

Synpunkter på slutbetänkande (SOU 2016:47) från miljömålsberedningen "En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige" (berör endast del 1)

Sammanfattning

1. I betänkandet begränsas det klimatpolitiska ramverket i praktiken till utsläpp utanför utsläppshandeln. Liksom i remissvar 160502 förordas att därutöver i ramverket även inkludera energianläggningar som omfattas av utsläppshandel (=ETS-kategorierna 1, 20 och i tillämpliga delar 99). Dessa utsläpp bör 2040 sammanlagt uppgå till högst 3 Mton CO_{2eq}, dvs. i princip enbart utgöras av icke-CO₂-utsläpp från jordbruk och djurhållning.
2. Ett parallellt, långsiktigt mål – utan koppling till målet om minskade utsläpp – för minskat läckage av växthusgaser och ökad kolinlagring i landskapet samt biogen CCS bör utvecklas.
3. Den utsläppsbana som är enklast och tydligast att kommunicera och därför har högst trovärdighet är en rät linje 2015/20-2040/2045. Kurvans nivå 2030 (plus eventuellt 2040) bör anges som delmål.
4. För att klara klimatpolitiken krävs att köttkonsumtionen minskar. En köttskatt bör övervägas. Med lägre behov av foderproduktion ökar tillgängliga åkerarealer för energigrödor. För kött- och mjölkproduktion bör i första hand biologiskt och kulturellt värdefulla betesmarker nyttjas.
5. Senast 2018 bör en kvot- eller reduktionsplikt för drivmedel införas. Syftet ska vara att försäljningen av fossila drivmedel successivt minskar och i princip helt förbjuds från 2040. Därmed finns inget av behov av ett sektorsmål för transporter. BEHOVET AV BESLUT ÄR AKUT!
6. För att säkra att en ökad användning av bioenergi även i verkligheten (och inte enbart formellt) leder till nollutsläpp, och inte påskyndar utarmningen av den biologiska mångfalden, bör Sverige verka för att endast biobränslen som, med beaktande även av effekter av s.k. indirekta markanvändningsförändringar (ILUC), produceras med hög nettoklimatnytta och uppfyller baskrav om naturvård, anses ge nollutsläpp enligt svensk och europeisk klimatlagstiftning. Samma regler bör gälla för gasformiga, flytande och fasta biobränslen. Detta skulle öka klimatpolitikens effektivitet men även stärka konkurrenskraften för svensk, hållbar produktion av bioenergi genom att stänga ute klimat- och naturvårdsmässigt oacceptabla produkter.
7. Med utsläppshandel och kvot-/reduktionsplikt kommer koldioxidskatten – tvärtemot beredningens resonemang – att bli allt mindre betydelsefull för klimatpolitiken.
8. Principen att Sverige avser att annullera svenska överprestationer visavi EU-krav utanför den handlande sektorn, bör stadfästas i ett så tidigt skede som möjligt. Även de 40 miljoner utsläppsminskningenheter, genererade i andra länder, som Energimyndigheten har regeringens uppdrag att till 2020 förvärva, bör i sin helhet annulleras. Efter Paris-avtalet, där alla länder lovar att minska sina utsläpp, är tanken att annullera internationella utsläppsminskningkrediter som del av svensk klimatpolitik överspelad och bör därför inte utnyttjas för att uppnå nationella mål.
9. En kraftfull klimatpolitik kan väntas leda till (eller rentav förutsätta) högre energipriser och risk för skärpta fördelnings- och regionalpolitiska spänningar. En förutsättning för att klimatpolitiken ska kunna drivas i tillräckligt högt tempo är därför en betydligt kraftfullare fördelnings- och regionalpolitik än dagens, med påtagligt minskade förmögenhets- och inkomstklyftor.

Allmänt

Miljövårdsberedningens betänkande innebär på många sätt att klimatpolitiken flyttas fram. Samtidigt präglas rapporten av ett perspektiv som känns alltmera förlegat; som om vi fortfarande ännu bara befunde oss i början av resan mot nollutsläpp.

Men 2045 är nära, mindre än 30 år.

Snålare bilar, mera förnybart och högre koldioxidskatt – detta är centrala åtgärder för att underlätta klimatomställningen. Men möjligheterna att nå nollutsläpp avgörs främst av den typ av förbudsregler som direktivet om utsläppshandel och ansvarsfördelningsbeslutet innebär.

Så när vi nu satsar på förnybar energi och energisnåla hus – då handlar det egentligen inte främst, och inte längre, om att sänka utsläppen, utan om att bygga det nya, post-fossila samhället där det (i princip) inte finns tillgång till fossila bränslen.

I det arbetet har vi, via Parisavtalet, nu faktiskt lyckats få med oss praktiskt taget hela världen. Dock, förefaller det, utan att ens själva riktigt ännu ha vågat ta till oss avtalets innebörd.

För i och med att klimatpolitiken blir genuint global förlorar tankarna om Sverige som föregångsland, och om att vi kan effektivisera klimatarbetet genom att satsa i andra länder i stället för på hemmaplan, sin poäng.

