



TOMMA BALLONGER

En granskning av
regeringens klimat- och energipaket

Den 11 mars 2009 presenterade regeringen sitt förslag till utformning av Sveriges nya klimat- och energipolitik vid en presskonferens och i en PM¹. Enligt dessa ska de kommande klimat- och energipropositionerna innehålla ett antal mål för klimat- och energipolitiken samt ange hur målen ska nås. Miljöpartiet granskar och kommenterar här regeringens förslag.

40 procents minskning av utsläppen till 2020

Ett av regeringens mål är att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser med 40 procent till 2020 jämfört med 1990 års nivåer. Målet uttrycks även som att utsläppen ska minska med 20 miljoner ton inom samma tidsramar.

Även om den senaste forskningen visar att detta är ett för lågt satt mål, ligger det i linje med beräkningar från FN:s klimatpanel, IPCC, som visar att utsläppen från utvecklade länder bör minska med 25-40 procent för att temperaturförändringen inte ska överstiga två grader.² Rika länder bör ligga i den övre delen av det intervallet, i synnerhet rika länder med goda förutsättningar till snabb omställning, som Sverige.

I verkligheten kommer utsläppen i Sverige inte att minska alls så mycket som regeringens mål anger. För det första gäller regeringens mål bara den så kallade icke handlande sektorn³, som står för cirka 70 procent av Sveriges utsläpp. Den handlande sektorn, det vill säga de energiintensiva industrier och kraftbolag som omfattas av EU:s handel med utsläppsrätter, ligger utanför målet och berörs inte av regeringens politik. Dessutom ligger alla utrikes transporter (främst flyg och fartyg) utanför målet.

Alla prognoser tyder på att utsläppen från industrin kommer att öka fram till 2020. Denna ökning kommer att äta upp en del av den minskning som åstadkoms i den icke handlande sektorn. Även utrikes transporter ökar.⁴

För det andra kommer en del av målet att nås genom att regeringen köper sig fri. Dels investerar regeringen kraftigt i tveksamma projekt i utvecklingsländer och dels investerar man i projekt i andra EU-länder där det anses billigare att minska utsläppen.

En tredjedel av minskningen mellan år 1990 och 2020 vill regeringen uppfylla genom satsningar utomlands. Utsläppen i Sverige ska bara minska med 27 procent – och då bara i den icke handlande sektorn.

¹ Klimat- och energipolitik för en hållbar framtid, Regeringskansliet, 2009-03-11

² <http://www.euractiv.com/en/climate-change/un-climate-conference-eyes-25-40-emission-cuts-2020/article-166408>

³ Inom EU skiljer man mellan de samhällssektorer som handlar med utsläppsrätter – den handlande sektorn, och de sektorer som inte ingår i handelssystemet. Den icke handlande sektorn omfattar egentligen alla utsläpp utom från den tunga industrin, energiproduktion och liknande. På sikt ska även flyget ingå i utsläppshandeln.

⁴ Baserat på Sveriges rapportering till FN:s klimatkonvention, prognos 2020 från Energimyndigheten samt Naturvårdsverkets kontrollstation 2008.

I princip får bara en del av utsläppsminskningarna göras genom investeringar i utvecklingsländer, men eftersom Sverige hittills inte har använt möjligheten skapas ett stort utrymme för den nuvarande regeringen att göra det. Därför kommer 2/3 av de nya minskningar som regeringen förslår att ske utomlands.

Enligt regeringen ska minskningen ske på följande sätt:

Tabell 1: Beräknad minskning av utsläpp 1990-2020 (icke handlande sektor)

Avräkning	Miljoner ton
Redan uppnådda minskningar mellan 1990 och 2020	4
Minskningar fram till 2020 på grund av tidigare beslut	5
Genomförande av EU:s klimat- och energipaket ⁵	2
Investeringar i andra EU-länder	2,7
Investeringar i utvecklingsländer (CDM)	4
Nya åtgärder i Sverige (skatter och andra ekonomiska styrmedel)	2
Övriga åtgärder ⁶	0,3
Total	20

Miljöpartiet anser att utsläppen *i Sverige* ska minska med minst 40 procent till 2020. Målet gäller den icke handlande sektorn, och åtgärderna för att nå målet ska genomföras fullt ut inom landet. Utöver detta måste även åtgärder vidtas för att minska utsläppen från den handlande sektorn eftersom Sverige ska vara en föregångare på klimatområdet i Europa, även inom denna sektor. Dessutom bör Sverige bidra till kraftiga utsläppsminskningar i andra länder, främst utvecklingsländer.

