från början av 1970-talet till år 2015 från drygt 75 till 27 procent. Den största andelen fossila bränslen finns idag i transportsektorn och industrin.

Såväl elsystemet som fjärrvärmesystemet bygger på en stark infrastruktur med mycket hög leveranssäkerhet. Elnätet är sammanlänkat med det nordeuropeiska elsystemet där el handlas över gränserna. Från år 2011 har vi haft ett årligt exportöverskott med en toppnotering 22,6 TWh år 2015.

Sverige har en ny politisk energiöverenskommelse (EÖ) med nya mål för elproduktionen. Från 2020 till 2030 ska ytterligare 18 TWh elproduktion ifrån förnybar energi byggas. 2040 ska all elproduktion vara förnybar. En konsekvens av EÖ är att Sverige under en lång tid framöver kommer vara ett exporterande land av el.

Detta innebär att det kommer att investeras i betydligt mer ny elproduktion ifrån förnybar energi än vad elanvändningen kan komma att öka. Exporten kommer att uppgå till 20-40 TWh under överskådlig tid, inräknat en nedläggning av fyra kärnkraftsreaktorer. Därmed finns det ett stort utrymme för ökad elanvändning i Sverige som kan täckas av inhemsk elproduktion ifrån fossilfri och förnybar energi.

I ett läge med stor överkapacitet av elproduktion i Sverige innebär det att varje investering som leder till ökad elanvändning tar i anspråk svensk elproduktion samt att exporten minskar. Alla EUs medlemsstater har självbestämmande vad gäller den egna energi- och miljöpolitiken, vilket innebär att det finns nationella gränser vad gäller ansvar för ett lands energi- och miljöpolitik. Den eventuella miljökonsekvensen för ett land som minskar sin import ifrån Sverige är en fråga som det aktuella landet får ta ansvar för och som inte en svensk kund kan "lastas" för. Det är därför viktigt att enas kring en svensk modell för miljövärdering av el baserat på den svenska fossilfria energiproduktionen.

Möjligheten att producera varor och tjänster med koldioxidneutral och/eller förnybar el är en konkurrensfördel för svensk industri, och vi på Vattenfall tror att denna konkurrensfördel kommer att bli alltmer viktig. Koldioxidfri el attraherar ny industri som t ex datacenter till Norrland.

Etappmål till 2030 och 2040

Utredningen föreslår att de totala utsläppen av växthusgaser i de icke-handlande sektorerna ska minska med 63 procent till 2030 och 75 procent till 2040 jämfört med 1990 års nivå, som steg på vägen mot det långsiktiga målet att minska de totala utsläppen av växthusgaser i Sverige med 85 procent till 2045. Vattenfall anser att de etappmål för utsläppen av växthusgaser som utredningen föreslår till 2030 och 2040 ger en ökad tydlighet om den politiska inriktningen framöver, och att skärpningen av det långsiktiga klimatmålet om "nettonoll" utsläpp till senast 2045 rimmar väl med att man i och med Parisavtalet nu har internationellt enats om att begränsa den globala uppvärmningen till högst 1.5 °C.

Det är rimligt att etappmålen är formulerade att gälla för utsläppen i de icke-handlande sektorerna, med tanke på hur EU har lagt upp sin klimatpolitik (med en ansvarsfördelning i form av nationella åtaganden för icke-handlande sektorer) och att den samlade mängden CO₂-utsläpp som omfattas av EU ETS-direktivet snarare avgörs av den mängd utsläppsrätter som beslutas på EU-nivå.

När det gäller de aktuella nivåerna på etappmålen (-63 % till år 2030 och -75 % till år 2040, jämfört med 1990 års nivå), så kan konstateras att målnivån till 2030 är betydligt mer ambitiös än vad EU-kommissionens förslag till ansvarsfördelning (juli 2016) innebär för svenskt vidkommande, även om Sverige fick det skarpaste målet i det intervall som gäller för EU:s medlemsstater (från 0 till 40 % minskade utsläpp till 2030 jämfört med 2005). Att det svenska klimatmålet är högre än vad EU:s nuvarande 2030-ramverk kräver kan vara rimligt med tanke på att EU:s klimatmål för 2030 inom kort ändå måste skärpas för att bättre motsvara de

övergripande målsättningarna i Parisavtalet. Samtidigt torde det vara angeläget att en högre svensk ambition inte tas för intäkt av andra EU-länder att göra mindre i den övergripande ansvarsfördelningen av EU:s klimatmål för 2030.