Utsläppen – de stoppar vi ytterst genom att förbjuda dem.

Så när vi nu bygger förnybart, transportsnålt och energieffektivt, lägger om jordbruket etc. – då är det inte minskade utsläpp det handlar om, utan om att säkra energitillförsel, tillgänglighet, livsmedelsproduktion i det nya, postfossila och utsläppsfria samhället.

Delmål

Vilket tak för klimatutsläppen utanför utsläppshandeln 2045 beredningen egentligen föreslår är inte uppenbart. Diskussionen på sid 123-131 i betänkandet gäller en nivå 82 procent lägre än 1990 – men för år 2050. En rimlig tolkning är att minus 82 procent är den målnivå som föreslås för verksamheter utanför utsläppshandeln (exkl. LULUCF och internationellt flyg/sjöfart) 2045, dvs. de utsläpp som f.n. omfattas av ansvarsfördelningsbeslutet (ESD).

För 1990 anger beredningen att dessa utsläpp var 47,0 Mton CO_{2eq}, vilket resulterar i en målnivå för 2045 på 8,5 Mton CO_{2eq}.

Eftersom beredningen räknar med att utsläppen från andra ESD-verksamheter än jordbruket i stort sett ska upphöra till 2045, är det rimligt att tolka siffran 8,5 Mton CO_{2eq} i första hand som beredningens bedömning av hur stora jordbrukets utsläpp av metan(CH₄) och lustgas (N₂O) kommer att vara detta år.

Med tanke på att dessa utsläpp 2014 var 7,1 Mton CO_{2eq} får man intrycket att beredningens förslag baseras på utgångspunkten att det svenska jordbruket och den svenska livsmedelskonsumtionen 2045 ska se ut ungefär som idag, och att detta förhållande varken nämnvärt kan eller bör påverkas eller styras om på grund av klimatproblematiken. Med denna utgångspunkt hamnar man givetvis på de nivåer beredningen räknar med, och då blir målsättningen minus 82 procent oundviklig.

Denna syn måste dock ifrågasättas på åtminstone två grunder. Den ena är att en ambition om att slå vakt om nuvarande jordbruk och matvanor rimligen inte kan vara överordnad ambitionen att minska utsläppen av växthusgaser, den andra att det av allt att döma är möjligt att påtagligt minska klimatpåverkan från svenskt jordbruk och livsmedelskonsumtion dels genom att ändra brukningsmetoder, val av insatsmedel m.m., men också genom ändrade matvanor (se nedan under "Jordbruk och djurhållning"). Beaktar man dessa möjligheter är en nivå på icke-CO₂-utsläppen från

jordbruket på 3 Mton CO_{2eq} 2040, dvs. en minskning med 93-94 procent, ett visserligen ambitiöst, men fullt realistiskt mål.

Utsläppsbana

Som delmål för 2030 föreslår beredningen en minskning av utsläppen relativt 1990 med 63 procent (varav högst 8 procentenheter ska kunna ske genom "kompletterande åtgärder"), för 2040 en minskning med 75 procent (varav högst 2 procentenheter med "kompletterande åtgärder").¹

Den utsläppsbana som är enklast och tydligast att kommunicera och därför har högst trovärdighet är en rät linje 2015/20-2045. Denna kurvas nivåer 2030 resp. 2040 bör fungera som delmål. Det är också viktigt att komma ihåg att hur stora totalutsläppen till 2045 blir med en sådan lösning, i första hand avgörs av dels av nivån startåret (någon tidpunkt 2015-2020), dels 2045, inte av nivåerna 2030 och 2040. Fokus bör således i första hand vara så låga utsläpp som möjligt utsläpp före 2020 resp. 2045.

Med nivån 29 Mton 2020 och 3 Mton 2040, blir delmålet 2030 16 Mton. Med 2045 som slutår blir delmålet för 2030 18,6 Mton, för 2040 8,2 Mton.

Målformulering – "kompletterande åtgärder"

Beredningens förslag baseras på konceptet "klimatneutralitet", dvs. att utsläpp över målnivån ska neutraliseras eller kompenseras genom s.k. kompletterande åtgärder¹.

Bl.a. med tanke på att det mera långsiktiga målet är att uppnå en *negativ* koldioxidbalans, dvs. att lagra in mera kol än som motsvarar växthusgasutsläppen, för att på så sätt sänka atmosfärens halt av koldioxid, kan dock rationaliteten och logiken i en sådan modell (eller snarare räkneövning) ifrågasättas. Om den långsiktiga inriktningen är negativa utsläpp, blir ju det logiska att ambitiöst försöka minska utsläppen oavsett möjligheterna att dränera atmosfären på koldioxid.²

Mot denna bakgrund bör arbetet med att å ena sidan minska utsläppen och å andra sidan öka kolinlagringen i landskapet eller via biogen CCS hållas isär och också redovisas separat.

