

Ert d.nr: M2016/00735/K1

Stockholm 2016-10-20

Avs:

Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm

Att:

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar på *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige* *SOU 2016:47*

Sammanfattning av Naturskyddsföreningens synpunkter:

- Naturskyddsföreningen välkomnar beredningens breda parlamentariska enighet om en skarpare klimatpolitik.
- De föreslagna etappmålen inte tillräckliga. Vi menar att ”scenario 4” är att föredra.
- Att inkludera ”kompletterande åtgärder” i etappmålen är att blanda äpplen med päron. Sverige bör aktivt arbeta för att stödja klimatomställningen i andra länder, men inte använda det som förevändning för att minska ambitionerna för åtgärder på hemmaplan.
- Vi välkomnar förslagen att integrera klimat i alla politikområden, det är nödvändigt och framsynt. Men vi saknar lagförslag, det är angeläget att förslaget omsätts i politisk praktik.
- Vi vill se en politik för att fasa ut klimatskadliga subventioner och styra statligt ägande i linje med klimatmålen. Betänkandet är alltför svagt i dessa delar.
- Sverige måste spela en aktiv pådrivande roll i EU, men också våga se möjligheterna att gå före istället för att låta EU blockera i viktiga styrmedelsfrågor.
- Infrastrukturpolitiken måste styras utifrån mål och inte prognoser. Trafikverket måste få ett tydligt uppdrag att föreslå åtgärder och styrmedel i enlighet med fyrstegsprincipen. Vi vill se ett ökat fokus på minskat behov av resor istället för ensidigt fokus på ökad mobilitet.
- Naturskyddsföreningen föreslår att tre nollvisioner ska vägleda transportpolitiken:
 - Inga döda eller allvarligt skadade i trafiken
 - Inga luftföroreningar i tätorterna
 - Inga utsläpp av växthusgaser
- Utred utformningen av en kvot-/reduktionsplikt snarast på ett sätt som går att lägga till grund för proposition. Det är ett centralt styrmedel i omställningen av transportsektorn, som stöds av alla beredningens partier.
- En rad ytterligare styrmedel behövs på transportområdet, bland andra en skarpare bonus-malus än den som nu föreslagits, förändrade reseavdrag och regler för

förmånsbilar, avreseskatt och höjd moms på flyget och en vägsplitageavgift med styrande effekt på lastbilstrafiken.

- Satsa rejält på järnvägen. Minst en fördubbling från dagens nivåer. Skifta investeringarna från väg till järnväg.
- Vi vill se strikta gränser för tillämpningen av CCS-teknik, om eller när den är mogen.
- Vi saknar längre gående förslag om en samhällsplanering som styr mot klimatmålen, både när det gäller politisk styrning och lagstiftning.
- Styrmedel behöver utredas för att minska jordbrukets, och inte minst köttkonsumtionens, klimatpåverkan.
- Håll isär sänkor och utsläpp. Vi vet att halten av växthusgaser i atmosfären redan idag är farligt hög, och att de globala utsläppen inte kommer att minska tillräckligt snabbt. Kolsänkor behöver därför användas utöver utsläppsminskningar och inte som ersättning för dem.
- De föreslagna klimatmålen inkluderar utsläppsminskningar utomlands, men inte utsläpp utomlands. Ett föregångsland måste ta ansvar för hela sin klimatpåverkan, och ett mål för att minska konsumtionens utsläpp måste därför antas.
- Låt inte det bästa bli det godas fiende. Inför nationella styrmedel för att minska flygets klimatpåverkan i väntan på internationella avtal.
- Kostnaderna för en ambitiös klimatpolitik kan inte jämföras med ett status quo där allt är som idag. Frånvaron av snabba utsläppsminskningar kommer innebära dramatiska klimatförändringar med kostnader som vida överstiger de som en klimatomställning skulle innebära.

Naturskyddsföreningen har tagit del av Miljö- och energidepartementets remiss på Miljömålsberedningens andra delbetänkande *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige*, SOU 2016:47. Vi tackar för möjligheten att lämna synpunkter.

Vårt svar fokuserar på klimatstrategin. Det betyder inte att luftvårdsstrategin är oviktig utan är vår prioritering utifrån begränsad tid och resurser. I de fall sidhänvisningar förekommer gäller dessa för den tryckta versionen av betänkandet.

Läget allt allvarligare

Varningsklockorna ringer allt högre. Juli 2016 var den varmaste månad som hittills uppmätts på jorden sedan man började mäta med tillförlitliga metoder, och 2016 väntas åter bli det varmaste året sedan dessa mätningar startade. Uppvärmningen går nu snabbare än på åtminstone 1 000 år. Effekterna blir allt svårare att blunda för, trots att klimateffekterna släpar efter och dagens utsläpp ännu inte hunnit påverka klimatet. Översvämningar, svår torka, extremväder, spridning av sjukdomar och skadedjur, lokal brist på vatten och mat och andra klimatrelaterade

effekter blir allt vanligare inslag i nyhetsrapporteringen. Larmrapporterna om vad som kan vänta de kommande decennierna blir allt mer obehagliga att ta del av.

En växande skara forskare varnar nu för att redan de utsläpp som skett till idag kommer att medföra att 1,5-gradersmålet passeras. Även målet om en begränsning under två grader riskerar att glida oss ur händerna – om inte utsläppen minskar mycket snabbt.

