

m.registrator@regeringskansliet.se
petter.hojem@regeringskansliet.se

Vår referens	Diarienummer
Anders Brandén Klang	Utr 2016/23
Er referens	Datum
Petter Hojem	2016-06-02

Yttrande om Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21)

Trafikanalys har anmodats att lämna synpunkter på det rubricerade betänkandet, och vill med anledning av det lämna följande yttrande. Trafikanalys har valt att kommentera betänkandet i sin helhet och inte avgränsa yttrandet till de förslag som kan förväntas ha stor betydelse för transportsystemet.

Allmänna synpunkter

Trafikanalys instämmer i bedömningen att de största utmaningarna för att minska de nationella utsläppen av växthusgaser finns i sektorerna transporter, jordbruk och basindustri. Trafikanalys instämmer även i utredningens bedömning att ett långsiktigt mål och en tydlig bana för minskade utsläpp av växthusgaser är viktiga komponenter i ett klimatpolitiskt ramverk, inte minst för att ge både offentliga och privata aktörer förbättrade möjligheter att bedöma risker, kostnader och nyttor med olika angelägna framtidsprojekt. Att Miljömålsberedningen lämnat betänkandet i enighet är också en styrka i det sammanhanget.

Utredningen tar sin utgångspunkt i ett antal underlag och bedömningar, samt några antagna förutsättningar. Två av dessa är att klimatpolitiken ska skärpas inte bara i Sverige och EU, utan på "alla relevanta marknader", och att EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU-ETS) genomgår en fortlöpande och omfattande taksänkning. Det är två centrala, men i dagsläget mycket osäkra förutsättningar, och utredningen ger ingen indikation om hur den svenska klimatpolitiken ska bedrivas om dessa förutsättningar inte uppfylls. Kort sagt, finns det en Plan B?

Det långsiktiga målet till år 2045

Trafikanalys kan inte bedöma om det långsiktiga målet med netto-nollutsläpp till år 2045 är tillräckligt för att uppfylla Parisavtalets ambitioner om en genomsnittlig temperaturökning som inte överstiger 1,5 grader. En central fråga blir besvarad i nästa delbetänkande, nämligen den tänkta utsläppsminskningens banan. Trafikanalys tolkning av underlagen är att de globala utsläppen behöver minska snabbare än en linjär utveckling mot netto-nollutsläpp år 2045, men om en större del av minskningen kan ske under den första halvan av perioden kan målet vara tillräckligt ambitiöst. Om Sverige och världen i övrigt skjuter huvuddelen av minskningarna till slutet av perioden är det osannolikt att Parisavtalets ambitioner uppnås.

Utredningen anger att de territoriella utsläppen ska minska med 85 procent, och att både utsläpp inom och utom EU:s handelssystem för utsläppsrätter ska inkluderas i detta mål. Trafikanalys finner det lite oklart hur denna målformulering ska tolkas. Även om det totala utsläppstaket inom handelssystemet sänks, är det ju tänkbart att svenska anläggningar skulle köpa utsläppsrätter som motsvarar dagens utsläpp. Är det utredningens mening att utsläppen utanför den handlande sektorn då ska minskas i ännu högre takt, så att de territoriella utsläppen ändå minskar med 85 procent? Och om de territoriella utsläppen inom handelssystemet minskar är det ju heller inte säkert att det innebär en global minskning av utsläppen om inte de svenska anläggningarna behåller sina utsläppsrätter (alltså avstår från att sälja eller nyttja dem). En alternativ strategi skulle kunna vara att den svenska staten köper utsläppsrätter och avstår från att använda dem. Under förutsättning att taket inte förblir för generöst tilltaget, kommer den strategin bättre att uppfylla handelssystemets idé om att utsläppen ska minskas först där det kostar minst.

Utsläppen från internationella transporter föreslås inte ingå i det långsiktiga målet, utan ska hanteras separat. Det finns anledningar till varför utredningen kommit till denna slutsats, men det är samtidigt en knäckfråga för transportsektorn och för klimatpolitiken globalt. De nationella utsläppen av växthusgaser från transportsektorn har minskat jämfört med 1990, men utsläppen från internationell sjö- och luftfart som bunkrat och startat i Sverige har under samma period ökat markant. Andra länder visar en liknande utveckling, som följd av den globaliserade ekonomin. Frågan är starkt kopplad till konsumtionsperspektivet. En betydande del av förklaringen till att Sverige kan uppvisa minskade växthusgasutsläpp är att vi har en pågående omställning från en varuproducerande till en tjänsteproducerande ekonomi. Men det har inte inneburit att vi konsumerar mindre varor, utan att produktionen av de varor vi konsumerar i större utsträckning sker i andra länder, ofta med en mer fossilbaserad energiförsörjning och med ökade internationella transporter som följd. Om dessa två aspekter kontinuerligt lämnas utanför klimatpolitiska ramverk riskerar målsättningarna att bli slag i luften.

