

Miljö- och energidepartementet
Att: Ina Müller Engelbrektsson
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se
ina.muller.engelbrektsson@regeringskansliet.se.

Ulriksdal 20 februari 2019

Världsnaturfonden WWFs remissvar på Europeiska kommissionens meddelande om en långsiktig klimatstrategi för EU ("En ren jord åt alla - En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi (COM(2018) 773 final))"

Dnr: M2019/00016/KI

Sammanfattning

- Världsnaturfonden WWF välkomnar Europeiska kommissionens (KOM) förslag till långsiktig klimatstrategi för EU och att strategin siktar på nettonollutsläpp. En strategi med hög klimatambition kommer att vara central för att EU ska kunna ta ett globalt ledarskap och få med andra stora utsläppare i ambitionen att nå nettonollutsläpp.
- Vi ser positivt på att KOM tydligt pekar på de möjligheter som en omställning till nollutsläpp medför för EUs hela ekonomi och samhällsutveckling i form av högre tillväxt, fler arbetstillfällen, hälsofördelar och besparingar genom minskad import av fossila bränslen.
- Vi anser att en antagen strategi även kan vara ett första steg att skärpa EUs klimatmål till 2030 (från nuvarande 40 % till minst 65 % utsläppsminskning jämfört med 1990). KOM visar i strategin att 46-47 % minskning till 2030 kan nås med redan beslutade åtgärder.
- Vi välkomnar även att KOM förespråkar en skärpning av EUs nuvarande klimatmål till 2050 i form av att EU bör nå nettonollutsläpp 2050.
- Vi anser dock att EU bör ha som mål att nå nettonollutsläpp senast 2040 för att ha ett mål som är mer i linje med Parisavtalets övergripande mål att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 grader.
- Av de två scenarier som kan leda till nettonollutsläpp till 2050 vill WWF lyfta fram scenariot "1.5LIFE" som det som bäst beaktar stort fokus på effektivisering av energi och övriga resurser, cirkulär ekonomi och livsstilsförändringar/mindre koldioxidintensiva konsumtionsval. Även det "nionde scenariot" som bara finns i den bakomliggande analysen ("1.5LIFE-LB") beaktar dessa nödvändiga aspekter.
- Vi anser att KOM i det fortsatta arbetet med strategin bör inkludera flera scenarier som når nettonoll betydligt före 2050. Andra aktörer har analyser och verktyg som visar att det är möjligt att ta fram mer ambitiösa scenarier som når nettonollutsläpp före 2050.
- Vi vill påpeka att förändrade konsumtionsval exempelvis när det gäller kosten kan utvecklas mycket mer och tydligare än vad som gjorts i KOMs strategi och bakomliggande

analys. Potentialen för utsläppsminskningar från förändrade konsumtionsval, exempelvis förändrade dieter i form av minskad köttkonsumtion, bedömer vi som betydligt större än den som KOM lyfter i analysen.

- De konsumtionsbaserade utsläppen behöver lyftas in i strategin och den bakomliggande analysen så att dessa blir en integrerad del i EUs klimatpolitik och så att mål och styrmedel för dessa utsläpp på sikt kan tas fram.
- Energieffektivisering är centralt för att nå ett 100 procent förnybart och hållbart energisystem inom EU och WWF välkomnar därför att strategin tydliggör att "effektivitet först" är en central princip som ska tillämpas på allt beslutsfattande, planering och investeringar i energisektorn. Detta så att vi inte bygger ut mer produktions-, lagrings- och överföringskapacitet än nödvändigt. Hela den energieffektiviseringspotential som KOM bedömt finnas tillgänglig (50 % minskad energianvändning 2050 jämfört med 2005) bör därför finnas med i den slutgiltiga strategin.
- Vi ser positivt på att strategin förutsätter en kraftig ökning av förnybar energi under alla scenarier, men noterar att den inte inkluderar en övergång till ett 100% förnybart energisystem. Ett hållbart och 100% förnybart energisystem inom EU bör finnas med som en grundförutsättning i strategin.
- Det är bra att KOM i alla scenarier fokuserar på en utökad elektrifiering av transportsektorn i kombination med varierande satsningar på ett mer transportsnålt samhälle. Ambitionen för transportsektorn generellt, och i synnerhet för dessa två parametrar, måste dock höjas i den slutgiltiga strategin så att satsningarna blir större, snabbare och startar före 2030.
- Vi välkomnar att strategin tydliggör att omställningen kräver en snabbare innovationstakt för teknik inom alla sektorer. EU behöver därför kraftigt öka sin satsning på att skala upp och exportera befintliga och nya innovationer som har storskalig klimatnytta. Här måste den tunga industrin både ges stöd och omfattas av krav för att ta den ska tillvara möjligheterna med omställningen.
- Det är viktigt att i strategin tydliggöra principen om att det alltid måste säkerställas att åtgärder för att öka kolsänkan inom markanvändningssektorn och/eller ökad produktion av biomassa inte påverkar andra miljöaspekter, som exempelvis biologisk mångfald, och ekosystemtjänster negativt. De åtgärder som ökar kolsänkan och samtidigt ökar förutsättningarna för biologisk mångfald bör prioriteras i strategin.

