

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 miljökvalitetsmålen 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 Looock, 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 utsläppsminskningsmål 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 att arbetet ska utgå från ett långsiktigt, tidsatt 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

Häriqenom förefkrivs följande.

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

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

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

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

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

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

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

Klimatpolitiska och budgetpolitiska mål och riktlinjer fka 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.

2 Uppdraget och hur det genomförts

2.1 Uppdraget

Miljömålsberedningen

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillsätta en parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås. Beredningen har tagit namnet Miljömålsberedningen (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder.

Uppdraget

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). I detta betänkande redovisas beredningens förslag om ett klimatpolitiskt ramverk. Den andra delen av beredningens uppdrag, förslag till en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik, lämnas i juni 2016.

Uppdragets syfte

Syftet med uppdraget är att skapa långsiktiga mål, styrning mot de långsiktiga målen och en bred förankring av klimatpolitikens övergripande inriktning. Beredningen ska ta fram ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning. Ramverket ska

skapa förutsättningar för en transparent och kraftfull styrning och uppföljning av arbetet med att nå klimatmålen på ett samhälls-ekonomiskt effektivt sätt. Beredningen ska också belysa för- och nackdelar med en klimatlag och om lämpligt föreslå hur en sådan bör utformas. Det långsiktiga målet ska enligt direktivet ta sin utgångspunkt i den netto-noll-vision som riksdagen tidigare ställt sig bakom¹.

Uppdragets genomförande

Beredningen har genomfört uppdraget i bred dialog med berörda aktörer. Ett stort antal experter och sakkunniga från olika samhällsintressen är knutna till beredningen och har haft direkt möjlighet att komma med synpunkter under utredningens gång. Utöver dessa experter har två referensgrupper, en med statsvetenskaplig och juridisk kompetens och en med klimatekonomisk kompetens, bidragit i arbetet. Beredningen har även hållit ett stort antal öppna kunskapsseminarier inom olika ämnesområden samt låtit experter inom olika områden avge utredningsrapporter.

Bilagor till betänkandet

I bilaga 1–4 redovisas beredningens direktiv. Bilaga 5–7 innehåller underlag framtaget av beredningens kansli. För innehållet i dessa bilagor svarar kansliet. I bilaga 5 sammanställs och analyseras 2050-scenarier och i bilaga 6 beskrivs klimatpolitiska ramverk i några andra länder. Bilaga 7–10 består av en rättsutredning, jämte inhämtade expertrapporter, avseende frågan om möjligheten att införa en klimatlag.

¹ Prop. 2008/2009:162.

2.2 Underlag

Föreanta nationernas klimatpanels femte rapport

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), publicerade 2013 och 2014 sin femte utvärdering av kunskapen om klimatets förändring². Rapporten lämnades i form av fyra delrapporter (om jordens klimatsystem i förändring och framtida projektioner, om effekter på ekosystem och samhälle, sårbarhet och anpassning, åtgärder för utsläppsminskningar samt en syntes av de tre övriga delrapporterna).

Riksrevisionens granskning 2009–2013

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning av den svenska klimatpolitiken³ bland annat att klimatfrågan ställer särskilda krav på styrning och uppföljning eftersom den sträcker sig över lång tid och berör många olika sektorer och aktörer. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att samordna klimatmålen med andra övergripande samhällsmål, exempelvis transportpolitiska mål och mål för samhällsplaneringen. Riksrevisionen pekar också på behovet av att fastställa en ungefärlig bana för hur utsläppen långsiktigt ska minska, även efter 2020, att tydliggöra ansvar och mandat samt att styra resurserna för att åstadkomma en samlad och avvägd rapportering och analys.

OECD:s granskning

År 2014 genomförde OECD sin tredje granskning av Sveriges miljöpolitik. Den visar att Sverige är ett föregångsland inom miljöpolitiken och har utvecklat metoder som kommer att vara av intresse för andra länder. I granskningen framhålls dock att Sverige kommer att behöva öka sina ansträngningar om landet ska kunna uppnå sina ambitiösa miljömål, inte minst målet om att minska nettoutsläppen av växthusgaser till noll fram till år 2050. Mot denna bakgrund rekommenderar OECD att Sverige bör främja en

² AR5, Assessment Report 5.

³ Riksrevisionen (2013).

mer långtgående integrering av transport- och klimatpolitiken, utarbeta en strategisk handlingsplan med nationella etappmål mot mål till 2050 samt skapa institutionella arrangemang som befrämjar tvärssektoriella perspektiv och samarbete mellan myndigheter⁴.

The 2015 Global Climate Legislation Study

Studien ”The 2015 Global Climate Legislation Study” sammanställer och redovisar det klimatpolitiska arbete som bedrivs i 99 länder. Enligt forskning som studien hänvisar till är klimatpolitiska ramverk ett effektivt sätt att driva klimatarbetet framåt. Vid tillfället för studien fanns klimatpolitiska ramverk i 82 av de 99 studerade länderna, varav de svenska propositionerna 2008/09:162 och 163, En sammanhållen klimat- och energipolitik, nämns som ett sådant ramverk.

I bilaga 6 till betänkandet lämnas en övergripande redovisning av studien och av klimatpolitiska ramverk i några andra länder.

Naturvårdsverkets rapport Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050

I rapporten redovisas bland annat ett antal s.k. målscenarier över möjliga utvecklingsvägar mot låga utsläpp av växthusgaser år 2050 samt förslag på centrala styrmedelsförändringar för att nå låga utsläppsnivåer på längre sikt. År 2014 var utsläppen av växthusgaser 24 procent lägre än 1990, samtidigt som Naturvårdsverket bedömer att konsumtionsrelaterade utsläpp har ökat⁵.

I bilaga 5 till betänkandet redovisas en bearbetning av några av målscenarierna från Naturvårdsverkets rapport. I bilagan redovisas också en kortfattad beskrivning av hur de nationella utsläppen av växthusgaser utvecklats under perioden 1990–2013 i Sverige. Även detta underlag kommer från Naturvårdsverket.

⁴ OECD (2014).

⁵ Naturvårdsverket (2012a), (2012b).

3 Den globala klimatutmaningen och Sveriges ansvar

3.1 Världen behöver nå nollutsläpp av koldioxid vid mitten av seklet

Miljömålsberedningens bedömning:

Historiska och pågående utsläpp av växthusgaser ger redan 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.

Nuvarande utveckling medför oacceptabla risker för ekosystem och samhällen

Utsläppen av växthusgaser har redan medfört omfattande konsekvenser för ekosystem och samhällen, genom ökad nederbörd, extrema väderhändelser och höjda havsnivåer.¹ År 2015 var det hittills varmaste året sedan temperaturmätningarna startade globalt och under året överskred det uppmätta årsmedelvärdet för halten koldioxid i atmosfären för första gången 400 miljondelar².

¹ IPCC (2014a).

² <https://www.wmo.int/media/content/greenhouse-gas-concentrations-hit-yet-another-record>

Om utsläppen av växthusgaser fortsätter i nuvarande takt kommer det att bidra till en förstärkt påverkan på klimatsystemet och öka risken för allvarliga, genomgripande och oåterkalleliga effekter för människor och ekosystem. Med stigande medeltemperatur ökar risken för abrupta och irreversibla förändringar, så kallade tröskeffekter, i många av de viktigaste ekosystemen. Om sådana trösklar överskrids kan temperaturen stiga ytterligare med risk för oöverskådliga konsekvenser för såväl ekosystem som samhällen³.

Parisavtalets temperaturmål innebär att utsläppen av koldioxid behöver nå nollnivåer i alla delar av världen i mitten av århundradet

Det globala avtalet från Förenta nationernas klimatomöte i Paris i december 2015 ökar kraven på en snabb samhällsomställning, omfattande utsläppsminskningar i alla samhällssektorer i kombination med omfattande åtgärder som sänker energiefterfrågan. Parisavtalet temperaturmål innebär att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader och att den fortsatta inriktningen ska vara att begränsa den till 1,5 grader. För att klara en sådan begränsning av temperaturökningen krävs omfattande och snabba minskningar av utsläppen av koldioxid ner till nollnivåer i alla delar av samhället vid mitten av århundradet, följd av negativa utsläppsnivåer under resten av århundradet.

Det är i huvudsak de kumulativa utsläppen av långlivade växthusgaser (framför allt koldioxid) som avgör storleken på temperaturökningen. Den kvarvarande koldioxidbudgeten för att sannolikt⁴ klara att begränsa temperaturökningen till högst två grader bedöms av IPCC vara mindre än 1 000 giga ton koldioxid vilket motsvarar ungefär 20 års koldioxidutsläpp vid dagens nivåer globalt. Att begränsa den globala medeltemperaturhöjningen till högst 1,5 grader med samma grad av sannolikhet innebär en än mer begränsad koldioxidbudget (mindre än hälften så stor)⁵.

³ IPCC(2014a).

⁴ Med minst 66 procents sannolikhet.

⁵ Enligt Parisavtalet ska IPCC under 2018 redovisa en analys av vad som krävs för att minska utsläppen i enlighet med målet om högst 1,5 graders uppvärmning. Rogelj m.fl. (2015); Clarke m.fl. (2014 s. 441); van Vuuren m.fl. (2015).

Det gap som föreligger mellan Parisavtalets ambitionsnivå och de nationella klimatplanerna (NDC) under avtalet är omfattande och oroväckande. Om de nuvarande klimatplanerna realiseras beräknas 75 procent av resterande koldioxidbudget för detta århundrade vara intecknad redan år 2030.⁶

Betydande ambitionshöjningar kommer alltså krävas från alla parter, enskilda länder, näringslivet och civilsamhället i den fortsatta processen. De närmaste åren är av avgörande betydelse för om världen över huvud taget ska kunna klara en utsläppsnivå som ligger väl under två graders uppvärmning. För att möjliggöra en utveckling som är förenlig med Parisavtalets målsättningar behöver de globala utsläppen kulminera så snart som möjligt, därefter minska i snabb takt, för att uppnå en nettonegativ balans mellan utsläpp och upptag under andra hälften av det här århundradet⁷. Trögheter och tröskeleffekter i klimatsystemet gör också att skyndsamma utsläppsminskningar är nödvändiga.

3.2 Sverige tar ansvar för en fortsatt effektiv klimatpolitik

Miljömålsberedningens bedömning:

Den svenska traditionen med en bred politisk uppslutning kring en ambitiös och kraftfull klimatpolitik ska fortsätta.

Sverige ska vara ett ledande land i det globala arbetet med att förverkliga Parisavtalets ambitiösa målsättningar och ta ansvar för våra 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.

⁶ Beräkningen avser den koldioxidbudget som enligt IPCC är förenlig med tvågradersmålet, UNFCCC (2015).

⁷ För att uppvärmningen ska kunna begränsas till max 1,5 grader eller väl under två grader handlar det om att balansen behöver bli nettonegativ dvs. upptag i form av olika typer av förstärkta kolsänkor (i mark och växande skog samt t.ex. genom lagring av koldioxid av biogent ursprung) behöver överstiga kvarvarande utsläpp.

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.

Sveriges klimatpolitik ska fortsätta bygga på en bred politisk uppslutning

I Sverige råder det sedan lång tid en bred politisk enighet om den allmänna inriktningen på klimatpolitiken, inklusive vikten av att Sverige fortsätter att vara föregångsland i det internationella klimatarbetet. I klimatpropositionerna från 2001, 2006 och 2009 uttryckte de dåvarande regeringarna att Sverige ska driva en kraftfull klimatpolitik i syfte att begränsa klimatpåverkan genom åtgärder både inom och utom landet⁸. Sveriges klimatpolitik ska även fortsättningsvis utgå från en bred politisk enighet. Beredningens arbete med ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk bygger vidare på det arbete som utvecklats under tidigare regeringar sedan början på 1990-talet.

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

Som industriland har Sverige ett särskilt ansvar såväl för att minska de egna klimatpåverkande utsläppen som att bidra till att utveckla lösningar som andra länder kan anamma och att finansiera utsläppsminskningar och anpassningsåtgärder i utvecklingsländer.

I ett globalt perspektiv är de svenska utsläppen av växthusgaser små i absoluta tal, samtidigt som utsläppen per person överstiger hållbara nivåer.

Sveriges främsta bidrag till det internationella arbetet med att nå Parisavtalets ambitiösa målsättningar är därför att agera som förebild. Det kan Sverige göra genom att delta och bidra aktivt i internationellt samarbete, genom att vara pådrivande för minskade

⁸ Prop. 2001/02:55; Prop. 2005/06:172; Prop. 2008/09:162.

utsläpp inom EU samt genom att genomföra en långsiktigt hållbar nationell klimatpolitik som helt eller delvis är möjlig att ta efter av andra länder.

Sverige har, på många områden, särskilt goda förutsättningar för att nå låga utsläppsnivåer och kan därmed även anta ambitiösa långsiktiga utsläppsmål. Sverige har redan minskat utsläppen av växthusgaser till låga nivåer i stora delar av landets energisystem⁹.

Åtgärder i Sverige förutsätts samtidigt genomföras på ett sådant sätt att de inte medför att utsläppen ökar i andra länder¹⁰.

En grundförutsättning för beredningens ställningstaganden är att världen ställer om i riktning mot de mål som formulerades gemensamt i Parisavtalet. Sverige och Europa antas därmed inte vara ensamma om att ställa om—konkurrensutsatt industri förväntas utsättas för styrning mot minskade utsläpp av växthusgaser på samtliga viktiga marknader. Även EU:s klimatpolitik förutsätts skärpas som följd av ambitionshöjningen i Parisavtalet. Beredningen menar att det är viktigt att skärpta svenska nationella klimatmål även leder till att de EU-gemensamma utsläppen minskar, så att inte höga ambitioner med låga utsläpp i Sverige leder till att andra länder inom ramen för EU:s gemensamma åtagande kan fortsätta ha relativt sett högre utsläpp.

3.3 Utmaningar och möjligheter för Sverige

Miljömålsberedningens bedömning:

Att gå före i omställningen till ett samhälle med låga utsläpp av växthusgaser kan medföra en rad fördelar och möjligheter men även utmaningar för Sverige. En stor utmaning är att resten världen, inklusive EU, förmår skärpa sin klimatpolitik. I Sverige är utmaningen att minska utsläppen störst inom transportsektorn, jordbruket och basindustrin där behovet av ökad

⁹ Detta förhållande kan även leda till att jämförelser av procentuella minskningsnivåer mellan Sverige och andra länder kan bli missvisande. Den svenska ambitionsnivån kan om den endast räknas procentuellt förefalla vara lägre eftersom utsläppen var lägre i Sverige redan det år som jämförelsen utgår i från. Till exempel uppskattar EU-kommissionen att en 80 procentig minskning jämfört med 1990 för hela EU resulterar i ett per capita utsläpp på 2,2 ton 2050 medan en 80 procentig minskning av utsläppen i Sverige till 2050 resulterar i ett per capita utsläpp på 1,2 ton.

¹⁰ I enlighet med en av strecksatserna under Generationsmålet i miljömålssystemet.

styrning behöver ske på ett sätt som gör att omställningen går hand i hand med stärkt konkurrenskraft och tillskapande av nya, hållbara arbetstillfällen.

