

Miljö- och energidepartementet
Klimatenheten

Vår referens/dnr: 144/2016

Er referens/dnr: M2016/01735/KI

2016-10-20

Remissvar

Delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige

Svenskt Näringsliv har fått ovanstående delbetänkande på remiss och har följande synpunkter att framföra.

Inledning

Klimatfrågan är en av vår tids stora globala samhällsutmaningar. Det är därför positivt att Miljömålsberedningen nu tagit ett blocköverskridande, samlat helhetsgrepp kring klimatpolitiken.

Ett globalt perspektiv centralt

Det är nödvändigt att ha ett globalt perspektiv på klimatfrågan. Generationsmålets lydelse om att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, *utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser*, blir därvidlag centralt att beakta. Det är därför bra att beredningen i sina utgångspunkter för arbetet med att nå etappmålen och det långsiktiga målet (rutan avsnitt 4.2) är tydlig i att utgångspunkten att målen ska nås "...till en så låg kostnad som möjligt för samhället och utan att orsaka ökade utsläpp utanför Sveriges gränser." Svenskt Näringsliv vill särskilt understryka att Sveriges roll i att driva på för skärpta och samordnade styrmedel inom EU och i internationella regelverk är av stor vikt.

Grunden för betänkandet är att andra länder bidrar till att uppnå Parisavtalets klimatmål. Svenskt Näringsliv noterar med glädje att Parisavtalet nu träder i kraft redan i november 2016, vilket ökar förhoppningarna att så ska bli fallet. Beredningen utgår också från att jämförbara styrmedel införs i andra viktiga ekonomier. I arbetet framöver behöver detta utvärderas och säkerställas genom regelbundna omvärldsanalyser. Om denna utgångspunkt inte innehålls finns en risk att en ambitiös svensk klimatpolitik istället blir kontraproduktiv såväl för klimatet som för svensk ekonomi. Det är därför positivt att det tydliggörs att svensk klimatpolitik ska bedrivas med bibehållen konkurrenskraft och utan att utsläppen av

växthusgaser ökar utanför Sverige. Kontrollfunktioner för detta behöver vara en självklar del av en svensk klimatpolitik.

Delmål till 2030 (5.1)

Miljömålsberedningen föreslår att Sverige beslutar om ett delmål för klimatpolitiken till 2030 på minus 63 procent jämfört med 1990 för den icke-handlande sektorn. Detta är mycket precist och möjligheten att klara detta är behäftad med stora osäkerheter. Många av de parametrar som behöver falla in för att klara ett så specifikt och ambitiöst mål styr inte Sverige ensamt över, så som exempelvis generell teknikutveckling, EU-målsättningar för icke-handlande sektorn och för transportsektorn, EU-krav för nya fordon, EUs regelverk kring biodrivmedel och annan bioenergi, EUs statsstödsregler, transportbehov mm, vilket medför att det behöver finnas flexibilitet beroende på ur dessa utvecklar sig.

Givet beroendet av yttre faktorer har Svenskt Näringsliv förespråkat att det vore klokare att för Sverige att ansätta en linjär bana till målet 2045 för utsläppen i icke-handlande sektorn. Denna skulle kompletteras med regelbundna avstämningar där avvägningar görs mot den reella utvecklingen, tekniska framsteg, konkurrenskraft och kostnadseffektivitet. Vid behov skulle få den linjära banan kunna finjusteras.

Beredningen föreslår dock att åtta procentenheter av målet kan nås på ett flexibelt sätt, vilket i princip innebär mellanskillnaden mellan 63 procent och den linjära utsläppsbanan. Denna flexibilitet är bra och nödvändig, givet de stora osäkerheterna. Detta öppnar för att klimatmålet kan nås på ett mer kostnadseffektivt sätt. Det är dock som osäkert vad som kommer kunna vara en del av denna flexibilitet.

