TOLV REFORMER

För gruv- och stålnationen Sverige

SveMin Jernkontoret INDUSTRI ARBETSGIVARNA

Innehåll

Sammanfattning **4**

Tolv reformförslag **6**

Den svenska gruv- och stålindustrin **8**
Stor betydelse för samhällsekonomin *8*
Ljusa framtidsutsikter – med rätt förutsättningar *9*

Regeringens politik 2014–2018
– ur gruv- och stålindustrins perspektiv **10**

Miljö, energi och klimat **13**
Gruv- och stålindustrins behov och utmaningar *13*
Recension av regeringens politik – bäst, sämst och mest saknat *13*

Transporter och infrastruktur **19**
Gruv- och stålindustrins behov och utmaningar *19*
Recension av regeringens politik – bäst, sämst och mest saknat *19*

Kompetensförsörjning **25**
Gruv- och stålindustrins behov och utmaningar *25*
Recension av regeringens politik – bäst, sämst och mest saknat *26*

Forskning och innovation **31**
Gruv- och stålindustrins behov och utmaningar *31*
Recension av regeringens politik – bäst, sämst och mest saknat *31*

Näringspolitik och handel **35**
Gruv- och stålindustrins behov och utmaningar *35*
Recension av regeringens politik – bäst, sämst och mest saknat *35*

Slutord **38**

Slutnoter **39**

Tolv reformer för gruv- och stålnationen Sverige
Svemin, Jernkontoret och Industriarbetsgivarna

Foto: Pia Nordlander (Bildn), Uddeholm, Höganäs, Boliden,
SSAB, Svemin och Jernkontoret
Produktion: Advant Produktionsbyrå
Tryckeri: Typografiska, maj 2018

Förord

Sverige är och har länge varit en framstående gruv- och stålnation. Våra branscher har lagt grunden för det välstånd vi nu åtnjuter och är fortfarande grunden för långa växande värdekedjor i vårt land. Dessa värdekedjor bygger på en stabil konkurrenskraft och förmågan att hela tiden förnya sig och möta omvärldens allt hårdare krav på prestanda, produktivitet och miljöhänsyn. I denna rapport tar vi avstamp i den politik som regeringen bedrivit och pekar framåt mot den kommande mandatperioden och därbortom. På så sätt vill vi synliggöra hur den nationella politiken påverkar våra förutsättningar att behålla ledartröjan för en samhällsnyttig och hållbar gruv- och stålindustri.

Gruv- och stålindustrin sysselsätter tiotusentals människor, de allra flesta utanför storstadsregionerna, och exporterar varor och tjänster för stora värden. Företagen är världsledande både när det gäller produkter och utveckling av innovativa, hållbara tillverkningsprocesser – ofta i samarbete med andra svenska företag. Under många decennier har gruv- och stålindustrin varit en viktig kugge i det svenska samhällsbygget, och framtidsutsikterna ser ljusa ut. Efterfrågan på stålprodukter och metaller väntas öka, inte minst som komponenter i ny teknik och givetvis även för framtidens byggnader och infrastruktur världen över. Miljontals människor står i begrepp att resa sig ur fattigdom samtidigt som koldioxidutsläppen måste minska. Svenska stålprodukter och metaller bidrar till att möta ökad efterfrågan och till en mer klimatsmart produktion.

Men vi har också stora utmaningar. Konkurrensen på de globala marknaderna är stenhård och företagen står inför en nödvändig omställning av produktionen för att minska utsläpp med stor miljö och klimatpåverkan. För att stärka konkurrenskraften och för att möta klimatutmaningen krävs stora investeringar. Det ansvaret kommer vi att axla. Samtidigt är vi beroende av att politiken ger oss rätt förutsättningar. Vi behöver duktiga ingenjörer och yrkesarbetare för att kunna trygga kompetensförsörjningen, stabil tillgång till klimatneutral el och välfungerande infrastruktur för en hållbar produktion och distribution samt, inte minst, rättvisa villkor i den gränsöverskridande handeln. Således finns ett tydligt gruv- och stålperspektiv inom många politikområden.

Vi belyser här regeringens konkreta politik, hur väl den svarat upp mot framtidsutmaningarna och hur olika reformer påverkar våra företags konkurrenskraft. Vi lyfter regeringens bästa respektive sämsta initiativ samt påminner om de mest saknade åtgärderna på respektive politikområde. Därefter blickar vi framåt och lyfter fram de viktigaste politiska reformerna för nästa regering.

Vi kallar rapporten *Tolv reformer för gruv- och stålnationen Sverige*. En industripolitik för framtiden måste dels ta tillvara och utveckla de goda initiativ som tagits under den gångna mandatperioden, dels ta omtag kring de initiativ som varit kontraproduktiva. Vår förhoppning är att rapporten ska öka kunskapen om gruv- och stålindustrins utmaningar och möjligheter bland politiker, tjänstemän och alla andra som intresserar sig, och verkar, för att stärka Sverige som industrination.

Dialogen mellan politiken och industrin behöver vara levande, öppen och konstruktiv. På detta sätt hoppas vi kunna bidra till den dialogen, både med sikte mot mandatperioden 2018–2022 och i ett längre perspektiv. Gemensamt kan vi stärka den svenska gruv- och stålindustrin. Det stärker, i sin tur, hela Sverige.

Per Hidesten
vd Industriarbetsgivarna

Bo-Erik Pers
vd Jernkontoret

Per Ahl
vd Svemin

Sammanfattning

I den här rapporten – *Tolv reformer för gruv- och stålnationen Sverige* – presenterar gruv- och stålindustrin tolv reformer för en växande gruv- och stålnation. Det görs med utgångspunkt från en värdering av regeringens politik den gångna mandatperioden inom de fem mest prioriterade områdena: energi, miljö och klimat; transporter och infrastruktur; kompetensförsörjning; forskning och innovation; näringspolitik och handel.

Sedan regeringsskiftet 2014 har gruv- och stålindustrin noterat ett ökat intresse för dialog och samverkan vilket är välkommet. Det främsta exemplet på ett sådant arbetssätt under mandatperioden är Industriklivet. Genom att ta avstamp i företagens perspektiv och stödja deras arbete med konkreta innovationer är dessa initiativ föredömen för en politik som skapar förutsättningar att både möta klimatutmaningen och utveckla verksamheterna. Även regeringens utbildningspolitik har i flera delar antagit ett industriperspektiv kring hur kompetensförsörjningen långsiktigt kan säkras. Utbyggnaden av yrkesutbildningen, fler platser på ingenjörsutbildningarna, förbättrad validering och förslaget att återinföra grundläggande behörighet till högskolan på gymnasiets yrkesprogram är en inriktning av politiken som väl svarar mot gruv- och stålindustrins behov. Det är bekymmersamt om denna inriktning av utbildningspolitiken inte skulle fullföljas under kommande mandatperiod.

För en hållbar produktion och för den digitala omvandlingen av gruv- och stålindustrins verksamheter är stabila förutsättningar på energiområdet en nyckelfaktor. Den blocköverskridande energiöverenskommelsen, som hela det svenska näringslivet efterfrågat under lång tid, visar att både regerings- och oppositionspartierna förstått värdet av samarbete och långsiktighet inom energipolitiken. Det är nu viktigt att samtliga partier under kommande mandatperioder tar detta ett steg längre för att långsiktigt säkra elförsörjningen så att svensk industri ska kunna växa och utvecklas mot lägre klimatrelaterade utsläpp.

Andra regeringsinitiativ som lyfts fram som positiva i denna rapport bör ligga till grund för en fortsatt utveckling av industripolitiken under 2018–2022, och därbortom. För att nå detta är en positiv grundinställning hos politiker och myndigheter till industriell utveckling och ett fortsatt fokus på samverkan, mellan regeringen och gruv- och stålindustrin ett måste.

För nästa regering är det nödvändigt med omtag kring de initiativ som i denna rapport lyfts fram som negativa för gruv- och stålindustrins förutsättningar att vara långsiktiga konkurrenskraftiga. Överimplementering av EU-direktiv och ökad beskattning via miljö- och energiskatter riskerar att försvaga gruv- och stålindustrins konkurrenskraft internationellt. Bättre konsekvensanalyser som tydligt beaktar näringslivets konkurrenskraft, ökat fokus på verklig miljö- och klimatnytta och en genomgående mer balanserad hantering av EU-regler är övergripande aspekter som nästa regering bör fokusera på.

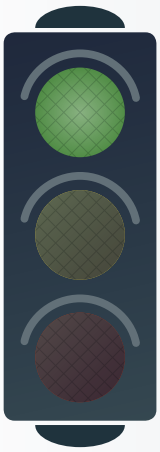
Även om den nuvarande regeringen stärkt dialogen med gruv- och stålindustrin finns ett stort antal viktiga frågor som inte föranlett tillräckliga initiativ under mandatperioden. Bland annat måste arbetet växlas upp med att långsiktigt trygga möjligheten att läsa tekniskt basår, bygga ut elvägar i prioriterade stråk och i likhet med flera andra länder införa en kompensation till företag för indirekta effekter på elpriset på grund av EU-ETS. Allra mest angeläget är dock en större översyn och reform för effektivare och mer rättssäkra tillståndsprocesser. Efterfrågan på stålprodukter och metaller ökar till följd av teknikutvecklingen och ökat välstånd. För att den svenska gruv- och stålindustrin ska kunna ta tillvara tillväxtpotentialen måste tillståndsprocesserna bli snabbare, mer ändamålsenliga och väga bevarandeintressen mot exploateringsintressen så att samhällsnyttan blir så stor som möjligt.

Gruv- och stålindustrin har byggt Sverige och vårt land har förutsättningar att kunna fortsätta växa i betydelse som gruv- och stålnation. Sverige har mineralerna och kunnandet samtidigt som efterfrågan på stålprodukter och metaller ökar. Företagen i Sverige möter dock en allt hårdare konkurrens från omvärlden samtidigt som de strävar att uppfylla politikens ambitioner att Sverige ska vara världsledande inom hållbarhet. Centrala konkurrensförutsättningar styrs av politiken, såsom:

- stabil energitillgång och konkurrenskraftiga energikostnader
- ändamålsenliga insatser för forskning och innovation
- fungerande kompetensförsörjning
- god transportinfrastruktur
- effektiva och rättssäkra tillståndsprocesser
- träffsäkra styrmedel och rimliga skatter med hög miljönytta.

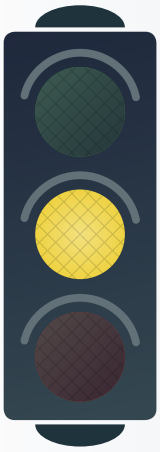
Det är viktigt att diskussionen inför valet 2018 handlar om frågor som är avgörande för industrins konkurrenskraft och att en regering efter valet förmår att fortsätta samverkan med näringslivet men också förmår skapa långsiktiga och breda överenskommelser i riksdagen i för industrin viktiga frågor.

De tolv reformerna för gruv- och stålnationen Sverige är industrins medskick till politiken i centrala frågor för industrins konkurrenskraft.



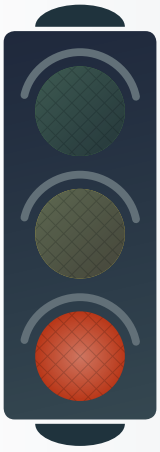
Regeringens **BÄSTA** initiativ

Industriklivet är det bästa initiativet som regeringen tagit hit under mandatperioden. Det är ett utmärkt exempel på en långsiktig satsning för att stödja svensk industri i omställningen mot nollutsläpp av växthusgaser. Genom samverkan mellan olika aktörer, både kring tekniska lösningar och finansiering, kan svensk gruv- och stålindustri fortsatt leda utvecklingen mot hållbar produktion.



Regeringens mest **SAKNADE** initiativ

Åtgärder för effektiva och rättssäkra tillståndsprocesser. Det allra mest saknade initiativet är åtgärder för att skapa effektivare och rättssäkrare tillståndsprocesser. Trots att problemen varit väl kända och dokumenterade av en utredning som tillsattes av den förra regeringen väntade regeringen till i början av 2018 med att tillsätta utredning som ska se över miljöprövningen av exempelvis stålindustri och gruvverksamhet.



Regeringens **SÄMSTA** initiativ

Fiskala skattehöjningar i grön kostym. Regeringen har infört och höjt ett stort antal skatter med miljöargument utan att dessa skatter kan visas vara miljö- eller klimateffektiva. Indexeringen av energi- och koldioxidskatterna och skattesatserna för naturgas, avfall och kemikalier skapar allvarliga kostnadsfördyringar för gruv- och stålindustrin. Dessa fiskala skattehöjningar i grön kostym är varken positiva för miljön eller industrins konkurrenskraft.

Tolv reformförslag

1 Skapa bred politisk enighet om Industriklivet

Industriklivet är ett utmärkt exempel på en långsiktig satsning för att stödja svensk industri i omställningen mot nollutsläpp av växthusgaser, en omställning som bara till del drivs av marknaden och därför inte kan genomföras enbart på affärsmässiga grunder. Det behöver nu skapas en bred politisk enighet i riksdagen som säkrar finansieringen av Industriklivet långsiktigt över mandatperioder.

2 Inför tidsgränser för tillståndsprocesser

Tillståndsprocesserna, primärt kopplade till miljölagstiftningen, måste bli effektivare och mer rättssäkra. Regeringens agerande med utpekande av Natura 2000-område mitt under pågående tillståndsprocess gällande kalkbrytning på Gotland sänkte exempelvis Sveriges anseende som gruvnation. Effektiva och rättssäkra tillståndsprocesser är helt avgörande för att långsiktigt kunna bedriva gruvverksamhet. Den utredning som tillsatts för att se över miljöprövningen behöver resultera i konkreta åtgärder.

3 Inför ett skarpt konkurrenskraftsmål

Målstrukturen för konkurrenskraften behöver utvecklas och förtydligas och ett skarpt formulerat konkurrenskraftsmål införas. Med ett konkurrenskraftsindex, som väger in både kostnader och strukturella förutsättningar, skulle fler initiativ och förslag inom olika politikområden analyseras ur ett konkurrenskraftsperspektiv, och de eventuella effekterna på konkurrenskraften skulle tydliggöras.

4 Bygg vidare på energiöverenskommelsen

Den blocköverskridande energiöverenskommelsen visar att både regerings- och oppositionspartierna förstått värdet av samarbete och långsiktighet inom energipolitiken. Slopad skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer och sänkt fastighetsskatt på vattenkraft förbättrar produktionsvillkoren för de två viktigaste kraftslagen i Sverige. Vidare är det positivt att överenskommelsen tydligt markerar betydelsen av konkurrenskraftiga elkostnader för industrin. Energiöverenskommelsen behöver ta nästa steg för att långsiktigt säkra elförsörjningen.

5 Klä inte fiskala skatter i grön kostym

Ett stort antal skatter har införts eller höjts med miljöargument utan att dessa skatter har bevisad miljönytta. Den föreslagna kväveoxidskatten hämmar företagens möjligheter att investera. Indexeringen av energi- och koldioxidskatterna och skattesatserna för naturgas, avfall och kemikalier skapar allvarliga kostnadsfördyringar som slår mot industrins konkurrenskraft. Dessa fiskala skattehöjningar i grön kostym måste ses över och ersättas med insatser som fokuserar på verklig miljönytta.

6 Kompensera den elintensiva industrin för indirekta kostnader

Regeringens ensidiga prioritering i förhandlingarna om förändringar av handelssystemet med utsläppsrätter var att minska mängden utsläppsrätter i syfte att höja priset. Den fria tilldelningen av utsläppsrätter har minskats vilket leder till att den mest klimatsmarta produktionen, som finns i Sverige, missgynnas och att svenska företags konkurrenskraft försvagas avsevärt. Den nordiska elmarknadens utformning leder därtill till att priset på utsläppsrätter påverkar elpriset, trots att den svenska elproduktionen är näst intill koldioxidfri. Denna indirekta effekt av handelssystemet med utsläppsrätter kan medlemsstaterna kompensera viss industri för, och en ny regering bör snarast införa ett system som ger full kompensation för den elintensiva industrin, såsom bland annat Norge, Finland, Tyskland och England gör.

7 Gör väg för 74 tons lastbilar och skrota idén om vägslitageskatt

Till följd av Sveriges geografiska läge och de stora exportvolymerna är industrin beroende av tillförlitliga och kostnadseffektiva godstransporter. Ambitionshöjningen för hela transportsystemet har varit välkommen. Beslutet om en godsstrategi måste följas av handling. För godstrafiken är det viktigt att öronmärka infrastukturresurser för att åtgärda särskilda flaskhalsar av betydelse för godset, att fler vägar tillåts för 74 tons lastbilar, utbyggnad av elvägar på viktiga industristråk, sänkta avgifter för frakt till sjöss samt en ökad prioritering av väg och järnväg i gles- och landsbygd. Förslaget till en vägslitageskatt ska inte genomföras.

8 Kraftsamla på yrkesutbildning

Det krävs ett tydligt fokus på insatser av betydelse för näringslivets kompetensförsörjning. Särskilt viktiga är insatser som stärker de yrkesinriktade utbildningarna i gymnasieskolan, yrkescollege, yrkesvux samt yrkeshögskolan. Yrkesprogrammen i gymnasieskolan ska ge grundläggande behörighet till högskolan med möjlighet för elever att välja bort de högskoleförberedande kurserna.

9 Stärk ingenjörsutbildningarna

Under en lång följd av år har det utbildats för få ingenjörer på högskolan och därför krävs ett antal åtgärder för fler ingenjörer. Ett ökat antal utbildningsplatser behöver kombineras med mer resurser på att förbättra kvaliteten och stödet till studenterna under utbildningen för att minska avhoppen. Lika många som kommer in behöver komma ut. Elever behöver också förberedas för att kunna gå en ingenjörsutbildning. Därför behövs fler insatser för att öka intresset för matematik och naturvetenskap, en långsiktig finansiering av Teknikspråget och öronmärkta platser för Tekniskt basår.

10 Bygg ut satsningen på strategiska innovationsområden

De strategiska innovationsområdena är ett framgångsrikt instrument för att öka samverkan mellan universitet och högskolor, näringsliv och offentlig sektor samt för ett effektivt nyttiggörande av forskningsresultat. Till skillnad från tidigare branschforskningsprogram riktar sig innovationsområdena till en större bredd av aktörer, med ett tydligare underifrånperspektiv och bidrar till att stärka hela innovationskedjan, från forskning till tillämpade lösningar. Insatserna som genomförs inom ramen för innovationsområdena finansieras av både näringslivet och offentliga aktörer och det är viktigt att prioritera och bygga ut de strategiska innovationsområdena i kommande forskningspropositioner.

