



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

2021-12-01

Ärendenr: NV-10125-22

Naturvårdsverkets synpunkter på Konjunkturinstitutets Miljöekonomiska rapport 2022 – Fit for 55

Övergripande synpunkter

Konjunkturinstitutet behandlar i 2022 års miljöekonomiska rapport de förslag som lagts fram inom EU:s klimatpaket, fit for 55, vilka syftar till att EU:s uppställda klimatmål för 2030 ska uppnås samt bidra till de långsiktiga klimatmålen 2050. Frågeställningarna som behandlas rör konsekvenser för Sveriges ekonomi och vad paketet har för konsekvenser för svenska klimatmål och styrning på klimatområdet. Naturvårdsverkets synpunkter utgår från ett utkast av rapporten som är daterat 2021-11-23. I yttrandet tar vi upp de mer övergripande punkterna, vilket inte nödvändigtvis betyder att Naturvårdsverket instämmer i alla detaljer i övriga slutsatser i rapporten. Naturvårdsverket anser övergripande att rapporten utifrån valda utgångspunkter är bra, välskriven och utgör ett viktigt underlag till hur styrningen på det svenska klimatområdet kan stärkas.

Naturvårdsverket anser precis som Konjunkturinstitutet att det finns skäl att genomföra ytterligare utredningsarbete och strategiutveckling i den svenska klimatpolitiken i ljuset av de uppdaterade målen och lagstiftningarna på EU-nivå. Mot bakgrund av Parisavtalets skrivningar om ökad ambition önskar vi här framför att utgångspunkten för en sådan översyn bör vara att Sverige ska fortsätta bidra till att ambitionsnivån inom EU ska kunna höjas.

Naturvårdsverket instämmer också i att kostnadseffektivitet är en grundläggande princip för klimatpolitiken. Men den är inte överordnad andra principer. Kostnadseffektivitet kan komma i konflikt med andra värden, som en rättvis omställning, genomförbarhet eller verkningfullhet av klimatpolitiken. Rapporten tar på vissa ställen upp sådana konflikter men ger liten vägledning i hur sådana ska eller kan hanteras. Naturvårdsverket vill betona vikten av en allsidig styrmedelsanalys för att på bästa möjliga sätt nå klimatmålen

Naturvårdsverket vill också framhålla att den nationella miljö- och klimatpolitiken har flera syften och sidonyttor. Främja teknikutveckling, försörjningstrygghet för både energi och livsmedel och att uppnå Sveriges åtagande enligt luftkvalitetsdirektivet är några exempel. Analysen hade förbättrats av att dessa olika syften och sidonyttor inkluderats tydligare. Rapporten är även inriktad på effekter utvärderade mot 2030. Omställningen är dock långsiktig och många av de styrmedel och åtgärder som vidtas idag kan ha större betydelse för de mer långsiktiga målen än gentemot 2030. Rapporten hade tjänat på en tydligare analys av dessa skillnader i tidsperspektiv och mot vilka mål styrningen kan och bör utvärderas.

Slutsatser om ansvarsfördelningsförordningen, ESR

Konjunkturinstitutet lyfter på flera ställen i rapporten möjligheten att använda handel med utsläppsutrymme inom ESR. Konjunkturinstitutet påtalar också att det finns en osäkerhet kring kostnaden för sådana krediter. Man använder i sina modellkörningar en kostnad på 2000 SEK per ESR-kredit. Naturvårdsverket delar bedömningen av att det finns stora osäkerheter kring utbudet och resulterande kostnader för ESR-krediter och önskar därför betona vikten av att ytterligare förstå hur en sådan handel kommer att fungera innan en eventuell strategi som bygger på att utnyttja denna möjlighet utformas i sina detaljer.

Naturvårdsverket håller med Konjunkturinstitutet om att de nya svenska åtagandena inom ESR är nära nog likvärdiga med de nationella målen för ESR till 2030, inklusive s.k. kompletterande åtgärder. Naturvårdsverket vill dock påpeka att ESR-åtagandena är utformade som årliga utsläppsutrymmen fram till 2030. På så sätt innebär de nya ESR-åtagandena en ambitionshöjning eftersom Sveriges utsläppsbana fram till 2030 nu lyder under striktare restriktioner jämfört med det tidigare ansvarsfördelningsbeslutet. Det är alltså inte bara för att uppnå ESR-betinget 2030 som strategier behöver tas fram utan även för hur det samlade utsläppsutrymmet 2021- 2030 inte ska överskridas.

Slutsatser om LULUCF

Naturvårdsverket instämmer i behovet av att stärka styrningen inom LULUCF-sektorn för att uppnå Sveriges nya åtagande. Att utforma en effektiv och verkningsfull styrning i sektorn kommer att vara utmanande och Naturvårdsverket vill betona och komplettera några osäkerheter och risker som delvis tas upp i rapporten.

Naturvårdsverket vill lyfta att de senaste årens rapportering av medlemsländers förändringar i upptag samt utsläpp från skog och mark indikerar att trenden i flera länder nu är att kolsänkan minskar. Flera länder kan få svårigheter att nå sina nya åtaganden. Utvecklingen beror bland annat på skogsskador, som delvis uppstått på grund av redan pågående klimatförändringar vilket ytterligare kan försämra förutsättningarna för att bevara kollagret i skog och mark. Därmed blir permanensen i åtgärder för att öka sänkan mer osäker och utvecklingen av den totala kolsänkan mer svåröversäglig. Även om förstärkta kolsänkor i skogen är en nödvändig och önskvärd utveckling är dessa sålunda inte nödvändigtvis att bedöma som billiga och robusta åtgärder.

På grund av ovan nämnda faktorer och utformningen av överföringsmekanismerna finns det en risk att utbudet av LULUCF-överskott kommer att vara mindre än vad Kommissionen antagit i den konsekvensanalys Konjunkturinstitutet hänvisar till, och att priserna kan bli högre eller utbudet otillräckligt för Sverige att nå sina mål. Några av osäkerheterna inom LULUCF-sektorn nämns i rapporten, men Naturvårdsverket vill betona att en strategi där man förlitar sig på överskott inom LULUCF-sektorn från andra länder kan vara förknippade med större risker än vad som tas upp av Konjunkturinstitutet i rapporten.

Naturvårdsverket ser positivt på att fortsatt analysera ersättning till markägare för deras kolsänka som ett sätt att öka incitamenten till ökat upptag, men vill också framföra att det finns betydande transaktionskostnader förknippade med en sådan ersättning. Dessa uppstår bland annat på grund av mätsvårigheter och svårigheter att följa upp utvecklingen på beståndsnivå och för individuella markägare. Det finns alltså potentiellt betydande administrativa svårigheter med ett sådant system som bör analyseras vidare.

Det saknas även en diskussion om potentiella målkonflikter och synergier med andra viktiga miljömål vilka är starkt sammankopplade med utvecklingen av LULUCF-sektorn, såsom biologisk mångfald.