

Handläggare
Mugdim Islamovic

kn.remissvar@regeringskansliet.se
johan.gannedahl@regeringskansliet.se.

Yttrande över Kommissionens meddelande om EU:s kommande klimatmål för 2040 (COM (2024) 63) och Kommissionens meddelande om industriell koldioxidförvaltning (COM (2024) 62)

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 28 februari 2024 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande:

Klimat och näringslivsdepartementet har sänt ut två olika meddelanden från Kommissionen för ett gemensamt remissvar. SGU kan se att det finns kopplingar mellan dokumenten, men anser inte att de hör samman i sådan grad att det går att göra ett samlat svar för de båda. Detta gör att myndigheten avger sina svar för respektive meddelande.

Meddelande om Europas klimatmål för 2040 och vägen till klimatneutralitet 2050 – att bygga ett hållbart, rättvist och välmående samhälle, COM(2024) 63 final.

SGU **vill uppmärksamma** att energimarknaden är oförutsägbar och att även prisbilden för metall och mineral förväntas vara instabil.

SGU **vill att det särskilt noteras** att det kommer vara brist på råvaror eller produkter att hämta från återvinning eller återanvändning och att resurser till stor del måste hämtas från primära råvaror.

SGU **anser att** målkonflikter bör lyftas fram tydligare och att det ska tydliggöras att det finns ett kontinuerligt behov av olika typer av avvägningar i klimatarbete.

SGU **instämmer** med att utbyggnad av infrastruktur ska ske med bibehållet skydd för biodiversitet och ekosystem och att särskild hänsyn ska tas till grundvatten och våtmarker.

SGU **anser att** väsentligt att det finns möjlighet till finansiering på lika villkor.

SGU **anser att** det är positivt att Kommissionen lyfter fram behovet av forskning och utveckling.

SGU **anser att** alla medlemsstater bör delta i omställningen på olika sätt, utifrån landets naturliga förutsättningar.

SGU **anser att** samtliga branscher och olika värdekedjor tas i beaktande när politiken för mark- och vattenanvändning utformas.

SGU **anser att** det är centralt med en sammanhållen EU-lagstiftning som går mot gemensamma mål och som är förutsägbar, vilket bör underlätta investeringar.

SGU **anser att** det är väsentligt att hänsyn tas till lokala omständigheter vid utformning av regelverk och åtgärder för omställningen.

SGU **vill att det särskilt noteras** att majoriteten av råvaror till energiomställningen importeras från tredje land vilket medför att tillbörlig aktsamhet är en utmaning.

SGU:s synpunkter/kommentarer är indelade utifrån meddelandets 8 byggstenar.

1. Ett motståndskraftigt och koldioxidsfritt energisystem för våra byggnader, transporter och industrier

Byggstenen tar upp energisystemets utfasning av fossila bränslen till förmån för förnybara och fossilfria energilag, CCS, koldioxidavskiljning och andra nettonoll-teknologier.

Kommissionen verkar lägga tilltro till att utfasning av fossila bränslen ger marknadsstabilitet. SGU vill poängtera att energimarknaden i sig är oförutsägbar och inte endast beroende av priser på fossila bränslen. Utfasning av fossila bränslen kommer medföra mycket stora behov av mineralråvaror. Både av råvaror som till viss del produceras inom EU idag (exempelvis zink, stål och cement) och råvaror som EU är helt beroende av utvinning och förädling från Kina (exempelvis sällsynta jordartsmetaller). Det råder global kapplöpning om kontroll över råvara och bearbetade mineralprodukter. Under de senaste åren har geopolitiska spänningar och andra typer av marknadsstörningar bidragit till hög prisrörlighet. Eftersom prisbildningen för metall och mineral tidvis är instabil finns därmed tveksamheter kring Kommissionens slutsats om att option 3, med en ambitiös utfasning av fossila bränslen, skulle innebära ett stabilt skydd mot prissvängningar på elmarknaden.

SGU instämmer med Kommissionen om att en övergång till cirkulär ekonomi, med ökad återvinning och återanvändning och minskad överdriven resursanvändning är väsentligt för att motverka klimatförändring. Dock befinner vi oss ännu i omställningens uppstartsskede och det bör noteras att det ännu inte, och troligtvis inte under de närmaste decennierna, finns tillräckligt med råvaror eller produkter att hämta från återvinning eller återanvändning från exempelvis befintliga batterier eller energilag på marknaden. På kort och medellång sikt är omställningen beroende av primära råvaror.

