

Yttrande
2020-04-20

Dnr M2020/00166/KI

Miljödepartementet
111 52 Stockholm

Betänkandet SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid
(dnr M2020/00166/KI)

Sammanfattning

Negativa utsläpp är nödvändiga

Fores anser att användandet av negativa utsläpp är nödvändigt för att uppnå de svenska klimatmålet om noll nettoutsläpp år 2045, nettonegativa utsläpp efter år 2045 samt för att nå Parisavtalets mål om att hålla den globala uppvärmningen väl under två grader Celsius. Forskning och bedömningar av flera internationella organisationer har visat att både CCS (utsläppsreducering) och tekniker för negativa utsläpp, såsom bio-CCS, är ett viktiga och nödvändiga verktyg för att begränsa den globala uppvärmningen.

En satsning på bio-CCS och negativa utsläpp måste prioriteras av regeringen. Klimatpolitiska rådet med flera visar att de svenska utsläppsminskningarna bromsat in och att vi med befintlig politik inte kommer nå våra satta klimatmål. Vi behöver bio-CCS samtidigt som vi ökar minskningstakten av de fossila koldioxidutsläppen. Vi vet nu att vi måste klara båda delarna eftersom den teknik som krävs för att få bort utsläppen helt från till exempel stål, cement, flyg och jordbruk inte finns i dagsläget, men vi kan minska koldioxidutsläppen. Om inte vårt välstånd ska krascha helt kommer vi behöva komplettera utsläppsminskningar med olika former av negativa utsläpp i stor skala. Negativa utsläpp riskerar inte att leda till att vi tappar tempo när det gäller utsläppsminskningar om vi har en stark samlad klimatpolitik.

Marknadsliberalt och kostnadseffektivitet föredras

Det är viktigt att stödet för negativa utsläpp utförs på ett kostnadseffektivt och marknadsliberalt vis. Vi instämmer därför i utredningens förslag om att använda en omvänd auktionering vilket är ett bra sätt att uppnå dessa mål. Energimyndighetens uppdrag att ta fram detta styrmedel bör prioriteras och påskyndas med tanke på brådskan i klimatfrågan och med tanke på de svenska klimatmålen.

Verka för ett gemensamt nordiskt och europeiskt styrmedel

På längre sikt är en EU-marknad för negativa utsläpp att föredra men Sverige bör även verka för att Norden ska gå före. Det mest logiska alternativet i dagsläget vore att utveckla en nordisk omvänd auktion för negativa utsläpp, där den aktör som åtar sig att fånga och lagra mest utsläpp för lägsta bud vinner, så att detta stöd blir så marknadsmässigt som möjligt.

Regeringen bör därför parallellt verka för en nordisk och europeisk marknad så att finansieringen av bio-CCS bara blir nationellt skattefinansierad på kort sikt. På längre sikt bör regeringen, i enlighet med vad som föreslås i utredningens betänkande, verka för ett gemensamt europeiskt styrmedel. Parallellt bör man också utreda och verka för en nordisk marknad för att få igång skalfördelar. Norge ligger i framkant på området, och Sverige bör ta rygga på dem. För att de norska satsningen i detta område ska bli lönsam måste Norge vara säkra på att andra länder vill använda infrastrukturen för transport och koldioxidlagring som de nu bygger upp. Regeringen bör därför genast ingå ett samförståndsavtal eller dylikt, även det i enlighet med vad som föreslås i utredningens betänkande, för att ge norrmännen den försäkran de behöver.

Avsnitt 9.0 Förutsättningar och potential för bio-CCS i Sverige

Rapporter från IPCC och annan forskning visar på att negativa utsläpp behövs för att dessa mål ska vara möjliga¹. IPCC:s specialrapport om 1,5 graders uppvärmning, från 2018, visar på att "BECCS implementering är särskilt viktigt för banor som kraftigt överskrider målet men även för de banor som inte gör det lika kraftigt"². Eftersom Sveriges mål är noll nettoutsläpp 2045 kommer negativa utsläpp vara nödvändiga att använda. Fores anser att negativa utsläpp behövs för att kunna begränsa uppvärmningen under 2 grader Celsius och 1,5 grader Celsius.

Fores tillstyrker att koldioxidinlagring som bidrar till ökad utvinning av fossila bränslen inte ska kunna räknas som en kompletterande åtgärd. Det är dock värt att notera att tekniken för bio-CCS är densamma som för CCS. CCS med fossila bränslen leder naturligtvis inte till negativa utsläpp utan räknas endast som utsläppsminskningar. Men givet den relativt korta tiden inom vilken hela världen måste minska sina utsläpp för att kunna undvika mer 1,5 grader celsius i uppvärmning är det troligen nödvändigt att på kort sikt implementera CCS-teknik på en global nivå, men kanske även i Sverige eftersom Klimatpolitiska rådet med flera visar att de svenska utsläppsminskningarna bromsat in och att vi med befintlig politik inte kommer nå våra satta klimatmål. Även om vi lyckas rätta till detta kvarstår dock faktumet att med stor sannolikhet kommer CCS också behöva implementeras globalt för att uppnå målen i Parisavtalet. Utredningen bör därför ta i beaktande de positiva konsekvenserna av att Sverige genom att investera i bio-CCS kan hjälpa till att utveckla CCS teknik i stort, något som också kan gynna klimatet globalt då fossilt CCS kan behövas användas temporärt i vissa länder om vi ska ha en chans att nå 1,5 gradersmålet.