Vårt land har unika möjligheter

Vårt land har rika naturtillgångar och möjligheterna att försörja landet med förnybar energi är goda. Sverige har i dag en elproduktion med mycket små utsläpp av växthusgaser. En utgångspunkt för beredningens antaganden är att Sveriges elsystem fortsätter att producera med små utsläpp av växthusgaser. Arbetet med Sveriges framtida elsystem är dock en fråga för Energikommissionen, vars uppdrag är följande: Energikommissionens uppdrag är att se över det framtida behovet av energi utifrån aktuell och befintlig forskning. Kommissionen ska identifiera vilka utmaningar och möjligheter som finns för den framtida energiförsörjningen. Elförsörjningen är en viktig fråga för Sveriges utveckling och konkurrenskraft. Därför har kommissionen ett särskilt fokus på el. Uppdraget är att lämna ett underlag till en bred politisk överenskommelse om energipolitikens inriktning, med fokus på 2025 och framåt. Sverige är ett av världens skogrikaste länder och har därmed en unik resurs som historiskt varit en av grunderna till vår ekonomiska utveckling. I ett perspektiv där fossila bränslen och användning av material med hög negativ klimatpåverkan behöver fasas ut ska skogen också i framtiden vara en stor tillgång för en framväxande och hållbar bioekonomi där den biologiska mångfalden och skogens sociala värden värnas. Sveriges möjligheter att fortsätta utveckla och exportera varor och tjänster med hög klimatnytta är dessutom mycket goda även på andra områden.

Den fortsatta omställningen av Sveriges energisystem inklusive transportsystemet kan även genomföras med många samtidiga nyttor vid sidan av låga växthusgasutsläpp. Till exempel när Sverige nu ska öka takten i samhällsbyggandet med ökad nybyggnation och renovering av våra bostäder och i den fortsatta utvecklingen mot ett hållbart transportsystem.

De svenska utmaningarna handlar främst om transporter, jordbruk och basindustri

Sveriges främsta utmaningar ligger i att nå en fossilfri, och konkurrenskraftig transportsektor, en hållbar och konkurrenskraftig basindustri med låga utsläpp av växthusgaser och ett hållbart och konkurrenskraftigt jordbruk som producerar livsmedel och ekosystemtjänster på ett sätt som också bidrar till att klimatmålet kan nås. För att lyckas väl även med denna uppgift är Sverige delvis beroende av att världen och EU också skärper sin klimatpolitik. Det är en utmaning för Sverige att utforma en politik som i väl avvägda steg bidrar till utsläppsminskningar med bibehållen konkurrensförmåga i ovan nämnda sektorer. Om politiken lyckas väl även på dessa områden kan det leda till fördelar och möjligheter för företag i Sverige och för landet som helhet.

Samhällsomställningen ger möjligheter till nyinvesteringar

Långsiktiga spelregler i klimatpolitiken genom ett tydligt långsiktigt mål skapar större förutsägbarhet för olika aktörer i samhället att investera i ny teknik och att ta tillvara nya möjligheter. En omställning till ett samhälle med låga utsläpp ställer krav på innovation och utveckling som kan leda till nya arbetstillfällen och företag som tillhandahåller klimatsmarta varor och tjänster.

Satsningar på forskning och innovation är särskilt betydelsefulla

En betydelsefull del i en framåtsyftande och pådrivande klimatpolitik är insatser för forskning och utveckling inom strategiskt viktiga områden. Det kommer att krävas gemensamma satsningar på forskning och innovation i samarbete mellan samhälle och näringsliv. Särskilt gäller detta processindustrin där fokus behöver läggas såväl på ny, koldioxidfri processteknik som på teknik för avskiljning, upptag och lagring av koldioxid. Beredningen avser att återkomma i dessa frågor i sitt nästa betänkande.

4 Ett samlat förslag till klimatpolitiskt ramverk

4.1 Sverige behöver stabila ramar för det klimatpolitiska arbetet

Miljömålsberedningens bedömning:

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 arbetet ska vara långsiktigt, kontinuerligt, tydligt och transparent

Miljömålsberedningen har utarbetat ett förslag till klimatpolitiskt ramverk för Sverige som kännetecknas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens. Ramverket syftar till att synliggöra behovet av samhällsomställning för att nå klimatmålen, att involvera samtliga politikområden och samhällsaktörer i det fortsatta arbetet samt att löpande informera riksdagen om hur arbetet fortskrider och hur det påverkar utsläppsutvecklingen. Ramverket skapar en gemensam plattform för det fortsatta arbetet under decennier framöver. Ramverket har utformats så att det är tydligt och inkluderande för alla aktörer som behöver bidra i arbetet. Det ger utrymme för olika avvägningar när så behövs men ändå tillräckligt fast för att skapa en

grundläggande förutsägbarhet och stabilitet i arbetet. Det är kongruent med det politiska systemet i Sverige och med den svenska förvaltningsrättsliga traditionen.

För att skapa bästa möjliga förutsättningar för stat, kommuner, landsting, företag, enskilda och civilsamhället att möta de utmaningar och möjligheter som Sverige står inför behövs en entydig färdriktning och klara spelregler. Genom långsiktig styrning med entydliga och stabila mål, en kontinuerlig uppföljning och en tydlig rollfördelning mellan regeringen, riksdagen och olika myndigheter skapas förutsättningar för en successiv och kostnadseffektiv minskning av växthusgasutsläppen.

Beredningens förslag preciserar, stärker och kompletterar nuvarande mål- och uppföljningssystem i klimatpolitiken

Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* har lagts fast av riksdagen och är utformat i enlighet med Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring (Klimatkonventionen)¹. Miljökvalitetsmålet är preciserat genom ett temperaturmål och ett koncentrationsmål. Under målet finns dessutom ett etappmål till 2020. Till dagens ramverk hör också netto-noll-visionen till 2050. Visionen innebär att Sverige år 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären².

Systemet för uppföljning bygger främst på särskilt inrättade kontrollstationer för klimatmålen samt de årliga uppföljningar och fördjupade utvärderingar som sker inom ramen för miljömålssystemet. Dessutom genomförs återkommande internationella rapporter under klimatkonventionen och till EU.

Beredningens förslag tar sin utgångspunkt i miljökvalitetsmålet, beslutat etappmål och netto-noll-visionen samt det befintliga uppföljningssystemet. Beredningens förslag om ett preciserat långsiktigt utsläppsmål väger så långt möjligt in det skärpta globala temperaturmål som parterna under Klimatkonventionen kom överens om vid COP21-mötet i Paris i december 2015. Beredningen vill framhålla att

¹ Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

² Prop. 2008/2009:162.

miljökvalitetsmålets temperaturmål och koncentrationsmål behöver ses över med anledning av Paris-avtalet.

Även EU:s gemensamma klimatpolitik är på olika sätt integrerad i den nationella klimatpolitiken. EU:s nuvarande mål är att de samlade utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 40 procent till 2030 respektive 80–95 procent till 2050 relativt 1990. Det EU-gemensamma klimat- och energiramverket till 2030 är under utveckling. Arbetet förväntas resultera i vissa skärpningar av det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter, nationella åtaganden för minskningar av de utsläpp som inte omfattas av handelssystemet till 2030 samt gemensamma regelverk för hur upptag och avgång av koldioxid i skog- och mark får beräknas. Beredningens förslag till ramverk bygger, så långt möjligt, vidare även på denna grund. Beredningen menar att det är en viktig princip att skärpta svenska nationella klimatmål även leder till att de EU-gemensamma utsläppen minskar, så att inte höga ambitioner med låga utsläpp i Sverige leder till att andra länder inom ramen för EU:s gemensamma åtagande kan fortsätta ha relativt sett högre utsläpp.

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

Miljömålsberedningen föreslår:

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

Ramverket består av:

- ett långsiktigt mål för 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.

Miljömålsberedningen har i sin analys identifierat ett antal faktorer inom klimatarbetet som behöver förstärkas för att klimatpolitiken ska bli mer effektiv. Våra iakttagelser överensstämmer med den kritik som framförts av Riksrevisionen i den granskning som slutrapporterades 2013³. Liknande slutsatser dras även av OECD i den granskning organisationen gjorde av Sveriges miljöpolitik 2014⁴.

Det handlar i första hand om bristande tydlighet om den långsiktiga kursen. Det har saknats ett tydligt mål för hur mycket utsläppen av växthusgaser ska minska på längre sikt, med tydliga etappmål längs vägen. Därmed saknas även en långsiktig strategi för hur reduktionen ska gå till som kan ge tydliga och långsiktiga signaler till samhällets olika aktörer. Riksrevisionen pekade i sin granskning också på att viktiga förutsättningar för styrning har saknats vilket ger sämre förutsättningar för samordning och prioritering mellan olika samhällsmål. Beredningens förslag till mål för 2045 redovisas i kapitel 5. I nästa betänkande kommer beredningen också att precisera en målbana med etapper på vägen mot 2045.

Den andra frågan handlar om att det saknats kontinuitet i klimatpolitiken. Viss kritik har riktats mot att dagens system inte säkerställer att det klimatpolitiska arbetet bedrivs på ett kontinuerligt och långsiktigt sätt. Ett exempel på detta är att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan har följts upp på ett mer oregelbundet sätt än övriga miljö kvalitetsmål. För att skapa en större kontinuitet i regeringens klimatarbete föreslår beredningen ett delvis lagreglerat planerings- och uppföljningssystem med en struktur för ansvar och roller för myndigheternas och regeringens arbete. Systemet beskrivs i kapitel 7.

Den tredje iakttagelsen som beredningen gör är att många myndigheter har tydliga uppgifter och ansvar när det gäller att ta fram statistik och data till såväl den internationella rapporteringen som den nationella uppföljningen. Analysen av denna statistik och

³ Riksrevisionen (2013).

⁴ OECD (2014).

analysen av effekter av olika styrmedel och andra offentliga insatser är däremot spridd på flera myndigheter utan att någon har ett tydligt helhetsansvar. Här ansluter sig beredningen till Riksrevisionens förslag att den samlade analysen av effekter av olika styrmedel behöver förbättras. Det är mot denna bakgrund som beredningen föreslår att ett klimatpolitiskt råd inrättas. En granskning av den samlade politiken bör göras från ett brett samhällsperspektiv för att komplettera den bild som ges av regeringen och myndigheterna. Beredningen utvecklar förslaget om ett klimatpolitiskt råd i kapitel 6.

Beredningen vill som en fjärde punkt lyfta fram betydelsen av att politiken är sammanhängande och att behovet av att nå klimatmålen ingår som en integrerad del i flera politikområden, till exempel transportpolitiken. Bristen på samordning mellan olika politikområden är en central fråga när en mer effektiv politik ska arbetas fram. Även detta överensstämmer med Riksrevisionens slutsatser. Förslaget om att regeringen varje mandatperiod ska ta fram en handlingsplan som visar hur den samlade politiken på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt leder mot målen samt att planen ska granskas av ett klimatpolitiskt råd syftar till en mer effektiv politik präglad av större långsiktighet, kontinuitet, transparens och tydlighet – allt för att förverkliga visionen om ett Sverige med netto-noll-utsläpp eller lägre vid mitten av seklet.

Beredningen föreslår att ramverket underställs riksdagens prövning och att delar av ramverket lagregleras, se kap. 8.

5 Slå fast ett långsiktigt mål till 2045

5.1 Förslag till långsiktigt mål

Miljömålsberedningen föreslår att:

- 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).
- Kompletterande åtgärder för att nå netto-noll-utsläpp får tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler.
- Målet år 2045 förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandelssystem (EU-ETS).

Förslaget tar sin utgångspunkt i Parisavtalet

Parisavtalet innebär att världens alla länder behöver skärpa sina klimatambitioner. Avtalet ställer beredningens uppdrag och utgångspunkter i ett nytt ljus. Ett mål om att väl underskrida två graders temperaturökning och sträva mot att temperaturökningen begränsas till högst 1,5 grader innebär enligt forskningen att den återstående globala utsläppsbudgeten blir ännu mer begränsad

jämfört med den ”utsläppsbudget” som EU:s 2050 mål och den svenska netto-noll-visionen utgår från. Enligt globala så kallade 1,5- gradersbanor (se bilaga 5) skulle målet i Parisavtalet kunna nås om de globala utsläppen av koldioxid når netto noll runt 2050, för att därefter vara negativa under resten av århundradet. De totala utsläppen av växthusgaser behöver även de nå netto-noll-nivåer i god tid före 2100.

Beredningen menar att det nu är centralt att alla parter under avtalet, enskilda länder, kommuner, företag och civilsamhället snarast tar ytterligare steg för att på allvar agera i enlighet med Parisavtalet.

Ett första sådant steg för Sverige är att den svenska netto-noll-visionen nu preciseras och tidigareläggs med innebörden att den ska uppnås år 2045 för att Sverige därefter ska kunna uppnå negativa utsläpp.

Beredningens förslag till nationellt mål för 2045, som motsvarar ett genomsnittligt utsläpp på knappt 0,9 ton¹ per capita och sammanlagda netto-noll-utsläpp vid samma tid, innebär att Sverige tar på sig ett ambitiöst åtagande.

Målet är ambitiöst till exempel jämfört med vad landet skulle tilldelas i form av utsläppsutrymme enligt fördelnings- och rättvisepprinciper som utgår från att länders genomsnittliga utsläpp per capita ska konvergera på sikt. Slutsatsen gäller även jämfört med de globala 1,5-gradersbanor² som hittills tagits fram, se bilaga 5³.

Om analysen istället utgår från fördelningsprinciper som även väger in ett lands historiska utsläpp och ekonomiska kapacitet (BNP/capita), så bör Sverige även bidra till globala utsläppsminskningar som till och med är mer omfattande än landets samlade utsläpp⁴. Ett sådant ansvarstagande kräver att Sverige finansierar ytterligare åtgärder i andra länder, ytterligare utvecklar möjligheterna att åstadkomma negativa utsläpp, i form av till

¹ Vid en befolkning på ca 12,2 miljoner invånare år 2045.

² Jämför ”Svensk klimatpolitik” SOU 2008:24 s. 165 och framåt; IPCC (2014b) s. 456 och framåt; Höhne m.fl (2014); Meinshausen m.fl. (2015).

³ Enligt Clarke m.fl. (2014) hamnar de globala GHG-utsläppen för 1,5 graders banor (inklusive sänkor och bioccs) mellan 70 och 95 procent under 2010 års utsläpp globalt. I dessa banor ingår omfattande användning av teknik som innebär ett ökat upptag av koldioxid, i form bio-CCS och ökade kolsänkor. Liknande resultat redovisas av Rogelj m.fl. (2015).

⁴ Jämför resultat för Sverige enligt GDR- SEI med Climate equity reference calculator.

exempel bio-CCS och vårdar möjligheteten till ytterligare kolupptag inom jord- och skogsbruk.

Sverige kan även vara ett föregångsland för en global utveckling mot nära nollnivåer, genom att begränsa utsläppen från delar av ekonomin, främst energisektorn inklusive transportsektorn till låga nivåer redan före 2045 och samtidigt bidra till teknisk utveckling i sektorer där det i dagsläget saknas utvecklade lösningar globalt för hur utsläppen ska kunna minska till mycket låga nivåer. Det sistnämnda kan till exempel gälla för utsläppen från tillverkning av olika basmaterial som järn och stål samt cement men också för utsläpp inom jordbrukssektorn. I kap. 3 utvecklar beredningen sin syn på innebörden av att ”gå före” och hur Sverige på olika sätt kan visa ledarskap i klimatpolitiken.