11 Utbilda till jobb

Det ska löna sig för högskolor som är bra på att samverka med det omgivande samhället och borde väga lika tungt som andra kvalitetsindikatorer (citeringar och publiceringar samt externa medel). Det är olyckligt att regeringen skjutit på frågan. Universitet och högskolor ska också ha incitament att bedriva utbildningar som samhället efterfrågar och som leder till kvalificerade jobb. Vid fördelningen av utbildningsanslag bör det vägas in hur väl utbildningarna vid ett lärosäte förbereder studenterna för det yrke de utbildas till och om utbildningen leder till arbete inom det område som studenterna utbildats för.

12 Ökad innovationskraft med ökad rörlighet

Rörligheten mellan akademi och näringsliv, och då särskilt industrin, är liten och behöver stimuleras. Om forskare rör sig mellan näringsliv och akademi berikas båda sektorerna och förutsättningarna ökar för att implementera ny kunskap i exempelvis industrins produktionsprocesser och nya idéer och affärsmöjligheter kan uppstå. För forskare inom akademin måste det bli mer meriterande att ha arbetat i näringslivet.

Den svenska gruv- och stålindustrin

Stor betydelse för samhällsekonomin

Genom en kombination av mineralrik berggrund, kompetent arbetskraft och ett starkt innovationsklimat har svensk gruv- och stålindustri blivit världsledande i många hänseenden. Svenska gruvor står idag för 90 procent av all järnmalm som produceras i Europa och tillhör även de främsta producenterna av övriga basmetaller.[1] Svenska stålprodukter exporteras till 140 länder, till ett sammanlagt värde om runt 50 miljarder kronor.[2]

För ett exportberoende land som Sverige är gruv- och stålindustrins utrikeshandel viktig. Betydelsen för samhällsekonomin är dock större än så. Totalt har företagen drygt 30 000 personer direkt sysselsatta i produktionen av stål och metaller. Därtill skapar gruv- och stålindustrin jobb hos underleverantörer och inom andra sektorer. Totalt sysselsätter gruv- och stålindustrin 68 000 personer direkt och indirekt.[3] Nära nog samtliga verksamma gruvor och anläggningar inom stålindustrin är lokaliserade utanför storstadsregionerna. Exempelvis skapas hela 80 procent av produktionsvärdet i gruvnäringen i glesbygd, för övrig industri ligger siffran mellan 30 och 50 procent.[4] Som en följd är också merparten av arbetstillfällena belägna på landsbygden, där de dels skapar viktig sysselsättning, dels bidrar till att en infrastruktur som möjliggör bland annat turism.

Ur ett bredare samhällsperspektiv är gruv- och stålindustrin viktig för innovationskraften i både Sverige, och globalt. Flera svenska teknikföretag samarbetar med gruv- och stålindustrin för att utveckla nya produkter och tjänster som dels kan stärka den svenska produktionen, dels gå på export till andra marknader. Därutöver utgör olika metaller och stålprodukter viktiga beståndsdelar i många moderna teknikinnovationer. Det handlar om allt ifrån stålkomponenter för tillverkning av sjukvårdsartiklar till innovationskritiska metaller som används i solceller, vindkraftverk och batterier.

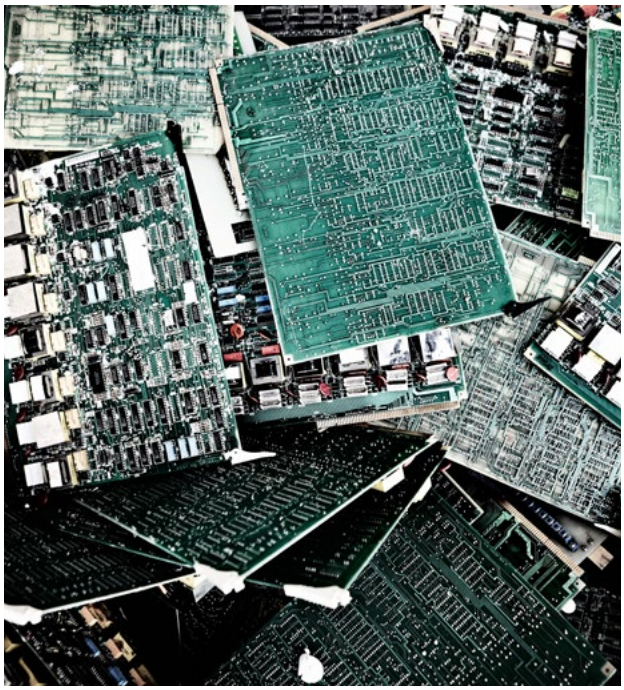
Ljusa framtidsutsikter – med rätt förutsättningar

Gruv- och stålindustrin har både bokstavligt och bildligt talat byggt Sverige. Exportintäkterna har bidragit till den svenska välfärden, arbetstillfällena i anrikningsverk, i valsverk och vid skrivbordet har möjliggjort utveckling i hela landet. Företagen har satt Sverige på världskartan genom sin globala marknadsnärvaro. De många användningsområdena för produkterna innebär att gruv- och stålindustrin även i fortsättningen kommer att spela en viktig roll i samhällsbygget. På lång sikt väntas efterfrågan på stålprodukter och metaller att öka som ett resultat av växande befolkningar och ekonomisk utveckling globalt. Framför allt är tillväxtpotentialen stor i Afrika, Indien och Latinamerika. Som exempel använder varje svensk i genomsnitt 344 kg stål per år om all stålanvändning i landet slås ut per invånare. I Indien är siffran bara 55 kg per invånare.[5]

För att den svenska gruv- och stålindustrin ska stå stark måste den dock kunna möta en allt hårdare konkurrens från omvärlden. Det kunskaps- och teknikförsprång som hela det svenska näringslivet lutat sig mot krymper och det pågår ett globalt skifte österut både vad gäller produktion och framtidsinriktade investeringar i forskning och utveckling. Det är viktigt att understryka att konkurrensen från utvecklingsländerna inte längre enbart bygger på de fördelar som lägre arbetskostnad och storskalig produktion kan ge. Genom att ta tillvara och dra nytta av teknikutvecklingen kan en ny generation företag både pressa priserna och svara upp mot efterfrågan på högkvalitativa produkter.

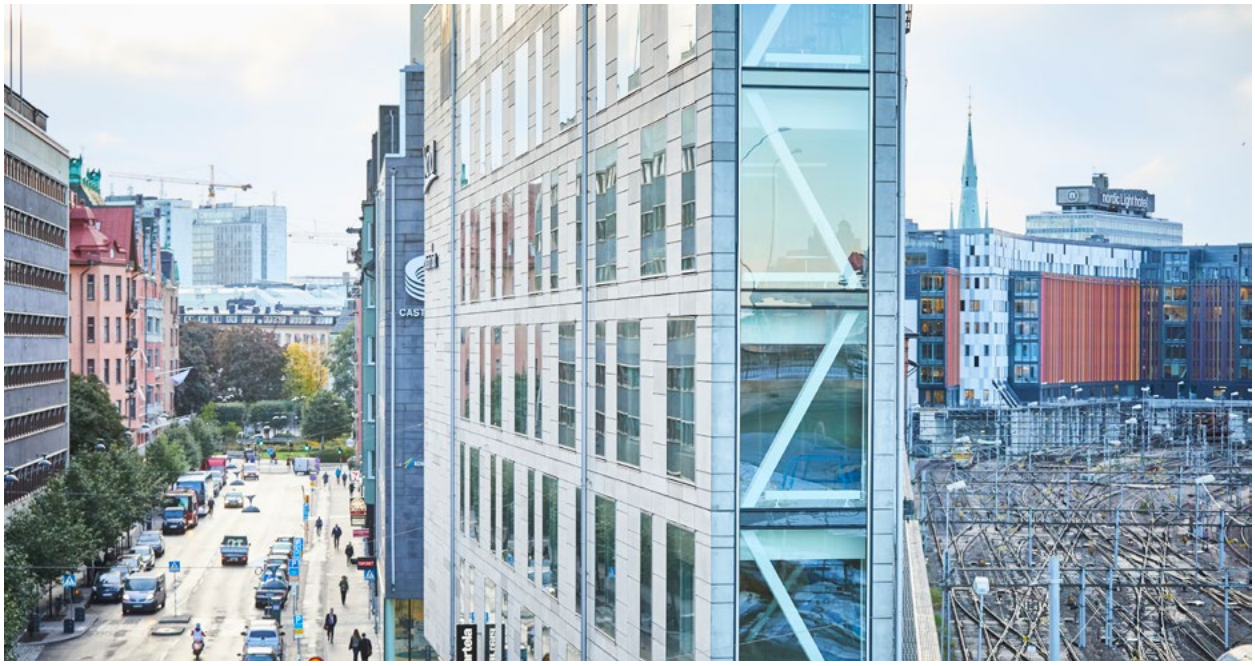
För att möta utvecklingen krävs satsningar på digitalisering och automation, den så kallade fjärde industriella revolutionen, för att ställa om till effektivare produktions- och logistikkedjor med större flexibilitet, kortare ledtider och ännu högre kvalitet. Parallellt kräver klimatutmaningen lösningar som säkerställer en ekologiskt hållbar produktion, framför allt en storskalig elektrifiering av tillverkningsprocesserna. Företagen har en självklar roll i att möta klimatutmaningen, men är beroende av en industripolitik som ger rätt förutsättningar. Det handlar om insatser för forskning och innovation i världsklass, att säkerställa tillgången på rätt kompetenser för en allt mer kunskapsintensiv gruv- och stålindustri och satsningar på faktorer som traditionellt stärkt den svenska konkurrenskraften, så som stabil tillgång till energi till konkurrenskraftiga kostnader samt god transportinfrastruktur. Det handlar om utformningen av regelverk, skatter och styrmedel som direkt eller indirekt påverkar företagen. Inte minst handlar det om att verka för en fri och rättvis handel som främjar konkurrensneutralitet och undanröjer handelshinder.

Ytterst är det regeringen som har verktygen för detta. Det ankommer dock på gruv- och stålindustrin att bistå regeringen med branschspecifika kunskaper och analyser samt att uppmärksamma politiska initiativ och beslut som påverkar företagens konkurrenskraft. Den här rapporten, som utvärderar regeringens politik under den gångna mandatperioden ur gruv- och stålindustrins perspektiv, är en del i det arbetet. Genom dialog och samverkan kan förutsättningar skapas för att den svenska gruv- och stålindustrin fortsatt ska vara världsledande.



Regeringens politik 2014–2018

– ur gruv- och stålindustrins perspektiv



Tidigt efter regeringsskiftet 2014 påbörjades arbetet med att utveckla en så kallad nyindustrialiseringsstrategi i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för konkurrenskraftiga och högproduktiva företag. Detta gjordes med ambitionen att göra Sverige världsledande inom innovativ och hållbar industriell produktion av varor och tjänster.[6] *"Det är hög tid att Sverige vågar prioritera industrin"*, skrev Näringsminister Mikael Damberg (S) i en debattartikel där den tidigare borgerliga regeringen beskrevs ha haft ett ointresse för industrin samt ha prioriterat ned exportfrämjande, utbildning och andra politikområden av stor betydelse för industrin.[7]

Regeringen har återkommande lyft fram att det offentliga har en viktig roll för att underlätta strukturomvandlingen och stärka industrins konkurrenskraft genom de verktyg man har rådighet över, exempelvis lagar och regler, närings-, utbildnings- och forskningssatsningar, offentlig upphandling med mera.[8] För att dessa verktyg ska användas på rätt sätt krävs en nära dialog med industrin och den industrinära tjänstesektorn. Men dialoger och samtal måste också leda till handling, och utfästelser måste följas av konkret politik. I det avseendet är regeringen svaret skyldig inom flera politikområden.

Ur gruv- och stålindustrins perspektiv har regeringens politik präglats av god vilja, men ofta bristande helhetssyn och resulterat i motsägelsefullhet. Utspel om att stärka företagens konkurrenskraft har varvats med initiativ som har stora negativa konsekvenser för industrin. Om gruv- och stålindustrin i Sverige ska stärka sin position i de högkvalificerade delarna av de globala värdekedjorna måste industriperspektivet beaktas genomgående, såväl inom som mellan departementen, för att undvika suboptimeringar. FN:s globala mål i Agenda 2030 är en tydlig viljeriktning att skapa helhetssyn kring alla de många mål som måste beaktas vid policyutveckling både nationellt och globalt. Denna helhetssyn saknas dessvärre ofta inom svensk politik idag. Den svenska stålindustrin har tillsammans med Stockholm Environment Institut, SEI, tagit fram en kompass för samhällsnytta där uppfyllandet av de 17 globala målen är riktningen. Denna kan användas för avancerad omvärldsspaning och som stöd för bedömningar av olika alternativ för produkter, applikationer och processer skulle kunna bidra till samhällsnytta och därmed skapa nya affärer samtidigt som de globala målen uppfylls.

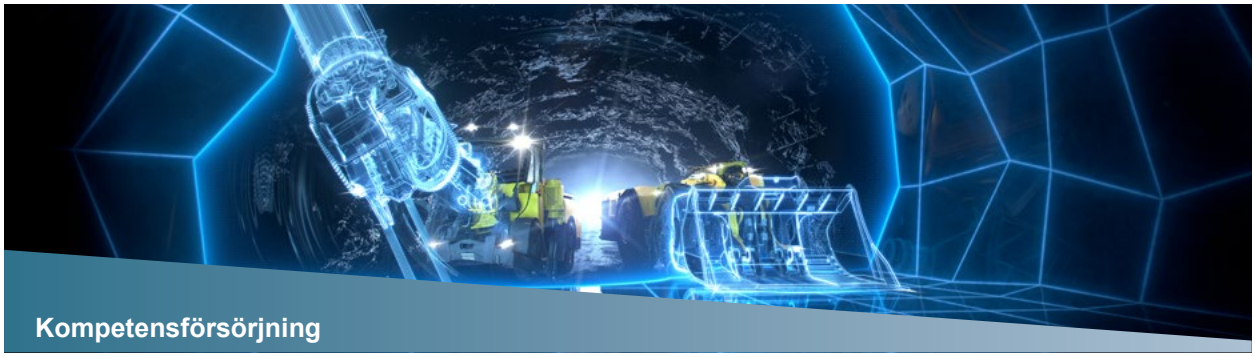
För att bidra till en politisk utveckling som under nästa mandatperiod, och på längre sikt, tar tillvara industrins viktiga samhällsroll och svarar upp mot framtidsutmaningarna innehåller denna rapport en genomgång och värdering av regeringens politik inom de fem högst prioriterade områdena för gruv- och stålindustrin:

- Miljö, energi och klimat
- Transporter och infrastruktur
- Kompetensförsörjning
- Forskning och innovation
- Näringspolitik och handel

Det finns också andra eftersträvansvärda reformområden inom politiken för stål- och gruvnäringen, som denna rapport inte fördjupat sig i. Det handlar inte minst om behovet av förändrade arbetsmarknadsregler. Ett konkret exempel värt att nämna är konflikten i Göteborgs containerhamn, vars effekter bidragit till ökade kostnader för transporter för flera företag inom branscherna. Dagens lagstiftning har ett inbyggt systemfel. Det är därför positivt att regeringen tillsatt en utredning som ska göra en översyn av rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden.

Genomgången har haft en bred ansats och har omfattat propositioner i sakfrågor, höst- och vårbudgetar, förordningar, direktiv till utredningar, regeringsuppdrag samt andra utspel och beslut. Datainsamlingen har genomförts med hjälp av innehållsdatabasen på regeringens webbplats.

Inom respektive politikområde har de bästa respektive sämsta initiativen som regeringen tagit under mandatperioden identifierats, med utgångspunkt i dess påverkan på gruv- och stålindustrin. Nedan presenteras resultatet av genomgången för varje område. Rapporten belyser också vad regeringen *inte* har gjort, det vill säga de initiativ och beslut som gruv- och stålindustrin saknat. Förhoppningen är att dessa tre kategorier (bäst; sämst; mest saknat) ska ge en god överblick av det som varit positivt under mandatperioden, och det som bör förändras framöver. För att ge värderingen av de politiska initiativen en kontext inleds varje temaavsnitt med en kort sammanfattning av gruv- och stålindustrins behov och utmaningar inom det aktuella området.



Efter decennier av svåra politiska låsningar utgör energiöverenskommelsen i sig själv en milstolpe som visar på de ingående partiernas förståelse för betydelsen i att långsiktigt värna Sveriges väl fungerande elsystem. Att skapa stabila förutsättningar för energisystemet är att ta ansvar för en hållbar utveckling av hela den svenska industrin, och hela landet.

Miljö, energi och klimat

Gruv- och stålindustrins behov och utmaningar

Den svenska gruv- och stålindustrin arbetar aktivt för att bidra till en hållbar samhällsutveckling. Det handlar om att i de egna verksamheterna ta ett socialt ansvar för såväl anställda som för de som lever i eller nära tillverkningsorter, och om att skapa långsiktigt starka ekonomiska förutsättningar för att utvecklas samt att ta en aktiv miljöhänsyn. Sett till miljö- och klimatdimensionen av hållbarhet har gruv- och stålindustrin en särskilt viktig roll att spela. Nästan all mänsklig aktivitet inbegriper på något sätt komponenter från industrin. Därmed finns stor potential att utveckla produkter som skapar miljönytta.

Samtidigt är det givetvis avgörande att tillverkningsprocessen lämnar ett så litet miljö- och klimatmässigt avtryck som möjligt. Eftersom gruv- och stålindustrins tillverkning är energiintensiv spelar energi och energianvändning en central roll i strävan mot att produktion ska vara hållbar. Energisystemet har därtill stor betydelse för konkurrenskraften. Givet att den svenska gruv- och stålindustrin verkar på hårt konkurrensutsatta, globala marknader kan högre energikostnader sällan tas ut på produktpriserna, utan måste absorberas av företagen själva. Stabil tillgång på klimatneutral el till konkurrenskraftig systemkostnad är en grundförutsättning för att företagen ska kunna erbjuda kunderna leveranssäkerhet och konkurrenskraftiga priser på produkter och varor. Det är klokt ur miljö- och klimatsynpunkt, och gynnar företagens konkurrenskraft. En annan förutsättning är tillgång till biobränsle och biodrivmedel till konkurrenskraftigt pris. Det kräver i sin tur en strategisk allokering av biomassa, vilket är en fråga som politiken måste ta om hand framöver.

