



Avdelningen för systemanalys och statistik
Policyanalys
Daniella Andersson

Informationsklass: K1

Yttrande angående Miljömålsberedningens delbetänkande "Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030"

Sammanfattning

- Energimyndigheten anser att det övergripande etappmålet bör kvarstå.
- Energimyndigheten bedömer att det inte finns tillräckliga skäl att ändra etappmålet till 2030. Ambitionen med ökad harmonisering av metodiken med EU:s regelverk är positiv, inte minst eftersom harmonisering kan bidra med en tydligare styrsignal, transparens och jämförbarhet. Förslaget om harmoniseringen av etappmålet till 2030 kommer dock för nära mållåret. Därmed görs avkall på långsiktigheten och trovärdigheten för målen vilket i sin tur skapar osäkerhet för aktörer och påverkar förtroendet för politiskt satta energi- och klimatmål. När dessa aspekter vägs mot varandra bedömer Energimyndigheten att det inte finns tillräckliga skäl för en ändring. Energimyndigheten menar att fokus för harmoniseringen bör vara på 2040-målen, där mer genomgående harmonisering kan göras utan avkall på långsiktigheten eller trovärdigheten.
- Energimyndigheten tillstyrker förslaget att Miljömålsberedningen får i uppdrag att göra en mer genomgående översyn av Sveriges målkonstruktion och etappmål för 2040 och anser att ett sådant arbete med fördel kan inledas redan innan ett fullständigt EU-ramverk finns på plats.
- Energimyndigheten delar beredningens bedömning om att det snarast behövs ett beslut om bokföring- och avräkningsregler för kompletterande åtgärder. Myndigheten menar dock att beredningens förslag i nuvarande form behöver förtydligas i flera avgörande frågor vad gäller avräkning och bokföring för Parisavtalets artikel 6.

Energimyndighetens ställningstagande

Etappmålet bör kvarstå

Energimyndigheten anser att det övergripande etappmålet bör kvarstå. Motiveringen är att långsiktiga mål och konsekvent styrning är centralt för att aktörer ska kunna fatta beslut som minskar utsläppen, sådana mål bör i regel inte

ändras om det inte finns starka skäl. Ändringar minskar den säkerhet för aktörer som målen ska bidra till.

Energimyndigheten anser att det i detta fall inte finns tillräckliga skäl att göra de mindre ändringar som föreslås. Energimyndigheten delar förvisso utredningens ambition om ökad harmonisering av metodiken med EU:s regelverk, då en harmoniserad metodik för hur mål och uppföljning genomförs kan underlätta för aktörer att både förstå och bidra till omställningen. Energimyndigheten noterar dock att de förändringar av målkonstruktionen som föreslås är små och skulle träda i kraft nära målåret, vilket innebär att aktörerna har kort tid att anpassa sig och de positiva effekterna skulle vara marginella. Samtidigt kan både tillsättandet av utredningen och en ändring av etappmålet skapa osäkerhet hos aktörer och medborgare och påverka förtroendet för både etappmålet till 2030 och övriga politiskt satta energi- och klimatmål. En ändring kan även påverka administrativa kostnader på grund av förändrad metodik för uppföljning.

Energimyndigheten konstaterar att regeringen i den senaste klimatredovisningen bedömer att det behövs ytterligare åtgärder för att nå såväl det nationella etappmålet till 2030 som Sveriges åtagande inom ramen för ansvarsfördelningsförordningen (ESR-betinget) till 2030.¹ Även om det finns svårighet att nå målet är det rimligt att målet kvarstår för att utgöra underlag för uppföljning och ansvarsutkrävande.

Nationellt mål trots att det finns ett EU:mål

Att ha nationella klimatmål trots att det finns klimatmål på EU-nivå motiverar beredningen på följande vis:

"[...]den nationella rådigheten och politiska förankringen utgör skäl till att ha ett nationellt etappmål. En bred politisk förankring i Sveriges riksdag kring de klimatpolitiska målen utgör en säkerhet för de företag som avser göra långsiktiga investeringar som bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser"

Energimyndigheten delar denna bedömning principiellt. Att målet är förankrat hos landets egna institutioner och aktörer kan, i teorin, stärka både ansvarstagande och legitimitet i genomförandet. I praktiken är dock styrningen mot målen idag otillräcklig för att nå etappmålet vilket skapar osäkerhet kring målets politiska förankring och ägandeskapet. Det, i kombination med regulatorisk osäkerhet på grund av en revidering av målen nära målåret, minskar säkerheten för företagen och därmed målets styrande effekt.

Däremot är det nationella målet viktigt eftersom det är mer ambitiöst än Sveriges ESR-beting. Det svenska målet syftar även till tidig uppbyggnad av kompletterande åtgärder. För att nå det långsiktiga målet om nettonoll till 2045 är

¹ [Klimatredovisning - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491315/1/1)

det viktigt att bibehålla styrningen mot både faktiska utsläppsminskningar och uppbyggnad av kompletterande åtgärder.

Harmonisering med Sveriges beting enligt EU:s ESR

Energimyndigheten noterar förslaget till harmonisering av basåret i det svenska etappmålet med Sveriges ESR-beting. Myndigheten delar beredningens bedömning om att ändringarna såväl som dess effekter skulle vara små. Jämförbarheten² med ESR-betinget ökar visserligen och data från 2005 är mer tillförlitligt, vilket är positivt. Samtidigt minskar jämförbarheten med de mål som har basåret 1990, detta inkluderar EU:s övergripande mål och nationellt fastställda bidrag (NDC) inom ramen för Parisavtalet samt Sveriges klimatmål till 2045. Jämförbarheten över tid minskar också. Givet den föreslagna basårsändringen skulle det bidra med tydlighet att gå på beredningens förslag att låsa basårsutsläppen på samma sätt som man gör inom EU.

