

Ert dnr M2016/00703/K1

Synpunkter på delbetänkande från miljömålsberedningen "Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige" (slutligt)

Sammanfattning

1. Att tidigt fastslå en bana för hur utsläppen av växthusgaser ska avvecklas ger en stabilitet som rimligen underlättar och sänker kostnaderna för omställningen. Förslaget om ett oberoende klimatpolitiskt råd samt krav om periodiska måluppföljningar kan ytterligare öka stabiliteten.
2. För att kunna driva klimatpolitiken i tillräckligt högt tempo krävs en betydligt kraftfullare fördelnings- och regionalpolitik med en påtaglig minskning av förmögenhets- och inkomstklyftor.
3. För att minska utsläppen inom EU krävs att utsläppsrätter inom ETS (EUA & EUAA) resp. ESD (AEA) annulleras. Offentliga energibolag bör bidra, enskilda och företag uppmontras via skatteavdrag.
4. Att begränsa ramverket till ett enda, övergripande mål är däremot feltänkt, eftersom det skulle motverka en snabb och kostnadseffektiv minskning av utsläppen och avsevärt försvåra den styrning miljömålsberedningen eftersträvar. Ett ramverk bör istället struktureras enligt följande:
 - a/ Ett mål bör omfatta dels sådana utsläpp som i nuläget täcks av EUs ansvarsfördelningsbeslut ("effort-sharing decision", ESD), dels energianläggningar inom utsläppshandeln (kategorierna 1, 20 och i tillbörlig utsträckning 99). Dessa utsläpp bör senast 2040 understiga 3 miljoner ton CO_{2eq} per år, dvs. i princip enbart utgöras av icke-CO₂-utsläpp från jordbruk och kreatursskötsel.
 - b/ För utsläpp från stationära anläggningar inom EUs utsläppshandel som inte är inriktade på värme- och/eller elproduktion (= anläggningar som tillhör andra ETS-kategorier än 1, 10, 20 och i tillbörlig utsträckning 99) bör målet formuleras som en relation mellan kvoten gratistilldelning/redovisade utsläpp i Sverige resp. i systemet som helhet. Målet bör vara att denna kvot för Sverige under varje mandatperiod ska vara minst 15 procent högre än motsvarande kvot för hela systemet – regleringen ska således inte syfta till att minimera utsläppen från ingående svenska industrier utan till att säkra att de fortsatt är mera klimateffektiva än sina europeiska konkurrenter.
 - c/ För verksamheter som omfattas av LULUCF bör målet vara att åtminstone fram till 2050 säkra en nettoinlagring på minst 35 miljoner ton CO_{2eq} per år. Inget av detta bör dock räknas av mot mål a/ oavsett i vilken mån LULUCF formellt inkluderas i ESD (eller motsvarande).
 - d/ Att utöver EU-lagstiftning och eventuella internationella regleringar med nationella åtgärder kvantitativt reglera utsläppen från flyg och sjöfart i internationell trafik förefaller ogörligt. Samtidigt är det angeläget att följer av sannolikt oundvikliga framtida restriktioner för långväga flygtrafik – nya villkor för globalisering, handel, forskning, turism etc. – analyseras.
5. För att utsläppen inom kategori a/ ovan ska kunna fasas ut på ett kostnadseffektivt sätt bör beslut om någon form av kvot- eller reduktionsplikt för i första hand drivmedel och lätt eldningsolja – som leder till att försäljning av fossila drivmedel och villaolja förbjuds senast 2040 – fattas senast 2017.
6. För att säkra den långsiktiga konkurrenskraften för svensk basmaterialindustri bör staten kraftfullt bidra till FoU-satsningar som syftar såväl till att begränsa nettoutsläppen från stål- och cementtillverkning som till att utveckla metoder som minskar behovet av stål/cement, t.ex. genom att utveckla ersättningsmaterial och nya tekniska lösningar med lägre klimatpåverkan.
7. Annullering av internationella utsläppsminskingskrediter bör inte utnyttjas för att nå målen.

