

YTTRANDE

2019-02-15 Ärendenr:
NV-00774-19

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Remiss av Meddelande från kommissionen En ren jord åt alla - En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi (M2019/00i 16/KI)

Sammanfattning

Naturvårdsverket är positiv till att kommissionen tagit fram ett förslag till vision och långsiktig strategi för den nödvändiga klimatomställningen men ser samtidigt att strategiförslaget kan tydliggöras och skärpas på vissa områden. Naturvårdsverket anser att klimat- och miljöfrågor behöver integreras i allt beslutsfattande inom EU och att utvecklingen av regelverk likväl som användning av budgetmedel, som till exempel jordbruksstödet och strukturfonderna behöver stödja och inte motverka utvecklingen av en fossilfri ekonomi.

Naturvårdsverket anser att ambitionsnivån i kommissionens scenarier inte är tillräckliga då inget av scenarierna är i linje med Parisavtalets mål. Naturvårdsverket efterfrågar också ett förslag på en specifik målnivå för EU:s medlemsstater att enas kring. Naturvårdsverket bedömer att en höjd ambitionsnivån fram till 2030 sannolikt kan öka kostnadseffektiviteten i måluppfyllelsen, samt minska riskerna för negativa följd effekter. Ambitionshöjningen kan genomföras med hjälp av åtgärder som inte beskrivs närmare i strategin, exempelvis transporteffektivt samhälle och beteendeförändringar kopplade till kost, resor och cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverket vill understryka att arbetet för att nå visionen måste ske med hänsyn tagen till övriga miljöområden och särskilt biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster.

Naturvårdsverket ser gärna att de ekonomiska styrmedel som finns beskrivs och motiveras bättre, till exempel utvecklingen av priset på koldioxidutsläpp och styrmedel för teknisk utveckling.

Naturvårdsverket anser vidare att de makroekonomiska resultaten inte är heltäckande för de kostnader och nyttor som strategin sannolikt medför.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket ser positivt på att kommissionen tar fram ett förslag till långsiktig strategi med olika scenarier för omställningen till en modern konkurrenskraftig, välmående och klimatneutral ekonomi. De åtta scenarierna är viktiga utgångspunkter för EU:s medlemsstater i arbetet med att åstadkomma Parisavtalets temperaturmål¹. Naturvårdsverkets förhoppning är att medlemsländerna kommer sluta upp bakom strategiförslaget och på så sätt möjliggöra den nödvändiga omställningen av ekonomin. Naturvårdsverket vill samtidigt peka på att det finns delar i strategin där ambitionsnivån behöver höjas och att det finns potentiella åtgärder för utsläppsminskningar som kan lyftas fram tydligare.

Naturvårdsverket anser att klimat- och miljöfrågor behöver integreras i allt beslutsfattande inom EU och att utvecklingen av regelverk likväl som användning av budgetmedel behöver stödja och inte motverka utvecklingen av en fossilfri ekonomi. På sikt bör ett EU-direktiv utvecklas som på motsvarande sätt som i det monetära samarbetet ställer tydliga krav på medlemsländerna att införa klimatpolitiska ramverk inklusive oberoende klimatpolitiska råd.

För att långsiktigt värna konkurrenskraften i övergången till ett fossilfritt näringsliv, är det särskilt viktigt att de budgetmedel som EU årligen satsar på jordbruksstöd och i form av strukturfondsmedel analyseras ur ett klimat- och miljöperspektiv. Ny praxis behöver utvecklas för att EU-medel på sikt uteslutande skall investeras i verksamheter som leder i riktning mot fossilfrihet, minskad giftanvändning och en bevarad biologisk mångfald, samtidigt som konkurrenskraften för ett fossilfritt näringsliv i EUs medlemsländer stärks. En övergripande ambition bör vara att EU-medel kan användas för att skala upp nationella satsningar på fossilfrihet och bevarande av den biologiska mångfalden. Vidare bör EUs regelverk på området offentlig upphandling utvecklas för att underlätta en övergång till en fossilfri ekonomi.

Högre ambition för utsläppscenarierna är nödvändig

Naturvårdsverket anser att ambitionsnivån inte är tillräcklig när det gäller de utsläppsbanor som presenteras i kommissionens scenarier. Inget av scenarierna är i linje med Parisavtalets mål om att sträva mot att begränsa ökningen av den globala medeltemperaturen till 1,5 grader.

¹ Parisavtalets temperaturmål säger att den globala medeltemperaturökningen ska hållas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå.

