

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2016-10-20

REMISSYTTRANDE

M2016/01735/KI

Till
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Miljömålsberedningens betänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47)

Svenska Bioenergiföreningen, Svebio, har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade utredning och vill framhålla följande:

Svebios synpunkter i sammanfattning

- . Vi ser positivt på att det finns en bred politisk enighet om ett tydligt och ambitiöst klimatmål för 2045, med etappmål 2030 och 2040 för den icke-handlande sektorn och ett utsläppsmål för inrikes transporter 2030. Vi anser att de föreslagna målen är realistiska och möjliga att uppnå, men anser att transportmålet kan sättas till 80 procents minskning. Bioenergi kan ge ett stort bidrag till måluppfyllelsen.*
- . De största insatserna för att klara målet behöver göras i transportsektorn. Det är angeläget att utan dröjsmål få tydliga och långsiktiga styrmedel på plats både för en snabb omställning från fossila till förnybara drivmedel och för att få igång investeringar i produktion av biodrivmedel i Sverige.*
- . Vid sidan av vägtrafiken behövs insatser för att byta bränsle i arbetsmaskiner, flyg, sjöfart och tåg.*
- . Omställningen av industrin i den handlande sektorn bör påskyndas genom att Sverige inför ett golvpris i ETS på samma sätt som skett i Storbritannien och nu även övervägs i Frankrike.*
- . En ny syn behövs på jordbrukets roll som producent av bioenergi och omvandlare av koldioxid till nyttiga, energirika produkter.*
- . Man bör skilja på förnybara biogena och icke-förnybara fossila flöden, inte bara för koldioxid utan också för metan och andra växthusgaser.*

Förslag till mål i klimatpolitiken

Vi har kommenterat frågan om mål 2045 i vårt remissvar på utredningens första betänkande Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21). Målet är att Sverige ska ha nettonollutsläpp till atmosfären 2045 och därefter uppnå negativa utsläpp, att utsläppen från verksamheter på svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre 2045 än utsläppen år 1990, samt att man får räkna in CCS (avskiljning och lagring av koldioxid). Kompletterande åtgärder får tillgodoräknas enligt internationellt beslutade regler.

Målet är mycket ambitiöst och innebär en tidigareläggning jämfört med det tidigare målet om nettonollutsläpp 2050.

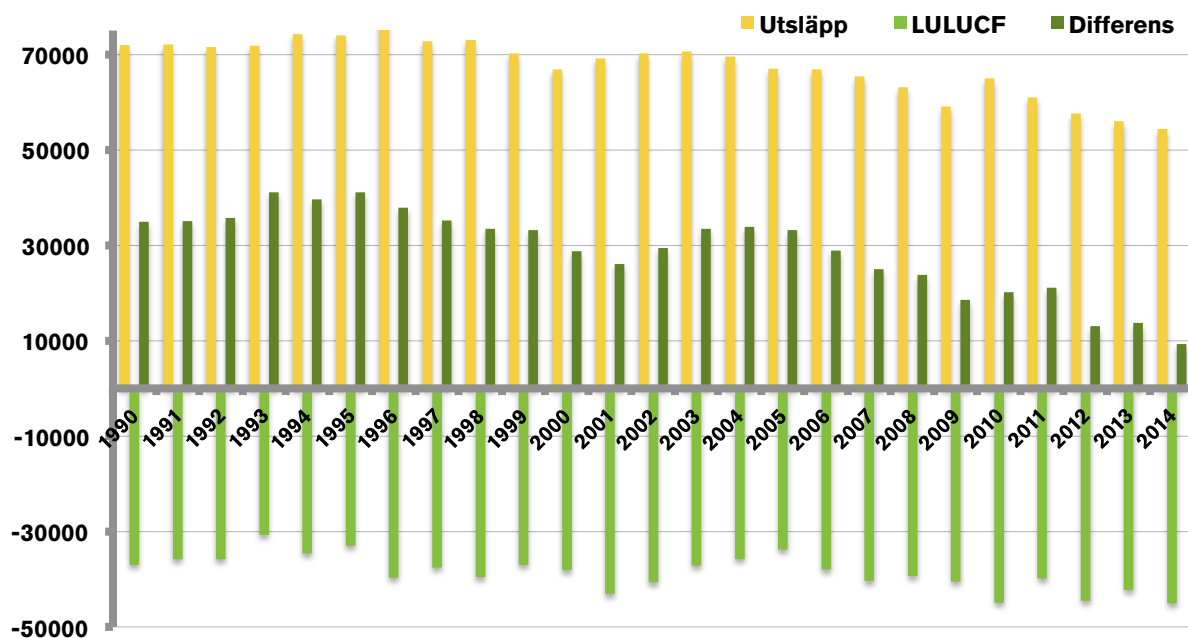
Vi anser, sammanfattningsvis:

. Att det svenska målet enbart ska gälla utsläpp inom Sverige, de utsläpp som vi har full rådighet över.

. Att man inte nu bör förutsätta att man kan tillgodoräkna sig CCS med tanke på den höga kostnaden och den energiförlust som görs med CCS.

