

Miljö- och energidepartementet
Petter Hojem

Vår referens/dnr: 47/2016

Er referens/dnr:
M2016/00703/KI

2016-06-15

Remissvar

Delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk inklusive långsiktigt klimatmål

Svenskt Näringsliv har mottagit rubricerad remiss och önskar lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

- Ett globalt perspektiv behövs för att vara ett föredöme, snarare än att ensidigt fokusera på att gå före genom höga nationella mål för de territoriella utsläppen.
- Det är viktigt att de utgångspunkter som beskrivs i betänkandet – att beredningen förutsätter att resten av världen också ställer om i riktning mot de mål som slås fast i Parisöverenskommelsen, och att konkurrensutsatt industri förväntas utsättas för samma styrning mot minskade utsläpp på samtliga viktiga marknader - genomsyrar det fortsatta arbetet. Detta beskrivs väl i Generationsmålet ena strecksats.
- Klimatnyttan med svensk export saknas som centralt perspektiv i betänkandet, och det bör vägas in i utvärderingen om klimatpolitiken lever upp till Generationsmålet.
- Den föreslagna preciseringen om 85 procents utsläppsminskning inom Sveriges gränser till 2045 är mycket utmanande. Givet de långa tidsperspektivet och de stora osäkerheterna vore större flexibilitet och ett utifrån vad vi vet idag mer realistiskt mål är önskvärt. Svenskt Näringsliv avstyrker därför målet om 85 procents utsläppsminskning, och förespråkar istället ett utsläppsintervall.
- Förslaget till lag tillför inte något som reellt kan föra klimatarbetet framåt och inte heller är detta tillräckligt belyst ur ett grundlagsmässigt perspektiv. Svenskt Näringsliv avstyrker därför förslaget om en särskild klimatlag.
- Det klimatpolitiska rådets konstitutionella status är oklar, och det är inte tydligt vad rådet kommer att tillföra utöver det arbete som redan idag utförs av olika expertmyndigheter. Svenskt Näringsliv avstyrker därför förslaget om att inrätta ett särskilt klimatpolitiskt råd.
- Det är allvarligt att det saknas grundligt utförd samhällsekonomisk analys. Den nu föreliggande konsekvensanalysen utgör inte ett tillräckligt underlag för beslut om ett långsiktigt nationellt klimatmål.

Ett globalt perspektiv behövs för att vara ett föredöme

Svenskt Näringsliv delar synen att klimatfrågan är en av vår tids stora samhällsutmaningar, och att världen gemensamt behöver gå mot att vara ett samhälle med låga utsläpp av växthusgaser. Sverige är dock endast en liten del av världen när det gäller påverkan på klimatet. De svenska utsläppen motsvarar endast 0,15 procent av de globala utsläppen och den inverkan ambitiösa mål i Sverige får i den globala helheten är mycket begränsad. Det är viktigt att ambitionen att "gå före" inte enbart manifesteras i att de mål som sätts måste vara de mest ambitiösa. Sverige ligger redan steget före med låga utsläpp per person, och har redan en hög andel förnybar och klimatneutral energi. Sverige bör snarare än att "gå före" med ambitiösa mål istället ska verka för att vara ett "föredöme", genom framförallt två huvudprioriteter med ett globalt fokus:

- För det första; som exportland med naturresurser och högt tekniskt kunnande i kombination med människor och företag med genuint intresse för hållbarhetsfrågor har Sverige stora möjligheter att bidra till att skapa global klimatnytta. Produkter och tjänster från svenska verksamheter bidrar till att andra länder att minska sina klimatavtryck – en insats som kan ge större global klimateffekt än ensidigt fokus på nationella utsläpp. Samtidigt skapar detta fokus affärs- och tillväxtpotentialer som gynnar Sverige som välfärdsland.
- För det andra, föra en klok nationell klimatpolitik som verkar för en kostnadseffektiv minskning av nationella utsläpp i en internationell kontext. För att vara ett land som andra vill ta efter måste låga växthusgasutsläpp förenas med hög välfärd och ekonomisk tillväxt. Det måste finnas en balans mellan mål, styrmedel och vad som kan anses vara kostnadseffektivt och stimulera konkurrenskraften. Då blir Sverige ett land att följa efter – inte att förskräckas eller avskräckas av.

