

Miljödepartementet
Klimatenheten
REGERINGSKANSLIET

Stockholm 2022-09-19

Ref M2022/00841

Yttrande över Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15)

Transportföretagen är bransch- och arbetsgivareorganisation för transportsektorn. Våra 9 200 medlemsföretag anställer drygt 200 000 personer, vilket gör oss till Sveriges främsta samlingspunkt för företag i transportnäringen. Våra medlemsföretag är verksamma till sjöss, i luften, på spåren och på väg.

Vi koncentrerar vårt yttrande i huvudsak kring förslagen som rör flyget. När det gäller sjöfarten instämmer vi i föreningen Svensk Sjöfarts yttrande.

Inledning

Inledningsvis vill vi betona att transportsektorns enskilt viktigaste fråga är omställningen till en grön transportsektor. För att kunna nå Parisavtalets 1,5-gradersmål behöver de globala utsläppen av växthusgaser minska snabbt. Varje dag, året runt ägnar sig våra medlemsföretag åt att arbeta för att minska klimatpåverkan av sin verksamhet.

Arbetet har varit framgångsrikt. Trots ett ökat transportarbete har utsläppen minskat från transportsektorn och förutsättningarna är goda att transportsektorn ska kunna nå målet om klimatneutralitet år 2045. Det innebär inte att vägen framåt saknar utmaningar. Det kommer att krävas betydande investeringar av näringslivet i bl. a. elektrifiering, laddinfrastruktur, elfordon och i biodrivmedel. Och likaså följer att det krävs gigantiska investeringar av det offentliga för att understödja utvecklingen i laddinfrastruktur, elförsörjning m.m och ett användande av effektiva styrmedel.

Transportföretagen anser att Sverige ofta har ett för snävt, nationellt perspektiv i klimatpolitiken. Koldioxidutsläppen känner inte några nationsgränser och de effektivaste lösningarna finns i samverkan med andra länder. Ambitionen att gå före andra länder som präglar svensk klimatpolitik är vällovlig men fungerar endast om de åtgärder vi vidtar manar till efterföljd. Åtgärder som ensidigt slår mot exempelvis svensk konkurrenskraft eller möjligheten att leva, bo och verka i hela landet riskerar att snarare ha avskräckande effekt.



Förslaget att inkludera flyget i det svenska etappmålet

Transportföretagen består formellt av sju förbund, varav Transportföretagen Flyg (Svenska Flygbranschen) är ett. Transportföretagen Flyg har över 85 medlemsföretag som anställer cirka 5500 personer. Våra medlemsföretag representerar bland annat flygtrafikledning, flygplatser, flygskolor, service- och underhållsverksamhet samt marktkjänster, dvs hela flygsektorn. De flesta av våra medlemsföretag berörs direkt av Miljömålsberedningens förslag avseende flyget.

För flygets del gäller de viktigaste förslagen i betänkandet huruvida flyget ska inkluderas i de svenska klimatmålen.

Den svenska flygbranschens aktörer är fast beslutna att minska utsläppen i linje med globala klimatmål. Hållbarhetsfrågor står högst upp på agendan och branschens aktörer gör hela tiden omfattande investeringar och satsningar för att minska utsläppen. Det handlar bland annat om att förnya flygplansflottan, öka beläggningsgraderna, upphandla fossilfritt flygbränsle utöver reduktionsplikten samt underlätta för slutkonsumenter att välja hållbara bränslen. Det handlar även om att göra flygplatsdriften fossilfri och att skapa ett luftrum som möjliggör energieffektivast möjliga flygningar. Vidare handlar det om innovativa forsknings- och utvecklingsåtgärder för att skynda på utvecklingen av vätgas och el som framtida energibärare i flygplan. De svenska aktörerna ligger redan i absolut framkant internationellt när det gäller hållbar luftfart. Med rätt utformade stöd och incitament kan denna utveckling accelereras ytterligare och därmed bidra till att miljömålen nås.