Allmänt

Ett väl genomtänkt klimatpolitiskt ramverk kan verksamt bidra till att så snabbt som möjligt eliminera de svenska nettoutsläppen av växthusgaser. En förutsättning för att ett ramverk ska fungera är dock att det är anpassat efter de regelverk som gäller internationellt, främst EU-lagstiftningen. Att ställa krav om lägre utsläpp från industrianläggningar på svenskt territorium än vad som följer av EUs utsläppshandel försämrar konkurrenskraften hos svensk produktion, men leder inte till lägre utsläpp. Miljömålsberedningen konstaterar att det mål man enats kring *”förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandelssystem”*. Eftersom den svenska regeringen och riksdagen bara till en mindre del kan påverka ambitionerna för EUs utsläppshandel, blir ett ramverk som hanterar verksamheter inom utsläppshandeln på samma sätt som verksamheter som ligger utanför omöjligt att fullt ut följa upp. Med den föreslagna konstruktionen riskerar ramverket därför att få begränsad trovärdighet och effektivitet. Av bland annat detta skäl bör förslaget om ett enda övergripande utsläppsmål därför överges. Istället bör ramverket innehålla flera, icke överlappande mål.

Begreppet *”föregångsland”* förekommer på flera ställen i betänkandet. Denna slogan kan måhända upplevas som stimulerande, men återspeglar samtidigt en syn på den internationella klimatpolitiken som i och med Parisavtalet – i vilket faktiskt hela världen förbinder sig att under andra halvan av detta sekel uppnå klimatneutralitet – förhoppningsvis i huvudsak förlorat sin relevans. Om Sverige framhärdar i att beskriva sig som ett föregångsland, riskerar detta att befästa uppfattningen att kraven om utsläppsminskningar fortfarande enbart omfattar vissa *”föregångsländer”*. Det må vara att utmaningarna ser olika ut i olika länder, men det väsentligt nya med Parisavtalet – som det gäller att odla och stärka även retoriskt – är den i bokstavlig mening globala uppslutningen kring klimatpolitiken som en uppgift inte bara för föregångsländer utan faktiskt för alla.

Beredningens diskussion om att eventuellt utnyttja annullering av internationella utsläppsminskingskrediter för att nå målen återspeglar på motsvarande sätt ett perspektiv som inte är aktuellt efter Parisavtalet. En förutsättning för att det ska vara meningsfullt för Sverige att annullera krediter istället för att minska de inhemska utsläppen är föreställningen om Sverige som ett föregångsland i en värld där inte alla länder anstränger sig efter att finna billigast tänkbara sätt att minska sina utsläpp. Parisavtalet innebär att alla länder nu ska bidra, och då lär tillgången på billiga åtgärder i andra länder bli väldigt begränsad. Notera dessutom att i det åtagande till 2030 (INDC) som EUs lämnade till i Paris-konferens ingår enbart åtgärder på hemmaplan, ingen annullering av internationella utsläppsminskingskrediter.

EUs klimatlagstiftning innebär att lägre utsläpp från svenskt territorium leder till reella utsläppsminskningar inom EU (beträffande utsläppshandeln EU + Island, Lichtenstein & Norge) först i den mån de motsvaras av att utsläppsrätter (inom ETS EUA och EUAA, inom ESD AEA) annulleras. På motsvarande sätt leder insatser som genererar internationella utsläppsminskingskrediter till lägre utsläpp först i och med att de annulleras. Även om de svenska utsläppen skulle reduceras till noll leder detta således inte i sig till att utsläppen inom EU minskar ett dyft. Å andra sidan leder varje svensk åtgärd som minskar tillgången på utsläppsrätter (EUA, EUAA eller AEA) – antingen genom att via politiken driva fram att utfärdandet av nya utsläppsrätter begränsas eller genom att redan utgivna utsläppsrätter annulleras innan de utnyttjats till att täcka utsläpp – till lägre utsläpp oavsett hur utsläppen från svenskt territorium utvecklas! Vid sidan om att med politiska metoder försöka begränsa utgivningen av nya utsläppsrätter inom EU bör politiken även utformas så att företag och enskilda uppmuntras att bidra till att utsläppsrätter annulleras. Staten och kommunerna kan göra detta genom att annullera sina innehav av utsläppsrätter, andra företag och enskilda kan (t.ex. med skatteavdrag) uppmuntras att bidra.

En fungerande klimatpolitik syftar mer eller mindre per definition till att minska efterfrågan på fossila bränslen. Under flera decennier har det höga oljepriset, både i Sverige och internationellt, drivit på klimatomställningen. När den globala klimatpolitiken börjar fungera kommer rimligen priserna på

fossila bränslen att falla. För att förhindra att låga priser på fossilbränslen undergräver klimatpolitiken krävs i något skede att en politik baserad på förbud (t.ex. av den typ EUs utsläppshandel innebär) införs.¹ Satsningar på vindkraft, energisnåla hus, förnybara drivmedel, kärnkraft etc. leder inte automatiskt till lägre utsläpp. Istället måste de efterhand alltmera värderas ur ett "post-fossilt" perspektiv. Det långsiktiga motivet för dessa satsningar är ju inte att minska utsläppen av växthusgaser (detta kan ytterst endast garanteras genom förbud), utan att bidra till välbefinnande i det post-fossila samhället genom att försörja det med energi för värme, industriproduktion, transporter m.m.