Klimatnyttan med svensk export som en del i att vara en förebild

Ett helhetsperspektiv behövs därför på klimatfrågan, där den globala nyttan med svensk export vägs in. Studier gjorda med den så kallade Nega-metoden av bland annat forskaren Astrid Kander har visat hur de svenska utsläppen blir när effekterna utomlands av såväl export som import tas med i beräkningen. Forskningen visar att eftersom att Sverige är en stor nettoexportör av klimatsmarta produkter, och när dessa tränger undan produkter producerade mindre klimateffektivt så minskar utsläppen som Sverige orsakar globalt. Enligt studien ger bland annat export av järn- och stål-, skogs- och kemiprodukter från Sverige positiva bidragen till det globala klimatet. Men alla produktgrupper i den svenska exporten, som livsmedel och lastbilar, bidrar.

Om den nationella klimatpolitiken omöjliggör eller begränsar produktion i Sverige har ingen vinst gjorts för klimatet, utan snarast tvärtom. Exempelvis är svenska masugnar redan idag bland de effektivaste i världen ur ett klimatperspektiv, ungefär 20 procent effektivare än kinesiska masugnar. Om svensk klimatpolitik blir så strikt att fortsatt stålproduktion i Sverige omöjliggörs har ingen vinst gjorts för det klimatet, utan snarast tvärt om. Ett annat exempel är det svenska jordbruket, vars produktion redan är bland de mest resurseffektiva i världen. Utsläppen från svenskt nötkött är redan idag ca 25 procent lägre än medelproduktionen i EU och enligt FN har nordeuropeisk djurhållning minst klimatpåverkan i världen. Samma sak gäller den svenska skogsnäringen som, vid nuvarande produktion, långsiktigt skapar en klimatnytta genom upptag och substitutionseffekter motsvarande 60 miljoner ton koldioxid per år. Ett aktivt jord- och skogsbruk ökar med andra ord möjligheten till en hållbar utveckling

samtidigt som det kan öka upptaget och lagringen av koldioxid från atmosfären, och skapa samhällsnytta.

Det är viktigt att de utgångspunkter som beskrivs i betänkandet – att beredningen förutsätter att resten av världen också ställer om i riktning mot de mål som slås fast i Parisöverenskommelsen, och att konkurrensutsatt industri förväntas utsättas för samma styrning mot minskade utsläpp på samtliga viktiga marknader - genomsyrar det fortsatta arbetet. Ambitionen formuleras klokt i Generationsmålet i miljömålssystemet - att åtgärder i Sverige ska genomföras på ett sådant sätt att de inte ökar utsläppen i andra länder. Detta bör vidgas och även inkludera exportperspektivet.

Detaljerade synpunkter

Miljömålsberedningens arbetsprocess är bakvänd

Arbetsgången i Miljömålsberedningen har bedrivits i en ologisk ordning. I detta första betänkande slås fast ett långsiktigt mål, men det är först i slutbetänkandet som målbanor, handlingsplaner och styrmedel ska presenteras. Detta är ett bakvänt sätt att arbeta som har försvårat konsekvensanalysen avsevärt. Det ökar risken för att målet som slås fast är orealistiskt och kostsamt, och får oönskade konsekvenser.

Parisavtalets inverkan på de svenska klimatmålet

Direktiven till beredningen säger att minskningen ska ske i den takt som behövs för en globalt hållbar utveckling. Detta tolkas som att Parisavtalets mål om att hålla den globala temperaturökningen väl under 2 grader och sträva mot att begränsa den till 1,5 grader gäller. Exakt vad som krävs för denna målsättning har dock inte fastställts. FNs klimatpolitiska panel IPCC avser att 2018 återkomma med riktlinjer för vilka utsläppsminskningar som är nödvändiga för att nå Parisavtalets mål. Det är därmed för tidigt att bedöma huruvida beredningens mål ligger i linje med de åtaganden som krävs för att nå Parisavtalets mål.