I huvudsak positivt

Naturskyddsföreningen välkomnar det viktiga arbete som Miljömålsberedningen har gjort. Klimatpolitiken kräver handlingskraft, bredd och långsiktighet och det är därför oerhört glädjande att beredningens betänkande är så starkt förankrat i riksdagen. Det hoppas vi kommer underlätta genomförandet av ambitiösa klimatpolitiska styrmedel. Att blockera klimatpolitiska beslut utan att lägga fram egna bättre förslag måste nu betraktas som ett agerande som inte är acceptabelt i ljuset av de utmaningar vi står inför.

I vårt remissvar på beredningens första delbetänkande kritiserade vi emellertid de allt för låga ambitionerna som inte justerats upp i linje med Parisavtalet, och den kritiken kvarstår. Det mål som lades fram i det förra betänkandet är inte tillräckligt för att Sverige ska göra sin del av vad som krävs för att leva upp till Parisavtalet, och de etappmål som presenteras i detta andra delbetänkande bidrar tyvärr inte i tillräcklig mån för att öka ambitionsnivån. Som föregångsland förväntar sig världen betydligt mer av Sverige. De båda betänkandena innehåller emellertid många bra förslag, och det är utomordentligt viktigt att dessa nu omsätts i politisk handling. Klimatpolitiken har utretts i många omgångar – nu är det dags att på allvar gå från ord till handling.

Nedan följer kommentarer på delar av betänkandet.

Kap 2. Klimatförändringarna och behovet av att minska utsläppen

Kapitlet ger en bra sammanfattning, och vi noterar hur långt klivet tyvärr är från den forskningsbaserade problembeskrivningen till de politiska ambitionerna i det förra betänkandet samt i följande kapitel. Gapet är stort mellan de utsläppsminskningar som krävs och vad som föreslås.

Kap 3. Klimatpolitiken fram till idag

Klimatpolitiken har utretts i flera omgångar och bra förslag har tagits fram – men inte genomförts. Det som saknas är en analys av varför tidigare utredningar inte har lett till tillräckliga politiska beslut och varför det bör fästas större förhoppningar till att förslagen som nu remitterats kommer att genomföras. Betänkandet bygger i hög utsträckning på förslag som redan framkommit i tidigare utredningar.

Kap 4. Strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik

Kapitlets förslag vidareutvecklas senare i betänkandet och kommenteras där.

Kap 5. Etappmål för utsläppsbanan mot det långsiktiga klimatmålet

5.1 & 5.2 Etappmål för icke-handlande sektorn

Vår inställning är att utgångspunkten för klimatmålen givetvis måste vara att minska utsläppen i tillräcklig utsträckning för att begränsa klimatförändringarna på en acceptabel nivå. Målen måste sättas utifrån vad som krävs för att begränsa uppvärmningen, inte utifrån hur långt det bedöms vara troligt att nå utifrån nuvarande teknik och beteenden. Som vi påpekade i remissvaret på beredningens första delbetänkande är det föreslagna målet till 2045 inte tillräckligt ambitiöst för att leva upp till Parisavtalet. Det förefaller som att beredningen i sitt arbete inte hann ta intryck av att en enad värld höjde ambitionsnivån i Paris, och inte heller den bakgrundsbeskrivning som finns i det första delbetänkandets kapitel 3. Detta innebär att förslagen till etappmål blir synnerligen viktiga. Det svenska klimatmålet skulle kunna skärpas med etappmål som tidigt styr mot kraftiga utsläppsminskningar och därmed begränsar de kumulativa utsläppen. De etappmål beredningen föreslår misslyckas tyvärr med det. Beredningen har valt att i stort sett följa en linjär utsläppskurva fram till 2045, vilket innebär kumulativa utsläpp långt över vad som kan anses vara en rättvis tilldelning till Sverige på vägen mot globala nollutsläpp. Det är därför viktigt att de föreslagna målen betraktas som en absolut lägsta ambitionsnivå, med möjlighet till skärpning.

I underlagen presenterar beredningen de olika alternativ till etappmål de har valt emellan. Scenario 4, som innebär utfasning av alla fossila bränslen i icke-handlande sektor till 2030, är det av de fyra alternativen som ligger närmast vad vi i Naturskyddsföreningen ser som ett rimligt mål, utifrån ett klimatperspektiv. Eftersom handlande sektorns utsläpp kommer ta längre tid att minska (Sverige måste ju trots allt gå snabbare fram än EU som helhet) och utsläpp från svensk konsumtion och bunkerbränslen inte ingår i det föreslagna klimatmålet, krävs att den icke-handlande sektorn tar upp en så liten del av det samlade utsläppsutrymmet som möjligt och minskar snabbt. Det är därför rimligt att tolka regeringens initiativ om "Fossilfritt Sverige" i enlighet med ett scenario om fossilfri icke-handlande sektor 2030. Det är egentligen inte nog för att nå upp till Parisavtalet, men minst långt ifrån. Scenariot tycks dock utgå från att icke-fossila utsläpp i den icke-handlande sektorn, främst i jordbruket, inte minskar alls fram till 2030. Att dessa utsläpp inte kan minska i samma takt som de fossila får givetvis inte innebära att de helt lämnas därhän. Här behövs styrmedel för att påverka både produktionssätt och konsumtionsmönster, bland annat genom att tillämpa samma princip om internalisering av miljökostnader på livsmedel som är en självklarhet på exempelvis bränslen, se vidare i kommentarer till kapitel 8.4.

