



HANDLÄGGARE/ENHET
Ekonomisk politik och
arbetsmarknad
Johan Hall

DATUM
2016-05-19

DIARIENUMMER
20160114

ERT DATUM
2016-03-10

ER REFERENS
M2016/00703/K1

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

LOs yttrande över Miljömålsberedningens delbetänkande – Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige SOU 2016:21

Sammanfattning

- LO delar uppfattningen att Sverige behöver skärpa och förtydliga sin klimatpolitik i syfte att bidra till FN:s mål om att temperaturökningen måste stanna väl under 2 grader med strävan att begränsa den till 1,5 grader Celsius jämfört med 1900-talets början.
- LO anser att kostnaderna för att begränsa temperaturstegringen måste fördelas rättvist. Det gäller såväl internationellt som nationellt. Frågan är därför inte om en omställning ska göras utan hur en rättvis omställning ska utformas i syfte att skapa ”gröna jobb”.
- LO konstaterar att strategier för en samlad klimatpolitik behandlas i ett senare betänkande och att detta betänkande endast behandlar förslaget om ett klimatpolitiskt ramverk. Det är i enlighet med direktiven och inget som Miljömålsberedningen kan klandras för men en märklig tågordning. LO vill dock påpeka att en klimatomställning omfattar alla men kan komma att slå olika hårt mot olika orter, yrkesgrupper, industrianläggningar och sektorer. För att få acceptens för en sådan omställning är det därför nödvändigt att samtidigt utveckla en omställningspolitik som parallellt med åtgärderna för minskade utsläpp hanterar de regionalpolitiska utmaningarna liksom effekterna på arbetsmarknaden.
- LO delar Miljömålsberedningens uppfattning att hållbarhetsbegreppet måste innefatta såväl social som ekonomisk och ekologisk hållbarhet.
- En rättvis omställning innebär att rika länder som Sverige i enlighet med Kyoto-avtalet går före.
- LO anser att den globala miljönyttan måste stå i fokus för en svensk klimatpolitik. Klimatpolitiken måste därför förhindra



POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

koldioxidläckage. LO förordar följande komplettering till målformuleringen: *Åtgärder i Sverige ska genomföras på ett sådant sätt att de inte medför att utsläppen ökar i andra länder.*

- För att spegla Sveriges verkliga klimatavtryck och minska de globala utsläppen vill LO att målformuleringen kompletteras med följande: *Sverige bidrar till att världen globalt klimatmålen. Det sker genom export av förnybar energi och råvaror, klimatnyttiga produkter och tjänster från Sverige.*
- Genom att gå före finns det möjlighet för Sverige att utveckla varor, tjänster och teknik inom klimatområdet som sedan kan exporteras. Denna exportpotential förutsätter dock att den globala klimatpolitiken utvecklas i enlighet med ambitionerna i Paris-avtalet. Den svenska klimatpolitiken måste därför bedrivas i överensstämmelse med den faktiska globala utvecklingen och de globala utsläppsminskningarna.
- LO är positiv till att innebörden av netto-noll-utsläpp konkretiseras och formuleras som en faktisk utsläppsminskning.
- LO konstaterar att en minskning av utsläppen med 85 % år 2045 jämfört med 1990 är oerhört ambitiöst och intecknar en teknisk utveckling som ännu inte har ägt rum och som kommer att kräva omfattande investeringar. LO konstaterar dock att vi i ett kommande betänkande får anledning att återkomma till frågan om lämpliga strategier för teknikutveckling och dess finansiering. LO är dock positiv till att Miljömålsberedningens mål förutsätter att utsläppsminskningarna går hand i hand med stärkt konkurrenskraft och tillskapandet av nya, hållbara arbetstillfällen.
- LO menar att en bred politisk överenskommelse är den bästa garanten för en långsiktig klimatpolitik och att en klimatlag inte har starkare ställning än dess politiska stöd i riksdagen.
- LO menar att en klimatpolitik som effektivt ska nå sina mål förutsätter en samlad granskning, bedömning och analys av statens åtgärder. Ett sådant arbete skulle förutom av ett klimatpolitiskt råd kunna utföras av en eller flera befintliga myndigheter genom tillskapandet av särskilda klimatenheter med lämpliga kompetenser.

