

Medel för mål på allvar

Det har inte undgått någon att den nya regeringen haft trassel med klimat- och miljömålen, både de självpåtagna nationella målen och de som följer av EU-politik. Sverige ställs nu inför gemensamt beslutade mål och medel med annan skärpa än vad som tidigare gällt de egna målen. Det går därför inte längre att skjuta upp hanteringen av centrala målkonflikter. Nya finansieringsformer och styrmedel på flera områden behöver skyndsamt utredas och beslutas.

Målstyrning är ett medel för att driva ett förändringsarbete som kräver att många samverkar på sätt som inte i detalj kan anges på förhand och där man kan behöva pröva sig fram. Ett framgångsrikt exempel är den svenska nollvisionen för trafiksäkerhet. Från början bedömde många att varken trafikanter eller skattebetalare skulle vilja göra de uppoffringar som skulle krävas. Men det visade sig möjligt att komma långt genom stegvisa förändringar av fordon, infrastruktur och trafikanters beteenden.

Ett mindre lyckat exempel på målstyrning är de (ursprungligen) 15 miljömål som riksdagen 1999 beslutade skulle uppnås inom en generation. När en så lång tid gått, år 2020, hade endast ett mål uppfyllts. Ett av dessa är ”Levande skog”. Det har i efterhand uppskattats kräva ett långtgående skydd (naturresevat) för 20 procent av den produktiva skogsmarken. Först nyligen har det gjorts en kostnadsuppskattning (Nilsson 2018), men det stod tidigt klart att den politiska viljan att skattefinansiera reservatsavsättningar eller andra långtgående begränsningar av skogsbruket var betydligt lägre än vad som skulle krävas. Skogsstyrelsen (2022) rapporterade nyligen att detta miljömål inte är uppnått, att utvecklingen går åt fel håll och att målet inte kommer att uppnås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder.

Ett annat mål med bristfällig verklighetskontakt var riksdagens beslut år 2017 att den inhemska transportsektorns utsläpp av koldioxid skulle minska med 70 procent till år 2030, räknat från 2010 års nivå. Kågeson (2019, s 25) konstaterade att det är oklart hur Miljömålsberedningen kom fram till ”att en reduktion med 70 procent är en lämplig och realistisk ambitionsnivå” och i alla händelser gjordes ingen avvägning mellan nytta och kostnader. Han bedömde att målet inte skulle vara möjligt att nå, inte ens med en målmedveten satsning på elektrifiering. Det främsta skälet är att en stor del av den nuvarande och huvudsakligen bensin- eller dieseldrivna fordonsflottan kommer att vara kvar i drift år 2030.

Ställd inför denna kritik blev regeringens svar att målet skulle uppnås

genom ökad användning av biodrivmedel. En studie av Trafikverket (Hammarlund m fl 2020) föreföll visa att detta var möjligt, men baserat på antagandet om att tillräckliga mängder ”koldioxidfria” biodrivmedel skulle göras tillgängliga utan att öka dieselpriset med mer än en krona per liter fram till år 2030.

EU:s nya klimatpolitik (”Fit for 55”) syftar till att nå klimatneutralitet vilket kommer att kräva negativa utsläpp och att begränsningarna av utsläpp från fossila källor leder till ökade biogena utsläpp (Konjunkturinstitutet 2021). En stor del av Europas biologiskt bundna kolförråd finns i de långsamväxande nordiska skogarna. Som en viktig del i den gemensamma politiken ställs nu därför krav som kan få stora effekter för virkesuttagen och därmed skogsbruk och skogsindustri i Sverige och Finland.

Den svenska strategin i förhållande till detta tycks ha varit att dels, utan framgång, förhandla ner den svenska andelen av de beslutade målen för kolsänkor, dels kunna slippa uppfylla den genom ”överprestation” i förhållande till EU-målen på ett annat område, nämligen – just det – i transportsektorn. Av allt att döma ser denna strategi ut att spricka, delvis men inte enbart på grund av vallöften, och det är en central del av det ”måltrassel” som den nya regeringen brottas med.

När transportsektorn inte längre kan överprestera saknas nu nationella medel för att uppfylla EU-målen för kolinlagring. De enkla åtgärder som utan höga kostnader och omfattande lagstiftningsarbete kan tänkas bidra, som att plugga diken för att återställa våtmarker, är otillräckliga.

