

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
Kopia: petter.hojem@regeringskansliet.se

Yttrande angående En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige, SOU 2016:47

Sammanfattning

- Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak betänkandet, med de tillägg och förändringar som redovisas i yttrandet.
- Energimyndigheten anser att ett mål för inrikes och utrikes flyg samt eventuellt utrikes sjöfart bör övervägas, antingen som en del av sektorsmålet för transportsektorn eller som ett eget mål.
- Energimyndigheten anser att myndigheten är en lämplig kandidat för uppdraget att se över hur en större del av innovationsstödet kan riktas mot klimatrelevanta innovationer.
- Energimyndigheten menar att etappmålet om begränsade utsläpp från vägtrafik i tätort hellre borde formuleras i termer av minskat trafikarbete med bil.
- Energimyndigheten tillstyrker att systemet för reseavdrag samt beskattnings- och förmånsreglerna för bilar ses över men menar att utredningarna bör få ett bredare mandat att föreslå förändringar som främjar såväl ett transporteffektivt samhälle som fordon och resor med låga utsläpp.
- Energimyndigheten delar bedömningen att kommande regeringar kan behöva överväga etappmål för kompletterande åtgärder, och föreslår därutöver att ett särskilt mål för klimatfinansiering bör övervägas.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten välkomnar att en bred majoritet i miljömålsberedningen enats om en klimat- och luftvårdsstrategi med mål, styrmedel och åtgärder. Det ger en större säkerhet om vilka spelregler som kommer att gälla framöver och underlättar därmed för olika aktörer att delta i omställningen.

Betänkandet omfattar ett stort antal förslag och bedömningar, och därtill ytterligare motiveringar och ställningstaganden i brödtext. Energimyndigheten ser inga praktiska möjligheter att kommentera samtliga dessa i detalj, utan väljer endast att ta upp frågor där myndigheten föreslår förändringar i förhållande till beredningens förslag. I övrigt tillstyrker Energimyndigheten betänkandet.

Sektorsmål för transportsektorn

Energimyndigheten välkomnar att beredningen föreslår ett särskilt etappmål för transportsektorn till 2030. Trots att sektorsmål minskar flexibiliteten i hur etappmålet ska uppnås så delar myndigheten beredningens bedömning att det är motiverat på transportområdet, inte minst för att kunna planera tillkommande infrastruktur och övrig bebyggelse på ett sätt som är förenligt med klimatmålen.

När det gäller omfattningen av sektorsmålet för transportsektorn välkomnar Energimyndigheten att målet inte bara föreslås gälla vägtransporter utan inrikes transporter i stort. Dock ser myndigheten problem med att flyget inte omfattas av detta eller något annat av de föreslagna etappmålen. Myndighetens ståndpunkter om flyget utvecklas nedan under avsnittet Utrikes flyg och sjöfart.

En närings- och innovationspolitik med klimatinriktning

Energimyndigheten välkomnar förslaget att se över hur en större del av innovationsstödet kan riktas mot klimatrelevanta innovationer och menar att Energimyndigheten med sin samlade kompetens inom klimat och energi och de verktyg myndigheten förfogar över är en lämplig kandidat för detta uppdrag. De innovationer myndigheten stödjer har redan idag med få undantag hög klimatrelevans, och myndighetens erfarenheter på området borde därför kunna tas tillvara.

Det lokala och regionala klimat- och luftarbetet

Energimyndigheten vill framhålla att kommunala och regionala aktörer har flera andra viktiga delar som de ansvarar för och som inte nämns i betänkandet. De har stora möjligheter att arbeta med energifrågor som energieffektivisering både i implementeringsrollen i den egna verksamheten och i dialog med medborgarna och näringslivet. Detta behöver beaktas i det fortsatta arbetet.

Transporteffektivt samhälle

För att underlätta målstyrningen på transportområdet kan det föreslagna sektorsmålet behöva brytas ner i ett indikativt mål för hur trafikarbetet kan utvecklas, så att inte infrastrukturen planeras för trafikvolymen som svårligen kan förenas med klimatmålet för transportsektorn. Energimyndigheten delar beredningens bedömning att gång, cykel och kollektivtrafik bör göras till norm i den urbana samhällsplaneringen och välkomnar att beredningen föreslår ett etappmål på detta tema. Däremot är myndigheten inte övertygad om att den föreslagna målformuleringen, *att andelen persontransportresor med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige uttryckt i personkilometer ska vara minst 25 procent 2025 i riktning mot målet att på sikt fördubbla marknadsandelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik*, är det bästa sättet att uttrycka denna inriktning.