Synpunkter på övergripande förslag och bedömningar

WWF lämnar härmed både synpunkter på övergripande mål samt även de principer, alternativa scenarier och de bakomliggande analyserna som kommissionens meddelande¹ grundas på.

Övergripande klimatpolitisk målsättning

Världsnaturfonden WWF välkomnar Europeiska kommissionens (KOMs) förslag till långsiktig klimatstrategi för EU och att strategin siktar på nettonollutsläpp. EU är den första av världens stora utsläppare som föreslår en nettonoll strategi. För att vända den globala utsläppskurvan behöver EU ta ett globalt ledarskap och få med andra stora utsläppare i ambitionen att nå nettonollutsläpp. En antagen långsiktig strategi med hög klimatambition kommer att vara central för att EU ska kunna ta ett sådant ledarskap, bland annat i de internationella klimatförhandlingarna. Även det faktum att EU är tidigt ute i processen med att förbereda en långsiktig strategi inom ramen för Parisavtalets krav, samt att arbetet är förhållandevis utförligt och transparent vad gäller analyser och måluppfyllnad, kan påverka andra länder och deras långsiktiga planer i rätt riktning.

En antagen strategi med hög ambition kan också vara ett första steg att skärpa EUs otillräckliga klimatmål till 2030 från nuvarande 40 % utsläppsminskning till minst 65 % utsläppsminskning (jämfört med 1990). KOM påpekar att när den nu antagna EU-lagstiftningen inom klimat-, energi- och transportområdet genomförs fullt ut beräknas utsläppsminskningen bli cirka 45 % år 2030. EU behöver komma in med en uppdaterad och mer ambitiös klimatplan (så kallad NDC/”National Determined Contribution”) under Parisavtalet senast 2022 och behöver därför uppdatera sitt mål till 2030 i god tid före detta. EUs nuvarande klimatplan/NDC bygger på det mål till 2030 som togs fram redan 2014, dvs ett år före Parisavtalet förhandlades fram. Ska EU trovärdigt kunna driva på andra länder att senast 2022 höja ambitionen i sina NDC/klimatplaner till 2030, måste EU kunna föregå med gott exempel och göra detsamma.

WWF välkomnar även att KOM förespråkar en skärpning av EUs klimatmål till 2050. En skärpning från nuvarande mål (80–95% utsläppsminskning jämfört med 1990) till att EU bör nå nettonollutsläpp 2050. Vi anser dock att EU bör ha som mål att nå nettonollutsläpp senast 2040 för att ha ett mål som är mer i linje med Parisavtalets övergripande mål. FNs klimatpanels (IPPCs) senaste specialrapport om 1,5 grader visar att världen som helhet behöver halvera utsläppen till 2030 och sedan nå nollutsläpp 2050 om vi ska klara att begränsa den globala

¹ <https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050>

uppvärmningen till max 1,5 grader. EU, som tillhör den rikare och mer utvecklade delen av världen samt som har goda förutsättningar till omställning, bör naturligtvis ha en tuffare målsättning än världsgenomsnittet och nå nettonollutsläpp långt före 2050. Vi anser därför att den föreslagna målnivån till 2050 om att nå nettonollutsläpp bör ses som ett golv för ambitionen och inte som ett tak i den fortsatta diskussionen om strategin. Ju tidigare EU och resten av världen når nettonollutsläpp desto mindre blir behovet av stora negativa emissioner efter 2050 (något som det dessutom i dagsläget är oklart om det kommer finnas en fungerande teknik för).

