



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE  
2024-04-18

Ärendenummer  
NV-02121-24

Klimat- och näringslivsdepartementet  
kn.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över Kommissionens meddelande om EU:s kommande klimatmål för 2040 och Kommissionens meddelande om industriell koldioxidförvaltning (KN2024/00503)

### Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket välkomnar och anser att Sverige bör stödja EU-kommissionens rekommendation att EU beslutar om ett nytt gemensamt klimatmål till 2040 där växthusgasutsläppen minskar med minst 90 procent (netto) jämfört med 1990 års nivåer.

Naturvårdsverket anser att kommissionen i ett nästa steg bör lämna förslag om separata mål för utsläppsreduktioner respektive ökad kolinlagring. Det skulle dels tydliggöra att EU även fortsatt behöver fokusera på att minska utsläppen, dels bidra till att samhällsekonomiskt effektiva styrmedel kan utvecklas och ge incitament både för industriell kolinlagring och för åtgärder i LULUCF-sektorn.

Naturvårdsverket är positiv till att EU-kommissionen gjort kompletterande analyser som visar att förutsättningarna att nå rekommenderad målnivå förbättras om ytterligare åtgärder för ökad resurseffektivitet och beteendeförändringar inkluderas. Mot bakgrund av den stora påverkan materialanvändning har på klimatet, anser Naturvårdsverket att den typen av åtgärder bör ges en tydlig roll när policyramverket ska utvecklas.

Naturvårdsverket bedömer att EU-kommissionens meddelande om industriell koldioxidförvaltning är ett viktigt steg i arbetet för att påskynda användning av tekniker för koldioxidavskiljning, lagring och användning (CCS och CCU). Naturvårdsverket ser dock att det krävs ytterligare konkretiseringar och förslag i närtid på de områden som diskuteras i meddelandet.

### Skälen för Naturvårdsverkets ställningstagande

#### Inledning

Inom ramen för regeringsuppdraget *Analys av förslag till klimatåtgärder på EU-nivå* redovisade Naturvårdsverket 2024-02-19 en mer ingående analys av

Kommissionens meddelande om EU:s kommande klimatmål för 2040 och tillhörande konsekvensanalys samt av Kommissionens meddelande om industriell koldioxidförvaltning (NV-01705-24).

I detta yttrande redovisas övergripande de viktigaste slutsatserna från den tidigare analysen. Därutöver lämnar Naturvårdsverket kompletterande bedömningar om vikten av att fortsatt analysera och inkludera åtgärder för ökad resurseffektivitet och beteendeförändringar som en väg till måluppfyllelse och om behovet av separata mål för utsläppsminskningar respektive ökad kolinlagring. I yttrandet påtalas även vikten av att de osäkerheter som är förknippade med LULUCF-sektorn hanteras när klimatramverket ska utvecklas och att mer konkreta åtgärder för industriell koldioxidförvaltning föreslås i närtid.

### **Naturvårdsverkets övergripande bedömning av EU-kommissionens meddelanden**

Naturvårdsverket välkomnar och anser att Sverige bör stödja EU-kommissionens meddelande med rekommendationen att EU beslutar om ett nytt EU-gemensamt klimatmål till 2040 där växthusgasutsläppen minskar med minst 90 procent (netto) jämfört med 1990 års nivåer. Ett ambitiöst mål till 2040 förbättrar EU:s möjligheter att nå nettonollmålet senast 2050 och negativa utsläpp där efter. En lägre målnivå skulle innebära att det krävs kraftigare utsläppsminskningar mellan 2041–2050 med betydande risk för kostnadsökningar och att EU inte når målet om klimatneutralitet senast 2050.

Naturvårdsverket bedömer även att ett ambitiöst mål till 2040, med efterföljande förtydliganden om hur policyramverket ska utvecklas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt efter 2030, är en viktig förutsättning för att Sverige ska kunna nå sitt nationella nettonollmål till 2045.

Den av kommissionen förordade målnivån är dessutom den enda av de tre målnivåer som kommissionen har konsekvensanalyserat som ligger i linje med rekommendationerna från EU:s klimatpolitiska råd (ESAB-CC) om att EU bör minska nettoutsläppen med 90–95 procent till 2040. Rekommenderad målnivå är även den enda av de tre målnivåer som analyseras som ligger i linje med Parisavtalet och återstående utsläppsbudget kopplat till målet om högst 1,5 graders temperaturökning.