Det långsiktiga målet

Beredningen föreslår att mål-året för att Sverige ska ha netto noll utsläpp tidigareläggs till 2045. Det kan konstateras att detta är ett avsteg från beredningens direktiv, som pekar på att ett långsiktigt mål för 2050 ska tas fram. Målet preciseras också till 85 % minskning av utsläppen av växthusgaser till 2045.

Svenskt Näringsliv anser att den föreslagna preciseringen om 85 procents utsläppsminskning inom Sveriges gränser till 2045 är mycket utmanande. För att nå en nivå om 85 procent krävs att all fossil energianvändning är utfasad ur alla sektorer. Transporter, arbetsmaskiner, el- och värmeproduktion och industri måste ha helt fossilfria energilösningar. Det förutsätter därutöver tekniska genombrott och nya lösningar vad gäller industrins svåråtgärdade process- och råvarurelaterade utsläpp inom stål-, cement- och kemisektorerna. För att nå målet måste även stora förändringar ske i jordbruket.

Svenska verksamheter är redan idag bland de mest klimateffektiva i världen, tack vare hög effektivitet, bra miljöarbete och en nästintill fossilfri elförsörjning. Att begränsa deras tillväxtpotentialer kan vara direkt kontraproduktivt och ge högre globala klimatutsläpp och

samtidigt hämma ekonomi och sysselsättning i Sverige. Klimatpolitiken behöver möjliggöra att både nå klimatmål och fortsatt ha stark ekonomisk utveckling. Fokus måste vara att skapa största möjliga global klimatnytta, och att svensk politik inte ska öka, utan minska utsläpp även utanför Sverige.

Svenskt Näringsliv bedömer att 70-75 procent minskning är mer rimligt utifrån den kunskap och teknikutveckling vi känner till idag. Vi anser att det bör vara självklart att det finns utrymme för klimateffektiv verksamhet att växa i Sverige. Att uttrycka målet som ett spann, samt möjlighet till att justera ambitionsnivån utifrån teknisk utveckling, faktiska utsläppsminskningar och internationella åtaganden hade varit rimligare i detta avseende. Likaså borde det finnas en möjlighet att ompröva målet i det fall att resten av världen inte inför jämförbara åtaganden, och eller liknande styrmedel, vilket förutsätts i beredningens resonemang. Vårt förslag under beredningens arbete har varit att istället för att sätta ett absolut mål uttrycka målet som ett intervall på minst 70 procent utsläppsminskning, men med sikte på 90 procent, och att kombinera detta med kontrollstationer.

Svenskt Näringsliv avstyrker därmed det förslagna målet om 85 procents utsläppsminskning till 2045, och föreslår istället ett utsläppsintervall.

EUs handelssystem för utsläppsrätter

Beredningen anser att en skärpning av EUs handelssystem för utsläppsrätter, EU ETS, är en förutsättning för att nå det nationella klimatmålet. Utsläppshandelssystemet syftar till att nå EUs gemensamma klimatmål så kostnadseffektivt som möjligt, inte enskilda medlemsstaters nationella klimatmål. Systemet är utformat för att minska utsläppen där det kostar minst först, oavsett var inom EU detta är. Det kan därmed vara mer kostnadseffektivt att minska utsläppen i andra länder än i Sverige eftersom många lättillgängliga åtgärder redan är genomförda i industrin, och kraftproduktionen är nästintill utsläppsfri. Marginalkostnaderna för ytterligare åtgärder är därmed troligen högre i Sverige än andra länder. Utan en djupare analys på EU-nivå saknas därför grund att förutsätta att en skärpning av EU ETS automatiskt skulle leda till minskade utsläpp i Sverige, eftersom det fortfarande kan vara mer kostnadseffektivt att minska utsläppen i andra länder.

Därtill är det viktigt att poängtera att trots det ambitiösa klimatavtalet som slöts i Paris, så saknas det i dagsläget i stor utsträckning en prissättning av koldioxid i andra delar av världen. Detta gör att det fortsatt finns ett behov av att skydda europeisk industri mot otillbörliga kostnader till följd av klimatpolitiken. För globalt konkurrensutsatta industrier, som konkurrerar på internationella marknader och där material prissätts på globala marknader, kan inte ett högre pris på en vara tas ut från kunden. Högre produktionskostnader måste då tas ut i produktionsledet vilket riskerar skada konkurrenskraften och öka risken för koldioxidläckage. Så länge det inte finns en prissättning på koldioxid i andra delar av världen som likvärdigt berör alla så måste hänsyn tas till industrins konkurrenskraft på en global marknad.

