

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2016-06-10

REMISSYTTRANDE

M2016/0070/KI

Till
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk inklusive långsiktigt klimatmål

Svebios uppfattning i sammandrag

- . Vi noterar med tillfredsställelse att det finns en bred politisk enighet om den svenska klimatpolitikens inriktning och om ett skärpt klimatmål.*
- . Införandet av ett klimatpolitiskt ramverk med en klimatlag och det regelverk som föreslås i utredningen är ingen trollformel för att reducera de svenska utsläppen av fossil koldioxid och annan klimatpåverkan. Avgörande är istället de marknadsmässiga styrmedel som utnyttjas för att minska utsläppen och övergå till ett 100 procent förnybart energisystem.*
- . Men systemet kan skapa ett stabilt system för återkommande utvärdering och skärpning av åtgärder. Vi stödjer därför förslaget om regelbunden rapportering med uppföljande beslut under varje mandatperiod, men anser att införandet av en klimatlag är en överflödig åtgärd, som dessutom är främmande för det svenska statskicket.*
- . Det föreslagna klimatpolitiska rådet bör alltid utses av Regeringen efter samråd med Riksdagens partier. Rådet bör bestå av fristående experter men inte förnyas genom att rådet självt utser nya ledamöter.*
- . Klimatmålet bör formuleras som ett mål för reduktion av de svenska utsläppen av växthusgaser, utan internationella åtgärder.*
- . Sverige har stora möjligheter att bidra till reducerade utsläpp i andra länder genom produktion och export av förnybar energi och förnybara produkter, som kan ersätta fossil energi och fossila produkter, och därmed minska utsläppen globalt. En utredning bör tillsättas för att se hur Sverige kan minska de globala utsläppen genom produktionsinsatser och hur dessa utsläppsminskningar kan bokföras.*

. Som ett bidrag till den globala utfasningen av fossila bränslen bör Sverige införa en lag mot utvinning av fossila bränslen, olja, kol, skiffergas och naturgas, på svenskt territorium.

. En utredning bör tillsättas för att analysera hur de svenska torvmarkerna bäst kan utnyttjas och hanteras ur ett långsiktigt klimatperspektiv.

Allmänt

Klimatfrågan är en av vår tids största utmaningar. Genom klimatavtalet i Paris finns nu förhoppningar om att utmaningen kan mötas konstruktivt på global nivå. Vi noterar med tillfredsställelse att det finns en bred politisk samsyn i Sverige kring klimatfrågan, vilket den partipolitiska enigheten i Miljömålsberedningen är ett uttryck för.

Den svenska klimatpolitiken måste i första hand ses i ett internationellt perspektiv. Miljömålsberedningen har ett i huvudsak nationellt perspektiv som behöver kompletteras med en analys av hur Sverige bäst kan agera i ett globalt klimatarbete. Inriktningen bör vara:

. Att verka för införandet av starka styrmedel, främst genom prissättning av koldioxidutsläpp, i våra europeiska grannländer och globalt.

. Att verka för spridning av teknik som inte utnyttjar fossila bränslen och är energieffektiv.

. Att verka för hållbart utnyttjande av resurser inom jordbruk och skogsbruk för att ersätta fossila bränslen och material.

Sverige har i många avseenden unik kompetens och unika erfarenheter och en hög trovärdighet i klimatfrågan. Alla dessa fördelar kan utnyttjas i en offensiv svensk internationell klimatpolitik. En sådan politik skapar också fördelar för svenskt näringsliv.

Mål och medel

Miljömålsberedningen första betänkande (SOU 2016:21) innehåller i första hand en diskussion om målet för klimatpolitiken och det övergripande regelverket. Frågan om medel kommer att hanteras i nästa betänkande. Vi saknar en diskussion och analys av relationen mellan mål och medel, liksom en analys av för- och nackdelar med legala kontra ekonomiska styrmedel.

Den svenska klimatpolitiken har varit framgångsrik, inte främst genom formulerandet av mål, utan genom starka ekonomiska styrmedel. Det är medlen, inte målen, som gjort att vi fått en kraftig reduktion av utsläppen av växthusgaser efter 1990.

