

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

Delbetänkande av Miljömålsberedningen

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:21

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24422-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Romson

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 2010:74) med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. Kommittén har antagit namnet Miljömålsberedningen (M 2010:04). Beredningens övergripande uppdrag är att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner samt myndigheter. Det övergripande uppdraget gäller till och med 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv i enlighet med regeringens prioriteringar.

Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 18 december 2014 (dir. 2014:165) ska beredningen senast den 15 februari 2016 föreslå ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning samt utveckla en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik. Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 1 oktober 2015 (dir. 2015:101) ska förslaget till klimatpolitiskt ramverk redovisas senast den 1 mars 2016 och beredningens förslag till en strategi med styrmedel och åtgärder ska redovisas senast den 1 juni 2016.

Följande personer har varit ledamöter i kommittén under aktuell utredningstid: riksdagsledamöterna Stina Bergström, Matilda Ernkrans, Johan Hultberg och Rickard Nordin samt 1:e vice ordförande i kommunstyrelsen i Aneby kommun Irene Oskarsson. Från och med den 6 mars 2015 entledigades riksdagsledamot Fredrik Malm från uppdraget som ledamot, och samma dag förordnades riksdagsledamot Lars Tysklind som ledamot. Från och med den 8 januari 2015 entledigades riksdagsledamot Emma Wallrup från uppdraget som ledamot, och samma dag förordnades riksdagsledamot Jens Holm som ledamot. Från och med den 1

januari 2015 förordnades Anders Wijkman som ordförande i kommittén.

Följande personer har biträtt kommittén som sakkunniga i arbetet under aktuell utredningstid: sektionschef Ann-Sofie Eriksson, miljöpolicyansvarig Lovisa Hagberg, ordförande Sven-Erik Hammar, miljöchef Klas Lundberg, senior rådgivare, GD-stab Eva Thörnelöf. Från och med den 10 februari 2015 entledigades, ordförande Mikael Karlsson, länsråd Susanna Löfgren, kommunalråd Henrik Ripa och miljöansvarig Inger Strömdahl, från uppdragen som sakkunniga. Samma dag förordnades programdirektör Nina Ekelund, ansvarig energi och klimat Maria Sunér Fleming, kommunalråd Maria Gardfjell, utredare Johan Hall, ordförande Johanna Sandahl, länsöverdirektör Lisbeth Schultze som sakkunniga.

Följande personer har biträtt kommittén som experter i arbetet under aktuell utredningstid: analytiker Eva Alfredsson, kansliråd Håkan Alfredsson, ämnesråd Stefan Andersson, kansliråd Sven-Olov Ericson, enhetschef Erik Eriksson, ämnesråd Mats-Olof Hansson, kansliråd Ingrid Hasselsten, departementssekreterare Petter Hojem, departementsråd Jon Kahn, ordförande Mikael Karlsson, departementssekreterare Johan Loock, seniorkonsult Bo Normark, expert Tobias Persson, professor Johan Rockström, kanslirådsexpert Eva Stengård, ämnesråd Kristina Åkesson. Från och med den 2 februari 2015 entledigades Anna Carlsson från uppdraget som expert, och samma dag förordnades departementsråd Bo Dizfalusy som expert. Bo Dizfalusy entledigades den 11 mars 2015 och samma dag förordnades kanslirådet Sven-Olov Ericson som expert. Från och med den 1 oktober 2015 entledigades departementsråd Jon Kahn från uppdraget som expert och samma dag förordnades departementssekreterare Petter Hojem som expert.

Följande personer har bistått beredningen under aktuell utredningstid som experter i särskilda referensgrupper: universitetslektor Fredrik NG Andersson, universitetslektor Patrik Bremdal, advokat Kristina Forsbacka, forskare Thomas Hahn, professor Sverker Jagers, biträdande avdelningschef Rikard Janson, professor Carina Keskitalo, vd Per Klevnäs, kansliråd Ida Kärnström, professor Kristian Lindgren, biträdande professor Simon Matti, universitetslektor Annika Nilsson, docent Annika Nordlund, forskningschef Eva Samakovlis och professor Patrik Söderholm.