Beredningen föreslår att utsläppsmålen delvis ska kunna nås genom tillgodoräkning av utsläppsbegränsande åtgärder i andra länder. I EUs åtaganden inför Paris-konferensen liksom i den nya klimatpolitik som nu förhandlas inom unionen gäller den motsatta utgångspunkten. Där fastslås att unionens utsläppsmål 2030 ska nås "*domestic*", dvs. utan tillgodoräkning av insatser för att minska utsläpp i andra delar av världen.³ Samma princip bör rimligen gälla för den svenska klimatpolitiken. Klimatåtgärder som Sverige finansierat eller krediter som genererats av åtgärder i andra länder bör således inte användas som kompensation för svenska utsläpp.

Att i planeringen tillgodoräkna sig tillgång till utsläppsminskning enheter genererade på andra håll i världen bygger på föreställningen att andra länder antingen inte alls bedriver något arbete "*i linje med Parisavtalet*", eller att de i dessa ansträngningar så till den grad väntas överprestera relativt sina åtaganden, att de kan avstå från att tillgodoräkna sig genomförda utsläppsminskningar och istället sälja detta utrymme till t.ex. Sverige. Tanken att krediter kommer att finnas tillgängliga framöver är således oförenlig med den utgångspunkt beredningen formulerat för sitt arbete, dvs. "*att världen i övrigt också agerar så att de globala utsläppen minskar i linje med målen i Parisavtalet*".

¹ Som kompletterande åtgärder anges "ökning av kolsänkan, verifierade utsläppsminskningar igenom investeringar i andra länder samt avskiljning och lagring av biogen koldioxid".

² Såvida inte möjligheterna att till acceptabla kostnader fånga in och lagra koldioxid dramatiskt skulle förbättras.

³ <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>

Ett separat, långsiktigt, nationellt mål för hur inlagringen av kol i landskapet resp. BECCS⁴ kan utvecklas och förstärkas, behöver upprättas som en del i den långsiktiga politiken. I uppdraget ingår att utforma incitament som stimulerar markägare att öka inlagringen av kol på sina marker, baserade på transparenta och rättvisande metoder för övervakning, rapportering och verifiering av kolinlagringen, som rimligen måste vara tillämpbara på enskilda fastigheter. På motsvarande sätt kommer det sannolikt (rimligen på EU-nivå) att behöva skapas ett system för att belöna lagring av biogen koldioxid från biobränsleanvändning efter det att utgivningen av utsläppsrätter inom utsläppshandelssystemet har upphört – kanske något slags ETS som inte handlar om att pressa ned utsläpp utan om att stimulera lagring av kol från biomassa?

Jordbruk och djurhållning

Det mål för utsläppsminskningen utanför utsläppshandeln som beredningen föreslår förefaller starkt kopplat till hur stora utsläppen av metan och lustgas från jordbruk och djurhållning väntas bli om både produktion och konsumtion av livsmedel fortsätter ungefär som idag. Bedömningen är dels att möjligheterna att sänka utsläppen är begränsade, dels att åtgärder för att minska utsläppen i Sverige riskerar att leda till ökad livsmedelsimport, dvs. att både utsläpp och produktion flyttas till andra länder utan någon klimatnytta.

Resonemanget är orimligt stelbent. Sedan 1990 har konsumtionen av kött i Sverige stigit med 40 procent; enbart 2001-2015 steg förbrukningen av nötkött med 20 procent! Endast genom att återgå till den nivå på köttkonsumtionen som gällde 1990 skulle utsläppen från det svenska jordbruket kunna reduceras 1-2 Mton CO_{2eq}. En sådan förändring skulle samtidigt minska nettobehovet av åkermark för odling av djurfoder, vilket i sig ytterligare skulle kunna minska utsläppen, men dessutom möjliggöra dels en ökad produktion av bioenergi på åkermark, dels att åter lägga tidigare utdikade arealer under vatten.⁵

Exakt hur en sådan förändring av jordbruk och livsmedelskonsumtion lämpligen uppnås är inte självklart, men för att inte missgynna svenskt jordbruk är en generell köttskatt (som påverkar både importerat och inhemskt producerat kött) sannolikt lämplig. Tendensen mot ökad köttkonsumtion tycks f.ö. redan ha brutits – med genomtänkta informationskampanjer, riktade till allmänheten, i skolorna och på restauranger, borde det vara möjligt att påtagligt förstärka denna utveckling.

En fara med en lägre konsumtion av kött och mjölk är att förutsättningarna att upprätthålla bete av biologiskt och kulturhistoriskt värdefulla miljöer försämras. En strävan att minska utsläppen av växthusgaser från jordbruket måste därför kombineras med att det blir mera attraktivt att upprätthålla bete och slätter i dessa miljöer. För detta krävs sannolikt generösa stöd.

På motsvarande sätt kan det, i samband med att behovet av odlingsarealer för djurfoder minskar, finnas naturvårdsskäl att uppmuntra ett ökat inslag av träd och skogsmiljöer i dagens biologiskt ofta ytterst torftiga slättbygdsmiljöer.