I Sverige är över 90 procent av elproduktionen koldioxidfri, energitillförseln pålitlig och historiskt sett har elpriset varit en konkurrensfördel för Sverige. Det beror i hög utsträckning på att elproduktionen till övervägande del sker med vattenkraft och kärnkraft. För gruv- och stålindustrin är det viktigt att politiken, som styr såväl investeringar och produktion i energisystemet genom regleringar, beskattning och subventioner, fortsätter värna det väl fungerande svenska elsystemet. Det kommer inte minst vara viktigt i takt med att allt fler processer inom gruv- och stålindustrin elektrifieras. En omställning inom stålindustrin från kol- till vätgasbaserad reduktion av malm kommer exempelvis att öka elbehovet med ca 15 TWh, räknat på nuvarande produktionsvolymer. Denna enskilda förändring skulle innebära att elproduktionen i Sverige skulle behöva öka med tio procent.[9] Inom gruvindustrin består omställningen framför allt i en storskalig konvertering från diesel- till eldrivna arbetsmaskiner. Elektrifieringen av gruv- och stålindustrins verksamheter kommer innebära stora utsläppsminskningar, men förutsätter att både produktions- och distributionssystemet för el dimensioneras, för att säkerställa tillgång, stabilitet och konkurrenskraftiga kostnader.

Gruv- och stålindustrins verksamheter är i stor utsträckning tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Sverige har i grunden en bra miljölagstiftning, men tillämpningen av den måste vara ändamålsenlig och rättssäker. Det är viktigt att de krav som ställs på företagen är tydliga samt utgår från de miljömässiga förutsättningar som gäller för den enskilda anläggningen och är proportionerliga liksom tekniskt och ekonomiskt rimliga. Vidare är det centralt att miljökraven relateras till verklig miljönytta, vilket kräver en större helhetssyn i tillståndsprocesserna, och att regelverken inte motverkar varandra. Processerna för tillstånd och tillsyn måste också vara betydligt mer ändamålsenliga, effektiva och förutsägbara. Det gäller inte minst för processerna för prövning av markanvändning, undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner.

Recension av regeringens politik – bäst, sämst och mest saknat

Regeringen har sedan den tillträdde 2014 fört en ambitiös miljö- och klimatpolitik. I sin första budgetproposition betonades att växthusgasutsläppen i Sverige tydligt skulle minska under mandatperioden och att ökad användning av styrande miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel skulle prioriteras. Med tiden har tonläget höjts ytterligare, först till ambitionen att Sverige ska bli *ett av* världens första fossilfria välfärdsländer och sedermera, i mandatperiodens sista regeringsförklaring, till att Sverige ska transformeras till världens *första* fossilfria välfärdsland.[10] Regeringen har också skärpt arbetet med att nå de övriga miljökvalitetsmålen.

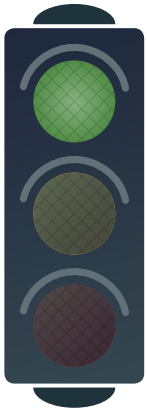
Likt tidigare regeringar har man framhållit vikten av att integrera energipolitiken med klimatpolitiken, och betydelsen av stabila spelregler på energiområdet. Det skapar, som uttryckt i budgetpropositionen för 2015, *”förutsägbarhet, trygghet och vilja till investeringar, vilket i sin tur håller nere energipriserna och skapar förutsättningar för omställningen. Svenska företag och konsumenter måste kunna lita på att det finns en trygg energiförsörjning.”* [11] Mot bakgrund av detta resonemang tillsatte regeringen i mars 2015 en parlamentariskt sammansatt kommission

för blocköverskridande samtal om energipolitiken i syfte att skapa en långsiktig energiöverenskommelse. Knappt hade kommissionen hunnit börja jobba innan regeringen, i vårändringsbudgeten 2015, höjde skatten på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer kraftigt. Förutom att höjningen slog direkt mot ett av de viktigaste kraftslagen i Sverige reste det ensidiga initiativet frågetecken kring energikommissionens mandat och möjligheter att nå en överenskommelse. Så bedrivs inte trovärdig, långsiktig politik.

Under mandatperioden har ett klimatpolitiskt ramverk och en klimatlag antagits av riksdagen. För industrin är det positivt att sju riksdagspartier står bakom klimatramverket och klimatlagen, då det ger långsiktighet och förutsägbarhet. Målen i klimatramverket är mycket ambitiösa och för industrin är det viktigt att det finns lika tungt vägande mål för svensk konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt.

Höjningen av skatten på termisk effekt är ett av flera exempel på motsägelsefullt agerande från regeringens sida under mandatperioden kring miljö, energi och klimat. Återkommande har målkonflikter uppstått i förhållande till näringspolitiken. Nedan följer de bästa, sämsta och mest saknade förslagen och besluten som regeringen tagit inom miljö, energi och klimat under mandatperioden.

Regeringens **BÄSTA** initiativ



Energiöverenskommelsen

De blocköverskridande diskussionerna inom ramen för energikommissionen resulterade sommaren 2016 i en ramöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna. Efter decennier av svåra politiska låsningar utgör överenskommelsen i sig själv en milstolpe som visar på de ingående partiernas förståelse för betydelsen i att långsiktigt värna Sveriges väl fungerande elsystem. Att skapa stabila förutsättningar för energisystemet är att ta ansvar för en hållbar utveckling av hela den svenska industrin, och hela landet.

Gruv- och stålindustrin välkomnar stora delar av överenskommelsens innehåll, som först konkretiserades i energikommissionens slutbetänkande 2017 och som därefter genomförs och riksdagsbinds genom ett antal separata propositioner.[12] Slopad skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer och sänkt fastighetsskatt på vattenkraft förbättrar produktionsvillkoren för de två viktigaste kraftslagen i Sverige. I kombination med att lagstiftning och principer kring kärnkraften ligger fast möjliggör överenskommelsen för kraftägarna att genomföra nödvändiga investeringar för framtiden.

Vidare är det positivt att överenskommelsen tydligt markerar betydelsen av konkurrenskraftiga elkostnader för industrin. Gruv- och stålindustrin ser dock att målet om 100 procent förnybar el år 2040 riskerar att bli kraftigt kostnadsdrivande. Så som energimarknaden är utformad kommer kostnaderna för byggnation av utökad förnybar produktion och överföringskapacitet i hög utsträckning tas ut på kundkollektivet, och därmed slå hårt mot elintensiva verksamheter. Det är allvarligt. Förutom ökade kostnader riskerar en ökad andel väderberoende elproduktion dessutom leda till försämrad leveranssäkerhet. För en verkligt sammanhållen energi- och klimatpolitik som förenar ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet på längre sikt krävs dock att samtliga partier tar energidiskussionerna ytterligare ett steg.

Som en följd av målet om 100 procent förnybar el innehåller överenskommelsen ett antal åtgärder för att, på olika sätt, stimulera en sådan omställning. Gruv- och stålindustrin vill understryka att den grundläggande principen i svensk energi- och klimatpolitik om att styrmedel ska vara generella, teknikneutrala och att politiken inte ska peka ut specifika lösningar även fortsatt måste gälla.

Initiativ för ett blocköverskridande klimatramverk

Under 2015–2016 arbetade Miljömålsberedningen med att ta fram underlag och skapa samförstånd för ett långsiktigt klimatramverk. Beredningen omfattade 7 riksdagspartier som därmed enades om inriktningen för Sveriges klimatpolitik. På deras rapport byggdes sedan det klimatramverk som beslutades 2017. Stål- och gruvindustrin ser positivt på den kunskapshöjning och politiska insikter som Miljömålsberedningens arbete bidrog till. Det ökade förståelsen för industrins förutsättningar och utmaningar när det gäller de fossila utsläppen. Klimatramverket med sina ambitiösa mål ger en inriktning för klimatpolitiken som alla aktörer måste förhålla sig till. Viktigt är också att bibehållen konkurrenskraft och försörjningstrygghet betonas.

Flera branscher har därför inlett arbeten med att ta fram färdplaner relaterat till riksdagens klimatmål och regeringens ambition om en fossilfri välfärdsnation. Arbetet med färdplanerna genomförs av branschorganisationer eller enskilda företag. Gruv- och stålindustrins respektive branschorganisationer leder varsitt färdplanearbete.

Med branschernas och företagens kunskaper som utgångspunkt stärks förutsättningarna för att belysa utmaningarna och möjligheterna för en globalt konkurrenskraftig fossilfri gruv- och stålindustri i Sverige. För att så ska ske krävs god tillgång på el, råvaror och biobränslen, verkningsfulla politiska styrmedel och rätt förutsättningar för att forska fram nya tekniska lösningar. Transformationen kommer att kräva stora investeringar och komplexa avvägningar mellan olika intressen. Därför är det

värdefullt att arbetet med att sprida dessa kunskaper redan nu bedrivs i samverkan mellan olika samhällsaktörer, nära knutet till regeringen.

Översyn av regleringen av intäkter från elnätsverksamhet

Nätavgifter utgör en betydande del av totalkostnaden på el. Elnätsbolagen har en juridisk och faktisk monopolställning för överföring av el till kunderna, vilket innebär att elnätsbolagen och kunderna inte är jämbördiga i affärsrelationen. Energimarknadsinspektionen är den myndighet som ska säkerställa att gällande lagar och regler efterlevs av marknadsaktörerna och beslutar också om den intäktsram som tilldelas elnätsbolagen, och som därigenom sätter ramarna för nätavgifterna. Sedan 2008, och särskilt under senare år, har nätavgifterna höjts kraftigt, mer än vad som krävts för de investeringar som gjorts.[13] I flera fall har elnätsbolagen överklagat Energimarknadsinspektionens ramar och satt i system att lägga sig nära den övre nivån av vad de maximalt får ta ut i elnätsavgift.

Avgiftshöjningarna slår hårt mot den elintensiva industrin. För gruv- och stålindustrin är det uppenbart att Energimarknadsinspektionen med nuvarande regelverk saknar rätt verktyg för att kunna hävda elkundernas intressen mot nätbolagen. Därför var det helt nödvändigt att regeringen 2016 gav Energimarknadsinspektionen i uppdrag att se över regleringen av intäkter från elnätsverksamhet och föreslå förändringar som säkerställer en rimlig avkastning vid fastställandet av intäktsramen.[14] I oktober 2017 redovisade myndigheten sina förslag som enligt gruv- och stålindustrin tydligt går i rätt riktning för en bättre balans mellan elnätsbolagens och kundernas intressen. Även regeringen har uttryckt sig positivt om förslagen och i april 2018 presenterades en proposition med förslag till en ny elmarknadslag baserad på förslagen från Elmarknadsinspektionen.[15] Därmed tas steg för att stärka elkundernas ställning visavi nätbolagen.

Regeringens **SÄMSTA** initiativ

Regeringens agerande kring nya Natura 2000-områden

Natura 2000 är ett nätverk av naturområden som är särskilt skyddsvärda ur ett europeiskt perspektiv. Det är EU-kommissionen som beslutar om inrättandet av områden, efter förslag från regeringen. Regeringen inhämtar i sin tur underlag från primärt länsstyrelserna.

2015 pågick en tillståndsprövning i mark- och miljööverdomstolen om kalkbrytning på Gotland. Mitt under pågående process pekade regeringen ut det område som prövningen gällde till Natura 2000-område. Genom regeringens agerande komplicerades situationen ytterligare. I förhållande till EU:s reglering fanns ingen skyldighet att peka ut de områden som var aktuella för kalkbrytning, detta var en frivillig avsättning som regeringen föreslog.[16] Redan 2012 begärde Miljöpartiet, då i opposition, att den dåvarande regeringen skulle stoppa möjligheterna till kalkbrytning genom att peka ut samma områden för Natura 2000-skydd. Dåvarande miljöministern avfärdade begäran med hänvisning till förbudet mot ministerstyre och lagstiftningen om otillåtet ingripande i rättsprocess.[17]

Konsekvensen av regeringens agerande påverkar inte bara det tillståndssökande bolaget utan alla gruvföretag i landet, samt Sveriges anseende som gruvnation internationellt. Agerandet introducerar ytterligare en osäkerhetsfaktor i tillståndsprocesserna. Det kan konstateras att Sverige fallit på Fraser-institutets lista över investeringsattraktivitet inom gruv- och mineralsektorn varje år sedan regeringen tillträdde.[18] Gruv- och stålindustrin ser det som en självklarhet att bevarandeintressen måste beaktas i prövningarna av tillstånd, men de måste vägas mot exploateringsintressen i en process som är rättssäker och präglas av förutsägbarhet. För gruv- och stålindustrin, som kännetecknas av långa tidsperspektiv och stora investeringar, är stabila förutsättningar över mandatperioderna ett måste för att kunna bedriva verksamhet.

Regeringens arbete med revideringen av EU-ETS

Det europeiska handelssystemet för utsläpp av växthusgaser (EU-ETS) infördes 2005 och är nu inne på sin tredje period, 2013–2020. Inför handelsperioden 2021–2030 har EU:s medlemsstater förhandlat om en revidering av systemet. I mars 2018 nåddes en överenskommelse som i korthet innebär att antalet utsläppsrätter på marknaden kommer att minska rejält, och priset kommer därmed att stiga. Även den fria tilldelningen till konkurrensutsatt industri kommer att minskas.[19] Sammantaget kommer detta få stora konsekvenser för gruv- och stålindustrins konkurrenskraft, och för klimatet.

Gruv- och stålindustrin ser i grunden positivt på att utsläppshandeln svarar upp mot det faktum att klimatutmaningen är gränsöverskridande, men för att ge verklig effekt krävs inte bara europeiskt, utan ett globalt system. Detta eftersom företagen konkurrerar globalt med aktörer i länder som i princip helt saknar motsvarande system med kostnader för klimatutsläpp. Handelssystemets utformning har också stor betydelse. Ett högt pris på utsläpp kan driva på implementering av befintlig teknik för att minska utsläpp. Däremot kan det inte driva fram tekniksprång. Den svenska gruv- och stålindustrin ligger i framkant i världen när det gäller klimatsmart produktion och ytterligare steg kräver åtgärder och teknik som idag inte är tillgängliga. I samband med revideringen av

utsläppshandelsdirektivet fanns en möjlighet att åtgärda systemet så att det skulle kunna hantera förutsättningarna för konkurrensutsatt industri på ett bättre sätt än idag. Det hade krävts en modell för fri tilldelning som inte begränsar effektiv industriproduktionen inom EU och samtidigt driver utvecklingen inom kraftindustrin. Gruv- och stålindustrin beklagar att regeringen i förhandlingarna främst fokuserat på att minska mängden utsläppsrätter i syfte att höja priset och medverkat till den minskning av den fria tilldelningen som nu kommer att införas. I ett globalt perspektiv innebär alltså revideringen av EU-ETS att den mest klimatsmarta produktionen, som finns i Sverige, missgynnas och att svenska företags konkurrenskraft försvagas avsevärt.

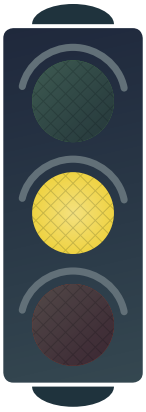
De ökade kostnaderna innebär att förutsättningarna försämras för utveckling av ny teknik och påverkar direkt möjligheterna för företagen att investera i EU. Klimatpolitiken måste också ha ett globalt perspektiv och verka för en stark europeisk och svensk gruv- och stålindustri. På sikt vore ett globalt pris på koldioxid det bästa för både klimatet och industrins konkurrenskraft.[20]

Utredning om kväveoxidskatt och skatt på förbränning av avfall

Regeringen tillsatte 2016 en utredning om kväveoxidskatt och skatt på förbränning av avfall. Kväveoxider uppstår vid all förbränning, och det finns inga åtgärder som kan eliminera dessa fullständigt. Gruv- och stålindustrin har dock lyckats minska sina utsläpp kraftigt, till stor del som ett resultat av tillståndsprövningen enligt miljöbalken som kräver att bästa möjliga teknik ska användas i anläggningarna. Givet att tillståndsprövningen redan ställer krav på åtgärder har en skatt mycket små möjligheter att verka styrande för teknikutveckling och miljönytta.[21] Däremot skulle en skatt skapa incitament för återhållen produktion, något som utredningen konstaterade i sitt betänkande 2017.[22] I praktiken blir en kväveoxidskatt alltså en fiskal punktskatt på gruv- och stålindustrins produktion, som snarare hämmar företagens möjligheter att investera i fortsatt teknikutveckling. Det är varken positivt för miljön eller industrins konkurrenskraft.

När det gäller skatt på avfallsförbränning gjorde utredningen bedömningen att en sådan inte bör införas. Genom ett tvingande tilläggsdirektiv från regeringen redovisades likväl ett förslag på hur skatten kan utformas. Gruv- och stålindustrin ser dock att förslaget skulle vara direkt kontraproduktivt i förhållande till regeringens ambition om ökad materialåtervinning och utvecklingen mot en cirkulär ekonomi. I vissa produkter, framför allt elektronikprodukter där plast eller andra material också ingår som komponenter, är förbränning en nödvändig del i materialåtervinningsprocessen. Den stora nyttan består i att återvinning sparar stora mängder energi jämfört med nyproduktion med jungfrulig råvara. Att försämra förutsättningarna för materialåtervinningen är därför knappast effektiv miljö-, klimat- och energipolitik. Ännu har regeringen inte gått vidare med utredningens förslag. Gruv- och stålindustrins ser det som angeläget att förslagen inte genomförs.

De mest **SAKNADE** initiativen



Åtgärder för effektiva och rättssäkra tillståndsprocesser

Gruv- och stålindustrins företag har under lång tid lyft behovet av bättre fungerande tillståndsprocesser, primärt kopplat till miljölagstiftningen. I slutet av förra mandatperioden tillsatte dåvarande regering en utredning för att kartlägga och analysera effektiviteten och ändamålsenligheten i fråga om myndighets- och verksamhetsstruktur, ansvarsfördelning och resurser inom Miljödepartementets ansvarsområde.[23] Utredningens arbete redovisades i mars 2015 och bekräftade i många delar den problembild som gruv- och stålindustrin upplever.[24]

Allvarligast är bristerna i rättssäkerheten. Olika delar av vad som för det enskilda företaget är ett och samma ärende hanteras ofta av flera olika myndigheter vars kompetens och bedömningar kan skilja sig åt, vilket skapar osäkerhet och oförutsägbarhet i processen. När det gäller länsstyrelserna kan kompetensen om gruv- och stålindustrins verksamheter variera över landet och leda till att likartade ärenden bedöms olika. Det finns också en fara för rättssäkerheten när det gäller myndigheters dubbla uppdrag, det vill säga att vara tillstånds- och tillsynsmyndighet och normerande myndighet samtidigt. Risken är att myndigheten låter en önskvärd framtida reglering påverka hur ansökningar om tillstånd och resultatet av tillsyn bedöms.