Det kan också noteras att efter det att beredningen la fram sitt betänkande har EUs förslag till en fördelning av nationella åtaganden hos medlemsstaterna från utsläpp från den icke-handlande sektorn presenterats. Sverige föreslås få ett beting på 40 procent 2030 jämfört med 2005, varav högst 3 procent får ske genom andra kompletterade åtgärder. Sveriges beting är det högsta av alla medlemsländers. Det mål som beredningen föreslår för Sverige motsvarar 58 procents minskning jämfört med 2005, d v s en skillnad med 18 procentenheter.

Transporternas centrala roll i samhället saknas

I och med att transportsystemet ungefär står för 50 procent av växthusgasutsläppen i icke-handlande sektorn är dessa i fokus i beredningens betänkande. Dessvärre tar beredningen inte utgångspunkt i transporternas oomtvistligt stora samhällsnytta eller dess positiva effekter. I betänkandet framställs transporter snarast som något negativt som enbart bidrar till ökade klimatutsläpp. Betänkandet tar på flera ställen upp det problematiska med succesivt ökade transportvolymerna. I de flesta andra sammanhang kan detta snarare anses bero på en positiv utveckling i samhället, så som ökad export och handel, växande näringsliv, ökad rörlighet på arbetsmarknaden och ökat välbefinnande.

En riktig utgångspunkt borde istället vara att transporter av gods och människor är en grundförutsättning för export, handel, tillväxt och välfärd, samt möten mellan människor och kulturer. Ökade transportvolymerna blir då en funktion av ökad handel och tillväxt, vilket genererar välfärd. För den svenska handelsberoende ekonomins utveckling, med ett näringsliv placerat i Europas geografiska periferi, har transporter och transportutveckling en avgörande betydelse för vår konkurrenskraft, både idag och i framtiden. Transporter är

också centralt för att hålla ihop ett land med långa avstånd, och de bidrar dessutom till en mer dynamisk och välfungerande arbetsmarknad.

Näringslivet bejaktar hållbarhetsarbetet och arbetar för att Sverige ska minimera transporternas klimatpåverkan. För oss är det också självklart att uppfyllandet av klimat- och miljömål ska kombineras med stärkt konkurrenskraft, och utan inskränkning i samhällets behov av mobilitet. Då behövs balans mellan de transportpolitiska målen, att arbetet sker med en realistisk tidshorisont och med förståelse för Sveriges beroende av en internationell utveckling på transportområdet.

Kopplingen mellan transporter och ekonomisk utveckling är en grundförutsättning, inte minst eftersom ett växande och konkurrenskraftigt näringsliv är centralt för att skapa de resurser som behövs för att ställa om till ett hållbart samhälle.

Transporternas klimatpåverkan

I betänkandet lyfts många viktiga områden som kan bidra till att reducera transporternas klimatpåverkan:

- Fortsatt energieffektivisering och teknikutveckling både när det gäller fordonsutveckling och logistik samt stimulanser till inköp av energieffektiva fordon. Detta innefattar även en stegvis elektrifiering av transportsektorn.
- Fortsatt introduktion av hållbara och konkurrenskraftiga biodrivmedel i större skala på den svenska marknaden.
- På längre sikt kan även åtgärder så som samhällsplanering för ett mer transporteffektivt samhälle få stor betydelse.

Det kan dock konstateras att Sverige inte har ensam rådighet över utvecklingen inom flertalet av dessa områden. Det är därför avgörande att den internationella utvecklingen fortsätter. Exempelvis är EUs hållning vad gäller hållbarhetsfrågor och biodrivmedel samt frågor som rör EUs statsstödsregler centrala. Samma gäller vilka krav som EU ställer på fordons tekniska prestanda.

I juli 2016 la EU fram en strategi för lågemitterande mobilitet. Denna strategi bygger fortfarande på de utsläppsmål som lades fast i Vitboken 2011 inom hela EU, dvs. minus 60 % 2050 jämfört med 1990 och minus 20 % 2030 jämfört med 2008. Något behov av nationell fördelning av transportsektorns minskningar anser inte Kommissionen att det finns behov av, eftersom transportutsläppen är en så stor del av betingen för den icke-handlande sektorn som därmed blir styrande även för transporterna. Detta medför att utmaningen kommer att bli större för Sverige att klara mer ambitiösa mål.