. Att det finns betydande svårigheter att klara reduktioner av utsläppen i jordbruket eftersom dessa är direkt kopplade till biogena processer och jordbrukets produktionsförmåga bör utnyttjas fullt ut.

Slutsatsen av detta är att Sverige sannolikt inte kan nå negativa utsläpp efter 2045. Men med tanke på den stora inbindningen av koldioxid i den svenska skogen och åkermarken är detta inte ett problem. Redan inom några år kommer Sverige att ha negativa utsläpp om man räknar tillsammans alla utsläpp och LULUCF. Se diagram nedan:



Sveriges utsläpp och LULUCF (kt CO₂ ekv) enligt Naturvårdsverket/Klimatrapporteringen.

Vi ser positivt på den strategi som föreslås för att uppnå målen och de flesta av de styrmedel som anges. Vi instämmer i bedömningen att fokus bör ligga på att ställa om transportsektorn, som har de stora återstående koldioxidutsläppen. Detta gäller framför allt för perioden fram till 2030. För att nå nettonollutsläpp 2045 föreslås fokus på omställning av basmaterialindustrin, jordbrukssektorn och samhällsplaneringen. Här finns större utmaningar, särskilt för jordbrukssektorn, där utsläpp av metan och lustgas är direkt kopplade till de biologiska processerna, och för samhällsplaneringen, där åtgärder tar lång tid att få genomslag.

Politiken bör inriktas på att ersätta all förbränning av fossila bränslen för att ta bort alla utsläpp av fossil koldioxid. Metan och lustgas som släpps ut som en del av biologiska processer har i jämförelse marginell betydelse och är instabila gaser som med tiden bryts ner, och är en del av ett naturligt kretslopp.

Utredningens förslag till etappmål

Vi stödjer förslagen om att sätta etappmål för 2030 och 2040, men vi anser att dessa mål endast bör gälla för utsläpp i Sverige och inte inkludera internationella kompletterande åtgärder. En indikativ utsläppsbana kan vara ett bra stöd för uppföljning, men vi anser att utvecklingen ska styras med generella styrmedel och inte med detaljreglering. Sverige är en marknadsekonomi och man bör arbeta med marknadsstyrmedel, inte detaljstyrning typ planekonomi.

Utredningen förslag om utsläppsmål för inrikes transporter

Vi delar utredningens bedömning att utvecklingen i transportsektorn blir avgörande för möjligheterna att nå både etappmålen och det långsiktiga målet till 2045. Sverige måste genomföra samma omställning från fossila bränslen till förnybar energi i transportsektorn som redan genomförts i uppvärmningssektorn. Vi är övertygade om att denna omställning är möjlig inom den föreslagna målperioden. För detta krävs inget "trendbrott" som utredningen skriver, utan en fortsättning på den trend vi ser idag. Under första halvåret 2016 var en sjättedel av alla drivmedel i Sverige förnybara biodrivmedel, och andelen var ännu högre inom dieselanvändningen: hela 23,8 procent av all diesel var biodiesel. Sverige har alltså redan kommit en lång bit på väg när det gäller att ersätta fossila drivmedel. Att minska utsläppen från transportsektorn med 70 procent till 2030 är fullt möjligt, men vi kan nå längre. Enligt Vägverkets rapport i juni 2016 är det möjligt att reducera utsläppen med 80 procent till 2030 jämfört med 2010, i ett alternativ med stor satsning på biodrivmedel. Detta alternativ innebär samtidigt att man undviker dyra investeringar i ny infrastruktur genom att befintliga system kan utnyttjas. Det avgörande är att nu få styrmedel på plats som garanterar att denna utveckling kommer till stånd.

Kopplingen till EU ETS - golvpris

Vi delar analysen att ett ambitiöst svenskt mål förutsätter höjda ambitioner inom EU:s utsläppshandelssystem. Det är idag en mycket stor skillnad mellan kostnaden för koldioxidutsläpp inom ETS och i övriga sektorer, vilket framgår tydligt av figur 6.1 i betänkandet, från 40 – 50 kr/ton CO₂ i den handlande sektorn till omkring 1 150 kr/ton CO₂ i de flesta sektorer utanför ETS, en skillnad på 1:20 eller mer. Skillnaden innebär stora risker för suboptimering, felinvesteringar och onödigt hög samhällsekonomisk kostnad för utsläppsminskningen. Skillnaden mellan olika grenar av näringslivet och olika företag blir mycket stor.