Transporterna, koldioxidskatten

Beredningen har valt att ange ett separat delmål 2030 för utsläpp från transportsektorn (i praktiken inhemska landtransporter). Förutsatt att beredningens förslag att införa en kvot- eller reduktionsplikt för drivmedel genomförs är det dock svårt att se något behov av ett sådant separat mål.

Med en kvot- eller reduktionsplikt som tar sikte på att uppnå 100 procent biodrivmedel (alternativt 0 procent fossila drivmedel) till en given tidpunkt, kommer utsläppen från landtransporter (och

⁴ BECCS= koldioxidavskiljning och lagring av biogen koldioxid, dvs. koldioxid från förbränning av biomassa.

⁵ Till detta ska läggas hälsovinster. Se t.ex. <http://www.svd.se/grillvarning-for-mycket-rott-kott-kan-skada-njurarna>

arbetsmaskiner) per definition att minska och slutligen upphöra. Kvot- eller reduktionsplikten kommer därmed i sig att fungera som en typ av sektorsmål.

Med en sådan lösning försvagas eller försvinner utsläppsnyttan av andra åtgärder som diskuteras i avsnittet om transporter, t.ex. mera energieffektiva fordon, transportsnål stadsplanering, bonusmalusbeskattning etc.. Med en kvot- eller reduktionsplikt, som avslutas med ett totalförbud mot fossila drivmedel, skapas en garanti för nollutsläpp oavsett hur effektiva fordonen är, transportarbetets omfattning, utformningen av skattesystem, stadsplanering etc..

Det betyder inte att de föreslagna åtgärderna förlorar sin betydelse, tvärtom. För att hålla nere transportkostnaderna för enskilda, företag och samhället i stort, men också för att begränsa andra negativa effekter i form av buller, reglerade avgaser, påverkan på stadsmiljön, trafiksäkerhet etc (samt dessutom för att begränsa förbrukningen av elektricitet och biodrivmedel!), finns det fortsatt starka motiv att vidta de flesta av de åtgärder beredningen förespråkar, inklusive en hög skatt på drivmedel, rimligen baserad på energiinnehåll.

Med ett kvot- eller reduktionspliktssystem finns inte längre några motiv att behålla koldioxidskatten på de energibärare som omfattas av systemet. Det betyder i sin tur att beredningens fokusering på problem knutna till Energiskattedirektivet, statsstödsregler m.m. inte längre är relevanta.

Det avgörande skälet att ersätta koldioxidskatten som främsta styrmedel med en reglering är dock inte problem med Energiskattedirektivet m.m., utan att tanken att i huvudsak styra via pumppriserna leder till att klimatpolitiken i onödan knyts till hur världsmarknadspriset på olja utvecklas. En, förefaller det, oundviklig (och strängt taget från klimatsynpunkt önskvärd) konsekvens av en framgångsrik global klimatpolitik är lägre priser på fossil energi, inkl. olja. Att förlita sig på att via en hög koldioxidskatt stegvis kunna pressa upp pumppriset på fossila drivmedel samtidigt som världsmarknadspriser på olja (förhoppningsvis) faller, kommer att bli en alltmera fåfång strävan. Någonstans längs vägen till det fossilbränslefria transportsystemet måste helt enkelt politiskt fastställda kvoter och förbud ta över koldioxidskattens roll som styrinstrument. Det finns inga skäl att avvakta med detta skifte, särskilt inte med tanke på att nuvarande dispenser för skattenedsättning för flytande biodrivmedel går ut vid årsskiftet 2018/19. **Ingen fråga inom klimatområdet är mera akut för regeringen att hantera än införandet av en kvot- eller reduktionsplikt senast vid årsskiftet 2018/19.**

Vid valet mellan kvot- eller reduktionsplikt, kan en reduktionsplikt spontant förefalla mera attraktiv, eftersom den ensidigt siktar på att sänka koldioxidutsläppen. En kvotplikt för biodrivmedel har dock den viktiga fördelen att den mera tydligt innehåller en möjlighet att förhindra att de fossila drivmedlen ersätts av miljömässigt undermåliga alternativ (se mera under rubriken "Biodrivmedel"). Huvudinriktningen bör därför sannolikt vara en kvotplikt för biodrivmedel, med sikte på 100 % kvotplikt 2040.

En konsekvens av utfasningen av fossildrivna bilar inklusive en ökad andel el- eller laddhybridbilar är att nuvarande fordonsreglering, som baseras på CO₂-utsläpp per km måste göras om och istället i framtiden baseras på fordonens specifika energianvändning, kWh/km. Sverige bör driva på inom EU för en sådan reform. Normer för snålare bilar beskrivs ibland som en samhällsekonomisk kostnad, men sannolikt gäller det omvända, dvs. utan en reglering skulle bilparken i ännu högre grad än idag präglas av värderingarna hos den lilla gruppen nybilsköpare, inte hos bilanvändare i gemen. Normerna löser därmed ett marknadsmisslyckande, säkrar någorlunda utbudet av bränslesnåla bilar på begagnatmarknaden och leder till en mera optimal sammansättning av bilparken.