Svenskt Näringsliv har gjort bedömningar som visar att klimatutsläppen från vägtrafiken kan reduceras markant till 2030. Vår analys, genomförd av konsultbolaget WSP, visar på substantiella utsläppsminskningar till 2030 inom personbils-, lastbils- och busstrafiken om sammantaget 43 procent jämfört med 2010. Denna minskning kan ske givet att den utveckling som vi redan ser i transportsektorn, en kontinuerlig utveckling mot ökad energieffektivisering och en fortsatt succesiv övergång till förnybara drivmedel. Vi bedömer dock inte att samhällsbyggnadsåtgärder som prioriterar ett transporteffektivt samhälle hinner få särskilt stor inverkan på utsläppen till 2030.

En central skillnad mellan våra antaganden och de beräkningar som Miljömålsberedningen använt är den utveckling som antas för trafikarbetet, både vad gäller persontransporter och

godstransporter. I våra beräkningar har vi utgått från den basprognos som Trafikverket har för utveckling av trafikarbetet, vilken skiljer sig från de antaganden som görs i Miljömålsberedningens betänkande. Exempelvis antas i Miljömålsberedningens scenarier att trafikarbetet med personbil år 2030 inte ökar jämfört med 2010, samtidigt som Trafikverkets basprognos pekar på en ökning med 25 procent.

Ett sektorsmål för transportsektorn (5.4)

Miljömålsberedningen föreslår att det ska sättas ett specifikt delmål för transportsektorn till 2030 och att detta delmål ska vara minus 70 procent jämfört med 2005. Att sätta delmål för enskilda delsektorer är att suboptimera politiken, och riskerar att klimatpolitiken fördras. Kostnadseffektivitet förutsätter flexibilitet i flera dimensioner av politiken. Det gäller frågan om vilka utsläpp som ska reduceras, hur det ska gå till, var det ska göras, och när det ska göras, vilket påpekas av Finanspolitiska rådet i deras rapport för 2016. Specifika sektorsvisa mål minskar den flexibiliteten.

Miljömålsberedningen visar inte hur den föreslagna målsättningen för transportsektorn ska kunna nås på ett trovärdigt sätt. Beredningen hänvisar konsekvent till en enda källa för att underbygga sin mycket långtgående målsättning, nämligen Utredningen om fossilfri fordonstrafik (den sk. FFF-utredningen). Detta är i grunden djupt problematiskt. Det fördes fram substantiell kritik mot FFF-utredningen när den presenterades 2013. Att FFF-utredningens huvudsekreterare valde att hoppa av utredningen i sitt slutskede eftersom denne tyckte att *"...utredarens försök att bevisa att vägtrafiken kan bli i det närmaste fossilfri till 2030 bygger på önsketänkande beträffande den möjliga omställningstakten och har svagt eller obefintligt stöd i underlagsmaterialet"* borde vara en anledning till reflektion. Den har kritiserats för att vara orealistisk, behäftad med ett stort mått av önsketänkande och för att vara undermåligt konsekvensanalyserad, inte minst i relation till den internationella utvecklingen. Även tunga remissinstanser som Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet kom med betydande kritik. Detta står tydligt i FFF-utredningens särskilda yttranden men likväl har beredningen valt att helt bortsett från detta faktum. I övrigt hänvisar också betänkandet i orimligt hög grad till Naturvårdsverkets färdplan och Trafikverkets klimatbilagor trots att alla dessa källor blivit mycket kritiserade i bl.a. remissarbete.

En statlig utredning med bred parlamentarisk förankring måste diskutera och presentera styrkor och svagheter med olika underlag som sedan ligger till grund för slutgiltiga förslag. Politiska beslut och blocköverskridande överenskommelser måste grunda sig i ett brett urval av fakta, vilket inte är fallet när det gäller transportsektorn i detta betänkande.