Att delar av etappmålen ska få mötas med "kompletterande åtgärder" är att blanda äpplen med päron. Att använda utsläppsminskningar i andra länder för att kompensera svenska utsläpp bygger på antagandet att andra länder har så låga klimatambitioner att lågt hängande frukter inte plockas. Med andra ord bygger det på antagandet att Parisavtalet inte kommer leda till höjda ambitioner. Därtill finner vi det beklämmande att utsläppsminskande åtgärder utomlands ska inkluderas i det svenska klimatmålet, men inte utsläpp utomlands (kapitel 10 och 11). Kolsänkor och eventuell framtida teknik för koldioxidavskiljning och lagring får inte heller användas för att maskera utsläpp, utan kommer behövas för att minska den redan idag farligt höga halten av koldioxid i atmosfären. Utsläppsminskningar, kolsänkor samt åtgärder utomlands är tre helt separata företeelser som inte bör blandas i samma mål.

5.4 Mål för transportsektorn

Den enda sektor som föreslås få ett eget sektorsmål är transportsektorn. Naturskyddsföreningen står bakom att ge denna sektor hög prioritet. Transportsektorn står för en mycket stor del av utsläppen, hanteras inte inom EU:s utsläppshandel och utvecklingen går idag åt fel håll. Dessutom finns ett stort behov av internationella förebilder, på samma sätt som Tyskland blivit global förebild för

energiomställning med sitt Enegiwende. En motsvarande svensk transportomställning skulle kunna ge positiva effekter i hela världen.

Riksdagen har tidigare ställt sig bakom en ”fossiloberoende fordonsflotta”. Den tolkning som nu görs är närmast att betrakta som en ambitionssänkning.

Naturskyddsföreningen har förespråkat att trafiksektorn bör vara fossilfri till 2030. Det skulle innebära en snabb minskning i den viktigaste sektorn utanför EU:s utsläppshandel, och ge Sverige en global ledarroll för en omställning av transporter på samma sätt som Tyskland gör med energisektorn genom sin Energiewende. Världen behöver, precis som beredningen själva konstaterar i betänkandet, sådana förebilder. Den färskva energiöverenskommelsen mellan fem av riksdagens partier gav hopp om gemensamt klimatansvar, men det förslag Miljömålsberedningen nu presenterar räcker inte lika långt.

Därtill saknar vi skarpa mål för andra sektorer, vilket nu i stort sett läggs åt sidan till förmån för vaga skrivningar. Sektorer som jordbruk, industri, flyg, och arbetsmaskiner står tillsammans för betydande utsläpp, vilket gör tydliga och skarpa mål nödvändiga.

Kap 6. Centrala horisontella styrmedel och strategier

6.1 Integrera klimatfrågan

Förslagen om att integrera klimataspekter i alla politikområden är helt centrala för en effektiv klimatpolitik. Idag ser vi hur klimatfrågor ofta hanteras i ett stuprör samtidigt som andra politikområden inte sällan saknar klimathänsyn eller rent av direkt motverkar klimatmålen. Det är naturligtvis ett oerhört ineffektivt sätt att arbeta på och innebär att klimatmålen blir svåra att nå. Vi välkomnar därför att klimataspekter ska integreras i alla politikområden och att klimatkonsekvensbeskrivningar ska tas fram för de åtgärder som regeringen beslutar om eller planerar för. Men vi saknar tydliga förslag på exakt hur detta ska lagregleras och vill understryka vikten av att regeringen i sin proposition lägger fram förslag som innebär att lagstadgade klimatkonsekvensbeskrivningar införs snarast i budgetlagen och andra relevanta regelverk, som kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Alla politikområden måste tillsammans hålla sig inom statens budgetramar. På samma sätt måste alla politikområden givetvis hålla sig inom utsläppsutrymmet. Att samhällsmålen ska omformuleras så de är förenliga med klimatmålen först ”i samband med nästa översyn” är för svagt. Finns det samhällsmål i konflikt med klimatmålen bör detta hanteras omgående, en politisk styrning som motarbetar sig själv gynnar ingen.

Häri ligger också att statligt ägande, investeringar och förvaltning måste bidra till att nå klimatmålen. En statlig policy för divestering ur fossila bränslen till förmån för investeringar i hållbara verksamheter förefaller som en självklarhet i ljuset av de övergripande ambitionerna om fossilfritt föregångsland. Sett i ett längre perspektiv framstår det som högst troligt att den internationella klimatpolitiken kommer att medföra att fossila tillgångar kommer tappa i värde – och är därmed blir en rent ekonomiskt dålig placering av exempelvis pensionsfondernas tillgångar.

Likaså behövs en strategi för snabb utfasning av fossila/miljöskadliga subventioner. Dessa tar sig många olika former, men har det gemensamt att det offentliga på olika sätt gynnar klimatskadliga verksamheter och därmed motverkar klimatmålen. OECD har med en tämligen snäv definition av fossila subventioner uppskattat dessa till flera tiotals miljarder kronor per år i Sverige. Då ingår inte exempelvis sådant som de stora subventioner av bilkörning som reseavdrag eller förmånsbilar innebär, eller frånvaron av utsläppsbeskattning av exempelvis kött.

Klimatmålen måste alltså genomsyra alla politikområden. Men relationen är dubbelriktad – klimatpolitiken bör också ses som ett verktyg i arbetet för att nå andra politiska mål. Vi saknar en analys av hur en ambitiös klimatpolitik aktivt kan bidra exempelvis till ökad sysselsättning (t.ex. gröna jobb) och ökad jämställdhet och tillgänglighet (t.ex. i samhällsplanering).