WWF välkomnar även att KOM så tydligt pekar på de möjligheter som en omställning till nollutsläpp medför för EUs hela ekonomi och samhällsutveckling. En omställning kommer att bidra med många mervärden utöver klimatnytta, såsom högre tillväxt, fler arbetstillfällen, besparingar på hundratals miljarder årligen i hälsofördelar och besparingar på tusentals miljarder i undvikna fossilbränsle importen.

Synpunkter på principer, alternativa scenarier och bakomliggande analyser

Long Term Strategy Options								
	Electrification (ELEC)	Hydrogen (H2)	Power-to-X (P2X)	Energy Efficiency (EE)	Circular Economy (CIRC)	Combination (COMBO)	1.5°C Technical (1.5TECH)	1.5°C Sustainable Lifestyles (1.5LIFE)
Main Drivers	Electrification in all sectors	Hydrogen in industry, transport and buildings	E-fuels in industry, transport and buildings	Pursuing deep energy efficiency in all sectors	Increased resource and material efficiency	Cost-efficient combination of options from 2°C scenarios	Based on COMBO with more BECCS, CCS	Based on COMBO and CIRC with lifestyle changes
GHG target in 2050	-80% GHG (excluding sinks) ["well below 2°C" ambition]					-90% GHG (incl. sinks)	-100% GHG (incl. sinks) ["1.5°C" ambition]	
Major Common Assumptions	<ul style="list-style-type: none"> Higher energy efficiency post 2030 Deployment of sustainable, advanced biofuels Moderate circular economy measures Digitilisation 				<ul style="list-style-type: none"> Market coordination for infrastructure deployment BECCS present only post-2050 in 2°C scenarios Significant learning by doing for low carbon technologies Significant improvements in the efficiency of the transport system. 			
Power sector	Power is nearly decarbonised by 2050. Strong penetration of RES facilitated by system optimization (demand-side response, storage, interconnections, role of prosumers). Nuclear still plays a role in the power sector and CCS deployment faces limitations.							
Industry	Electrification of processes	Use of H2 in targeted applications	Use of e-gas in targeted applications	Reducing energy demand via Energy Efficiency	Higher recycling rates, material substitution, circular measures	Combination of most Cost-efficient options from "well below 2°C" scenarios with targeted application (excluding CIRC)	COMBO but stronger	CIRC+COMBO but stronger
Buildings	Increased deployment of heat pumps	Deployment of H2 for heating	Deployment of e-gas for heating	Increased renovation rates and depth	Sustainable buildings			CIRC+COMBO but stronger
Transport sector	Faster electrification for all transport modes	H2 deployment for HDVs and some for LDVs	E-fuels deployment for all modes	Increased modal shift	Mobility as a service			<ul style="list-style-type: none"> CIRC+COMBO but stronger Alternatives to air travel
Other Drivers		H2 in gas distribution grid	E-gas in gas distribution grid				Limited enhancement natural sink	<ul style="list-style-type: none"> Dietary changes Enhancement natural sink

Bild 1: Överblick över de åtta scenarier som presenteras i KOMs meddelande

De alternativa scenarier som lägger störst fokus på effektivisering av energi och övriga resurser, cirkulär ekonomi och livsstilsförändringar/mindre koldioxidintensiva konsumtionsval bör ligga

till grund för den långsiktiga klimatstrategi som till slut ska beslutas. Av de två scenarier ("1.5LIFE" och "1.5TECH") som kan leda till nettonollutsläpp till 2050 vill WWF lyfta fram scenariot "1.5LIFE" som det enda som beaktar ovanstående och därför klart är att föredra ur ett miljömässigt, socialt och kostnadsmässigt perspektiv. "1.5LIFE" använder dessutom en förstärkning av de naturliga kolsänkorna till skillnad från "1.5TECH" som litar på orealistiskt höga nivåer av bio-CCS ("Bioenergy Carbon Capture and Storage") och CCS ("Carbon Capture and Storage"). Enligt KOMs bedömning är också investeringskostnaden för att nå nettonollutsläpp betydligt lägre för "1.5LIFE" än för "1.5TECH", vilket gör att "1.5LIFE" är att föredra även ur detta perspektiv.