För transportsektorn har frågan en dimension till, och det handlar om hur och i vilken utsträckning biodrivmedel bör utvecklas för olika trafik- och transportslag. Om internationella transporter lämnas utanför de internationella åtagandena finns det risk att dessa inte beaktas i analyser om var biodrivmedel gör störst klimatnytta. En önskan att uppfylla minskningsmålen skulle kunna driva fram en utveckling av biodrivmedel för vägtrafik, som ju står för den största delen av transportsektorns nationella utsläpp. Men samtidigt vet vi att det finns känd teknik för att driva vägtransporter med el, vilket även innebär stora energieffektiviseringar. Det är däremot svårare att hitta någon annan lösning än biodrivmedel för att minska utsläppen från internationell sjö- och luftfart. Trafikanalys hyser en förhoppning att det kommande betänkandet med förslag till utsläppsbanor och etappmål beaktar detta.

Inrätta ett klimatpolitiskt råd

Trafikanalys delar bilden att det finns behov av en kontinuerlig oberoende granskning av den förda klimatpolitiken. Ett skäl till att ett sådant organ inte inrättats redan är förmodligen svårigheten att omfatta helheten.

Det klimatpolitiska råd som föreslås inrättas kommer att ha ett omfattande ansvarsområde. Det är svårt att överblicka vilken sammansättning av kompetens som kommer att vara nödvändig för att täcka in alla de utvärderingar och bedömningar som utredningen föreslår att rådet ska ha ett ansvar för. Utredningen drar paralleller till det Finanspolitiska rådet, men det förtjänar att påpekas att skillnaderna nog är större än likheterna. Det Finanspolitiska rådet granskar finanspolitiken, och rådet och dess medarbetare består av ekonomer, huvudsakligen med nationalekonomisk inriktning. De utvärderingar som det klimatpolitiska rådet skulle ansvara för kommer att förutsätta bred kompetens inom samhällsekonomi, miljöekonomi, teknikutveckling, energiförsörjning, jordbruk, industriell produktion, internationella klimatförhandlingar, handel, befolkningsutveckling, samhällsplanering för att bara nämna några av ett okänt antal discipliner. Utredningen föreslår att det Klimatpolitiska rådet ska ha två månader till förfogande för att lämna sin analys av regeringens klimathandlingsplan för mandatperioden. Det förefaller vara en kort tid med hänsyn till det granskningsansvar för klimatpolitiken som rådet föreslås ha, och med tanke på att handlingsplanen ska gälla under fyra år.

Införandet av en klimatlag

Utredningen föreslår att en klimatlag införs, för att reglera delar av det klimatpolitiska ramverket. Den föreslagna författningstexten slår fast att regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som syftar till att förhindra farlig störning i klimatsystemet. Men i de delar som beskriver vad regeringen ska göra är fokus helt och hållet på arbetet för att minska de nationella utsläppen av växthusgaser. Även om det handlar om rådighet och om vad Sverige kan bidra med till den globala utvecklingen, är det lätt att inse att det arbete som beskrivs i paragraferna 3 – 5 inte är tillräckligt för syftet enligt paragraf 2. Det är uppenbart att Sveriges utsläpp kan minska till netto-noll ännu tidigare än 2045, utan att risken för farliga klimatförändringar undanröjs.

Om klimatpolitikens syfte är att förhindra farlig störning av klimatsystemet och lagen ska ange hur arbetet ska bedrivas, borde lagen också reglera inriktningen för hur Sveriges regering ska agera i internationella klimatförhandlingar, inom EU samarbetet, i förhandlingarna om EU-ETS och i ägardirektiv till statliga bolag inom energi-, industri och transportsektorerna. Om lagen bara ska reglera hur arbetet mot minskade utsläpp inom Sverige ska bedrivas, bör portalparagrafen justeras så att det framgår vad som regleras.