Naturskyddsföreningen står bakom beredningens generella ståndpunkt att Sverige måste ta en aktiv och pådrivande roll i EU:s klimatarbete. Ambitionsnivån är tyvärr alltför låg, och de senaste förslagen om bland annat ESR och ETS är tyvärr stora besvikelser. Men Sverige bör inte enbart verka för en skärpning av EU:s politik utan måste också bli en mer aktiv aktör som vågar testa handlingsutrymmet i en positiv riktning. Idag finns en tendens till motsatsen från svenskt håll. Sverige har vid upprepade tillfällen gjort tolkningar av direktiven som kraftigt inskränker möjligheterna till en effektiv klimatpolitik, exempelvis i fallen med beskattning av biobränslen och solel. I det senare fallet har Naturskyddsföreningen med flera länge påpekat att handlingsutrymmet är större än vad regeringen ger sken av. Nu har vår tolkning också fått stöd av EU-kommissionen och vi hoppas att regeringen äntligen kommer tillbaka i fråga om solskatten, som förespeglats.

Andra fall där regelverket tolkats kreativt för att undvika höjda ambitioner är exempelvis Sveriges tolkning av energieffektiviseringsdirektivet från absolut till relativ effektivisering, eller direktivet om nära-nollenergibyggnader som till en början tolkades på ett sätt så det var uppfyllt redan på förhand. Nu måste Sverige börja agera för att öka ambitionsnivån och inte tvärtom. Givetvis parallellt med att

verka för en mer ambitiös gemensam EU-politik. Sverige kan om vi vill – ”snusfrågan” löstes efter stor ansträngning.

6.4 Bioekonomi

Apropå formuleringen på sidan 183 om att ”långsiktigt öka efterfrågan av hållbara biobaserade produkter” vill vi påpeka att det inte är ökad användning av biomassa som är målet, utan minskad klimatpåverkan. Det kan nås genom att substituera, men också genom att exempelvis effektivisera. Det är därför viktigt att mål formuleras på rätt sätt.

Vi ställer oss frågande till formuleringen på sidan 188: ”*Upprätthåll och värna det klimatsmarta aktiva skogsbruk som Sverige har i dag[...]*”. Eftersom svenskt skogsbruk idag i huvudsak producerar kortlivade produkter som massa, papper och kartong menar vi att det inte kan betraktas som särskilt klimatsmart. Potentialen för ett klimatsmart skogsbruk är dock stor, och efterföljande stycken om skogsbrukets omställning är i huvudsak bra.

6.5 Cirkulär ekonomi

I ruta 6.5 på sidan 190, andra punkten, framställs ökade kretslopp som önskvärda endast när de *både* ger ökat ekonomiskt värde och tillväxt *samt* minskad miljö- och klimatpåverkan. Vi menar att många kretslopp givetvis är önskvärda också i de fall när endast det tredje rekvisitet är uppfyllt.

Kapitlet innehåller tämligen svaga formuleringar och inga konkreta förslag om material- och energihushållning. Här krävs en ambitiös strategi för resurseffektiv cirkulär ekonomi, med både mål, åtgärder och styrmedel. Ett exempel skulle kunna vara en skärpning av hushållningsprincipen och kravet om förnybara energikällor i miljöbalkens andra kapitel. Kravet på förnybara energikällor har haft ett svagt genomslag i rättstillämpningen, vilket sannolikt beror på en ganska svag formulering i lagen och dåliga motivtexter.

6.6 Lokalt klimatarbete

Vi välkomnar att kommuners, landstings och regioners viktiga roll lyfts fram. Här måste staten underlätta, driva på samt undanröja hinder. Ibland är det staten själv som är hindret. Många kommuner har en klimatpolitik som är betydligt tuffare än den nationella, vilket staten behöver ta lärdom av och verka för att dessa framgångsexempel får spridning och inte bromsas.

Vi anser också att förslaget om översyn av regelverken för samhällsplanering är synnerligen viktig. Vi håller med om analysen, Naturskyddsföreningen befarar att regelverken släpar efter som styrmedel, på ett sätt som gör att insatser inom andra områden blir mer ineffektiva. Om samhällsplaneringen tvingar in medborgare i bilberoende, kan ökad beskattning och andra styrmedel bli ineffektiva och med viss rätta upplevas som orättvisa. Till exempel expansion av storstäder till områden utan kollektivtrafikförsörjning, och när lokala matbutiker tvingas läggas ner i förorterna på grund av konkurrensen från olämpligt placerade köpcentra. Lämpliga regelförändringar kan till exempel vara att länsstyrelserna ska överpröva detaljplaner som kommer att bidra till ökad klimatpåverkan. Länsstyrelsen har redan denna möjlighet när det gäller detaljplaner som leder till risker på grund av klimathotet (i form av olyckor, översvämning eller erosion) – men alltså inte till planer som bidrar till ökade utsläpp av växthusgaser.

Kap 7. Strategier och styrmedel, transporter och arbetsmaskiner

Naturskyddsföreningen skulle vilja föreslå en komplettering av den ”nollvision” för antalet döda eller allvarligt skadade i trafiken som riksdagen har antagit. Vi vill se tre nollvisioner:

1. Inga döda eller allvarligt skadade i trafiken
2. Inga luftföroreningar i tätorterna
3. Inga utsläpp av växthusgaser

En sådan målstruktur skulle förtydliga att dessa tre mål i själva verket är avhängiga av varandra, och utgöra tydligare styrning i valet av åtgärder i transportsystemet.

Att infrastrukturplaneringen ”bör” utgå från målstyrning är allt för svagt formulerat (ruta 7.2 s. 221). Det är en absolut förutsättning för en framgångsrik klimatpolitik att lämna dagens prognosstyrning. Trafikpolitiken måste styras utifrån mål och inte prognoser som idag.