Skogsstyrelsen (2022) önskar därför ökad finansiering för att ersätta markägare för bildandet av formellt skydd. Den bedömer att ca två och en halv procent av den produktiva skogsmarken har mycket höga naturvärden och står utan sådant skydd. Samtidigt som denna åtgärd riktar sig mot miljömålet om levande skog kan den även bidra till klimatmålet. Exempelvis kan volymtillväxten och därmed kolupptagningen i skog som skyddas av naturvårdsskäl fortsatt vara hög under lång tid. Den nya regeringen har hittills inte prioriterat denna typ av anslag, men det torde vara svårt att komma från ökade ansträngningar på detta område efter beslutet på FN:s artskyddsmöte COP15 i Kanada. Där slöts ett globalt ramavtal där länderna förbinder sig att skydda 30 procent av planetens yta senast år 2030.

Ett annat styrmedel som föreslagits (Naturvårdsverket 2022) är sk omvänd auktionering av åtgärder från skogsägare. Även detta kan tänkas vara en *win-win* som främjar både biodiversitets- och klimatmål. Men det finns över 300 000 skogsägare; att avtala om, övervaka och ersätta insatser på enskilda fastigheter kan därför bli ett stort företag. När det gäller kolsänkor är effekternas varaktighet en särskild utmanande fråga i ett skogsbruk som påverkas av klimatväxlingar, granbarkborrar, bränder och annat som är svårt att kontrollera.

Men till dessa redan kända problem kommer en aspekt som inte verkar ha uppmärksammats, trots att den är rätt självklar. Åtgärder som leder till ökad kolinlagring i växande skog på enskilda fastigheter kan inte enkelt

summeras. Ett minskat utbud från några skogsägare leder allt annat lika till högre virkespris som gör det lönsamt för andra att öka sitt. Genom virkesmarknaden kan därför en förrådsuppbyggnad på en plats kompenseras av högre virkesuttag på andra fastigheter.

För att Sverige ska kunna förhålla sig till den nya politiken behövs därför något styrmedel som är direkt kopplat till det samlade målet för ökad kolbindning i växande skog. Lyckligtvis kan en förebild redan finnas på annat håll i EU:s klimatpolitik. Som komplement till den befintliga utsläppshandeln kommer nämligen ett nytt handelssystem införas för utsläpp från fossila drivmedel och bränslen för transporter och byggnader. Detta införs i det handelsled där antalet aktörer är begränsat, dvs uppströms bland oljebolagen.

På motsvarande sätt skulle handeln med massaved och timmer kunna regleras med ett kvotssystem nedströms, dvs för skogsindustrins råvaruköp. Något liknande diskuterades i USA på 1960-talet för att reglera virkesuttaget ur de federalt ägda skogarna (se Teegarden 1969). Genom försäljning av sådana virkesköpskvoter på auktioner skulle här även kunna finnas en källa till kompletterande finansiering av de begränsningar av skogsbruk på fastigheter med höga naturvärden som Skogsstyrelsen har föreslagit.

Sverige tvingas nu ta mål på allvar och det är hög tid att analysera hur detta kan göras samhällsekonomiskt effektivt! Nya finansieringsformer och styrmedel på flera områden behöver skyndsamt utredas och beslutas.

Lars Hultkrantz

Hammarlund, S, G Isacson, H Lindblom, J Eliasson och S Hunhammar (2020), "Scenarier för att nå klimatmålet för inrikes transporter – ett regeringsuppdrag", TRV 2020/43, Trafikverket, Borlänge.

Konjunkturinstitutet (2021), "Miljö, ekonomi och politik 2021 – skogen, klimatet och politiken", Miljöekonomisk rapport, Konjunkturinstitutet, Stockholm.

Kågeson, P (2019), "Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken", ESO-rapport 2019:5, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Naturvårdsverket (2022), "Förslag för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn – underlagsrapport om LULUCF inom reger-

ingsuppdraget om näringslivets klimatomställning, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen", Naturvårdsverket, Stockholm.

Nilsson, M (2018), "Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar", ESO-rapport 2018:4, Norstedts Juridik, Stockholm.

Skogsstyrelsen (2022), "Levande skogar – fördjupad utvärdering 2023", Rapport 2022/12, Skogsstyrelsen, Jönköping.

Teegarden, D E (1969), "Allocating Public Timber by Transferable Purchasing Quotas: A Policy Analysis", *Natural Resources Journal*, vol 576, nr 4, <https://digitalrepository.uinn.edu/nrj/vol9/iss4/6>.

REFERENSER