Även om målet avgränsas till persontransporter så beror persontrafikens påverkan på luftkvalitet och klimat mer på hur stort trafikarbetet med de mest utsläppstunga trafikslagen – i praktiken bil – är i absoluta tal än på den relativa färdmedelsfördelningen. Exempelvis kan biltrafiken minska totalt sett, utan att andelen gång, cykel och kollektivtrafik nödvändigtvis ökar. Ett bättre sätt att uttrycka målet vore därför att utgå från trafikarbetet med bil i tätort i absoluta tal,

eller eventuellt per invånare, och sätta mål för hur detta ska minska. Mindre tätorter och landsbygd bör hanteras i särskild ordning.

Energimyndigheten tillstyrker att systemet för reseavdrag ses över, men menar att syftet inte bara bör vara att i högre grad gynna resor som ger låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar samtidigt som avdraget fyller sitt grundläggande syfte. Problemet med avdraget är inte bara att det gynnar resor med höga utsläpp utan också att det gynnar längre resor än vad som annars hade varit fallet. Med reseavdraget kan det löna sig att bosätta sig längre från arbetet, t ex där bostadspriserna är lägre, eftersom staten betalar en stor del av de extra resekostnaderna. En utredning av reseavdraget bör därför få ett brett mandat att föreslå förändringar i reseavdragssystemet.

Energimyndigheten noterar att beredningens förslag för ett transporteffektivt samhälle nästan uteslutande inriktas på persontrafik. Denna är naturligtvis viktig, men det behövs också en politik för hur godstrafiken ska anpassas till ett mer transporteffektivt samhälle, t ex genom ruttoptimering, högre fyllnadsgrad och överflyttning till mer energieffektiva trafikslag.

Energieffektivare fordon

Energimyndigheten vill betona att beskattnings- och inte minst förmånsreglerna för bilar inte bara är viktiga för att stödja fordon med särskilt låga utsläpp, utan också påverkar hushållens beslut om bilinnehav överhuvudtaget. Enligt FFF-utredningen är förmånsvärdet endast 53–70 procent av den verkliga kostnaden för vanliga bilmodeller. Beskattnings- och förmånsreglerna bör i stället utformas så att de inte bara gynnar fordon med låga utsläpp utan också ett transporteffektivt samhälle.

Industrisektorn

Energimyndigheten välkomnar förslaget att utveckla en bred nollutsläppsstrategi för basmaterialindustrin. Beredningen ägnar mycket utrymme åt CCS, medan Energimyndigheten menar att denna teknik i första hand bör ses som ett komplement till andra tekniker. Som beredningen lyfter fram kan CCS också användas i anslutning till utsläppskällor som inte är industrirelaterade, exempelvis biogena källor. För att skapa förutsättningar för åtgärder med bästa möjliga samhällsekonomiska kostnadseffektivitet bör en strategi för nollutsläpp i industrin i den mån den behandlar CCS även inkludera CCS från andra utsläppskällor.

Bostäder och lokaler

Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak förslaget om att överväga ett nationellt kunskapscentrum för energieffektivt byggande och förvaltning, livscykelanalys samt förnybar energi. Myndigheten utgår från att detta på lämpligt sätt samordnas med det informationscentrum för hållbart byggande med fokus på energieffektiviserande renovering med användning av hållbara materialval som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2017.

Energimyndigheten har tidigare tillsammans med Boverket tagit fram ett förslag på ett informationscentrum med fokus på renovering av befintliga byggnader

(Förslag till utvecklad strategi för energieffektiviserande renovering, ET2015:17). Energimyndigheten anser att det är stor skillnad mellan problem och lösningar för energieffektiva byggnader vid nybyggnation och i det befintliga byggnadsbeståndet.

Kompletterande åtgärder i utvecklingen mot nettonoll och netto-negativa utsläpp

Energimyndigheten välkomnar att beredningen noterar att kompletterande åtgärder måste planeras i god tid, och att kommande regeringar därför kan behöva överväga etappmål för kompletterande åtgärder. Den indikativa utsläppsbanan ger även indirekt en målbana för de kompletterande åtgärderna. Denna anger dock ett tak och inte ett golv och är dessutom mycket ryckig i sin utformning (8 respektive 2 % av utsläppen i den icke-handlande sektorn år 2030 respektive 2040, samt 15 % av de totala utsläppen år 2045).