Beredningens breda flora av styrmedelsförslag för att uppnå målet om 70 procent reduktion av klimatutsläppen från vägtransporterna till 2030 i stort är identiska med de förslag som presenterats i FFF-utredningen. Svenskt Näringsliv anser inte att dessa förslag kan utgöra ett robust beslutsunderlag för att uppnå den övergripande målsättning som beredningen föreslår bli en politisk målsättning.

Det är också en stor svaghet att beredningen inte genomfört konsekvensanalyser av de styrmedelsförslag som presenteras i slutbetänkandet. Inte minst med tanke på att beredningen lägger mycket stor vikt vid dessa för att uppnå det övergripande sektorsmålet. Om beredningen föreslår "centrala styrmedelsförändringar", för att uppnå sin tuffa målsättning, måste beredningen också klargöra och analysera vilka konsekvenser dessa förändringar kommer att få för exempelvis näringslivet och hushållen. Detta har inte utförts och är därmed en stor svaghet i betänkandet.

Slutsatsen är att Miljömålsberedningen, trots ett mångordigt och omfattande betänkande, inte kommit ett steg närmare strukturerade och välbalanserade förslag hur Sverige ska substantiellt minska hela transportsektorns klimatutsläpp samtidigt som näringslivets och samhällets transportbehov tillgodoses. Svenskt Näringsliv avstyrker därför förslaget till sektormål för transportsektorn.

Tillsätt istället ett nationellt råd för en att minska transportsektorns klimatpåverkan

Svenskt Näringsliv föreslår att det bildas ett nationellt råd för minskad klimatpåverkan från transportsektorn. Förebild för dess arbetssätt bör vara arbete med trafiksäkerhet, det nationella trafiksäkerhetsrådet ("nollvisionen"). En avgörande faktor för framgång är att alla berörda aktörer tillåts medverka och att rådet gemensamt tar fram etappmål. Ett sådant råd har potential att skapa den nödvändiga och breda plattform som krävs för att uppnå en klimatneutral och hållbar transportsektor, med sikte på nollutsläpp från transportsektorn år 2045.

Flyget

Svenskt Näringsliv delar beredningens syn att inrikesflyget inte ska ingå i något eventuellt sektormål för transportsektorn. Det är också positivt att beredningen tydligt pekar på att de sektorer som ingår i EUs handel med utsläppsrätter i första hand ska styras av det systemet och att dubbla styrmedel inte ska införas.

Detta reser dock frågan om framtiden för den pågående utredningen om införande av en flygskatt. En införande av en flygskatt vore ett synnerligen inkonsekvent agerande då flyget redan ingår i EUs handel med utsläppsrätter. En skatt i Sverige inte skulle få någon inverkan alls på klimatutsläppen i EU, eftersom taket sätts på EU-nivå. Därtill har det nu fattats beslut på global nivå inom ICAO om att starta en global branschövergripande mekanism för minskade utsläpp från flygsektorn.

Klimat i andra politikområden (6.1)

Det sättet som politik i Sverige bedrivs redan idag med gemensam beredning inom regeringskansliet, bör vara grund för att klimatfrågan integreras i andra politikområden. En mängd stora samhällsfrågor behöver beaktas i många avseenden vid politiska beslut. Klimatfrågans allvar och komplexitet gör att andra politikområden, som närings- och innovationspolitiken, behöver beakta klimatpolitiken vid sin utformning. Detta gör dock inte att dessa politikområden ska underställas klimatpolitiken eller att andra samhällsmål ska underställas klimatmålen.

Om man som Miljömålsberedningen anser att "klimatmålet även bör vara ett övergripande mål för närings- och innovationspolitiken" riskerar man att missa andra samhällsutmaningar som vi också står inför. Samhället behöver kunna möta integrations-, vård-, utbildnings- och sysselsättningsmål bara för att nämna några områden. Då kan inte områdena inriktas enbart på klimatfrågan utan måste se till helheten där klimatfrågan är en av många viktiga frågor för politiken att hantera.