Det nya förslaget till målår för det långsiktiga målet och precisering av visionen bör även bidra till uppfyllandet av ett nytt skärpt långsiktigt EU-mål, som även det förutsätts ta sin utgångspunkt i det nya skärpta temperaturmålet i Parisavtalet.⁵

Världen ställer om

En utgångspunkt för beredningens förslag till mål för utsläppsminskningar i Sverige år 2045 är att världen i övrigt också agerar så att de globala utsläppen minskar i linje med målen i Parisavtalet. Sverige bör agera internationellt, inom EU och genom den nationella klimatpolitiken för att driva på en sådan utveckling. Inom EU behöver den takt som taket i systemet för handel med utsläppsrätter sänks med skärpa ytterligare, se avsnitt 5.3 nedan.

⁵ I Miljömålsberedningens uppdrag ingår att lämna förslag på hur ett långsiktigt klimatmål med målår 2050 ska formuleras och preciseras samt vad som ska räknas in i målet. Målet ska enligt uppdraget ta sin utgångspunkt i den vision om netto-noll-utsläpp till 2050 som riksdagen tidigare ställt sig bakom. Förslaget förutsätts även bidra till att EU som helhet når målet om en utsläppsreduktion på mellan 80–95 procent jämfört med 1990. Dessa målnivåer tar båda utgångspunkt i att det med minst 66 procent sannolikhet ska gå att nå målet att den globala temperaturhöjningen begränsas till högst två grader, men har en begränsad sannolikhet att max 1,5 graders temperaturhöjning ska kunna nås.

Utsläppen behöver minska i en snabbare takt

För att nå ett ambitiöst mål till 2045 och ytterligare minskningar till netto-negativa utsläppsnivåer därefter kommer det att krävas att utsläppen i Sverige minskar i en snabbare takt jämfört med nuvarande trend. För att det ska vara möjligt krävs omfattande insatser. De åtgärder och styrmedel som implementeras i närtid kommer att vara av central betydelse för möjligheterna nå kommande etappmål på kortare sikt och lägga grunden för att klara målet till 2045. Beredningen återkommer till dessa frågor i nästa betänkande.

5.2 Scenarioanalyser indikerar att det långsiktiga målet kan nås med i dag känd teknik

Användning av scenarioanalyser

Beredningen har tagit del av scenarioanalyser av långsiktiga nära-nollutsläpp i Sverige. Analyserna har tagits fram genom expertbedömningar och modellanalyser av åtgärder, omställningspotentialer och kostnader, se bilaga 5.

Naturvårdsverket med flera myndigheter⁶ har tagit fram scenarier (s.k. målscenarier) baserade på så kallad bottom-up analys. Myndigheternas scenarier, som delvis har uppdaterats under 2015, belyser vilka åtgärder som utifrån känd teknik i dag kan krävas för att klara en utsläppsminskning på mellan 70 procent (1,7 ton per capita år 2050) till 95 procent⁷ (0,3 ton per capita år 2050) jämfört med 1990 i Sverige. I scenarierna är det främst utsläppen från processindustri, men också utsläppen från avfallsförbränning, som minskar sent, under perioden 2040–2050. För att nå 85 procents utsläppsminskning år 2045 behöver dessa teknikförändringar ske i något snabbare takt jämfört med resultaten i scenarierna.

Kvarvarande utsläpp år 2045 och 2050 i scenarierna kommer främst från jordbrukssektorn, från industriprocesser, från förbränning av avfall av fossilt ursprung samt i form av mer diffusa utsläpp från

⁶ Se underlag från Naturvårdsverket, Trafikverket, Jordbruksverket och Energimyndigheten i Naturvårdsverket (2012a) och Naturvårdsverket (2012b); IEA och Nordic Energy Research (2013); SOU 2013:84.

⁷ Inklusive bio-CCS.

förbränning av såväl fossila som biogena utsläpp (se bilaga 5). Hur långt man kan nå i scenarierna beror främst på antagandena om hur teknik som avsevärt sänker utsläppen från processindustrin utvecklas. Hur utsläppen från jordbrukssektorn utvecklas i framtiden har också stor betydelse. Miljömålsberedningen gör bedömningen att den svenska livsmedelsproduktionen både kan öka i omfattning och samtidigt vara såväl ekonomiskt konkurrenskraftig som ekologiskt hållbar. Utvecklingen behöver och kan därmed ske på ett sätt som gör att en ökad produktion inte ger upphov till större ökningar av växthusgasutsläpp eller sker på bekostnad av andra miljömål. Värt att notera är att scenarioanalyserna inte gör antaganden om beteendeförändringar vilka också kan vara en del av lösningen på klimatomställningen.

Tidiga åtgärder i alla sektorer för att nå målet 2045

Scenarierna visar att det krävs åtgärder inom alla samhällssektorer för att det ska vara möjligt att nå nivåer nära noll 2045 på ett resurs- och energieffektivt sätt. De visar dessutom att styrmedel behöver införas och skärpas inom en snar framtid för att målen ska kunna nås. För att möjliggöra en omställning till låga utsläpp inom processindustrin krävs särskilda insatser även av staten för att motverka negativa effekter på företagens konkurrensförmåga och möjliggöra teknikutveckling med tillhörande infrastruktur. Liknande hänsynstaganden kan vara aktuella i andra sektorer, till exempel inom jordbrukssektorn. En skärpning av EU:s system för handel med utsläppsrätter minskar risken att utsläppsminskningar i Sverige, genom skärpta klimatmål, leder till ökningar av utsläppen någon annanstans inom EU (se vidare kap. 9).

Scenarioanalyser är osäkra

Beredningen är medveten om att det innebär en stor förenkling att basera bedömningar av om målnivåer mot 2050 går att nå på genomgångar av möjliga åtgärdspotentialer i olika sektorer utifrån dagens kunskap. Scenarierna är på många sätt statiska, då t ex människors värderingar och beteenden inte antas förändras i någon större utsträckning. Vidare är effekterna av den mycket snabba

teknikförändringen på olika områden – inte minst digitaliseringen – svåra att förutse.

Osäkerheten, bland annat om den ekonomiska, tekniska och politiska utvecklingen i Sverige, Europa och världen mot år 2050, är mycket stor, se vidare kap. 9 och bilaga 5. Beredningen konstaterar samtidigt att den här typen av scenariobedömningar ändå görs till exempel av andra länder med långsiktiga klimatmål, av den Europeiska kommissionen och inom IPCC. Genom att i scenarierna använda ett konservativt angreppssätt kan bedömningen av åtgärdsalternativ åtminstone sägas visa att det (utifrån dagens kunskap) skulle kunna vara tekniskt möjligt att nå de uppsatta utsläppsmålen.

Om världen ställer om till en lågutsläppsutveckling kommer det i praktiken inte handla om en stegvis omställning av befintliga system som i scenarierna. Det handlar i stället troligen om större transformationer och utvecklingssprång som kan leda till att utsläppen av växthusgaser minskar till låga nivåer på sätt som vi i dag inte kan föreställa oss.

5.3 Det långsiktiga målet bör omfatta alla utsläpp från verksamheter i Sverige

Miljömålsberedningens bedömning:

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 handelssystemet. Utsläpp från internationella transporter inom sjöfart och flyg kan däremot inte i dagsläget inkluderas i målet utan måste hanteras separat.

Beredningen bedömer att ett mål för utsläppsminskningar i Sverige till år 2045 bör gälla utsläpp från alla verksamheter i Sverige med utgångspunkt i Sveriges klimatrapporering. Målet ska gälla för alla aktörer och omfatta hela ekonomin inom landets territorium, exklusive utsläpp från bunkerbränslen för internationella transporter inom sjöfart och flyg.

Åtaganden i EU och internationellt omfattar de territoriella utsläppen

Beredningens förslag, att det är de territoriella utsläppen som ska omfattas av det långsiktiga målet, överensstämmer med den praxis som råder och som tillämpas i internationella avtal som till exempel Kyotoprotokollet. Även ländernas nationella klimatplaner (NDC) under Parisavtalet tar sin utgångspunkt i hur ländernas territoriella utsläpp ska minska. Som medlem i den Europeiska unionen kommer Sverige även vara bundet av unionens gemensamma minskningslöfte under Parisavtalet.

Utsläppen inom EU:s system för handel med utsläppsrätter bör ingå i det långsiktiga målet

Utsläpp som i dag omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS) ingår visserligen redan under ett EU-gemensamt tak men bör ändå omfattas av det långsiktiga målet.

Omkring trettiofem procent av de svenska utsläppen av växthusgaser ingår i dag i EU-ETS. Verksamheter inom handels-systemet får en särställning, när långsiktiga mål för utsläppen ska formuleras nationellt, eftersom ett EU-gemensamt marknadsbaserat styrmedel samtidigt förutsätts verka för att bidra till kostnadseffektiva utsläppsminskningar för just denna del av utsläppen under ett EU-gemensamt tak. Om Sverige styr mot lägre utsläpp i denna del av ekonomin finns det en risk att utsläppen tillåts öka någon annanstans inom det europeiska systemet.

I juni 2015 presenterade EU-kommissionen ett förslag⁸ om översyn av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Förslaget innebär bland annat att det totala antalet utsläppsrätter kommer att minska med 2,2 procent per år från och med år 2021 för att uppnå utsläppsminskningar på 43 procent till 2030.

En sådan taksänkningstakt ligger i linje med en kostnadseffektiv minskning mot ett långsiktigt klimatmål för hela EU år 2050 där de sammanlagda utsläppen minskar med 80 procent jämfört med 1990. Om denna minskningstakt fortsätter efter 2050 hamnar det tilldelade årliga utsläppsutrymmet inom EU-ETS på noll år 2057.

⁸ KOM (2015) 337 slutlig.

Det kommer dock krävas en mer omfattande taksänkning inom EU-ETS för att systemet även ska ge incitament till åtgärder i form av till exempel CCS och för att handelssystemet ska kunna bidra till skärpta EU-mål⁹, som är mer i linje med Parisavtalet än de nuvarande klimatmålen.

Det långsiktiga mål till 2045 som beredningen föreslår förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandelssystem, till exempel genom att taksänkningstakten höjs. Det är samtidigt tveksamt om EU-ETS som system kan vara en tillräcklig kraft för de tekniksprång som är nödvändiga inom viktiga delar av de industrisektorer som omfattas av systemet. Det behövs även samtida insatser för forskning och utveckling, för att ny teknik ska utvecklas och utsläppsminskningar ska kunna ske även i den handlande sektorn med bihållen konkurrenskraft för svensk industri.

Ett långsiktigt nationellt klimatmål som omfattar även verksamheter inom den handlande sektorn är särskilt motiverat för att ge incitament till en sådan utveckling.

För verksamheter utanför handelssystemet förutsätter beredningen att en rad nationella styrmedel i kombination med EU-gemensamma styrmedel ska åstadkomma de erforderliga utsläppsminskningarna.

Det nu gällande beslutet vad gäller ansvarsfördelningen för enskilda medlemsländer för utsläppen inom den icke-handlande sektorn sträcker sig enbart till 2020 men förväntas under nästkommande år förlängas till 2030. Hur dessa fördelningsbeslut kommer utvecklas efter 2030 är dock högst osäkert.

Beredningen poängterar än en gång den viktiga grundprincipen att skärpta svenska nationella klimatmål även leder till att de EU-gemensamma utsläppen minskar, så att inte höga ambitioner med låga utsläpp i Sverige leder till att andra länder inom ramen för EU:s gemensamma åtagande kan fortsätta ha relativt sett högre utsläpp.

⁹ EU:s nuvarande mål är att de samlade utsläppen av växthusgaser ska minska med 40 procent inom EU till 2030 respektive 80–95 procent till 2050 relativt 1990.

Utsläppen från internationella transporter måste hanteras men bör i dagsläget inte inkluderas i det långsiktiga målet

Utsläpp till följd av internationella transporter är sådana utsläpp som orsakas av att internationell luftfart och sjöfart har bunkrat i Sverige. Dessa utsläpp kan ske i andra länder och inte entydigt knytas till svensk aktivitet. Denna utsläppskategori omfattas inte av nationella åtaganden att minska utsläppen. Utsläppen redovisas dock i den svenska växthusgasrapporteringen. Utsläppen uppgick 2014 till 8,2 Mton (2014) där bränsle till sjöfarten stod för 68 procent. Det bör dock noteras att den samlade climateffekten av utsläpp från flyg är högre till följd av utsläpp på hög höjd av kväveoxider och vattenånga. Osäkerheterna är stora men många källor anger att climateffekten kan vara minst lika stor som koldioxidens effekt. Internationell bunkring i Sverige har ökat med 128 procent mellan 1990–2014, enligt Naturvårdsverket. För flygets del har ökningen varit 70 procent sedan 1990 vilket speglar ett ökat resande. För sjöfartsbränslen är ökningen 160 procent. Sjötransporterna till och från Sverige har ökat under perioden men enligt Naturvårdsverket kan det inte förklara hela tillväxten. Den kan även delvis förklaras med att de svenska raffinaderierna har kunnat leverera lågsvavlig olja till fartygstransporter med andra slutdestinationer än Sverige.¹⁰

Parallellt med de internationella klimatförhandlingarna pågår det även en process för hur utsläppen från internationellt flyg och sjöfart ska kunna ges ett utsläppstak i framtiden. I Kyoto-protokollet från 1997 överläts ansvaret för internationellt flyg till International Civil Aviation Organisation (ICAO) och för sjöfart till International Maritime Organisation (IMO). I Parisavtalet från 2015 behandlas inte internationellt flyg och sjöfart specifikt, utan ansvaret för utsläppen ligger även fortsättningsvis på ICAO, IMO, och på parterna till UNFCCC. Utsläppen från internationell bunkring står för en växande andel av de globala utsläppen av växthusgaser, och beräknas växa kraftigt till 2050 om inga åtgärder vidtas. Därför krävs internationella utsläppsminskningsmål för

¹⁰ <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-utrikes-sjofart-och-flyg/>

internationellt flyg och sjöfart samt åtgärder för att även dessa sektorer ska bidra till att förhindra farlig klimatpåverkan.

Beredningen anser att det är viktigt att det internationella flyget och sjöfarten skyndsamt omfattas av internationella överenskommelser. I väntan på, och som komplement till, internationella överenskommelser bör EU vidta fler åtgärder för att minska utsläppen från flyg och sjöfart. Sedan 2012 ingår flyget i EU-ETS, med ett tillfälligt undantag för flygningar till destinationer utanför EU. På ICAOs generalförsamling 2016 ska det beslutas om ett globalt marknadsbaserat system för flyget, och därefter ska EU anpassa EU-ETS. Det internationella flyget bör i första hand hanteras på internationell och EU-nivå. Även sjöfarten bör i första hand hanteras på internationell nivå inom IMO, men det bör också övervägas vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas på EU-nivå.

Förutom att Sverige bör vara pådrivande inom ICAO, IMO och EU för internationella lösningar, så anser beredningen att det finns skäl att överväga åtgärder för att minska utsläppen från internationellt flyg och sjöfart även i Sverige. På sikt är det nödvändigt att Sverige tar sin andel av ansvaret för utsläppen från internationellt flyg och sjöfart. I väntan på, och som komplement till åtgärder på internationell nivå, kan även enskilda länder vidta åtgärder för att minska utsläppen från internationellt flyg och sjöfart. Exempelvis har Storbritannien för avsikt att under 2016 fatta beslut om internationellt flyg och sjöfart formellt ska inkluderas i landets utsläppsbudgetar efter 2027 för att nå sitt långsiktiga mål. Beredningen kommer att utveckla sin syn på dessa frågor i nästa betänkande.