Energimyndigheten noterar att den harmonisering som föreslås utelämnar centrala aspekter i målkonstruktionen, som målbana och flexibiliteter. Sveriges ESR-beting och etappmålet är efter harmoniseringen till ytan mer jämförbara, vilket också ur ett transparensperspektiv kan vara positivt, men avgörande skillnader kvarstår. Därför bedömer Energimyndigheten att vinsten från den något ökade tydligheten inte står i proportion till den regulatoriska osäkerhet som en översyn av målet så nära målåret kan medföra. Energimyndigheten är dock positiva till en ökad harmonisering av målen för perioden 2030-2040. Om en gedigen harmonisering sker tidigt finns möjlighet att öka jämförbarhet, transparens och kostnadseffektivitet, utan att minska trovärdigheten eller målets styrande effekt.

Målbana

Miljömålsberedningen föreslår en ändring i det svenska etappmålet, till en målbana, med startår 2015. Beredningen skriver:

"Förslaget om att utsläppen bör följa en målbana till 2030 innebär jämfört med nuläget med två indikativa målbananor en ökad harmonisering med ESR-åtagandets budgetkonstruktion, där utsläppen ska följa en målbana där flexibiliteter kan räknas in under perioden fram till 2030."

Energimyndigheten noterar en avsaknad av åtgärder i det fall utsläppen överstiger målbanan. Därmed tolkar myndigheten målbanan fortsatt främst som indikativ, ett uppföljningsverktyg och ett verktyg för att avräkna kompletterande åtgärder. Detta står i motsats till konstruktionen inom ansvarsfördelningsförordningen (ESR) där en målbana styr de totala utsläppen

² I [Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket](#) listas grundläggande riktlinjer (vilka också är de fem rapporteringsprinciper som återfinns i all rapportering under både klimatkonventionen, Parisavtalet och EU:s Styrningsförordning) för rapportering och uppföljning för de nationella klimatmålen. En av dessa är jämförbar som definieras som att "de siffror som tas fram ska kunna jämföras över tid samt jämföras med andra länder som beräknar och rapporterar utifrån samma riktlinjer".

över en period. Energimyndigheten anser att om en harmonisering med EU-regelverket ska genomföras till 2030 borde en ESR-liknande konstruktion ha övervägts, både i syfte att harmonisera med EU och för underlätta avräkningen av kompletterande åtgärder. Beredningen skriver själva nedanstående om målbana efter 2030.

”En ytterligare aspekt att beakta vid en större översyn är om det finns skäl att införa ett mer budgetliknande mål för perioden efter 2030 för att på så sätt tydligare framhålla att det är de samlade utsläppen över tid som påverkar hur stor temperaturökningen blir”

Energimyndigheten tillstryker att detta beaktas i en eventuell översyn av målet till 2040.

Det svenska etappmålet kan inte nås om flexibiliteter mot ESR-betinget nyttjas

Det svenska etappmålet till 2030 täcker samma utsläpp som det svenska ESR-betinget enligt EU:s ramverk. Det svenska målet innebär dock, både i sin nuvarande konstruktion och med beredningens förslag till ändringar, en högre ambition än det beting som Sverige tilldelats enligt ESR.

Enligt beredningens förslag kommer det svenska etappmålet kräva en utsläppsminskning om 60 procent (jämfört med 2005) där 10 procentenheter får uppfyllas med kompletterande åtgärder, dvs. åtgärder som minskar utsläpp eller ökar upptag utanför ESR-sektorn, och i vissa fall utanför Sveriges gränser. Minst 50 procentenheter behöver alltså utgöras av territoriella utsläppsminskningar.

Även enligt det Svenska ESR-betinget ska Sverige minska sina utsläpp med 50 procentenheter. Inom EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR) tillåts dock så kallade flexibiliteter, bland annat att utsläppsutrymme kan flyttas mellan medlemsländer och mellan sektorer inom ramverket och genom att ett land kan använda en begränsad mängd utsläppsrätter från EU ETS för att uppfylla sitt ESR-beting. Om dessa flexibiliteter används så uppnår dock inte Sverige de territoriella utsläppsminskningar som krävs för att nå det föreslagna etappmålet. Beredningen beskriver detta som att *”etappmålet innebär att åtagandet i ESR nås utan flexibiliteter”*.

Sverige kan alltså inte nå det föreslagna svenska klimatmålet till 2030 om Sverige samtidigt behöver använda de flexibiliteter som tillåts inom ESR³. Detta eftersom Sverige då saknar en del av de territoriella utsläppsminskningar som krävs för att nå det svenska målet. Kompletterande åtgärder kan inte användas för att fylla gapet eftersom man då skulle överstiga den tillåtna andelen som i det svenska ramverket.

³ Förutsatt att flexibiliteten används mot målåret och inte målbanan.

Har Sverige exempelvis minskat utsläppen inom ESR-sektorn med 48 procent (till 2030 jämfört med 2005) kan Sverige fylla upp de återstående två procentenheterna med flexibiliteter för att nå sitt ESR-beting. Däremot kan det svenska etappmålet inte nås med hjälp av kompletterande åtgärder eftersom det då skulle krävas 12 procentenheter när endast 10 är tillåtna. Det uppstår ett ”glapp”. Detta påverkas inte av att samma typ av åtgärder som tillåts som flexibiliteter mot ESR-betinget också utgör kompletterande åtgärder enligt beredningens förslag.