De viktigaste styrmedlen har varit starka generella och långsiktiga ekonomiska styrmedel som koldioxidskatt (värme- och transportmarknaden), elcertifikat (elmarknaden) och skattebefrielse (transportmarknaden). Direkta stöd och subventioner, som klimatinvesteringsprogram, miljöbilspremier mm, har haft viss betydelse. Men ibland har direkta stöd också skapat störningar på marknaden.

När Sverige skulle implementera Kyotoprotokollet beslutades, efter förhandling i EU, att de svenska utsläppen kunde öka med 4 procent från 1990 till 2008/2012. Riksdagen beslutade senare att anta ett mål om att sänka utsläppen med 4 procent från 1990 till 2008/2012. I verkligheten blev sänkningen 15 procent (medelvärdet 2008 – 2012 jämfört med 1990). Till 2014 var sänkningen 24 procent. Målet överträffades alltså med mycket god marginal.

Detsamma håller nu på att hända med de svenska EU-målen till 2020. Förnybartmålet på 49 procent (av Riksdagen höjt till 50 procent) nåddes redan 2012 och andelen ligger nu kring 53 procent. Detsamma gäller delmålet för transportsektorn, där målet är 10 procent, medan Sverige förra året nådde 15 procent och med EU:s beräkningsmetod 23,4 procent. Även målen för växthusgasutsläpp och energieffektivisering kommer att överträffas. Utvecklingen har gått snabbt, inte tack vare målen, utan tack vare starka styrmedel, teknikutveckling och insatser i näringslivet och kommunerna. I vissa avseenden har målen tvärtom haft en återhållande effekt, som när regeringen argumenterar för att försämringar av beskattningen av biodrivmedel inte hotar de svenska målen. Att uppfylla målet anses vara politikens syfte, inte att reducera utsläppen så långt detta är möjligt.

Trots att målen gång på gång överträffats har regeringen och riksdagen aldrig fattat beslut om att skriva upp målen under en genomförandeperiod. Det borde vara en lika naturlig åtgärd som att skärpa styrmedlen om man riskerar att inte nå målet. Om ett klimatregelverk genomförs med återkommande rapportering och beslut under varje mandatperiod måste det bli naturligt att både skärpa styrmedlen och att justera målen.

Klimatlag

Svebio anser att den centrala delen av klimatpolitiken är starka, generella och långsiktiga styrmedel, för att marknaden aktörer ska kunna agera och genomföra de investeringar som behövs i förvisning om att politiken och styrmedlen inte förändras. Ett högt mål uttrycket politikernas viljeinriktning, men styrmedlens utformning är mest avgörande för att åtgärder ska genomföras.

Sverige är en marknadsekonomi, inte en planekonomi, och klimatpolitiken måste utformas mot denna bakgrund. Klimatåtgärderna kan inte regleras fram. Besluten fattas av tusentals företag och miljontals konsumenter. Styrmedlen måste så långt som möjligt vara teknikneutrala; ingen kan förutse hur tekniken utvecklas och vilka lösningar som blir billigast. Vid sidan av de prissignaler som styrmedlen ger behövs det informationsinsatser, klimatommärkning mm så att konsumenterna och företagen kan göra väl grundade val.

Några få länder har infört klimatlagar för att styra klimatpolitiken. Dessa lagar och styrsystem beskrivs kortfattat i utredningen, men detta sker helt utan analys av om klimatlagarna varit verkningsfulla och bidragit till att reducera utsläppen.

Storbritannien har visserligen lyckats reducera sina utsläpp sedan 1990 lika mycket som Sverige, men minskningen har främst skett genom övergång från kol till naturgas och strukturomvandling i industrin. Minskningen har inte i första hand skett under de senaste åren efter det att klimatlagen införts. *Storbritannien* är samtidigt ett av de länder som ligger sämst till när det gäller att uppfylla EU-målet om andel förnybar energi i energisystemet 2020.

Danmark bedriver en framgångsrik klimat- och energipolitik med en snabb omställning av energisystemet. Utgångspunkten är sämre än för Sverige, med en hög andel fossila bränslen i utgångsläget. Det som gör Danmarks politik framgångsrik är främst att man regelbundet träffar breda politiska uppgörelser mellan regering och opposition om mål och styrmedel, vilket ger en stabil grund för marknads aktörer.