Svenskt Näringsliv avstyrker därför förslagen i avsnitt 6.1.

Bioekonomistrategi (6.4)

Svenskt Näringsliv ser positivt på framtagandet av en bioekonomistrategi. Svenskt Näringsliv ser dock med oro på de diskussioner som pågår på EU-nivå kring krav och begränsningar för såväl bioenergi som bioråvara. Det är av stor vikt att Sverige verkar aktivt för att säkerställa att den svenska bioråvaran kommer att vara tillgänglig för satsningar inom en bioekonomistrategin även i framtiden.

Strategier och styrmedel för industrin (8.1)

Förslaget att utveckla en bred nollutsläppsstrategi för basindustrin är bra. Betänkandet pekar på vilka svårigheter det innebär att minska utsläppen från vissa sektorer, samtidigt som behovet av basmaterial även fortsatt kommer att vara stort globalt. För att möjliggöra den teknikutveckling som är nödvändig för att minska utsläppen krävs samverkan mellan industrin och staten. Det är också positivt att beredningen poängterar att en satsning på forskning, utveckling och demonstration av ny processteknik. Framtagandet av strategin måste göras i samverkan med industrin och med hänsyn till de initiativ som industrin redan tagit.

Kommunala särkrav (8.3)

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget att utvärdera effekten av förbudet i plan- och bygglagen för kommuner att ställa särkrav på byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning. Kommunala särkrav på energianvändningen i nya byggnader är ett ineffektivt sätt att nå klimatmålen, eftersom det hindrar kostnadseffektiva, industriellt byggda lågenergihus från att slå igenom på marknaden. Krav inom bygg- och energisektorn bör vara samordnade och nationella.

Import- och exportperspektivet (10.1)

Det är viktigt att ha en helhetssyn på klimataspekterna av internationell handel. Såväl import som exportperspektivet behöver beaktas. Svenskt Näringsliv vill understryka att främjande av export av varor och tjänster från Sverige har potential att skapa betydligt större global klimatnytta än vad Sverige kan åstadkomma om endast utsläpp inom landets gränser beaktas.

Synpunkter på förslag till skärpning av utsläppshandeln

I betänkandet slås fast att "Målet år 2045 förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandelssystem." Utsläppshandeln är det huvudsakliga styrmedlet för den handlande sektorn. Syftet är att nå utsläppsminskningar på det mest kostnadseffektiva sättet inom EU. Höjda ambitioner innebär alltså inte nödvändigtvis att utsläppen måste minska i Sverige. I utsläppshandeln finns också vissa mekanismer för att hantera att industrin som ingår i systemet agerar på en global marknad med konkurrenter utanför EU. Trots dessa skyddsmekanismer är utsläppshandeln redan i nuvarande utformning och med de förslag som ligger inför den fjärde handelsperioden ett mycket skarpt styrmedel som innebär kostnader för konkurrensutsatta företag trots koldioxideffektiva processer. En eventuell skärpning av utsläppshandeln inom EU måste noga avvägas mot konsekvenserna för industrins globala konkurrenskraft.

Luftvårdspolitiken (13-15)

Svenskt Näringsliv välkomnar att man i betänkandet tydliggör synergieffekterna mellan klimat- och luftvårdspolitiken. En iakttagelse är att möjligheten att nå de svenska målen på luftvårdsområdet är avhängiga av aktiviteter och regelverk i vår omvärld, varför ett internationellt perspektiv behövs. Detta tydliggörs av att en betydande del av de problem som orsakas av kväveoxider, svaveldioxid, marknära ozon och partiklar kommer från utsläpp i andra länder, vilket också beskrivs på ett bra sätt i betänkandet. Att Sverige även fortsatt driver på för genomförande av gällande EU-gemensamma regler, och andra internationella överenskommelser är därför centralt. Då rådigheten över delar av luftvårdspolitiken till vissa delar är begränsad, bör detta också påverka hur mål sätts. Exempelvis är det mål som föreslås gällande begränsad intransport av luftföroreningar; en halvering av kväveoxidutsläppen från sjöfart i Nordsjön och Östersjön till 2025 (avsnitt 15.2.3) helt beroende på internationella insatser. Det kan diskuteras om målet för den svenska politiken snarare bör relatera till det som Sverige har rådighet över.