Beredningen föreslår att nettoutsläppet av växthusgasutsläppen från svenskt territorium 2045 ska vara 85 procent lägre än 1990. Eftersom målet inkluderar effekten av avskiljning och lagring av koldioxid, och beredningen dessutom öppnar för att därutöver kompensera svenska utsläpp med åtgärder i andra länder, är det svårt att se att den nya målformuleringen är mera långtgående än den gällande visionen, som innebär netto-noll-utsläpp 2050.

En snabb klimatomställning förutsätter en kraftfull fördelningspolitik

I delbetänkandet diskuteras ingenstans hur möjligheterna att bedriva en tillräckligt kraftfull klimatpolitik påverkas av fördelnings- och regionalpolitiken.

Klimatomställningen omfattar alla. För att investerare ska våga satsa på att utveckla utsläppssnåla lösningar är det avgörande att det skapas en förvisning om att de framtida energipriserna stabilt kommer att ligga tillräckligt högt för att ge lönsamhet åt de nya lösningarna. De höga priserna krävs för att uppmuntra klimatsmart beteende, de krävs för att stimulera innovationer på energiområdet och de krävs för att få fram investeringar i effektivare teknik och förnybar energi.

Dilemmat är att de höga energipriserna (och utsläppskostnaderna) kommer att slå hårdast mot dem som redan är mest illa ute – i vårt eget samhälle låginkomsttagare och glesbygdsbor.

Industri- och serviceanläggningar, kanske hela företag, kan tvingas stänga; befintliga arbetstillfällen, kanske hela samhällen, försvinna. Den klimatpolitiska utmaningen är därför inte att få ned utsläppen, det kan åstadkommas med ekonomiska styrmedel och förbud; det svåra är att hantera de fördelnings- och regionalpolitiska spänningar och de effekter på arbetsmarknad, exportmönster etc. som följer med klimatomställningen. Den politiskt drivna strukturomvandling som väntar har många likheter med den omvandling Sverige genomgick under 50-, 60- och 70-talen. Denna omställning kunde genomföras med acceptans tack vare att den kombinerades med en solidarisk lönepolitik med minskade löneklyftor, uppbygget av ett generellt välfärdssystem och en aktiv arbetsmarknadspolitik som tillsammans skänkte trygghet i omställningen.

För att på motsvarande sätt få acceptans för en tillräckligt snabb utfasning av växthusgasutsläppen krävs att klimatpolitiken och de politiskt framdrivna, höga energipriserna kombineras med en kraftfull fördelnings- och regionalpolitik, och en politik för full sysselsättning. Det är samhällets förmåga att eliminera skälen till oro för omställningen som avgör om det är möjligt att bedriva en tillräckligt kraftfull klimatpolitik.

Receptet för en tillräckligt snabb klimatomställning lyder därför: Höga priser på energi och utsläpp i kombination med minskade ekonomiska klyftor.

Klimatpolitiskt råd m.m.

Förslagen om att inrätta ett klimatpolitiskt råd, liksom kravet på kommande regeringar att regelbundet säkra att målen i ramverket uppnås, välkomnas.

¹ I sin nuvarande form innebär direktivet om utsläppshandel att utgivningen av nya utsläppsrätter avslutas 2007. Därefter är utsläpps från stationära anläggningar inom systemet i princip förbjudna. Det förslag till reform som Kommissionen presenterade i juli 2015 innebär att ett sådant förbud inträder redan 2017.

Ett klimatpolitiskt ramverk

Som berörts ovan är det av flera skäl olämpligt att inkludera alla utsläpp i ett sammanhållet klimatpolitiskt ramverk. Lösningen strider mot grundstrukturen i EUs klimatlagstiftning där vissa utsläpp (de som ligger inom utsläppshandel) hanteras på unionsnivå medan övriga utsläpp hanteras på nationell nivå. Att kopiera denna struktur är inte lämpligt. Ett fungerande klimatpolitiskt ramverk måste istället baseras på en pragmatisk tillämpning av den uppdelning av ansvaret som EU-lagstiftningen innebär. Mot denna bakgrund föreslås följande struktur för det klimatpolitiska ramverket:

a/ Ett mål som syftar till att minska summan av dels de utsläpp som för närvarande omfattas av EUs ansvarsfördelningsbeslut, dels utsläppen från inhemska el- och värmeproduktionsanläggningar inom ETS (kategorierna 1, 20 och i tillbörlig utsträckning 99) till en nivå 2040 på högst 3 miljoner CO_{2eq}. För att klara detta mål krävs i praktiken att användningen av fossila bränslen helt upphör inom både transportsektorn, fjärrvärme, småskalig uppvärmning och lätt industri. Därtill måste (de mera svårbemästrade) utsläppen av metan och lustgas från jordbruk och kreatursskötsel mer än halveras (2012: ca 7,5 miljoner ton CO_{2eq}).