50 procent förnybar energi

Målet i propositionen är att hälften av Sveriges energi ska komma från förnybara energikällor. Idag är andelen drygt 40 procent, främst från vattenkraft och bioenergi.

Målet ska ses mot bakgrund av att EU kräver att Sveriges andel ska vara minst 49 procent och att prognoser⁷ visar att andelen kommer att uppgå till 48 procent genom politiska beslut

⁵ Minskningen sker främst på grund av att EU inför minimikrav på personbilarnas utsläpp fr.o.m. 2012, ökad inblandningen av förnybara drivmedel i bensin och diesel enligt förnybarhetsdirektivet (del av klimat- och energipaketet) samt kommande krav inom EU på lätta lastbilar.

⁶ Avser minskade utsläpp från deponier och jordbruk, sparsam körning och klimatsmartare kommunal planering. Siffran har också angivits vara 0,5 miljoner ton.

⁷ Långsiktsprognoz 2008, ER 2009:14, Energimyndigheten

som redan har tagits. Om oljepriset stiger över 120 USD per fat⁸ kommer andelen att öka till 50 procent eller mer utan fler politiska åtgärder.

Regeringen föreslår en utbyggnad av vindkraften med 25 terawattimmar (TWh) till 2020 jämfört med 2002 års nivå och vissa regelförändringar för uppförande av vindkraftverk. Inga fler konkreta åtgärder föreslås, men man nämner att biogas bör få en viktig roll, att Landsbygdsprogrammet bör utnyttjas och att jord- och skogsbruk är viktiga näringar för produktion av förnybara bränslen.

Miljöpartiet anser att andelen förnybar energi bör vara minst 60 procent till år 2020.

20 procent effektivare energianvändning

Målet är att användningen av energi ska effektiviseras med 20 procent till år 2020 jämfört med 2008. Enligt regeringens förslag ska detta tolkas som att användningen av energi per BNP-enhet ska minska. Alltså: den energi som går åt för att producera en krona i BNP ska vara 20 procent lägre år 2020 jämfört med idag.

I verkligheten är detta långt ifrån radikalt. Utvecklingen visar att en sådan effektivisering redan sker, eller i alla fall nästan. Varje år minskar den mängd energi som behövs för att skapa en krona BNP i Sverige med mellan 1,5 och 2 procent. Mellan år 2008 och 2020 är alltså den naturliga eller spontana effektiviseringen cirka 20 procent.

I EU:s klimat- och energipaket finns ett liknande mål: energianvändningen ska effektiviseras med 20 procent fram till 2020. Men EU utgår från en prognos som redan innehåller den naturliga effektiviseringen. EU:s mål är alltså mer långtgående än Sveriges eftersom det anger en effektivisering med 20 procent utöver den spontana.

Miljöpartiet anser att det viktiga är att fokusera på en minskning av energianvändningen, inte bara att den ska bli mer effektiv. Ett led i detta är dock att effektivisera och MP anser att energianvändningen bör effektiviseras med 25 procent jämfört med prognoser som redan inkluderar naturlig effektivisering.

10 procent förnybar energi i transportsektorn

Regeringen anser att tio procent av energin som används till transporter ska komma från förnybar energi. Målet gäller endast inrikes resor. Målet är detsamma som EU:s beslut i Klimat- och energipaketet. Enligt Energimyndighetens senaste långsiktsprogno⁹ kommer andelen förnybar energi i transportsektorn att uppgå till 11,2 procent år 2020 till följd av tidigare politiska beslut. Med ett högre oljepris kommer andelen att öka.

⁸ Prognosen som anger att andelen förnybar energi kommer att uppgå till 48 procent förutsätter ett oljepris på 90 USD per fat i löpande priser, om oljepriset stiger till 120 USD i löpande priser under åren 2010-2030 kommer andelen att uppgå till 50 procent eller mer utan fler åtgärder.

⁹ Långsiktsprogno 2008, ER 2009:14, Energimyndigheten

Viktigast för att nå målet är EU:s Klimat- och energipaket som ställer ökade krav på bilarnas utsläpp och ger möjlighet till ökad inblandning av förnybara drivmedel i bensin och diesel. Utöver EU-besluten föreslås en rad ospecificerade åtgärder: regeringen vill "*analysera möjligheten*" att införa en kvotplikt för förnybara bränslen, "*satsa på biogas*" och andra generationens förnybara drivmedel, "*ta fram ett kunskapsunderlag*" om marknaden för elbilar och laddhybrider samt "*verka för ökad konsumentinformation*" inom EU.