Vi anser att man bör överväga att införa ett inhemskt golvpris i ETS, en lösning som redan valts av Storbritannien och som övervägs i Frankrike. Det skulle i praktiken innebära att ETS i Sverige omvandlas till en koldioxidskatt, om än till en början på låg nivå. Golvet kan läggas på samma nivå som man valt i Storbritannien, kring 200 kr/ton CO₂ (20 öre/kg). Skälet till ett sådant golvpris är att alla utsläpp av CO₂ bör ha en kännbar kostnad, vilket skapar ett omvandlingstryck och en grund för teknikutveckling i de berörda branscherna. Golvet kan till en början läggas på en relativt låg nivå för att inte skapa onödigt stora konkurrensnackdelar mot annan europeisk industri. Sverige måste parallellt med denna åtgärd arbeta för att stärka EU-ETS för att få upp utsläppskostnaden till minst samma nivå i hela EU. Den reduktion av utsläppen som golvpriset leder till i Sverige, Storbritannien (om landet kvarstår i EU-ETS efter Brexit) och Frankrike bör leda till en motsvarande reduktion av tilldelningen av utsläppsrätter

inom EU-ETS för att inte leda till prisfall och ökade utsläpp i de länder som inte har golvpris.

Felaktig syn på lantbrukets klimatroll

Växtligheten fungerar som en gigantisk solfångare som med hjälp av solens energi skapar energirika kolväteföreningar som samtidigt binder atmosfärisk koldioxid. Den biomassa som byggs upp används sedan som energikälla för människor, djur och mikroorganismer som föda eller kan användas som bioenergi. Också den biomassa som används som material, exempelvis i form av trä, papper, textilier och baskemikalier, kan i slutet av livscykeln utnyttjas som bioenergi. Utnyttjandet av de biogena kolföreningarna sker alltid med förbränning, alltifrån cellernas förbränning (cellandning) till bilmotorer, villapannor och stora kraftvärmeverk.

Vissa delar av den totalt producerade och av samhället använda biomassan räknas som energi, andra delar gör det inte. Livsmedel och foder, som ger energi till människor och djur, räknas inte som energi. Det skapar oreda och inkonsekvens i klimatpolitiken. Istället för att ses som en energikälla och ett bidrag i växthusgasbalansen ses jordbruket generellt som en "energiförlust" och enbart emissionerna av vissa växthusgaser räknas. Odling av en energigröda räknas som ett tillskott, medan odling av livsmedelsgrödor och djurhållning ses som orsak till utsläpp av växthusgaser, metan, lustgas och koldioxid. Att avveckla svenskt jordbruk och ersätta med importerade livsmedel ger med dagens räknasätt en vinst för växthusgasbalansen.

Att enbart räkna på förlusterna och inte kartlägga vinsterna i odlingen leder till att jordbruket sätts på "klimatsvält". Istället för att använda olika produktionsmedel för att öka produktionen och därmed inbindningen av koldioxid prioriteras reduktion av utsläpp. Beräkningar visar att det lönar sig att öka gödsling upp till relativt höga gödslingsnivåer och få en förbättrad energi- och växthusgasbalans. Ökad inbindning av koldioxid kompenserar mer än väl en viss ökning av utsläpp av andra växthusgaser.

Synen på metan och antropogen påverkan

Metan är en aggressiv växthusgas som förekommer naturligt och bildas i en lång rad olika sammanhang. Metan har kortare livslängd som växthusgas än koldioxid. Enligt vår uppfattning bör man skilja på metan som är en del av det naturliga kolkretsloppet och fossil metan som tas upp ur berggrunden i samband med utvinning av kol, olja och naturgas. Naturgas är sig själv i huvudsak metan, och läckage i samband med utvinning, distribution och användning av fossil gas innebär ett stort nettotillskott av växthusgas jämfört med ett naturligt, förindustriellt tillstånd. Kunskapen om dessa läckage är bristfällig och det finns starkt delade meningar om hur mycket metan som läcker i samband med gasutvinning, inte minst i samband med frackning. Stora metanutsläpp sker också från kolgruvor.

Metan bildas också vid djurhållning, dels genom idisslarnas utsläpp, dels genom utsläpp från gödselbrunnar. De senare kan åtgärdas genom biogasproduktion. Där man medvetet ökar mängden metan och använder som bränsle, och därmed undviker utsläppen. Förutsatt att man har en icke-läckande produktion och användning av biogasen.

Utsläppen från idisslarna kan däremot inte undvikas om vi vill ha boskapsskötsel med djur som kan ta vara på grovfoder från betesmarker och vallgrödor. Denna boskapsskötsel har stora andra miljöfördelar, för biologisk mångfald och för ett i övrigt

miljövänligt jordbruk, och därmed uppfyllande av andra miljömål som biologisk mångfald och levande landskap.

Svebios syn på utredningens förslag till styrmedel och åtgärder

6.2 Koldioxidskatten

Svebio delar utredningens uppfattning att koldioxidskatten även i fortsättningen ska vara basen i styrmedelssystemet. Det är viktigt att klimatstyrningen sker med generella styrmedel, och att man så långt som möjligt undviker att ge direkta subventioner till särskilda tekniska lösningar. Sådana stöd driver upp kostnaden för klimatomställningen. Vi har under senare år fått en flora av sådana riktade stöd till teknik som är mer kostsam än den teknik som skulle användas vid styrning med generella styrmedlen. Sådana stöd bör avvecklas eller begränsas kraftigt i tid.

Vi instämmer också i att regeringen bör följa upp hur miljöstyrningen i transportsektorn kan ske i en framtid med allt effektivare fordon. Framför allt måste man utveckla modeller som innebär att alla fordon bidrar till gemensamma kostnader för vägnät (investeringar och underhåll), olyckskostnader mm. Man måste relativt snart utforma regelverk för en riktig beskattning av elfordon.

6.2.2 – 3 EU-politiken

Vi delar utredningens uppfattning att Sverige inom EU måste driva frågor som ett reviderat energiskattedirektiv, med möjlighet till koldioxidbeskattning, och ett skärpt utsläppshandelssystem. Det är angeläget att den svenska regeringen skärper profilen i dessa frågor, för att göra det möjligt för Sverige att bedriva en ambitiös klimatpolitik och för EU att fullt ut bidra till genomförandet av Paris-avtalet.

6.3 Närings- och innovationspolitik

Det bästa stödet regering och riksdag kan ge innovationer i klimatpolitiken är att skapa en växande marknad genom starka generella styrmedel. Inom biståndspolitiken bör Sida lägga större fokus på energiförsörjning med förnybar energi, inte minst bioenergiteknik, där Sverige har stor kompetens.

6.4 – 6.5 Bioekonomi och cirkulär ekonomi

Det svenska näringslivet är redan idag i stor utsträckning en del av en bioekonomi. Det gäller inte minst skogsindustrin, men också kraftvärmeverken, energiindustrin i övrigt och livsmedelsindustrin. Anläggningar som Domsjö fabriker, Värö bruk, Iggesunds bruk, Agroetanol, Sunpine, kraftvärmeverken i Falun, Uddevalla och Skellefteå, är exempel på anläggningar som helt eller delvis kan betecknas som bioraffinaderier. Staten kan understödja utvecklingen av bioekonomin genom stöd till forskning, utveckling och demonstration och genom att skapa marknader för de nya produkterna. Vi stödjer förslaget om offensiv strategi för bioekonomin för att främja att nya hållbara material och bränslen utvecklas för att ersätta fossila motsvarigheter. Material och energiprodukter kan produceras i synergi för bästa totalekonomi. Marknad och ekonomi får avgöra vilka lösningar som väljs.

Begreppen bioekonomi och cirkulär ekonomi är i viss mån modeord. Sverige har allt sedan 1990-talet aktivt utvecklat den cirkulära ekonomin, genom producentansvar, deponeringsförbud och andra åtgärder. Ytterligare steg kan tas, men man måste också vara medveten om begränsningar som finns, exempelvis risken för kontaminering av återvunna material. Ofta är det bättre att genom energiutvinning ta vara på restprodukternas energiinnehåll.

6.6 Det lokala och regionala klimatarbetet

Kommunerna och landstingen kan ofta gå före genom upphandling och strategiska investeringar i infrastruktur, trafik- och bostadsplanering, utbyggnad av fjärrvärme mm. Men i huvudsak bör utvecklingen ske genom användning av generella styrmedel som har likartad verkan i hela landet. Det finns annars en risk att man genomför olönsamma åtgärder som inte är långsiktigt hållbara och som ger löpande höga kostnader. Det är viktigt att byggreglerna utformas så att alla typer av klimatvänlig förnybar värmeförsörjning har goda villkor, och så att fjärrvärme och biobränslen inte missgynnas jämfört med elbaserad uppvärmning.

7.2 Transporteffektivt samhälle

Med alltmer energieffektiva bilar som drivs med förnybar energi (biodrivmedel och förnybar el) minskar skälen för att ur klimat- och miljösynpunkt reducera biltrafiken. Det kan finnas andra skäl, exempelvis trängsel i städerna och höga kostnader för att bygga ut vägnätet. För stora delar av landets befolkning finns inga fungerande alternativ till att använda bilen.

Vi kan inte bedöma om målet att 25 procent av antalet personkilometer ska vara kollektivtrafik, cykel eller gång 2025 är rimligt. Vi anser att målet istället bör formuleras som ett utsläppsmål: att reducera utsläppet av klimatpåverkande gaser och att minska halterna av miljöskadliga ämnen som partiklar och kväveoxider från trafiken. Politikens inriktning bör vara att minska den negativa miljöpåverkan, inte styra invånarnas val av fortskaffningsmedel eller livsstil.

När det gäller klimathänsyn i infrastrukturplaneringen anser vi att fokus nu bör ligga på att förbättra underhållet av befintliga järnvägar och vägar och genomföra kompletteringar av det befintliga nätet. Det bästa sättet att åstadkomma överflyttning av trafik till järnväg och annan kollektivtrafik är att se till att kollektivtrafiken fungerar väl, att tågen kommer i tid, att turtätheten är hög och att komforten är god.

7.3 Energieffektiva fordon

Transportsektorns miljö- och klimatpåverkan bör i första hand begränsas genom generella styrmedel som ökar kostnaden för utsläpp. Effektivitetskraven på nya fordon bör successivt skärpas, men det är viktigt att arbeta efter principen om teknikneutralitet. Vi motsätter oss därför styrmedel och system som innebär att man förbjuder vissa tekniker eller fastställer att alla fordon från ett visst årtal ska drivas med en viss teknik. Den typen av beslut grundas ofta på en förhärskande uppfattning vid en viss tidpunkt eller på lobbying från vissa industrier eller branscher. Marknaden måste utvecklas fritt utifrån de styrmedel som belastar klimatpåverkan.

Vi har tidigare i ett remissyttrande lämnat synpunkter på bonus-malusutredningens förslag.

7.4 Förnybara drivmedel

En snabb övergång från fossila drivmedel till förnybara biodrivmedel är nödvändig för att nå målet om att reducera utsläppen av koldioxid med 80 procent till 2030, så som vi föreslår. Utredningen uttalar sig för lågsiktiga stabila spelregler för biodrivmedel för att stimulera inhemsk produktion och marknadsutveckling, och anger att ett kvotsystem med en reduktionskvot är ett lämpligt styrmedel. Men utredningen lämnar över frågan om hur ett sådant system kan utformas till fortsatt utredning. Det innebär att introduktionen av ett nytt styrmedel ytterligare skjuts på framtiden. Svebios nätverk BioDriv, som engagerar ett 60-tal aktörer verksamma inom biodrivmedel, har utarbetat ett förslag om hur en reduktionskvot kan utformas. Vi bilägger detta förslag till remissyttrandet.

Vi är starkt kritiska till hur frågan om styrmedel för biodrivmedel har hanterats, både av EU och av den svenska regeringen. Det finns betydande resurser och råvarupotentialer som kan utnyttjas för att producera biodrivmedel i Sverige, både från råvara från skogsbruket och skogsindustrin, och från outnyttjade mark- och produktionsresurser i jordbruket. De potentialer som angavs i FFF-utredningen och som nämns i föreliggande betänkande gäller bara på mycket kort sikt. Den långsiktiga potentialen, på 20 – 30 års sikt, är mycket större, och Sverige har goda förutsättningar för att bli ett exportland för biodrivmedel.

7.5 Arbetsmaskiner

Arbetsmaskiner har samma möjlighet att byta bränsle som tunga fordon. Den diesel som används kan relativt enkelt bytas ut mot biodiesel. För jordbrukets del kan ett avskaffande av skattereduktionen på diesel kombineras med åtgärder som innebär att jordbruket kan producera råvara för produktion av biodiesel. Regeringen bör ge jordbrukets myndigheter och Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) i uppdrag att utveckla teknik för ett fossilfritt lantbruk.

Målet för reduktion av utsläppen från arbetsmaskiner bör vara lika ambitiöst som målet för minskning av utsläppen i transportsektorn, dvs 80 procent till 2030.

Vi instämmer i förslaget att fasa ut skattenedsättningen för arbetsmaskiner inom areella näringar och gruvnäringen. Jordbruket bör kompenseras med någon annan skatte- eller kostnadsreduktion för att undvika försämrade konkurrensförmåga gentemot jordbruket i andra EU-länder.

Inhemskt flyg och sjöfart samt fossilt bränsle till tåg

Utredningen tar inte upp åtgärder för inhemskt flyg och sjöfart, och inte heller användningen av diesel till tåg. På alla tre områden sker drivmedelsförsörjningen idag i huvudsak med fossilt bränsle, och det är möjligt att byta till biobaserade bränslen.

För inrikesflyget bör man införa en volymkvot för andel förnybart biojetbränsle, som kan driva inblandning av biokomponenter i befintlig bränslevolym. Det är ett bättre alternativ för minskad klimatpåverkan än den flygskatt som nu utreds.

För inrikes sjöfart och tåg som drivs med diesel är problematiken annorlunda eftersom det sannolikt handlar om att helt byta bränsle i båtar och lok, från ett fossilt bränsle till ett rent biobränsle. För tåg som drivs med biobränsle kan man införa reducerade banavgifter för drift med koldioxidneutralt bränsle.

8.1 Industrisektorn

Som framgår av tabell 8.1 har utsläppen från industrin minskat med 19 procent mellan 1990 och 2014. Utsläppen har minskat kraftigt i vissa branscher. Exempelvis har det skett en omfattande omställning från fossila bränslen till biobränslen i skogsindustrin; användningen av fossila bränslen har minskat med mer än 70 procent under de senaste tio åren. Utvecklingen har skett trots att dessa företag har mycket billiga utsläppsrätter, men har stimulerats genom möjligheten att få elcertifikat för sin mottrycksproduktion av biokraft.

Det sker nu även en omfattande konvertering i industrin utanför ETS genom att nedsättningen av koldioxidskatten nu avvecklas, och de berörda företagen får betala full koldioxidskatt. Åtgärden kommer att leda till att en stor del av fossilbränsleanvändningen försvinner och ersätts med biobränslen i de berörda företagen och branscherna. Asfaltverk, bryggerier och mejerier är exempel på verksamheter som idag byter bränsle.

För de flesta företag med utsläppsrätter är utvecklingen mindre positiv, som ett resultat av de låga priserna på utsläppsrätter. Vi instämmer i förslaget om att satsa på att utveckla ny teknik för järn- och stålindustrin med låga utsläpp av koldioxid. Vid sidan av vätgasteknik bör man också studera teknik med biogent kol/träkol.

Cementindustrin har redan idag ambitiösa mål och arbetar utifrån en vision om nollutsläpp.

När det gäller CCS är det naturligt att börja med att studera företag med stora utsläpp av biogen koldioxid, helst där det finns koncentrerade flöden. Etanolfabriker och biogasanläggningar är exempel på sådana företag.

8.2 El- och värmeproduktion

Figur 8.2 illustrerar tre problem i sektorn:

. Investeringarna i naturgaseldade kraftvärmeverk i Malmö och Göteborg, samt i kolkraftvärmeverket i Värtan har haft till följd stora onödiga utsläpp i sektorn. Vi vet idag att det hade varit möjligt att försörja storstäderna med biobaserad kraftvärme, och idag måste en sådan omställning prioriteras för att så snart som möjligt få bort dessa stora punktutsläpp. I Stockholm har den utvecklingen inletts genom investeringen i det nya biokraftvärmeverket i Värtan.

. Topparna i utsläpp under kalla år som 1996 och 2010 illustrerar att man använder fossila bränslen, främst eldningsolja, i topplastpannor. I den mån fossiloljeeldade topplastpannor finns kvar bör man byta bränsle till pellets eller bioolja. Koldioxidbeskattning kan vara ett sätt att påskynda denna utveckling.

. Fossilt innehåll i avfallsbränslen är svårare att åtgärda. Genom övergång till biobaserad plast kommer de fossila koldioxidutsläppen med tiden att minska. Energiåtervinning är ett bra sätt att hantera avfallet, och det finns ingen anledning att undvika avfallsförbränning av klimatskäl även om den innehåller plast. Ökad återvinning av plast kan reducera volymerna.

Med en riktig styrning kan utsläppen från sektorn minskas till att enbart komma från återstående volymer fossilbaserat avfall.

8.3 Bostäder, lokaler och byggande

All återstående användning av fossila bränslen för uppvärmning av bostäder, lokaler, jordbruk och skogsbruk kan avvecklas med befintlig teknik, och utvecklingen kommer sannolikt att ske med befintliga styrmedel.

Det är viktigt att slå vakt om den svenska fjärrvärmen, som ger ett effektivt utnyttjande av förnybara och återvunna energiresurser. Byggreglerna måste utformas så att fjärrvärmen inte missgynnas. Vi instämmer i utredningens bedömning att systemgränsen för byggnaders energiprestanda bör fokusera på använd energi istället för levererad (inköpt) energi.

Elbaserad uppvärmning innebär en risk att vi på marginalen ökar växthusgasutsläppen i våra grannländer så länge dessa använder fossila bränslen för elproduktion. Mycket elvärme skapar också effektbalansproblem.

När all fjärrvärme är baserad på förnybara och klimatneutrala bränslen finns det inga klimatskäl för energieffektivisering. Energieffektiviseringen i bostads- och lokalbeståndet bör då ske i enlighet med kostnadseffektivitet.

I bygg- och anläggningssektorn sker idag en omställning genom att asfaltverken ersätter fossilt bränsle med biobränsle. Arbetsmaskinerna i sektorn kan och lätt konverteras från fossila drivmedel.

Vi stödjer utredningen förslag om översyn av plan- och bygglagens bestämmelser om särkrav på byggnaders tekniska egenskaper. Det borde vara möjligt för kommunerna att föreskriva visst byggnadsmaterial, exempelvis trä. Möjligheten att utnyttja mer trä i byggnader och konstruktioner är en central del av en utvecklad bioekonomi, men också en fördel för klimatet. Frågan har också stor betydelse för utveckling av den svenska skogs- och träindustrin. Om man inrättar ett nationellt kunskapscentrum för energieffektivt byggande enligt utredningens förslag bör en viktig uppgift för ett sådant centrum vara frågan om ökat byggande i trä.

8.4 Jordbruket

Jordbruket bör i klimatsammanhang i första hand ses som en positiv faktor, som kan binda koldioxid och leverera biobränslen och bioråvaror som kan ersätta fossila bränslen och råvaror. En ökad insats av produktionsmedel kan ge utväxling i ännu större biomasseproduktion och klimatnytta. För att kunna tillvarata potentialen krävs det att EU omprövar det så kallade ILUC-beslutet, som begränsar möjligheterna att utnyttja jordbruket för effektiv produktion av biodrivmedel.

Jordbrukets insatsvaror kan göras fossilfria. Jordbrukets traktorer, tröskor, spannmålstorkar och transportmedel kan alla drivas med biobränslen. Kvävegödsel kan produceras med förnybar energi. Visionen bör vara ett fossilfritt lantbruk.

Utsläpp av metan och lustgas, liksom koldioxid från organogena jordar, är svårare att åtgärda. Det finns möjlighet att något reducera utsläppen, men utsläpp kommer att kvarstå om man vill fortsätta med jordbruk, och dessa utsläpp bör ses som en del av det naturliga kretsloppet. Ensidiga åtgärder i Sverige kan innebära ökade utsläpp i andra länder. Det finns också starka kopplingar till andra miljömål, som Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv.

Utredningens egna formuleringar illustrerar målkonflikterna. Man föreslår å ena sidan mindre konsumtion av kött, å andra sidan ökad betesdrift och vallodling!

Enligt vår uppfattning bör man undvika att ge kostråd av klimatskäl. De utsläpp som sker från boskapsskötsel är i ett globalt perspektiv försumbara jämfört med utsläppen från förbränning av fossila bränslen. Boskapen tar ofta vara på näring från marker som

inte kan användas för åkerbruk och utnyttjar grovfoder som inte kan ätas direkt av människan.

8.5 Skogen i klimatpolitiken

Vi ställer oss bakom utredningens bedömningar. Biobränslen och material från skogsbruket har stor betydelse för klimatomställningen, för ersättning av fossila bränslen och fossila material, eller material som producerats med stor insats av fossila bränslen. Det finns stora potentialer att öka produktionen av biobränslen från den svenska skogen. Det är ett bra övergripande mål att biobaserade produkter och bränslen ska användas där de gör störst klimatnytta. Men det går inte att styra detta med planekonomi, utan allokeringen av bioråvaran kommer att ske efter betalningsförmåga i de olika delarna av ekonomin, där generella styrmedel, exempelvis koldioxidbeskattning, kommer att ha stor inverkan. Vi motsätter oss all typ av samhällelig reglering av råvaruflöden, exempelvis genom kaskad-reglering. Den svenska regeringen måste motarbeta sådan reglering från EU-nivå.

Den svenska skogen tar netto upp koldioxid i en omfattning som inom en nära framtid kommer att motsvara alla utsläpp av klimatgaser i andra sektorer. Det är bra, men det finns inget självändamål i ett stort nettoupptag. Den avgörande nyttan är istället skogens förmåga att binda koldioxid genom tillväxt, och möjligheten att använda skogens produktion för substitution. Det kan i vissa skeden vara fördelaktigt att öka avverkningen för att på sikt få en bättre tillväxt. Balansen enskilda år eller under kortare perioder är av underordnad betydelse.

9 Kompletterande åtgärder

Frågan om kompletterande åtgärder för att nå netto-noll eller netto-negativa utsläpp får inte leda till kontraproduktiva eller orimligt dyra åtgärder. Ambitionen att öka inbindningen av biogent kol i skog och mark får inte leda till att vi avstår från att fullt ut använda produktionsförmågan i skogsbruket och jordbruket. Substitution av fossila bränslen och material, i Sverige och utomlands, och export av biogena klimatsmarta produkter och material, bör prioriteras framför osäkra kolsänkor.

BECCS-teknik kan på sikt ge så kallade negativa utsläpp. Sverige har stora flöden av biogen koldioxid vid massabruk och kraftvärmeverk och fortsatt forskning och utveckling kan visa om det är möjligt att tillämpa BECCS vid dessa anläggningar till rimlig kostnad. Hittillsvarande kostnadskalkyler visar att många andra klimatåtgärder, inklusive stöd till beskogning i länder som haft stor avskogning, är avsevärt billigare per kg CO₂, och därför att föredra av kostnadsskäl. Olika typer av åtgärder bör värderas inom samma styrmedelssystem, och CCS-projekt i EU bör finansieras inom ramen för utsläppshandeln.

Sverige bör öka de internationella klimatpolitiska insatserna genom bistånd och stöd till förnybar teknik, inte minst bioenergiteknik, där vi är ledande. Resultaten av internationella åtaganden bör inte räknas med i den svenska utsläppsbalansen.

10. Utsläpp kopplade till import och export

Höga utsläpp kopplade till konsumtion av importerade produkter beror på att många av de länder som exporterar till Sverige har stor användning av fossila bränslen. Det bästa sättet att reducera de konsumtionsrelaterade utsläpp är därför att Sverige bedriver en

aktiv global klimatpolitik med introduktion av prissättning av koldioxidutsläpp och avveckling av användningen av fossila bränslen. Enskilda importörer och konsumenter kan ställa krav på att leverantörerna har produktion med låga utsläpp. Statistiken över import- och exportrelaterade utsläpp är missvisande genom att man inte beräknar den globala klimatnyttan av den svenska exporten. Svenska skogsprodukter som trä, papper och kartong har mycket lågt klimatavtryck i produktionsledet. Länder som importerar de svenska produkterna får därmed låga utsläpp från dessa produkter och genom att de ersätter andra produkter med stort klimatavtryck. På samma sätt får den svenska konsumtionen av importerade livsmedel ett högt klimatavtryck, medan exporten av livsmedel med lågt klimatavtryck inte tillgodoses.

11. Utrikes flyg och sjöfart

Vi noterar att man inom ICAO nått en överenskommelse om att begränsa utsläppen från det internationella flyget. Programmets åtgärder är otillräckliga, men det är ändå en bra början på ett globalt samarbete för att begränsa flygets klimatpåverkan. Biobränslen är det enda alternativ som finns tillgängligt för att minska flygets koldioxidutsläpp. Här öppnas en möjlighet för svensk produktion av biojetbränsle. Sverige bör verka för att inom EU införa ett kvotsystem för successivt ökad andel förnybart flygbränsle. Ett kvotsystem kan också övervägas för inomeuropeisk sjöfart.

Strategi för en samlad luftvårdspolitik

15.2 Förslag till etappmål för luftföroreningar

Det är viktigt att begränsa utsläppen från vägtrafik i tätort. Som framgår av utredningens analys kommer dessa utsläpp i huvudsak dels från slitage av dubbdäck, dels från utsläpp från dieselfordon. Mot den bakgrunden är det inkonsekvent att målet för begränsade utsläpp från vägtrafik i tätort formuleras som ett mål att öka andelen persontransporter med kollektivtrafik, gång och cykel (15.2.1). Målet måste istället formuleras som en önskad reduktion av utsläppen från dieselfordon och minskning av partikelutsläppen från däck.

När det gäller utsläppen från dieselfordon är det viktigt att de svenska myndigheterna sätter ökat tryck på fordonstillverkarna och följer upp det fusk som förekommit i testning av bilar och motorer. Genom att snåla dieselbilar definierats som miljöbilar har den svenska staten subventionerat tiotusentals bilar som i verklig drift inte klarat klimat- och miljökraven. Sverige och övriga EU måste, precis som USA, begära ekonomisk gottgörelse av de berörda fuskande biltillverkarna.

Vi stödjer ambitionen att minska utsläppen av bens(a)pyren, partiklar och sot från småskalig vedeldning. Som framgår av tabell 16.3 är utsläppen från moderna, effektiva pannor mycket lägre än från äldre pannor. Också på detta område har vi sett en snabb teknisk utveckling som gett miljövänlig utrustning. För vissa ämnen kan en äldre panna släppa ut tusen gånger mer än en ny panna. Pannor som byggs enligt nya Ecodesignregler kommer att ha mycket låga utsläpp. Målet (15.2.2) bör formuleras tydligare och i kvantitativa termer.

När det gäller intransport av luftföroreningar anser vi att det är meningslöst att formulera svenska mål, eftersom vi saknar rådighet. Däremot behöver de internationella

insatserna och samarbetet intensifieras, särskilt mot bakgrund av att så stor andel av de svenska luftföroreningarna beror på gränsöverskridande utsläpp. Sverige ska självklart uppfylla de direktiv och konventioner som Sverige åtagit sig att följa internationellt och i EU.

16 Styrmedel för luftvårdspolitiken

16.2.1 Begränsade utsläpp från vägtrafik i tätort

Åtgärderna bör i första hand inrikta sig på att ställa krav på biltillverkarna för att få ner utsläppen, och att införa testcykler och kontroller som garanterar att kraven följs i praktisk drift. Moderna bilar med förbränningsmotorer kan tillverkas med mycket låga utsläpp, som gör det möjligt att använda dem också i stadstrafik. Även med en betydande elektrifiering kommer det under många årtionden framåt att finnas ett mycket stort antal fordon som drivs med förbränningsmotorer, både som personbilar och som olika typer av transportfordon. Med en riktig total miljövärdering av fordon och bränslen well-to-wheels har också elfordon miljö- och klimatpåverkan.

16.2.2 Begränsa utsläppen från småskalig vedeldning

Enligt vår uppfattning är kunskapen om utsläppen från småskalig vedeldning och beståndet av eldningsanläggningar bristfällig och vi instämmer i bedömningen att det behövs klarläggande studier av sambanden. Eftersom en stor del av utsläppen sker från ett mindre antal äldre och dåligt fungerande anläggningar, samt genom felaktig eldningsteknik och dåligt bränsle, bör man i första hand utforma åtgärder och strategier som inriktas på dessa problem. Modern vedeldning kan ske med mycket låga utsläpp. Att tidigarelägga implementeringen av ecodesignkraven har jämförelsevis lite betydelse, särskilt som skillnaden i utsläppen är relativt liten mellan pannor med ecodesignkrav och de pannor som idag finns på marknaden. Det finns ett betydande värde i att kraven tillämpas likartat i hela EU.

Vi stödjer förslaget om att återinföra ett nationellt sotningsregister som också kan användas för miljöutvärdering. Det kan ske genom att MSB:s register för uppföljning av lagen om skydd mot olyckor (LSO) kompletteras med uppgifter om pannornas tillverkningsår och effekt.

16.2.4 Uppfylla takdirektivets utsläppsåtaganden

Vi instämmer i bedömningen att den omställning av energisystemet som följer av utredningens ambitiösa klimatmål också kommer att underlätta för Sverige att nå åtagandena i takdirektivet.

Vi instämmer i förslaget att kartlägga utsläpp från fordon och maskiner som är dåligt kartlagda, som skotrar, gräsklippare, småbåtsmotorer, etc. Vi vill framhålla att det nu också finns biobaserad akrylatbensin med mycket låg klimat- och miljöpåverkan på marknaden.

Gustav Melin
VD

Kjell Andersson
Näringspolitisk chef