Bakgrund

En av vår tids största utmaningar består i att hejda den globala temperaturökningen. Forskarna i FNs klimatpanel IPCC har slagit fast att den ökade koncentrationen av växthusgaser är orsakade av mänskligt beteende och innebär att den globala genomsnittstemperaturen stiger och förändrar vårt klimat. För att förhindra svårartad, genomgripande och långvarig påverkan på människor och ekosystem måste utsläppen av

koldioxid och andra växthusgaser minska drastiskt. Denna insikt återgavs också tydligt av världens politiker vid FN:s klimattoppmöte i Paris i höstas som enades om att den globala temperaturökningen måste stanna väl under två grader med en strävan att begränsa den till 1,5 grader. Parisavtalets har nu undertecknats av 175 länder.

Även om det råder stor enighet om målet så finns det ännu inte enighet om hur vi ska nå dit och vad det kräver av de olika länderna. Att ställa om världens samhällen och ekonomier för att minska utsläppen innebär en kostnad på kort sikt. I förlängningen är det dock billigare än att fortsätta som vanligt. Nicholas Stern, tidigare chef för Världsbanken, visade 2006 i en rapport till den brittiska regeringen att kostnaderna för oförhindrade klimatförändringar kommer att uppgå till motsvarande fem, kanske så mycket som 20 procent av världen BNP, nu och för all framtid. Kostnaderna för att ställa om i tid skulle däremot bara kosta en procent av världens samlade BNP fram till 2050.

Rättvis omställning

LO menar att det inte finns något alternativ till att minska utsläppen. Frågan är därför inte om vi ska genomföra en omställning utan hur den bäst kan genomföras och vad som krävs för att kostnaderna ska fördelas rättvist. Alla tjänar vi på att hålla tillbaka temperaturökningen men däremot är kostnaderna för att minska utsläppen olika för olika regioner i världen liksom för olika orter, sektorer eller grupper av människor. Bland annat beroende på nuvarande fossilberoende och möjligheterna att ersätta den med andra energiformer. Tillgången till alternativ avgör i sin tur hur kostsam omställningen är.

Det betänkande som vi nu har möjlighet att yttra oss över behandlar endast förslaget om ett klimatpolitiskt ramverk. Enligt regeringens direktiv ska frågan om strategier för en samlad klimatpolitik behandlas i ett senare betänkande. Det är olyckligt eftersom LO särskilt vill poängtera vikten av en rättvis omställning som samtidigt skapar ”gröna jobb” och menar att en klimatpolitik också är en omställningspolitik. Parallellt med åtgärderna för minskade utsläpp bör politiken därför också hantera de regionalpolitiska utmaningarna liksom effekterna på arbetsmarknaden.

Sverige har sedan länge en tradition av framgångsrik strukturomvandling i syfte att utveckla samhället och ekonomin. Genom en strategi där alla ges möjlighet att få ta del av omstruktureringens fördelar skapas också en bred acceptans för omställningen. En sådan strategi kommer också att behövas i syfte att skapa en fossilfri och klimatneutral utveckling. Ur ett fackligt perspektiv är det därför viktigt att denna utveckling sker tillsammans med goda möjligheter till omskolning och kompetensutveckling liksom en generös arbetslöshetsförsäkring. Det skapar en trygghet i omställningen och

möjliggör för arbetstagarna att bli del i utvecklingen och ta de gröna jobb som uppstår.

LO är samtidigt positiva till att Miljömålsberedningen förespråkar en klimatpolitik som har ett brett samhällsperspektiv och dessutom använder ett hållbarhetsbegrepp som innefattar såväl ekonomisk som social och ekologisk hållbarhet.

Olika takt i omställningen

I och med Kyotoprotokollet kom vissa länder att ta ledningen och gå före i omställningen. Det handlade om rika länder med bättre ekonomiska förutsättningar att ställa om. Länder som dessutom har haft stora utsläpp historiskt och därmed bär ett större ansvar för den koncentration av växthusgaser, främst koldioxid, som genererats i atmosfären under 1900-talet. Att de gick före kunde således motiveras såväl ekonomiskt som moraliskt. Den internationella fackliga rörelsen har uppfattningen att omställningen till en klimatomställning hållbar värld måste genomföras med rättvisa villkor. I det ingår att de rika länderna tar en större del av kostnaden bland annat genom att gå före.

Också i Miljömålsberedningens betänkande finns sådana resonemang liksom ambitionen att Sverige ska ligga ytterligare i framkant gentemot andra länder. Orsaken är inte att Sveriges utsläpp skulle vara särdeles omfattande och utgöra en påtagligt stor andel av de globala utsläppen. Istället bedöms Sverige ha särskilt goda förutsättningar att klara det en högre omställningstakt.

LO anser att det finns möjlighet för Sverige att ligga i den absoluta framkanten när det gäller att nå väldigt låga utsläppsnivåer. Till skillnad från många andra länder som brottas med svårigheterna att producera el utan fossila bränslen är Sveriges elproduktion närmast klimatneutral då den i stort sett kommer av vatten-, kärn- och vindkraft.