Ett nionde scenario, "1.5LIFE-LB", som också når nettonollutsläpp till 2050 finns med i den bakomliggande analysen men inte strategin. "1.5LIFE-LB" är en variant av scenario "1.5LIFE", men begränsar ökningen av efterfrågan på biomassa genom att lägga större vikt vid alternativa teknikalternativ. Vi bedömer att även detta scenario kan vara värt att ta med i det fortsatta arbetet.

European Climate Foundation² har genomfört detaljerade analyser³ om vad som skulle vara möjligt att åstadkomma i respektive sektor och har funnit att nettonollutsläpp till 2050 är högst genomförbart och att 75 % av utsläppsminskningen skulle kunna nås bara genom att skala upp teknik som redan finns på marknaden. Det webbaserade scenarieverktyget som experterna på European Climate Foundation tagit fram visar dessutom att det är möjligt att ta fram mer ambitiösa scenarier som når nettonollutsläpp redan kring 2040. I det fortsatta arbetet med strategin bör därför KOM inkludera flera scenarier som når nettonoll betydligt före 2050.

Det konsumtionsbaserade perspektivet behöver bli en integrerad del av EUs klimatpolitik. I nuvarande strategi och den bakomliggande analysen finns väldigt lite om de konsumtionsbaserade utsläppen (dvs utsläpp från konsumtion som bidrar till utsläpp inom och även utanför EU), både när det gäller produkter och när det gäller livsmedel. EU bör lägga mer fokus på att utveckla statistik och uppföljning av utsläpp kopplade till konsumtion, samtidigt som man utreder möjliga målformuleringar och kompletterande styrmedel. I det fortsatta arbetet med strategin bör det konsumtionsbaserade perspektivet stärkas väsentligt.

Det nämns nästan ingenting om konsumtionsval och dieter i strategin trots att dessa aspekter lyfts fram som viktiga i den bakomliggande analysen, exempelvis när det gäller utsläppen i

² <https://europeanclimate.org/>

³ <https://europeanclimate.org/a-net-zero-emissions-european-society-by-2050-is-within-reach-but-getting-there-starts-today/>

transport- respektive jordbrukssektorn. Även om dessa områden bedöms som politiskt känsliga av KOM måste de lyftas i strategin. Dessutom finns det tydliga mervärden, exempelvis hälsoaspekter, med ändrade konsumtionsval som innebär mindre transporter och mindre köttkonsumtion. Förändrade konsumtionsval när det gäller kosten (dvs dieter) kan utvecklas mycket mer och tydligare än vad som gjorts i KOMs bakomliggande analys. Potentialen för utsläppsminskningar från förändrade dieter är väsentligt större än den som KOM lyfter i analysen. I det fortsatta arbetet bör därför KOM utveckla denna del och dessutom se hur en mer klimat- och miljöinriktad jordbrukspolitik inom EU (minskat stöd till pelare 1 och ökat stöd till pelare 2) kan bidra med utökad potential för utsläppsminskningar och biologisk mångfald. FNs klimatpanel (IPCC) är väldigt tydliga i sin senaste rapport om att det behövs stora livsstilsförändringar, såsom förändringar av dieter vilka både minskar behov av landarealer för köttproduktion och energianvändning, om vi ska kunna begränsa uppvärmningen till 1,5 grader.

Energieffektivisering är centralt för att nå ett 100 procent förnybart och hållbart energisystem inom EU. WWF välkomnar därför att strategin tydliggör att "effektivitet först" är en central princip som ska tillämpas på allt beslutsfattande, planering och investeringar i energisektorn. Precis som KOM anser vi att effektivisering alltid bör vara den första åtgärden som genomförs, bland annat så att vi inte bygger ut mer produktions-, lagrings- och överföringskapacitet än nödvändigt. Potentialen för en samhällsekonomiskt lönsam energieffektivisering är stor. Hela den energieffektiviseringspotential som KOM bedömt finnas tillgänglig (cirka 50 % minskad energianvändning 2050 jämfört med 2005 i scenarierna "EE" och "CIRC") bör därför finnas med i den slutgiltiga strategin som en lägsta ambitionsnivå. The Coalition for Energy Savings⁴ har pågående samarbete med forskningsinstitut för att göra en uppskattning av effektiviseringspotentialen till 2050 och preliminära resultat tyder på att EU kan vara mer ambitiöst än KOM föreslår.