Om Sverige ensidigt inför en kvot- eller reduktionsplikt för drivmedel är det sannolikt att pumppriserna i Sverige kommer att stiga, vilket i sin tur kan leda till önskad gränshandel, tapp av skatteintäkter och minskad klimatnytta. Den s.k. dieselturism som befintliga skillnader i skattenivåer redan orsakar, särskilt på kontinenten, visar att det behövs ett nytt regelverk inom EU för

beskattning av drivmedel som inte, i likhet med dagens reglering, försvårar för länderna att utnyttja skatter för att dämpa kostnaderna för klimatomställningen. En övergång till den nordamerikanska IFTA-modellen (som i princip innebär att tunga fordon betalar drivmedelsskatten inte i den delstat/provins tankningen sker utan där fordonet framförs) skulle lösa problemet. Regeringen bör verka för att de medlemsstater som vill beskatta den tunga trafiken på detta sätt (eventuellt inom ramen för en avståndsbaserad beskattning - "vägslitageskatt") får möjlighet till detta.⁶

Biobränslen

Som tidigare berörts har en kvotplikt för biodrivmedel den viktiga fördelen jämfört med en reduktionsplikt att den ger en möjlighet att förhindra att de fossila drivmedlen ersätts av miljömässigt undermåliga alternativ, t.ex. biodiesel som producerats under villkor som orsakat ökad produktion av palmolja på utdikade marker i Sydostasien och därmed kraftigt ökade utsläpp av växthusgaser och stora skador på naturen.

Exemplet sydostasiatisk palmolja illustrerar behovet av att EUs nuvarande s.k. hållbarhetskriterier utvecklas, dels så att de även beaktar s.k. indirekta markanvändningsförändringar (Indirect Land-Use Changes, ILUC), dels även omfattar fasta biobränslen.

Svenskproducerade biobränslen har sannolikt i de allra flesta fall mycket goda prestanda relativt konkurrerande produkter från andra delar av världen. Ett tufft regelverk (inkl. ILUC) torde således inte bara generellt gynna klimatet och miljön utan särskilt gynna svenska produkter. Mot denna bakgrund är det helt obegripligt att den svenska bioenergibranschen, märkligt nog uppbackade av både den svenska regeringen, LRF och t.o.m. vissa svenska miljöorganisationer (!), har gått i bräschen för att tvärtom *förhindra* tuffa miljökrav på såväl på biodrivmedel som på fasta biobränslen.

På den andra kanten i debatten har andra aktörer på EU-nivån agerat för att istället införa fyrkantiga krav som riktar sig mot praktiskt taget all bioenergi, särskilt om den producerats med råvaror från jordbruksmark, men även mot bioenergi från skogsmark.

Sammantaget har "den svenska linjen" (=att i princip verka för ett kravlöst tillstånd), i kombination med den kontinentala linjen (=att i princip motarbeta alla former av bioenergi), lett till en helt bisarr situation där både EUs lagstiftning om utsläppshandel och EUs ansvarsfördelningsbeslut, liksom den svenska lagstiftningen, utan restriktioner kraftfullt ekonomiskt gynnar alla former av fasta biobränslen, oavsett prestanda, samtidigt som specifikt biodrivmedel från jordbruksmark, i praktiken oavsett miljöprestanda, i allt högre grad blockeras. Den föga konstruktiva roll svenska aktörer – industri, regering och miljöorganisationer i oskön förening – spelat, har varit avgörande för den mycket olyckliga situation som uppstått.

I en färsk rapport, beställd av Kommissionen⁷ konstateras att importen av träpellets för energiändamål från USA till EU mellan 2009 och 2014 ökade från 0,53 till 3,89 miljoner ton per år. De största importländerna var Storbritannien, Belgien, Nederländerna, Italien och Danmark. I princip ställs inga som helst miljökrav när kraft- och värmeanläggningar inom utsläppshandeln använder importerad pellets för att på så sätt slippa överlämna utsläppsrätter för sina koldioxidutsläpp. I studien identifieras ett antal miljöproblem kopplade till importen, som sammantaget kan innebära att frånvaron av hållbarhetskrav på fasta biobränslen i den europeiska klimatlagstiftningen förvärrar ett antal miljöproblem: "*in particular biodiversity loss, deforestation and forest degradation, not meeting greenhouse gas performance and reduced resource efficiency can constitute EU policy risks*".

⁶ <http://www.greenfiscalspolicy.org/towards-a-european-fuel-tax-agreement-gbe-and-te/>

⁷ <http://bookshop.europa.eu/en/environmental-implications-of-increased-reliance-of-the-eu-on-biomass-from-the-south-east-us-pbKH0116687/?CatalogCategoryID=DSOKABstDacAAAEjA5EY4e5L>

För att säkra klimat- och miljönyttan av en framtida kvotplikt för biodrivmedel och en fortsatt ökad ersättning av fossila bränslen inom värme- och elsektorn, krävs att det europeiska (och därmed det svenska) regelverket radikalt arbetas om, bl.a. så att endast biobränslen som uppfyller fastställda hållbarhetskriterier anses ge noll-utsläpp.