Flyget är viktigt för Sverige. I ”En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem”¹ från 2017, liksom i många statliga utredningar sedan dess, slås fast hur viktigt flyget är för Sveriges tillgänglighet, ekonomi, konkurrenskraft och att flyget spelar en viktig roll genom att tillgodose människors och näringslivets behov av långväga resor och transporter, såväl inrikes som utrikes. Trots det beskriver inte MMB-utredningen flygets funktion för och i samhället. Flyget är en del av transportsystemet och måste få utvecklas i samverkan och i takt med andra trafikslag. I förordet till flygstrategin från 2017 skriver dåvarande infrastrukturministern att förutsättningarna för flygets ska förbättras, samtidigt som åtgärder måste vidtas för att minska flygets klimatpåverkan. Det håller fortfarande.

Transportföretagen vill därför först och främst lyfta upp flygets betydelse för Sverige och noterar att utredningens konsekvensanalys inte går särskilt djupt vad gäller förslagets konsekvenser för samhällsekonomin och tillgängligheten med flyg i och till och från Sverige för människor och företag. Det anser vi vara en brist i underlaget som gör att vidare analys är nödvändig.

För det andra vill Transportföretagen vara tydliga med att flyget, liksom alla andra branscher, måste klara av att ställa om till fossilfrihet. Flera lösningar finns inom räckhåll men då krävs en nationell storsatsning på ett konkurrenskraftigt svenskt fossilfritt flyg. En satsning som både ska leda till kraftigt sänkta utsläpp, nya arbetstillfällen, stärkt konkurrenskraft och bibehållen eller ökad tillgänglighet.

Eftersom flyget sedan lång tid tillbaka ingår i EU-ETS är det inte okomplicerat att inkludera flyget i det nationella etappmålet eller det långsiktiga territoriella utsläppsmålet. Den tidigare

¹ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/01/regeringen-presenterar-en-svensk-flygstrategi/>

Miljömålsberedningen kommenterade detta med stor tydlighet. Resultatet blev att flyget idag inte ingår i de nationella miljömålen för transporter. Utsläppen hanteras alltså i stället inom ramen för EU-ETS. Läget är oförändrat idag. Dessutom kan vi konstatera att priset på utsläppsrätter stigit kraftigt och att det nu ligger förslag från EU kommissionen att helt ta bort den fria tilldelningen av utsläppsrätter. Att inkludera handlande sektorer inom EU ETS blir då inte en kostnadseffektiv åtgärd.

Den samlade flygbranschen har i sin färdplan till Fossilfritt Sverige satt upp ett mål om fossilfritt inrikesflyg till 2030 och att allt flyg som startar vid svenska flygplatser, både in- och utrikes, ska vara fossilfritt 2045. Branschen står bakom färdplanen och välkomnar alla åtgärder som bidrar till dess uppfyllande. Färdplanens mål existerar dock inte i ett vacuum utan innehåller ett antal villkor för att målen ska kunna uppnås. Även andra måste bidra och skapa förutsättningar för måluppfyllelse. Flygbranschen behöver precis som alla andra branscher, samverka med, och få stöd av samhällets övriga aktörer – inklusive det allmänna – för att målen i färdplanen ska nås. Det gäller inte minst tillgången på fossilfritt bränsle som måste stimuleras så det finns i tillräckligt stora mängder för att priset ska möjliggöra ett konkurrenskraftigt fossilfritt flyg.

Det är mot denna bakgrund Transportföretagen endast kan acceptera förslaget att koldioxidutsläpp från inrikes flyg inkluderas i etappmålet för inrikes transporter till 2030, och förslaget att utsläpp från bunkring – det som tankas i Sverige – till internationellt flyg, inkluderas i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål, om rätt förutsättningar skapas. Detta ställningstagande utvecklas i det följande.