För att nå Parisavtalets temperaturmål bedömer IPCC att utsläppen av koldioxid globalt behöver halveras till 2030 för att undvika ett behov av negativa utsläpp i mycket stor skala. IPCC:s scenarier innebär att nettoutsläppen av växthusgaser högst bör vara 1 ton koldioxidekvivalenter per person år 2050 för att begränsa den globala medeltemperaturökningen under 1,5 grader. UNEP:s senaste analys av utsläppsgapet för att nå temperaturmålen visar dessutom en fullständig implementering av de bidrag som lagts till Parisavtalet (däribland EU:s 2030-ramverk). Analysen visar att ytterligare utsläppsminskningar om 11-13,5 miljarder ton koldioxidekvivalenter behövs år 2030 för att vara i linje med att begränsa den globala medeltemperaturökningen till under två grader och 16-19 miljarder ton för att begränsa den till 1,5 grader.

Den låga ambitionsnivån leder till att tidigare beslutade 2030 mål på EU nivå kan ligga kvar. Kommissionens förslag innebär därmed att ytterligare åtgärder måste vidtas för att kompensera de utsläpp som skett fram till 2030. Det handlar om att ta bort koldioxid från atmosfären och lagra dem permanent, så kallade negativa utsläpp, som kan åstadkommas med hjälp av nettoupptag av koldioxid i skog och mark samt tekniker för infångning och lagring av koldioxidutsläpp som inte har ett fossilt ursprung. Förslaget till strategi behöver därför vara än mer långsiktig för att även tillgodose att behovet av negativa utsläpp under dessa förutsättningar ökar efter 2050.

Tekniker för negativa utsläpp är fortfarande under utveckling. Stora hållbarhetsutmaningar har identifierats gällande en storskalig realisering av negativa utsläpp, inte minst relaterat till att mycket stora behov av biomassa för infångning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS) kan innebära påfrestningar för olika hållbarhetsmål, däribland den biologiska mångfalden. När det gäller direkt infångning av koldioxid från atmosfären (DACCS) är utmaningarna främst kopplade till kostnaden för åtgärden och mängden energi som krävs. Flera av kommissionens scenarier (1.5TECH och 1.5LIFE) förutsätter dessutom en förstärkt kolsänka, vilket kan resultera i målkonflikter mellan att bevara biologisk mångfald, tillgodose livsmedelstillgång och producera biobränslen.

Mer kraftfulla utsläppsminskningar i närtid skulle minska risken för att ett framtidsscenario där användande av tekniker för negativa utsläpp får skadliga effekter för andra hållbarhetsmål.

En specifik målnivå efterfrågas

Kommissionen har lagt fram alternativa målnivåer till 2050². Naturvårdsverket föreslår att en specifik målnivå för EU:s medlemsstater tas fram inom ramen för strategin. Att tidigt komma överens om vilken målnivå som EU ska anta är viktigt för långsiktigheten i politiken. Målnivån är basen för de styrmedel som behöver tas fram inom olika områden. Långsiktighet i politiken är viktigt för samhällets olika aktörer som ska bidra till måluppfyllelsen.

² De fem scenarierna som är tekniskspecifika resulterar vardera i utsläppsminskningar om 80 procent jämfört med 1990 (exkl. LULUCF). Scenariot COMBO som är en mix av de tidigare fem scenarierna resulterar i 90 % utsläppsminskning (inkl LULUCF) och 1.5-scenarierna uppnår nettonollutsläpp enligt Kommissionens definition som är otydlig.

Mer fokus på biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Naturvårdsverket vill understryka att arbetet för att nå strategiförslaget måste ske med hänsyn tagen till övriga miljöområden och särskilt biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster. Dessa områden behöver integreras i ekonomiska ställningstaganden och politiska avväganden och alla beslut som fattas ska föregås av en bedömning av påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster (där så är relevant och skäligt).

Tydligare integrering av klimatpolitiken i andra politikområden

Naturvårdsverket anser att strategin bör förtydligas så att en integration av klimathänsyn i andra politikområden, såväl i EU-politiken som i nationella beslut, i samtliga samhällssektorer omfattas. Kommissionen beskriver hur politiken bör driva på de hållbara lösningarna, såsom energieffektivisering, förnybart, utsläppsfri mobilitet, cirkulär ekonomi. Kommissionen beskriver inte explicit hur politiken ska undvika att samtidigt också uppmuntra mindre klimatvänliga lösningar och utvecklingsvägar.