Kanslichef har varit Stefan Nyström. Sekreterare har varit Moa Forstorp, Johanna Jansson, Eva Jernbäcker, Helén Leijon, Ulf Troeng, Petronella Troselius, Lars Westermark och Ebba Willerström Ehrning. Biträdande sekreterare har varit Evis Bergenlöv.

Beredningen har redovisat tidigare uppdrag i delbetänkanden (SOU 2010:101, SOU 2011:34, SOU 2012:15, SOU 2012:38, SOU 2013:43 och 2014:50).

Särskilda yttranden har lämnats av Nina Ekelund, Maria Gardfjell, Lovisa Hagberg, Johan Hall, Sven-Erik Hammar, Mikael Karlsson, Klas Lundbergh, Johan Rockström, Johanna Sandahl och Maria Sunér Fleming.

Härmed överlämnar beredningen betänkandet, Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige SOU 2016:21.

Stockholm i mars 2016

Anders Wijkman
Ordförande

Stina Bergström

Rickard Nordin

Matilda Ernkrans

Irene Oskarsson

Jens Holm

Lars Tysklind

Johan Hultberg

/Stefan Nyström

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	15
1.1 Förslag till klimatlag	15
2 Uppdraget och hur det genomförts	17
2.1 Uppdraget.....	17
2.2 Underlag.....	19
3 Den globala klimatutmaningen och Sveriges ansvar.....	21
3.1 Världen behöver nå nollutsläpp av koldioxid vid mitten av seklet	21
3.2 Sverige tar ansvar för en fortsatt effektiv klimatpolitik	23
3.3 Utmaningar och möjligheter för Sverige.....	25
4 Ett samlat förslag till klimatpolitiskt ramverk.....	29
4.1 Sverige behöver stabila ramar för det klimatpolitiska arbetet	29
4.2 Det klimatpolitiska ramverket ska reglera mål, procedurer för planering och uppföljning samt ansvar och roller	31
5 Slå fast ett långsiktigt mål till 2045.....	35
5.1 Förslag till långsiktigt mål.....	35

5.2	Scenarioanalyser indikerar att det långsiktiga målet kan nås med i dag känd teknik.....	38
5.3	Det långsiktiga målet bör omfatta alla utsläpp från verksamheter i Sverige.....	40
5.4	Kompletterande åtgärder för att nå eller överträffa netto-nollutsläpp	46
6	Inrätta ett klimatpolitiskt råd	49
6.1	Regeringen behöver en tvärvetenskaplig oberoende bedömning av klimatpolitiken	49
6.2	Det klimatpolitiska rådets roll.....	51
7	Utveckla planerings- och uppföljningssystemet	53
7.1	Dagens ramverk förstärks	53
7.2	Etappmålsystem.....	54
7.3	Planerings- och uppföljningssystem	55
7.4	Beskrivning av hur det löpande arbetet kan fungera i praktiken	58
8	Lagreglera delar av ramverket.....	63
8.1	Inför en nationell klimatlag	63
8.2	Klimatlagen bör innehålla grundläggande delar av det klimatpolitiska ramverket	64
8.3	Regeringen är ansvarig för att följa klimatlagen	65
9	Samlad konsekvensbedömning	67
9.1	Sammanfattande bedömning	67
9.2	Konsekvenser av förslaget om förstärkning av formerna för det klimatpolitiska arbetet	68
9.2.1	Inriktning och omfattning.....	68
9.2.2	Konsekvenser för aktörer	68
9.2.3	Påverkan på andra miljö- och samhällsmål	69