Konsumtionsperspektivet är centralt – men bör inte ingå i det långsiktiga utsläppsmålet

I tillägg till de utsläpp som omfattas av det nationella målet i enlighet med internationella riktlinjer, se ovan, kan också utsläpp till följd av svensk konsumtion beräknas och följas.

Beredningen bedömer att den svenska konsumtionen medför betydande utsläpp av växthusgaser och att Sverige bör överväga alla möjligheter att minska denna påverkan. Denna handlingslinje är helt i linje med generationsmålet som är ett inriktningsmål för miljöpolitiken och vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.

Målet lyder; ”att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser”. I specificeringen av generationsmålet innebär att konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt. För att uppfylla generationsmålet när det gäller målet *Begränsad klimatpåverkan* behövs även strategier och åtgärder för att främja en mer hållbar konsumtion i Sverige, vilket kan resultera i minskad klimatpåverkan i andra länder.

Beredningen ser dock svårigheter med att sätta ett långsiktigt kvantitativt mål som även omfattar utsläppen från den svenska konsumtionen. Sverige äger endast begränsad rådighet över åtgärder och styrmedel som påverkar dessa utsläpp eftersom en stor del av utsläppen sker i andra länder. Olika metoder finns för att uppskatta utsläpp av växthusgaser baserat på konsumtion i stället för produktion. Stora felkällor finns dock fortfarande i beräkningarna av utsläppen från konsumtionsperspektivet, men metoder är under utveckling i Sverige, inom OECD och FN. Även om modeller kan förbättras över tid så styr Sverige inte över tillgången till relevant statistik. Mot bakgrund av de svårigheter beredningen pekat på, när det gäller mätbarhet, beroendet av utsläppsutvecklingen i omvärlden och frågans komplexitet i övrigt har beredningen bedömt att det långsiktiga utsläppsmålet i dagsläget bör reserveras för de territoriella utsläpp som Sverige har ansvar för inom ramen för FN:s klimatkonvention och vårt medlemskap i EU. Beredningen pekar samtidigt på vikten av att i enlighet med generationsmålet utveckla åtgärder och strategier för att motverka utsläpp från konsumtionen. Beredningen kommer att belysa denna fråga utförligare i nästa betänkande och noterar samtidigt att regeringen under hösten 2015 aviserat att den kommer att presentera en strategi för hållbar konsumtion i samband med budgetpropositionen hösten 2016.

De kumulativa utsläppen till 2045 följer av nivån på etappmålen för utsläppsminskningar längs målbanan

Det är de över tid samlade (kumulativa) utsläppen av växthusgaser som ger upphov till klimatförändring.

Beredningen har övervägt hur en utsläppsbudget som tydliggör hur mycket växthusgaser som sammanlagt får släppas ut under perioden 2020–2045 skulle kunna konstrueras. Beredningen menar att de kumulativa utsläppen över hela perioden till 2045 lämpligast begränsas genom att en mål bana med etappmål på vägen mot 2045 fastställs.

I slutbetänkandet kommer beredningen föreslå en sådan siffersatt mål bana och belysa hur långa delperioder etappmålen bör avse för att säkerställa att de kumulativa utsläppen hålls nere. I arbetet ingår även att belysa om det är lämpligt att dela in mål banan i tidsbegränsade utsläppsbudgetar. Beredningen lämnar därför inte något förslag på nivån på en sammanlagd utsläppsbudget för hela perioden fram till 2045 i detta betänkande.

5.4 Kompletterande åtgärder för att nå eller överträffa netto-nollutsläpp

Beredningen bedömer att det behövs kompletterande åtgärder som kan bidra till ytterligare utsläppsminskningar och upptag av kol för de utsläpp som kan vara svåra att undvika år 2045. Sådana åtgärder kan även bidra till sammanlagda netto-negativa utsläpp efter 2045. Utöver CCS av biogen koldioxid bör åtgärder som minskar utsläpp i andra länder eller ökar den s.k. kolsänkan, kunna räknas så att summan kan beräknas till noll eller till och med bli negativ.

Det bör vara möjligt att räkna ett ökat upptag av koldioxid i skog upp till den nivå som medges i internationella regler som en sådan åtgärd. Skog- och markanvändningssektorn är totalt sett en sänka för koldioxid i Sverige. Även åtgärder i jordbruket (minskade utsläpp från organogena jordar eller ökning av mullhalt i mineral-jordar) kan bidra till en ökad sänka.

Det bör även vara tillåtet att räkna in verifierade utsläppsminskningar i enlighet med internationella regelverk för att ytterligare bidra till globala utsläppsminskningar eller till att den svenska netto-noll-nivån uppnås. Se även kap. 3 och avsnitt 5.3

ovan där beredningen diskuterar hur Sverige kan ta ansvar för den globala utvecklingen genom åtgärder internationellt.

Då den politiska respektive tekniska utvecklingen på längre sikt kan vara betydande, är beredningen öppen för att ytterligare kompletterande åtgärder kan vara aktuella (liksom att några av de ovanstående kan vara inaktuella).

6 Inrätta ett klimatpolitiskt råd

6.1 Regeringen behöver en tvärvetenskaplig oberoende bedömning av klimatpolitiken

Miljömålsberedningen bedömer:

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.

Klimatpolitiken är komplex och kan inte isoleras till att vara en uppgift enbart för miljöpolitiken. Tvärtom innebär det ambitiösa mål som föreslås till 2045 att samtliga politikområden behöver ta ett större och integrerat ansvar för klimatpolitiken framöver. I Sverige är den fortsatta utvecklingen inom i synnerhet transportpolitiken och politik för forskning och utveckling av särskilt stor vikt. Näringspolitiken har också en viktig uppgift i att bidra i arbetet, till exempel med att identifiera effektiva styrmedel för att nå klimatmålen. En särskild utmaning är att hitta kombinationer av styrmedel som leder till att utsläppen av klimatgaser minskar i en takt som gör att såväl beslutade etappmål som det långsiktiga målet kan nås, samtidigt som konkurrenskraften kan bevaras och utvecklas så att nya, hållbara arbetstillfällen skapas. Klimatpolitiken uppvisar just när det gäller komplexiteten och det faktum att den berör samtliga andra politikområden stora likheter med den ekonomiska politiken. Ytterligare en likhet är att regering och riksdag valt att för den ekonomiska politiken besluta om ett finanspolitiskt ramverk på

motsvarande sätt som Miljömålsberedningen väljer att lägga förslag till ett förstärkt, klimatpolitiskt ramverk i detta betänkande.

Syftet med det finanspolitiska ramverket har varit att skapa långsiktigt stabila och förutsägbara regler för de ekonomiska aktörerna där den viktigaste aspekten varit och fortsatt är stabila statsfinanser. Det finanspolitiska ramverket har visat sig fungera väl för sina syften (se vidare bilaga 7).

År 2007 inrättade den dåvarande regeringen Finanspolitiska rådet, med syfte att skapa ett självständigt organ som ska göra egna, oberoende analyser av måloppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om. Rådet ska bedöma om finanspolitiken är i linje med konjunkturutvecklingen, långsiktigt uthållig tillväxt och långsiktigt hållbar sysselsättning. Det är också rådets uppgift att granska tydligheten i de ekonomiska propositionerna samt kvaliteten i de underlag som regeringen baserar sina bedömningar på. Det finns också här tydliga likheter med och paralleller till behoven av att förstärka det klimatpolitiska ramverket.

Finanspolitiska rådets verksamhet har i formell bemärkelse aldrig utvärderats. Däremot har de olika regeringarna sedan 2007 såväl valt att ha kvar rådet som att göra det successivt alltmer oberoende från regeringen genom att till exempel låta ledamöterna i rådet utse sig själva. Med det svenska rådet som förebild har det under senare år också blivit obligatoriskt för alla länder som ingår i EUs monetära union att ha motsvarande funktion som Finanspolitiska rådet i de respektive länderna.

Beredningen har tagit intryck av den konstruktion som Finanspolitiska rådet har givits och den framgångsrika verksamhet som har bedrivits. Beredningens slutsats är att regeringens och riksdagens möjligheter att bedriva ett effektivt klimatpolitiskt arbete skulle öka om regeringen bistods av ett tvärvetenskapligt expertorgan med en konstruktion som liknar Finanspolitiska rådets. Ett sådant expertorgan skulle utifrån ett brett samhällsperspektiv ge sina synpunkter på hur utsläppsutvecklingen fortskrider, om de av regeringen föreslagna åtgärderna når de uppsatta klimatpolitiska målen till lägsta kostnad samt göra egna bedömningar av hur sannolikt det kan vara att målen nås med redan genomförda respektive planerade åtgärder. Expertorganet skulle också kunna ge nödvändigt stöd i analysen av hur de klimatpolitiska målen kan förenas med andra samhällsmål.

6.2 Det klimatpolitiska rådets roll

Miljömålsberedningen föreslår:

Ett oberoende, självständigt expertorgan inrättas 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 etappmålen och det långsiktiga målet ska uppnås och
- granska och bedöma kvaliteten på de underlag som regeringen bygger sina förslag på.

Beredningen föreslår att ett klimatpolitiskt råd inrättas efter modell från Finanspolitiska rådet i syfte att tillföra oberoende bedömningar av hur den samlade politik som regeringen lägger fram är förenlig med klimatmålen. Rådet föreslås vara tvärvetenskapligt sammansatt av experter från olika kompetensområden.¹

Rådets arbete ska vila på vetenskaplig grund med utgångspunkt i föresatsen att klimatåtgärder ska vara genomförbara och tillräckliga och nå uppsatta mål till lägsta kostnad för samhället. För att kunna fullfölja sitt uppdrag behöver rådet vara tvärvetenskapligt sammanfatt och bestå av experter från olika kompetensområden. I syfte att säkra rådets oberoende ska en parlamentarisk förankring ske inför den första utnämningen av ledamöter. Därefter bör ledamöterna ges mandat att utse sig själva, på motsvarande sätt som gäller för Finanspolitiska rådet.

¹ Till rådet bör ett kansli inrättas med samma storleksordning som Finanspolitiska rådet, motsvarande 6–7 heltidsanställda.

Rådets analyser ska utgöra en ”second opinion” som kompletterar myndigheternas redovisningar med tvärpolitiska bedömningar på ett sätt som ingen befintlig myndighet har i uppdrag att göra. Analyser och bedömningar ska göras från ett brett samhällsperspektiv och avse regeringens samlade politik.

Det breda anslaget i rådets analyser bör tillföra en dimension som ingen enskild förvaltningsmyndighet kan svara för i dagens system. Det handlar om att rådet ska kunna göra självständiga analyser av på vilket sätt inriktningen inom samtliga politikområden bidrar till att nå klimatmålen. Rådet ska belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och analysera om målen, både kort- och långsiktigt, kan bedömas nås på ett sätt som ger goda förutsättningar för hög kostnadseffektivitet. Rådet kan i sina analyser även beskriva andra effekter av de valda styrmedlen, till exempel regionala effekter, effekter på andra miljökvalitetsmål eller fördelningseffekter. I analyserna ingår även att problematisera kring de underlag i form av till exempel trafikprognoser, prognoser över efterfrågan på el, utsläppsprognoser, åtgärds kostnader och konsekvensanalyser m.m. som regeringen lägger till grund för sina förslag.

Med ovan angivna uppgifter bedömer beredningen att kvaliteten och bredden på regeringens analyser av bl.a. åtgärds potentialer och samhällsekonomiska bedömningar kan höjas. Rådets granskning skulle därmed kunna bidra till att svara upp mot flera av de brister som Riksrevisionen pekat på i sin granskning.

Rådet förutsätts verka inom det planerings- och uppföljningssystem som beskrivs i kapitel 7.

7 Utveckla planerings- och uppföljningssystemet

7.1 Dagens ramverk förstärks

Miljömålsberedningen föreslår:

Det klimatpolitiska ramverket kompletteras med ett planerings- och uppföljningssystem med klimatårsredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner, ett målsystem med utsläppsminskningssmål och andra etappmål samt en obligatorisk redovisnings-skyldighet till riksdagen.

Utgångspunkten är dagens ramverk

I dagens ramverk för klimatpolitiken ingår etappmål för utsläppsminskningar till 2020, visionen om nettonollutsläpp till 2050 och ett system för uppföljning som bygger på särskilda kontrollstationer.

Uppföljningen av den nationella klimatpolitiken har hittills genomförts både inom miljömålssystemet, i form av årliga uppföljningar och fördjupade utvärderingar en gång per mandatperiod, och vid särskilda kontrollstationer för klimatmålet. Kontrollstationerna har genomförts med oregelbundna intervall, ibland parallellt med en fördjupad utvärdering och ibland vid andra tidpunkter¹. Dessutom genomförs internationella rapporteringar av utsläppsinventeringar och analyser av den svenska klimatstrategin till UNFCCC och EU med regelbundna intervall. riksdagen får en årlig

¹ Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till kontrollstation 2004, 2008 och 2015.

klimat- och miljöredovisning i budgetpropositionen. Det samlade miljömålsarbetet redovisas dessutom i särskilda skrivelser.

Ramverket förstärks med mål och strukturerade arbetsformer

Det har riktats kritik mot dagens ramverk från bland annat Riksrevisionen och OECD om att viktiga förutsättningar för styrning saknas, att målen är otydliga och att prioriteringar i förhållande till andra viktiga samhällsmål saknas. Riksrevisionens och OECD:s granskningar beskrivs kortfattat i kapitel 2.

Mot bakgrund av de brister som beredningen identifierat och som framkommit i granskningarna bedömer beredningen att det nuvarande klimatpolitiska arbetet behöver förstärkas med ytterligare mål och strukturerade arbetsformer. Beredningen anser att planering, uppföljning och rapportering till riksdagen av klimatpolitiken bör ske regelbundet och i ungefär samma form för att säkerställa tydlighet, kontinuitet och långsiktighet. Beredningen föreslår därför ett system med klimatårsredovisningar och återkommande klimatpolitiska handlingsplaner, som tidmässigt är samordnat med uppföljningscyklerna inom miljömålssystemet och den internationella rapporteringen.

7.2 Etappmålsystem

Miljömålsberedningen föreslår:

Tidsatta etappmål för utsläppsreduktioner bör beslutas av riksdagen efter förslag från regeringen, kopplade till det av riksdagen beslutade långsiktiga målet för 2045.

Etappmålen i klimatpolitiken kan vara av olika typer. Tidssatta mål för utsläppsreduktioner är exempel på etappmål som behövs för att ge stadga åt klimatarbetet och för att beskriva en utsläppsbana mot det långsiktiga målet för 2045. Det kan även finnas andra typer av etappmål, som kan gälla för en sektor eller som anger önskad effekt av ett styrmedel, till exempel andel noll-utsläppsbilar i nybilsförsäljningen vid ett visst årtal eller förbud mot nyförsäljning av fossildrivna fordon från ett visst år. Mål för teknikutvecklingen

inom vissa områden eller som tar sikte på samhällsomställningen i övrigt är också tänkbara etappmål.

Den nuvarande huvudregeln inom miljömålssystemet är att etappmålen fastställs av regeringen. Etappmålet för *Begränsad klimatpåverkan* som gäller till 2020 har dock beslutats av riksdagen.