Att målkonstruktionen är annorlunda är inte nödvändigtvis ett problem, däremot kvarstår, även efter en harmonisering, en avgörande och komplex skillnad mellan målkonstruktionerna. De svårigheter som uppstår i försök att kommunicera detta utgör anledning att ifrågasätta vinsten av den föreslagna harmoniseringen.

Om Sverige inte uppfyller sitt ESR-beting kan det innebära att Sverige beläggs med sanktioner. För att undgå sanktioner även om Sverige inte lyckas minska sina territoriella utsläpp motsvarande sitt beting är det centralt att tidigt möjliggöra nyttjande av flexibiliteterna inom ESR. I det fall dessa flexibiliteter sedan inte behövs för att nå ESR-betinget är det, ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv, också positivt att AEA:er (utsläppsutrymme från andra länder inom ansvarsfördelningsförordningen) och EUA:er (utsläppsrätter inom ETS) som förvärfvas till Sverige kan användas som kompletterande åtgärder för att nå det svenska etappmålet.

Översyn av etappmålet till 2040 efter att EU:s 2040-ramverk är på plats
Energimyndigheten bedömer att arbete med en ny målkonstruktion för etappmålet till 2040 som linjerar med EU:s metodik har större potential att på ett positivt sätt bidra till förenklat regelverk, långsiktig styrning och därmed mer effektiv minskning av utsläpp. Detta gäller särskilt jämfört med att förändra målet till 2030. Energimyndigheten tillstyrker därför förslaget att Miljömålsberedningen får i uppdrag att göra en mer genomgående översyn av Sveriges målkonstruktion och etappmål för 2040, men anser att ett sådant arbete med fördel kan inledas redan innan ett fullständigt EU-ramverk finns på plats. En sådan analys kunde ligga till grund för framtagandet av en svensk position till förhandlingarna i EU. En tidig analys kunde också underlätta bedömningen av konsekvenserna av olika EU-förslag på området, och möjliga anpassningar för Sverige.

Myndigheten delar bedömningen om att det finns osäkerheter kring ESR-sektorns framtid, och att det behöver utredas i relation till de nationella etappmålen. En viktig faktor som skapar osäkerhet kring ESR-sektorn efter 2030 är att en stor del av utsläppen kommer att omfattas av ETS2 från och med 2028.

Energimyndigheten delar beredningens bedömning om att en ytterligare aspekt att beakta vid en större översyn är om det finns skäl att införa ett mer budgetliknande mål för perioden efter 2030 för att på så sätt tydligare framhålla att det är de samlade utsläppen över tid som påverkar hur stor

temperaturökningen blir. Därtill bedömer Energimyndigheten att ett budgetliknande mål underlättar beräkningen av klimatnyttan från kompletterande åtgärder jämfört med territoriella utsläppsminskningar, detta gäller särskilt artikel 6. Vidare är beräkningen enklare att kommunicera, vilket medför ökad transparens⁴.

Som beredningen påpekar skapar de flexibiliteter som finns i beslutet om EU:s klimatmål till 2040 en rad frågetecken kring kompletterande åtgärder i det svenska ramverket. En effektiv uppbyggnad av kompletterande åtgärder underlättas av tydlighet kring deras roll i det svenska ramverket efter 2030. I det ingår hur avräkning av de olika kompletterande åtgärderna mot de nationella klimatmålen ska ske efter 2030, givet de förutsättningar som utkristalliserar sig på EU-nivå.

Kompletterande åtgärder

Regeringens redovisning och planering av kompletterande åtgärder
Energimyndigheten tillstyrker beredningens förslag om att Regeringen i klimatredovisningen ska redovisa kompletterande åtgärder i förhållande till etappmål och målbana och i klimathandlingsplanen presentera en inriktning för uppbyggnaden av kompletterande åtgärder.

En plan för uppbyggnaden av kompletterande åtgärder, särskilt för bio-CCS, minskar osäkerheter för aktörerna och förenklar för dem att planera och positionera sina projekt. En plan för uppbyggnad bör ta det osäkra prisläget för artikel 6-krediter i beaktning.

Ändring i Energimyndighetens instruktion och nya ansvarområden
Energimyndigheten tillstyrker beredningens förslag om att Energimyndighetens instruktion ändras så att det tydliggörs att de internationella insatserna som genomförs i enlighet med Parisavtalets artikel 6 ska genomföras med hög miljöintegritet, minska utsläppen av växthusgaser och bidra till hållbar utveckling.

Energimyndigheten arbetar redan idag med att säkerställa att myndighetens artikel 6-insatser genomförs med hög miljöintegritet, minskar utsläppen av växthusgaser och bidrar till hållbar utveckling. Rent konkret gör myndigheten detta bland annat genom:

- robusta additionalitetsprövningar med konservativa antaganden och beräkningar av insatsernas påverkan avseende minskade utsläpp;

⁴ I [Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket](#) listas grundläggande riktlinjer (vilka också är de fem rapporteringsprinciper som återfinns i all rapportering under både klimatkonventionen, Parisavtalet och EU:s Styrningsförordning) för rapportering och uppföljning för de nationella klimatmålen. En av dessa är transparens som definieras som "så tydligt redovisad att man ska kunna följa hur beräkningarna gått till".

- krav på att samtliga aktiviteter ska bidra positivt till hållbar utveckling och att åtgärder vidtas för att minimera eventuell negativ påverkan;
- transparent uppföljning av aktivitetens påverkan vad gäller såväl minskade utsläpp som bidrag till hållbar utveckling;
- krav på att det inte förekommer vare sig dubbelräkning eller dubbla anspråk av de utsläppsminskningar som myndighetens finansiering möjliggör.