Det är dock inte genom utsläppsminskningarna i sig som Sverige kan ge något större bidrag till klimatförbättringarna. Sveriges andel av de globala utsläppen är idag ungefär 0.15% och har därför en marginell påverkan av klimatutvecklingen. Också mätt per capita är utsläppen jämförelsevis låga. Åtminstone så länge vi jämför oss med andra rika länder. Sverige släpper ut omkring 5,5 ton per capita vilket kan jämföras med exempelvis USA och Australien där utsläppen är drygt 16 ton koldioxid per capita. Även i jämförelse med mer närbeliggande länder är utsläppen lägre. Finland och Norge släpper exempelvis ut drygt 10 respektive 9 ton per capita. Störst utsläpp kommer från Kina, vilket delvis kan förklaras med att de har flest

invånare. Det är dock värt att notera att Kinas per capita utsläpp redan 2014 passerade EUs genomsnittliga utsläpp per capita, 7,2 ton jämfört med 6,8 ton per capita.

LO menar inte att detta skulle vara skäl till att avstå från att gå före men det visar på behovet av en svensk klimatpolitik som syftar till att ge största möjliga globala klimatnytta. Sveriges åtgärder bör genomföras i en takt och omfattning samt med en inriktning som gör att de kan bidra till att minska utsläppen också utanför Sveriges gränser.

I det sammanhanget är det inte en minskning av de nationella utsläppen i sig som utgör Sveriges främsta bidrag till den globala miljönyttan utan sättet det görs på. En ambitiös utsläppsminskning är i sig inte tillräcklig. Stora utsläppsminskningar kan åstadkommas genom att sätta upp höga koldioxidskatter som slår ut koldioxidintensiv industri. Problemet är att verksamheten troligen uppstår någon annanstans i världen där klimatregleringen är mindre strikt, varvid det uppstår koldioxidläckage.

LO anser att svensk klimatpolitik ska syfta till att öka den globala miljönyttan och därför förhindra koldioxidläckage. LO förordar därför följande komplettering till målformuleringen: *Åtgärder i Sverige ska genomföras på ett sådant sätt att de inte medför att utsläppen ökar i andra länder.*

För att inte risken för koldioxidläckage ska bli en ursäkt för att göra så lite som möjligt inom vissa sektorer är det nödvändigt att utforma en klimatpolitik som utöver mål för utsläppsminskningar också bidrar till att ta fram alternativ som möjliggör en nationell omställning mot en fossilfri ekonomi. Inom vissa sektorer som transportsektorn och delar av industrin, särskilt produktionen av stål och cement samt för kemiska raffinaderier är detta särskilt viktigt.

Genom att inte slå ut sådan verksamhet utan istället bidra till en omställning kan Sverige inte bara gå före utan också ta en del av kostnaderna för den FoU som krävs för att skapa fossilfria och klimatneutrala ekonomier. I förlängningen möjliggör det dessutom exportintäkter för klimatvänliga tekniker, varor och tjänster som möjliggjort att vi minskat våra egna utsläpp. En förutsättning för att dessa ska kunna finna en exportmarknad är naturligtvis att den globala ambitionen att minska utsläppen innebär att övriga länder är beredda att följa efter.

LO vill också påpeka att minskade utsläpp av växthusgaser är värdefullt av fler skäl än att hantera klimathotet. Ett minskat importberoende av fossila drivmedel och en ökad grad av självförsörjning på energiområdet är positivt ur andra aspekter. En minskning av fossila bränslen ger en bättre

luft och därmed bättre folkhälsa. Det ger lägre bullernivåer vilket i sin tur möjliggör bostadsbyggande på fler platser än idag för att nämna några exempel på andra nationella vinster med en fossilfri ekonomi.

Miljömålsberedningens mål till 2045

Miljömålsberedningens förslag är att Sverige senast 2045 inte längre ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären och därefter uppnå negativa utsläpp. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska då också ha minskat med 85 procent jämfört med 1990. För att nå målet får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung, så kallad CCS, räknas.

Målet om netto-noll-utsläpp kan samtidigt nås med hjälp av kompletterande åtgärder i enlighet med internationellt beslutade regler såsom utvidgad kolsänka och åtgärder som minskar utsläppen i andra länder.

Målet gäller också verksamheter som omfattas av EUs handel med utsläppsrätter, EU-ETS, och förutsätter därför att ambitionerna inom detta system höjs. Däremot omfattas inte utsläpp från internationella transporter inom sjöfart och flyg.