Målen för klimatpolitiken kan komma att få stor betydelse för utformningen av andra politikområden som till exempel transportpolitiken, och omvänt kommer utvecklingen inom andra politikområden ha stor betydelse för möjligheten att klara successivt ambitiösare klimatmål. Detta gäller särskilt för de mellanliggande utsläppminskningsmål som, enligt beredningen, behöver antas för att beskriva/fastställa målbanan mot 2045. För denna typ av etappmål är det rimligt att de även fortsättningsvis beslutas av riksdagen efter förslag från regeringen. För andra typer av mål bör regeringen i det enskilda fallet avgöra om målet kan beslutas av regeringen eller om det bör överlämnas till riksdagen för beslut. Beredningen återkommer till frågan om och analys av förslag till kompletterande etappmål i nästa betänkande.

7.3 Planerings- och uppföljningssystem

Miljömålsberedningen föreslår:

Regeringen ska följa utsläppsutvecklingen och årligen sammanställa en klimatårsredovisning. Regeringen ska varje mandatperiod utarbeta en klimatpolitisk handlingsplan som visar hur den samlade politiken klarar att nå klimatmålen.

Klimatårsredovisning

Regeringen redovisar sedan några år tillbaka en resultatredovisning av klimatpolitiken i budgetpropositionen. Redovisningen görs under utgiftsområde 20 – Allmän miljö och naturvård.

Beredningen menar att en redovisning av klimatpolitiken inte kan begränsas till miljöpolitikens område utan att frågans vikt, långsiktighet och påverkan på alla samhällssektorer motiverar att större fokus ges på årsredovisningen till riksdagen.

Beredningen föreslår därför att regeringen årligen sammanställer en klimatårsredovisning som lämnas i en separat bilaga i budgetpropositionen. Förslag till åtgärder presenteras inom respektive utgiftsområde.

Regeringen bör i årsredovisningen ange sin bedömning av utvecklingen och samlat redovisa de viktigaste besluten inom klimatpolitiken och vad de kan betyda för växthusgasutsläppen. Regeringen bör även ge sin bedömning av slutsatserna i det klimatpolitiska rådets årsrapport, se kap. 6.

Klimatpolitiska handlingsplaner

För att leva upp till kraven på tydlighet, långsiktighet och kontinuitet föreslår beredningen att det ska utarbetas en nationell klimatpolitisk handlingsplan varje mandatperiod. Syftet med en sådan plan är att visa hur regeringens samlade politik inom alla relevanta utgiftsområden sammantaget bidrar till att nå etappmålen och det långsiktiga målet. Det ankommer på regeringen att organisera arbetet i Regeringskansliet så att alla berörda departement involveras i arbetet med att ta fram underlag till handlingsplanen och enas om hur den ska utformas.

Om regeringen bedömer att beslutade mål inte kan nås med nuvarande styrmedel, ska handlingsplanen innehålla en redogörelse för skälen till detta och vilka ytterligare åtgärder som regeringen avser vidta. Det är också angeläget att planen innehåller en redogörelse för hur andra beslut och åtgärder påverkar möjligheten att nå klimatmålen. Handlingsplanen kan också innehålla en tidplan för när riksdagen kan vänta sig färdiga förslag och i vilken ordning dessa ska hanteras.

Klimathandlingsplanen lämnas till riksdagen i form av en skrivelse eller en proposition, beroende på dess innehåll.

Genom att handlingsplanerna ska utarbetas vart fjärde år blir det en uppgift för varje regering att under mandatperioden ta fram eller revidera en befintlig plan för hur klimatmålen ska nås. Förslag med budgetkonsekvenser bör kunna utarbetas parallellt med handlingsplanen så att de kan redovisas i budgetpropositionen samma år.

Närmare om innehållet i en klimathandlingsplan

Innehållet i handlingsplanerna bör utvecklas jämfört med de årliga redovisningarna med djupare analyser av de bakomliggande data som presenteras. En handlingsplan bör minst redogöra för:

- Sveriges åtaganden internationellt och inom EU.
- Historiska utsläppsdata avseende växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen.
- Prognostiserade utsläppsminskningar.
- Utfallet av tidigare vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar.
- Planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla.
- I vilken grad dessa åtgärder kan förväntas bidra till att klimatmålen kan nås.
- I vilken mån andra vidtagna eller planerade åtgärder inom olika utgiftsområden bidrar till eller motverkar möjligheterna att nå klimatmålen.
- Vilka ytterligare åtgärder som kan behövas för att nå klimatmålen.

Underlag tas fram av myndigheterna

I det underlag till regeringens klimathandlingsplaner som tas fram av myndigheterna bör det ingå en djupare analys av trender och utvecklingen mot uppsatta mål än vad som hittills redovisats i de årliga uppföljningarna, se avsnitt 7.4 nedan. En uppföljning/utvärdering av effekten av olika styrmedel bör även finnas med. Även en redovisning av Sveriges bidrag till klimatfinansiering och utsläppsreduktioner till följd av internationella satsningar bör ingå.

Regeringen kan även behöva ge särskilda uppdrag, för att styra arbetet till de behov regeringen har för att kunna färdigställa en klimathandlingsplan.

Tidigare erfarenheter från arbetet med att ta fram underlag till kontrollstationer för klimatpolitiken visar att det varit fördelaktigt att ge likalydande uppdrag till de myndigheter som främst berörs av uppdraget, vanligtvis Naturvårdsverket och Energimyndigheten.

På så sätt kan den samlade kompetensen vid myndigheterna utnyttjas bättre. Det kan även finnas samordningsvinster med att göra uppföljningen av klimatmålet nära kopplad till uppföljningen av andra mål, som till exempel energi- och trafikpolitiska mål. Det finns också anledning att involvera fler myndigheter för att förbättra den sektorsövergripande och mer sektorsspecifika analysen.

Bland de nationella myndigheter som tidigare bidragit med större insatser i arbetet med att samlat leverera underlag till regeringen inför tidigare kontrollstationer bör vid sidan av Naturvårdsverket och Energimyndigheten även Konjunkturinstitutet, Trafikverket², Transportstyrelsen³, Trafikanalys⁴, Tillväxtanalys⁵, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten⁶, Jordbruksverket och Boverket nämnas särskilt.

7.4 Beskrivning av hur det löpande arbetet kan fungera i praktiken

För att tydliggöra gången i det klimatpolitiska arbetet, med beredningens förslag till förändringar, presenteras i detta avsnitt en plan för hur samspelet mellan regeringen, befintliga myndigheter, det klimatpolitiska rådet och riksdagen kan fungera i praktiken. Sist i avsnittet finns en skiss som visar hur arbetet kan samordnas tidsmässigt. Även innehållet i myndigheternas rapportering till regeringen berörs översiktligt (motsvarande förslag rörande innehållet i regeringens handlingsplan redovisas ovan).

² dåvarande Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket.

³ dåvarande Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket.

⁴ dåvarande SIKA.

⁵ dåvarande ITPS.

⁶ dåvarande Naturvårdsverket.

Årlig uppföljning och redovisning

Underlag från myndigheterna

En årlig uppföljning redovisas av Naturvårdsverket till regeringen och till klimatpolitiska rådet senast den 30 mars. Denna rapportering är identisk med den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan inom miljömålssystemet. För att förenkla arbetet både hos myndighet och regeringen kan rapporteringen vara standardiserad och omfatta:

- Senaste rapporterade utsläppsdata med trendanalys, även uppdelat på handlande respektive icke handlande sektorer.
- Utfallet jämfört med EU:s fördelning av ansvar för utsläppsminskningar i icke-handlande sektorn.
- Den senast rapporterade prognosen/scenariot för växthusgasutsläppen.
- En preliminär skattning av närmast föregående års utsläpp.
- Valda indikatorer kopplade till styrmedelsuppföljning.
- Klimatpolitiska beslut under året.
- Andra beslut under året som påverkar möjligheten att nå uppsatta etappmål.
- Viktigare händelser/beslut i omvärlden av betydelse för klimatpolitiken.

Regeringens klimatårsredovisning

Regeringen redovisar sin bedömning av hur klimatarbetet och utsläppsutvecklingen framskrider i en årlig redovisning till riksdagen i en bilaga till budgetpropositionen. Budgetpropositionen lämnas till riksdagen senast den 20 september, valår senast den 15 november. Regeringen kan även ange om det finns behov av ytterligare åtgärder och, om så bedöms vara fallet, i vilken ordning regeringen avser återkomma till riksdagen med förslag.

Klimatpolitiska rådets årsrapport

Det klimatpolitiska rådet avger sina bedömningar av utvecklingen i en årsrapport till regeringen senast en månad efter att budgetpropositionen, med klimatårsredovisning, avlämnats till riksdagen. Som underlag för sin rapport har rådet den bland annat den årliga uppföljningen från målansvarig myndighet och regeringens årsredovisning. Rådet arbetar även självständigt med andra utvärderingar och bedömningar i enlighet med sina uppgifter och kan redovisa sina resultat i årsrapporten.

Riksdagsbehandling

Riksdagen behandlar regeringens klimatårsredovisning inom ramen för budgetbehandlingen samma höst. Riksdagen har då tillgång till både regeringens klimatårsredovisning och det klimatpolitiska rådets årsrapport.

Klimatpolitiska handlingsplaner

Underlag från myndigheterna

Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan levereras av berörda myndigheter till regeringen och till det klimatpolitiska rådet tidigt i mandatperioden. Detta bör ske senast den 30 mars året efter år för ordinarie val. Underlag till den första handlingsplanen kan levereras i mars 2019. Arbetet med att ta fram underlaget blir på detta sätt synkroniserat med den fördjupade utvärderingen av miljömålen i miljömålssystemet och med den internationella rapporteringen. Myndigheternas arbete med att ta fram underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplaner ersätter tidigare arbete med att ta fram underlag till särskilda kontrollstationer för klimatpolitiken.

Innehållet i underlagen till regeringens klimatpolitiska handlingsplaner bör vara mer utvecklade jämfört med de årliga redovisningarna och förutsätter ett fördjupat analysarbete. Exempel på analysuppgifter, utöver de som ingår i den årliga uppföljningen, som bör finnas från myndigheterna är:

- Indikatorer som belyser takten i samhällsomställningen.
- Fördjupade analyser av utsläppstrender.
- Sveriges internationella engagemang, klimatfinansiering, tekniköverföring.
- Nya naturvetenskapliga rön om klimatförändring.
- Styrmedelsutvärderingar.
- Bedömningar om behov av styrmedelsförändringar.
- Målkonflikter med andra miljömål (eller andra samhällsmål).

Regeringen kan därutöver behöva lägga ut kompletterande uppdrag inom särskilda fördjupningsområden.

Regeringens klimathandlingsplan

Regeringen färdigställer sin klimathandlingsplan senast den 1 november samma år som myndigheterna lämnar det fördjupade underlaget. Handlingsplanen inges till riksdagen samma dag.

Det klimatpolitiska rådets rapport

Det klimatpolitiska rådet avger sin rapport med synpunkter på regeringens klimathandlingsplan senast den 31 december samma år.

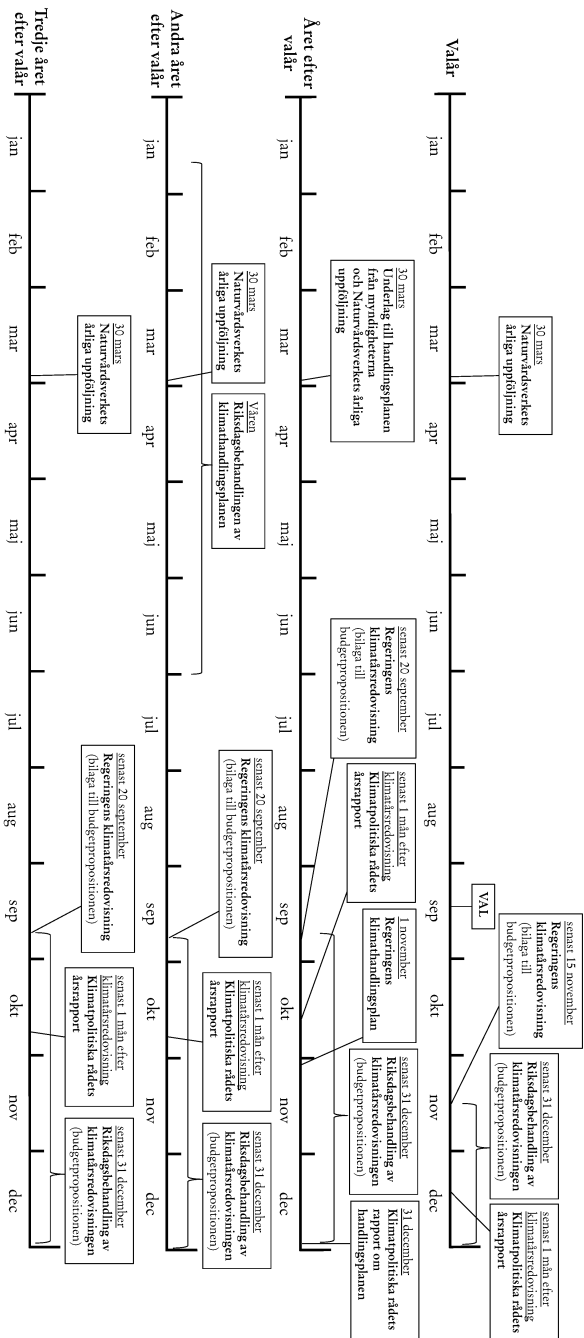
Riksdagsbehandling

Riksdagsbehandlingen av klimathandlingsplanen sker nästkommande vår. Riksdagen har då tillgång även till klimatpolitiska rådets rapport.

Tidslinje över processen

I figuren nedan beskrivs när respektive aktivitet kan ske i tid under en ordinarie mandatperiod. Myndigheternas årliga uppföljning inom miljömålssystemet redovisas vanligen den 30 mars. Budgetpropositionen lämnas enligt lag senast den 20 september, valår 15 november.

Figur 7 **Tidslinje över processen**



8 Lagreglerade delar av ramverket

8.1 Inför en nationell klimatlag

Miljömålsberedningen föreslår:

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.

Traditionen med breda politiska överenskommelser kompletteras med ett konkret rättsligt stöd

Sverige har sedan lång tid en stark tradition av politiska överenskommelser i viktiga och för samhället grundläggande frågor. Inte minst när det gäller klimatarbetet, som inbegriper frågor av genomgripande karaktär med stor betydelse för hela samhället, är det av största vikt att denna tradition upprätthålls. För att ytterligare stärka förutsättningarna för regeringen att bedriva ett fortsatt effektivt klimatpolitiskt arbete kompletteras den rådande politiska samverkansformen med ett konkret rättsligt stöd i form av en klimatlag.

Klimatlagen stärker förutsättningarna för ett effektivt arbete

Riksdagen har i egenskap av lagstiftare möjlighet att förtydliga och precisera hur det nationella klimatpolitiska arbetet ska bedrivas.

Genom att införa en lag som beskriver regeringens klimatpolitiska arbete på ett konkret och enkelt sätt blir formerna för arbetet kända och lätt tillgängliga för alla. Möjligheten att ta del av regelverket samt förstå hur arbetet utvecklas och vilka åtgärder som bör vidtas i nästa steg ökar, såväl för regeringen och dess

anställda som för berörda intressenter och allmänhet. Samtidigt medför den ökade kontroll som följer med en lagreglering en minskad risk för att en regering agerar på ett sätt som motverkar eller i otillräcklig grad främjar möjligheten att nå klimatmålen.