Energimyndigheten noterar beredningens förslag om att Energimyndigheten ska vara ansvarig för att köpa in och annullera AEA:er (utsläppsutrymme från andra länder inom ansvarsfördelningsförordningen) och EUA:er (utsläppsrätter inom ETS). Att köpa in och annullera EUA:er ingår inte i Energimyndighetens uppdrag idag, här krävs resurser till att utreda hur uppdragets ska utföras samt till att utföra uppdraget.

Styrning av artikel 6-verksamhet

Miljömålsberedningen menar att Regeringen bör styra vilka länder Energimyndigheten samarbetar med och vilka projekttyper. Energimyndigheten menar att det finns för- och nackdelar med förslaget.

Energimyndighetens nuvarande processer beaktar ett antal faktorer i val av samarbetsländer respektive projekttyper. Vad gäller samarbetsländer tar Energimyndigheten hänsyn till ländernas politiska intresse och institutionella kapacitet för att ingå artikel 6-samarbete. Därutöver bedöms även ländernas NDC-åtaganden, ekonomiska status och finansiella stabilitet, ifall det finns svensk närvaro i/svenska relationer med länderna samt den potentiella inverkan som myndighetens insatser skulle kunna ha på ländernas energirelaterade utsläpp. Innan dess att Energimyndigheten inleder formella förhandlingar med ett annat land om att ingå ett artikel 6-samarbete har myndigheten etablerat en process för att förankra valet av samarbetsland med Regeringskansliet, Sida och den svenska ambassaden i värdlandet i fråga.

Att etablera bilaterala avtal för samarbete under Parisavtalets artikel 6 är förknippat med långa förhandlingsprocesser. Ifall regeringen framöver skulle styra vilka länder som Energimyndigheten ska samarbeta med skulle detta kunna leda till senare leveranser av artikel 6-krediter i det fall regeringen förordade att Energimyndigheten samarbetade med andra länder än de som myndigheten redan har ingått avtal med. Denna risk är särskilt överhängande vad gäller leveranser av krediter fram till och med 2030 givet den korta tiden som återstår till mååret.

Vad gäller projekttyper beaktar Energimyndigheten miljöintegritet, genomförbarhet, transformativ effekt, pris och hållbar utveckling (såväl positiva bidrag såväl som eventuell negativ påverkan). Förutsättningarna för att implementera enskilda projekttyper är kontextberoende och kan skilja sig mycket

åt på såväl nationell som sub-nationell nivå, till exempel vad gäller projekttypernas miljöintegritet, genomförbarhet och pris. Av den anledningen är det svårt att på förhand fatta principiella beslut om att vissa projekttyper generellt skulle vara mer eller mindre lämpliga.

Inget mål för kompletterande åtgärder

Beredningen föreslår inget separat mål för kompletterande åtgärder. Energimyndigheten bedömer att ett separat mål har fördelar och nackdelar och att nytta av ett sådant kan skilja sig mellan de olika kompletterande åtgärderna.

Flera aktörer⁵ har diskuterat möjligheten med att separata mål för bio-CCS införs, både i Sverige och inom EU. Anledningen till detta är bland annat att det skulle minska risken att permanenta upptag bromsar teknikutveckling och takten i arbetet med att begränsa de fossila utsläppen. Bio-CCS ska ses som ett komplement till kraftiga och fortsatta utsläppsminskningar. Ett separat mål för bio-CCS skulle också minska komplexiteten i att bedöma åtgärdernas additionalitet enligt synpunkter från svenska aktörer⁶.

Energimyndigheten ser att långsiktighet i den politiska styrningen är en viktig faktor för att möjliggöra implementering. Ett separat mål kan vara hjälpsamt i den aspekten men det som ytterst krävs är en kombination av en strategi och tillräckliga styrmedel för att motivera investeringar. Det finns en risk att det blir suboptimalt ur ett kostnadsperspektiv att låsa in sig på en enskild teknik. Sverige har dock goda förutsättningar att göra bio-CCS och det finns ett identifierat behov av att få till stånd den typen av kompletterande åtgärder. Det är möjligt att andra alternativ och tekniker kommer i framtiden som är eller kan bli mer kostnadseffektiva men det är också möjligt att det inte gör det. Det är därför viktigt att skapa förutsättningar för att möjliggöra investeringar redan nu, trots höga initiala kostnader. Fördröjningar kan i stället uppstå om investeringar behöver genomföras senare och under tidspress för att nå klimatmålen.

Vad gäller artikel 6 är Energimyndighetens bedömning att det finns för- och nackdelar med att sätta ett volymmål. Å ena sidan har Riksrevisionen nyligen rekommenderat regeringen att överväga volymmål i förhållande till såväl etappmålen 2030 och 2040 som målet om nettonollutsläpp 2045. Syftet skulle vara att tydliggöra förväntningarna på Energimyndigheten i sitt uppdrag, ett resonemang som myndigheten håller med om. Å andra sidan riskerar ett kvantitativt volymmål med en fast budgetram att myndigheten i större utsträckning behöver prioritera pris över kvalitet och integritet när utsläppskrediter ska förvärvas. Denna risk är särskilt påtaglig den närmsta tiden då den internationella artikel 6-marknaden är under utveckling och prisutvecklingen är osäker.