Under hösten 2016 väntas EU-kommissionen presentera reviderade regler för användning av förnybar energi inom unionen. Om Sverige vill bidra till att lösa upp nuvarande bisarra låsningar krävs att regeringen, lyhörd för idéer från andra delar av unionen, snabbt agerar och skapar majoriteter bakom genomtänkta, vetenskapligt välgrundade alternativa lösningar, bl.a. genom att bejaka hållbarhetskriterier för fasta biobränslen och acceptera att ILUC är en realitet som kan och måste hanteras seriöst. Om regeringen själv tror på den ofta framförda uppfattningen att svenskt skogsbruk är föregångare på miljöområdet finns rimligen inget att förlora på en tuff EU-lagstiftning. Den svenska regeringen har en unik möjlighet att göra skillnad – om viljan finns.

Det finns samtidigt skäl att varna för en alltför starkt ökad användning av biobaserade produkter. Att, som beredningen gör, generellt efterlysa styrmedel som ska *”bidra till att öka efterfrågan av hållbara biobaserade produkter”*, känns mer än lovligt ogenomtänkt. Den svenska skogslagstiftningen, baserad på konceptet *”frihet under ansvar”*, saknar i allt väsentligt både positiva och negativa incitament för markägarna att bidra till att klara skogspolitikens miljömål. Med den ökade efterfrågan på virke som klimatpolitiken orsakar, måste man därför räkna med konflikten mellan produktions- och miljömålen skärps och att miljövärdena, i frånvaron av ett regelverk, kommer att bli den stora förloraren.

För att hantera denna konflikt måste man dels faktiskt av miljöskäl försöka hålla tillbaka snarare än naivt och ensidigt stimulera efterfrågan på *”biobaserade produkter”*, dels etablera en incitamentsstruktur som belönar skogsägare som brukar sin skog på ett sätt som främjar miljömålet och bestraffar dem som gör tvärtom, dvs. överge grundprincipen *”frihet under ansvar”*. Nuvarande laglösa läge innebär de facto att de som struntar i miljöhänsynen systematiskt gynnas framför ambitiösa skogsägare – vilket i sin tur förklarar varför det visat sig så svårt att nå miljömålen i skogen. Motsättningarna går definitivt att lösa, och det går dessutom sannolikt att öka virkesuttagen samtidigt som miljömålen nås, men detta kommer inte att inträffa så länge nyttjandet av skogen lyder under nuvarande lagstiftning.⁸

Annullering av utsläppsutrymme

Den nya europeiska klimatpolitiken innebär att utrymmet för framtida utsläpp ytterst bestäms av hur mycket utsläppsutrymme som återstår enligt direktivet om utsläppshandel (ETS) och ansvarsfördelningsbeslutet/ansvarsfördelningsförordningen (ESD/ESR)⁹. Att bygga ut förnybar energitillförsel, göra fordonen och husen mera energisnåla etc. underlättar utsläppsminskningar, men för att dessa åtgärder reellt ska leda till lägre utsläpp krävs att de *”växlas om”* i form av minskat utsläppsutrymme under ETS eller ESD.

Beredningens förslag att alla svenska överprestationer enligt ansvarsfördelningsbeslutet ska annulleras är mot denna bakgrund mycket välkommet.

Beträffande utsläppsutrymmet inom utsläppshandeln har regeringen, enligt nuvarande lagstiftning, inte rätt att på motsvarande sätt begränsa utsläppsutrymmet genom att avstå från att auktionera ut sin andel av utsläppsrätterna.¹⁰ För att kunna begränsa utsläppen inom utsläppshandeln krävs att

⁸ <http://www.arenaide.se/rapporter/minimera-reservatsarealen/>

⁹ I sitt förslag till revidering av lagstiftningen, presenterat 160720, föreslår Kommissionen en namnändring från *”Effort Sharing Decision”* (ESD) till *”Effort Sharing Regulation”* (ESR).

¹⁰ Se artikel 10.1 i direktivet om utsläppshandeln.

regeringen köper utsläppsrätter på marknaden för annullering (på det sätt regeringen signalerat att den avser att göra).¹¹

I sitt förslag till revidering av ESD öppnar emellertid Kommissionen en möjlighet för vissa medlemsländer (bl.a. Sverige) att omvandla en del av de utsläppsrätter (EUA) länderna egentligen är skyldiga att auktionera ut, till enheter under ESD/ESR (AEA). När EUA växlats till AEA kan Sverige annullera dem (varvid utrymmet för utsläpp från verksamheter inom ETS minskats utan att motsvarande ökning uppträder utanför utsläppshandeln). I syfte att skärpa EUs klimatpolitik (i linje med målet att till 2030 minska utsläppen relativt 1990 med "*at least 40 per cent*") bör regeringen, för såvitt konstruktionen finns kvar i den slutgiltiga ESR-lagstiftningen, maximalt utnyttja denna möjlighet.