Ett etappmål för kompletterande åtgärder borde inte utformas som ett tak utan som ett golv. Däremot är det fortfarande fullt rimligt att, precis som beredningen föreslår, sätta ett tak för hur mycket av de kompletterande åtgärderna som kan tillgodoräknas mot den svenska måluppfyllelsen, för att inte riskera ett sänkt omvandlingstryck i Sverige.

Ett etappmål för kompletterande åtgärder bör inte ges formen av ögonblicksmål för vissa årtal utan omfatta en ackumulerad målvolym alternativt uttryckas i en målbana. Detta både för att underlätta planeringen och minska ryckigheten och för att det är de ackumulerade utsläppsminskningarna sett över hela målperioden som är av betydelse.

I beredningens målformuleringar behandlas alla kompletterande åtgärder samlat. Detta är rimligt ur ett flexibilitetsperspektiv, men det försvårar den långsiktiga planeringen av åtgärderna, och därför kan det behövas en struktur som ändå ger viss framförhållning angående vilka kompletterande åtgärder som kan vara aktuella de närmaste åren. Exempelvis kan planering av kompletterande åtgärder integreras i de klimatplaner som varje regering ska ta fram, enligt beredningens betänkande om ett klimatpolitiskt ramverk.

Energimyndigheten anser att klimatåtgärder i andra länder som inte räknas av mot svensk måluppfyllelse är ett sätt att komma ifrån den konstlade uppdelningen i om vi ska minska utsläppen i Sverige eller utomlands när vi behöver göra både och. Värt att notera är att reduktionsenheter visst kan användas som klimatfinansiering om de annulleras, men däremot kan de inte samtidigt användas som klimatfinansiering och räknas av mot ett nationellt mål.

Som rikt land har Sverige ett ansvar för att inte bara minska våra territoriella utsläpp utan också bidra till finansiering av utsläppsminskningar och anpassningsåtgärder i utvecklingsländer. Energimyndigheten anser därför att mål för klimatfinansiering bör övervägas.

Utrikes flyg och sjöfart

I Chalmersrapporten *Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor* (FRT-rapport nr 2016:02) framgår att utan effektiva klimatstyrmedel för flygtrafiken riskerar utsläpp från flygsektorn att överstiga de totala officiella utsläppen redan år 2040. Internationella åtgärder är att föredra, men nationella åtgärder kan behövas som ett komplement. Energimyndigheten anser att det bör övervägas om inte flyget ska omfattas av det långsiktiga klimatmålet, etappmålet för transportsektorn eller ha ett eget mål.

Även sjöfarten behöver minska sin klimatpåverkan, men då en ökad överflyttning från väg till sjöfart är önskvärd skulle sjöfartens utsläpp kunna öka samtidigt som transportsektorns totala utsläpp minskar. Ett eventuellt etappmål för utrikes sjöfart skulle därför sannolikt behöva uttryckas i relation till transportarbetet för att inte förhindra överflyttning från väg till sjöfart, medan ett mål för flyg snarare bör uttryckas i absoluta termer så att även efterfrågedämpande åtgärder kan komma i fråga.

Beredningen argumenterar för att inrikesflyget redan omfattas av EU:s utsläppshandel ETS. ETS är dock av flera skäl otillräckligt för att begränsa flygets klimatpåverkan. Det gäller särskilt med dagens stora överskott av utsläppsrätter och därmed mycket låga pris på utsläppsrätter, men även ett stramare ETS har problem med att fullt ut hantera flygets klimatpåverkan eftersom flygets höghöjdseffekter – vars klimatpåverkan beräknas vara i samma storleksordning som enbart koldioxidutsläppen – inte inkluderas. Åtgärder som minskar flygandet ger en klimatnytta i form av minskade höghöjdseffekter som inte motsvaras av att utsläppen ökar lika mycket någon annanstans inom ETS. Det skulle därmed kunna övervägas att inkludera såväl inrikes som utrikes flyg i ett sektorsmål för transportsektorn, alternativt införa ett separat mål för flyg och eventuellt utrikes sjöfart.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Erik Brandsma. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anita Aspegren, Roger Eklund, Anneli Eriksson, Caroline Asserup, Zofia Lublin och Rémy Kolessar, direktören för strategiska frågor Mattias Eriksson, chefsjuristen Johan Holgersson och forskningsdirektören Birgitta Palmberger samt enhetschefen Erik Eriksson. Föredragande har varit handläggaren Helena Leander.

Erik Brandsma

Helena Leander