Att separat reglera utsläpp från svenska energianläggningar som ingår i utsläppshandeln påverkar inte de totala utsläppen inom handelssystemet. För att undvika snedvridningseffekter mellan olika uppvärmningslösningar på den svenska marknaden är det emellertid viktigt att även fjärrvärmens ingår i målet. Därför krävs riktade nationella åtgärder, lämpligast sannolikt en kombination av skatt på och förbud mot fossilbränsleanvändning/utsläpp inom ETS-kategorierna 1, 20 och i tillbörlig utsträckning 99.

Med tanke på att utsläppen från svensk fjärrvärme av både politiska och ekonomiska skäl sannolikt även utan riktade nationella åtgärder fram till 2040 kommer att minska betydligt, lär dock behovet av styrmedel vara begränsat.

b/ Ett mål för icke-energiorelaterade utsläpp från anläggningar inom utsläppshandeln (= utsläpp från anläggningar som inte tillhör ETS-kategorierna 1, 10, 20 och i tillbörlig utsträckning 99). Att rikta särskilda styrmedel i form av t.ex. koldioxidskatter mot utsläpp från svenska industrianläggningar som ingår i EUs utsläppshandel är inte bara meningslöst från klimatsynpunkt utan dessutom sannolikt kontraproduktivt. Inom de flesta branscher har svenska anläggningar lägre specifika utsläpp av växthusgaser än konkurrenterna i andra EU-länder. Kan detta försprång upprätthållas kommer det, i takt med att utsläppsutrymmet inom utsläppshandeln krymper och priset på utsläppsrätter stiger, således i allmänhet att bli alltmera attraktivt att flytta produktion från andra EU-länder till Sverige. De samlade utsläppen påverkas visserligen inte av i vilket EU-land produktionen sker, men om produktionen koncentreras till de anläggningar inom unionen som har lägst specifika utsläpp, kan tillverkningen maximeras inom det givna utsläppsutrymmet.

Utan särskilda insatser vid sidan om utsläppshandeln kommer dock svensk industri sannolikt över tiden att mista sitt försprång. Ett sätt att formulera ett mål som stärker positionen för de svenska icke-energianknutna stationära anläggningar som ingår i utsläppshandel kan därför vara att relatera det till utsläppen från motsvarande anläggningar inom EU.

I tabellen nedan visas kvoten mellan gratistilldelade utsläppsrätter resp. redovisade utsläpp 2008-2014 för icke-energianknutna verksamheter inom utsläppshandeln (= verksamheter som inte ingår i kategorierna 1, 10, 20 eller 99 inom utsläppshandeln) dels inom hela handelssystemet, dels i Sverige och några grannländer.²

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU	1,1427039	1,3987344	1,3528697	1,3639996	1,430575	1,0817951	1,166078
SE	1,37496	1,8153538	1,4481749	1,4870107	1,607902	1,5504149	1,5040686
DK	1,0887749	1,4355998	1,4984747	1,3564609	1,3341056	1,152727	1,084304
DE	1,3096756	1,5293231	1,4353563	1,4047975	1,461398	1,0951358	1,2419219
FI	1,0956611	1,3275613	1,181928	1,1965086	1,318712	1,1128525	1,0852606
SE/EU	1,2032514	1,2978545	1,0704467	1,0901842	1,1239551	1,4331872	1,2898525

Som framgår har de ingående anläggningarna genom åren i genomsnitt gratis tilldelats 8-43 procent fler utsläppsrätter än de behövt för att täcka sina utsläpp. Svenska anläggningar varit särskilt gynnade med en tilldelning 37-82 procent större än behovet.³ På nedersta raden i tabellen anges kvoten mellan den svenska resp. den EU-övergripande kvoten som visar att relationen gratistilldelning/utsläpp för svenska industrianläggningar under de aktuella åren varit 7-43 procent högre än EU-snittet.