Det är också positivt att viss flexibilitet ges i uppfyllandet av målen, bl.a. möjligheten att i viss mån (8 % -enheter år 2030 och 2 % -enheter år 2040) använda sig av internationella utsläppskrediter från av FN verifierade minskningar av utsläppen i andra länder. Detta med tanke på kostnadseffektivitet och de osäkerheter som finns om den långsiktiga utvecklingen. Det rimmar även väl med den ökade grad av flexibilitet som finns i EU:s nya 2030-ramverk, vilket är förstärkt jämfört med EU:s klimatpolitiska ramverk för 2020.

Vattenfall delar också utredningens uppfattning om att den svenska CO₂-skatten även i fortsättningen bör utgöra en viktig bas i styrningen av utsläppen i den icke-handlande sektorn. Att sätta ett pris på CO₂ är ett av de mest effektiva sätten att ge incitament till klimatomställning. Däremot är det inte särskilt effektivt att påföra en CO₂-skatt på utsläppskällor som redan omfattas av ett absolut utsläppstak (cap-and-trade) eftersom det tenderar att urholka utsläppsrättspriset samt att leda till att utsläppen flyttar till andra sektorer och länder.

Flexibilitet, EU mål och EU ETS

I betänkandet omnämns den nya typ av flexibilitet som införs som en del av EU:s 2030 ramverk och mer specifikt Artikel 6: "One-off flexibility mechanism" i förslaget till EU:s ansvarsfördelning (vilken möjliggör för de medlemsländer som har allra högst klimatmål att annullera en viss mängd utsläppsrätter från EU ETS och tillgodogöra sig detta utrymme i uppfyllandet av de mål som de fått av EU för de icke-handlande sektorerna. Enligt det förslag till ansvarsfördelning som EU-kommissionen presenterade i juli 2016 får Sverige utnyttja denna möjlighet motsvarande en volym upp till 2 % av dess utsläpp år 2005. Det framgår dock inte i betänkandet i vilken utsträckning utredningen har tagit ställning till, och anser att Sverige bör utnyttja, denna möjlighet, som EU:s regelverk riktar särskilt till bl.a. Sverige, för att uppnå klimatmålet till 2030.

I sammanhanget måste såklart även nämnas den nya s.k. "utsläppsbroms" som den svenska regeringen aviserade i början på juli 2016, strax efter att beredningen hade presenterat sitt delbetänkande. Detta program handlar om att (med svenska statliga medel) köpa och annullera utsläppsrätter från EU ETS-marknaden under lång tid, närmare bestämt 2018-2040, vilket alltså är tänkt att ske under samma tidshorisont som utredningens förslag till etappmål (2030 och 2040). Det är intressant att konstatera att idén om ett helt unilateralt agerande från svensk sida för att begränsa tillgången på utsläppsrätter (vare sig det är för att uppnå ett nationellt klimatmål eller inte) inte funnits med som ett alternativ i utredningens arbete. Det hade därför varit värdefullt om utredningen hade kunnat belysa för- och nackdelarna med den s.k. "utsläppsbromsen", samt satt denna mekanism i relation till den möjlighet som Sverige har fått enligt Artikel 6 i utkastet till EU:s ansvarsfördelningsbeslut och bedömt i vilken mån det skulle kunna påverka det nationella klimatmål som utredningen föreslår ska gälla för Sverige till år 2030.

Vattenfall delar utredningens bedömning att EU:s klimatmål till 2030 måste skärpas. Det nuvarande målet om 40 % minskade utsläpp till 2030 (jämfört med 1990 års nivå) är otillräckligt för att nå Parisavtalets höga ambitioner. Mer underlag för ett reviderat EU 2030-mål kommer att finnas efter IPCC:s specialrapport om 1.5 °C-målet och UNFCCC:s "facilitative dialogue" år 2018. Men det är samtidigt förlorat tillfälle om EU inte höjer ambitionsnivån i EU ETS i beaktande av Parisavtalet redan nu när EU ETS-direktivet är föremål för revidering åren 2016-2017. Vi anser att EU borde kunna höja den årliga Linjära Reduktionsfaktorn (LRF) i EU ETS-direktivet från nuvarande 1,74 % till åtminstone 2,6 % (inte 2,2 % som EU-kommissionen har föreslagit). Precis som beredningen konstaterar skulle en LRF på 2,6 % innebära att målsättningen hamnar i den övre delen av EU:s (nuvarande) långsiktiga klimatmål om 80-95 % reduktion av utsläppen till 2050. På sikt är det dock rimligt att ambitionsnivån höjs för både EU:s 2030- och 2050-mål (i syfte att motsvara ett globalt långsiktigt klimatmål om att begränsa uppvärmningen till 1,5 °C snarare än 2 °C) och då behöver LRF höjas ytterligare, sannolikt till

över 3 % per år. Andra sätt att stärka EU ETS och komma till rätta med överskottet på utsläppsrätter inbegriper bl.a. att skärpa de parametrar som ligger till grund för den Marknadsstabilitetsreserv (MSR) som införs år 2019.