⁵ Fossilfritt Sverige, [Strategi för biogen koldioxidinfångning](#). Konjunkturinstitutet, [Bio-CCS som kompletterande åtgärd i det svenska klimatpolitiska ramverket](#), Naturvårdsverket, [Incitament och bokföring av permanenta upptag i EU:s klimatpolitik 2040](#)

⁶ [Voluntary Carbon Markets in Sweden](#)

Nya kompletterande åtgärder

Förutom att bredda definitionen av verifierade utsläppsminskningar utomlands till att inkludera AEA:er (andra medlemsländers utsläppsutrymme inom ESR) och EUA:er (utsläppsrätter inom EU ETS) menar beredningen att även ytterligare åtgärder bör kunna användas till 2030. Däribland biokol och DACCS samt andra åtgärder som kan ske inom Sveriges gränser och bidra till utsläppsminskningar eller upptag enligt verifierade metoder.

Energimyndigheten ser positivt på att ytterligare kompletterande åtgärder introduceras. Myndigheten anser dock att kostnadseffektivitet i relation till tidsdimensionen bör beaktas i ramverket efter 2030. En kompletterande åtgärd som är billig idag är kanske inte den som är mest kostnadseffektiv på lång sikt.

Energimyndigheten anser att flera av de föreslagna åtgärderna har okänd eller låg sannolikhet att kunna bidra till etappmålet för 2030. Exempelvis saknas skattningar för potentialen för biokol och DACCS i Sverige och marknaden för AEA:er präglas av hög efterfrågan och lågt utbud. De AEA-enheter Sverige förvärvat kommer sannolikt behövas för att nå ESR-betinget. Osäkerheterna ska inte ses som argument emot inkluderingen av nya åtgärder, däremot har varje åtgärds bidrag bäring på hur mycket som krävs av andra åtgärder. För att staten ska kunna utforma adekvat samt kort- och långsiktigt kostnadseffektiv styrning behövs kännedom om åtgärdernas möjlighet att bidra. Denna kännedom behöver i sin tur kommuniceras så att aktörer kan bedöma vilka investeringar som är mest kostnadseffektiva för deras verksamhet.

Parisavtalets artikel 6 endast en fjärdedel av kompletterande åtgärder

Beredningen föreslår att utsläppsenheter genom Parisavtalets artikel 6 kan användas som kompletterande åtgärd för att täcka maximalt en fjärdedel av de kompletterande åtgärder som 2030 tillgodoräknas för att nå etappmålet. Beredningen motiverar begränsningen med att det finns osäkerheter på den tidiga marknaden. Energimyndigheten är inte principiellt emot att mängden artikel 6-krediter begränsas i ett tidigt marknadsskede.

Energimyndigheten ställer sig dock frågande till om det är beredningens intention att begränsa antalet krediter till en fjärdedel av de kompletterande åtgärder som faktiskt används eller ifall intentionen egentligen är att begränsa antalet krediter till en fjärdedel av vad som kan användas (en fjärdedel av tio procentenheter, dvs. 2,5 procentenheter). Hur mycket som faktiskt används är okänt till dess att avräkning mot etappmålet sker, troligtvis först 2032.

Energimyndigheten är också frågande till om intentionen är att endast begränsa antalet krediter till en fjärdedel av de kompletterande åtgärder som 2030 tillgodoräknas för att nå etappmålet, så som förslaget nu är formulerat, eller ifall intentionen i själva verket är att även begränsa antalet krediter som används överlag, inklusive de krediter som kan (bör) räknas av mot målbanan innan 2030.

Nuvarande formulering skapar onödig osäkerhet i förhållande till hur mycket som Energimyndigheten bör förvärva. Energimyndigheten föreslår att begränsningen omformuleras för att tydliggöra att en fjärdedel av de tillåtna tio procentenheterna (2,5 procentenheter) på målåret får utgöras av artikel 6-krediter. Myndigheten betonar även att tydlighet krävs kring tillåten andel vid avräkning mot målbanan innan 2030.

Avräkningsregler för kompletterande åtgärder

Energimyndigheten delar beredningens bedömning om att bokförings- och avräkningsregler för kompletterande åtgärder bör beslutas snarast. Myndigheten gör dock bedömningen att de regler som föreslås av beredningen saknar väsentliga delar och detaljer, särskilt vad gäller artikel 6.

Beredningen konstaterar att:

”kompletterande åtgärder bör byggas upp kontinuerligt, för att skapa möjligheter att de kan användas för att nå målet om netto-nollutsläpp 2045 och negativa utsläpp därefter. Om kompletterande åtgärder enbart skulle användas så att de kompenserar för en högre utsläppsnivå under ett specifikt målår är deras klimateffekt inte jämförbar med klimateffekten av utsläppsminskningar i Sverige”.

Energimyndigheten menar att detta är väsentligt för klimatnyttan i de kompletterande åtgärderna, men att avräkningsreglerna beredningen föreslår inte klargör hur eller i vilken takt en uppbyggnad ska ske.

Avräkning av artikel 6

Energimyndigheten menar att en linjär upptrappning av artikel 6-krediter är att föredra. Myndigheten bidrog med inspel till Naturvårdsverkets skrivelse om *Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket* (NV-09894-21) från 2023 med rekommendationer avseende bokförings- och avräkningsregler för de kompletterande åtgärderna. Gällande artikel 6 föreslog Naturvårdsverket att utsläppskrediter skulle avräknas enligt målbanemetoden enligt en linjär upptrappning. Motiveringen var följande:

Vägvalsutredningen drar slutsatsen att klimateffekten av kompletterande åtgärder bör vara jämförbar med klimateffekten av utsläppsminskningar i Sverige. Principen leder till att en *kompletterande åtgärd behöver ge upphov till en kumulativ klimateffekt* (dvs. bidra till en utsläppsminskning eller ett ökat nettoupptag över en längre tidsperiod) för att den ska kunna betraktas som jämförbar med om en motsvarande utsläppssänkning hade ägt rum i landet.