Ett ambitiöst mål till 2040 stärker EU:s förhandlingsposition i internationella förhandlingar och kan därmed bidra till högre ambitioner på global nivå. Kommissionen avfärdar målnivåer över 95 procent då EU:s klimatpolitiska råd ESAB-CC har bedömt att nivåer över 95 procent kan vara svåra att genomföra och att det skulle kunna riskera andra miljömål.

Målet är uttryckt i nettotermer och en förutsättning för nå målet är att utsläppen av växthusgaser (brutto) minskar med omkring 85 procent till 2040, vilket förutsätter att EU:s klimatramverk med tillhörande styrmedel även fortsatt behöver fokusera på utsläppsminskningar. En annan förutsättning för att nå rekommenderad målnivå är att tekniker för koldioxidavskiljning, lagring och användning (CCS och CCU) skalas upp och börjar användas i större utsträckning till 2040, framför allt i sektorer där det saknas alternativa lösningar och för att uppnå negativa utsläpp. Naturvårdsverket bedömer att kommissionens meddelande för industriell koldioxidförvaltning är ett viktigt första steg i arbetet med att ta fram konkreta förslag på åtgärder som kan påskynda uppskalning och

användning av CCS och CCU, i enlighet med den rekommenderade målnivån till 2040 och målet om klimatneutralitet senast 2050.

### **Separata mål för utsläppsreduktioner respektive ökad kolinlagring bör föreslås**

Naturvårdsverket har i tidigare analyser lyft fram att en prioriterad uppgift när målnivån till 2040 ska utformas bör vara att fastställa hur stor andel av målet som minst bör uppnås med utsläppsreduktioner och hur stor andel som högst bör utgöras av hållbara åtgärder för ökad kolinlagring, både för nettoupptaget i LULUCF-sektorn för permanent kolinlagring av biogen och atmosfärisk koldioxid (bio-CCS och DACCS). Kommissionens meddelande innehåller inga separata målnivåer för utsläppsreduktioner respektive ökad kolinlagring. Naturvårdsverket anser att kommissionen i ett nästa steg bör lämna förslag om sådana separata mål, för att styrmedel ska kunna utvecklas och ge incitament både för industriell kolinlagring och för åtgärder i LULUCF-sektorn. Separata mål är även viktigt för att skapa tydlighet om att utsläppen från de allra flesta utsläpsskällor och sektorer behöver gå mot noll till 2050 och att utrymmet för att kompensera kvarvarande utsläpp, s.k. residualer, är mycket begränsat.

### **Viktigt att inkludera åtgärder för ökad resurseffektivitet och beteendeförändringar i kommande policyramverk**

Enligt kommissionen ska meddelandet och konsekvensanalysen öppna upp för en debatt om vägen framåt för EU som nästkommande kommission kan ta vidare när de ska ta fram ett lagförslag om ett 2040-mål följt av förslag på hur policyramverket bör utvecklas efter 2030. Konsekvensanalysen utvecklar inte förslag kring hur policyramverket bör utvecklas efter 2030, utan består av en redovisning och analys av skillnader och likheter i resultat från scenariomodelleringar för utsläppsutvecklingen i olika sektorer där något av de tre målalternativen som analyseras nås.

Naturvårdsverket noterar att paketet av modeller som kommissionen använder för den här typen av analyser successivt har förbättrats och uppdaterats. Naturvårdsverket ser positivt på att kommissionen har låtit göra kompletterande analyser för att visa på alternativa vägar till måluppfyllelse inför det fortsatta arbetet med att utveckla policyramverket. Kommissionen har exempelvis tagit fram scenarier för industrins omställning där de inkluderat en rad ytterligare åtgärder för ökad resurseffektivitet och cirkulär ekonomi. Resultaten visar att den typen av satsningar har stor potential att bidra ytterligare till minskade växthusgasutsläpp, jämfört med de huvudscenarier som lyfts fram, genom minskad resursåtgång samt minskad efterfrågan på energi. Naturvårdsverket anser att kommissionen i det kommande arbetet bör fortsätta analysera och lyfta fram potentialen från ökad resurseffektivitet i klimatomställningen och att dessa bör ges en tydlig roll när policyramverket i nästa steg ska utvecklas.