Förutom bristande rättssäkerhet innebär tillståndsprocessernas organisering och utformning att det saknas en helhetssyn, vilket utöver oförutsägbarhet även skapar ineffektiva processer. I värsta fall kan bristen på helhetssyn leda till att beslut fattas i en del av processen som i praktiken ytterligare förlänger och försvårar andra delar. Det skedde till exempel 2016 när Bergsstaten avslog en ansökan om bearbetningskoncession med motiveringen att ett Natura 2000-tillstånd krävs innan koncession eventuellt kan meddelas. Ur ett processperspektiv och när det gäller miljöskyddet är det dock mer ändamålsenligt att göra Natura 2000-prövningen tillsammans med tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Det finns då bättre förutsättningar att bedöma på vilket sätt verksamheten kan påverka omkringliggande områden och vilka skyddsåtgärder man kan vidta för att undvika omgivningspåverkan.[25]

Regeringen har sedan Miljömyndighetsutredningen redovisades i början av mandatperioden inte tagit initiativ till mer effektiva, rättssäkra och ändamålsenliga tillståndsprocesser. I början av 2018 tillsattes till slut en utredning

som ska se över miljöprövningen av exempelvis stålindustri och gruvverksamhet.[26] Utredningen ska redovisas senast den 30 september 2018. Gruv- och stålindustrin välkomnar detta initiativ, men understryker vikten av att nu gå till handling. Problembilden har varit känd länge, det är dags för konkreta åtgärder som säkerställer effektiva och rättssäkra tillståndsprocesser.

Kompensation av indirekta effekter på elpriset pga. EU-ETS

En följd av den nordiska elmarknadens utformning med marginalkostnadsprissättning är att priset på utsläppsrätter påverkar elpriset, trots att den svenska elproduktionen är näst intill koldioxidfri. Anledningen är att den sist avropade kilowattimmen, som är prissättande för elen, en del av året kommer från dansk och finsk fossilbaserad produktion.[27] Kostnaden för utsläppsrätter som detta innebär för elproducenterna tas ut av kunderna – en betydande pålaga för gruv- och stålindustrins verksamheter. Denna indirekta effekt av handelssystemet med utsläppsrätter kan medlemsstaterna kompensera viss industri för, något som bland annat sker i Tyskland och Frankrike.[28] I Sverige görs det dock inte. Gruv- och stålindustrin anser att regeringen snarast bör införa ett system för full kompensation för den elintensiva industrin, i enlighet med EU:s regelverk.

Långsiktigt hållbar reglering av vattenförvaltning

Gruv- och stålindustrin påverkas i hög utsträckning av regleringen kring vattenanvändning och vattenskydd. Inom stålindustrin används vatten för exempelvis kylning och rening i tillverkningsprocesserna, och alla anläggningar ligger därför i närheten av vatten. Även gruvindustrin använder vatten i olika processer men behöver framför allt hantera vatten genom att leda om både grundvatten och ytvatten från olika verksamhetsytor. Därutöver är den fossilfria elproduktionen som vattenkraften står för en viktig faktor för en hållbar produktion av stål och utvinning av metaller.

Mycket av regleringen på vattenområdet styrs av EU:s vattendirektiv. Med anledning av de delar av energiöverenskommelsen som berör vattenkraften och för att förtydliga den svenska implementeringen av vattendirektivet har regeringen lämnat förslag på förändringar av den svenska lagstiftningen.[29] Förslaget som förhandlats fram mellan regeringen, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna är en tydlig förbättring i jämförelse med det ursprungliga förslag som regeringen lämnade i en promemoria sommaren 2017. Det är positivt. Samtidigt har processen, som kantats av otydliga besked, skapat osäkerhet i hela industrisverige och lett till förseningar av viktiga investeringar.

För att nå en långsiktigt hållbar vattenförvaltning där olika samhällsintressen balanseras återstår mycket arbete. En utvärdering pågår för närvarande av EU:s vattendirektiv och Sverige bör verka för att denna leder till en översyn av direktivet. Gruv- och stålindustrin anser att regeringen bör delta aktivt och prioritera tre avgörande frågor. För det första bör tolkningen av målet om god ekologisk status präglas av insikten att mänsklig aktivitet alltid har påverkat miljön, att vattenmiljöerna förändras naturligt och att klimatförändringarna leder till att de ekologiska tillstånden förändras. För det andra bör reglerna förbättras för hur direktivets miljömål får tillämpas. De nuvarande reglerna tar inte hänsyn till verksamhetens samhällsnytta och lämnar få öppningar för angelägna projekt. I kombination med den så kallade Weserdomen har detta skapat begränsningar som inte är förenliga med EU-fördragets övergripande ansats om en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. För det tredje bör den princip för klassificering av vattnets status som EU-reglerna stipulerar ses över. Faktiska förbättringar av vattenkvaliteten till följd av ett företags satsningar synliggörs inte eftersom klassningen styrs av den kvalitetsfaktor som ger lägsta klass, vilket ger svaga incitament för ett aktivt vattenmiljöarbete.

Förbättringar i EU:s vattendirektiv är ett viktigt första steg. Gruv- och stålindustrin vill dock understryka att regeringen även i arbetet med att implementera direktivet i nationell lagstiftning måste verka för en vattenreglering som i högre utsträckning än i dag är anpassad till svenska förutsättningar.

Erika Skogsjö
ansvarig Energi, klimat och hållbarhet, Svemin

”Det är bra att energiöverenskommelsen är på plats, men det saknas fortfarande en konkret politik för hur vi ska säkerställa tillgången på stabil och fossilfri el i Sverige. För att nödvändiga klimatomställningar ska lyckas måste vi kunna säkra en framtida elförsörjning till ett konkurrenskraftigt pris.”

Sedan regeringen tillträdde 2014 har klimat- och miljöperspektivet getts stort utrymme inom transportpolitiken och regeringen var drivande i beslutet om ett nytt nationellt mål om att minska utsläppen från inrikes transporter med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010. Dessvärre har den verkliga klimat- och miljönyttan i flera fall kunnat ifrågasättas, samtidigt som initiativen verkat kostnadsdrivande för framför allt godstransporter.

Transporter och infrastruktur

Gruv- och stålindustrins behov och utmaningar

Gruv- och stålindustrin är beroende av kapacitetsstarka och tillförlitliga godstransporter både inom Sverige och vidare ut på de globala marknaderna. Majoriteten av de tillverkade produkterna exporteras, och för produktionen krävs insatsvaror och utrustning som ofta måste importeras. En stor del av såväl exporten som importen går med järnväg eller sjöfart, men även lastbilstransporter utgör en del av transportkedjan. Inom Sverige sker transporterna huvudsakligen med järnväg och lastbil.

Att en stor andel av gruv- och stålindustrins godstransporter sker med järnväg och sjöfart är nödvändigt ur ett klimatperspektiv. Transporter står för en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser, men järnvägens och sjöfartens andel av dessa är enbart 2 procent. Vägtransporterna står å sin sida för 90 procent av transportsektorns utsläpp. Ju mer gods som kan transporteras med tåg och fartyg, desto bättre. Det förutsätter dock att järnvägen och sjöfarten kan erbjuda kostnadseffektiva och tillförlitliga transporter. Samtidigt kommer inte lastbilstransporterna helt kunna försvinna, varför det är viktigt att trenden med minskande utsläpp från tunga vägfordon fortsätter och växlas upp.

Eftersom den svenska gruv- och stålindustrin verkar på hårt konkurrensutsatta, globala, marknader innebär transportbehoven som följer dels av avstånden inom landet, dels av Sveriges geografiska läge, en konkurrensnackdel. Precis som är fallet för energikostnaderna kan transportkostnaderna sällan tas ut på priset på produkterna, utan behöver absorberas av företagen själva. Det påverkar vinstmarginalen, och därmed möjligheterna för företagen att investera och utveckla verksamheterna över tid. För gruv- och stålindustrins internationella konkurrenskraft är därför låga transportkostnader viktiga. Kostnaden för godstransporter kan förenklat delas upp i två delar. Ena delen utgörs av kostnaden för transporttjänsten i sig själv, den andra delen utgörs av olika typer av skatter och avgifter, exempelvis fordonsskatt och banavgifter. Politiken har stort inflytande över båda dessa delar. Kostnadsbilden för transporttjänster påverkas av olika typer av direkta eller indirekta regleringar av transportsektorn, och ungefär en tredjedel av den totala transportkostnaden utgörs av skatter och avgifter. Det är angeläget att de skatter och avgifter som syftar till att vara styrande utformas så att de verkligen får den effekt de är avsedda för och inte enbart blir pålagor som ökar transportkostnaderna. Likaledes är det angeläget att de skatter och avgifter som är fiskala, eller finansierande, står i relation till den effektivitet och robusthet som tillhandahålls i transportinfrastrukturen.

För gruv- och stålindustrin är det givetvis också viktigt med väl fungerande persontransporter. Att människor smidigt kan förflytta sig mellan tillverkningsorter, storstäder och övriga världen är viktigt för både produktionen av, och handeln med, företagens varor. Inte minst kan persontransporterna också kopplas till företagens kompetensförsörjning. Goda förbindelser spelar stor roll för människors vardag, och därmed attraktionskraften i de orter där gruv- och stålindustrin verkar. Vardagen, med arbetspendling, förskolehämtning och fritidsaktiviteter, måste fungera. Därför är det viktigt att den samlade planeringen av nyinvesteringar och underhållsåtgärder i transportsystemet beaktar behoven av persontransporter både i storstadsregionerna och i landsbygd.

Recension av regeringens politik – bäst, sämst och mest saknat

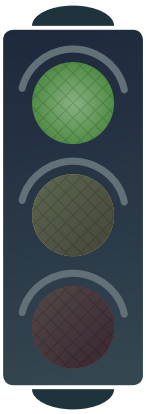
Transportpolitiken präglas till stor del av planeringen för olika typer av åtgärder i den statliga, fysiska transportinfrastrukturen. Riksdagen har beslutat om ett långsiktigt planeringssystem som innebär att regeringen en gång per mandatperiod föreslår ekonomiska ramar samt strategisk inriktning på minst tio års sikt. När riksdagen beslutat om de ekonomiska ramarna fastställer sedan regeringen den långsiktiga nationella planen för åtgärder i transportsystemet. Regeringen lämnade infrastrukturpropositionen med ekonomiska ramar och strategisk inriktning för perioden 2018–2029 till riksdagen i oktober 2016. Förutom åtgärder i den fysiska infrastrukturen omfattar transportpolitiken även styrmedel och andra insatser för att säkerställa en god tillgänglighet i hela landet samtidigt som hänsyn tas till säkerhet, miljö och hälsa.

Sedan regeringen tillträdde 2014 har klimat- och miljöperspektivet getts stort utrymme inom transportpolitiken och regeringen var drivande i beslutet om ett nytt nationellt mål om att minska utsläppen från inrikes transporter med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010. Både när det gäller den långsiktiga planeringen för åtgärder i den fysiska infrastrukturen och andra delar av transportpolitiken med bäring på exempelvis transportnäringens förutsättningar har regeringen återkommande motiverat förslag och beslut med behovet av att minska de klimat- och miljöpåverkande utsläppen. Dessvärre har den verkliga klimat- och miljönyttan i flera fall kunnat ifrågasättas, samtidigt som initiativen verkat kostnadsdrivande för framför allt godstransporter. Regeringen har alltså inte lyckats driva en politik som både förmår att effektivt styra mot en omställning av transportsektorn och värna gruv- och stålindustrins konkurrenskraft. Men, i andra delar, har regeringen visat mycket god förståelse för hur sådana synergier kan uppnås. Nedan följer de bästa, sämsta och mest saknade förslagen och besluten som gruv- och stålindustrin ser att regeringen tagit initiativ till inom transportpolitiken under mandatperioden.

Kerstin Brinnen
branschjurist Svemin

”Utdragna och svåröverskådliga tillståndsprocesser är en av våra största utmaningar för att upprätthålla och utöka produktionen i önskad takt. Samma problem påverkar även miljöförbättrande investeringar. Om våra beslutsfattare menar allvar med att nå ett hållbart samhälle måste man inse att detta förutsätter en helhetssyn ifråga om behov av och tillgång till resurser. Metaller och mineral är en naturlig del av en cirkulär ekonomi, inte ett hot mot den. Det är hög tid för regeringen att ta ett helhetsgrepp för att säkerställa effektiva och ändamålsenliga tillståndsprocesser.”

Regeringens **BÄSTA** initiativ



Ambitionshöjning för transportsystemet

Regeringens infrastrukturproposition innebär en ambitionshöjning för transportsystemet. De samlade anslagen för perioden 2018–2029 är drygt 100 miljarder kronor högre än för föregående period, som den tidigare regeringen beslutade om. Av den totala ekonomiska ramen om 622,5 miljarder kronor vigs 333,5 miljarder kronor till åtgärder för utveckling av transportsystemet, exempelvis nyinvesteringar, medan 125 miljarder kronor avsätts till drift, underhåll och reinvesteringar av statliga järnvägar och 164 miljarder kronor till drift, underhåll och reinvesteringar av statliga vägar.[30]

Gruv- och stålindustrin välkomnar regeringens ambitionshöjning för transportsystemet. De ökade resurserna medger flera viktiga investeringar i stråk som är avgörande för godstrafiken. Särskilt välkommen är satsningen på järnvägens underhåll. För tillförlitligheten, kapaciteten och säkerheten utgör den 47-procentiga ökningen av medlen till järnvägsunderhåll ett nödvändigt tillskott, både för person- och godstrafiken. Givet den höga belastningen, tidigare eftersatt underhåll och prognoser om ökad järnvägstrafik krävs dock ytterligare ökade resurser över tid för att som en lägsta ambitionsnivå återställa transportsystemets funktion till vad den en gång planerats vara och att därtill eliminera eftersläpande underhåll.

Trafikverkets förslag till ny nationell plan har ett större näringslivsfokus än tidigare. Förslaget om en särskild pott om 1,2 miljarder kronor för flexibla åtgärder riktade till näringslivets transporter på järnväg är ett exempel på detta. Gruv- och stålindustrin ser att ökande person- och godstrafik, urbanisering, och transportsektorns omställning till fossilfritt kommer att kräva fördjupad samverkan mellan näringslivet och regeringen framöver. I detta hänseende har regeringen tagit flera initiativ som stärkt dialogen, inte minst initiativet att ta fram en nationell godsstrategi (se vidare nedan).

Nationell godsstrategi

Gruv- och stålindustrin ser mycket positivt på regeringens initiativ till en nationell godsstrategi. Genom att utarbeta en sådan tas ett helhetsgrepp kring hur transporter hör ihop med konkurrenskraft samt hur de transportpolitiska målen kan infrias utan att det sker på bekostnad av andra mål. Även regeringens arbetsprocess bör lyftas. Arbetet inleddes under 2017 och regeringen har vid flera tillfällen anordnat dialogmöten med näringslivet. En nära

dialog mellan regeringen och näringslivet är viktig för att gemensamt identifiera behov, utmaningar, möjligheter och prioriterade frågor inom gods- och logistikområdet på såväl kort som lång sikt.

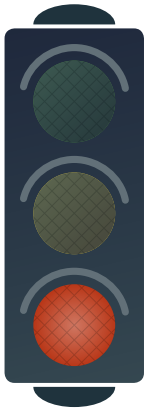
74 tons lastbilar

I Sverige har forskning och testverksamhet kring effektivare lastbilstransporter genom ökad lastkapacitet bedrivits under lång tid. Att höja den tillåtna maxvikten innebär minskad transportkostnad per ton, minskad bränsleförbrukning och därmed även minskad miljöpåverkan. Vägslitaget ökar dock inte, tack vare fler hjulaxlar.

Trots att Finland, till stor del mot bakgrund av svensk forskning, höjde den tillåtna maxvikten för lastbilar redan 2013 dröjde det ända till 2017 innan den svenska regeringen kom till skott med en förändrad reglering. I propositionen ”Godstrafikfrågor” gick regeringen fram med en ny bärighetsklass för väg, BK4, som möjliggör trafik med 74 tons lastbilar – att jämföra med tidigare maxvikt om 64 ton. I och med lagändringen som följde av propositionen stärker regeringen näringslivets konkurrenskraft genom effektivare transporter, samtidigt som de klimat- och miljöpåverkande utsläppen från vägtransporter kan minska. Därmed utgör arbetet med tyngre lastbilar ett utmärkt exempel på hur rätt utformad transportpolitik kan svara upp mot flera angelägna behov på samma gång. Det visar också att viktiga förbättringar i transportsystemet kan nås genom att bättre utnyttja den befintliga infrastrukturen.

Det återstår dock en del frågetecken kring den faktiska trafiken med 74 tons lastbilar. Det är ännu inte helt klart vilka vägar som ska öppnas upp för den tyngre trafiken, och det saknas en tydlig tid- och finansieringsplan för åtgärder, såsom broförstärkningar, som krävs i vägnätet. Gruv- och stålindustrin vill understryka vikten av att skyndsamt fullfölja införandet av BK4 och 74 tons lastbilar för att nyttorna ska komma samhället till del.

Regeringens **SÄMSTA** initiativ



Vägslitageskatt

Regeringen tillsatte i maj 2015 en utredning med uppdraget att lämna förslag på en avståndsbaserad skatt på vägtransporter. Att överhuvudtaget överväga en sådan skatt vittnar om en svag förståelse för hela basindustrins förutsättningar, och särskilt gruv- och stålindustrins. De långa avstånden inom landet och Sveriges geografiska läge i världen är i sig en väsentlig konkurrensnackdel med höga transportkostnader som följd. Med en avståndsbaserad skatt förstärks denna konkurrensnackdel ytterligare. Det är även ett svagt styrmedel för att stimulera en överflyttning av transporter från väg till järnväg och sjöfart, eftersom det i många fall inte finns något alternativ till lastbilstransporter.