Generellt sett innehåller ruta 7.2 ganska svaga formuleringar. Om målen ska nås *måste* reseavdraget förändras, transporter optimeras, osv. Detta kan inte skjutas på framtiden. Trafikverket måste också få ett tydligare uppdrag att styra mot klimatmålen och ge förslag till åtgärder och styrmedel i enlighet med fyrstegsprincipen. Bland styrmedlen vill vi även se möjligheten till lokal beslutanderätt om trängselskatt, vilket skulle uppmuntra till efterfrågestyrning av

trafikmängderna i Malmö och andra städer som i framtiden kan få problem med trängsel. Bland åtgärderna bör även nämnas utredning av möjligheten att reglera kommunala normer och villkor om parkeringsplatser för privatbilar vid nybyggnation av flerfamiljshus.

Det transporteffektiva samhället måste också arbeta mot mobilitetsparadigmet. Idag finns en tendens att svaret på tillgänglighet är ökad rörlighet, och trafikökningar ses som oundvikligt och i det närmaste önskvärt. Vi vill se att ökat fokus istället läggs på minskat behov av resor, och att detta får större betydelse i samhällsplaneringen. Transportgenererande verksamheter som exempelvis externa köpcentra bör prövas som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken.

För att fasa ut fossilbränsleanvändningen i transportsektorn krävs kraftfulla styrmedel. Naturskyddsföreningen menar att det viktigaste verktyget är att införa en kvot- eller reduktionsplikt för förnybara drivmedel. Miljömålsberedningen ställer sig också bakom införandet av ett sådant styrmedel, och det bör därför omgående tillsättas en utredning för att ta fram ett förslag. En minsta minskningstakt bör givetvis vara samma som det övergripande målet, det vill säga -70 % till 2030 och -100 % till 2045 (återstående 15 % utsläpp i klimatmålet 2045 kommer finnas i svårare sektorer, främst jordbruket och möjligen processindustrin). Naturskyddsföreningen skulle dock egentligen vilja se en snabbare minskning, närmare 100 % till 2030.

Övriga styrmedel i transportsektorn bidrar till att underlätta omställningen, men reduktionsplikten skulle vara det viktigaste. För att andra styrmedel ska bidra måste de emellertid utformas så att de faktiskt får en påverkan på utsläppen. Det föreslagna bonus malus-systemet lyckas exempelvis i princip inte alls bidra till minskade utsläpp. Förslaget om bonus malus kan ses som ett första test av miljömålsberedningens breda överenskommelse om att ge transportsektorn högsta prioritet, och det svaga förslaget är därför mycket oroväckande. Se vidare vårt remissvar om bonus malus.

Ett snabbt beslut om utredning av kvotplikt är nästa viktiga test, liksom åtgärdsplaneringen efter antagandet av infrastrukturpropositionen, som med sin planeringsperiod fram till 2029 är fullständigt avgörande för att klara det uppsatta målet. Investeringarna måste skifta från vägtrafik till järnväg, liksom cykel, gång, och kollektivtrafik. Trafikverket skrev nyligen i sin rapport om transportsektorns utsläpp¹ att de "[...] bedömer att nuvarande vägkapacitet är i stort sett tillräcklig

¹ Trafikverket rapport 2016:111

och föreslår därför att man bör vara restriktiv med större investeringar i väginfrastruktur för ökad kapacitet”.

Vi är oroad över de signaler som kommer från utredningen om vägslitageavgift, det förefaller som om förslaget kommer att läggas på en låg ambitionsnivå. Det är naturligtvis oacceptabelt.²

Vi välkomnar en översyn av reseavdraget. Det är orimligt att med skattemedel främja bilresande på det sätt som sker idag. Istället bör ersättningen vara transportslagsoberoende – också exempelvis den som cyklar i tjänsten bör vara berättigad ersättning.

Likaså bör reglerna för förmånsbilar skärpas. Förmånsbilarna står för en stor del av nybilsförsäljningen, och subventionen av dessa bör användas för att samtidigt förändra fordonsflottans sammansättning. Därför bör endast supermiljöbilar tillåtas som förmånsbilar.

Krafttag måste tas för att minska flygets utsläpp. Nya data från Chalmers och Naturvårdsverket visar att svenskars flygresande nu är lika klimatbelastande som bilismen – och utsläppen ökar³. Det är därför av stor vikt att den pågående flygskatteutredningen leder till politiska beslut. Även om styrmedel på internationell nivå behövs finns det flera styrmedel som kan användas nationellt, och som redan tillämpas i andra EU-länder. Ju fler länder som går före inom ramen för sin rådighet ju bättre bör förhandlingsläget inom EU och ICAO bli. Avreseskatt och höjd moms är exempel på styrmedel att börja med.

Järnvägen har en nyckelroll i omställningen av transportsystemet. De höghastighetsbanor som nu debatteras i Sverige är dock en tveksam investering när de jämförs med andra järnvägsinvesteringar. Dels för att höghastighetsbanorna riskerar att bli mycket dyra, dels för att bygget har stor påverkan på natur- och kulturvärden i tidigare orörda områden på grund av behovet att dra banor för höghastighetståg snörrätt genom landskapet oavsett vilka skyddsvärden som hamnar i vägen. Naturskyddsföreningen förespråkar stora investeringar i järnvägssystemet, och prioriteterna ska vara största miljönytta och allt resande inklusive pendlingsresor och godstransporter ska tas i beaktande. Det innebär att höghastighetsbanor bör ges låg prioritet. Höghastighetsbanor är dyra investeringar

² <http://www.lantbruk.com/skog/sa-stor-blir-vagslitageavgiften>

³ Chalmers tekniska högskola 2016. ”Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor”. FRT-rapport 2016:02.

med jämförelsevis låg klimatnytta. Fyrstegsprincipen ska tillämpas, vilket innebär att den typen av investeringar bör ha låg prioritet.