Avsnitt 10 Styrning och styrmedel för bio-CCS

Fores tillstyrker förslaget att Energimyndigheten får i uppdrag att anordna omvända auktioner av negativa koldioxidutsläpp genom bio-CCS för att stödja fullskalig bio-CCS. Detta uppdrag bör prioriteras och påskyndas med tanke på brådskan i klimatfrågan och med tanke på de ambitiösa svenska klimatmålen.

Den kollektiva samhällsnyttan av bio-CCS är så pass stor att finansieringen av denna teknologi motiverar statligt stöd, i alla fall på kort sikt innan ett gemensamt EU-styrmedel

¹ IPCC Special Report: Global Warming to 1.5°C (2018).

² IPCC Special Report: Global Warming to 1.5°C, chapter 2, p. 123 (2018).

utvecklats. Det är viktigt att stödet för negativa utsläpp utförs med teknikneutralitet i fokus och på ett kostnadseffektivt och marknadsliberal vis. Vi instämmer därför i utredningens förslag om att använda en omvänd auktionering vilket är ett bra sätt att uppnå dessa mål. Det är viktigt att skapa förutsättningar för prisstabilitet så att företag känner sig trygga i att delta ta i auktionering. När strukturerna för den omvända auktionen tas fram bör man ta i beaktande att systemet ska ge incitament att göra långsiktiga investeringar i bio-CCS och att vinnaren av auktionen är den som kan leverera lagrad biogen koldioxid till minst kostnad för skattebetalarna. En av de tydligaste fördelarna med omvänd auktion jämfört med ett bidrag på en fastställd summa per lagrat ton koldioxid är att omvända auktioner bidrar till att göra systemet mer kostnadseffektivt. De aktörer som kan implementera och genomföra bio-CCS till lägst kostnad är de som bör premieras, samtidigt som man säkerställer att de ekonomiska incitament som behövs för att möjliggöra långsiktiga investeringar finns på plats. I längden innebär ett kostnadseffektivt klimatarbete att vi kan göra mer.

Fores tillstyrker att Sverige bör verka för att EU utvecklar ett gemensamt långsiktigt styrmedel för att främja bio-CCS. På längre sikt är ett europeiskt styrmedel, såsom till exempel en EU-marknad för negativa utsläpp, att föredra, men Sverige bör även verka för att Norden ska gå före. Det mest logiska alternativet i dagsläget vore att utveckla en nordisk omvänd auktion för negativa utsläpp, där den aktör som åtar sig att fånga och lagra mest utsläpp till lägsta bud vinner, så att detta stöd blir så marknadsmässigt som möjligt samtidigt som den åtnjuter större skalfördelar än endast en nationell svensk marknad. Regeringen bör därför parallellt verka för en nordisk och europeisk marknad så att finansieringen av bio-CCS bara blir nationellt skattefinansierad på kort sikt. På längre sikt bör regeringen verka för ett gemensamt europeiskt styrmedel. Parallellt bör man också utreda och verka för en nordisk marknad för att få igång större skalfördelar. Norge ligger i framkant på området, och Sverige bör ta rygg på dem. För att satsningen ska bli lönsam måste Norge vara säkra på att andra länder vill använda infrastrukturen för transport och koldioxidlagring som de nu bygger upp. Regeringen bör därför genast ingå ett samförståndsavtal eller dylikt för att ge norrmännen den försäkran de behöver. Även andra förhandlingar med andra länder bör inledas så snart som möjligt. Att ha flera olika alternativ till lagring är viktigt för att få en bra förhandlingsposition i upprättandet av avtal med de som tillhandahåller lagring.

Avsaknaden av en nordisk eller europeisk marknad bör inte användas som argument för att inte göra någonting nationellt. Genom att utveckla och sätta igång en nationell omvänd auktion så snart som möjligt kan Sverige bidra till klimatomställningen genom att agera som ett föregångsland. Lärdomarna från Sverige kan användas för att driva på för ett nordiskt och EU-gemensamt styrmedel. Om Sverige etablerar ett väl fungerande system med omvända auktioner kan det fungera som utgångspunkt för att skala upp ett sådant system till EU-nivå. Om, och när, ett sådant system skalas upp kommer svenskt näringsliv kunna dra fördel av detta eftersom de redan kommer ha både erfarenhet och kunskap i området.

Avsnitt 12.0 Brister och hinder i lagstiftningen för CCS inklusive bio-CCS

Fores tillstyrker utredningens bedömningar och förslag gällande brister och hinder i lagstiftningen. Trots Sveriges ambitiösa klimatmål har Sverige ännu inte ratificerat 2006 och 2013 års tillägg till Londonprotokollet, som tillåter export och lagring av koldioxid under

havsbottnen. Detta bidrog till att utvecklingen av negativa utsläpp led av stor osäkerhet i flera år. Osäkerhet och instabilitet gynnar varken näringslivet eller utvecklingen av nya tekniker. Sverige har därför mycket att ta igen inom detta område. Vi uppskattar därför utredningens fokus på lagstiftning och tillståndprocesser. I den mån det är möjligt bör prövningar och tillsynsprocesser underlättas i syftet att snabbt kunna utveckla teknik för bio-CCS i Sverige. Långa ledtider kan försvåra implementeringen av tekniken och göra att den inte kommer på plats i tid för att uppnå Sveriges klimatmål. Undanröjande av lagstiftningshinder och påskyndande av processer bör därför vara en högt prioriterad åtgärd.

Mette Kahlin McVeigh

Chef, Klimatprogrammet, tankesmedjan Fores

mette.kahlin.mcveigh@fores.se

0704736757