Till skillnad från en politisk överenskommelse, beslutad av riksdagen eller av enskilda partier, ger en lagreglering upphov till en rättslig bundenhet. Det innebär att varje regering, oavsett konstellation och politisk inriktning, blir bunden till de förutsättningar som anges i lagen. Regeringen kan därmed inte välja att frånga dessa med hänsyn till andra politiska prioriteringar. Den rättsliga bundenheten, i kombination med det rättsligt reglerade ändringsförfarandet, skapar en över tid mer beständig reglering.

Med en lagreglering ökar förutsättningarna för att arbetet även fortsättningsvis kommer att kunna bedrivas på ett långsiktigt och kontinuerligt sätt, samtidigt som arbetet blir tydligare och mer transparent.

En nationell lagreglering har också ett signalvärde. Genom att införa en klimatlag sänder riksdagen och regeringen en viktig signal såväl till de egna medborgarna som till andra länder om att den svenska staten tar klimatarbetet på allvar.

Beroende på när den föreslagna klimatlagen kan träda i kraft kan det finnas behov av särskilda övergångsbestämmelser som anger när klimataårsredovisning och klimatpolitisk handlingsplan ska avges för första gången.

8.2 Klimatlagen bör innehålla grundläggande delar av det klimatpolitiska ramverket

Miljömålsberedningen föreslår:

Följande delar av det klimatpolitiska ramverket bör lagregleras:

1. syfte
2. arbetet ska utgå från ett långsiktigt, tidssatt utsläppsmål beslutat av riksdagen
3. planerings- och uppföljningssystem
4. information till riksdagen.

Syfte

Sveriges klimatpolitiska arbete ska syfta till att förhindra farlig störning i klimatsystemet. Detta bör framgå av en kommande lagreglering. Likaså bör framgå att det klimatpolitiska arbetet ska bidra till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring. I lagen bör också uttryckas att 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.

En grundläggande förutsättning för att det klimatpolitiska arbetet ska vara effektivt är att det vilar på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden. Dessa förutsättningar bör därför slås fast i lag.

Långsiktigt utsläppsmål

Av lagen bör framgå att det klimatpolitiska arbetet i fortsättningen ska ta sin utgångspunkt i ett långsiktigt, tidssatt utsläppsmål. Detta mål ska beslutas av riksdagen efter förslag från regeringen. Vidare bör framgå av lagen att regeringen därutöver ska fastställa etappmål för utsläppsminskningar som behövs för att nå det långsiktiga målet.

Planerings- och uppföljningssystem

I lagen bör beskrivas hur regeringens klimatpolitiska arbete ska planeras och följas upp och hur riksdagen ska informeras om hur arbetet fortskrider. Regeringens skyldighet att redovisa det klimatpolitiska arbetet i en årlig klimatårsredovisning och i en klimatpolitisk handlingsplan bör uttryckligen anges, liksom vilka uppgifter dessa handlingar bör innehålla.

8.3 Regeringen är ansvarig för att följa klimatlagen

Regeringens ansvar för att styra riket inbegriper en skyldighet att agera för att se till att klimatsystemet inte förändras på ett skadligt sätt och att skydda medborgarna mot potentiella effekter till följd av skadliga förändringar av klimatsystemet. Genom den föreslagna

lagregleringen ökar förutsättningarna för regeringen att fullfölja sitt ansvar gentemot medborgarna.

Det kommer att krävas en genomgripande samhällsomställning för att uppnå de globala och nationella klimatmålen. Samhällsomställningen kommer att kräva insatser inom samtliga politikområden och av samtliga samhällsaktörer. Klimatpolitiken är ett gemensamt och övergripande ansvar för samtliga statsråd. Ytterst är det statsministern som har att se till att regeringen fullföljer sitt ansvar.

I enlighet med 7 kap. 1 § regeringsformen ska regeringen bistås av ett regeringskansli med departement för olika verksamhetsgrenar. Det är, enligt samma bestämmelse, regeringens uppgift att fördela regeringsärenden mellan departementen. Det ankommer på regeringen att organisera och fördela arbetsuppgifter inom och mellan Regeringskansliet respektive berörda statliga förvaltningsmyndigheter på det sätt som behövs för att uppfylla klimatlagens bestämmelser.

En viktig förutsättning för regeringens möjligheter att bedriva ett effektivt klimatarbete som leder mot klimatmålen är att myndigheter, kommuner, företag, ideella organisationer, enskilda och andra samhällsaktörer involveras i arbetet, både i planerings- och genomförandefasen. Av 7 kap. 2 § regeringsformen framgår att regeringen har en generell skyldighet att inhämta behövliga upplysningar och yttranden vid beredningen av regeringsärenden. Regeringen är skyldig att involvera berörda intressenter i det klimatpolitiska arbetet på det sätt och i den omfattning som behövs för att uppfylla bestämmelserna i klimatlagen.

9 Samlad konsekvensbedömning

9.1 Sammanfattande bedömning

Det är stora osäkerheter behäftade med att bedöma utvecklingen 30 år fram i tiden till 2045. De samhällsekonomiska bedömningar som redovisas 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 liknande styrning återfinns 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 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.

9.2 Konsekvenser av förslaget om förstärkning av formerna för det klimatpolitiska arbetet

9.2.1 Inriktning och omfattning

Syftet med konsekvensbedömningen i detta avsnitt är att beskriva konsekvenserna av beredningens förslag till hur det klimatpolitiska arbetet med återkommande uppföljningar och handlingsplaner kan förstärkas. Förslagen återfinns i kapitel 4, 6, 7 och 8. Förslagen syftar till att ge långsiktighet, bättre samordning och kontinuitet i det nationella klimatarbetet. Förslagen innebär följande:

- Regeringen ska årligen följa upp hur utsläppsutvecklingen fortskrider. Uppföljningen ska redovisas i en klimatårsredovisning till riksdagen i en bilaga till budgetpropositionen.
- Regeringen ska varje mandatperiod redovisa en klimatpolitisk handlingsplan till riksdagen som visar hur olika politikområden sammantaget klarar att nå klimatmålen, samt hur politiken kan behöva förändras och skärpas.
- Ett klimatpolitiskt råd inrättas som ett oberoende, självständigt expertorgan med syfte att bedöma regeringens samlade politik för att nå klimatmålen.

9.2.2 Konsekvenser för aktörer

Regeringskansliet

De aktörer som främst påverkas av förslagen är regeringen, inklusive regeringskansliet, samt riksdagen. Förslaget med återkommande rapporteringstillfällen innebär att det ställs krav på regeringen att regelbundet ta fram handlingsplaner och årsredovisningar till riksdagen. Regeringen gör redan idag en årlig klimatredovisning under utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård, i budgetpropositionen och bedömningen är att merarbetet med att ta fram en årlig sektorsövergripande klimatårsredovisning som en bilaga till budgetpropositionen är begränsad.

Beredningens förslag om att regeringen ska ta fram en klimathandlingsplan varje mandatperiod är delvis en tillkommande uppgift för regeringen och regeringskansliet, som ersätter tidigare

arbete med mer oregelbundna kontrollstationer. Den ökande belastningen på regeringskansliet för arbetet med handlingsplanen, inkluderande beredningen i regeringskansliet, kan bedömas uppgå till 0,5 årsarbetskrafter.

Vissa myndigheter har tidigare, med oregelbundna intervall, getts i uppdrag att ta fram underlag inför kontrollstationer för klimatpolitiken. Myndigheternas arbete får nu en mer förutsägbar form och kan planeras och samordnas med andra återkommande insatser med bättre koordinering.

Det klimatpolitiska rådet

I förslaget till ramverk ingår att ett klimatpolitiskt råd inrättas som ett oberoende, självständigt expertorgan med syfte att granska regeringens samlade politik för att nå klimatmålen. Rådets analyser ska komplettera myndigheternas redovisningar med tvärpolitiska bedömningar på ett sätt som ingen befintlig myndighet har i uppdrag att göra. Myndigheternas befintliga ansvar inom ramen för miljömålssystemet – att verka för att nå miljökvalitetmålen, inklusive klimatmålen, samt följa upp och utvärdera möjligheterna att nå målen – ändras inte.

Rådets oberoende granskningar kommer att ge riksdagen tillgång till ytterligare analyser av regeringens samlade politik för att nå klimatmålen. Detta bör ge ökade möjligheter för riksdagen att granska regeringens politik på klimatområdet. Genom expertorganet skapas bättre förutsättningar för att statsmakternas arbete mot klimatmålen bedrivs på ett effektivt sätt.

9.2.3 Påverkan på andra miljö- och samhällsmål

Ett av syftena med de förändringar som beredningen föreslår är att klimatmålen ska integreras i alla politikområden. Om det långsiktiga mål som beredningen föreslår ska kunna nås måste arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser genomsyra alla politikområden. Förslaget om att regeringen ska ta fram en bred handlingsplan för hur målen ska nås och att regeringen ska bistås av ett klimatpolitiskt råd med uppgift att ha en bred överblick skapar bättre förutsättningar för

regeringen att identifiera konflikter och synergier med andra miljö- och samhällsmål och att hitta potentiella lösningar.

9.2.4 Statsfinansiella konsekvenser

Uppgifterna för regeringskansliet kan ske inom ramen för befintlig verksamhet. Inrättandet av ett klimatpolitiskt råd innebär däremot en tillkommande kostnad. Med utgångspunkt att rådet ges likartad finansiering som det befintliga Finanspolitiska rådet kan det innebära en årskostnad på cirka 10 miljoner kronor¹.

9.2.5 Finansiering av förslagen

Beredningen återkommer med förslag till en samlad finansiering av framlagda förslag i det betänkande som ska redovisas i juni 2016.

9.3 Konsekvenser av förslaget till långsiktigt mål

9.3.1 Inriktning och omfattning

Syftet med konsekvensbedömningen i detta avsnitt är att beskriva och föra resonemang om möjliga konsekvenser för ekonomin i stort samt för vissa centrala aktörer av en omställning till mycket låga utsläpp av växthusgaser i enlighet med beredningens förslag till långsiktigt mål för klimatpolitiken. Målet innebär att Sverige år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären och att utsläpp från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990. För att nå ett netto-noll-utsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoses i enlighet med internationellt beslutade regler. Målet beskrivs närmare i kapitel 5.

Betänkandet innehåller inte några förslag till konkreta styrmedel. Sådana överväganden kommer i stället ingå i beredningens nästa betänkande där förslag till en strategi för en långsiktig klimatpolitik med etappmål, styrmedel och åtgärder ska presenteras.

¹ Prop. 2015/16:1, Bilaga 1, Finanspolitiska rådet.

Utgångspunkt för konsekvensbedömningen – målet nås i en värld som ställer om

En utgångspunkt för beredningens förslag om ett skärpt ramverk är att resten av världen också agerar så att de globala utsläppen minskar i linje med vad som sägs i Parisavtalet om att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader med en fortsatt strävan att begränsa ökningen till högst 1,5 grader. En förutsättning är att EU skärper sin klimatpolitik i linje med Parisavtalet genom att takten för utsläpps begränsningar i EU:s system för handel med utsläppsrätter skärps.

Utgångspunkten att omställningen i Sverige sker i en värld som ställer om innebär att konsekvenserna av de insatser som behöver genomföras i Sverige blir annorlunda än om världen i övrigt inte skulle ställa om. Konsekvenserna för konkurrensutsatt industri i Sverige blir till exempel mindre om även industrin inom andra ekonomiskt betydelsefulla marknader har liknande koldioxid-restriktioner. När världen ställer om ökar också möjligheterna till vinster för de företag som ligger långt framme i utvecklingen. De lösningar som kan komma att utvecklas i Sverige kan potentiellt exporteras till betydligt större marknader utanför vårt land. Ett annat exempel är att när världens länder, regioner, städer och företag fokuserar på att ställa om så kan teknikgenombrott på andra marknader innebära betydligt lägre kostnader även för Sveriges omställning. Det är något som redan sker i dag. Några tydliga exempel är inom förnybar elproduktion och batteriutveckling.

Det långa tidsperspektivet och omfattningen av förändringen innebär stora osäkerheter i bedömningar om utvecklingen

Vi kan i dag inte säga något med säkerhet om utvecklingen 30 år fram i tiden till 2045. Det finns gott om exempel på tidigare framtids-scenarier, både ekonomiska och inom till exempel energiområdet, som bara några år efter att de publicerats inte längre uppfattas som relevanta.

Det finns en betydande osäkerhet både i vad som går att säga om utvecklingen med nuvarande politiska beslut och i bedömningar om vad som kan åstadkommas med olika typer av förändrad styrning till olika långsiktiga målnivåer runt 2045/2050.

Osäkerheten om utvecklingen ökar ju kraftigare förändringar som analyseras. Att bedöma konsekvenserna av de förändringar som krävs för att åstadkomma utsläppsminskningar ned till nära noll innebär givetvis betydligt större osäkerheter än analyser av mer begränsade policyförändringar närmare i tiden.

Val av metod och avgränsningar

De osäkerheter i långsiktiga bedömningar som diskuteras ovan, och det faktum att betänkandet inte innehåller förslag till styrmedel eller etappmål innebär att det inte är möjligt eller rimligt att arbeta fram en detaljerad samhällsekonomisk analys av en omställning till utsläpp nära noll 2045. Analysen hålls i stället på en mer övergripande nivå.

Beredningen har grundat sina bedömningar främst på befintliga studier där en genomgång görs av hur ekonomiska konsekvenser av lågkolbanor analyserats på global, regional och nationell nivå, kvalitativt och i olika kvantitativa modellanalyser. De befintliga studierna har kompletterats med nya modellkörningar med energisystemmodellen TIMES – Sweden. Det är en modell som ofta används i andra större OECD-länder², men som tidigare inte funnits tillgänglig på ett mer heltäckande sätt för Sverige.

Beredningen har tillfrågat Konjunkturinstitutet om att låta göra modellanalyser för effekter på ekonomin i stort av långsiktiga klimatmål i Sverige. Konjunkturinstitutet har inte haft möjlighet att göra en sådan analys. Den modell som ofta används i Sverige för att analysera effekten på ekonomin i stort av olika koldioxid-restriktioner, Konjunkturinstitutets allmänna jämviktsmodell EMEC, lämpar sig inte, enligt Konjunkturinstitutet, för analyser på så lång sikt som mot 2050³.

En genomgång görs även av kostnadsuppskattningar för huvudtyperna av de åtgärder som ligger i de målscenarier som utgjort underlag för beredningens överväganden om det långsiktiga målet (se bilaga 5). En diskussion förs även om konsekvenser för olika aktörer.

² eller MARKAL som är föregångaren till TIMES-modellen.

³ Konjunkturinstitutet (2013).

Syftet med en konsekvensanalys är att bedöma de tillkommande effekterna av en föreslagen politik. Beredningen har därför tagit fram ett referensscenario för utvecklingen till 2050 med nuvarande styrmedel som utvecklingen i målscenarierna jämförs mot, se bilaga 5. Även i de olika modellanalyser med målscenarier mot låga utsläpp 2050 som refereras i denna konsekvensbedömning redovisas utvecklingen jämfört med ett referensscenario. I ett så långt perspektiv som till 2050 går det dock att argumentera för att det inte finns något relevant referensalternativ då en utveckling med dagens styrmedel inte ger en önskvärd utveckling på sikt⁴.