Kap 8. Strategier och styrmedel, övriga sektorer

Kapitlet, liksom betänkandet i stort, listar en lång rad förslag från tidigare utredningar. Vad som saknas är en analys av varför dessa förslag inte genomförts, och hur Miljömålsberedningen ser att förslagen nu ska kunna bli verklighet.

8.1 Industrisektorn

Det är viktigt med strikta gränser för tillämpningen av CCS-teknik, om eller när den är mogen. CCS kan inte accepteras på utsläpp där det finns möjligheter att minska och eliminera utsläppen, såsom när det gäller fossil energi. BECCS kan inte accepteras som en kompensation för utsläpp eller i ett ”netto noll”-resonemang utan enbart för att faktiskt minska mängden koldioxid – inte minska ökningen.

8.2 Energitillförselsektorn

Eftersom energipolitiken hanteras av energikommissionen har vi framfört våra synpunkter till den. Det är dock en problematisk uppdelning att särskilja energipolitiken från klimatpolitiken eftersom de så starkt beror på varandra. Exempelvis elproduktionens utmaningar handlar ju inte bara om att ersätta dagens produktion med förnybara energikällor, utan också att se förnybar el som en viktig beståndsdel i omställningen av både transportsektorn och processindustrin. Det innebär att elproduktionen kan behöva öka, kombinerat med stora satsningar på energieffektivisering samt förbättrad effektstyrning.

8.3 Bostäder, lokaler och byggande

Förslagen i ruta 8.3 är i vår mening otydliga. Vad innebär ”analys av miljöpåverkan” och ”kostnadseffektiva insatser” för konkret styrning? Sverige står inför ett enormt behov av nya bostäder, samt reovering av befintligt bestånd. Båda kommer få effekter på energianvändningen under mycket lång tid – dagens byggpolitik påverkar energianvändningen i många decennier. Det som är kostnadseffektivt för den enskilde fastighetsägaren idag kan skilja sig stort från vad som är samhällsekonomiskt bäst i ljuset av klimatmålen. Här krävs styrmedel.

Bra att effekten av förbudet mot kommunala energikrav på byggnader ska ses över. Men de behöver inte endast utvärderas utan också åtgärdas, det är inte föregångarna utan eftersläntrarna som borde åtgärdas. Vidare behöver energikraven i BBR skärpas.

Något vi saknar är längre gående förslag om den samhällsplanering som sker inom ramen för plan- och bygglagen. Som beredningen konstaterar styr dagens samhällsplanering inte mot målen, och klimatmålen behöver lyftas i planarbetet.

8.4 Jordbruket

Jordbrukets utsläpp hör till de svåraste att minska snabbt. Men det betyder inte att utsläppsminskningar inte är möjliga. Att beredningen inte vågar föreslå åtgärder och styrmedel för minskad köttkonsumtion, som är en av de största utsläpsskällorna i sektorn, är en häpnadsväckande kapitulation från politiskt ansvar. En lång rad av statens myndigheter har lyft fram att det krävs styrmedel – men detta är kanske den enda centrala fråga där beredningen vill lägga hela ansvaret på konsumenterna. Vad är det som skiljer jordbrukets utsläpp så radikalt från andra sektorer? Givetvis krävs här styrmedel, beredningen lyfter själva hur viktigt det är och vilka positiva effekter det skulle få inte bara för klimatet utan också folkhälsan. Se ruta 4.2 (s. 105) där beredningen själv skriver att principen ”förorenaren betalar” ska gälla. Beredningen konstaterar att Naturvårdsverkets förslag om en differentierad klimatskatt på kött behöver utredas (s. 346), men föreslår inte en sådan utredning. Också Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och forskare vid bl.a. Chalmers och SLU har föreslagit motsvarande styrmedel. Beredningen konstaterar dock bara att ”åtgärder behövs” (ruta 8.4 s. 331) och lägger inga förslag. Vi vill se att en utredning om styrmedel tillsätts.

Därtill bör offentlig upphandling användas aktivt för att förändra livsmedelskonsumtionens klimatpåverkan, samt främja ekologiskt. Bonuseffekter av det skulle vara bättre ekonomi (det är som regel billigare att minska på animalierna till förmån för vegetabilier, överskottet kan användas till att öka andelen ekologiskt) och bättre hälsa. Det är också pedagogiskt viktigt att offentlig bespisning – som berör inte minst barn och unga – går före och visar på god, näringsriktig och miljömässigt hållbar mat.

En bonuseffekt av minskad animaliekonsumtion skulle också kunna vara minskad markkonkurrens, vilket kan innebära ökad potential för bioenergiframställning.

8.5 Skogen

Rutans (8.5, sidan 352) första punkt kan tolkas på två sätt. Vi menar att inriktningen med jämbördiga mål bör ligga fast, däremot inte dagens praktik där dessa i vår mening inte behandlas jämbördigt. Därför behövs en ny skogsvårdslagstiftning.

Det är viktigt att användningen av biobaserade produkter också sätts i ett internationellt perspektiv. En svensk klimatpolitik som vilar allt för tungt på inhemsk användning av bioråvara kan bara kopieras av andra länder som har gott om inhemskt biobränsle. Sverige bör för att bidra till en global klimatomställning dela med sig av den resursen.