Förnybar energi förväntas spela en nyckelroll i alla scenarier. I den remissprocess som KOM genomförde under hösten bedömde intressenterna att omställningen till förnybar energi som den viktigaste faktorn för att nå nettonollutsläpp. Det är bra att KOM lyfter fram att förnybar energi förväntas öka väldigt snabbt från målnivån år 2030 på 32% upp till 67-84% av den slutliga energiförbrukningen år 2050 och att det är vind och sol som levererar den stora delen av det framtida elenergin. Sol- och vindenergin utbyggnad möjliggörs av satsningar på infrastruktur för mer flexibilitet i energisystemet, i form av exempelvis lagring och användarflexibilitet, i kombination med en förväntad fortsatt gynnsam kostnadsutveckling för dessa kraftslag. WWF välkomnar denna tydlig satsning på och ökning av förnybar energi, i

⁴ <http://energycoalition.eu/>

synnerhet sol- och vindkraft, i kombination med åtgärder som gör energisystemet mer flexibelt. Vi skulle dock vilja se en ännu snabbare satsning där målet till 2030 höjs väsentligt vid nästa revidering och en övergång till ett 100% förnybart energisystem finns med i nettonoll-scenarierna. Det är också viktigt att den förnybara energin byggs ut och drivs på ett hållbart sätt. Detta gäller inte minst vattenkraften och bioenergin. En storsatsning på effektivisering och flexibilitet säkrar upp att vi bygger mer produktionskapacitet än nödvändigt. KOM lyfter att det finns en viss potential för småskalig vattenkraft. Vi vill därför lyfta fram att energisystemsnyttan från småskalig vattenkraft är väldigt liten jämfört med den stora negativa påverkan på biologisk mångfald som dessa verk vanligtvis har.

Vad gäller transporter är det tydligt att alla scenarier fokuserar på en relativt snabb elektrifiering av transportsektorn efter 2030, i synnerhet för personbilarna, i kombination med varierande satsningar på ett mer transportsnålt/transporteffektivt samhälle, exempelvis delning av elbilar och elcyklar, bättre stadsplanering och överflyttning av gods från väg till räls och vatten. Det är bra att KOM också tydliggör behovet av att alla transportslag ska betala för alla sina miljöeffekter, vilket innebär att befintliga fossilsubventioner fasas ut och nödvändiga reformer genomförs när det gäller beskattning av exempelvis flygfotogen och andra fossila bränslen. Från resultaten av de olika scenarierna i bakgrundsanalysen är det dock uppenbart att de nuvarande EU-målen till 2030 om utsläppskrav för nya personbilar och tyngre trafik och nyförsäljningsandelen av så kallade noll- och lågutsläppsfordon (ZLEVs⁵) måste höjas väsentligt om EU ska kunna nå nettonollutsläpp före 2050. Redan 2030 måste målet vara att alla (100 %) nya personbilar som säljs i EU är noll- och lågutsläppsfordon. Definitionen behöver sedan skärpas till att bli rena nollutsläppsfordon. Även ambitionen för ett mer transportsnålt/transporteffektivt samhälle måste höjas i scenarierna och åtgärderna måste tidigareläggas, så att den totala efterfrågan på transporter minskas.

Alla scenarier innebär en relativt snabb utfasning av fossila bränslen (åtminstone för olja och kol). Vi välkomnar i det sammanhanget att KOM betonar att omställningen till fossilfritt och nettonoll måste ske på ett sätt som inte lämnar vissa regioner eller sociala grupper efter i utvecklingen, dvs att social rättvisa ska vara en princip som genomsyrar omställningen. Alla delar av samhället bör ges möjlighet att dra nytta av omställningen.