I konsekvensens namn bör regeringen även annullera de 40 miljoner internationella utsläppsminskningenheter som Energimyndigheten har i uppdrag att fram till 2020 förvärva.¹² Regeringen bör däremot avstå från att utnyttja en sådan annullering för att (på det sätt som åsyftades i den förra regeringens klimatproposition)¹³ "kompensera" den eventuella återstående differensen mellan målet att 1990-2020 minska de inhemska ESD-utsläppen med 40 procent och de reella utsläppen 2020 (liksom att fortsätta förvärva utsläppsminskingskrediter för att uppfylla det klimatpolitiska ramverkets mål).

Basmaterialindustrin

Satsningar på lägre utsläpp från framställning av stål och cement är utomordentligt angelägna. De satsningar inom forskning, upphandling m.m. som beredningen diskuterar är mycket viktiga.

För att dessa satsningar ska kunna genomföras är det samtidigt viktigt att produktionsanläggningarna inte konkurreras ut av produktion i andra delar av världen med lägre klimatambitioner än EU. Den mycket generösa tilldelning av gratis utsläppsrätter som i praktiken hela den europeiska industrin hittills åtnjutit¹⁴, har betytt att utsläppshandelssystemet – tvärtemot den beskrivning företagen själva brukar ge – sannolikt snarast har stärkt den europeiska industrins internationella konkurrenskraft. Det beror inte på de låga priserna på utsläppsrätter utan på att gratistilldelningen till de flesta anläggningar varit större än utsläppen, och således genererat en extra nettointäkt som konkurrenter utanför EU inte haft tillgång till.

För att vidmakthålla järn- och cementproduktionen i EU är det viktigt att dessa verksamheter – som har betydligt svårare att sänka sina utsläpp än t.ex. cellulosaindustrin, i avvaktan på att utsläppskraven i motsvarande mån skärps även i resten av världen, fortsatt får en gratistilldelning motsvarande 100 procent av respektive branschs riktmärke. För att detta ska vara möjligt krävs att gratistilldelningen till övrig industri begränsas (se nedan under "Förhandlingarna om revision av ETS och ESD/ESR").

Beträffande möjligheterna att ersätt kol med vätgas som reduktionsmedel inom ståltillverkning är det viktigt att teknikutvecklingen och offentliga satsningar på eldrivna fordon inte ensidigt inriktas på batterifordon utan att möjligheten att istället utnyttja vätgas för fordonsdrift hålls aktuell. Det förefaller inte långsökt att misstänka att en storskalig satsning på vätgasproduktion för stålindustrin skulle kunna bidra till att göra vätgasdrift av fordon till en attraktiv lösning.

¹¹ <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/07/ny-politik-for-utslappsratter-ger-reella-utslappsminskningar-och-satter-press-pa-eu/>

¹² http://www.energimyndigheten.se/globalassets/klimat--miljo/arsrapport-2015-er2016_15.pdf

¹³ <http://www.regeringen.se/contentassets/cf41d449d2a047049d7a34f0e23539ee/en-sammanhallen-klimat--och-energipolitik---klimat-prop.-200809162>

¹⁴ Se remissvar [160502](#).

Byggnormer – energi

Sedan 2015 är kommuner förbjuda att rikta tuffare energikrav på byggherrar än Boverkets nationella normer. Eftersom de hus som just nu byggs, av rena konkurrensskäl oftast konstrueras med betydligt bättre energiprestanda än normen kräver, är läget att det i princip inte längre finns några energinormer. Invändningen att det tidigare systemet, där varje kommun kunde fastställa en egen norm, riskerade att orsaka onödiga extrakostnader var korrekt, men lösningen kunde i stället ha varit att t.ex. låta kommunerna välja mellan t.ex. tre, standardiserade normnivåer. Då hade kommunerna fortsatt uppmuntrats att medverka i energiomställningen. Istället har vi fått ett regelverk som förbjuder kommunerna att bidra.

Om 30 år ska utsläppen av växthusgaser ha upphört. Vi bygger just nu hus för det framtida, postfossila samhälle, där energipriserna sannolikt kommer att vara högre än idag. För att boende om 30, 40 eller 50 år inte ska få orimligt höga uppvärmningskostnader måste husen vi bygger idag vara energisnåla. En översyn av byggnormen är därför en mycket central åtgärd i förberedelserna för det postfossila samhället.

Förhandlingarna om revision av ETS och ESD/ESR

Den centrala frågan i samband med revisionen av ETS är den s.k. linjära reduktionsfaktorn, LRF. LRF definierar hur snabbt utgivningen av nya utsläppsrätter trappas ned. Ju högre LRF, desto lägre utsläpp. Den svenska positionen bör vara att få till en så hög LRF som möjligt.