Elektrifiering av inrikes transporter

Vattenfall ser mycket positivt på att ett 2030-klimatmål inrättas för transportsektorn specifikt, eftersom detta innebär en efterlängtd konkretisering av det tidigare målet om att uppnå en fossilfri fordonsflotta till 2030 och eftersom framsteg inom denna sektor är helt avgörande för möjligheterna att radikalt få ner de svenska utsläppen av växthusgaser till "netto-noll" år 2050.

Sverige har goda möjligheter att bli ett föregångsland i omställningen av transportsektorn, både avseende elektrifiering och biodrivmedel. Det är därför viktigt att regeringen så snart möjligt föreslår ett effektivt Bonus Malus respektive kvotpliktsystem. Vattenfall välkomnar särskilt Miljömåls-beredningens nya förslag som också behöver komma på plats så snart möjligt: miljözoner för personbilar, differentierad parkering och upphandling av fordon efter energieffektivitet och miljövärden. Städer och kommuner har en nyckelroll för att snabba upp omställningen till fossilfria transporter och därför är de nya styrmedelsförslagen för transportsektorn mycket välkomna.

Vattenfall har på senare år fokuserat på en ökad elektrifiering av transportsektorn genom forskning, utveckling och demonstration av ny teknik som elvägar, induktiv laddning och ultrasnabb laddning av elbussar. Vattenfall bidrar dagligen till en utbyggd laddinfrastruktur i Sverige genom bland annat ett nätverk för snabbbladdning för professionella brukare som taxi, och normal laddning vid bostäder, arbetsplatser och destinationer. För en fortsatt kommersiell utbyggnad behöver antalet användare öka. Vi upplever att många intressenter i samhället vill ställa om till eldrivna transporter men att kunskap och nationell lagstiftning idag utgör ett hinder. Det är därför tydligt att många aktörer skulle gynnas av riktlinjer i form av kompetensstöd och lagstiftning som öppnar upp för anpassade lokala lösningar som premierar transporter med väldigt låga utsläpp.

I sitt första delbetänkande beskrev beredningen möjligheten till att endast tillåta nyförsäljning av personbilar med väldigt låga utsläpp från ett visst år. Vattenfall hade gärna sett ett sådant förslag i det andra delbetänkandet. Sverige borde som föregångsland gå i takt med andra länder som planerar för att anta förbud om försäljning av bensin- och dieslbilar från 2025.

Använd energi, biobaserad ekonomi och avfallsförbränning

Vattenfall är mycket positiv till Miljömålsberedningens rekommendation om att systemgränsen för byggnaders energiprestanda bör fokusera på använd energi i stället för levererad (köpt) energi. Detta är oerhört viktigt för konkurrensneutraliteten mellan olika uppvärmningsformer. Det är också viktigt ur ett svenskt perspektiv för att värna om de historiskt omfattande offentliga investeringarna i infrastruktur för fjärrvärme. Genom att ändra byggreglerna till använd energi kan kommuner, byggherrar och fastighetsägare ges möjlighet att styra fastighetens energibehov efter resurseffektivitet och att certifiera fjärrvärmeuppvärmda fastigheter enligt miljöbyggnad guld.

För Vattenfall är det väldigt angeläget att byggreglerna ändras från köpt till använd energi så snart möjligt för att maximera systemnyttan i den svenska energiförsörjningen.

Avseende fjärrvärme från avfallsförbränning så utgör en allt större del av det utsorterade brännbara avfallet av fossilplast. Vattenfall är därför positiv till utvecklingen av en biobaserad ekonomi där också utveckling och användning av bioplast kan öka. Inom Uppsala Klimatprotokoll driver vi tillsammans med 32 organisationer fokusgruppen "Jakten på plasten" med syfte att minska användningen av plast generellt och att öka användningen av bioplast.