Gällande artikel 6 föreslår Miljömålsberedningen att endast ”utsläppskrediter som förvärvas och som avser minskade utsläpp under 2030 kan användas som avräkning mot målet för 2030”. Energimyndigheten håller med om att krediter genererade år 2030 i första hand ska användas mot målåret 2030. Energimyndigheten menar dock – i enlighet med rekommendationerna från ovan

nämnda skrivelse från Naturvårdsverket – att även krediter som genererats under åren 2021–2029 och som utgör ett överskott i förhållande till målbanan borde kunna avräknas mot målåret 2030.

Miljömålsberedningen föreslår även att ”Krediter som förvärvas och som avser utsläppsminskningar under tidigare år kan räknas av mot målbanan”. Som framgår av rekommendationerna i ovan nämnda skrivelse från Naturvårdsverket menar Energimyndigheten att krediter som genererats innan 2030 inte bara *kan* utan *bör* räknas av mot målbanan i enlighet med ”målbanemetoden”. Det tydliggörs då att för att få avräkna en viss mängd på målåret krävs en linjär upptrappning av utsläppsminskningar fram till målåret, det i sin tur bidrar till ovan nämnda kumulativa climateffekt. Därtill säkerställer det en transparent avräkning av enheter fram till och med användningen på målåret 2030. Vidare är beredningens förslag otvetydigt gällande ifall krediter som genererats exempelvis år 2029 endast får räknas av mot målbanan år 2029, eller ifall det är möjligt att ”sprida ut” förvärvade krediter över olika år för att ligga i fas med målbanan. Energimyndigheten förespråkar det senare alternativet då volymen krediter som årligen genereras beror av en mängd olika faktorer och det är vanligt förekommande med stora fluktuationer från år till år vad gäller leveranser av krediter.

Miljömålsberedningen menar att *”Krediter som tillgodoräknas mot etappmålet måste sedan annulleras för att säkerställa att de inte också används för att uppfylla andra mål i eller utanför Sverige.”* Beredningen skriver inte explicit i sitt förslag att även krediter som räknas av mot målbanan ska annulleras, men denna princip är enligt Energimyndigheten lika viktig oavsett om krediter räknas av mot etappmålet 2030 eller för att ligga i fas med målbanan tidigare år.

Avräkning och bokföring av bio-CCS som kompletterande åtgärd

Beredningen föreslår att den biogena koldioxid som avskiljs i Sverige under 2030 och permanent lagras får tillgodoräknas som kompletterande åtgärd för avräkning mot målet för 2030. Beredningen föreslår att avskiljning som görs under åren fram till och med 2029 kan räknas som kompletterande åtgärd i förhållande till etappmålets målbanda. Energimyndigheten välkomnar att beredningen har föreslagit avräkningsregler för bio-CCS samt betonar att målbanan underlättar avräkningen.

Energimyndigheten är enig med beredningens bedömning gällande att det är sekundärt huruvida avskiljningen åstadkommit med offentlig eller privat finansiering, utan avgörande bör vara att avskiljningen skett vid anläggning på svenskt territorium. Beredningen hänvisar till Energimyndighetens information för uppskattningar för inlagring av biogen koldioxid år 2028 och 2030. Energimyndigheten påpekar att det sannolikt kommer tillkomma projekt utanför stödsystemet för bio-CCS genom omvänd auktion som också kan bidra med negativa utsläpp. Energimyndighetens förståelse av beredningens förslag är då att även dessa ska kunna avräknas mot målet. I dagsläget åligger det inte en utsläppare att rapportera mängden negativa utsläpp som genererats genom bio-

CCS enligt svensk lagstiftning. För att erhålla fullständig översikt över de negativa utsläppen, oavsett om de har åstadkommits med offentlig eller privat finansiering, krävs det att den som genererat dessa åläggs att rapportera det till relevant myndighet. Energimyndigheten betonar att det krävs en författningsändring för att säkerställa att samtliga negativa utsläpp som genererats på svenskt territorium genom bio-CCS blir inrapporterade.

Bokföringsmetoder för DACCS

Beredningen föreslår att relevanta myndigheter ska ta fram förslag på bokföringsmetoder för biokol och DACCS och andra åtgärder som kan ske inom Sveriges gränser och bidra till utsläppsminskningar eller upptag enligt verifierade metoder. Energimyndigheten är positiva till att bokföringsmetoder tas fram. Bokföring och rapportering tillhör Naturvårdsverkets kompetensområde. Energimyndigheten kan stötta vid utveckling av regler för åtgärder som hamnar inom sitt ansvarsområde. Energimyndigheten betonar att det är lämpligt att beakta andra pågående regelverk som är under framtagande vid arbetet som exempelvis CRCF.

Dubbla anspråk mellan en stat och ett företag

Frågan om dubbla anspråk är omdebatterad och vetenskapliga studier på ämnet är få. Tongivande studier och analyser pekar på att osäkerheter och risker finns vid dubbla anspråk.⁷ Det föreligger en risk att dubbla anspråk på samma utsläppsminskning av både en stat och ett privat företag i förlängningen kan leda till uteblivna utsläppsminskningar eller ökade utsläpp av växthusgaser globalt.⁸ Energimyndigheten bedömer på grund av denna risk att sådana dubbla anspråk riskerar att underminera trovärdigheten för internationella utsläppsmarknader.