SGU anser att målkonflikter bör lyftas fram tydligare och att det ska tydliggöras att det finns ett kontinuerligt behov av olika typer av avvägningar i klimatarbetet. Kommissionen redovisar exempelvis att det finns ett substantiellt behov av infrastruktur för energisystemet. SGU anser att det behöver övervägas noggrant hur utbyggnaden av infrastruktur ska kunna samspela med industrisatsningar och samtidigt bibehålla skydd för biodiversitet och ekosystem. SGU vill särskilt poängtera vikten av att ta hänsyn till grundvatten och våtmarker som till exempel kan utgöra kolsänkor. Nuvarande förslag och senaste årens regulatoriska förslag har inte varit tydliga avseende på att det finns stora behov av avvägningar för att åstadkomma klimat och energiomställningen. Utbyggnad av infrastruktur kommer exempelvis innebära inanspråktagande av mark vilket kan påverka vatten, biodiversitet och ekosystem. Det är centralt med en sammanhållen EU-lagstiftning med gemensamma mål så att EU:s rättsakter inte konkurrerar med varandra.

SGU noterar att Kommissionen lyfter fram investeringsbehovet för infrastrukturen i energisystemet. Vi kan inte hitta någon motsvarande argumentation för exempelvis mineralråvaror. SGU anser att väsentligt att det finns möjlighet till finansiering på lika villkor. Det är centralt att samtliga delar av värdekedjan för klimat och energiomställningen erhåller stabil och förutsägbar finansiering. Enligt vad SGU erfar finns det i dag en marknadsosäkerhet, där företag inte har viljan att investera i, för omställningen nödvändiga utvinnings och återvinningsprojekt. Detta behöver adresseras på ett tydligare sätt.

2. En industriell revolution med konkurrenskraft baserad på forskning och innovation, cirkularitet, resurseffektivitet, industriell utfasning av fossila bränslen och tillverkning av ren teknik i centrum

Byggstenen tar upp styrningen, dvs. klimatinvesteringar och ekonomiska incitament, mot klimatmålet år 2040.

SGU tycker det är positivt att Kommissionen lyfter fram behovet av forskning och utveckling. Enligt myndigheten finns det ett stort behov av forskning och innovation inom området mineralutvinning, återvinning, återanvändning och CCS, samt klimatåtgärder kopplade till naturlig kolinlagring, såsom återställande av våtmarker. Effekterna av de senaste är relativt outforskade och forskningsinsatser inom detta fält skulle kunna lyfta synergier mellan klimatanpassning och vattenresurshantering.

Det är väsentligt att det råder ett gott samarbetsklimat och ömsesidigt utbyte och långsiktigt samarbete mellan industri, forskning och myndigheter.

3. Infrastruktur för att leverera, transportera och lagra vätgas och koldioxid

Byggstenen handlar om behov av infrastruktur för att transportera och lagra koldioxid.

SGU anser att det är väsentligt att utbyggnaden av ett transportsystem för koldioxid och i förlängningen för CCS beaktar olika medlemsstaters förutsättningar och komparativa fördelar. En sammanhängande och gemensam marknad skulle troligtvis innebära mindre markanspråk och högre resursutnyttjande inom unionen. Det är viktigt att EU:s regelverk inte diskriminerar transportslag, vad avser till exempel sjöfart kontra rörledningar. Alla medlemsstater bör delta i omställningen på olika sätt, utifrån landets naturliga förutsättningar. Gränsöverskridande samarbeten inom EU bör ske och utbyggnaden ska genomföras utifrån ett helhetsperspektiv för EU.

4. Ökade utsläppsminskningar inom jordbruket.

Byggstenen tar upp livsmedelsförsörjningens och bioekonomins roll i omställningen.