9.2.4	Statsfinansiella konsekvenser.....	70
9.2.5	Finansiering av förslagen.....	70
9.3	Konsekvenser av förslaget till långsiktigt mål.....	70
9.3.1	Inriktning och omfattning	70
9.3.2	Effekter på ekonomin i stort av att nå det långsiktiga målet	73
9.3.3	Konsekvenser för aktörer	87
9.3.4	Påverkan på andra miljö- och samhällsmål	91
10	Författningskommentar	93
10.1	Förslag till klimatlag	93
	Referenser	99
	Särskilda yttranden	105
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2010:74.....	131
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:53	139
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2014:165	151
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2015:101	163
Bilaga 5	Resultat från 2050-scenarier.....	165
Bilaga 6	Klimatpolitiska ramverk i andra länder	207
Bilaga 7	Rättsutredning	219
Bilaga 8	Konsekvenser och beaktningsvärda aspekter för det politiska systemet vid införande av en klimatlag i Sverige	239

Bilaga 9	Konstitutionella aspekter av ett klimatpolitiskt ramverk	285
Bilaga 10	Utredning av den pågående internationella rättsutvecklingen mot ett legalt ansvar för staterna att vidta åtgärder för att motverka klimatförändringar, samt vilken betydelse denna utveckling har för frågan om en framtida svensk klimatlagstiftning	311

Sammanfattning

Uppdraget och hur det genomförts

Regeringen beslutade den 18 december 2014 att ge Miljömålsberedningen i uppdrag att föreslå ett klimatpolitiskt ramverk och en strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik (dir. 2014:165). Uppdraget har därefter delats i två delar (dir. 2015:101). Detta betänkande hanterar den första delen av uppdraget, det klimatpolitiska ramverket. Förslag till en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik lämnas senast den 1 juni 2016.

Världen behöver nå nollutsläpp av koldioxid vid mitten av seklet

Miljömålsberedningen bedömer att historiska och pågående utsläpp av växthusgaser redan ger upphov till påtaglig och allvarlig klimatförändring, vilket medför oacceptabla risker för ekosystem och samhällen. För att nå Parisavtalets mål om att hålla den globala temperaturökningen väl under 2 grader, och sträva mot att begränsa den till 1,5 grader, krävs att världens samhällen i snabb takt ställer om till nollutsläpp av koldioxid och andra växthusgaser, utsläpp som behöver övergå till negativa nivåer under andra hälften av det här århundradet.

Sverige tar ansvar för en fortsatt effektiv klimatpolitik

Miljömålsberedningen bedömer att den svenska traditionen med en bred politisk uppslutning kring en ambitiös och kraftfull klimatpolitik ska fortsätta.

Sverige ska fortsätta bedriva en ambitiös och långsiktigt hållbar nationell klimatpolitik och vara en förebild för andra länder

Miljömålsberedningen bedömer att Sverige ska vara ett ledande land i det globala arbetet med att förverkliga Parisavtalets ambitiösa målsättningar och ta ansvar för historiska utsläpp. Sverige ska fortsätta vara en internationell förebild genom sitt nationella klimatarbete och genom att bidra till finansiering av utsläppsminskningar och anpassningsåtgärder i utvecklingsländer. En ekonomiskt, socialt och ekologiskt långsiktigt hållbar nationell klimatpolitik kännetecknas av att den har ambitiösa mål, ett strukturerat och transparent arbetssätt samt ambitiösa och väl utformade styrmedel. Sverige har goda förutsättningar att minska de nationella utsläppen av växthusgaser och kan därför anta långtgående och ambitiösa klimatmål.

Utmaningar och möjligheter för Sverige

Miljömålsberedningen bedömer att det kan medföra en rad fördelar och möjligheter men även utmaningar för Sverige att gå före i omställningen till ett samhälle med låga utsläpp av växthusgaser. En stor utmaning är att resten av världen, inklusive EU, förmår skärpa sin klimatpolitik. I Sverige är utmaningen att minska utsläppen störst inom transportsektorn, jordbruket och basindustrin där behovet av ökad styrning behöver ske på ett sätt som gör att omställningen går hand i hand med stärkt konkurrenskraft och tillskapande av nya, hållbara arbetstillfällen.