Som Miljömålsberedningen själv noterar kan flygets mål *endast* nås under förutsättning att staten bistår med styrmedel och åtgärder för att stödja utvecklingen. Detta är en ytterst viktig aspekt och Transportföretagen delar beredningens bedömning. Flyget har tekniskt och operativt mycket goda förutsättningar att minska utsläppen på relativt kort tid. Utmaningarna ligger primärt på systemnivå, framför allt kopplat till utbud och kostnader för hållbart flygbränsle men även kopplat till att flyget är en global bransch som omfattas av internationella regleringar och styrmedel på både EU- och FN-nivå.

Transportföretagen bedömer således att flyget kan vara med och bidra fullt ut till att både Sveriges etappmål för inrikestransporter samt Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål nås om rätt förutsättningar ges. Det är viktigt att notera att fossilfritt inrikesflyg 2030 bygger på att den mängd bränsle som tankas i inrikesflyget ska vara ersatt av fossilfritt bränsle i den totala mängd bränsle som tankas på svenska flygplatser. Detta mål uppnås bl.a. via den reduktionsplikt som införts för flyget i Sverige. Men det förutsätter så klart att tillräckliga mängder fossilfritt bränsle finns på marknaden.

Transportföretagen vill vara tydligt med att inkluderingen av flyget i etappmålet och det långsiktiga territoriella målet går emot Miljömålsberedningens tidigare förslag. Miljömålsberedningen har själv argumenterat för att verksamheterna inom EU:s system för handel med utsläppsrätter redan omfattas av ett europeiskt tak för utsläppen och att det därför vore ineffektivt att även införa ett inhemskt tak för dessa utsläpp. Att inkludera utsläpp från bunkring till internationellt flyg i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål är varken i linje med riktlinjerna från FN, EU eller IPCC om hur utsläpp från internationellt flyg ska rapporteras.

Det finns skäl att betona flygets internationella karaktär och den svenska rådigheten. Miljömålsberedningen konstaterar själva att flygets klimatpåverkan ska minska inom och utanför

Sveriges territorium i den mån Sverige har rådighet samt att regleringen av klimatpåverkan från internationellt flyg därför i första hand ska komma från flygets FN-organ ICAO samt EU. Miljömålsberedningen gör i sitt delbetänkande en omfattande analys som visar på den mängd initiativ som pågår på internationell nivå. Transportföretagen instämmer i denna analys.

Det faktum att flygets klimatpåverkan hanteras både på nationell nivå, EU-nivå samt global nivå innebär ett antal utmaningar. Dubbla mål och styrmedel för att komma åt samma utsläpp är något såväl experter som myndigheter är eniga om bör undvikas. Detta är även något Miljömålsberedningen tidigare tagit fasta på, då man undantagit sektorer som omfattas av EUs handel med utsläppsrätter från nationella etappmål. Viktigt att notera är att EU-ETS även kommer åt en stor del av de konsumtionsbaserade utsläppen kopplade till flyg.

Miljömålsberedningen är väl medveten om att vissa av de förslag som beredningen lämnar kan komma att bli inaktuella beroende på utfallet av EU:s förhandlingar.² Det är framför allt förhandlingarna inom Fit for 55 som kommer att påverka flyget. Bland annat handlar det om skärpta krav inom EU-ETS, där flyget ingår som hittills enda transportslag sedan 2012. Vidare kommer flyget inom EU med stor sannolikhet omfattas av en reduktionsplikt, eller inblandningskrav, inom ramen för ReFuel EU Aviation.