Utöver de tre huvudscenarierna tar kommissionen även fram ett LIFE-scenario där de analyserar effekterna av beteendeförändringar och förändrade konsumtionsmönster. Naturvårdsverket bedömer att det finns intressanta delar även i det scenariot som bör lyftas fram i det fortsatta arbetet med att utveckla policyramverket. Exempelvis visar de att utsläppen i jordbrukssektorn blir betydligt lägre 2040 om åtgärder för bland annat dietförändringar och minskat matsvinn inkluderas.

### **Starkare incitament och hantering av osäkerheten kopplat till LULUCF-sektorn**

Kommissionens modelleringar visar att LULUCF-sektorn är utsatt för betydande risker från pågående klimatförändringar men även från ökad efterfrågan på biomassa. Kommissionen visar att effekten av klimatförändringar, om inga ytterligare åtgärder vidtas, kan innebära att nettoupptaget år 2050 ligger i ett spann på mellan -70 och -290 miljoner ton. Naturvårdsverket menar att resultaten tydligt visar att det behövs ytterligare styrmedel som ger incitament till åtgärder i LULUCF-sektorn för att vända den nedåtgående trenden och uppnå den ökade kolinlagring som kan krävas till 2040 och 2050. Separata mål för utsläppsreduktioner respektive ökad kolinlagring skulle kunna bidra till sådana utvecklade styrmedel och stärkta incitament. Samtidigt vill Naturvårdsverket betona att det är viktigt, inför nästa revidering av LULUCF-förordningen, att analysera hur de osäkerheter som LULUCF-sektorn står inför ska hanteras framåt för att kunna skapa ett resilient regelverk.

### **Mer konkreta åtgärder för industriell koldioxidförvaltning i närtid**

EU-kommissionens rekommenderade målnivå innebär att utsläppen behöver minska något snabbare under perioden 2031–2040 jämfört med perioden 2041–2050. En förutsättning för det är att EU påskyndar uppskalning och användning av tekniker för avskiljning- och infångning av fossil, biogen och atmosfärisk koldioxid för både för permanent lagring och som insatsvara i till exempel e-bränslen för att ersätta fossila alternativ (CCS, CCU, bio-CCS, bio-CCU, DACCS). Naturvårdsverket delar kommissionens bedömning att dessa tekniker har en nödvändig roll att spela i omställningen till klimatneutralitet. Samtidigt är det viktigt att inte skapa inlåsnings effekter i fossila lösningar och att teknikerna enbart används i sektorer där det saknas alternativ för att fasa ut växthusgasutsläppen och för att skapa negativa utsläpp.

Naturvårdsverket bedömer att det behövs ytterligare styrmedel och åtgärder i hela värdekedjan (infångning, transport, infrastruktur och lagring) för att kunna skala upp teknikanvändningen i enlighet med rekommenderad målnivå till 2040. Naturvårdsverket välkomnar därmed att kommissionen i meddelandet om industriell koldioxidförvaltning lyfter fram de hinder som behöver överbryggas och diskuterar förslag på styrmedel och åtgärder. Meddelandet är ett första viktigt steg men många åtgärder är beskrivna i generella termer. Det krävs ytterligare konkretiseringar och förslag i närtid på alla områden som diskuteras i meddelandet och Naturvårdsverket ser det som prioriterat att nästkommande kommission tar vidare och fullföljer det arbete som har initierats i meddelandet.

Gällande koldioxidanvändning, CCU, avser kommissionen att ta fram ett beräkningsramverk. Vid framtagande av ett ramverk för CCU finns det flera frågor som är viktiga att beakta vid bedömningen av klimatnyttan från olika typer av koldioxidanvändning. Kommissionen fokuserar mestadels på möjligheterna med CCU i meddelandet men det är också viktigt att beakta komplexiteten i styrningen vid främjandet av CCU. Det är viktigt att framtida styrning riktas mot åtgärder där det saknas alternativa lösningar, att styrningen leder till minskad användning av fossila bränslen och inte ersätter eller premieras framför andra mer resurseffektiva åtgärder.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Kerstin Åstrand samt handläggarna Åsa Weinholt, Eva Jernbäcker och Anders Hallberg.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:  
johan.gannedahl@regeringskansliet.se