Nederländerna har, trots att man gjort breda politiska uppgörelser inkluderande miljöorganisationerna, precis som *Storbritannien* stora svårigheter att nå målet om andel förnybar energi, och har svårt att nå uppställda mål för växthusgasreduktion,

vilket är bakgrunden till domstolsutslaget i Haag. En starkt bidragande orsak till det nederländska misslyckandet är att man har en negativ inställning till att utnyttja bioenergi i stor skala.

Vår slutsats är att det är andra faktorer än legala styrmedel som en klimatlag som skapar framgångsrik klimatpolitik, främst starka, långsiktiga styrmedel, en positiv syn på alla typer av förnybar energi, och bred politisk förankring av besluten.

Klimatpolitiken skiljer sig inte från annan politik. Det fulla ansvaret vilar på Riksdagen och Regeringen, och vi anser att det vore mycket olyckligt om vi också i Sverige skulle få ett läge där domstolarna blir en del av beslutprocessen i klimatpolitiken. Vi menar att det strider mot en svensk konstitutionell tradition där all makt utgår från folket, det vill säga där demokratiskt valda församlingar fastlägger politiken och gör avvägningar mellan olika samhällsmål.

Mot bakgrund av detta resonemang anser vi att en klimatlag inte är en nödvändig del av ett klimatpolitiskt ramverk.

Däremot tycker vi att det är klokt att besluta om en fast hantering av klimatfrågan, med återkommande rapportering, utvärdering och justering av styrmedel och andra åtgärder.

Utred hur Sverige kan bidra till global klimatnytta

Miljömålsberedningens betänkande handlar om de utsläpp av klimatgaser som sker i Sverige och hur dessa ska minskas. När internationella åtgärder nämns avses av Sverige finansierade åtgärder i andra länder. I många sammanhang framhålls Sveriges konsumtionsrelaterade utsläpp i tillägg till de inhemska utsläppen. Dessa utsläpp har vi mycket liten rådighet över, om vi inte vill införa handelshinder av typ klimattullar.

Det som sällan framhålls är Sveriges möjlighet att bidra till global klimatnytta genom svensk produktion. Enligt vår uppfattning bör denna möjlighet utredas ytterligare.

Sverige bidrar redan idag i omfattande utsträckning till global klimatnytta genom framställningen av förnybara produkter som trä och papper, som ersätter icke förnybara byggnads- och förpackningsmaterial. Denna klimatnytta kan förstärkas inom ramen för en utvecklade bioekonomi.

Sverige kan också producera förnybar el och biobränslen för export, som kan ersätta fossilt producerad el och fossila bränslen i andra länder. Ett par konkreta exempel är den högeffektiva svenska etanol som idag exporteras till Tyskland och tänkbar framtida produktion av bioflygbränsle från svensk skogsråvara.

Den direkta och indirekta klimatnyttan av sådan produktion kan beräknas och bokföras, vilket borde vara en naturlig del av den löpande klimatrapporteringen.

Torvens roll

En fråga som inte berörs i utredningen är torvmarkernas roll och påverkan på klimatet. Orörda torvmarker är kolsänkor där ny torv ständigt bildas. Dikade torvmarker är däremot kolkällor. Ny forskning visar att utsläppen från sådana dikade marker är betydande. Forskningen visar också att de dikade torvmarkerna kan förvandlas till kolsänkor efter att torven skördats och ny skog eller våtmark etablerats. Frågan om hur de svenska torvmarkerna ska hanteras och hur torv kan användas på ett för klimatet positivt sätt bör utredas i särskild ordning.