Sverige behöver stabila ramar för det klimatpolitiska arbetet

Miljömålsberedningen bedömer att det svenska klimatpolitiska arbetet ska kännetecknas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens. Sverige behöver ett ambitiöst och långsiktigt mål, ett tydligt regelverk för hur arbetet ska bedrivas samt kraftfulla konkreta åtgärder som minimerar de nationella utsläppen av växthusgaser inom ramen för en ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling.

Det klimatpolitiska ramverket ska reglera mål, procedurer för planering och uppföljning samt ansvar och roller

Miljömålsberedningen föreslår att det utformas ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål, planering och uppföljning för att förstärka arbetet med att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Beredningen föreslår att ramverket underställs riksdagens prövning och att delar av ramverket lagregleras.

Ramverket består av:

- ett långsiktigt mål för år 2045,
- en målbana med etapper för utsläppsminskningar på vägen (redovisas i nästa betänkande),
- former för regeringens planering och uppföljning av politiken för att nå de uppsatta målen,
- periodiska redovisningar till riksdagen och
- ett klimatpolitiskt råd med uppgift att, som ett oberoende expertorgan, granska den förda politiken.

Ett långsiktigt mål

Miljömålsberedningen föreslår:

- Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär en tidigareläggning och precisering av den tidigare visionen om netto-noll-utsläpp till 2050.
- Senast år 2045 ska utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium, i enlighet med Sveriges internationella växthusgasrapportering, vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990. För att nå målet får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung där rimliga alternativ saknas räknas som en åtgärd (CCS).
- För att nå netto-noll-utsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler.
- Målet år 2045 förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandelssystem (EU-ETS).

Det långsiktiga målet bör omfatta alla utsläpp från verksamheter i Sverige

Miljömålsberedningen bedömer att det långsiktiga målet för utsläppsbegränsningar i Sverige till år 2045 bör gälla utsläpp från alla verksamheter i Sverige, både de som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter och de utsläpp som är utanför handels-systemet. Utsläpp från internationella transporter inom sjöfart och flyg kan däremot inte i dagsläget inkluderas i målet utan måste hanteras separat.

Regeringen behöver en tvärvetenskaplig oberoende bedömning av klimatpolitiken

Miljömålsberedningen bedömer att klimatmålen är ett ansvar för alla politikområden. Som komplement till rådande myndighetsstruktur behövs ett tvärvetenskapligt sammansatt expertorgan som kan bistå regeringen med en oberoende bedömning av hur den samlade politik som regeringen lägger fram är förenlig med klimatmålen. I syfte att säkra rådets oberoende ska initialt en parlamentarisk förankring ske inför utnämning av ledamöter.

Det klimatpolitiska rådets roll

Miljömålsberedningen föreslår att det inrättas ett oberoende, självständigt expertorgan i form av ett klimatpolitiskt råd. Organisatoriskt inrättas rådet på motsvarande sätt som Finanspolitiska rådet. Rådets uppgift blir att genomföra oberoende bedömningar av regeringens samlade politik för att nå klimatmålen.

Närmare preciserat betyder det att rådet ska:

- utvärdera om inriktningen inom samtliga politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen,
- utvärdera effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och analysera om målen nås på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som hållbarhetsbegreppets tre dimensioner beaktas,

- bedöma om regeringens förslag till åtgärder är ändamålsenliga och tillräckliga för att nå etappmålen och det långsiktiga målet och
- granska och bedöma kvaliteten på de underlag som regeringen bygger sina förslag på.

Dagens ramverk förstärks med etappmålsystem och ett planerings- och uppföljningssystem

Miljömålsberedningen föreslår att det klimatpolitiska ramverket kompletteras med ett planerings- och uppföljningssystem med klimatårsredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner, ett målsystem med utsläppsminskningssmål och andra etappmål samt en obligatorisk redovisningsskyldighet till riksdagen. Tidsatta etappmål för utsläppsreduktioner bör beslutas av riksdagen efter förslag från regeringen, kopplade till det av riksdagen beslutade långsiktiga målet för 2045. Regeringen bör årligen redovisa utsläppsutvecklingen i en klimatårsredovisning och varje mandatperiod utarbeta en klimatpolitisk handlingsplan som visar hur den samlade politiken klarar att nå klimatmålen.