När väl utredningens betänkande lämnades under 2017 tog regeringen avstånd från förslaget till utformning av skatten, med hänvisning till dess stora konsekvenser. Istället valde regeringen att bereda frågan vidare inom regeringskansliet och i mars 2018 presenterades ett nytt förslag om en geografiskt differentierad vägslitageskatt. I förslaget, som var ute på remiss till den 27 april i år, behandlas övergripande frågor kring skatten, men inte dess exakta utformning och skattenivåer. Regeringens ambition är att lämna en inriktningsproposition om vägslitageskatt före mandatperiodens slut.[31] För gruv- och stålindustrin kommer en avståndsbaserad skatt på transporter, som läggs ovanpå befintlig beskattning av vägtransporter, att försvaga företagens ställning på de globala marknaderna. Snarare än att förstärka konkurrensnackdelar borde regeringen, i samarbete med näringslivet, verka för lösningar som ger mer kostnadseffektiva och mer klimatsmarta transporter. Det är också angeläget att göra en samlad översyn av hur skatter och avgifter på transporter påverkar näringslivets konkurrenskraft.

Sänkta anslag till Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ansvarar, på uppdrag av regeringen, för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet till sjöss. Verksamheten omfattar bland annat lotsning, sjö- och flygräddning, farledshållning, isbrytning och sjötrafikinformation. Huvuddelen av verkets finansiering kommer från farleds- och lotsavgifter på handelssjöfarten.

Under perioden 2014–2016 erhöll Sjöfartsverket ett utökat statligt anslag om 300 miljoner kronor årligen, ett initiativ från den tidigare regeringen som även nuvarande regering upprätthöll. Syftet med tillskottet var att stärka Sjöfartsverkets ekonomiska ställning och minska behovet av avgiftsökningar, för att på så sätt värna industrins konkurrenskraft. Den sittande regeringen valde dock från och med 2017 att slopa anslagstillskottet. Delvis som ett resultat av detta har Sjöfartsverket nu infört en ny avgiftsmodell och i omgångar höjt både farleds- och lotsavgifterna för att täcka verksamhetens kostnader.[32] Det har därmed blivit dyrare att frakta gods med sjöfart.

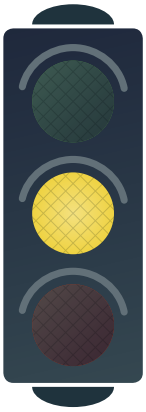
Förutom att gruv- och stålindustrins transportkostnader påverkas negativt motverkar dyrare sjöfart regeringens uttalade ambition om att öka godstransporterna till sjöss. Höga kostnader riskerar att leda till en negativ spiral med minskande sjöfrakt som i sin tur kan tvinga Sjöfartsverket till ytterligare avgiftshöjningar för att täcka sina kostnader. Gruv- och stålindustrin, liksom hela basindustrin, har länge framhållit att Sjöfartsverkets verksamhet bör anslagsfinansieras så att de fasta kostnaderna kan täckas. Som ett absolut minimum bör Sjöfartsverkets isbrytning i statliga farleder likställas med vinterväghållning i det statliga järnvägs- och vägnätet, som anslagsfinansieras. Även den förestående nödvändiga förnyelsen av isbrytarflottan bör ske med statliga medel. En ökad anslagsfinansiering stärker hela den svenska industrins konkurrenskraft, och är klimatsmart transportpolitik.

Reduktionsplikt

I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen en reduktionsplikt som innebär att bränsledistributörer åläggs att blanda i biodrivmedel i den bensin och diesel som säljs, för att på så sätt minska de klimatpåverkande utsläppen.[33] Genom riksdagens budgetbeslut under hösten 2017 kommer reduktionsplikten att införas från den 1 juli 2018. För gruv- och stålindustrin är minskade utsläpp från transporter och arbetsmaskiner en viktig del i arbetet för hållbar produktion, men reduktionsplikten riskerar att leda till ökade transportkostnader och därigenom försena den klimatsmarta elektrifiering av interntransporter som framför allt gruvindustrin står inför.

Gruv- och stålindustrin konstaterar att efterfrågan på framför allt HVO-diesel kan väntas öka markant som en följd av reduktionsplikten. Tillgången är dock begränsad vilket kommer att driva upp priserna, med ökade transportkostnader som följd. Det påverkar, som beskrivits ovan, företagens konkurrenskraft. Men framför allt innebär de ökade kostnaderna att förutsättningarna för investeringar i elektrifieringen av arbetsmaskiner och interntransporter försämras. För gruvindustrin är elektrifieringen dels en av de viktigaste åtgärderna för att minska utsläppen, dels en åtgärd som kommer att bidra till en bättre arbetsmiljö i verksamheterna. Omställningen innebär också att den betydande mängd el som används för fläktsystemen som ventilerar ut dieselavgaser kan minska. Även för externa transporter ser gruv- och stålindustrin elektrifiering, genom en storskalig utbyggnad av elvägar, som en stor möjlighet för att minska de klimatpåverkande utsläppen. Gruv- och stålindustrin beklagar att regeringen valt att fokusera mer på kostnadsdrivande pålagor snarare än att verka för långsiktiga, innovativa lösningar på klimatutmaningen.

De mest **SAKNADE** initiativen



Infrastrukturförbättringar i gles-/landsbygd

Sverige är ett av Europas till ytan största länder men befolkningen koncentreras alltmer till de större städerna. Det skapar en utmaning i den långsiktiga infrastrukturplaneringen som fordrar hårda prioriteringar. Det är dock viktigt att stad och gles-/landsbygd inte ställs mot varandra. Investeringar och långsiktigt underhåll krävs i hela landet. Regeringens politik för perioden 2018–2029 innebär dock att standarden på de mer lågtrafikerade delarna av väg- och järnvägsnätet successivt kommer att försämras.

Helhetssyn på skatter och avgifter som påverkar näringslivets konkurrenskraft

Offentliga skatter och avgifter inom transportområdet inbringar årligen 90 miljarder kronor. Det handlar bland annat om energiskatt på drivmedel, koldioxidskatt, väg- och banavgifter, fordonsskatt och avgifter för tillstånd och tillsyn.[34] Skatterna och avgifterna tas ut och administreras av flera olika myndigheter, vilket innebär att helhetssynen saknas. Som en följd uppstår återkommande situationer med okoordinerade avgiftsförändringar från Trafikverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen samt skattejusteringar från regeringen. För gruv- och stålindustrin, och andra transportintensiva branscher, skapar detta en ryckighet och oförutsägbarhet som försvårar långsiktig planering och som med kort varsel kan innebära kraftiga kostnadsökningar som försämrar företagens konkurrenskraft. Därför krävs en ökad samordning mellan myndigheter och departement kring hanteringen av transportrelaterade skatter och avgifter. Det krävs också ökad kunskap om hur de samlade effekterna av skatter och avgifter inom transportsektorn påverkar näringslivets konkurrenskraft, något som bland annat Trafikanalys framhållit inom ramen för sitt uppdrag att analysera hur skatter och avgifter inom transportområdet bidrar till de transportpolitiska målen.[35]

Satsning på utbyggnad av elväg på prioriterade sträckor

Den tunga lastbilstrafiken står för cirka 25 procent av vägtransportsystemets utsläpp av koldioxid. Inblandning av biobränslen och fettsyrametylestrar är i dagsläget den dominerande tekniken i utvecklingen mot fossiloberoende, men potential finns att ersätta förbränningsmotorer med elektrifierade drivlinor. En övergång till eldrivna lastbilstransporter skulle innebära mycket stora sänkningar av såväl koldioxid- som kväveoxidutsläpp. Till skillnad från elektrifieringen av personbilar är batteridrift dock inte realistiskt i nuläget, istället handlar det om kontinuerlig överföring av elektricitet. Den teknik som kommit längst är så kallad konduktiv överföring via luftledningar. Sedan 2016 finns en demonstrationssträcka på två kilometer längs E16 utanför Sandviken, världens första elväg i befintligt vägnät.[36]

På uppdrag av regeringen tog Trafikverket under 2017 fram en färdplan för elvägar fram till 2022. Fokus i färdplanen ligger på fortsatta tester och utvärderingar, men Trafikverket understryker också behovet av att genomföra större pilotprojekt som omfattar hela elvägssystemet med kringtjänster och betal- och accessystem på 20–30 km långa, tungt trafikerade, sträckor.[37]

Gruv- och stålindustrin kan konstatera att flera vägsträckor som har stor betydelse för branschens godstransporter skulle kunna lämpa sig väl för utbyggnad av elväg. För att nå 2030-målet för transportsektorn måste takten öka i omställningen till fossilfrihet. Därför behöver tempot och verkställigheten i arbetet med planering, uppförande och utbyggnad av elvägar stärkas. Det fordrar ökade resurser och nära samverkan med transportsektorn och det transportberoende näringslivet.

Jenni Ranhagen
rådgivare i transportfrågor, Jernkontoret

”Svensk industri har långt till marknaderna och därför är effektiva transporter helt avgörande för konkurrenskraften.”

Gruv- och stålindustrin konstaterar att regeringen har prioriterat yrkesutbildningen högt och visat en god förståelse för industrins behov av kompetens. Det krävs dock mer för att komma tillrätta med arbetskraftsbristen inom sektorn.

Kompetensförsörjning

Gruv- och stålindustrins behov och utmaningar

Digitaliseringen och automatiseringen ökar förändringstakten inom gruv- och stålindustrin. Artificiell intelligens, självkörande fordon och smarta robotar bidrar redan nu i produktionen. En marknadsnisch med stor framtidspotential är 3D-printing av metall, en teknik som bygger på den metallpulverteknik som utvecklades i Sverige på 1970-talet. Det har i sin tur lett till att stora internationella aktörer, däribland ett antal globala verkstadskoncerner, har förlagt sin utveckling av metallpulver till Sverige.

I takt med mer avancerad produktion och ökad tjänstefiering ökar dels behovet av medarbetare med längre och mer kvalificerad utbildning, dels av att anställda kompetensutvecklar under hela yrkeskarriären. Utmaningen att hitta kompetent arbetskraft delar gruv- och stålindustrin med den övriga tillverkande industrin och med stora delar av den övriga arbetsmarknaden vilket leder till ökad konkurrens om de kvalificerade yrkesarbetarna, teknikerna, högskoleingenjörerna och civilingenjörerna. Söktrycket till gymnasieskolans yrkesprogram med inriktning mot industrin är alldeles för lågt för att fylla behovet. Intresset bland unga för matematik, naturvetenskap och teknik är svagt och alltför få väljer en teknisk utbildning i gymnasieskolan. Under många år har det även utbildats för få ingenjörer på högskolan, särskilt med inriktning mot materialteknik. I SCB:s senaste trendprognos framgår att i förhållande till andra civilingenjörsutbildningar så kommer störst brist fram till år 2035 att råda för civilingenjörer inom kemi-, bio-, material- och geoteknik.[38]

Globaliseringen ökar ytterligare konkurrensen om medarbetare även om den också har öppnat nya möjligheter för företagen att rekrytera utländsk nyckelkompetens till Sverige. Möjligheten att via arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES kunna rekrytera nyckelkompetens är avgörande för gruv- och stålindustrin liksom den fria rörligheten av personer inom EU/EES. På andra områden utmanas däremot den svenska arbetsmarknadsmodellen av initiativ på EU-nivå. Inom ramen för EU:s så kallade sociala pelare pågår reforminitiativ som riskerar att hota den långa tradition av samverkan mellan parterna som kännetecknar den svenska arbetsmarknadsmodellen. På ytterligare andra områden framstår enskilda EU-länder som föredömen. Utredningen som ser över det statligt subventionerade systemet med stöd vid korttidsarbete som ska kunna användas för att bevara arbetstillfällen i djupa lågkonjunkturer har i uppdrag att se över vilka fördelar och nackdelar motsvarande system har i våra konkurrentländer.

Utöver de utmaningar som svenska företag överlag har med sin kompetensförsörjning så kämpar gruv- och stålindustrin med särskilda utmaningar. En sådan utmaning är att det finns en förlegad bild av vad arbete i gruv- och stålindustrin innebär. Med detta följer svårigheter att rekrytera unga, inte minst kvinnor. Industrin arbetar hårt med att förändra denna bild, men sådan förändring tar tid. Även urbaniseringen bidrar till attraktivitetsutmaningen. Nära nog samtliga verksamma gruvor och anläggningar inom stålindustrin är lokaliserade i glesbygd eller på orter på långt avstånd från högskolor, universitet och storstäder. Andra företag, med mindre investeringstung verksamhet, kan välja att flytta till orter, regioner och länder där tillgången på kompetens är högre. Gruv- och stålindustrin är dock nödgad att locka kompetensen till de orter där malmfyndigheterna finns och investeringarna är gjorda. Förutsättningar till arbetspendling, infrastruktur som förstorar arbetsmarknadsregionerna och landsbygdens attraktivitet är mycket viktiga för industrins möjligheter till en väl fungerande kompetensförsörjning.

Johnny Sjöström
vd Uddeholm AB

”Svensk stålindustri har aldrig varit mer konkurrensutsatt än nu och den stora konkurrensen kommer från Asien. Sverige har länge haft en konkurrensfördel i en högt utbildad befolkning, men nu ligger länder som Kina, Japan och Sydkorea före oss. Det svenska utbildningsystemet är trögt och omodernt. För att inte halka efter har gruv- och stålindustrin tagit eget initiativ för yrkesutbildning på Bergskolan i Filipstad.”

Industrirådet, som består av företrädare för samtliga parter bakom Industriavtalet, tog 2014 fram en gemensam PM som beskrev parternas syn på kompetensförsörjningen.[39] Rådet konstaterade att ett väl fungerande utbildningssystem är avgörande för att industrin ska behålla sin konkurrenskraft, och lyfte särskilt vikten av att utbildningsanordnare och företag samverkar för att åstadkomma god matchning på arbetsmarknaden. Rådet betonade även behovet av att höja kvaliteten på de industrirelevanta gymnasieprogrammen och stärka deras koppling till arbetsmarknaden, utveckling av yrkesvux samt ökade resurser till yrkeshögskolan för att tillgodose behov inom bristyrken. För högskolan betonades ökad kvalitet i utbildningen, ökad samverkan och koppling till arbetsmarknaden. Rådet pekade också på behovet av att se över valideringen av kompetens och hur finansieringsmöjligheter och behörighetsregler för vidareutbildning utformas så att den ska vara attraktiv för företag och medarbetare.

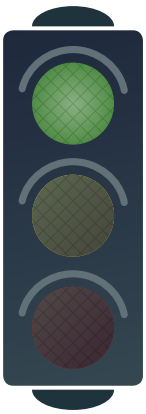
Företagen deltar aktivt i många olika projekt, initiativ och samarbeten som syftar till att öka intresset för arbete inom gruv- och stålindustrin. Det handlar exempelvis om samverkan kring Teknikcollege, att erbjuda praktik inom Teknikspråget och Jobbspråget, medverkan kring valideringsinsatser och snabbspår in på arbetsmarknaden. Kommande år kommer ett allt större fokus att ligga på att utveckla former för livslångt lärande och utbildning för vuxna. Men grunden för den långsiktiga kompetensförsörjningen måste läggas av staten, kommuner och utbildningssamordnare.

Recension av regeringens politik – bäst, sämst och mest saknat

På utbildningsområdet har regeringen tillfört medel som inneburit ett ökat antal utbildningsplatser. Det så kallade *Kunskapslyftet* syftar till att ge människor chans att utbilda sig för att kunna få ett jobb, omskola sig till ett nytt yrke, få behörighet till eftergymnasial utbildning, vidareutbilda sig för bättre karriärmöjligheter eller bilda sig. Det har blivit fler platser inom yrkesvux, yrkeshögskolan och på ingenjörsutbildningarna.

Gruv- och stålindustrin konstaterar att regeringen har prioriterat yrkesutbildningen högt och visat en god förståelse för industrins behov av kompetens. Det krävs dock mer för att komma tillrätta med arbetskraftsbristen inom sektorn. Nedan följer regeringens bästa, sämsta och mest saknade initiativ inom kompetensförsörjningsområdet under mandatperioden, ur gruv- och stålindustrins perspektiv.

Regeringens **BÄSTA** initiativ



Stort fokus på yrkesutbildning

Regeringen har under mandatperioden haft ett tydligt fokus på insatser av betydelse för näringslivets kompetensförsörjning. Ett stort antal insatser på olika nivåer i utbildningssystemet har genomförts för att stärka de yrkesinriktade utbildningarna. Sammantaget utgör de ett av regeringens bästa initiativ för en förbättrad kompetensförsörjning under mandatperioden. Breddningen av direktiven till Yrkesprogramsutredningen ledde fram till ett antal reformförslag som sedan genomförts.[40] Regeringen har i budgetpropositionerna för 2016 och 2017 tillfört medel för att öka intresset för yrkesutbildning, samt för att främja yrkescollege och liknande samverkansmodeller.[41] Engagemanget för yrkesutbildning har manifesterats bland annat via Kunskapslyftet och den utökning av platserna till yrkesvux och yrkeshögskolan som skett inom ramen för denna satsning. Reformerna i syfte att öka långsiktigheten i resurstilldelningen till utbildningar inom yrkeshögskolan, regionaliseringen av yrkesvux samt inriktningen på samverkan med parterna kring yrkesutbildning och arbetsmarknadsutbildning är viktiga för att främja yrkesutbildningen för vuxna. Ett betydande antal insatser har genomförts för att öka attraktionskraften för yrkesprogrammen i gymnasieskolan. Bland annat insatserna för fler utbildade yrkeslärare, ökat entreprenörskap och den kraftsamling som regeringen och arbetsmarknadens parter genomförde under yrkesutbildningens år 2016 har varit viktiga. Insikten om att yrkesutbildningen är basen för industrins kompetensförsörjning har på ett mycket positivt sätt präglat regeringens politik under mandatperioden.

Det finns dock mer att göra. Ett område som inte prioriterats av regeringen är behovet av arbetsmiljökunskap. Det behövs både på de gymnasiala yrkesutbildningarna och på ingenjörsutbildningarna på universitet och högskolor. Idag är kunskapsnivån om säkerhetsfrågor alltför låg och bristen på utbildade arbetsmiljöingenjörer är stor.

Detta gör att företag får svårt att nå upp till den standard på arbetsmiljöarbetet som man önskar och att brister och risker därmed tar längre tid att åtgärda. Idag finns ingen sammanhållen utbildning. Den nya myndigheten för arbetsmiljökunskap i Gävle skulle kunna få i uppgift att ansvara för en arbetsmiljöutbildning för det behov som den svenska industrin och även företagshälsan har.