LO menar att det är positivt om Sverige tydliggör hur stora minskningarna bör vara inom ramen för netto-noll-utsläpp. Det är därför bra att beredningen siffersätter utsläppsminskningen. LO konstaterar också att en minskning med 85 procent är ambitiöst och förutsätter att all fossil energianvändning har fasats ut samtliga sektorer. Det innebär att transporter, arbetsmaskiner, el- och värmeproduktion liksom industri har fossilfria energilösningar. Det förutsätter också tekniska genombrott och nya lösningar för industrins process- och råvarurelaterade utsläpp inom stål, cement och kemisektorerna. Även jordbruket kommer att behöva genomföra stora förändringar. Exakt vilka åtgärder som krävs för att nå målet är i nuläget svårt att säga då det tecknar in en teknisk utveckling som ännu inte har ägt rum och inte tydliggör hur vägen dit ser ut. Samtidigt kan vi konstatera att beredningens uppdrag är sådant att detta inte varit möjligt då den först har att slå fast ett mål och ramverk för att därefter föreslå en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik.

Tekniska utvecklingar och genombrott är dessutom svåra att precisera. Ibland ligger dock lösningarna närmare i tid än man tycktes kunna förutse. Strax efter att Miljömålsberedningen presenterat sitt betänkande om ett klimatpolitiskt ramverk offentliggjorde exempelvis Vattenfall, SSAB och LKAB att de avser att inleda ett arbete för att ersätta kol och koks i stålproduktionen med vätgas. Med tanke på att två av SSABs stålverk står

för cirka 10 procent av Sveriges utsläpp av koldioxid skulle det innebära en påtaglig minskning av landets utsläpp.

LO har tillsammans med LRF och Svenskt Näringsliv under arbetets gång pekat på att utsläppsmålet skulle kunna formuleras som ett spann där dagens tekniska förutsättningar utgör den nedre gränsen. Allt eftersom den tekniska utvecklingen fortgår och andra länder följer efter skulle ambitionsnivån kunna öka. Vi kan konstatera att Miljömålsberedningen har valt en annan väg där de redan nu väljer att slå fast ett mycket ambitiöst miljömål. Samtidigt noterar vi att detta mål också förutsätter att det går hand i hand med stärkt konkurrenskraft och tillskapandet av nya, hållbara arbetstillfällen vilket är bra och vad vi ville uppnå med vårt förslag till ett spann.

För att spegla Sveriges verkliga klimatavtryck och minska de globala utsläppen vill LO att målformuleringen kompletteras med följande: ***Sverige bidrar till att världen globalt når klimatmålen. Det sker genom export av förnybar energi och råvaror, klimatnyttiga produkter och tjänster från Sverige.***

Förslaget om en nationell klimatlag

Förslaget till klimatlag skulle bidra till att strukturera den politiska processen kring klimatpolitiken LO är dock inte övertygade om nödvändigheten av en klimatlag. En blocköverskridande politisk överenskommelse om de klimatpolitiska målsättningarna torde vara den största garanten för en stabil klimatpolitik oavsett vem som innehar regeringsmakten. Att en nationell klimatlag skulle binda varje regering oavsett konstellation och politisk inriktning till de förutsättningar som ges av lagen, dvs förhindra eller minska risken för att en regering agerar så att klimatmålen inte kan nås, förefaller inte självklart med tanke på att den föreslagna lagen kan upphävas med enkel majoritet i riksdagen. En sådan lag är med andra ord inte starkare än dess politiska stöd i riksdagen.

Förslaget om inrättande av ett klimatpolitiskt råd

För att nå de klimatpolitiska målen krävs att dessa understöds av åtgärder inom samtliga politikområden. LO menar att detta förutsätter en bättre överblick av statens samlade agerande utifrån ett klimatmålsperspektiv. Olika statliga beslut och åtgärder kan då granskas och analyseras för att bedöma huruvida politiken bidrar till att klimatmålen kan nås. LO delar Miljömålsberedningens uppfattning att en sådan analys ska utgå från ett brett samhällsperspektiv som förutom kostnadseffektivitet också inbegriper hållbarhetsbegreppetets tre dimensioner; socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart. LO är dock inte övertygade om att detta arbete kräver ett särskilt råd. Myndigheter som Riksrevisionen och Konjunkturinstitutet har redan

idag delvis rollen av att genom granskning bidra till ett mer sammanhållet genomförande av den förda politiken. Möjligen kan det hos en eller båda dessa myndigheter skapas särskilda klimatenheter med lämpliga kompetenser för att utföra sådan granskning.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Johan Hall