Potentiella ekonomiska styrmedel behöver beskrivas bättre

De åtgärder som vidtas i de åtta olika scenarierna drivs till stor del av priset på koldioxidutsläpp och den tekniska utvecklingen av olika teknologier i form av kostnadsminskningar över tid. Därför är utvecklingen av priset på koldioxidutsläpp och teknisk utveckling nyckelfaktorer i modelleringen. I scenarierna antas priset öka till 28 EUR/tCO₂ till 2030 och sedan till antingen 250 EUR/tCO₂ eller 350 EUR/tCO₂ beroende på utsläppsmålet man vill uppnå 2050. Beskrivningar av antaganden kring den tekniska utvecklingen saknas i dokumentet. På grund av dessa faktorers avgörande roll skulle det vara önskvärt att en känslighetsanalys gjordes. Det skulle även vara givande om EU skisserade hur man ska få till den ökning i koldioxidpriset som är den pådrivande faktorn som antas för att uppnå de olika scenarierna.

Naturvårdsverket anser att ekonomiska styrmedel behöver få en mer framträdande plats, exempelvis genom en översyn och skärpning av energiskattedirektivet så att det utgår från energibärares fossila energiinnehåll, att miniminivåerna höjs och breddas till fler områden samt möjligheter till att undantag begränsas. Energiskattedirektivet har tillsammans med EU ETS förutsättningarna för att vara de grundläggande styrmedlen för att nå målen. Ekonomiska styrmedel behöver även utformas så att användningen av koldioxidintensiva produkter minskas och deras återvinning-/användning ökas. Ett exempel som hindrar detta i dagsläget är den fria tilldelningen av utsläppsrätter som leder till otillräckliga styrsignaler för slutanvändaren. Utöver detta krävs kompletterande styrmedel för att skynda på utveckling av nyckeltekniker som möjliggör övergången till produktion av koldioxidneutrala produkter som cement och stål. Fler innovationsfrämjande satsningar och satsningar som stödjer implementeringen av nyckeltekniker och -system på marknaden behövs; ett svenskt exempel är industriklivet.

De makroekonomiska resultaten är positiva men ger inte hela bilden

De makroekonomiska resultaten visar att kostnaden för att nå de olika scenariernas utsläppsmål innebär ett mindre avdrag på den annars snabbt växande ekonomin mätt i BNP utveckling. Även inkluderat samhällsomställningens investeringskostnader visar resultaten att framtida generationer kommer att bli betydligt rikare än dagens. En av modellerna, som har outnyttjad kapacitet i samhället, får till och med ett litet positivt påslag på BNP av måluppfyllelsen. Förklaringen till resultaten är framförallt att fler arbetstillfällen skapas i nya sektorer och färre förloras i mer traditionella sektorer.

Naturvårdsverket anser att de makroekonomiska resultaten inte är heltäckande för de kostnader och nyttor som strategin sannolikt medför. Exempelvis fångas inte trögheter på arbetsmarknaden som innebär kostnader för samhället. Kostnaderna beror på att människor som blir arbetslösa inte direkt får ett nytt arbete i en annan sektor. Det krävs ofta insatser från det offentliga för att det överhuvudtaget ska ske såsom fortbildning, ny utbildning, arbetslöshetsersättning mm. Många kanske får ta ett betydligt mindre krävande arbete och därmed sänka sin lön.

Vidare är det troligt att effekterna av omställningen på arbetslöshet och inkomst är ojämnt fördelade över andra dimensioner än sektorer, exempelvis geografiskt eller över olika utbildningsnivåer. Detta kan vara viktig information som modellresultaten inte visar. Kompletterande riktade stöd och åtgärder kan behövas för att förändringen av ekonomin ska upplevas som rättvis vilket är fundamentalt för att omställningen ska kunna genomföras. Det finns även andra fördelningspolitiska aspekter som kan ha betydelse för genomförbarheten vilka inte diskuteras, exempelvis hur intäkterna från en koldioxidskatt ska spenderas. När relevanta fördelningsaspekter inte diskuteras i direkt anslutning till modellresultaten kan det försvaga förtroendet för de modeller som används.