En viktig nyans är vilken typ av dubbla anspråk som görs. När dubbla kompensationsanspråk, ”offset claims”, av både ett land och ett företag görs, uppstår en risk för uteblivna utsläppsminskningar globalt (vilket i sig är ett misslyckande då utsläppsminskningsprojekt ska leda till *minskade* utsläpp) eller till och med ökade utsläpp globalt. Sådana risker kan påverka marknadens trovärdighet avsevärt. Bidragsanspråk, ”contribution claims”, i enlighet med Parisavtalets ”Mitigation Contribution” är däremot ett sätt för företag att göra anspråk på att bidra till ett lands nationella klimatmål utan att riskera marknadens integritet.

⁷ Kreibich, N., & Hermwille, L. (2021). Caught in between: credibility and feasibility of the voluntary carbon market post-2020. *Climate Policy*, 21(7), 939–957.; Fearnough, H., Kachi, A., Mooldijk, S., Warnecke, C. & Schneider, L. (2020). Future role for voluntary carbon markets in the Paris era (CC 44/2020).; Streck, C., Bouchon, S., Rocha, M., Trouwloon, D., Dyck, M. & Nuñez, P. (2023). Double claiming and corresponding adjustments: A deep dive into the double counting of emission reductions, corresponding adjustments, and their implications for the voluntary carbon market.; Cui, R., & Schenkel, L. (2024). Double counting in voluntary carbon markets: Risks and remedies. *Environmental Science & Technology*, 58(2), 1234–1245.; Stockholm Environment Institute (SEI) Working Paper (2014). Addressing the risk of double counting emission reductions under the UNFCCC.; Schneider et al. (2019): Related works on double counting under the Paris Agreement.

⁸ Fearnough, H., Kachi, A., Mooldijk, S., Warnecke, C. & Schneider, L. (2020). Future role for voluntary carbon markets in the Paris era (CC 44/2020).

Bio-CCS

Beredningen menar att för att kunna tillgodoräknas som kompletterande åtgärd måste det säkerställas att samma ton bio-CCS inte används för måluppfyllelse i flera länder eller mot flera av Sveriges åtaganden och mål. Energimyndigheten instämmer i bedömningen att dubbelräkning mellan länder bör undvikas.

För det fall privata företag har bidragit med finansiering av bio-CCS och vill använda det i sin klimatredovisning (beredningen använder ordet klimatbokföring) menar beredningen att det inte uppstår dubbelräkning av negativa utsläpp. Det negativa utsläpp som uppstår är enligt beredningens mening additionellt. Beredningen hänvisar sedan till att detta är i linje med CRCF. Energimyndigheten ser att EU:s förordning om certifiering av koldioxidupptag inte utesluter dubbelräkning mellan företag och medlemsstat samt ser att finansiering från privata företag inom eller utanför Sverige i svensk bio-CCS kan möjliggöra fler eller större projekt.

Ett växande antal länder, varav flera EU-länder, har tagit ställning emot den typen av dubbelräkning och betonar i sammanhanget att de vill se att integriteten i marknaden behålls. Ett exempel är yttrandet *Joint Statement on Voluntary Carbon Market*⁹, som beskriver att man antingen kan visa att de negativa utsläppen bidrar till att nå ett lands nationella mål eller att de kan användas för att kompensera ett företags utsläpp. Man tydliggör i Joint Statement möjligheterna att använda bidragsanspråk.

En intervjustudie¹⁰ som Energimyndigheten beställde från IVL Svenska Miljöinstitutet under förra året visade att aktörer inom den svenska frivilliga koldioxidmarknaden (VCM) ser debatten kring dubbla anspråk som ett hinder för investeringar och efterfrågar tydligare regler. Särskilt säljare inom bio-CCS ville se att det var möjligt att bokföra både mot nationella och företagsmål. Köpare hade inte lika tydliga ståndpunkter i frågan och var mer positiva till modellen med bidragsanspråk även om kännedomen var ganska låg.

Som klimathandlingsplanen också beskriver bör det klargöras vilka bokföringsregler för bio-CCS och andra kompletterande åtgärder som ska gälla med beaktande av utvecklingen inom EU och internationellt. Det är mycket viktigt att hålla sig uppdaterad på denna utveckling i syfte att undvika risker relaterat till dubbla anspråk för aktörerna, så som ryktesrisk (att företaget blir anklagat för grönmålning), risker kopplade till konsumentlagstiftning om vilseledning av konsumenter (detta gäller särskilt köpare) samt som nämnt risk för frivilligmarknadens trovärdighet.

⁹ [COP28: Netherlands, Germany, France, Spain, Finland, the federal government of Belgium and Austria propose framework to prevent greenwashing and restore integrity in voluntary carbon markets | News item | Government.nl](#)

¹⁰ [Voluntary Carbon Markets in Sweden](#)

Artikel 6

Beredningen anser att det är angeläget att säkerställa att användningen av internationellt överförbara utsläppsenheter sker genom riktiga utsläppsminskningar samtidigt som dubbelräkning undviks. Dubbelräkning mellan två länder är inte tillåtet enligt artikel 6, Energimyndigheten delar därför beredningens bedömning av vikten av att dubbelräkning undviks.

Beredningen berör dock inte frågan om dubbla anspråk mellan stat och företag under avsnittet om avräkning av artikel 6. Energimyndigheten önskar förtydligande kring huruvida beredningen bedömer att dubbla anspråk, på artikel 6-krediter, mellan stat och företag, anses vara dubbelräkning och/eller bör undvikas. Frågan aktualiseras eftersom den typen av dubbla anspråk inte anses vara dubbelräkning inom ramen för bokföringen av bio-CCS. Energimyndigheten bedömer att dubbla kompensationsanspråk på artikel 6-krediter riskerar att underminera trovärdigheten för den internationella utsläppsmarknaden under artikel 6. Myndigheten bedömer att tillit till denna marknad, som fortfarande är under tidig utveckling, är avgörande för att den ska kunna växa och nå sin fulla potential som en viktig finansieringskälla för klimatomställningen globalt.