Vidare föreslås i betänkandet att ett etappmål inriktat på begränsade utsläpp från vägtrafik i större tätorter införs. Etappmålet föreslås ha formulering en *"Andelen persontransportresor med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot målet att på sikt fördubbla marknadsandelen för gång-, cykel-, och kollektivtrafik."* Svenskt Näringsliv noterar att andelen legat konstant knappt under 20 procent de senaste 20 åren.

Inom ramen för att uppfylla takdirektivets utsläppsåtaganden föreslås att *"Skattenedsättningarna på diesel för arbetsmaskiner bör fasas ut på ett sätt som tar hänsyn till de negativa effekter som kan uppstå på berörda näringars konkurrensförhållanden."* Delar av näringslivet är beroende av effektiva arbetsmaskiner, såväl inom industriområden som i andra delar av sin verksamhet – exempelvis i skogen. Svenskt Näringsliv vill understryka att det är viktigt att eventuella utfasningar av skattenedsättningar som berör arbetsmaskiner konsekvensanalysernas noga med avseende på industrins konkurrenskraft.

Svenskt Näringsliv avstår från vidare synpunkter gällande luftvårdspolitiken.

Konsekvensanalyser (17)

Att göra konsekvensanalyser av politiska förslag före beslut är mycket viktigt. Det är därför positivt att det gjorts ett antal analyser kring detta inom ramen för slutbetänkandet, även om de inte är tillräckliga som underlag för beslut.

Det konstateras i betänkandet att de samhällsekonomiska konsekvenserna av beredningens förslag till etappmål och utsläppsmål för inrikes transporter i hög grad kommer att bestämmas av omständigheter i Sveriges omvärld. Likaså förutsätts att resten av världen, liksom EU agerar kraftigt för att minska klimatutsläppen. Utgångspunkten för det referensscenario som antagits i konsekvensanalyserna antar i utgångsläget att det sker stora förändringar i vår omvärld – exempelvis vad gäller krav på energieffektivitet i transportsektorn – åtgärder som därmed antas ske utan samhällsekonomisk kostnad för Sverige. Huruvida detta kommer att bli så eller inte är i dagsläget omöjligt att säga. Det är viktigt att kontinuerligt följa detta framöver för att säkerställa att de samhällsekonomiska kostnaderna för att nå de föreslagna klimatmålen inte blir orimliga. Ytterligare en aspekt som saknas i konsekvensanalysen är vilka kostnader som är förknippade med att nå ett *"transporteffektivt samhälle"*, som kan innebära stora investeringar i exempelvis kollektivtrafik, spårbunden trafik eller annat.

Vidare har inga detaljerade beräkningar gjorts av årliga kostnader eller av vilka effekter olika åtgärder och styrmedel får m.a.p. fördelningspolitik eller konkurrenskraft. Detta motiveras av att den framtida politikens utformning ännu inte är klar. Beredningen lyfter dock ett stort antal förslag till styrmedel och åtgärder i betänkandet, och det är helt centralt – vilket beredningen också påpekar – att sådana analyser görs innan åtgärder och styrmedel beslutas.

Sammantaget är konsekvensanalyserna inte tillräckliga för att bedöma konsekvenserna av de förslagna etappmålen och sektorsmålet för inrikes transporter. Detta är en brist i betänkandet.

Stockholm som ovan

Maria Sunér Fleming
Enhetschef Energi, Infrastruktur och Miljö
0733-01 73 15
Maria.suner.fleming@svensktnaringsliv.se