Beredningen har ändå valt att redovisa vissa resultat även för Sverige mot en referensbana för att få en jämförbarhet med internationella analyser.

9.3.2 Effekter på ekonomin i stort av att nå det långsiktiga målet

Samhällsekonomiska analyser

Samhällsekonomiska analyser handlar om att förstå den *samlade* påverkan ett förslag har för samhällets olika aktörer. Det gäller både kostnader och nyttor av förslaget. Internationellt har det länge funnits ett stort antal olika klimatekonomiska modeller, både för att uppskatta vissa samhällsekonomiska kostnader av klimatförändring och kostnaderna av olika målbanor för att minska utsläppen jämfört med att fortsätta med nuvarande politik.

Modellbaserade studier är vanliga men de förenklar verkligheten på många sätt

Fördelen med modellanalyser är att de med olika grad av detaljering kan beskriva kopplingar och beroenden mellan olika sektorer i ekonomin. Modellerna kan ge övergripande resultat om på vilket sätt, och till vilken uppskattad kostnad, en given målnivå skulle

⁴ och inte heller är i linje med målen i det globala klimatavtal under Klimatkonventionen som en överväldigande majoritet av världens länder nyligen skrev under i Paris.

kunna nå utifrån gjorda modellantaganden samt illustrera hur känsliga resultaten är för de antaganden som görs.

Det finns samtidigt en rad förenklingar och osäkerheter i modelleringar som gör att modellresultat kan antas underskatta, men också överskatta, de faktiska omställningskostnaderna i framtiden.

Exempel på kritik som framförs mot modellbaserade analyser är att de som regel inte tar hänsyn till att det kan finnas flerfaldiga vinster med klimatåtgärder, att de inte förmår väga in effekter av klimatförändring i modelleringens referensscenario, att de inte tar hänsyn till att utvecklingen är dynamisk och att ekonomier i verkligheter kännetecknas av olika typer av ineffektiviteter⁵.

Globala modelleringar förutsätter också ofta att utsläppsminskningarna startar omedelbart och i alla delar av världen. Alla nyckeltekniker och institutioner som behövs för en omställning förutsätts finnas tillgängliga. Kostnaderna för åtgärderna antas sjunka successivt till följd av så kallade lär-effekter. Även övriga delar av styrningen av omställningen antas fungera utan hinder⁶.

I flertalet av dessa modeller används förändringar av BNP, eller systemkostnadsförändringar relativt BNP, som en sammanfattande beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna av analyserade målnivåer och målbanor. Det finns kritik mot att BNP inte är något bra välfärdsmått. En utveckling med låg eller ingen BNP-tillväxt kan medföra en högre välfärd än en utveckling med hög BNP-tillväxt beroende på utvecklingen av miljötillståndet, hälsoaspekter, sociala värden etc. Utvecklingen av BNP ger ändå en viktig indikation på utvecklingen av ekonomin men modellanalyserna bör kompletteras med kvalitativa analyser av andra värden när man analyserar styrmedel mer i detalj.

Bedömningar av utvecklingen på mycket lång sikt ställer särskilda krav på modellanalyserna

För att kunna bedöma konsekvenserna av en utveckling mot mycket låga utsläpp av växthusgaser till 2050 bör analysmodellerna vara dynamiska i flera hänseenden. Mest centralt är att de behöver kunna hantera att teknikutveckling sker då detta är en förutsättning

⁵ The Global Commission on the Economy and Climate (2014).

⁶ IPCC (2014b).

för att nå låga utsläppsnivåer. Det är även ett realistiskt antagande att teknikutvecklingen i ett 30 års-perspektiv kommer att vara betydande inom många områden i en värld som ställer om till låga utsläpp. Om modellen inte inkluderar framtida teknikutveckling kommer modellresultaten att överskatta kostnaderna av en given omställning.

Nyttan av klimatpolitik

Om världens länder samlat inte stabiliserar klimatutvecklingen finns det en stor risk att vi på sikt kommer att drabbas av stora skadekostnader, olika stora i olika delar av världen.

Sir Nicholas Stern presenterade under 2015 en forskningsartikel där han, tio år efter att Sternrapporten publicerades, konstaterar att "Immediate climate action is the only sensible economic choice"⁷. Stern menar att slutsatsen från Stern-rapporten 2006 att "kostnaderna av att inte vidta åtgärder vida överstiger kostnaderna att göra det", nu äger en ännu större giltighet.

I den senaste IPCC-rapporten⁸ konstateras att när åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser genomförs så kan även tillkommande nyttor (co-benefits) uppstå, samtidigt som det även finns en risk för negativa sidoeffekter. De risker för negativa effekter som potentiellt kan följa vid ett genomförande av utsläppsminskningar är dock inte så omfattande som de risker för allvarliga, omfattande och irreversibla skadeeffekter som blir följden av att den globala temperaturökningen inte begränsas. Detta stärker, enligt IPCC-rapporten, fördelarna med att vidta utsläppsminskande åtgärder i närtid. I IPCC-rapporten⁹ dras även slutsatsen att strategier för att minska utsläppen av växthusgaser kan vinna på om de ingår i en integrerad strategi som även syftar till att uppnå andra samhällsmål, inklusive en anpassning till ett förändrat klimat.

I den sektorsvisa genomgången av möjliga utsläppsminskningsåtgärder och -strategier i rapporten från arbetsgrupp 3 från IPCC återkommer detta tema. Värdet av en integrerad "multimål-analys" lyfts fram i varje sektor (inom till exempel energisektorn, transporter,

⁷ Stern (2015).

⁸ IPCC (2014a) s. 79.

⁹ IPCC (2014a); IPCC (2014b); IPCC (2014c).

industri, stadsutveckling, jordbruk och skogsbruk). En återkommande bedömning är att det går att hitta åtgärder och strategier som är gynnsamma sett från flera olika samhällsmål samtidigt som omfattningen av negativa sidoeffekter begränsas¹⁰. Samtidiga vinster av integrerade strategier, där även utsläppen av växthusgaser minskar, kan till exempel handla om lägre utsläpp av luftföroreningar, högre energisäkerhet, lägre bullernivåer, ökad resurshushållning, hållbar utveckling av livsmedelsproduktion och ett ökat skydd av den biologiska mångfalden.

Även rapporten "Better Growth; Better Climate", The New Climate Economy Report illustrerar fördelar med att klimatfrågan integreras i beslutsfattandet på olika samhällsområden. I rapporten konstateras till exempel att en koordinerad tätortsbebyggelse kan vara gynnsam ur många perspektiv.

Möjliga tillkommande nyttor av klimatpolitik har däremot inte kvantifierats i de resultat från climatekonomiska modelleringar som också redovisas i IPCC-rapporten, se nedan. Kostnader för att minska utsläppen jämförs inte heller med kostnader för att hantera effekter av klimatförändring som kan uppstå om utsläppen inte sänks.

Kostnaden av klimatpolitik – slutsatser från internationella studier

Alla osäkerheter till trots så finns det flera modellstudier internationellt som har försökt uppskatta kostnader för att kraftigt minska utsläppen i ett 2050-perspektiv. I IPCC-rapporten¹¹ redovisas en summering av resultat från ett stort antal scenariomodelleringar av utsläppsbanor.

Studier av konsekvenser av en global lågkolsomställning

Slutsatserna i rapporten är att de samlade kostnaderna för en omställning till växthusgaskoncentrationer som ligger i intervallet

¹⁰ I IPCC-rapporten lyfts användningen av biomassa, biologisk mångfald och livsmedelsförsörjning fram som ett område med många potentiella målkonflikter.

¹¹ IPCC (2014b).

mellan 430–480 ppm koldioxidekvivalenter vid seklets slut, motsvarar konsumtionsförluster på mellan 1–3 procent av global BNP år 2030 respektive 2–6 procent år 2050. Det handlar enligt modellresultaten¹² om en relativt liten påverkan på en global BNP-utveckling som i referensscenarierna antas växa med mellan 300 procent till över 900 procent under det här århundradet. Det kan vara värt att notera att de modellresultat som rapporten omfattar inte inkluderar det stora kostnadsfall som skett och fortsatt sker på bland annat elproduktion från sol- och vindkraft under senare år¹³.

The Global Commission on the Economy and Climate har i sin rapport 2014¹⁴ försökt svara på frågan om det är möjligt att begränsa den långsiktiga klimatförändringen och samtidigt öka den ekonomiska tillväxten. Kommissionen menar att de närmaste 15 åren är kritiska eftersom den globala ekonomin kommer att genomgå en djup strukturomvandling med bland annat en starkt växande ekonomi, en miljard fler människor som bor i städer och stora teknikskiften. Kommissionen framhåller att sättet som framtida, enorma, investeringar genomförs på kommer att forma tillväxtens inriktning, produktiviteten och utvecklingen av levnadsstandarder samtidigt som det kommer att ha stor betydelse för hur utsläppen av växthusgaser utvecklas.

Slutsatsen i rapporten är att tillväxtens kvalitet är av stor betydelse för vår framtida välfärd. Om klimatfrågan inte hanteras så kommer den ekonomiska utvecklingen i sig att utgöra en risk. Bedömningen är att de tillkommande investeringarna i infrastruktur, som krävs globalt för att ställa om till en lågkolekonomi, skulle motsvara omkring fem procent av BNP per år. Man bedömer också att högre kapital-kostnader kan bli helt kompenserade för genom lägre driftskostnader, till exempel lägre energikostnader och andra effektiviseringsvinster.

¹² Resultaten härrör främst från mer teknikrika sk. energioptimeringsmodeller eller IAM-modeller men bland resultaten finns också körningar med olika typer av makroekonomiska modeller (ekonomiska jämviktsmodeller och ekonometrisk modeller) samt hybrider mellan olika modelltyper.

¹³ Den framtida oljeprisutvecklingen varierar i scenarierna, från låga till relativt höga prisantaganden.

¹⁴ The Global Commission on the Economy and Climate (2014).

Konsekvensanalyser av EU-länders nationella färdplaner till 2050

Naturvårdsverket har gått igenom hur förslagen till nationella färdplaner till 2050 i några av EU:s medlemsländer (Storbritannien, Tyskland, Danmark och Finland) och kommissionens förslag till en EU-roadmap till 2050 har konsekvensanalyserats¹⁵. De flesta av konsekvensanalyserna bygger på olika former av modeller. Det har främst rört sig om energiekonomiska optimerings- och simuleringsmodeller, bland annat har energisystemmodellen MARKAL använts i flera länder. I något fall (Danmark) har man även använt sig av en makroekonomisk jämviktsmodell för att skatta kostnaderna för systemet.

I de flesta färdplaner finns ett stort fokus på teknik och man intresserar sig relativt lite för andra beteendeförändringar än de som är kopplade till byte av teknik. I några fall påverkas även andra typer av beteenden genom den påverkan förändrade priser bedöms ha på energianvändningen.

De bedömda kostnaderna för genomförandet av färdplanerna mot låga utsläppsnivåer 2050 hamnar genomgående på någon eller några procent av BNP år 2050. Uppskattningarna av kostnaderna som andel av BNP är alltså jämförbara med resultaten i de globala analyserna.

Analyser för Norden med energisystemmodeller av lågkolbanor

IEA har tagit fram scenarioanalyser för Norden som baseras på analys med energiekonomiska modeller¹⁶. Enligt resultaten är investeringsbehovet omfattande både i energitillförselsystemet, med tillhörande infrastruktur, som i bostads-, industri- och transportsektorerna. Resultaten visar också att de nya investeringarna ger upphov till besparingar i förhållande till driftskostnaderna i referensscenariot. Resultaten är relevanta för alla länder i Norden även om utgångsläget när det gäller el- och värmeförselssektorn skiljer sig åt.

Utsläppen från transportsektorn (exklusive internationella transporter) når nära-noll-nivåer 2050 i Sverige i de nordiska lågut-

¹⁵ Naturvårdsverket (2012b).

¹⁶ IEA och Nordic Energy Research (2013).

släppsscenarierna¹⁷. Förändringarna i transportsektorn ställer enligt scenarioresultaten krav på de mest omfattande investeringarna i alla sektorer. I rapporten konstateras dock att ett slående resultat är att systemkostnaderna (investeringar, drift och underhåll) för de olika scenarioalternativen (inklusive referensalternativet utan skärpt politik) för transportsektorn hamnar på ungefär samma nivå. Systemkostnaderna för scenariot där utsläppen från transportsektorn hamnar nära noll blir till och med något lägre jämfört med referensscenariot för transportsektorn.

Lågutsläppsscenariot i studien innebär ett skifte till ett mer effektivt system med högre investeringskostnader, till exempel för tekniker som i högre grad bygger på eldrift. Kostnader för drivmedel ersätts med investeringskostnader. En mindre omfattande personbilspar, som följd av en framsynt infrastruktur- och samhällsplanering, reducerar dessutom dessa kostnader i scenariot.

Vilka slutsatser kan dras från studier i andra länder för utvecklingen i Sverige?

Det är inte helt givet att slutsatser från globala studier eller studier i andra länder är giltiga även för svenskt vidkommande. Studierna visar att förluster i BNP eller konsumtion till följd av åtgärder för att nå låga utsläpp 2050 är relativt begränsade både globalt sett och i enskilda länder. Mot bakgrund av att den svenska energi- och industristrukturen skiljer sig från strukturen i många andra länder är det inte säkert att samma resultat kan förväntas även för Sveriges del. Till skillnad från många andra länder har Sverige väldigt låga utsläpp i energitillförseln och därmed en högre andel av utsläpp från energiintensiv, konkurrensutsatt industri.

I den senaste IPCC-rapportens¹⁸ genomgång av resultaten från modelleringar av globala "tvågradersbanor" konstateras att minskningskostnaderna för OECD-länder relativt ett referensscenario i genomsnitt blir lägre än i andra regioner. Detta gäller framför allt jämfört med kostnaderna i tillväxtekonomier. Resultaten förklaras av två faktorer. Den första är att i många rika länder sjunker utsläppen svagt redan i referensscenariot. Det inne-

¹⁷ Carbon Neutral Scenarios (CNS).

¹⁸ IPCC (2014b) s. 457.

bär att de kumulativa utsläppen som behöver minska ytterligare utöver referensscenariot blir lägre än för ekonomier där referensscenariot visar på en ökning av utsläppen. En annan avgörande faktor är landets koldioxid- och energiintensitet¹⁹. Länder med en hög koldioxidintensitet i ekonomin får generellt sett en större ekonomisk påverkan av en ökad koldioxidrestriktion, då en större del av ekonomin påverkas.

Om dessa resonemang överförs till svenska förhållanden kan det konstateras att utsläppen även för Sveriges del minskar svagt redan i referensscenariot. Till skillnad från många andra länder har Sverige däremot en mycket låg koldioxidintensitet i ekonomin redan i utgångsläget. Dessa omständigheter indikerar att den sammanlagda effekten av att minska resterande utsläpp i förhållande till hela ekonomin inte kommer att bli så stor jämfört med situationen i länder med en högre utsläppsintensitet.