De föreslagna nivåerna 2030 är dock betydligt lägre än i den svenska reduktionsplikten - i dagsläget fem procent inom EU jämfört med 30 procent i Sverige. Aktörerna på den svenska flygmarknaden verkar på en internationell och fullt ut konkurrensutsatt inre marknad. Transportföretagen vill i detta sammanhang peka på vikten av en stark kontrollfunktion som säkerställer att Sverige inte springer ifrån övriga EU på ett sätt som hotar konkurrenskraften, att marknaden för fossilfritt bränsle utvecklas som planerat och att kostnader för bränsle, EU-ETS, flygskatt m.m. ständigt utvärderas så att det inte snedställer konkurrensen på den inre marknaden. En sådan kontrollfunktion är ett viktigt villkor för Transportföretagens ställningstagande i sakfrågan.

Miljömålsberedningen föreslår att Sveriges globala klimatavtryck ska vara negativt senast 2045 och att detta ska nås genom målen för Sveriges territoriella utsläpp, konsumtionens klimatpåverkan och exportens klimatnytta. Transportföretagen anser att Sverige har rådighet över de territoriella utsläppen och exportens klimatnytta. När det gäller konsumtionens klimatpåverkan så finns det i dagsläget ytterst begränsad rådighet för Sverige och heller inget säkert, accepterat och vedertaget sätt att mäta och följa upp denna klimatpåverkan på ett fungerande sätt. Den metod som lyfts fram av Naturvårdsverket har ett antal brister vilket också konstateras i Miljömålsberedningens delbetänkande. Att t.ex. en svensk medborgares flygresor i inrikes i Australien ska räknas in i Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp är helt enkelt inte rimligt. Dessutom finns en uppenbar risk för både dubbelräkning och dubbelreglering av en och samma företeelse. Det är varken sunt eller nödvändigt. Dessutom, om andra länder inte når sina klimatmål så kommer det ur ett konsumtionsperspektiv att påverka Sveriges möjligheter att nå ett negativt klimatavtryck. Om andra länder går långsammare fram än Sverige riskerar vi alltså att importera utsläpp i vår klimatrapportering även om Sverige når nollutsläpp avseende både territoriella utsläpp och exporten. Transportföretagen anser inte att målen för Sveriges globala klimatavtryck ska vara direkt avhängigt av hur andra länder lyckas.

² SOU 2022:15 s. 49.

Det är även viktigt att konstatera att flygets koldioxidutsläpp redan redovisas i detalj i varje lands globala klimatrapportering till FN. Det innebär att inga av flygets koldioxidutsläpp (inte heller utifrån ett konsumtionsbaserat angreppssätt) missas i den samlade klimatrapporeringen. De hanteras i varje lands klimatarbete och klimatmål, utifrån ett rådighetsperspektiv. Därmed inte sagt att vissa länders klimatmål och ambitioner för flygets utsläpp behöver skärpas men rådigheten för Sverige kopplat till detta kommer alltid att vara ytterst begränsad. Däremot har Sverige en flygindustri som arbetar med hållbara lösningar som implementeras på global nivå. Här har Sverige en konkret möjlighet att minska flygets utsläpp globalt samtidigt som svensk industri och konkurrenskraft skärps.

Transportföretagen vänder sig emot analysen att flygets utsläpp ökat kraftigt mellan 1990-2017. Det är en alltför förenklad analys. Baserat på Naturvårdsverkets statistik ökade inte utsläppen från svensk flygtrafik mellan 2000-2017, varken territoriella utsläpp eller konsumtionsbaserade utsläpp enligt Chalmers modell. Detta trots en relativt kraftig ökning av antalet passagerare och dessutom utan nämnvärd inblandning av fossilfritt bränsle under denna period. Det har alltså under lång tid skett en betydande energieffektivisering. Oavsett inblandning av fossilfritt bränsle, ökad elektrifiering och ekonomiska styrmedel är det centralt att energieffektiviseringen i systemet fortsätter.