Att "övertilldelningen" till svenska industrianläggningar är så stor har att göra med den svenska industristrukturen, men utgör också ett bevis för att svensk industri i allmänhet är mera koldioxideffektiv än konkurrenterna inom EU. Ett klimatpolitiskt ramverk bör sträva efter vidmakthålla detta försprång. Ett lämpligt mål kan vara att ha som mål att kvoten gratistilldelning/utsläpp för svenska anläggningar i genomsnitt (t.ex. under varje mandatperiod) ska vara 15 procent högre än motsvarande kvot för icke-energianknutna anläggningar inom EU.

Ett sådant mål kan inte nås genom lagstiftning utan kan endast klara genom en successiv utveckling av tillverkningsmetoder och nya produkter. Det viktigaste bidraget från politiken blir därmed att dels driva på forskning och innovation, dels upprätthålla ett utbildningssystem av hög klass.

Kolinlagring i landskapet

I det svenska landskapet pågår sedan åtminstone 60-70 år en inlagring av kol som för närvarande motsvarar 30-40 miljoner ton CO₂ per år. En förklaring är att volymtillväxten av virke i den svenska skogen beräknas till 120-130 miljoner m³sk, medan avverkningen endast uppgår till drygt 90 m³sk. Denna utveckling beror dels på nya skogsbruksmetoder, dels på att skogsarealen ökat när jordbruksmark övergivits och våtmarker dikats ut. Logiken kan tyckas tala för att integrera LULUCF-sektorn i ett samlat klimatpolitiskt ramverk. Det förefaller samtidigt uppenbart att redan den nedläggning av jordbruksmark och igenväxning av utdikade våtmarker som länge pågått, i kombination med dagens skogspolitik, starkt inriktat på ökad virkesproduktion, är tillräckligt för att upprätthålla en mycket omfattande kolinlagring i landskapet. Risken är uppenbar att en integrering av LULUCF i andra mål kan komma att fungera som en ursäkt för att försena utfasningen av de fossila bränslena. I längden kan kollagren i landskapet inte växa hur mycket som helst, men i nuläget krävs knappast en högre målsättning än att upprätthålla nuvarande nettoinlagring på 35-40 miljoner ton CO₂. Mot bakgrund av det ökade tryck mot skogslandskapet och dess biologiska mångfald som en

² "Verified emissions for 2014" http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/documentation_en.htm

³ Siffrorna ger skäl att misstänka att utsläppshandelssystemet i själva verket har orsakat ett "omvänt koldioxidläckage" – den frikostiga tilldelningen av utsläppsrätter bör ha lett till att det (allt annat lika) har blivit mera fördelaktigt att förlägga verksamhet till EU än till resten av världen.

skärpt klimatpolitik kan förväntas leda till, är samtidigt behovet av en kvalitativt ny nivå på naturvårdspolitikerna i skogslandskapet uppenbart.⁴

Kvotplikt/reduktionsplikt som metod att förbjuda fossila bränslen

Signalerna till biltillverkare, drivmedelsföretag och konsumenterna kring klimatanpassningen av transportsystemet har i många år varit otydliga och förvirrande vilket i onödan försenat omställningen. Regeringen tycks alltjämt inriktad på att driva omställningen med generösa subventioner till biltillverkare och nybilsköpare samt skatterabatter till förnybara drivmedel. Även om EU-lagstiftningens bokstav och tillämpning skulle tillåta ytterligare skatterabatter till förnybara drivmedel är detta inte en fungerande metod:

- Skatterabatter fungerar för att *starta* utfasningen av fossilbränslena, men inte för att *avsluta* den. De skattenivåer/-rabatter som fordras för att helt fasa ut de fossila drivmedlen är ohanterligt höga.
- Oljepriset styr pumppriset lika mycket som skatten. Om politiken baseras på skattebefrielser samtidigt som oljepriset (förhoppningsvis) faller måste vi således efterhand höja skatten på bensin och diesel inte bara för att stimulera övergången till förnybart utan dessutom höja den ytterligare för att parera det prisfall på olja som en framgångsrik klimatpolitik utlöser.
- Fungerar skatterabatterna försvinner drivmedlen som skattebas.

Regeringen bör därför snarast (senast hösten 2017) lämna förslag till riksdagen om att införa en kvot- eller reduktionsplikt på i första hand drivmedel, möjligen även lätt brännolja. Systemet måste börja fungera senast i samband med att nuvarande beslut om statsstöd löper ut 31 december 2018.

Magnus Nilsson, miljökonsult och författare till "Uppdatera klimatpolitiken" (Arena idé 2014)
Magnus Nilsson Produktion

⁴ Se <http://www.arenaide.se/rapporter/minimera-reservatsarealen/>