Det är också viktigt att ungdomar, dvs den blivande arbetskraften, får en bra utbildning anpassad för kommande arbetsuppgifter i företagen. Här gäller det att

gymnasieskolor, universitet och högskolor hänger med i teknikutvecklingen och anpassar utbildningen och att arbetsmiljö- och säkerhetsfrågor ingår som obligatoriska ämnen i utbildningen. Här ser gruv- och stålindustrin stora brister i dagens utbildningar där arbetsmiljö och säkerhet ofta berörs i mycket liten omfattning.

Återinförande av grundläggande behörighet på yrkesprogram

För gruv- och stålindustrin är yrkesprogrammen viktiga för att trygga kompetensförsörjningen. Från det att gymnasieskolan reformerades under inledningen av 1990-talet fram till 2011 gav yrkesförberedande program grundläggande behörighet till högre utbildning. Det förändrades genom gymnasiereformen som den tidigare regeringen genomförde. Den innebar bland annat att samtliga nationella program kategoriserades som antingen yrkesprogram eller högskoleförberedande program och att skillnaderna mellan yrkesprogram och högskoleförberedande ökade. Antalet timmar för yrkesämnen utökades och en examen från ett yrkesprogrammen gav inte längre grundläggande behörighet till högskolestudier.

Gruv- och stålindustrin motsatte sig denna förändring eftersom intresset för yrkesprogrammen riskerade att sjunka ytterligare och att än färre studiemotiverade elever skulle söka sig dit. Därtill innebar minskningen av antalet timmar i vissa kärnämnen att utbildningskvaliteten på yrkesutbildningarna försämrades i sin helhet. Som befarat har andelen elever som väljer ett yrkesprogram i gymnasieskolan minskat ytterligare efter reformen. Läsåret 2007/08 gick drygt 35 procent av alla nybörjarelever på ett yrkesprogram. Sedan dess har andelen minskat successivt, och var knappt 30 procent läsåret 2011/12 för att sedan sjunka till 23 procent läsåret 2016/17. Skolverket har i en rapport, baserad på myndighetens kontakter med nationella programråd och referensskolor samt en intervjustudie om gymnasievalet, gjort bedömningen att det minskande intresset troligtvis hänger samman med att elever och föräldrar känner en oro över att yrkesprogram inte ger tillräckligt mycket av de generella kunskaper som exempelvis behövs för att vara behörig till högre studier.[42]

Därför var det mycket välkommet när regeringen i mars 2018 lämnade en proposition om ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram. Där föreslogs att kurser som ger grundläggande behörighet till högskoleutbildning ska ingå i alla nationella yrkesprogram i gymnasieskolan. För att det ska vara möjligt utan att minska inslag av yrkesförberedelse ska programmens omfattning utökas, både vad gäller gymnasiepoäng och garanterad undervisningstid. Yrkesprogrammens omfattning utökas upp till 2 800 gymnasiepoäng. Det ska vara möjligt för elever att välja bort de högskoleförberedande kurserna.[43]

Mikael Staffas
vd och koncernchef Boliden

”Gruv- och stålindustrin är under snabb utveckling, med ökad digitalisering och automatisering i verksamheterna. Vi ser ett ökat behov av medarbetare med mer kvalificerad utbildning, inte minst ingenjörer. Därför är det positivt att regeringen satsat på fler utbildningsplatser för ingenjörer, men det krävs också insatser för att öka genomströmningen på utbildningarna.”

Valideringsdelegationen och nationell strategi för validering

Genom validering kartläggs, bedöms och värderas de faktiska kunskaperna, färdigheterna och förmågorna hos en individ, det vill säga individens reella kompetens. Validering kan även innebära att man översätter redan existerande dokument, så som betyg eller intyg, från ett annat land till svenska förhållanden. Validering är således ett användbart verktyg i många situationer; för personer i omställning, personer med kompetens från utlandet, personer som vill vidare i utbildning eller personer som är yrkesverksamma.

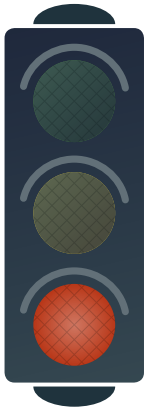
Flera olika aktörer är involverade i att genomföra validering, både de som bedömer reell kompetens och de som bedömer utländsk utbildning. Studie- och yrkesvägledare, arbetsförmedlare och statliga myndigheter kan bistå med vägledning, men när det kommer till bedömningen så ligger ansvaret främst hos yrkesbedömare, branschorganisationer och utbildningssamordnare.

Politiskt har intresset för att utveckla systemen för validering av individers kompetens successivt ökat. Under åren 2004–2007 fanns en första valideringsdelegation som bland annat hade i uppdrag att bedriva och stödja utveckling av metoder och verksamhetsformer inom validering. Under denna period utvecklades ett flertal av de branschmodeller för validering av kompetens som finns idag. Under den dåvarande alliansregeringen tillkom också initiativ för arbetssökande nyanlända som *Validering*

till 1000 (2007–2008) och det så kallade *VINN-projektet* (2009–2011).[44] År 2015 tillsatte regeringen en ny valideringsdelegation, bestående av ledamöter som representerar parterna samt berörda myndigheter för att följa, stödja och driva på en samordnad utveckling av validering inom utbildning och arbetsliv. En prioriterad uppgift för Valideringsdelegationen är utvecklingen av validering mot arbetslivets kvalifikationer, så kallad branschvalidering. Delegationen presenterade i mars 2017 sitt delbetänkande *En nationell strategi för validering* och uppdraget i sin helhet ska slutredovisas i december 2019.[45]

Välfungerande branschvalidering underlättar företagens strävan att rekrytera arbetskraft med rätt kvalifikationer och kompetens och gruv- och stålindustrin välkomnar en ökad användning av branschvalidering som verktyg. Den nationella strategin för validering kan bidra till att förbättra branschvalideringen. Regeringens engagemang för en effektivare validering visar på en förståelse för näringslivets behov av yrkeskunnande.

Regeringens **SÄMSTA** initiativ



Inget snabbspår för gruvindustrin

När regeringen i budgetpropositionen för 2016 presenterade de så kallade snabbspåren till arbetsmarknaden var tanken att de skulle skapa en effektiv kedja av insatser för att bidra till kompetensförsörjning inom bristyrken samt att snabbare få nyanlända med relevant kompetens i arbete.[46] Snabbspåren innebär en sammanhållen process med språkträning med fokus på yrkessvenska, branschvalidering, arbetspraktik och kompetensutbildning. Snabbspåren består således i huvudsak av insatser som redan finns i Arbetsförmedlingens verktygslåda. I oktober 2017 hade drygt 5 300 personer påbörjat något av de fjorton snabbspår som så här långt initierats.[47]

Arbetsmarknadens parter och Arbetsförmedlingen ska tillsammans identifiera vilka yrken som är lämpliga för snabbspår. Då gruv- och stålindustrin har brist på arbetskraft, och då bedömningen är att det finns personer med relevant kompetens bland de nyanlända, aktiverades under våren 2017 en arbetsgrupp för gruvindustrin bestående av Zinkgruvan, Boliden, LKAB och Bergteamet för att kunna föra en aktiv dialog med Arbetsförmedlingen i syfte att snabbt få fram listor med potentiella kandidater med rätt kompetens.[48] Dessvärre har Arbetsförmedlingen inte kunnat presentera ett tillräckligt omfattande urval av kandidater med relevant kompetens. Därför har det tills vidare inte inrättats något snabbspår riktat mot arbete inom gruvindustrin. Det är beklagligt.

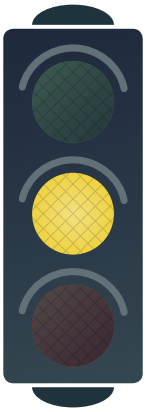
Teknikspråget saknar långsiktig finansiering

År 2012 inrättades Teknikspråget, en satsning på praktikplatser inom tekniksektorn för ungdomar, administrerad av Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA).[49] Initiativet kom från näringslivet som såg ett behov av att vända det dalande intresset för naturvetenskap och teknik bland unga och öka intresset för ingenjörsutbildningar vid högskolor och universitet.

Teknikspråget vänder sig till ungdomar med gymnasieexamen från naturvetenskapligt eller tekniskt program och erbjuder fyra månaders betald praktik hos någon av de över 200 arbetsgivare på fler än 100 orter som medverkar i programmet. I regeringens budgetproposition för 2017 avsattes också medel till Jobbspråget, en satsning som bygger på Teknikspråget men som istället riktar sig till nyanlända akademiker. I samma budgetproposition beslutade man även att förlänga satsningen på Teknikspråget till 2019.

3 000 unga har hittills genomfört praktik inom ramen för Teknikspråget, och 50 procent av dessa har varit kvinnor. 80 procent av dem som har deltagit i Teknikspråget uppger att de idag studerar eller har för avsikt att studera till ingenjör eller annan teknisk utbildning.[50] För gruv- och stålindustrin är detta en viktig satsning för att klara den framtida kompetensförsörjningen och det är därför beklagligt att regeringen endast valt att förlänga satsningen till slutet av 2019. När det gäller att öka andelen ungdomar som väljer att söka en ingenjörsutbildning utgör Teknikspråget ett av de mest lyckade projekten hittills.

De mest **SAKNADE** initiativen



Långsiktigt tryggade platser på Tekniskt basår

Det tekniska basåret innebär en ettårig kompletteringsutbildning på gymnasial nivå inom de naturvetenskapliga ämnena för dem som saknar behörighet till en ingenjörsutbildning på högskolenivå. Siffror från den centrala antagningen för höstterminen 2017 visar att basårsutbildningar hade ca 5 800 förstahandssökande varav drygt 3 400 antogs till utbildningar vid något av de 21 universitet och högskolor som erbjuder utbildningen. Av de antagna var 39 procent kvinnor och 75 procent var 24 år eller yngre.[51]

Tekniskt basår har visat sig bidra till breddad rekrytering till ingenjörsutbildningarna. En studie från KTH och Teknikföretagen visar att basåret i flera dimensioner bidrar till att bredda rekryteringen till ingenjörsutbildningar. Tydligast syns det på de parametrar som avser föräldrarnas

utbildningsbakgrund och vilket gymnasieprogram studenterna kommer ifrån. Andelen studenter med föräldrar som har en kort utbildningsbakgrund och som efter en basårsutbildning påbörjar en kort eller lång ingenjörsutbildning är större jämfört med de studenter som antas via gymnasiebetyg och högskoleprov.[52] Ett annat intressant resultat är att en så hög andel som 25 procent av basårsstudenterna kommer från gymnasieskolans yrkesprogram.

I mars 2017 lade regeringen fram en promemoria med titeln *Förslag till mer ändamålsenliga basårsbestämmelser*.[53] Förslaget innebär att universitet och högskolor får möjlighet att utforma bredare basårsutbildningar som ger behörighet – och kan förenas med antagningsbeslut – till flera efterföljande utbildningar. Studenterna kan således bestämma den efterföljande inriktningen på ingenjörsutbildningen under basårsutbildningen. Denna förändring är bra och ökar förutsättningar för att fler studenter ska få upp ögonen för en ingenjörsutbildning med inriktning mot material- och geoteknik.

Det stora problemet är emellertid att basåret finansieras av respektive universitet eller högskola via det ordinarie statliga anslaget till högskolorna för utbildning på grundläggande respektive avancerad nivå. Den tidigare särskilda finansieringen för tekniskt basår är sedan länge borta och det saknas garantier för att det tekniska basåret ska ges i framtiden. Det är inte rimligt att universitet och högskolor ska tvingas minska det ordinarie utbudet av program och kurser för att få plats med tekniskt basår, särskilt inte efter den reform som innebär att studenterna sedan kan välja att söka till andra lärosäten. Gruv- och stålindustrin vill se en långsiktigt tryggad finansiering med särskilda medel till det tekniska basåret. Det är olyckligt att regeringen inte tagit tillfället i akt att öronmärka resurser till det tekniska basåret.

Arbetsmarknadsetablering ska utgöra en komponent i fördelningen av utbildningsanslag

För utbildning på grundnivå och avancerad nivå tilldelas respektive lärosäte varje år ett så kallat takbelopp som är den maximala ersättning lärosätet kan få för att utbilda studenter. Ersättningen beräknas dels utifrån antalet registrerade studenter, dels utifrån det antal högskolepoäng som studenterna presterar under ett år. Ersättningen beror också på vilket utbildningsområde som helårsstudenterna och helårsprestationerna hänförs till. Olika utbildningsområden genererar olika ersättningsbelopp och respektive kurs klassificeras av lärosätet till ett utbildningsområde beroende på kursens ämnesinnehåll.

Idag baseras således utbildningsanslagen till universitet och högskolor på antalet antagna samt antalet examinerade studenter. Incitament för att prioritera utbildningar som faktiskt leder till jobb saknas. Gruv- och stålindustrin anser att lärosätena ska ha incitament att bedriva utbildningar som samhället efterfrågar och som leder till jobb. Vid fördelningen av utbildningsanslag bör därför regeringen väga in hur väl utbildningarna vid ett lärosäte förbereder studenterna för det yrke de utbildas till och om utbildningen leder till arbete inom det område som studenterna utbildats för. Danmark och Nederländerna har redan sådana system på plats så inspiration och förebilder finns att hämta.

Gruv- och stålindustrin beklagar djupt att den utredning som regeringen tillsatt för att utreda högskolans styrning och resurstilldelning, *Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten (U 2017:05)*, inte har fått i uppdrag att överväga ett resurstilldelningssystem där utbildning som leder till arbete premieras.

Fler ingenjörsplatser är bra, men genomströmningen måste öka

I budgetpropositionen för 2018 inleddes en betydande utbyggnad av ingenjörsutbildningarna. Sammanlagt kan 580 ytterligare studenter antas på utbildningarna till högskoleingenjör respektive civilingenjör hösten 2018.[54] Fullt utbyggt motsvarar tillskottet drygt 2 300 fler helårsstudenter på ingenjörsutbildningarna.

Gruv- och stålindustrin välkomnar fler platser på ingenjörsutbildningarna. Det är särskilt angeläget mot bakgrund av att SCB prognostiserar en omfattande brist på civilingenjörer inom kemi-, bio-, material- och geoteknik fram till år 2035. Det räcker dock inte. Insatser behöver också göras för att öka söktrycket, men också för att förbättra genomströmningen. Det är fortsatt ett problem att många hoppar av under utbildningens gång och därmed utexamineras färre ingenjörer än vad som bör vara möjligt. Mer resurser bör läggas på att förbättra kvaliteten och stödet till studenterna under utbildningen för att minska avhoppen. Ökad genomströmning har sannolikt bättre effekt på kompetensförsörjningen än att öka antalet nybörjarplatser.

Universitetskanslersämbetet har i en rapport från 2017 analyserat de tidiga avhoppen från de tio största programmen som leder till en yrkesexamen, däribland högskole- respektive civilingenjörsprogrammen och lämnat förslag till åtgärder för att minska avhoppen och därmed öka genomströmningen. Riktade åtgärder i form av extra resurser till utbildningar med många tidiga avhopp och utbildningar med stor andel studenter med lägre gymnasiebetyg lyfts fram liksom utvecklade system för att följa studenternas resultat för att kunna identifiera studenter som riskerar att hoppa av.[55] Ett enklare förslag vore att höja ersättningen per utbildningsplats för utvalda utbildningar och på så sätt göra det möjligt för lärosätena att öka antalet undervisningstimmar. Några initiativ i denna riktning har regeringen dock inte tagit. Gruv- och stålindustrin anser också att lärosätena bör ges ett särskilt uppdrag att verka för att öka genomströmningen och minska avhoppen inom den högre utbildningen. Ett pilotprojekt kan med fördel initieras för ingenjörsutbildningarna.

Den forskningspolitiska propositionen utgör en god grund för den ambitionshöjning som krävs för svensk forskning och innovation.

Forskning och innovation

Gruv- och stålindustrins behov och utmaningar

Som ett svar på konkurrensen på de globala marknaderna, där överkapacitet har lett till hård prispress, har den svenska gruv- och stålindustrin riktat in sig på alltmer avancerade marknadsnischer och produktionsprocesser. Teknikutveckling och innovativa arbetssätt har lett till att företagen idag är världsledande inom flera områden. Det har framför allt möjliggjorts genom synergi kring forskning och innovation mellan gruv- och stålföretag, teknikleverantörer, akademi och offentliga aktörer. Förutom att det gynnat gruv- och stålindustrin har det också bidragit till framväxten och utvecklingen av framgångsrika företag som Atlas Copco och ABB.

Gruv- och stålindustrins konkurrenskraft kommer även fortsättningsvis att bygga på framgångsrik forskning och innovation som utvecklar verksamheterna. Genom digitaliseringen förändras förutsättningarna för produktionsprocesser och affärsmodeller, en utveckling ofta benämnd som den fjärde industriella revolutionen. Automatisering, robotisering, molntjänster och nya material öppnar för enskilda företag att stärka sin konkurrenskraft, men innebär också en bredare möjlighet till ett skifte där låga arbetskraftskostnader får mindre betydelse för industriell tillverkning. Istället kan ett starkt innovationsklimat med väl utbyggd informations- och kommunikationsteknologi utgöra en avgörande komparativ fördel.

För att gruv- och stålindustrin ska kunna möta den fjärde industriella revolutionen, och dra nytta av dess möjligheter, krävs stora FoU-investeringar från företagen. Men minst lika viktigt är att värna och utveckla den fruktbara samverkan mellan näringsliv, det offentliga, akademi och forskningsinstitut som länge funnits i Sverige. Över tid har dock det svenska forsknings- och innovationssystemet relativt sett försvagats i jämförelse med andra länder. Särskilt har andelen företag som har innovationsrelaterade samarbeten minskat dramatiskt sedan 2000-talets början.[56] Det är en utveckling som måste vändas, och regeringen har en viktig roll att spela i det arbetet. Det handlar framför allt om att skapa incitament och forum för gränsöverskridande projekt men också om att förankra forskning i industrins utmaningar och att verka för ökat nyttiggörande av forskningens resultat.

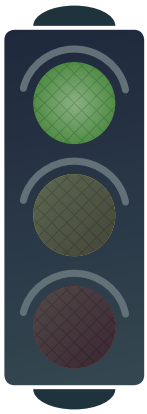
Recension av regeringens politik – bäst, sämst och mest saknat

Mot bakgrund av att Sveriges relativa position som forsknings- och innovationsnation försämrats skärpte regeringen 2016 det övergripande målet för forskningspolitiken. Det nya målet är att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar upp mot samhällsutmaningarna i Sverige och globalt.[57] Det är en välkommen skärpning, som dock kommer kräva en väsentlig ambitionshöjning även i konkret politik. Ur gruv- och stålindustrins perspektiv har regeringen tagit ett antal steg i rätt riktning under mandatperioden, primärt inom ramen för den forskningspolitiska propositionen 2016.

