

Remissvar

Dnr 2024-122

Datum 2024-04-19

Klimat- och näringsdepartementet
103 33 Stockholm

EU:s klimatmål 2040 och industriell koldioxidförvaltning

KN2024/00503

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet (KI) har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på två meddelanden från Europeiska kommissionen. Det ena meddelandet avser EU:s klimatmål 2040 och det andra omfattar så kallad industriell koldioxidförvaltning. KI anser att det finns ett flertal ottydligheter i kommissionens meddelanden vilka bör uppmärksammas inför kommande förhandlingar. Nedan redogör KI mer utförligt vad som avses.

KOMMISSIONENS MEDDELANDE OM EU:S KOMMANDE KLIMATMÅL FÖR 2040 (COM (2024) 63)

Kommissionens föreslår i sitt meddelande om Europas klimatmål för 2040 ett kvantifierat utsläppsmål och presenterar sin vision för hur målet ska nås. Kommissionen föreslår att växthusgasutsläppen netto ska minska med 90 procent 2040 jämfört med 1990 års nivåer. Förslaget baseras på en omfattande konsekvensanalys där ett flertal modeller används. KI har ingen egen bedömning av slutsatsen att 90 procents nettoreduktion är det som ska förordas. Däremot anser KI att konsekvensanalysen som föranleder slutsatsen delvis är ofullständig och otydlig. Nedan lyfts tre exempel fram.

Scenariernas utformning

Resultatet av en konsekvensanalys av detta slag beror i stor utsträckning på hur scenarierna har utformats. Det är också av betydelse vilket referensscenario som de olika alternativscenarierna jämförs med. I denna konsekvensanalys har kommissionen byggt analysen utifrån ett flertal grundförutsättningar vars kostnader inte inkluderas i analysen eftersom dessa förutsättningar är desamma i både referens- och i alternativscenarierna. Exempelvis utgår alla scenarier från att samtliga styrmedelsförslag från den gröna given inkluderas och realiserar, även om alla förslag inte är beslutade av rådet och parlamentet. Det är också så att alla scenarier uppfyller nettonoll-målet 2050. Att visa att skillnaderna i form av BNP eller välfärd är små mellan ett scenario som uppfyller 90 procents nettoreduktion jämfört med ett referensscenario som innebär en minskning av utsläppen med 88 procent netto säger då inte så mycket om de faktiska kostnaderna att uppnå de olika målnivåerna.

Eftersom kommissionen har tillgång till en stor mängd modeller anser KI att det skulle ha varit behjälpligt för beslutsfattare och andra intresserade läsare att genom stegvisa antaganden visa hur scenarierna byggts upp för att tydliggöra konsekvenserna av olika antaganden. Den nuvarande utformningen ger i stället en ofullständig och otydlig bild av kostnaderna för att uppnå de föreslagna 2040-målen.

Målkonflikter

Det är även otydligt hur kommissionen avser att hantera målkonflikter. Detta gäller bland annat den potentiella målkonflikten mellan klimatmål och mål för en effektivare energianvändning. Kommissionen anger att energieffektivisering ska förbli en central politisk princip även fram till 2040 (s. 13). Detta kan skapa målkonflikter eftersom klimatmål ska nås genom bland annat en ökad elektrifiering, vilket uppmuntrar till en ökad elanvändning. Exempelvis avser den svenska utsläppsintensiva industrin ställa om genom att elektrifiera sin produktion och/eller komplettera befintlig produktionsteknologi med CCS-teknik. I dessa fall kan energianvändningen öka samtidigt som växthusgasutsläppen minskar. Om då samtidigt ekonomin som helhet måste minska energianvändningen på grund av politiskt uppsatt målsättningar, blir konsekvensen troligen att hushåll och tjänstenäring får stå för en stor del av den energibesparing som måste ske för att uppnå målsättningen om energieffektivisering. KI menar att det inte behöver vara det mest samhällsekonomiskt optimala.

Belöning utöver ekonomiska styrmedel och regleringar

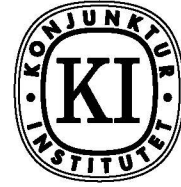
Trots att kommissionen tydligt skriver att meddelandet inte innehåller några nya politiska åtgärder finns det exempelvis skrivningar om att europeiska företag som investerar i koldioxidsnål teknik bör belönas genom bland annat offentliga upphandlingsförfaranden eller med riktade reformer i reglerna om tillträde till elnät (s. 17). Det är för KI otydligt varför kommissionen anser att sådan styrning behövs utöver de redan befintliga styrmedel som skapar prissignaler för företagen att ställa om.

MEDDELANDE OM INDUSTRIELL KOLDIOXIDFÖRVALTNING (COM (2024) 62)

Kommissionen har i sitt meddelande ”Mot en ambitiös industriell koldioxidhantering för EU” lagt fram en plan för kommissionens arbete med att utveckla ett gemensamt övergripande politiskt ramverk. Detta görs eftersom kommissionen bedömer att industriell koldioxidhantering kommer att behövas som komplement till åtgärder för utsläpp som är svåra att minska och för att uppnå negativa utsläpp efter 2050.

KI instämmer i kommissionens bedömning att industriell koldioxidhantering, så som CCS/CCU, kommer att behövas för att uppnå EU:s klimatmål till 2050. Det är därför viktigt att kommissionen underlättar för en kostnadseffektiv implementering av CCS/CCU inom EU. Exempelvis kan detta ske genom att utarbeta ett gemensamt regelverk. KI anser dock att det är viktigt att kommissionen, exempelvis med de föreslagna sektorsvisa färdplanerna, inte styr investeringarna på ett samhällsekonomiskt ineffektivt sätt. En sådan utveckling fördyrar möjligheten att nå klimatmålen. Det är också centralt att förslagen inte överlappar redan befintlig styrning mot CCS/CCU. KI bedömer att det är svårt att utifrån det övergripande meddelandet få en uppfattning om att så inte blir fallet.

KI instämmer i kommissionens bedömning att innan ny teknik nått storskalighet kan det finnas samhällsekonomiska skäl för att exempelvis införa statliga teknikstöd. Kommissionen bedömer vidare att prissignalen för koldioxidutsläpp i EU ETS kommer att vara avgörande för att CCS-projekt ska bli kommersiellt bärkraftiga efter den inledande fasen (s. 22 stycke 3). Trots detta planerar kommissionen att de ytterligare ska underlätta för de investeringar som behövs inom industriell koldioxidhantering fram till 2040 och 2050, bland annat genom vad de kallar ”en klok användning av offentlig finansiering för att mobilisera privat investeringar” (sista punkten i rutan på s. 23). Det är inte tydligt vad de avser med denna skrivning. Det kan potentiellt finnas kvarvarande marknadsmisslyckanden som befintlig styrning inte redan



täcker. KI anser dock att kommissionen inte tydligt redogör för att så är fallet. Av dessa skäl är det svårt att bedöma att förslagen på ett bra sätt blir kompletterande.

Sammantaget anser KI att regeringen bör efterfråga förtydliganden om i vilken mån kommissionen anser att det finns kvarvarande marknadsmisslyckanden efter den inledande fasen och hur i så fall ytterligare styrning ska komplettera befintliga styrmedel. Om alla marknadsmisslyckanden är korrigerade för, kan en ytterligare styrning leda till en icke-optimal användning av resurser och fördyra måluppfyllnad.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Charlotte Berg. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Anna Dahlqvist deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör