



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

2016-06-10

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
cc: petter.hojem@regeringskansliet.se

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

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens (KSLA) uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet. I akademiens uppdrag ingår bland annat att avge yttranden beträffande utredningsförslag m.m.

KSLA har nu beretts tillfälle att lämna synpunkter på Miljömålsberedningens delbetänkande med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk inklusive långsiktigt klimatmål, Dnr M2016/00703/KI.

Sammanfattning

Inledningsvis vill KSLA framhålla att det är positivt och viktigt att det nu finns ett förslag på klimatpolitiskt ramverk som har så stor politisk enighet bakom sig.

KSLA anser vidare att:

- Sverige bör ta tillvara sina goda förutsättningar och satsa på en tidigare omställning, vilket också ligger i linje med ambitionen att vara ett föregångsland.
- Sänkta utsläpp från jordbruk är förvisso en angelägen utmaning, men kräver välgjord analys för att inte ge en missvisande bild av vad som kan uppnås utan att motverka Kyotoprotokollets intentioner om bibehållen livsmedelsproduktion.
- För att fånga t.ex. livsmedelsproduktionens och -konsumtionens faktiska åtgärdspotential krävs, utöver en bra redovisning för den rapporterade sektorn, också redovisning av konsumtion och flytt av miljöpåverkan till andra länder.
- Det är olämpligt att påverkan från skogs- och jordbruk jämförs med utsläpp av fossilt kol från trafik, basindustri, m.m.
- Det är viktigt att en svensk klimatlag utformas så att Sveriges mål regelbundet kan förändras beroende på ökad kunskap och/eller händelser i omvärlden.
- Jord- och skogsbruk bör lyftas fram bland de strategiskt viktiga områden där satsningar på forskning och innovation är särskilt betydelsefulla. Betydande forskningsinsatser krävs för att ge förutsättning för ett mer produktivt, skonsamt, lönsamt och klimatvänligt bruk av våra naturresurser.

KUNGL SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Allmänt

Det långsiktiga mål som föreslås innebär netto-noll utsläpp till 2045, med 85 % utsläppsminskningar jämfört med 1990. Det är bra med en tidigareläggning av målet jämfört med tidigare, men det är inte tillräckligt om Sverige ska bidra med sin andel för att nå Parisavtalets målsättning att begränsa den globala temperaturökningen till ca 1,5 grader, vilket innebär att hela världen behöver nå nollutsläpp till 2050. Ur detta perspektiv finns begränsade förutsättningar att tillgodoräkna sig bidrag till utsläppsminskningar i andra länder, vilket nu ligger i förslaget. Sverige bör ta tillvara sina goda förutsättningar och satsa på en tidigare omställning vilket också ligger i linje med ambitionen att vara ett föregångsland. Där ingår att konkretisera målet om att bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer, exempelvis genom att se till att omställning mot en hållbar bioekonomi tar fart.

Livsmedelsproduktion

I Kyotoprotokollet och i det svenska miljömålet "Begränsad klimatpåverkan" står att målet ska nås på ett sådant sätt och i en sådan takt att "den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och att andra mål för hållbar utveckling inte äventyras". Jordbruk är en betydande klimatpåverkare, men är samtidigt avgörande för vår livsmedelsförsörjning.

KSLA anser att det är olämpligt att påverkan från jordbruk sammanförs med fossildriven trafik och basindustri i sammanfattningen. Denna hopslagning är lätt att misstolka och styrks heller inte av den underliggande rapporten, om den läses noggrant. Det är viktigt att inse vilka utsläpp Sverige som land rapporterar för sektorn jordbruk, vilken åtgärdbarhet det finns för sektorn (utredningen påpekar själv att det saknas lösningar globalt för hur utsläppen ska minska till låga nivåer), samt vilken påverkan som sker via konsumtionsval, och då även av importerade produkter.

När det gäller livsmedel så är det känt att a) av Sveriges livsmedelskonsumtion importeras ca hälften, vilket motsvarar 70 % av dess klimatpåverkan och att b) svensk jordbruksproduktion har internationellt låga utsläppssiffror per kilo producerade livsmedel. Kring detta är det bra att utredningen tar upp två saker: Dels att det är svårt att ytterligare minska utsläpp om man redan har låga utsläpp - annat än genom att upphöra med själva produktionen. Och, dessutom, att det kan bli mycket missvisande om förbättringar räknas i procent på en låg siffra.

De minskningar för sektorn jordbruk som kan förväntas, kan bara vara inom ramen för hur det svenska jordbruket närmar sig BAT (Best Available Technology), alltså den återstående, men i Sverige låga, åtgärdspotentialen och då, självklart, per producerad vara.

Vår slutsats av detta resonemang är att sänkta utsläpp från jordbruk förvisso är en angelägen utmaning, men kräver välgjord analys för att inte ge en missvisande bild av vad som kan uppnås utan att motverka Kyotoprotokollets intentioner med bibehållen livsmedelsproduktion.

Skogsproduktion

Beredningen anser att det bör vara möjligt att räkna ett ökat upptag av koldioxid i skog upp till den nivå som medges i internationella regler som en sådan åtgärd.

KUNGL SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Skogsbruk (forest management) är totalt sett en kraftfull sänka för koldioxid i Sverige. Under senare år har nettoupptaget varit ca 40 miljoner ton CO₂ per år. Så var också fallet 1990 som anges som basår för jämförelser. Under det senaste seklet har Sverige byggt upp en skogsresurs, med ett ständigt ökande virkesförråd. Detta kan dock inte fortsätta på längre sikt.

KSLA vill därför påpeka att det finns en betydande problematik i det beräknings sätt som Kyoto-protokollet anger. Bland annat finns en betydande risk för ”Trade-off” när skogens råvaror ska användas i en bioekonomi. Ökad användning ger mindre utrymme att öka nyttjandet av skogen som sänka. Analyser gjorda av SLU och Skogsstyrelsen (SKA15) visar att oberoende av studerat scenario kommer sänkan att minska i framtiden. Trots detta kommer den att vara betydande och bidra till Sveriges möjlighet till negativa utsläpp. Liksom för jordbruk anser KSLA att det är olämpligt att påverkan från skogsbruk jämförs med utsläpp av fossilt kol från trafik, basindustri, m.m. Rimligen bör den bästa strategin vara att låta fossilt kol ligga kvar i marken och istället nyttja det ”gröna” kolet från skogen som råvara.

Klimatlag och klimatpolitiskt råd

En klimatlag bidrar till kontinuitet och stabilitet i klimatarbetet. Beredningen föreslår att det långsiktiga målet beslutas av riksdagen men inte lagstadgas. Det är viktigt att en svensk klimatlag utformas så att inte bara åtgärder för att nå befintliga mål utvärderas och vid behov stärks, utan så att också Sveriges mål i enlighet med Paris-avtalet på vetenskapliga grunder regelbundet kan förändras beroende på ökad kunskap och/eller händelser i omvärlden. En förutsättning för att Parisavtalets mål ska uppnås är också att andra länder håller sina löften och uppfyller sina mål. En svensk klimatlag kan – om den utformas på ett väl genomtänkt sätt – inspirera andra att följa efter.

Beredningen föreslår ett klimatpolitiskt råd för att granska regeringens klimatpolitik. Ett klimatpolitiskt råd måste ges goda förutsättningar att självständigt granska politiken och vid behov föreslå förändringar. Skiljelinjen bör vara tydlig mellan regeringens klimatpolitik och klimatrådets uppdrag. För att upprätthålla en självständig, granskande roll kan rådet med fördel placeras under riksdagen och inte inrättas som en myndighet under regeringen. I jämförelse med t.ex. det finanspolitiska rådet, som är en myndighet och som främst omfattar en disciplin, behöver ett klimatpolitiskt råd företrädare från både naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga discipliner. Den naturvetenskapliga kompetensen är viktig för att garantera att kunskapsläget om klimatet alltid är aktuellt och samhällsvetenskaperna är nödvändiga för att omsätta kunskaperna till handling och uppnå målen. Rådet bör också verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om klimatpolitiken.

Redovisning och beräkningsmodeller

För att fånga t.ex. livsmedelsproduktionens och -konsumtionens faktiska åtgärdspotential krävs, utöver en bra redovisning för den rapporterade sektorn, också redovisning av konsumtion och flytt av påverkan till andra länder. Det är olyckligt när delbetänkandet vare sig vidareutvecklar konsumtionsperspektivet, vilket istället avfärdas, eller flytt av påverkan (negativ eller positiv) till andra länder (generationsmålet). KSLA förväntar sig att båda dessa utgångspunkter behandlas seriöst i slutbetänkandet och vill betona att det är av stor vikt att Sverige inte på detta sätt osynliggör landets påverkan.

KUNGL SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Betänkandet lägger inte förslag på etappmål och åtgärder, vilket återspeglas i konsekvensanalyserna som är av en mer övergripande karaktär. Flertalet modeller för konsekvensanalyser har svårt att räkna med kostnader för uteblivna klimatåtgärder i termer av klimatförändring och nyttor av klimatåtgärder, så kallade co-benefits. Mer utvecklade konsekvensanalyser behövs i nästa delbetänkande. Dessa behöver också tydligt belysa begränsningarna i olika modeller. För att få en rättvisande samhällsekonomisk bedömning behöver också nyttan av klimatåtgärderna beskrivas, liksom de kostnader som är förknippade med klimatförändringarna.

Förstärkt forskning

I kapitel 3.2 beskrivs att satsningar på forskning och innovation är särskilt betydelsefulla inom strategiskt viktiga områden. Dock nämns inte jord- och skogsbruket explicit. KSLA anser det krävs betydande forskningsinsatser för att ge förutsättning för ett mer produktivt, skonsamt och lönsamt bruk. Det krävs också mer resurser för att utveckla och förmedla dessa kunskaper. KSLA förutsätter att beredningen återkommer i dessa frågor i sitt nästa betänkande.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Lisa Sennerby Forsse
Akademiens preses

Carl-Anders Helander
Akademiens sekreterare och VD