För att få acceptans för en hög LRF krävs att de industrigrenar, som riskerar att förlora i internationell konkurrenskraft om priset på utsläppsrätter blir för högt, ges fortsatt generös gratistilldelning av utsläppsrätter (se "Basmaterialindustrin"). För att garantera de mest utsatta företagen 100%-ig tilldelning krävs att gratistilldelningen begränsas för övrig industri, så att Kommissionen vid den slutliga tilldelningen inte, så som skedde inför perioden 2013-2020, tvingas generellt begränsa gratistilldelningen via den s.k. tvärsektoriella begränsningsfaktorn (Cross Sectoral Correction Factor, CSCF). Det förutsätter i sin tur att anläggningarna delas in i fler än de två kategorier Kommissionen lanserar i sitt förslag till revision av utsläppshandelsdirektivet.¹⁵ Vissa industribranscher bör överhuvudtaget inte omfattas av gratistilldelningen, 100-procentig tilldelning bör begränsas till några få branscher med särskilt stark risk för "koldioxidläckage".

Sverige bör vidare verka för att utgivningen av utsläppsrätter för luftfart (EUAA) efterhand trappas ned, i princip enligt samma modell som gäller för utsläppsrätter till stationära anläggningar (EUA).

Såvida inte länderna inom FNs luftfartsorgan ICAO vid höstens kongress enas om ett heltäckande, i princip obligatorisk system för begränsning av luftfartens utsläpp, bör Sverige inom EU motsätta sig justeringar av nuvarande lagstiftning kring luftfartens koldioxidutsläpp, dvs. då bör EU åter fr.o.m. 2017 inkludera all flygtrafik till och från (och inte, som nu, enbart trafik mellan) flygplatser inom EU i systemet. Sverige bör också i förhandlingarna påminna om att utsläppshandeln enbart omfattar luftfartens utsläpp av koldioxid medan flygets samlade klimatpåverkan även är kopplad till andra utsläpp¹⁶.

Sverige bör även verka för att sjöfarten till och från hamnar inom EU länkas till utsläppshandeln, t.ex. enligt den fondmodell Kommissionen skisserade i sin konsekvensbedömning¹⁷ av det förslag till förordning för övervakning, rapportering och verifiering av sjöfartens koldioxidutsläpp, som överlämnades till regeringarna och Europaparlamentet 2013 och som senare ledde till en

¹⁵ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:33f82bac-2bc2-11e5-9f85-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

¹⁶ Se sid 99-107 i [ICAO Environmental Report 2016](#)

¹⁷ http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/docs/swd_2013_237_1_en.pdf (sid 29-31)

förordning.¹⁸ Utgångspunkten för ett svenskt agerande är lämpligen det förslag till tillägg till direktivet om utsläppshandel som de ansvariga talespersonerna för tre av partigrupperna i Europaparlamentet (S&D, ALDE + Greens) gemensamt lagt fram i parlamentets miljöutskott.¹⁹

I förhandlingarna om förslaget till den nya Ansvarsfördelningsförordningen (ESR) bör Sverige verka för sådana justeringar att tilldelningen av utsläppsutrymme 2021-2030 generellt begränsas mera än Kommissionen föreslår, att inga länder, jämfört med nuläget, kan öka sina utsläpp fram till 2030, samt att kraven på länderna med bäst ekonomiska förutsättningar, t.ex. Luxemburg (med dubbelt så hög BNP per capita som näst rikaste EU-land) skärps.

Fördelnings- och regionalpolitik

Att beredningen i slutbetänkandet diskuterar klimatpolitikens fördelningspolitiska konsekvenser (s 460) är mycket värdefullt. Klimatpolitiken bedrivs inte i ett vakuum utan dess förutsättningar bestäms av tillståndet i samhället i övrigt. Vår förmåga att pressa ned arbetslösheten, åstadkomma en bra skola även för de elever som har sämst förutsättningar, erbjuda en god åldringsvård och generellt minska de ekonomiska klyftorna och känslan av utanförskap, bestämmer i hög grad i vilken takt vi kan driva klimatomställningen.

En mera offensiv fördelnings- och regionalpolitik, med påtagligt minskade inkomst- och förmögenhetsklyftor och en höjd nivå på den obligatoriska skolan och de generella välfärdssystemen, skulle dessutom göra samhället mera kapabelt att möta inte bara klimatutmaningen utan även andra väntade stora samhällsutmaningar, som t.ex. växande flyktingströmmar.

I övrigt hänvisas till tidigare lämnade synpunkter på beredningens delbetänkande om klimatpolitiskt ramverk.²⁰

Magnus Nilsson, miljökonsult och författare till "Uppdatera klimatpolitiken" (Arena idé 2014)²¹

Magnus Nilsson Produktion

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0757&from=EN>

¹⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-585.587+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (sid 52-54)

²⁰ <http://www.nilssonproduktion.se/wp-content/uploads/160502-Remissvar-MNP-Klimatpolitiskt-ramverk-justerat.pdf>

²¹ <http://www.arenaide.se/rapporter/uppdatera-klimatpolitiken-magnus-nilsson/>