Ett annat viktigt antagande i modellerna tycks vara att det är enkelt och möjligt att finansiera alla de nya investeringar som behöver göras i ekonomin. Kapital antas rör sig friktionsfritt för att möjliggöra investeringar. Naturvårdsverket skulle gärna se att man modellerar finanssektorn explicit och tog hänsyn till problem relaterade till kapitalmarknaden som gör att alla inte får det kapital, till den kostnad som vore bra för samhället. En annan viktig aspekt är att Kommissionen inte har värderat de sidonyttor som klimatpolitiken också bringar. Till sidonyttor hör bland annat besparingar för samhället i form av minskade utsläpp av kväveoxider och partiklar.

För att få medlemsstaternas stöd för strategin och ett gemensamt ambitiöst mål till 2050 bör en diskussion föras om de frågor som de makroekonomiska modellerna kan och inte kan ge svar på för att styra behovet av kompletterande analys. Dessutom bör transparensen kring modellerna, deras antaganden och data öka.

Konsekvenser av kommissionens strategi

Naturvårdsverket anser att den förhållandevis låga ambitionsnivån för utsläppsminskningarna fram till 2030 innebär att dyrare och sämre åtgärder måste övervägas för att klara Parisavtalets målsättningar. Naturvårdsverket bedömer att en höjd ambitionsnivån i närtid sannolikt kan öka kostnadseffektiviteten i måluppfyllelsen, samt minska riskerna för negativa följd effekter. Ambitionshöjningen kan genomföras genom att lyfta upp följande åtgärdsområden.

Omställningen behöver ske i alla samhällets sektorer

Kommissionens scenarier är uppdelade i tre kategorier: fem basscenarier, ett kombinationsscenario och två scenarier för att motsvara ambitionen om att nå 1.5-gradersmålet. De fem basscenierna har sin utgångspunkt i specifika typer av åtgärder som genomförs isolerat från varandra. De övriga scenarierna kombinerar dessa åtgärder på olika sätt. Naturvårdsverket anser inte att de fem basscenierna är aktuella utvecklingsvägar då de inte tar hänsyn till de mest kostnadseffektiva lösningarna, utan endast specifika delmängder av dem. Dessutom riskerar en satsning på viss typ av teknik att leda till inlåsnings effekter.

Ökad mängd trafik då åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle saknas

Kommissionens scenarier resulterar i ökat trafikarbete inom EU.

Naturvårdsverket anser att visionen därför i större utsträckning behöver fokusera på potentialerna för att minska utsläppen genom ett mer transporteffektivt samhälle. Strategiförslaget behöver skifta fokus från rörlighet (mobility) till tillgänglighet (accessibility) för att tillgodogöra samhället de möjligheter som digitalisering och bebyggelseplanering ger i minskat trafikarbete med bil, lastbil och flyg.

Förslaget bör även inkludera transportsnål bebyggelseplanering. En sådan planering tas upp som en åtgärd i 1.5 LIFE scenariot men bör få en tydligare plats i strategin. En transportsnål bebyggelseplanering kan främja täthet, närhet och funktionsblandning. Det ger förutsättningar för en energieffektiv och transportsnål tillgänglighet vilket främjar och ökar andelen energieffektiva och hållbara transportsätt i städer och tätorter.

Beteendeförändringar behöver en tydligare plats i strategiförslaget

Förslaget har ett övervägande fokus på åtgärder som påverkar produktionen av varor och tjänster snarare än efterfrågan. Naturvårdsverket anser att beteendeförändringar, och däribland förändrade kostvanor, minskat matsvinn, förändrade resvanor och ökat återbruk, behöver få en tydligare plats i visionen för att minska EU:s klimatpåverkan så att dess potential kan realiseras.

Bland annat så tas produktiviteten hos nötkreaturbesättningar upp som en åtgärd men inte behovet av förändrade kostvanor. Detta trots att förändrade kostvanor mot lägre andel animalieprodukter är ett av antagandena i scenariot 1.5LIFE. Det är speciellt viktigt ur ett livsmedelsperspektiv då en stor del av utsläppen

kommer från animalieproduktion där utsläppen är svårare att minska och behöver kompenseras med negativa utsläpp.

Den totala animaliekonsumtionen behöver minska, samtidigt som den betesbaserade produktionen främjas och tillåts öka i vissa regioner för att främja hävden av värdefulla betesmarker och uppfyllelsen av art- och habitatdirektivet. Det går att bedriva ett jordbruk som främjar flera av miljömålen. I Sverige har vi systematiskt arbetat med dessa frågor i dialog med jordbruksnäringen, vilket har gett effektiviseringar i förhållande till klimat- och energianvändning samt att användningen av både antibiotika och bekämpningsmedel är låg ur ett internationellt perspektiv.