Miljöpartiet anser att EU:s mål är rimligt men bör kompletteras med omfattande satsningar på omställning till ett mer energieffektivt och klimatsnålt transportsystem, i huvudsak genom satsningar på järnväg, sjöfart, lokal och regional kollektivtrafik, smartare samhällsplanering.

Fossiloberoende bilflotta år 2030

Ett delmål under det övergripande målet "tio procent förnybar energi i transportsektorn" är att den svenska bilflottan år 2030 "*bör*" vara "*oberoende av fossila bränslen*". Hur "*oberoende*" ska tolkas är oklart. En tolkning är att inga bilar då ska vara helt beroende av fossila bränslen. I princip är detta redan uppfyllt eftersom all bensin idag innehåller en mindre del etanol och att alla dieslbilar kan köras på biodrivmedel, även om många tillverkare avråder från det. Andelen elbilar och fossildrivna bilar som får en del av sin energi från elmotorer, laddhybrider, ökar också snabbt. Även om regeringen menar att alla bilar ska kunna köras på förnybara bränslen betyder det inte att de gör det. Många av de bilar som tillverkas kan redan idag köras på både fossila och förnybara bränslen, exempelvis kan alla dieslbilar köras på raps (FAME).

Miljöpartiet anser att målets formulering gör det irrelevant. Istället fokuserar MP på att öka andelen förnybar energi och att minska användningen av energi i transportsektorn.

År 2050 ska Sveriges nettoutsläpp av växthusgaser vara noll

Målet preciseras inte närmare men "*nettoutsläpp*" ska inte tolkas som "*utsläpp*". Vad regeringen avser är oklart men antagligen tänker man sig fortsatta utsläpp som avräknas mot så kallade sänkor – d.v.s. den koldioxid som växande skog anses lagra - samt lagring av koldioxid från industrier under mark.

Miljöpartiet anser att utsläppen ska minska med minst 90 procent till år 2050. Lagring i sänkor ingår inte men om dessa skulle räknas in måste målet höjas så att nettot blir negativt. Lagring av koldioxid under mark ingår inte eftersom det är en osäker teknik.

Nya reaktorer

Regeringen anser att kärnkraft kommer att vara en viktig del av den svenska energiproduktionen i framtiden. Man anser att nya reaktorer behöver byggas när de gamla

faller för åldersstrecket. Därför föreslår man att avvecklingslagen ska avskaffas och vill tillsätta en utredning om hur en ny lagstiftning kan se ut.

Miljöpartiet anser att kärnkraften ska avvecklas. Kärnkraften behövs inte heller för den svenska energiförsörjningen.

De senaste decennierna har användningen av el ökat mycket långsamt i Sverige, trots en ständig tillväxt i ekonomin och i produktionen av el. Mellan 2007 och 2008 minskade till och med elanvändningen med två procent på ett år. I Sverige produceras redan idag mer el än vad som används, och enligt Energimyndighetens senaste långtidsprognos kommer överskottet bara att växa. Elanvändningen de kommande tjugo åren förväntas vara i stort sett oförändrad samtidigt som produktionen av förnybar el ökar kraftigt. Redan 2010 kommer överskottet att uppgå till över nio TWh per år, tillräckligt mycket el för att försörja två städer av Göteborgs storlek och lika mycket som en större svensk kärnkraftsreaktor.

Enligt prognosen kommer överskottet av el sedan att fortsätta växa. År 2030 antas det uppgå till 25 TWh bara genom de politiska åtgärder som redan har beslutats. Utöver detta finns möjlighet att bygga ut vindkraften med minst 30 TWh per år¹⁰ istället för de sju TWh som ingår i prognosen. Dessutom finns praktisk potential att öka produktionen av el med ytterligare tolv TWh i nya kraftvärmeverk och med 24 TWh per år i industriellt mottryck¹¹. Produktionen av förnybar energi kan därmed öka med minst 66 TWh per år utöver prognosen, eller lika mycket som hela den svenska kärnkraftsparken levererar.

Dessutom kan användningen av el minska kraftigt genom att påskynda effektiviteten i användningen. Till år 2025 är det möjligt att minska elanvändningen med i storleksordningen 35-40 TWh, till 115-120 TWh per år.¹²

I hushåll och den kommersiella sektorn kan användningen minskas med tio TWh/år – Sverige har väsentligt högre elanvändning i den kommersiella sektorn än något annat nordiskt land (eller annat OECD-land). Belysningsbranschen bedömer till exempel att bara inom belysning för kontor, service, bostad och industri kan användningen minska med sex TWh per år utan försämrade belysningskvalitet.¹³

Inom den svenska industrin används cirka 30 TWh el till så kallade stödprocesser, det vill säga kraft och klimathållning. Flera undersökningar och projekt under ledning av professor Björn Karlsson vid Linköpings universitet har visat att användningen kan minska med 50-75 procent. En försiktig bedömning visar att minst tio TWh el kan sparas genom åtgärder inom detta område.