SGU anser att det är viktigt att samtliga branscher och olika värdekedjor tas i beaktande när politiken för mark- och vattenanvändning utformas. Ett exempel är mark som består av utdikade organiska jordar, vilka står för en betydande del av växthusgasutsläppen inom EU och globalt. Åtgärder för att minska utsläppen från dessa jordar pågår, men kommer att innebära svåra avvägningar mellan klimatnytta och livsmedelsförsörjning. När politiken utformas bör hänsyn tas till detta så att utsläppsminskande åtgärder kan genomföras i så stor utsträckning som möjligt på mark som inte redan tas i anspråk för produktion av livsmedel.

5. Klimatpolitiken som investeringspolitik.

Byggstenen handlar om en tydligare styrning där både stat och privata företag uppmuntras att investera i omställningen.

SGU anser att det är centralt med en sammanhållen EU-lagstiftning med gemensamma mål så att EU:s rättsakter inte konkurrerar med varandra. Det är av vikt att inte överreglera, då för många regler kan i sig hämma investeringar och försvåra förutsägbarheten. För varje ny lagstiftning behöver det utvecklas ny praxis, vilket alltid tar tid. I väntat på att praxis har utarbetats skapas osäkerheter i tolkningar av regelverket vilket i dagsläget kan anses vara fallet inom EU. Det finns flera nya och kommande rättsakter som har inverkan på omställningen men som inte är helt synkroniserade. Detta gynnar inte omställningen.

6. Rättvisa, solidaritet och socialpolitik står i centrum för omställningen.

Byggstenen tar upp betydelsen av en rättvis och solidarisk omställning och vikten av socialt ansvarstagande.

SGU anser att det är väsentligt att hänsyn tas till lokala omständigheter. Det finns områden inom EU som har tydligare påverkan av klimatförändringar. Dessa områden kan dock ha goda förutsättningar att bidra med råvaror till klimatomställningen. Det behöver tydliggöras hur EU avser att se till att kostnaden och vinsten för omställningen blir rättvist och solidariskt fördelad.

Vidare vill SGU poängtera att majoriteten av råvaror till energiomställningen importeras från tredje land. Detta medför att tillsyn avseende exempelvis tillbörlig aktsamhet är en utmaning. I förslaget saknas koppling av import till EU:s klimatneutralitet, dvs hur utsläpp från produktion av varor och livsmedel utanför EU, som importeras och konsumeras i EU kommer att hanteras. Ett exempel på detta är tillverkning av betongprodukter som är energi- och resurskrävande samt källa till koldioxidutsläpp. I Sverige sker en minskning av uttaget av naturgrus för betong samtidigt som vi ser en ökad import av betongprodukter, för vilka information om hållbarhetsaspekter saknas (råvaror och tillverkningsprocess). Frågan om hur stora utsläppsmängder som importeras från länder utanför EU, och hur EU ska förhålla sig till detta borde lyftas i förslaget.

7. EU:s klimatdiplomati och partnerskap för att uppmuntra global utfasning av fossila bränslen

Byggstenen handlar om måluppfyllelse av Parisavtalet samt betydelsen av en effektiv prissättning av koldioxidutsläpp.

SGU har inget att invända, frågan faller utanför SGU:s expertområden.

8. Riskhantering och motståndskraft.

Byggstenen handlar om naturresursers betydelse för ekosystemtjänster samt riskbedömningar och resiliens.

SGU anser att målkonflikter rörande utnyttjande av naturresurser bör lyftas fram tydligare och att det ska tydliggöras att det finns ett kontinuerligt behov av olika typer av avvägningar i klimatarbetet. Det är centralt med en sammanhållen EU-lagstiftning med gemensamma mål så att EU:s rättsakter inte konkurrerar med varandra.

Meddelande om industriell koldioxidhantering (ICM), COM(2024) 62 final

SGU **noterar** sammanfattningsvis att meddelandet visar på en ambitionshöjning från Kommissionens sida vad gäller hantering av koldioxid.

SGU **anser att** det är till viss del otydligt hur de ambitioner som beskrivs i strategin ska samspela med befintliga och pågående rättsakter och andra initiativ inom ramen för den gröna given. Det är centralt med en sammanhållen EU-lagstiftning med gemensamma mål så att EU:s rättsakter inte konkurrerar med varandra.

SGU **anser att** det varit bättre att invänta NZIA och utifrån den slutgiltiga versionen av akten bedöma kvarstående regulatoriska hinder. På det sättet borde meddelandet bättre säkra en sammanhängande reglering för berörda värdekedjor.