Eva Petursson
forskningsdirektör på SSAB

”Vi måste förbereda oss för en digitaliserad framtid och det måste industrin och akademin göra tillsammans. Genom våra olika kunskaper kan vi få en bättre helhetssyn”

Regeringens **BÄSTA** initiativ



Forskningspropositionen 2016 – Samverkan i fokus

Regeringen lämnar varje mandatperiod en forskningspolitisk proposition som anger regeringens politik för den kommande fyraårsperioden. I november 2016 presenterade regeringen sina prioriteringar och satsningar för perioden 2017–2020. Till skillnad från tidigare forskningspolitiska propositioner antog regeringen också ett tioårigt perspektiv. Gruv- och stålindustrin välkomnar ökad långsiktighet och stabilitet inom forskningspolitiken, men konstaterar samtidigt att enbart ett fåtal av propositionens förslag beaktar detta perspektiv i praktiken. Sett till perioden 2017–2020 innehöll emellertid propositionen flera positiva initiativ.

Regeringens titel på den forskningspolitiska propositionen, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och för stärkt konkurrenskraft*, vittnar om dess huvudfokus. Ett viktigt besked för att öka samverkan mellan forskning och det omgivande samhället är att regeringen framgent avser att ge samverkan lika vikt som andra kvalitetsindikatorer vid resurstilldelning. Gruv- och stålindustrin har länge verkat för att samverkan ska premieras ekonomiskt. Det kommer dock sannolikt dröja innan utformningen av en sådan modell är på plats, eftersom regeringen bakade in frågan i Styr- och resursutredningen (se vidare nedan) som tillsattes i april 2017.

I propositionen lyfter regeringen särskilt fram betydelsen av test- och demonstrationsmiljöer för innovation. Att kunna testa forskningsresultat tidigt i innovationsprocessen, men också avancerade prototyper under verkliga förhållanden, är en framgångsfaktor. De utgör också viktiga miljöer för samarbete mellan exempelvis universitet och industrin. Ett exempel på projekt som har fått stöd av Vinnova för att utveckla test- och demonstrationsmiljöer är Actic Test, en framtida öppen testmiljö i Kaunisvaara gruvområde i Pajala kommun. Den stora satsningen på test- och demonstrationsmiljöer, initiativet *Testbädd Sverige*, presenterades redan i början av 2016 och innefattade 845 miljoner kronor fram till 2020 för att bland annat stärka framstående test- och demonstrationsmiljöer samt stimulera investeringar i affärsidéer med hög kunskapshöjd och internationell marknadspotential.[58] Samtidigt meddelade regeringen att man också stärker industriforskningsinstituten, konsoliderade under Research Institutes of Sweden (RISE). De är viktiga för att stödja företagens kommersialisering av nya idéer, varor och tjänster samt har en viktig roll som länk mellan industrin och lärosäten.

Sammantaget kan gruv- och stålindustrin konstatera att den forskningspolitiska propositionen utgör en god grund för den ambitionshöjning som krävs för svensk forskning och innovation. Ökad samverkan som innebär en stärkt koppling mellan forskning, innovation, högre utbildning och hela samhällets utveckling är rätt väg att gå. Det kommer att stärka företagens konkurrenskraft, Sverige som industriland och ge unga människor möjlighet att investera sin tid i förkovran som ger god avkastning under lång tid.

Industriklivet

Att minska de direkta miljö- och klimatpåverkande utsläppen från gruv- och stålindustrins tillverkningsprocesser är avgörande för en hållbar produktion. Det kräver ny teknik inom flera områden. Därför är det positivt att regeringen i budgetpropositionen för 2018 lanserade Industriklivet, en långsiktig satsning om 300 miljoner kronor årligen fram till 2040 för att stödja svensk industri i omställningen mot nollutsläpp av växthusgaser.[59]

Industriklivet omfattar stöd till företag hela vägen från forsknings- och innovationsprojekt till demonstrations- och fullskaliga anläggningar. Ett exempel på projekt som fått stöd är HYBRIT, ett gemensamt initiativ från SSAB, LKAB och Vattenfall för att utreda möjligheterna kring en pilotanläggning för fossilfri stålproduktion.[60] Inom industrin är teknikskiften kostsamma, riskfyllda samt svåra att värdera, och därmed sällan möjliga för enskilda företag att finansiera och implementera. Genom samverkan mellan olika aktörer, både kring tekniska lösningar och finansiering, kan svensk gruv- och stålindustri fortsatt leda utvecklingen mot hållbar produktion. Industriklivet är ett utmärkt exempel på hur regeringen kan facilitera sådan samverkan. Det är också viktigt att nu få en bred politisk samsyn som tryggar Industriklivets finansiering över tid.

Ökad satsning på strategiska innovationsområden

I den föregående regeringens forsknings- och innovationsproposition, som lämnades 2012, lanserades de strategiska innovationsområdena som ett nytt instrument för att öka samverkan mellan universitet och högskolor, näringsliv och offentlig sektor samt för ett effektivt nyttiggörande av forskningsresultat.[61] Insatser som genomförs inom ramen för innovationsområdena finansieras av både näringslivet och offentliga aktörer. Näringslivet är också delaktigt i planering och genomförande. Exempelvis ingår representanter för gruv- och stålindustrin i programkontoren för *Metalliska Material* och *STRIM*, det strategiska innovationsprogrammet för gruv- och metallutvinning.

Gruv- och stålindustrins erfarenheter av de strategiska innovationsområdena är goda. Till skillnad från tidigare branschforskningsprogram riktar sig innovationsområdena till en större bredd av aktörer, med ett tydligare underifrånperspektiv och bidrar till att stärka hela innovationskedjan, från forskning till tillämpade lösningar. Därför var det välkommet att regeringen i budgetpropositionen för 2017 sköt till ytterligare medel till satsningen – 155

miljoner kronor extra för 2017, 45 miljoner kronor 2018, 75 miljoner kronor 2019 och 125 miljoner kronor från och med 2020.[62] De strategiska samverkansprogrammen var viktiga för att möjliggöra en uppväxling av satsningen på de strategiska innovationsområdena. Genom satsningen stärks förutsättningarna för långsiktig, fördjupad samverkan för industriviktiga innovationer.

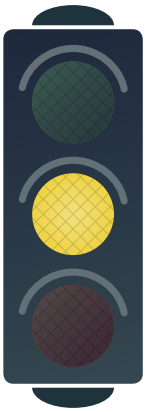
Regeringens **SÄMSTA** initiativ

Styr- och resursutredningen

Regeringens besked i den forskningspolitiska propositionen att samverkan med det omgivande samhället ska ges samma vikt som andra kvalitetsindikatorer, (citeringar och publiceringar samt externa medel), vid resurstilldelning till landets universitet och högskolor är positivt. Det är dock olyckligt att frågan om hur samverkan med det omgivande samhället ska premieras ekonomiskt lades in i direktivet till styr- och resursutredningen som tillsattes i april 2017 och som ska redovisas i december 2018.

Genom att hänskjuta frågan till utredningen skapar regeringen frågetecken runt det arbete som Vinnova sedan 2013 ansvarat för, rörande en konkret modell för att värdera lärosätenas samverkan och tilldela resurser därefter.[63] Myndigheten har genomfört testpiloter för modellen där medel fördelats till universitet och högskolor baserat på prestation och kvalitet på samverkansstrategier, implementering av samverkan samt involvering och resultat hos externa parter. Särskilt märkligt blir regeringens agerande givet att man i avvaktan på utredningens förslag avser att använda Vinnovas modell som grund för tilldelning av nya resurser.[64] Gruv- och stålindustrin bedömer att ett bättre förfarande hade varit att låta arbetet med Vinnovas modell för resurstilldelning fortgå utanför, men i nära dialog med styr- och resursutredningen. Istället kommer nu sannolikt en modell för att fördela medel utifrån samverkan att dröja ytterligare.

De mest **SAKNADE** initiativen



Ökad långsiktighet i forskningsfinansieringen

Regeringens ambition att anlägga ett tioårigt perspektiv i den forskningspolitiska propositionen är välkommet. För att skapa verkligt stabila förutsättningar för forskning och innovation krävs dock en långsiktigt tryggad finansiering. Dagens system innebär att externa projektmedel finansierar en stor andel av svensk forskning, ofta med en tidshorisont som enbart sträcker sig ett fåtal år framåt. Normalt är dessutom projektmedel från flera externa aktörer nödvändigt. Sammantaget blir forskningsfinansieringen både splittrad och kortsiktig.

Gruv- och stålindustrin ser positivt på att regeringen i specifika satsningar, såsom Industriklivet, avsätter resurser under lång tid. För ett svenskt forsknings- och innovationssystem, med ambition att stärka sin relativa position i världen, krävs dock en ökad långsiktighet inom hela resurstilldelningssystemet, bland annat för att säkra resurstilldelningen till riktad grundforskning. Det är förvisso positivt att styr- och resursutredningen nu är tillsatt, men en sådan utredning borde snarare ha föregått en forskningspolitisk proposition med ett tioårigt perspektiv, inte tvärtom.

Ökad rörlighet mellan akademi och näringsliv

I de övergripande målen för forskningspolitiken anges att forskning och innovation bland annat ska stärka näringslivets konkurrenskraft och svara upp mot samhällsutmaningar. Förutom en ökad samverkan mellan samhällsaktörer förutsätter det även förståelse och insikter på individnivå om olika aspekter av dessa samhällsutmaningar. Genom att personer rör sig mellan näringsliv och akademi berikas båda sektorerna av att olika perspektiv och kompetenser möts och tilliten stärks. En ökad kunskapsöverföring innebär också att förutsättningarna stärks för att implementera ny kunskap i exempelvis industrins produktionsprocesser, och att nya idéer och affärsmöjligheter kan uppstå.

För att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer behöver rörligheten mellan akademi och näringsliv, och då särskilt industrin, stimuleras. I direktiven till *Forskningskarriärsutredningen* som tillsattes i juni 2015 betonade regeringen att det krävs ett aktivt nationellt och internationellt utbyte mellan lärosäten och deras lärare och forskare, men även intersektoriell rörlighet mellan näringsliv, högskolan och övrig offentlig verksamhet. Utredningen fick specifikt i uppdrag att lämna förslag till åtgärder för att öka rörligheten.[65] När betänkandet presenterades i mars 2016 hade utredningen dock uteslutande fokuserat på rörlighet inom akademin, mellan lärosäten.[66] Gruv- och stålindustrin konstaterar att utredningen därmed blev en försutten möjlighet. Regeringen har inte heller därefter, varken i den forskningspolitiska propositionen eller i övrigt, tagit några andra initiativ för att främja en ökad intersektoriell rörlighet för forskare. Det är olyckligt.

Regeringen har bedrivit ett offensivt främjandearbete för att bidra till att investerare, och industriföretag väljer att förlägga produktion, forskning, utveckling och test-verksamhet i Sverige. Å andra sidan har politiska beslut på miljöområdet och inom ramen för olika tillståndsprocesser motverkat intresset att etablera sig i Sverige.

Näringspolitik och handel

Gruv- och stålindustrins behov och utmaningar

Konkurrenskraften och investeringsklimatet är avgörande för den svenska gruv- och stålindustrins förmåga att växa och skapa nya arbetstillfällen. Många hundra år av handel med mineraler från den svenska berggrunden visar att produkterna från den svenska gruv- och stålnäringen har varit, och fortsätter att vara, konkurrenskraftiga på en internationell marknad. Sveriges geografiska läge med långa avstånd till viktiga marknader är en konkurrensnackdel som är svår att påverka, medan andra faktorer som påverkar konkurrenskraften ofta är följder av politiska beslut.

Den svenska gruv- och stålindustrin är beroende av en aktiv och modern näringspolitik som utgår från industrins villkor, behov och utmaningar även om många av de ramvillkor och förutsättningar som avgör svenska företags konkurrenskraft återfinns inom andra politikområden. Ett gynnsamt investeringsklimat med effektiva och rättssäkra tillståndsprocesser är av särskild betydelse för att locka utländska företag att investera i gruvdrift i Sverige. Handelspolitiken syftar till att främja såväl export som sådana investeringar. Arbetet för att främja effektiviteten på EU:s inre marknad, att förbättra EU-ländernas konkurrenskraft samt en öppen och rättvis handel mellan EU och omvärlden är centralt för gruv- och stålindustrin.

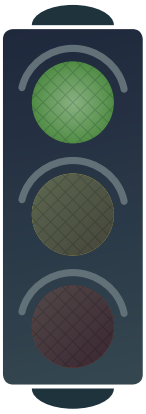
Protektionistiska krafter och motstånd mot global handel gör alla till förlorare på sikt. Tydliga och rättvisa handelsregler är avgörande på den globala marknaden för att företag ska kunna konkurrera på lika villkor. För Sverige, som är ett litet exportberoende land, är detta särskilt viktigt. En rättvis handel måste främjas aktivt i alla fora där handel diskuteras.

Recension av regeringens politik – bäst, sämst och mest saknat

Regeringen har under mandatperioden bedrivit en profilerad och aktiv näringspolitik med ett antal olika initiativ. Nyindustrialiseringsstrategin – *Smart industri* – förtjänar att särskilt uppmärksammas. Regeringen har därtill bedrivit ett offensivt främjandearbete för att bidra till att investerare, och industriföretag väljer att förlägga produktion, forskning, utveckling och testverksamhet i Sverige. Å andra sidan har politiska beslut på miljöområdet och inom ramen för olika tillståndsprocesser motverkat intresset att etablera sig i Sverige.

Nedan följer de bästa, sämsta och mest saknade förslagen och besluten som gruv- och stålindustrin ser att regeringen tagit inom näringspolitikens och handelspolitikens områden under mandatperioden.

Regeringens **BÄSTA** initiativ



Smart industri – Nyindustrialiseringsstrategin

I januari 2016 presenterade regeringen sin nyindustrialiseringsstrategi, *Smart industri*. Strategin är uppdelad i fyra fokusområden som tillsammans är tänkta att svara upp mot de utmaningar som regeringen identifierat för hela den svenska industrin:

- Industri 4.0: Företag i svensk industri ska vara ledande inom den digitala utvecklingen och i att utnyttja digitaliseringens möjligheter.
- Hållbar produktion: Ökad resurseffektivitet, miljöhänsyn och en mer hållbar produktion ska bidra till industrins värdeskapande, jobbskapande och konkurrenskraft i hela landet.
- Kunskapslyft industri: Kompetensförsörjningssystemet på lokal, regional och nationell nivå ska möta industrins behov och främja dess långsiktiga utveckling.
- Testbädd Sverige: Sverige ska vara ledande i forskning inom områden som bidrar till att stärka den industriella produktionen i Sverige.

I nyindustrialiseringsstrategin betonas vikten av samverkan, dels mellan offentliga aktörer och industrin, dels mellan kommunal, regional och nationell nivå inom det offentliga. Regeringen lyfter fram att det offentliga har

en viktig roll för att underlätta strukturomvandlingen och stärka industrins konkurrenskraft genom de verktyg man har rådighet över, exempelvis lagar, regler, närings-, utbildnings- och forskningssatsningar och offentlig upphandling m.m.[67] För att dessa verktyg ska användas på rätt sätt krävs en nära dialog med industrin och den industrinära tjänstesektorn. Därför är det positivt att regeringen fortsatt och byggt vidare på de ”Industrisamtal” som även fördes under föregående mandatperiod samt inrättat nya och förvaltat flera andra dialogforum.

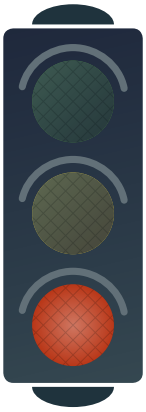
Gruv- och stålindustrin välkomnar att regeringen tar ett helhetsgrepp kring industrirelaterade frågor, och visar att detta är en politisk prioritering. Smart industri innehåller många förslag som förbättrar både förutsättningarna och konkurrenskraften för svensk industri. Ännu är dock flera av förslagen inte omsatta i praktiken.

Uppdrag till Tillväxtverket om korta och effektiva handläggningsprocesser

Regeringen gav i juli 2017 Tillväxtverket i uppdrag att kartlägga hur myndighetsprocesser påverkar företags konkurrenskraft samt lämna förslag på hur handläggningstiderna kan kortas.[68] För gruv- och stålindustrins verksamheter, som är beroende av beslut från olika offentliga instanser, är det angeläget att myndighetsprocesserna är effektiva och ändamålsenliga. Tillväxtverket bekräftar dock flera av de brister som företagen återkommande upplever. I slutredovisningen av uppdraget konstaterar myndigheten bland annat att handläggningstiderna hos länsstyrelserna skiljer sig väsentligt mellan olika delar av landet och att likartade kommunala ärenden hanteras olika i olika kommuner.[69]

Uppdraget till Tillväxtverket är en del av regeringens näringspolitiska prioritering att göra det enklare för företag att utveckla och driva sina verksamheter. Gruv- och stålindustrin välkomnar att regeringen prioriterar effektiva myndighetsprocesser. Snabbare och mer förutsägbara handläggningsprocesser underlättar företagens planering av investeringar, och administrativa resurser i såväl företagen som berörda myndigheter kan nyttjas i andra delar av verksamheterna. Det är alltså både god näringspolitik och klok förvaltningspolitik. Samtidigt skiljer sig behoven väsentligt mellan olika branscher. Genom den utredning som regeringen tillsatt för att se över miljöprövningen av bland annat gruv- och stålindustrins verksamheter finns en möjlighet att även särskilt genomlysa andra myndighetsprocesser som är viktiga för företagen. Det skulle till exempel kunna ske genom ett tilläggsdirektiv till utredningen, alternativt ett regeringsuppdrag till Tillväxtverket.