Vattenfall instämmer i Miljömålsberedningens konstaterande att utsläppen från avfallsförbränning måste minska och att det för detta krävs insatser för ökad materialåtervinning, samt incitament som produktkrav och mer förnybar råvara vid plasttillverkning. Samtidigt

diskuterar dock Miljömålsberedningen även ekonomiska styrmedel som skulle kunna åtgärda detta, som exempelvis avfallsförbränningskatt, utan att ge några rekommendationer kring detta. Här behöver Miljömålsberedningen vara tydliga i att styrmedelsåtgärder ska utgå från avfallshierarkin. Det innebär att eventuella ekonomiska styrmedel bör riktas så långt upp i avfallshierarkin som möjligt, mot de som ger upphov till avfall och dess sammansättning och inte mot de aktörer som utför avfallsförbränningstjänsterna. Förslag på åtgärder är effektivare system för återvinning och återanvändning av produkter och utsortering av avfall samt att producenter övergår till bioplaster. Först då ges en reell möjlighet att påverka avfallsmängderna och dess sammansättning, vilket inte skulle uppnås med en avfallsförbränningskatt som riktas mot de som utför avfallsförbränningstjänsterna.

Strategi för en samlad luftvårdspolitik

Vattenfall stödjer Miljömålsberedningens förslag om att utsläppen av kväveoxider, svaveldioxid, flyktiga organiska ämnen, ammoniak och partiklar PM_{2,5} senast år 2025 ska motsvara de indikativa mål för 2025 som framgår av det reviderade takdirektivet.

Det är också bra att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram ett nationellt program för att minska utsläpp från luftföroreningar enligt det reviderade takdirektivet. Vid utformandet av uppdraget bör beaktas att den handlande sektorn idag inkluderas i NO_x-avgiftssystemet som varit mycket framgångsrikt i att reducera både de totala utsläppen (kg) och de specifika utsläppen (kg/MWh) för energisektorn. Tack vare avgiftssystemet har Sverige effektiviserat sina energianläggningar på ett sätt som få andra länder varit i närheten av under samma period. De specifika utsläppen av NO_x inom energiproduktion har minskat med nästan 38 % mellan 1997 och 2015 (källa: Naturvårdsverket: Miljöavgift på utsläpp av kväveoxider från energiproduktion år 2015 - resultat och statistik). Detta har skett genom kraftfulla åtgärder i befintliga pannor, och genom att ineffektiv energiproduktion med större utsläpp har blivit ersatt av mer effektiv energiproduktion. För att säkerställa att denna positiva utveckling fortsätter bör avgiftssystemet bibehållas för den handlande sektorn. Andra åtgärder bör fokusera på att minska NO_x-utsläppen i den icke-handlande sektorn, framför allt för inrikes transporter, där en stor potential till NO_x-reducering finns genom elektrifiering.

I enlighet med Miljömålsberedningens förslag är det väldigt viktigt med riktat stöd till branschgemensam forskning, utveckling och demonstration för att utveckla och tillämpa process- och reningsteknik som leder till minskade utsläpp av luftföroreningar från industri- och energianläggningar. Ett intressant forskningsområde är elektrifiering av tunga transporter och industriprocesser, vilket kan bidra till att uppnå både bättre luftkvalitet, energieffektivisering, ökad export och minska Sveriges totala utsläpp.

Fortsatt arbete

Vattenfall kommer aktivt fortsätta bidra till måluppfyllelsen för ett Fossilfritt Sverige, utveckla den koldioxidneutrala elproduktionen som en konkurrensfördel för industrin, investera i ett resurseffektivt energisystem med bland annat mer förnybar energi, elektrifiering av industriprocesser och utbyggd laddinfrastruktur för elfordon.

För att snabba upp arbetet finns en förhoppning att ansvariga statsråd kan föreslå enskilda och mindre omfattande lagförslag före en gemensam proposition för Miljömålsberedningens två delbetänkanden. Exempel på styrmedelsförslag som innebär mindre omfattande ändringar av befintlig lagstiftning är att mäta byggnaders energiförbrukning i använd energi, möjliggöra miljözoner för personbilar, differentierad parkering och upphandling efter energieffektivitet.

Den handlingsplan och rapport från regering till riksdag som beredningen föreslog i sitt första delbetänkande är viktig för en fungerande uppföljning av mål och möjliggör anpassning av styrmedel. I det arbetet föreslår Vattenfall att Klimatrådet får i uppdrag att regelbundet hämta in synpunkter från näringsliv och berörda sektorer.

Vattenfall ser fram emot regeringens proposition(er) och bistår gärna med faktaunderlag och

erfarenheter i utvecklingen av nya program och styrmedel.

Med vänlig hälsning

Mia Nordström
Public and Regulatory Affairs Nordic
Communications
Vattenfall AB