Det är också viktigt att minnas att också förbränning av biomassa orsakar utsläpp. En del av det kolet hade varit bundet länge annars, i mark och skog. Bioenergi har inte nollutsläpp, och klimatnyttan måste därför beräknas på olika biodrivmedel. Dessutom kan det som beredningen också konstaterar finnas en målkonflikt mellan att bibehålla/öka kolsänkan i skogen och öka bioanvändningen, varför det är viktigt att en ökad användning av skogsprodukter sker med hänsyn till andra miljömål, i synnerhet Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv.

Vi vänder oss emot det resonemang som förekommer i kapitlet att skogens kolsänkor kan anses balansera eller kompensera antropogena utsläpp. Utsläpp och sänkor måste hållas isär, se vidare kommentarer på kapitel 9.

Kap 9. Kompletterande åtgärder i utvecklingen mot netto-noll och netto-negativa utsläpp

Det är viktigt att åtgärder som BECCS, utsläppshandel och kolsänkor hålls separat från det huvudsakliga utsläppsmålet, och att faktiska minskningar av utsläppen från både svensk produktion och konsumtion prioriteras. Begrepp som ”nettonoll” eller ”negativa utsläpp” är missvisande och riskabla. Vi vet att halten av växthusgaser i atmosfären redan idag är farligt hög, och att de globala utsläppen inte kommer att minska tillräckligt snabbt. Kolsänkor behöver därför användas utöver utsläppsminskningar och inte som ersättning för dem. Kolsänkor är dessutom oftast betydligt mer kortlivande än växthusgasernas uppehållstid i atmosfären. Därför leder kompensation och nettoresonemang tanken fel.

Naturskyddsföreningen önskar därför tydligare gränsdragning mellan sänkor och utsläpp. Att blanda ihop utsläppsminskningar och andra åtgärder och räkna in dem i samma mål, som med etappmålen 2030 och 2040, är feltänkt. Det handlar om helt olika saker som båda är viktiga och behövs parallellt oberoende av varandra.

Stor försiktighet och noggrann kontroll krävs också för att garantera att föreslagna kompletterande åtgärder faktiskt får den klimatnytta som utlovas, oavsett om de räknas in i målet eller som vi föreslår hålls separat. Åtgärderna får inte heller leda till andra negativa effekter på människor eller miljö, vilket skulle äventyra Agenda 2030-målen. Rättighets- och fattigdomsperspektiven i Sveriges politik för global utveckling (PGU) måste tillämpas. Vi har sett hur tidigare system med olika typer av flexibla mekanismer har äventyrat både mänskliga rättigheter och miljö. Hur framtiden för den typen av mekanismer kommer att se ut under Parisavtalet är ännu oklart, och stor försiktighet och strikta kvalitetskrav måste tillämpas.

Att anta att en del av målet ska kunna nås med utsläppskrediter från andra länder är en kortsiktig strategi eftersom Parisavtalet omfattar alla världens länder. Alla länder kommer behöva göra allt vad de kan, i vissa fall med stöd från länder som Sverige som har åtagit sig ett större ansvar under klimatkonventionen. Att då räkna med att länder kommer ha lågt hängande frukter att sälja bygger på ett antagande om att Parisavtalet inte kommer att efterlevas. Det går inte att anta att resten av världen kommer vidta åtgärder för att leva upp till Parisavtalet, och samtidigt anta att det kommer finnas utsläppskrediter för Sverige att köpa. Att stödja åtgärder i andra länder är något annat, och det ska Sverige göra oavsett åtgärder på hemmaplan.

Vi noterar en viss ironi i att det föreslagna klimatmålet inte tar ansvar för de utsläpp vi orsakar i andra länder, men däremot öppnar för att räkna in de utsläppsminskningar Sverige gör i andra länder. Se vidare i kommentarerna till kapitel 10 nedan.

Kap 10. Utsläpp av växthusgaser kopplade till import och export

Naturvårdsverkets statistik visar att de konsumtionsbaserade utsläppen är omkring dubbelt så stora som de territoriella, och medan utsläppen i Sverige visar en nedåtgående trend så har utsläppen ur ett konsumtionsperspektiv legat i princip stilla under de 20 år som statistiken täcker. Men beredningen föreslår endast uppföljning och indikatorer, samt att ”överväga att vidta åtgärder för att minska utsläppen”. Inga mål föreslås, vilket vi ställer oss starkt kritiska till.

Att mäta konsumtionsutsläppen är svårare än att mäta de territoriella, och rådigheten att minska dem är mer begränsad. Men att med det som skäl helt avstå från att sätta mål är att göra det bästa till det godas fiende. Mätproblemen har heller inte hindrat beredningen från att föreslå att räkna in den del av markens kolsänka som internationella regler tillåter, eller att använda flexibla mekanismer som en del av klimatstrategin. Det är knappast lättare att räkna på utsläpp och upptag från mark eller den ofta högst teoretiska klimatnyttan av investeringar i klimatprojekt än det är att räkna på konsumtionens klimatpåverkan.

Miljömålsberedningen föreslår också fortsatt att delar av det nationella klimatmålet ska kunna uppnås genom åtgärder utomlands. Att inkludera utsläppsminskningar utomlands men inte utsläpp utomlands är svårt att försvara för ett föregångsland.

Ett mål för konsumtionsutsläppen skulle inte ersätta nuvarande klimatmål utan utgöra ett komplement, på samma sätt som etappmål. Ett mål är viktigt för att mycket tydligare lyfta vikten av åtgärder och styrmedel som inte ensidigt fokuserar på territoriella utsläpp, utan som tar hela klimatpåverkan i beaktande. Med rådande ordning ser det bättre ut för svenska klimatmål att öka livsmedelsimporten, eller att flyga till Thailand hellre än att tåguffa i Sverige.