SGU **delar** Kommissionens bild avseende behov av en gemensam strategi och vision för att etablera en gemensam marknad för industriell koldioxidhantering. Dock är det centralt att det görs noggranna och motiverade avvägningar av vilka delar som bäst regleras på EU-nivå och vilka frågor som kan lämnas till medlemsstater.

SGU **noterar att** förväntningar ställs på medlemsländerna att i NECP ha med information kring lagringskapacitet och bedömningar om infångningsbehov.

SGU **anser att** det bör utredas vilken betydelse det kan få om den geologiska informationen om lagringsplatser kommer vara allmänt tillgänglig inom EU för hela EU.

SGU **anser att** det finns behov av att utveckla en nationell CCUS-strategi och handlingsplan

SGU **delar** Kommissionens bild av att data över internationella värdekedjor ska rapporteras på ett enhetligt sätt för att möjliggöra rättvisande analyser. SGU vill understryka att det är av största vikt att rapporteringen följer den övriga rapportering som görs idag.

SGU:s synpunkter/kommentarer redovisas utifrån meddelandets respektive kapitel.

Kapitel 2

I kapitel 2 lyftes fram hur industrin ser ut i dagsläget och vilket svårigheter som noterats. Det bör här noteras att hänsyn inte har tagits till att Net-Zero Industry Act (NZIA) har nått i mål i trilogerna, vilket skedde samma dag som Kommissionen publicerade meddelandet. Enligt SGU hade det varit bättre att invänta NZIA och utifrån den slutgiltiga versionen av akten bedöma kvarstående regulatoriska hinder. På det sättet borde meddelandet bättre säkra en sammanhängande reglering för berörda värdekedjor. Då den slutliga texten av NZIA ännu inte är publicerad är det svårt att säga vilken påverkan den akten kommer att få på medlemsstaters ageranden till följd av ICM, dock kommer NZAI sannolikt få viss betydelse.

Kapitel 3

I Kapitel 3 redogörs för att det finns behov av en gemensam strategi och vision för att etablera en gemensam marknad för industriell koldioxidhantering. Det senare ses som en nyckelkomponent för att uppnå klimatneutralitet år 2050. Den gemensamma marknaden behöver bland annat inkludera affärs- och investeringsramar, mer ambitiösa och välkoordinerade policys på nationell nivå, strategisk infrastrukturplanering på EU-nivå och nära samarbete mellan EU och nationella myndigheter samt företag, civilsamhället och forskning. För att uppnå visionens mål är det centralt att det finns incitament för investeringar i koldioxidavskiljning, lagring, användning och bortförsl. SGU delar Kommissionens bild men vill påtala att det är viktigt att det görs noggranna och motiverade avvägningar av vilka delar som bäst regleras på EU-nivå och vilka frågor som kan lämnas till medlemsstater. Detta för att undvika eventuella dubbelregleringar, långa ledtider innan lagstiftning kan träda i kraft eller ineffektiva styrmedel som inte hanterar de marknadsmisslyckanden som beskrivs.

Kapitel 4

Kapitel 4.1 avslutas med vad Kommissionen ser att arbetet framåt ska handla om. Av de 6 punkter som lyfts fram tas bland annat upp behovet av ett lagstiftningspaket riktat till transporten av koldioxid. Med beaktande av SGU:s roll vad avser CCS så ser vi att det inom myndigheten råder viss kunskapsbrist vad gäller transport av koldioxid. Sannolikt finns det en generell brist nationellt, inte enbart hos SGU. Det är av stor vikt, vilket även KOM lyfter fram, att en marknad för koldioxid även innefattar själva transportinfrastrukturen. Med beaktande av tidsaspekten, så anser vi att det brådskar att öka både kunskap och kompetens gällande transportfrågorna. Vad gäller ytterligare lagstiftning bör det beaktas att varje ny lagstiftning på EU nivå har sina ledtider i förhandling och implementering/anpassning vilket gör att frågan kanske istället ska övervägas att lämnas till medlemsländerna.