Inom EU behöver vi kraftigt öka satsningen på att skala upp och exportera befintliga och nya innovationer som har storskalig klimatnytta. Vi välkomnar därför att strategin tydliggör att omställningen kräver en snabbare innovationstakt för teknik inom alla sektorer, exempelvis

⁵ ZLEVs eller zero- and low-emission vehicles, dvs elfordon eller fordon som släpper ut mindre än 50g CO₂/km

energi, byggnader, transport, industri och jordbrukssektorn, och att den kan påskyndas av genombrott inom digitalisering, information och kommunikation, artificiell intelligens och bioteknik. Det är därför positivt att KOM lyfter fram behovet av att det tas fram nya system och processer för driva fram, skala upp och sprida innovationer med stor klimatnytta samt att ett sådant arbete sker i samarbete mellan olika sektorer, administrativa beslutsnivåer (dvs kommun, region och stat), regioner och medlemsstater. Ett bra exempel på sådana systeminriktade ansatser är den cirkulära ekonomin där en rad olika avancerade lösningar kommer att utnyttjas och nya affärsmodeller kommer att uppstå.

Det är uppmuntrande att KOM nu seriöst talar om att göra den tunga/resurs- och energiintensiva industrin klimatneutral. Sektorer som stål, cement och kemikalier behöver incitament både i form av stöd och krav för att klara omställningen, detta gäller särskilt de så kallade processrelaterade klimatutsläppen. Den europeiska tillverkningsindustrin är fortfarande konkurrenskraftig men den hotas av både utvecklingsländer och tillväxtekonomier. Europa ligger dock i toppen när det gäller nya viktiga patent för koldioxidsnål energiteknik och ses som en global ledare inom vissa av dessa sektorer. Vi håller med KOM om att ambitionen nu bör vara att detta försprång omsätts i kommersiell framgång. Om vi inte agerar snabbt och samordnat ökar risken för inlåsning i koldioxidintensiva infrastrukturer och så kallade ”strandade tillgångar” som gör den nödvändiga omställningen mer kostsam. Den långsiktiga strategin behöver därför innehålla element som säkerställer att alla industrisektorer vidtar åtgärder och samtidigt ges förutsättningar att ta tillvara de möjligheter som en klimatsmart framtid erbjuder. EUs utsläppshandelssystemets roll för denna aspekt skulle kunna belysas tydligare i strategin.

Det är viktigt att i strategin tydliggöra principen om att det alltid måste säkerställas att åtgärder för att öka kolsänkan inom markanvändningssektorn och/eller ökad produktion av biomassa (exempelvis för bio-CCS) inte påverkar andra miljöaspekter, som exempelvis biologisk mångfald, och ekosystemtjänster negativt. KOM tar i strategin inte vara på de stora synergier som finns mellan minskade klimatutsläpp och ökad biologisk mångfald. Många av de åtgärder vi behöver genomföra för att bevara den biologiska mångfalden, exempelvis återställande av naturliga ekosystem, är också nödvändiga för att hantera klimatutmaningen. De sätt att öka kolsänkan inom markanvändning som samtidigt ökar förutsättningarna för biologisk mångfald bör därför prioriteras i strategin. I den bakomliggande analysen lyfts brukade och utdikade torvmarker ut som en stor utsläppskälla. Återställande av dessa torvmarker skulle väsentligt minska utsläppen och på sikt göra marken till en kolsänka samtidigt som den biologiska mångfalden förstärks. I Sverige sker huvudparten av skogsmarkens årliga kolinlagringen i den skog som avsatts (på formell eller frivillig basis). Skydd av skogsmark i syfte att öka den biologiska mångfalden och andra naturvärden innebär också en ökad och långsiktig kolsänka.

Världsnaturfonden WWF tackar för inbjudan att (via ett remissvar) lämna synpunkter på KOMs förslag till långsiktig klimatstrategi för EU. Vi har gärna en fortsatt dialog med Miljö- och energidepartementet om strategin. Vi själva och andra aktörer har pågående analyser av strategin som kan resultera i nya insikter värda att diskutera framöver.

För Världsnaturfonden WWF

Peter Westman

Biträdande generalsekreterare

Ola Hansén

Senior rådgivare hållbar energi & klimat