Det är positivt att Miljömålsberedningen i sitt betänkande konstaterar att höghöjdseffekterna är för osäkra för att kunna regleras med tillräcklig säkerhet. Detta är en i högsta grad global fråga som måste hanteras på internationell nivå. Internationell forskning avråder från att använda uppräkningsfaktorer då det är ett alldeles för osäkert och trubbigt angreppssätt. Forskningen visar också att det är en liten andel av flygningarna globalt som står för den största delen av höghöjdseffekterna. Därmed är det också viktigt att dessa uppräkningsfaktorer inte räknas in i det svenska flygets koldioxidutsläpp. Här krävs i stället mer forskning och operativa lösningar för att hantera det begränsade antal flygningar som genererar höghöjdseffekter.

Slutligen vill Transportföretagen lyfta fram de långsiktiga miljardinvesteringar som våra medlemmar och den övriga svenska flygnäringen gör för att minska utsläppen. Incitament och långsiktiga spelregler som stöttar och kompletterar dessa privata investeringar är en nyckelfaktor under kommande år. Det är nu över fyra år sedan som den svenska flygbranschen lämnade in sin färdplan till regeringen avseende ett fossilfritt flyg 2045. Den kanske enskilt viktigaste faktorn för att flyget ska nå målen är att staten bidrar till att få i gång en storskalig inhemsk produktion av fossilfritt flygbränsle. Transportföretagen är oroad över att ingenting har hänt inom detta område på över fyra år trots att kunskap, teknologi och kostnader till stor del är kända. Detsamma gäller den redan nämnda nationella flygstrategi som presenterades 2017 och som hade kunnat leda till en storsatsning på hållbart flyg med ökad tillgänglighet och konkurrenskraft. Transportföretagen kan konstatera att regeringen på de allra flesta punkter dessvärre inte genomfört det som lyfts fram i strategin. Parallellt med att sätta press på och följa upp klimatarbetet inom enskilda branscher har Miljömålsberedningen även en viktig roll i att peka på de offentliga satsningar och åtgärder på systemnivå som krävs för att branscher ska kunna ställa om. Vi vill i sammanhanget hänvisa till den uppdatering av färdplanerna som gjorde hösten 2021 och då särskilt uppdateringen av flygets fossilfria färdplan.

Det finns en väsentlig skillnad i hur det politiska systemet betraktar satsningarna i de norra delarna av Sverige på fossilfritt stål och på transportsektorns omställning i allmänhet och flygets i synnerhet. Sverige är en nation med stolta flyganor och världsledande expertis inom flygteknik. Sverige har alla förutsättningar att ta täten globalt i omställningen av flyget. Trots det har det

senaste decenniet mer präglats av diskussioner om flygskam och behovet av minskat flygande, än framåtsyftande strategier för att ställa om flyget. Varför skillnaderna i synsätt existerar har Transportföretagen inget svar på, men vi hade önskat samma positiva synsätt på flygets omställning.

Sammanfattningsvis kan Transportföretagen konstatera att svenska flygets kurs mot fossilfrihet som den beskrivits i vår fossilfria färdplan står fast och att vi står bakom alla åtgärder som bidrar till färdplanens uppfyllande. Samtidigt motsätter sig Transportföretagen varje åtgärd vars huvudsyfte är att begränsa flyget i Sverige eftersom det varken bidrar till utvecklingen av fossilfritt flyg i Sverige eller stärker svenska flygets konkurrenskraft utan riskerar att starkt snedvrider konkurrensen på den inre marknaden samt försämra viktig tillgänglighet och samhällsberedskap i vårt land. De förslag som Miljömålsberedningen lagt angående införlivande av flyget i miljömålen kan endast accepteras om kraftfulla satsningar görs på att utveckla svenskt fossilfritt flyg och om en stark kontrollfunktion införs som beskrivits ovan. Utan dessa bör flygets utsläpp även fortsättningsvis hanteras inom ramen för EU-ETS och den EU lagstiftning som förväntas komma från EU lagstiftaren inom kort.

Med vänlig hälsning

Transportföretagen



Tina Thorsell
Samhällspolitisk chef

/Fredrik Kämpfe
branschchef Flyg