Kapitel 4.2 lyfter fram att EU ska snabbstarta en EU-gemensam investeringsatlas där potentiella platser för koldioxidlagring ska framgå. SGU noterar att detta innebär att utredningar om var sådana platser finns måste vara högt prioriterat. SGU:s nuvarande regeringsuppdrag som ska rapporteras i mars 2026 kommer bara delvis att kunna bidra till framtagande av en EU- gemensam investeringsatlas, och bör därför utvidgas.

Vidare anser SGU att det bör analyseras djupare vilken betydelse det kan få om den geologiska informationen om lagringsplatser kommer vara allmänt tillgänglig inom EU för hela EU. Det är viktigt att frågor om säkerhet och sekretess beaktas. Vidare bör det övervägas om samtliga medlemsstater ska ha koldioxidlagring eller om det ska vara en gemensam marknad. Alla medlemsstater bör delta i omställningen på olika sätt, utifrån landets naturliga förutsättningar.

SGU noterar att förväntningar ställs på medlemsländerna att i NECP ha med information kring lagringskapacitet och bedömningar om infångningsbehov. Vidare ska det senast 2025 tas fram transparanta processer för hur sökande för lagringstillstånd kan ha dialog med behöriga myndigheten (SGU) under förberedelseiden, från 2024 och framåt stödja nettonoll-strategiska projekt enligt NZIA, och senast 2025 möjliggöra för SGU (eller motsvarande) att bidra med redan framtagna data och även nya insamlade data för att bidra till den europeiska "investeringsatlasen" över potentiella lagringsplatser. För det senare krävs omfattande arbetsinsatser, bland annat i form av inventeringsarbeten och

bearbetning av befintliga data. För att detta ska vara möjligt kommer det både på medlemsstats- och myndighetsnivå vara nödvändigt med fler resurser.

I nämnda kapitel talas det även om vikten av att tillståndprocesserna för koldioxidlagring är tydliga, transparenta och jämförbara mellan olika medlemsstater. SGU anser att innan ytterligare justeringar eller tillägg görs inom tillståndprocesserna bör NZIA få träda i kraft och verka. Utifrån Kommissionens förslag till NZIA från den 16 mars 2023 så bör, om det inte skett stora ändringar i trilogerna, delar av detta vara omhändertaget och akten bör därför inväntas. Det skulle kunna vara så att NZIA kan avhjälpa en del av de, i meddelandet, identifierade problemen.

Sammantaget kan det utifrån samtliga av ovanstående delar i kapitel 4 konstateras att det finns ett behov av att utveckla en nationell CCUS-strategi och handlingsplan. I den nationella strategin bör det framgå hur förväntningarna kan omhändertas genom policy och andra typer av åtgärder. En sådan strategi/handlingsplan bör innesluta samtliga delar i ICM-meddelandet (inklusive kap 5.2) *Public awareness* och 5.3 *Research and innovation*. En sådan strategi kan tas fram genom samverkan mellan flera myndigheter exempelvis SGU, Energimyndigheten, Trafikverket.

Kapitel 5

I kapitel 5 redogörs för hur Kommissionen avser att skapa förutsättningar för gynnsamma förhållanden för industriell koldioxidhantering. Kommissionen presenterar bland annat att de avser att arbeta med att medvetandegöra allmänheten om vikten av koldioxidlagring. Med avseende på om det eventuellt kan behöva göras insatser med information till allmänheten anser SGU att detta görs bäst på medlemsstatsnivå. Vidare avser Kommissionen att arbeta för att påskynda internationellt samarbete för att främja harmoniserad rapportering och redovisning av industriella koldioxidhanteringsaktiviteter, för att säkerställa att de redovisas korrekt enligt FN-ramverket UNFCCC. SGU delar Kommissionens bild av att data över internationella värdekedjor ska rapporteras på ett enhetligt sätt för att möjliggöra rättvisande analyser. SGU vill ändå understryka att det är av största vikt att rapporteringen följer den övriga rapportering som görs idag enligt FN-ramverket UNFCCC för att undvika onödigt betungande administrativ börda för berörda myndigheter.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Anneli Wirtén.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även statsgeologen Elin Norström, juristerna Caterina Carreman och Henrik von Zweigbergk, samhällsekonomen Carolina Liljenstolpe och projektledaren Lena Yotis deltagit. Enhetschef Mugdim Islamovic har varit föredragande.


Anneli Wirtén

Mugdim Islamovic