Regeringens **SÄMSTA** initiativ



Indexering och årlig uppräkning av flera skatter

Inför budgetpropositionen för 2016 presenterade regeringen en ny modell för årlig omräkning av energi- och koldioxidskattesatserna för fossila bränslen som grundar sig på den allmänna prisutvecklingen (KPI) och utvecklingen av bruttonationalprodukten (BNP).[70] Samma modell tillämpas från och med 2019 även på skattesatserna för naturgas, avfall, kemikalier, viss elektronik och flygresor.[71] Gruv- och stålindustrin konstaterar att den nya modellen för omräkning i praktiken innebär en årlig automatisk och schablonmässig uppräkning av dessa skatter som över tid kommer att innebära väsentligt ökade kostnader för företagen. Nominellt höjs skatterna således snabbare än den allmänna prisutvecklingen och exempelvis kommer punktskatten på diesel att höjas med närmare 45 procent under de kommande sju åren.[72] Det påverkar givetvis företagens transportkostnader.

Omräkning av skattesatser görs normalt för att bibehålla den av riksdagen beslutade skattenivån. Genom regeringens nya modell byggs istället permanenta, kontinuerliga skattehöjningar som inte beaktar omvärldsförändringar in i budgetprocessen. Gruv- och stålindustrin motsätter sig denna utveckling, både för de specifika skatterna som nu omfattas av modellen och principiellt. Beslut om skattenivåer bör fattas på ett transparent sätt av riksdagen, något som denna ordning inte medger.

Naiv inställning till prisdumpning

Den svenska gruv- och stålindustrin verkar för en fri och rättvis handel. Att undanröja handelshinder, samt verka för att industrin har ett globalt marknadstillträde är avgörande för att industrin ska kunna fortsätta öka exporten av sina produkter. Regler och marknadsvillkor måste fungera såväl inom EU som globalt. Arbetet i WTO är därför viktigt för att säkerställa att existerande regelverk värnas, och att tillgängliga instrument används för att motverka snedvridning på den globala marknaden, så som antidumpningsinstrumentet.

Kina gick med i WTO 2001 och det råder delade meningar om hur man ska behandla Kina i anti-dumpingsammanhang. Tolkningen av Kinas anslutningsfördrag prövas nu i WTO. Svårigheterna att tolka Kinas anslutningsfördrag till WTO har medfört att Kommissionen

ändrat EU:s antidumpingregler på ett sätt som är neutralt för både WTO-medlemmar och de som inte är medlemmar i WTO.

De nya reglerna i EU ska fortsatt kunna förhindra ojuste konkurrens som sker med hjälp av statliga subventioner. Denna modernisering av skyddsåtgärderna och ändringar i antidumpingsförordningen innebär även att Kommissionen kommer att väga in sociala och miljörelaterade faktorer i de nya beräkningarna av tullnivåer. Förslaget godkändes av Europaparlamentet och implementerades i december 2017[73]. Under förhandlingarna inom EU markerade den svenska regeringen mot att EU skulle använda sig av handelspolitiska skyddsåtgärder. Ett felaktigt och naivt agerande anser branschorganisationerna Svemin och Jernkontoret.

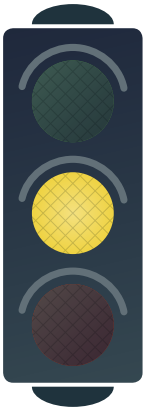
Gruv- och stålindustrin stödjer frihandel, ju mer frihandel desto bättre, men frihandel fungerar enbart om handeln sker utan att statligt stöd gjort konkurrensvillkoren omöjliga. I ett land där det förekommer statligt stöd sätts inte priserna på marknadsmässiga grunder. Det är därför viktigt att kunna använda alternativa beräkningsmetoder i anti-dumpingsammanhang. Regeringens agerande i förhandlingarna om ett nytt EU-regelverk på antidumpningsområdet framstår mot den bakgrunden som aningslöst.

Saminvest – Den nya strukturen för det statliga riskkapitalet

En viktig del i ett starkt innovationsklimat är god tillgång till finansiering. Många företag klarar sin grundläggande finansiering men riskfyllda innovationsprojekt i nya och små företag kan i tidiga utvecklingsskeden sällan finansieras av kommersiella aktörer eller av företaget självt. För projekt med stor samhällsnytta som leder till tillväxt och förnyelse i svenskt näringsliv kan staten tillhandahålla så kallad marknadskompletterande finansiering genom statligt riskkapital. Kritik har dock riktats mot att systemet för det statliga riskkapitalet har varit svåröverskådligt, haft otydliga mål och att för mycket pengar gått till relativt mogna företag. Det var mot denna bakgrund som regeringen 2015 tillsatte en utredning för att se över statens marknadskompletterande finansieringsinsatser.[74]

Med utredningens betänkande som utgångspunkt lämnade regeringen i mars 2016 propositionen *Staten och kapitalet – struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt* med förslag om en ny struktur för det statliga riskkapitalet.[75] Ett nytt nationellt fond-i-fond-bolag, Saminvest, skapades med uppgift att investera indirekt i företag genom att tillsammans med privat kapital investera i privat förvaltade riskkapitalfonder. Gruv- och stålindustrin välkomnar förvisso initiativet att förbättra det statliga riskkapitalsystemet men beklagar att statens möjligheter att investera direkt i företag nu ersatts helt av indirekta investeringar. Det är också olyckligt att Inlandsinnovation AB avvecklas. Bland annat Tillväxtanalys har konstaterat att över 80 procent av riskkapitalinvesteringar i onoterade bolag i tidiga faser är koncentrerade till storstadsregionerna. Inlandsinnovation har varit en motkraft som sedan 2010 investerat i tillväxtföretag i alla branscher i norra Sverige. Genom avvecklingen riskerar den kompetens och de nätverk som byggts upp kring Inlandsinnovation att försvinna, och kapitalförsörjningen för innovativa företag i norra Sverige att försämras.[76]

De mest **SAKNADE** initiativen



Ett skarpt konkurrenskraftsmål

Gruv- och stålindustrins, och hela näringslivets, konkurrenskraft påverkas av politiska initiativ och beslut inom en rad olika områden. Det samlade ansvaret i regeringen för den svenska konkurrenskraften har inordnats under det näringspolitiska området, genom det övergripande målet att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.[77] För att följa upp målet definierar regeringen konkurrenskraft som den svenska ekonomins produktivitet i jämförelse med andra länders ekonomier, och för att mäta dess utveckling används framför allt den relativa enhetsarbetskostnaden per producerad enhet som indikator.[78]

Att följa den svenska ekonomins produktivitet är i grunden ett rimligt angreppsätt, men ger små möjligheter att följa hur enskilda initiativ och beslut påverkar konkurrenskraften. Gruv- och stålindustrin har därför föreslagit att målstrukturen för konkurrenskraften bör utvecklas, i första hand genom ett skarpt formulerat konkurrenskraftsmål. Ett sådant mål skulle kunna utgå från ett konkurrenskraftsindex som väger in viktiga faktorer som påverkar konkurrenskraften, både kostnader och strukturella förutsättningar – exempelvis tillgång till arbetskraft och kompetens, stabil energiförsörjning, handläggningstider för tillståndsärenden etc. Målet i sig skulle kunna formuleras som att konkurrenskraftsindexet ska vara oförändrat eller förbättrat av varje föreslagen åtgärd.

Med ett skarpt mål skulle fler initiativ och förslag inom olika politikområden analyseras ur ett konkurrenskraftsperspektiv, och de eventuella effekterna på konkurrenskraften skulle tydliggöras. Därmed skulle både regeringen och riksdagen få ett skarpare näringspolitiskt verktyg, och en bättre helhetssyn, i arbetet med att stärka såväl gruv- och stålindustrin som övrig svensk industri.

Slutord

En samlad, entydig, bedömning av regeringens politik inom de fem högst prioriterade områdena för gruv- och stålindustrin är svår att ge. Som framgår av denna rapport, som är ett kondensat av en omfattande genomgång och värdering av regeringens initiativ, har mandatperioden inneburit både framsteg och bakslag för gruv- och stålindustrins förutsättningar att skapa samhällsnytta och stärka sin konkurrenskraft globalt. Det är, i och för sig, kanske inte så konstigt. Politik innebär i hög utsträckning att hantera intressekonflikter och fördela begränsade resurser. Bland annat genom rapporter som denna verkar gruv- och stålindustrin för att öka kunskapen om företagens utmaningar. Men också genom att uppmärksamma politiker och tjänstemän på hur enskilda initiativ inom en rad olika områden påverkar industrins verksamheter direkt och indirekt. Med den här rapporten vill gruv- och stålindustrin visa vägen för politiken inför nästa mandatperiod och i ett längre perspektiv. För gruv- och stålindustrins del kommer rapporten att ligga till grund för fortsatt dialog med regering och riksdag kring en industripolitik för framtiden.

Slutnoter

[1] Svemin. Sverige – Europas mesta gruvnation. 2018. http://www.svemin.se/svensk-gruvnaring/

[2] Jernkontoret, Branschfakta och statistik – Utrikeshandel. http://www.jernkontoret.se/sv/stalindustrin/branschfakta-och-statistik/utrikeshandel/

[3] Resultaten bygger på SCB:s I/O-tabeller och data, metod samt tolkningar finns beskrivna t ex i Hagman & Kinnwall, Almega/Industriarbetsgivarna, 2018.

[4] IF Metall. Fokus industri – Gruvindustrin. 2015.

[5] LKAB. Varför behöver världen mer stål? 2017. https://www.lkab.com/sv/nyhetsrum/nyheter/varfor-behover-varlden-behover-mer-stal/; SSAB. Globala megatrender och SSAB:s respons. 2018. https://www.ssab.se/ssab/om-ssab/omvarldsfaktorer/globala-megatrender-och-ssabs-respons

[6] Proposition 2014/15:1. Budgetpropositionen för 2015.

[7] Regeringen. Nyindustrialisera Sverige. 2015. http://www.regeringen.se/debattartiklar/2015/11/nyindustrialisera-sverige/

[8] Regeringen. Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige. 2016.

[9] Ekonomifakta. Elproduktion. 2018. https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Energi/Energibalans-i-Sverige/Elproduktion/

[10] Proposition 2014/15:1 Budgetpropositionen för 2015.; Regeringen. Regeringsförklaringen den 15 september 2015. 2015. http://www.regeringen.se/tal/2015/09/regeringsforklaringen-den-15-september-2015/; Regeringen. Regeringsförklaringen den 12 september 2017. 2017. http://www.regeringen.se/tal/2017/09/regeringsforklaringen-den-12-september-2017/

[11] Proposition 2014/15:1 Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 20, s. 53.

[12] SOU 2017:2. Energikommissionen. Kraftsamling för framtidens energi. Proposition 2017/18:228 Energipolitikens inriktning http://www.regeringen.se/497262/contentassets/5fe7ecdee2b440eb81348fc722324c91/energipolititikens-inritkning-prop.-201718228 m.fl.

[13] Energimarknadsinspektionen. Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020–2023. 2017.

[14] Dir. M2016/0327/Ee. Uppdrag att se över regleringen av intäkter från elnätsverksamhet.

[15] Proposition 2017/18:237 Elmarknadsfrågor https://data.riksdagen.se/fil/7A6BB977-DBA8-4DBF-92AD-64972ECFC324

[16] Ahl, Per. Det finns inget EU-krav på skydd för Ojnareskogen. Debattartikel. Dagens nyheter. 2015-08-18. https://www.dn.se/debatt/repliker/det-finns-inget-eu-krav-pa-skydd-for-ojnareskogen/

[17] Calissendorff, Axel & Winberg, Felicia. Regeringen får inte fatta beslut om Ojnareskogen. Debattartikel. Svenska dagbladet. 2015-08-24. https://www.svd.se/regeringen-far-inte-fatta-beslut-om-ojnareskogen

[18] Stedman, Ashley & Green, P. Kenneth. Fraser Institute Annual Survey of mining companies 2017. 2018.

[19] Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2018/410 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410&qid=1523457535309&from=EN

[20] Jernkontoret. EU:s handelssystem för utsläppsrätter efter 2020. 2017. http://www.jernkontoret.se/sv/energi--miljo/klimatfragor-och-handelssystem-for-vaxthusgaser/eus-system-for-handel-med-utslappsratter-ets/

[21] Axelsson m.fl. Skatt är inte hållbarhet. Debattartikel. Dagens industri. 2017-11-03.

[22] SOU 2017:83. Förbränningsskatteutredningen. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas?

[23] Dir. 2013:101. Översyn av myndigheterna inom miljöområdet.

[24] SOU 2015:43. Miljömyndighetsutredningen. Vägar till ett effektivare miljöarbete.

[25] Svemin. Myndighetsbeslut ökar osäkerhet – försvårar för nya gruvor. 2016. http://www.svemin.se/aktuellt/nyhet/myndighetsbeslut/myndighetsbeslut-okar-osakerhet-forsvarar-for-nya-gruvor/

[26] Regeringen. Effektivare miljöprövning ska främja grön omställning. 2018. http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/01/effektivare-miljoprovning-ska-framja-gron-omstallning/

[27] Statens energimyndighet. Direkta och indirekta kostnader för utsläppsrätter vid olika prisnivåer. 2014.

[28] Jernkontoret. Nya regler för EU:s utsläppshandel är antagna. 2017. http://www.jernkontoret.se/sv/publicerat/nytt-fran-jernkontoret/nyheter/2017/nya-regler-for-eus-utslappshandel-ar-antagna/

[29] Proposition 2017/18:243. Vattenmiljö och vattenkraft.

[30] Proposition 2016/17:21. Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling.

[31] Finansdepartementet. En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik. 2018.

[32] Sjöfartsverket. Sjöfartsverket inför ny avgiftsmodell och höjer avgifterna. 2017. http://www.sjofartsverket.se/sv/Sok-i-nyhetsarkiv/2017/Sjofartsverket-infor-ny-avgiftsmodell-och-hojer-avgifterna-/

[33] Proposition 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018.

[34] Trafikanalys. Kunskapsunderlag om skatter och avgifter på transportområdet – delredovisning. 2017.

[35] Ibid.

[36] Region Gävleborg. Världens första elväg på E16. 2016. http://www.regiongavleborg.se/regional-utveckling/samhallsplanering-och-infrastruktur/elvag/

[37] Trafikverket. Nationell färdplan för elvägar. 2017.

[38] Statistiska Centralbyrån. Trender och prognoser 2017. 2017.

[39] Industrirådet. Industrirådets syn på kompetensförsörjning. 2014.

[40] SOU 2015:97. Yrkesprogramsutredningen. Välja yrke.

[41] Proposition 2015:16:1. Budgetpropositionen för 2016.

[42] Skolverket. Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasiemarknader. 2013.

[43] Proposition 2017:18:184. Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program.

[44] Bättra. Branschvalideringens användning och nytta. 2018.

[45] SOU 2017:18. Valideringsdelegationen. En nationell strategi för validering.

[46] Proposition 2015/16:1. Budgetpropositionen för 2016.

[47] Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens nulägesbedömning av arbetet med snabbspår. 2017.

[48] Svemin. Snabbspår lockar nyanlända till gruvnäringen. 2017. http://www.svemin.se/aktuellt/nyhet/snabbspar-lockar-nyanlanda-till-gruvan/

[49] Regeringen. Uppdrag att genomföra Teknikspråget. 2012. http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2012/10/u20114282gv-m.fl/

[50] Teknikspråget. Om Teknikspråget. 2018. https://teknikspranget.se/om-teknikspranget/

[51] Teknikföretagen & KTH. Basår och mångfald. 2018.

[52] Ibid.

[53] Utbildningsdepartementet. Förslag till mer ändamålsenliga basårsbestämmelser. 2017.

[54] Proposition 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018.

[55] Universitetskanslersämbetet. Tidiga avhopp från Högskolan – Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamenprogrammen. 2017.

[56] Proposition 2016/17:50. Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.

[57] Ibid.

[58] Regeringen. 845 miljoner kronor till en kraftsamling för innovation. 2016. http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/09/845-miljoner-kronor-till-en-kraftsamling-for-innovation/

[59] Regeringen. Långsiktig satsning för att minska industrins utsläpp av växthusgaser. 2017. http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/08/langsiktig-satsning-for-att-minska-industrins-utslapp-av-vaxthusgaser/

[60] Energimyndigheten. Rivstart för första satsningen inom Industriklivet. 2017. http://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2018/rivstart-for-forsta-satsningen-inom-industriklivet/

[61] Proposition 2012/13:30. Forskning och innovation.

[62] Proposition 2016/17:1. Budgetpropositionen för 2017.

[63] Vinnova. Program för att stödja universitet och högskolors samverkan. 2017. https://www.vinnova.se/m/universitet-och-hogskolors-strategiska-samverkan/program-for-okad-samverkan/

[64] Proposition 2016/17:50. Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft

[65] Dir. 2015:74. Trygga villkor och attraktiva karriärvägar för unga forskare.

[66] SOU 2016:29. Forskarkarriärutredningen. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden.

[67] Regeringen. Smart industri – en nyindustrialiserings-strategi för Sverige. 2016.

[68] Näringsdepartementet. Uppdrag om korta och effektiva handläggningsprocesser för företag. 2017.

[69] Tillväxtverket. Enklare handläggningsprocesser och kortare handläggningstider för företag. 2018.

[70] Proposition 2015/16:1. Budgetpropositionen för 2016.

[71] Proposition 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018.

[72] Svenskt Näringsliv, Näringslivets Transportråd & Transportgruppen. Remissyttrande Finansdepartementets promemoria: Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2016 /Fi2015/1733). 2015.

[73] Europeiska kommissionen. The EU's new trade defence rules and first country report. 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5377_en.htm

[74] Dir. 2015:21. Statliga finansieringsinsatser.

[75] Regeringens proposition 2015:16:110. Staten och kapitalet – struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt.

[76] Luleå tekniska universitet. Remiss: En fondstruktur för innovation och tillväxt (SOU 2015:64). 2015; Länsstyrelsen Norrbotten. Yttrande över betänkandet En fondstruktur för innovation och tillväxt (SOU 2015:64). 2015; Region Västerbotten. Betänkande "En fondstruktur för innovation och tillväxt". SOU 2015:64. 2015.

[77] Regeringen. Mål för näringspolitik. 2017. http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/mal-for-naringspolitik/

[78] Proposition 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018.

En industripolitik för framtiden måste dels ta tillvara och utveckla de goda initiativ som tagits under den gångna mandatperioden, dels ta omtag kring de initiativ som varit kontraproduktiva. Vår förhoppning är att den här rapporten ska öka kunskapen om gruv- och stålindustrins utmaningar och möjligheter bland politiker, tjänstemän och alla andra som intresserar sig, och verkar, för att stärka Sverige som industrination. Gemensamt kan vi stärka den svenska gruv- och stålindustrin. Det stärker, i sin tur, hela Sverige.

SveMin Jernkontoret INDUSTRI ARBETSGIVARNA