Rådigheten att minska konsumtionens klimatpåverkan är mindre än för de territoriella utsläppen. Sverige kan inte införa styrmedel i andra länder. Men styrmedel i Sverige påverkar också konsumtionen av varor och tjänster vars utsläpp sker i andra länder. Det finns utsläpp också i Sverige som det idag inte finns en färdig plan för hur de ska minska, men det ska naturligtvis inte hindra målsättningar. Tvärtom innebär tydliga mål att svårare sektorer som processindustri och jordbruk blir tvungna att ta fram strategier som kanske saknas. På samma sätt kan tydliga mål för konsumtionsutsläppen väntas stimulera ökade ansträngningar i hela samhället att faktiskt minska konsumtionsutsläppen.

Någon brist på styrmedel som påverkar konsumtionens utsläpp är det inte heller. Det finns mängder av förslag, och ofta påverkas utsläpp både i Sverige och utomlands av samma styrmedel, exempelvis konsumtionsskatter, teknikkraV eller upphandlingsregler. Några områden i konsumtionsutsläppsstatistiken sticker ut som extra betydelsefulla. Inte minst gäller det flygresor och köttkonsumtion. Istället för att låta de svåraste delarna av konsumtionens klimatpåverkan blockera all politik kan en mycket stor del av utsläppen påverkas genom ett fokuserat urval under tiden kunskapen om helheten förstärks i enlighet med Miljömålsberedningens förslag. Här finns mycket som kan göras – åtgärder som

kanske förefaller mindre motiverande ur ett produktionsperspektiv men som har mycket stor betydelse för klimatet. Se kommentarer om flyget och köttet ovan i kapitel 7 och 8 samt nedan kapitel 11.

All Sveriges klimatpåverkan syns ännu inte i Naturvårdsverkets statistik över konsumtionsutsläpp. Här märks exempelvis statligt ägande i form av bland annat bolag och pensionsfonder. Ägande och kapitalplaceringar har enorm betydelse och ligger i allra högsta grad inom Sveriges rådighet.

Det finns flera sätt att utforma ett mål för konsumtionens klimatpåverkan. Målet kan uttryckas som en procentuell minskning eller som målnivåer uttryckta i ton per capita. Tillsammans med nätverket Klimatmålsinitiativet menar Naturskyddsföreningen att utgångspunkten måste vara globalt rättvisa utsläppsnivåer per capita. Utsläppen från svensk konsumtion bör därför minst minska i samma takt som de globala. Utsläppen i Sverige ska givetvis minska betydligt snabbare. Etappmål bör också sättas upp på vägen. Naturskyddsföreningen menar, med starkt stöd i klimatforskningen, att de globala utsläppen bör minska till nära noll år 2050. Det vore därför ett rimligt mål också för de svenska konsumtionsutsläppen. Parisavtalet talar om globala nettonollutsläpp under andra halvan av 2000-talet. Det målet har dock kritiserats kraftigt för att inte ligga i linje med avtalets § 2 om att begränsa uppvärmningen till väl under två grader, med sikte på 1,5 grader. Ambitionerna kommer därför sannolikt behöva skärpas i samband med att IPCC presenterar sin kommande specialrapport om 1,5 grader. Att Sverige går före med en sådan skärpning skulle ligga helt i linje med ambitionen att vara ett föregångsland.

Även om Miljömålsberedningen inte lyckades enas om ett mål för konsumtionsutsläppen så kan regeringen fatta beslut om ett sådant mål inom ramen för miljömålssystemet. Detta konstaterar också beredningen i betänkandet. Det är angeläget att få ett sådant mål på plats.

Kap 11. Utrikes flyg- och sjöfart

Vi välkomnar att beredningen enats om att det behövs ytterligare åtgärder för att minska flygets utsläpp. Men vi saknar konkreta förslag; att enbart vara pådrivande internationellt räcker inte. Beredningen skriver att ”På sikt kommer Sverige behöva ta ansvar för utsläppen för flyg och sjöfart” (s. 391). Givetvis behöver Sverige ta ansvar nu, betänketiden i klimatpolitiken är sedan länge över. Att flyget ingår i ETS är heller inte nog för att avstå nationella åtgärder som kan få betydelse också för utrikesflyget.

Givetvis krävs målsättningar och styrmedel för utrikes flyg- och sjöfart, i enlighet med våra kommentarer om konsumtionsutsläppen. Att det är svårare betyder inte att de åtgärder som är möjliga därmed ska läggas åt sidan. Här önskar vi betydligt skarpare formuleringar från beredningen, som ju ändå resonerar kring vad som faktiskt kan göras.

Kap 12. Konsekvensanalys av etappmål och strategier

Det finns en tendens att bevisbördan ensidigt läggs på den som föreslår en tuff klimatpolitik, och att åtgärdskostnader jämförs med ett teoretiskt status quo där inget förändras. I själva verket måste kostnader givetvis jämföras med scenarier där klimatförändringarna blir just så allvarliga som forskningen varnar för, och bevisbördan vilar minst lika tung på de som menar att tuffa klimatmål är svåra eller dyra att uppnå. Vad kostar otillräckliga åtgärder, vad kostar det att rusta för klimatanpassning och vad kostar klimateffekterna? Att jämföra med ett statiskt nollalternativ saknar relevans – samhället kommer förändras antingen i riktning mot hållbarhet eller i riktning mot dramatiska klimatförändringar. Konsekvensanalysen måste jämföra dessa alternativ.

Stockholm den 20 oktober 2016
Naturskyddsföreningen



Johanna Sandahl
Ordförande



David Kihlberg
Sakkunnig klimat