Svenskt Näringsliv tillstyrker dock att de långsiktiga målsättningarna i perspektivet 2050 är ekonomiövergripande och omfattar såväl verksamheter som ingår i EU handelssystem för utsläppsrätter, som de som inte ingår. Dock bör dessa sektorer skiljas åt i etappmål, och i handlingsplaner.

Ett klimatpolitiskt råd

Liksom beredningen ser vi ett behov av en holistisk genomlysning av de åtgärder och styrmedel som vidtas och som kan ha betydelse för klimatfrågan. Vi delar också synen att en sådan holistisk genomlysning ska baseras på de tre dimensionerna i hållbar utveckling. Däremot anser vi att förslaget till klimatpolitiskt råd lider av allvarliga brister.

Rådets konstitutionella status är mycket oklar, inte minst då det har ett uppdrag att "granska och bedöma kvaliteten på de underlag som regeringen bygger sina förslag på". Ledamöterna som initialt ska utses genom "parlamentarisk förankring", men sedan utser sig själva, förefaller få en rätt att överpröva exempelvis vad expertmyndigheter kommit fram till. Det ter sig minst sagt udda och lämpligheten kan starkt ifrågasättas. Regeringen kan alltid knyta till sig experter som kan ge råd i svåra frågor men de utgör då endast en röst bland andra.

Om syftet är att inrätta ett organ som granskar material och vars syfte i förlängningen ska bidra till ett mer sammanhållet genomförande av den förda politiken kan man fråga sig om det inte bör ske i myndighetsform så att det står under sedvanlig granskning. Redan idag har myndigheterna Riksrevisionen och Konjunkturinstitutet delvis sådana roller och man skulle kunna överväga att hos en eller båda dessa myndigheter skapa särskilda klimatenheter med lämpliga kompetenser för att granska arbetet som förs.

Om man vill jämföra med det finanspolitiska rådet kan notera att det är en myndighet vars ledamöter tillsätts av regeringen. Även om rådet ska oberoende granska regeringens finanspolitik tar rådet inte löpande ställning till den ekonomiska politiken. Däremot deltar rådets ledamöter i samhällsdebatten med sina egna synpunkter.

Sammanfattningsvis menar vi att frågan om ett klimatpolitiskt råd bör studeras även ur dessa aspekter, innan man tar ställning till om det ska inrättas.

Planerings- och uppföljningssystem

Det är positivt att beredningen föreslår att regeringen ska följa utsläppsutvecklingen och årligen sammanställa en klimatårsredovisning, liksom att regeringen varje mandatperiod ska utarbeta en klimatpolitisk handlingsplan som visar hur den samlade politiken klarar att nå klimatmålen. I detta arbete bör befintliga strukturer utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt för att skapa en effektiv förvaltning.

Det är viktigt att det internationella perspektivet finns med i den utvärdering som görs av klimatpolitiken. Uppföljningen måste även innehålla en översyn av om andra länder gjort likvärdiga åtaganden och om det ställs likvärdiga krav på näringslivet i dessa länder, eftersom detta anges som en grundförutsättning för Miljömålsberedningens ställningstaganden. Likaså en utvärdering av om generationsmålets krav på att åtgärder i Sverige inte ska leda till ökade utsläpp i andra länder uppfylls. Detta bör adderas till det förslagna innehållet i såväl redovisningar som handlingsplaner.

Svenskt Näringsliv tillstyrker att etappmål ska beslutas av riksdagen.

En nationell klimatlag

Vi har under arbetets gång varit mycket tveksamma till behovet av en särskild klimatlag. Det förslag som beredningen lägger fram som främst avser att styra sittande och kommande regeringars arbete, förefaller oss som onödigt. Motiveringen att regeringens förståelse för hur arbetet utvecklas och vilka åtgärder som bör vidtas i nästa steg skulle öka förefaller märklig och indikerar en okunskap som knappast kan vara fallet. Resonemanget att lagen, som ju kan upphävas med enkel riksdagsmajoritet, skulle minska risken för att en regering skulle agera på ett sätt som motverkar eller i otillräcklig grad främjar möjligheten att nå klimatmålen känns på liknande sätt besynnerlig, med tanke på det fokus som ligger på klimatfrågan i det svenska samhället.