Mål för transportsektorn

Energimyndigheten delar beredningens bedömningar kring transportsektorn: (1) att en omställning av transportsektorn är central för att klara Sveriges klimatåtaganden såväl inom EU som nationellt, (2) att det nationella målet för inrikes transporter till 2030 har bidragit med en tydlig styrsignal till aktörer inom transportsektorn och (3) att det fortsatt finns behov av tydliga politiska signaler efter 2030 om att fasa ut fossila utsläpp i transportsektorn.

Nationella målet för inrikes transporter

Energimyndigheten anser att sektorsmålet för transport har haft effekt och bör kvarstå. I teorin är en nedbrytning av övergripande klimatmål inte den mest kostnadseffektiva lösningen, i praktiken kan det i vissa fall vara ett viktigt och effektivt verktyg för att nå ett övergripande mål. Därtill gäller, likt för det övergripande målet, att skadan av ändringar som görs nära ett målår riskerar att överväga nyttan.

Teoretisk kostnadseffektivitet behöver vägas mot förutsägbarhet över tid och tydlighet för aktörer som fattar beslut. Att bryta ner övergripande klimatmål på enskilda sektorer riskerar att öka kostnaderna för att nå målet jämfört med att utsläppsminskningarna får ske där de kan genomföras till lägst kostnad. Idealt, med hänsyn till kostnadseffektivitet, bör utsläppen prissättas likformigt i alla sektorer, på en nivå som är förenlig med det övergripande målet. Nuvarande styrning och prissättning varierar både mellan och inom sektorer, och är otillräcklig för att nå målen. Om beslutsfattarna inte på förhand vill låsa sig för hur styrmedlen ska utvecklas för måluppfyllelse kan sektorsmål – förutsatt att de uppfattas som trovärdiga – ändå bidra till en ökad trygghet om vilken ambitionsnivå som kan förväntas för de styrmedel som träffar sektorn.

Så länge styrning och prissättning varierar mellan och inom sektorer föreligger osäkerhet om hur styrningen kommer att utvecklas, vilket försvårar för långsiktiga investeringsbeslut. Det kan också missgynna nya lösningar som kan bidra till att det övergripande målet om klimatneutralitet nås på ett mer kostnadseffektivt sätt, men som bara blir lönsamma om målet matchas med tillräckliga styrmedel också i den aktuella sektorn. Myndigheten bedömer att sektorsmålet bidrar med en tydlighet om hur stora utsläppsminskningar som förväntas i olika sektorer, vilket underlättat för både offentliga och privata aktörer att fatta beslut i linje med det övergripande etappmålet.

Om vi vänder på det så minskar alltså behovet av sektorsmål om det finns en fungerande prissignal. Ett sektorsmål kan dock, i vissa sektorer ändå bidra. Om trovärdiga målbanor fastställs för styrmedel som utsläppshandel eller skatter, på en nivå som är förenlig med det övergripande målet minskar osäkerheten för beslut som baseras på prissignaler. Däremot är det till begränsad nytta för långsiktiga beslut som fattas på andra grunder, såsom planering av bebyggelse och transportinfrastruktur, där utvecklingen också ska vara förenlig med andra mål¹¹. Att bryta ner det övergripande klimatmålet kan i vissa sådana fall bidra till att tydliggöra hur de mer indirekta bidragen till utsläppsminskningar i en sektor kan bidra. Inom transportsektorn kan ett mål alltså bidra genom att tydliggöra hur bebyggelsen bör planeras och hur transportinfrastrukturen bör utformas för att bidra till den önskade utvecklingen. Därmed kan planeringen¹² utformas för att styra mot målen, snarare än att bygga fast sig i strukturer som försvårar måloppfyllelse.

Mål och indikatorer efter 2030

Energimyndigheten bedömer att ett uppdrag, till relevanta myndigheter, om att föreslå mål för perioden för att komplettera EU:s lagstiftning kan bidra med tydliga styrsignaler efter 2030. Myndigheten menar att det i ett sådant uppdrag behöver vara angett vilket syftet med målen är och vad de ska ta hänsyn till, för att möjliggöra för myndigheterna att utföra den tekniska analysen av målkonstruktion. Indikatorer utgör i sig inga styrsignaler men kan bidra till att följa upp målen. Då EU-lagstiftningen fokuserar på krav på fordonen och drivmedlen är det viktigt att ett sådant uppdrag inte begränsas till elektrifiering och bränslen utan också möjliggör styrsignaler för ett mer transporteffektivt samhälle. Något som också skulle ligga i linje med resonemanget ovan om styrning inom fysisk planering.

Klimatpolitiska rådet

Energimyndigheten tillstyrker såväl förslaget att Klimatpolitiska rådets ledamöter föreslås av en valberedning som valberedningens föreslagna sammansättning.

¹¹ Inklusive miljömål och andra samhällsmål.

¹² Sektorsmål kan också underlätta för en ökad samsyn i planeringen mellan olika geografiska nivåer, där det idag kan uppstå konflikter om exempelvis en kommun har mål om minskad biltrafik i tätorten medan nationella eller regionala vägar genom orten dimensioneras för ökad trafik.



Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektören Peter Engdahl. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Gustav Ebenå, chefsjuristen Rikard Janson samt enhetschefen Mathias Normand. Föredragande har varit handläggaren Daniella Andersson.

Peter Engdahl

Daniella Andersson