Syftesparagrafen fastslår också ett behov av skydda ekosystemen och nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring. Inte heller denna del av det klimatpolitiska arbetet berörs sedan alls i beskrivningen av vad regeringen ska göra, förutom i den meningen att minskade utsläpp kan minska riskerna för skadliga effekter.

I den föreslagna författningstexten framgår det alltså att det klimatpolitiska arbetet ska utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen fastställt. Det står också att regeringen ska sätta de övriga utsläppsmålsminskningsmål som behövs för att nå det långsiktiga målet. I avsnitt 7.2 framgår det dock att utredningen föreslår att regeringen ska lägga förslag på mellanliggande utsläppsmålsminskningsmål/etappmål, men att även dessa ska beslutas av riksdagen. Författningstexten bör förtydligas på denna punkt.

Samlad konsekvensbedömning

Den samlade konsekvensbedömningen är mera att betrakta som ett kvalificerat resonemang kring framtida kostnader och nyttor. Det är komplicerat att försöka nå längre än så, men samtidigt angeläget att kunna uppskatta skillnader mellan olika handlingsalternativ. En särskild svårighet är att bedöma konsekvenser när endast slutmålet till 2045 ännu är angivet, och inte utvecklingsstegen som ska göra att vi följer utsläppsbanan. Det är till exempel troligt att slutsatserna om hur vi bäst nyttjar vår potential att producera hållbar biomassa blir helt olika med kort, medellångt respektive långt perspektiv. Det krävs därmed en dynamisk utvärderingsmodell för att få en korrekt värdering av åtgärder och åtgärdskostnader. Utredningen hänvisar till underlag som påvisat konsumtionsförluster i storleksordningen enstaka procent av BNP, och konstaterar också att den globala BNP-tillväxten under perioden uppskattas till storleksordningen 300 till 900 procent. Det är viktigt att konsekvensbedömningen tar hänsyn till att de största kostnaderna för omställningen kanske inte uppstår i samma sektorer, eller samma geografiska områden som de som förväntas stå för den största tillväxten. System för att omfördela kostnader och nyttor mellan regioner och sektorer kommer att behövas.

När det gäller konsekvenser för transportområdet nämner utredningen särskilt att det finns ett antal åtgärder som skulle kunna minska utsläppen utan att öka kostnaderna, kopplade till hållbara transporter i tätorter. Trafikanalys delar bedömningen att det finns samhällsekonomiska vinster med att minska trafiken med både lätta och tunga fordon i tätorter. För att åtgärderna ska komma till stånd behövs kompletterande styrmedel.

Trafikanalys delar också bedömningen att nya fordon inom vägtrafiken kommer att vara dyrare i inköp, men förmodligen ha lägre rörliga kostnader vid drift som ett resultat av effektivisering och övergång till eldrift. Det kommer att påverka val av färdmedel och andra beteenden i avsevärd grad. De som väljer att ändå investera i ett fordon kommer förmodligen att i mindre utsträckning än i dag vara intresserade av att avstå från en bilresa till förmån för en resa med kollektivtrafik. Samtidigt kommer kanske fler hushåll och företag att avstå från inköp av fordon. De samlade konsekvenserna av detta går inte att bedöma utan kan uppskattas när det finns förslag på vilka styrmedel som kommer att sättas in som ett resultat av klimatpolitiken.

Trafikanalys instämmer i slutsatsen att om det finns åtgärder som bidrar positivt också till andra samhällsmål än klimatpolitikens så är det viktigt att även dessa nyttor vägs in i värderingen vid åtgärdsval. Exempel på sådana åtgärder finns inom transportområdet, där till exempel en övergång till ökad eldrift inom vägtrafiken minskar växthusgasutsläppen, men också bidrar positivt till möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormer och målsättningar för *Frisk luft*. Med den bakgrunden kan också en komplettering av transportpolitiken med inriktning på ökad tillgänglighet utan koppling till mobilitet behövas, vilket förutom minskade växthusgasutsläpp även kan bidra till exempelvis minskade olycksrisker och bättre möjligheter till god matchning på arbetsmarknaden om arbetsmarknadsregionernas geografiska utbredning minskar i betydelse.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Brita Saxton efter föredragande av Anders Brandén Klang. I beredningen av ärendet har ett flertal medarbetare vid myndigheten deltagit i två interna seminarier.

Brita Saxton
Generaldirektör