Under arbetets gång har också diskuterats att en lag med omfattande krav på regeringen att vidta särskilda åtgärder med rapporteringskrav till riksdagen sannolikt skulle medföra omfattande konstitutionella konsekvenser. Motivtexterna till lagen förutsätter en mycket stark grad av bindning för regeringen och lagtexten antyder också att budgetpolitiska mål ska kunna hanteras genom klimatlagen.

Sammanfattningsvis anser att förslaget till lag binte tillför något som reellt kan föra klimatarbetet framåt och inte heller är detta tillräckligt belyst ur ett grundlagsmässigt perspektiv. Svenskt Näringsliv avstyrker därför förslaget om en särskild klimatlag.

Konsekvensbedömning

Den konsekvensanalys som genomförts är bristfällig och det är allvarligt att beslutsunderlaget i stort sett saknar en analys över hur effekterna på svensk samhällsekonomi och andra miljökvalitetsmål kan komma att påverkas. Inledningsvis sägs redan i sammanfattningen att "De samhällsekonomiska bedömningar som redovisas i kapitlet bör läsas med försiktighet och resultaten snarast ses som indikationer och kvalificerade resonemang. Det är stora osäkerheter behäftade med att bedöma utvecklingen 30 år fram i tiden till 2045." Ett antal sidor senare konstateras det ändå att "Avsnitten ovan visar att en omställning i Sverige till utsläpp nära noll på trettio års sikt skulle kunna genomföras till relativt låga kostnader för ekonomin i stort." Med andra ord tas först den höga osäkerheten som intäkt för att inte göra egna samhällsekonomiska beräkningar, men sedan konstaterar man ändå att kostnaderna är låga utifrån ett antal antaganden.

En av dessa centrala utgångspunkter för konsekvensanalysen är att Sverige och Europa inte är ensamma om att ställa om till låga utsläpp, utan att liknande styrning återfinns på samtliga ekonomiskt betydelsefulla marknader. Det är allvarligt att beslutsunderlaget i stort sett saknar en analys över hur effekterna på svensk samhällsekonomi och konkurrenskraft, särskilt då Sverige har ambitionen att "gå före". Att i vissa sektorer gå snabbare fram än resten av världen vad gäller teknikomställning, införande av utsläppskrav och investeringar kan få stora konsekvenser i dessa sektorer och därmed för samhällsekonomin i stort. Exempelvis är transportsektorn internationell i den bemärkelsen att fordon inte tas fram specifikt för en svensk marknad. Processindustrin säljer sina produkter på en internationell marknad och har liten eller ingen möjlighet att påverka marknadspriset.

Likaså bör de klimatomfattande konsekvenserna av ett scenario där Sverige går fortare fram än övriga världen lyftas fram. Generationsmålet, syftar just till att inte exportera miljöpåverkan. Om svensk klimateffektiv produktion skulle tappa konkurrenskraft och produktionen flyttar utomlands, varpå Sverige får importera mer, skulle växthusgasutsläppen öka globalt. Detta

skulle vara kontraproduktivt både vad gäller kostnadseffektiviteten i klimatpolitiken och klimatnyttan ur ett globalt perspektiv.

Sammanfattningsvis efterfrågar vi en grundligt utförd samhällsekonomisk analys som tar hänsyn till ovan samt övriga effekter på Sveriges andra miljömål, inklusive det övergripande generationsmålet. Den nu föreliggande konsekvensanalysen utgör inte ett tillräckligt underlag för beslut om ett långsiktigt nationellt klimatmål.

Stockholm som ovan

A handwritten signature in black ink, reading "Maria Sunér Fleming". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end.

Maria Sunér Fleming
Ansvarig Energi och Klimat
0733-01 73 15
Maria.suner.fleming@svensktnaringsliv.se