¹⁰ Nytt planeringsmål för vindkraft, ER 2007:45, Energimyndigheten 2007

¹¹ T.ex Kjell Aleklett, Svensk fjärrvärme 2005; Förnybara resurser i Sverige, Sten Åfelt, Energimyndigheten, Norges Energidagar 2005

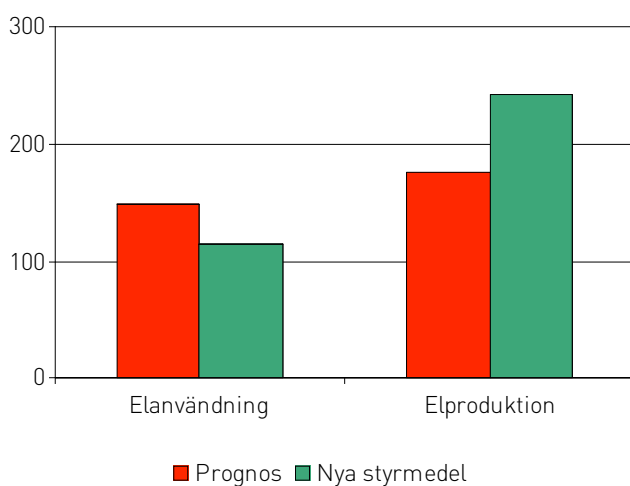
¹² Sveriges långsiktiga energiförsörjning, Hans Nilsson 2008

¹³ Upplys Sverige! Rapport om landets övergång till energisnål belysning, Belysningsbranschen

Nästan 25 TWh el används till uppvärmning vilket till stor del kan ersättas med antingen bibränslen eller värmepumpar. Cirka 15-20 TWh el kan sparas per år genom att ersätta elen med andra uppvärmningsformer.¹⁴

Sammanfattningsvis visar Energimyndighetens prognoser på ett kraftigt överskott av el redan med de politiska beslut som redan finns. Men med nya styrmedel är det möjligt att till år 2030 både minska användningen av el i Sverige med 35-40 TWh per år, och att ytterligare öka produktionen av förnybar el med 66 TWh eller mer.

Diagram 1: Elbalans TWh/år prognos och möjligt till år 2030



Sverige har mycket goda förutsättningar att bli helt självförsörjande på förnybar el. I grunden har vi vattenkraft som står för cirka 40 procent av den el som används. Vår stora tillgång till skog och andra bibränslen samt goda förutsättningar för vindkraft, gör det möjligt att producera stora mängder el med förnybar energiteknik. Vårt kunnande inom energiteknikområdet är också högt.

Med styrmedel som kan införas snabbt, och delvis redan är på gång, kan elanvändningen minska samtidigt som produktionen av hållbar och förnybar el ökar kraftigt till 2030. Ett fullt möjligt scenario är att produktionen av förnybar el år 2025-2030 är betydligt större än användningen av el i Sverige. Detta ger utrymme för att fasa ut användningen av fossila bränslen för elproduktion och att avveckla kärnkraften.

Miljöpartiet anser att det är fullt möjligt för Sverige att före 2030 ha en elproduktion som är helt baserad på förnybara energikällor och ett överskott i storleksordningen 40-50 TWh per år. Denna el kan exporteras till andra länder inom Europa som har sämre förutsättningar än

¹⁴ Sveriges långsiktiga energiförsörjning, Hans Nilsson 2008

Sverige att ställa om till ett hållbart energisystem, i syfte att minska utsläppen av klimatgaser inom EU.

Tomma ballonger

Regeringen anser att de förslag man presenterar sammantaget gör den svenska energi- och klimatpolitiken till den mest ambitiösa som något land i Europa presenterat. Uttalandet är naturligtvis en tolkning.

Faktum är att Sverige länge har legat i framkant och varit världsledande inom klimatpolitiken – det är inget nytt. Svenskarnas utsläpp per person har varit bland de lägsta i OECD i många år. Sverige befinner sig i ett mycket gott läge genom den långsiktiga politik som har drivits hittills, men även utifrån de goda förutsättningar vi har att bygga ut förnybar energi och effektivisera.