En lagreglering stärker förutsättningarna för ett effektivt klimatpolitiskt arbete

Miljömålsberedningen föreslår att det klimatpolitiska ramverket kompletteras med ett rättsligt stöd i form av en klimatlag. Införandet av en klimatlag stärker förutsättningarna för regeringen att bedriva ett fortsatt effektivt klimatpolitiskt arbete.

En klimatlag bör innehålla grundläggande delar av det klimatpolitiska ramverket

Miljömålsberedningen föreslår att klimatlagen ska innehålla bestämmelser om vad det klimatpolitiska arbetet ska syfta till, om arbetet ska utgå från ett långsiktigt, tidssatt utsläppsmål beslutat av riksdagen, om hur regeringen ska planera och följa upp det klimatpolitiska arbetet och om vilken information som ska lämnas till riksdagen.

Samlad konsekvensbedömning

Det är stora osäkerheter behäftade med att bedöma utvecklingen 30 år fram i tiden. De samhällsekonomiska bedömningarna bör därför läsas med försiktighet och resultaten snarast ses som indikationer och kvalificerade resonemang.

En viktig utgångspunkt för konsekvensanalysen är att Sverige och Europa inte är ensamma om att ställa om till låga utsläpp utan att det återfinns liknande styrning på samtliga ekonomiskt betydelsefulla marknader.

Resultaten från internationella studier pekar mot att omställningar till utsläpp nära noll skulle kunna genomföras till årliga kostnader motsvarande enstaka procentenheter av BNP. Då har de betydande sidovinster som finns inom bland annat hälsoområdet inte räknats in. Beredningen har också genomfört en egen studie med en energisystemmodell, specifikt anpassad för svenska förhållanden. Resultaten från analysen ligger i linje med resultaten från de internationella studierna. Sammantaget indikerar de genomförda analyserna att effekterna på den svenska ekonomin inte borde avvika jämfört med andra OECD-länder.

Förslaget om förstärkning av formerna för det klimatpolitiska arbetet medför i sig inga samhällsekonomiska konsekvenser. Det klimatpolitiska rådet innebär en årlig statsfinansiell utgift på cirka 10 miljoner kronor.

1 Författningsförslag

1.1 Förlag till klimatlag

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas.

Grundläggande bestämmelser om mål för den offentliga verksamheten och regeringens arbetsuppgifter finns i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203).

2 § Regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som syftar till att förhindra farlig störning i klimatsystemet. Det klimatpolitiska arbetet ska bidra till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring.

Arbetet ska inriktas på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser och att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter.

Arbetet ska vila på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.

3 § Regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga, tidssatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt.

Regeringen ska sätta de övriga utsläppsminskningsmål som behövs för att nå det långsiktiga målet.

Klimatpolitiska och budgetpolitiska mål och riktlinjer ska samverka och förstärka varandra.

4 § Regeringen ska lämna en klimatårsredovisning till riksdagen i budgetpropositionen.

Klimatårsredovisningen ska innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen under året, de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och, i så fall, när och hur beslut om sådana åtgärder kan fattas.

5 § Regeringen ska vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter ordinarie val till riksdagen har hållits.

Handlingsplanen bör innehålla

1. en redogörelse för Sveriges åtaganden internationellt och inom EU,
2. en redogörelse för historiska utsläppsdata avseende växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen,
3. en redogörelse för prognosticerade utsläppsminskningar,
4. en redogörelse av utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar,
5. en beskrivning av planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla,
6. en beskrivning av i vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan uppnås,
7. en redogörelse för i vilken mån beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen och
8. en beskrivning av vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.

Denna lag träder i kraft den xxx.