Lagstiftning mot utvinning av fossil energi i Sverige

Sverige har idag ingen kommersiell utvinning av fossil energi, kol, olja, skiffergas eller naturgas. Begränsad utvinning av olja har skett på Gotland, och undersökningar har genomförts efter skiffergas i Skåne. Det finns intresse för djupgasutvinning i Dalarna. Utvinning av fossila bränslen är inte förenlig med en ansvarfull klimatpolitik. Den svenska regeringen har uttalat en ambition att Sverige ska ha ett etthundra procent förnybart energisystem. Därmed finns ingen plats för fossila bränslen i det svenska energisystemet och inhemsk produktion av fossila bränslen är därmed också utan betydelse för den svenska försörjningstryggheten. Istället för att införa en klimatlag bör Riksdagen besluta om att införa en lag mot utvinning av fossila bränslen, kol, olja, skiffergas och naturgas, på svenskt territorium. Att föra Sverige till en fossilproduktionsfri zon skulle vara en tydlig klimatpolitisk signal till omvärlden.

Direkta kommentarer till utredningens konkreta förslag:

5 Förslag till långsiktigt mål

Vi stödjer förslaget om ett mål på 85 procents reduktion av växthusgasutsläppen i Sverige till 2045. De underlag som presenteras av Naturvårdsverket visar att denna minskning är möjlig. Vi anser, till skillnad från det underlag som presenteras, att potentialen för produktion och användning av biodrivmedel 2030 är tillräcklig för att fullfölja planerna från utredningen Fossilfrihet på väg. Vi anser att en nivå kring 40 TWh biodrivmedel är möjlig att nå, inte 18 – 21 TWh som anges i Naturvårdsverkets underlag. Dessutom kan man precis som idag både importera och exportera biodrivmedel.

Vi anser att det svenska målet enbart bör gälla åtgärder i Sverige. Systemet med flexibla mekanismer har inte fungerat tillfredsställande. Sverige bör genom en aktiv biståndspolitik medverka till att utveckla förnybar energi, energieffektivisering, återbeskogning, aktivt skogsbruk och utnyttjande av biomasseresurser i utvecklingsländer. Sverige bör ge omfattande stöd till den gröna klimatfonden.

Vår bedömning är att CCS inte är en kostnadseffektiv åtgärd till 2045, men vi ser gärna att man bedriver ett fortsatt forsknings- och utvecklingsarbete kring bio-CCS kopplat till svensk skogsindustri och svenska kraftvärmeverk. CCS bör finansieras inom ramen för EU-ETS, för att värderas på samma sätt som andra klimatåtgärder.

En omfattande satsning bör genomföras för att utveckla teknik för användning av biokol/träkol i järn- och stålindustrin, samt för storskalig produktion av biokol/träkol i bioraffinaderier eller kopplat till biokraftproduktion. Vi är övertygade om att detta är en mer kostnadseffektiv lösning än CCS.

När det gäller utvecklingen av EU-ETS bör Sverige pröva möjligheten att införa ett nationellt golvpris, på samma sätt som man gjort i Storbritannien och nu även diskuterar i Frankrike.

6 Inrättandet av ett klimatpolitiskt råd

Svebio stödjer förslaget om att inrätta ett klimatpolitiskt råd, men anser att rådet ska utses av Regeringen efter samråd med Riksdagens partier. Vi motsätter oss att rådet efter hand självt utser nya ledamöter. Vi anser att detta förfarande strider mot grundläggande demokratiska spelregler. Det är viktigt att rådet har en bred och

tvärvetenskaplig sammansättning. Vi vill särskilt peka på att rådet bör ha skogs- och jordbruksvetenskaplig kompetens med tanke på de centrala uppgifter de areella näringarna och bioenergin har i den svenska energiförsörjningen och klimatpolitiken.

7. Utveckla planerings- och uppföljningssystemet

Svebio stödjer förslaget om att införa ett förstärkt planerings- och uppföljningssystem, i huvudsak enligt den modell som föreslås. Det viktigaste är att man genomför tätare kontrollstationer än som hittills skett, med möjlighet att ompröva och skärpa målen, när dessa överträffas, liksom att vid behov förstärka styrmedlen.

Även om ambitionen är riktig måste man ha i åtanke att Sverige är en marknadsekonomi och inte en planekonomi. Politiken måste i huvudsak arbeta med generella styrmedel, och undvika detaljreglering och riktade subventioner.

8. Införa en nationell klimatlag

Svebio stödjer inte förslaget – se argumentation ovan.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
VD

Kjell Andersson
Näringspolitisk chef