Som framgår ovan ökar andelen förnybar energi snabbt på grund av tidigare beslut, utsläppen av växthusgaser har minskat och fortsätter att minska i den icke handlande sektorn, andelen förnybar energi i transportsektorn ökar, energi används allt mer effektivt (i förhållande till BNP) osv. De politiska beslut som redan har tagits av tidigare regeringar leder till att Sverige uppfyller alla EU:s krav till år 2020.

I det avseendet stämmer det att Sverige fortfarande ligger i framkant. Men i detta goda läge är det vårt ansvar att höja ribban ytterligare, att sätta mål som ligger över EU:s beslut. De förslag som regeringen nu kommer med tillför mycket litet och är i sig oerhört svaga, de drar ned den svenska ambitionsnivån.

Man kan jämföra med den tidigare regeringen som inom ramen för Kyotoprotokollet fick ett beting inom EU som tillät oss att öka utsläppen med fyra procent. Regeringen beslutade därefter med stöd av miljöpartiet och vänsterpartiet att anta ett nationellt mål om att istället minska utsläppen med fyra procent. Man vidtog sedan åtgärder som gjorde att vi fram till 2006 hade minskat utsläppen med nära tio procent, alltså mer än dubbelt så ambitiöst som det egna målet. På samma sätt skulle den nuvarande regeringen kunna hantera EU:s krav, som en golvnivå som man kan ta avstamp ifrån, men istället väljer man att lägga sig mycket nära kraven och inte ha en högre nationell ambitionsnivå.

I sak föreslår regeringen nya åtgärder som syftar till att minska utsläppen med nio miljoner ton fram till 2020. Av dessa ska 6,7 miljoner ton – två tredjedelar – minskas genom satsningar i andra länder.

I Sverige ska utsläppen endast minska med ytterligare 2,5 miljoner ton. Industrin (den handlande sektorn), där utsläppen ökar, omfattas inte av regeringens politik utan överlåts helt åt mål och styrmedel inom EU.

Detta är inget annat än ynkligt. Verkligheten ser ut så här: utsläppen i Sverige som helhet behöver minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. Det är en minskning med 28,8 miljoner ton. Hittills har utsläppen minskat med 6,5 miljoner ton, vilket innebär att det som

återstår är en reduktion i Sverige med över 22 miljoner ton till 2020. Om utsläppen från industrin fortsätter att öka kan vi snart vara tillbaka där vi började.

Vad finns då i resten av världen? Än så länge är det bara ett litet antal länder som har några långtgående och tydliga mål som kan jämföras med varandra, men det finns undantag. Danmark har till exempel beslutat att minska utsläppen med 13 miljoner ton mellan 2008 och 2012¹⁵, en klart högre ambition än den svenska regeringens. Dessutom har man antagit mål om minskad energianvändning – inte bara effektivisering; mellan 2006 och 2020 ska energianvändningen i landet minska med fyra procent. Spanien har höga mål och en mycket kraftig utbyggnad av förnybar energi, liksom Tyskland, Storbritannien står i begrepp att anta en klimatlag med höga målsättningar, i USA förbereds förslag om stora minskningar och uppgifter anger att det kan handla om cirka 15 procents minskning från 2005 års nivå till år 2020 – ett ambitiöst mål i ett land där utsläppen ökar kraftigt.

Genom det Klimat- och energipaket som EU antog i december 2008 kommer emellertid alla Europas länder att tvingas till kraftiga åtgärder för att minska utsläppen. Tabell 2 visar vilka utsläppsminskningar EU kräver av olika medlemsländer. För flertalet av dem gäller att målen måste nås genom nya politiska beslut och åtgärder eftersom deras utgångslägen är betydligt sämre än Sveriges, i många av dem ökar utsläppen fortfarande. I praktiken innebär det att ett stort antal europeiska länder de närmaste åren kan väntas införa betydligt mer radikala åtgärder än vad den svenska regeringen nu föreslår.

Tabell 2: Bördor enligt EU:s energi- och klimatpaket, minskning till 2020 jämfört med 2005, icke handlande sektor, procent

Belgien	-15
Danmark	-20
Tyskland	-14
Irland	-20
Spanien	-10
Frankrike	-14
Italien	-13
Luxemburg	-20
Nederländerna	-16
Österrike	-16
Finland	-16
Sverige	-17
Förenade kungariket	-16

¹⁵ <http://www.nordicenergysolutions.org/performance-policy/denmark/denmarks-goals-for-reduction-of-greenhouse-gas-emissions>