Ett produktionsbaserat synsätt på utsläppsminskningarna riskerar dessutom att resultera i att efterfrågan tillgodoses genom ökad import, vilket leder till koldioxidläckage.

Potentialen för cirkulär ekonomi tillvaratas inte fullt ut

Naturvårdsverket anser att potentialerna inom den cirkulära ekonomin inte tillvaratagits fullt ut. Det scenario som presenteras för att ta vara på möjligheterna av en cirkulär ekonomi har endast begränsad påverkan på produktionen av energi- och växthusgasintensiva råmaterial. Den snabba ökningen av materialbehovet som förutses är inte förenlig med att gå över till en cirkulär ekonomi. Kommissionen bekräftar själva att scenariot är konservativt i jämförelse med den vetenskapliga litteraturen om effekterna av en cirkulär ekonomi.

Risk för inlåsningseffekter i elsystemet

Naturvårdsverket anser att det finns risker för inlåsningseffekter då omställningen i flertalet scenarier förutser en ökad elanvändning. Strategin beskriver elen som främst förnybar (med viss andel kärnkraft och eventuellt små mängder fossilt) vid år 2050. Strategiförslaget visar dock inte hur styrningen fram till 2050 bör se ut. Utan tillräcklig styrning riskerar den ökade elanvändningen att resultera i höga växthusgasutsläpp under perioden fram till 2050 och inlåsningseffekter som kan göra omställningen mer kostsam.

Förutsättningar för bibehållen eller förstärkt kolsänka

Naturvårdsverket välkomnar att kommissionen har inkluderat naturliga kolsänkor i förslaget till strategi eftersom det är viktigt att ge incitament till hållbar markanvändning, exempelvis öka kolinlagring genom beskogning i vissa regioner, och minska utsläpp från avskogning, dikning av torvmarker mm.

Den typen av förändrad markanvändning måste dock prövas och konsekvensbedömas utifrån riskerna för minskad biologisk mångfald då många arter och naturtyper behöver hävd, risk för bortfall av kulturella ekosystemtjänster och pollinering samt ökat behov av jordbruksmark för livsmedelsproduktion då klimatförändringarna riskerar att omöjliggöra odling i många områden. För Sveriges del är också nedläggning av jordbruksföretag i

skogs- och mellanbygder redan idag ett reellt hot mot möjligheterna att bevara de arter och naturtyper som behöver hävd.

Klimatgärder som syftar till att öka kolförråden på jordbruksmark ger ofta synergier till andra miljömål. Åtgärder för att öka kolförråden på åkermark genom en ökad användning av fånggrödor, täckgrödor och kantzoner kan även minska läckaget av näringsämnen och vara positivt för biologisk mångfald. En ökad inblandning av träd i odlingslandskapet genom agroforestry-metoder kan vara positivt för biologisk mångfald.

Naturvårdsverket konstaterar att kommissionen har valt att inkludera hela den naturliga kolsänkan i strategin vilket är tveksamt eftersom det påverkar kolbudgeten. Det hade varit rimligare att fokusera på additionella åtgärder för att förstärka kolsänkan.

Det är osäkert hur tillväxten och kolsänkan kommer att utvecklas i EU:s skogar på längre sikt eftersom klimatförändringarna kan innebära ökad risk för naturliga skadehändelser som torka, stormar och skadeinsekter mm. Därför är det även viktigt att anpassa skogarna till ett förändrat klimat och skapa resilienta ekosystem. Naturvårdsverket anser förslaget till strategi på ett tydligare sätt bör beskriva risker med klimatförändringens påverkan på kolsänkan och produktionen i skogen och vikten av att skapa resilienta skogar med rik biologisk mångfald.

Eftersom det är osäkert hur mycket förstärkta kolsänkor skogar kan bidra med i framtiden är det viktigt med kraftiga utsläppsminskningar i alla utsläppssektorer samt planera för att även ha tillgång till andra tekniker för upptag av växthusgaser.

Beslut om detta yttrande har fattats av stf. generaldirektör Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, handläggarna Anita Lundström, Johannes Morfeldt, Miriam Münnich Vass, Viktor Löfvenberg, Roman Hackl, Eric Sjöberg, Marianne Ekberg, Märta Berg, Liselott Eriksson, samt Sebastian Dahlgren-Axelsson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson

Kopia till:

ina.muller.engelbrektson@regeringskansliet.se