Kostnaden per enhet utsläppsminskning för de ytterligare åtgärder som behöver genomföras kan dock komma att bli högre i Sverige än i en del andra länder. Anledningen är att Sverige redan har genomfört ett antal åtgärder som minskat utsläppen till låga kostnader som andra länder har kvar att göra, till exempel inom energi- och bostadssektorn. Däremot kan marginalkostnaden (dvs. den högsta åtgärds-kostnaden) troligen komma att ligga på samma nivå som i övriga världen framemot 2045, givet att även resten av världen ställer om i enlighet med Parisavtalet. För att nå ned till mycket låga utsläpp globalt behöver liknande åtgärder genomföras i alla länder inom till exempel transportsektorn och inom industrin. Åtgärds-kostnaderna på marginalen kan därför antas konvergera över tid.

Kostnaden av klimatpolitik – analyser av utvecklingen i Sverige med en energisystemmodell

Beredningen har låtit göra analyser av några olika målscenarier med energisystemmodellen TIMES – Sweden som komplement till de nordiska och globala modellanalyserna som redovisas ovan. TIMES-Sweden är en energisystemmodell som omfattar hela det

¹⁹ Koldioxidutsläpp eller energianvändning per BNP-enhet.

svenska energisystemet, från primärenergi till energirelaterade tjänster och varor, med en detaljerad beskrivning av både tillförsel- och användarsektorer. Resultat från modelleringen presenteras nedan mätt som ökad årlig kostnad²⁰ som andel av BNP av att nå en målnivå.

I modelleringen uppstår något högre kostnader i målscenarierna med nära-noll-utsläpp år 2050 jämfört med referensscenariot med dagens beslutade styrmedel. Skillnaden i kostnader mellan en nära-nollnivå år 2050 och referensscenariot varierar mellan 0,5 procent till 0,85 procent av BNP år 2050. Lägst tillkommande kostnadsökning fås i ett scenario där vägtransporterna har en låg tillväxt.

Resultaten från modelleringen hamnar på ungefär samma nivåer när det gäller tillkommande kostnader jämfört med BNP som resultaten från motsvarande typ av modelleringar av lågkolbanor som tagits fram i EU, Storbritannien, Danmark och Tyskland²¹. Värt att notera är att utsläppen i målscenarierna för Sverige minskar till lägre nivåer 2045 och 2050 jämfört med motsvarande nivåer i de andra ländernas och EU:s lågkolsscenarier.

Exempel på hur kostnaderna för några centrala lågutsläppstekniker bedöms kunna komma att utvecklas

Beredningen lägger inte förslag på etappmål och styrmedel mot det långsiktiga målet i detta betänkande. Däremot är förslaget till långsiktigt mål baserat på scenarioanalyser som indikerar vilka de mest betydelsefulla omställningarna och åtgärderna kan vara för att Sverige ska nå målet samt hur dessa åtgärder kan behöva genomföras över tid. Aktuella uppskattningar av hur kostnadsutvecklingen för några av de åtgärder som betraktas som mest centrala för omställningen mot nära-noll-utsläpp skulle kunna utvecklas är därför värdefulla när konsekvenser av ett klimatmål till 2045 ska bedömas. Scenarioanalysen innehållande historiska utsläpp av växthusgaser 1990–2014 och målscenarier till 2050 redovisas i bilaga 5.

²⁰ Kostnaden, även kallad systemkostnad, omfattar energiutvinning, energiomvandling och energianvändning, inklusive transporter och industrins processutsläpp. I posten ingår drift- och underhållskostnader samt import och export av energiråvaror.

²¹ Se ovan och vidare sammanställning i Naturvårdsverkets färdplansunderlag, Naturvårdsverket (2012a), (2012b).

Följande avsnitt går igenom vilka utsläpp som kan behöva minska samt hur kostnadsbilden för de mest centrala åtgärderna i transportsektorn och inom industrin ser ut och hur de bedöms utvecklas i framtiden. Sammantaget indikerar genomgången att de bedömda kostnaderna för tillkommande åtgärder skulle kunna vara i paritet med (den högsta) nivån på den svenska koldioxidskatten som redan gäller i vissa sektorer.

Vilka utsläpp är det som behöver minska och vilka åtgärder kan bli aktuella?

Ungefär en tredjedel av växthusgasutsläppen kommer i dagsläget från transportsektorn. Insatser för hållbar stadsutveckling, hållbar infrastruktur, främjande av tillförsel av biodrivmedel och ökad andel bränsleeffektiva och mer miljövänliga fordon är centrala för denna sektor. Liknande typer av tekniska åtgärder kan antas komma att tillämpas på arbetsmaskiner av olika slag.

Sverige har även relativt stora processutsläpp från järn- och stålindustri och från cementindustri. En betydande del av utsläppen från industrin härrör dessutom från verksamheter som använder fossila bränslen som råvara (raffinaderier, kemiindustri). Stora förändringar behöver genomföras för att utsläppen från dessa branscher, och därmed även från industrin som helhet, ska kunna minska till låga nivåer. En utveckling mot ökad materialhushållning, till exempel genom en ökad återvinning i alla led längs produktens värdekedjor, mer hållbara produkter och mindre koldioxidintensiva materialval kan också bidra tillsammans med åtgärder för ökad energieffektivitet och bränslesubstitution. För att nå nära-noll-utsläpp eller till och med negativa utsläpp krävs dock åtgärder som också minskar processutsläppen och de råvarubaserade utsläppen på ett mycket omfattande sätt.

Utsläppen från jordbruket står i dag för cirka 15 procent av utsläppen, men kommer att svara för en betydligt större andel av de kvarvarande utsläppen 2045 enligt scenarierna. För jordbrukssektorn kan bland annat åtgärder som påverkar kolinbindningen och lustgasavgången från mark vara aktuella. Beredningen gör bedömningen att den svenska livsmedelsproduktionen både kan öka i omfattning och samtidigt vara såväl ekonomiskt konkurrenskraftig som ekologiskt hållbar. Utvecklingen behöver därmed ske

på ett sätt som gör att en ökad produktion inte ger upphov till större ökning av växthusgasutsläpp eller sker på bekostnad av andra miljömål.

Åtgärder som ökar kolinbindningen (kolsänkan) föreslås inte ingå i utsläppsmålet men kan komma att utgöra ett komplement för att nå netto-noll-nivåer eller lägre (se vidare kap. 5).

Mer bränslesnåla bilar

Många studier visar att det finns en potential att effektivisera nya personbilars bränsleförbrukning med minst 50 procent mellan 2010 och 2030 till mycket låga samhällsekonomiska kostnader, till och med intäkter enligt en sammanfattning som IPCC gjort²².

Bedömningar av kostnader för åtgärder som sänker tunga fordonas bränsleförbrukning på det sätt som Trafikverket antagit i klimatscenarioet för transportsektorn (se bilaga 5) bedöms också kunna genomföras till låga samhällsekonomiska kostnader. Samma slutsats gäller antagandena om bussar och lastbilar i tätortstrafik²³.

Åtgärds kostnaderna för elbilar kan inledningsvis vara särskilt låga i Norden

Åtgärds kostnaden (kostnaden per reducerad mängd koldioxid) för eldrivna bilar beror bland annat på hur koldioxidintensiteten i elsystemet ser ut. Med en elproduktion som den vi har i Sverige och Norden blir kostnaderna per kg reducerad koldioxid betydligt lägre än på marknader där elproduktionen har en högre koldioxidintensitet. Kostnaden vid låg koldioxidintensitet i elproduktionen uppgick enligt IPCC till 200 USD/ton²⁴ koldioxid, utifrån den kostnadsbild som var aktuell för några år sedan. Dessa kostnader bedöms på sikt kunna minska till 100 USD/ton eller till och med nära noll. Den viktigaste faktorn är hur kostnaderna för

²² IPCC (2014b).

²³ IPCC (2014b).

²⁴ Motsvarar mellan 0–1,70 kr/kg vid en växelkurs på 8,50 kr per 1 USD, att jämföra med den koldioxidskattenivå på 1,12 kr/kg som är den högsta koldioxidskattenivå vi tillämpar i dag i Sverige (på bland annat fossila drivmedel).

batteritekniken utvecklas. I beräkningarna ingår inte mervinster i form av lägre buller och luftföroreningsutsläpp.

I en aktuell forskningsartikel från Stockholm Environment Institute²⁵ framgår att enhetskostnaderna för batterier till elbilar har sjunkit mycket snabbt under de senaste åren. Kostnaderna närmar sig enligt artikeln de nivåer som bedöms kunna göra elbilar konkurrenskraftiga relativt förbränningsmotordrivna bilar i början av 2020-talet.

Biodrivmedel

Åtgärds-kostnaderna för biodrivmedel beror i hög grad av hur stora minskningar i koldioxidutsläpp det aktuella drivmedlet beräknas ge upphov till när effekterna över hela livscykeln beräknas. Dessutom bestämmer kostnadsskillnaden mellan biodrivmedlet och det fossila drivmedel det ersätter, tillsammans med eventuella merkostnader för infrastruktur och fordon, den sammanlagda åtgärds-kostnaden.

Utredningen om en fossiloberoende fordonsflotta (FFF-utredningen) redovisade en översikt av bedömningar av produktions-kostnader för olika biodrivmedelsystem. Bedömningarna omfattade både befintliga och framtida system²⁶.

Enligt bedömningarna i FFF-utredningen skulle merkostnaden för utvecklade så kallade avancerade biodrivmedel, främst sådana som kan blandas med bensin och diesel i relativt stora volymer (drop-in-bränslen eller HVO-bränslen) utan att det krävs förändringar på fordon och infrastruktur, på sikt komma att motsvara eller till och med underskrida dagens koldioxidskattenivå. Det innebär i så fall att åtgärds-kostnaden för sådana alternativ skulle komma att motsvara eller till och med underskrida 1,12 kr/kg i framtiden, vid de oljepriser som utredningen utgick ifrån. Bedömningen framhölls samtidigt som ytterst osäker. De produktionskostnader för bensin och diesel som utredningen hade att utgå från baserades dock på ett högre oljepris än vad som var gällande under 2015 och inledningen av 2016.

²⁵ Nykvist m.fl. (2015).

²⁶ SOU 2013:84 Fossilfrihet på väg, s. 474 och s. 623.

Utvecklingen av drivmedel som skulle kunna blandas in i större volymer (bland annat baserade på lignin från skogsråvara) har fortsatt även under 2015 och aktuella kostnadsbedömningar pekar nu mot att den här typen av drivmedel skulle kunna tillverkas med en merkostnad för produkten som, även vid dagens produktpris på bensin, skulle kunna ligga i närheten av den nu gällande koldioxid-skattenivån.

Investeringar i en hållbar stadsutveckling

I en analys genomförd under The Global Commission on the Economy and Climate (The New Climate Economy)²⁷ redovisas effekter, kostnader och intäkter av några centrala åtgärder som kan genomföras i samband med lokal stadsutveckling och som syftar till lägre utsläpp av växthusgaser och andra fördelar för den lokala miljön i staden, som till exempel lägre buller och renare luft.

Bland åtgärderna märks stadsplanering med inriktning mot tätare och mer sammanhållna städer och regioner med väl utbyggd kollektivtrafik. Studien visar att det även i länder där en stor del av stadsmiljöerna redan är utbyggda (OECD-länder) finns potential att minska transporterna med bil och öka andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik. Sådana åtgärder representerar en ekonomiskt fördelaktig strategi genom att investeringarna kan leda till direkta intäkter under sin livslängd samtidigt som de även kan medverka till ytterligare ekonomiska, sociala och miljömässiga fördelar utöver de som räknas med i den direkta investeringskalkylen²⁸.

Potentialerna och kostnadsbilden för ökade satsningar i gång-, cykel och kollektivtrafik skiljer sig åt mellan olika städer. Kostnaderna för olika kollektivtrafikalternativ skiljer sig också åt och beror av lokala förutsättningar (bussanpassning, BRT, spårvagn, tunnelbana). Även åtgärder som effektiviserar godstransporterna genom förbättrad logistik i stadsmiljö beräknas kunna genomföras utan att det uppstår nettokostnader enligt studien.

²⁷ Gouldson m.fl. (2015).

²⁸ En inriktning mot en mer kompakt, effektiv och sammanhållen stadsutveckling kan stimulera stadens produktivitet och innovationsförmåga och dämpa problemen med trafikköer, buller och luftföroreningar.

Kostnader för koldioxidavskiljning, transport och lagring (CCS-teknik)

En sammanställning av olika bedömningar om framtida kostnader för CCS-teknik redovisas i den senaste IPCC-rapporten. I rapporten konstateras att bedömningarna endast baseras på erfarenheter från några få existerande pilotprojekt och på projektförstudier då det ännu inte finns någon skorskalig tillämpning av CCS-teknik på plats i världen. För att tekniken ska kunna konkurrera behövs ett tillräckligt högt koldioxidpris eller ett finansiellt stöd införas, det gäller särskilt för den infrastruktur som kan krävas.

Utnyttjandet av CCS-teknik medför alltid extra kostnader. Dessa består i kostnaderna för den avskiljningsutrustning som behövs vid anläggningarna, för den energiförlust som uppstår när koldioxiden ska avskiljas, för transporter samt för lagring. Dessutom tillkommer även kostnader för mätning, övervakning och verifiering för att kontrollera att den lagrade koldioxiden inte läcker ut. I globala lågkolsscenariomodelleringar där utsläppen från elproduktion når noll eller negativa utsläppsnivåer, bland annat genom en omfattande introduktion av CCS och bio-CCS-teknik så antas detta kunna ske till en sammanlagd marginalkostnad på 100–150 USD/ton koldioxid, det vill säga en koldioxidkostnad på knappt 1 till 1,50 kr/kg koldioxid. Kostnaden för att implementera CCS-teknik på industriutsläpp bedöms i princip inte behöva bli dyrare än kostnaderna för CCS-teknik på energianläggningar, förutsatt att utsläppet från industrianläggningen i fråga är tillräckligt stort och koncentrerat. Om så inte är fallet kan kostnaden bli högre samtidigt som avskiljningsgraden sjunker.

I det svenska Bastor-projektet²⁹ beräknas kostnaderna för avskiljning kunna uppgå till cirka 70 euro/ton koldioxid och för transport (via rörnät) till 10–20 euro/ton koldioxid. Kostnaderna för lagring i saltvattenakvifärer utan tidigare borrhåll (som blir fallet om lagringen skulle ske i Östersjön) bedöms kunna hamna i intervallet 6–20 euro/ton koldioxid. Lagring i samarbete med andra länder, till exempel i Nordsjön, där det redan finns äldre borrhåll, bedöms kunna bli mindre kostsamma. Den sammanlagda lagrings-

²⁹ Nilsson (2014).

kapaciteten bedöms dessutom vara betydligt större i Nordsjön jämfört med motsvarande kapacitet i Östersjön. Transporten av koldioxid kan ske via fartyg från den svenska ostkusten till Nordsjön. Den sammanlagda åtgärds kostnaden hamnar enligt dessa skattningar på drygt 100 euro/ton koldioxid, alltså inom det åtgärds kostnadsintervall som redovisas i IPCC-rapporten. En åtgärds kostnad som är i samma storleksordning som den högsta nivån på koldioxidskatten i dag i Sverige.

I stället för CCS-teknik kan andra produktionstekniker med låga koldioxidutsläpp tänkas bli aktuella i framtiden till exempel så kallad elektro-winning eller reduktion med vätgas i järn- och stålindustrin. Ett intressant potentiellt utvecklingsområde är CCSU, dvs. koldioxidavskiljning och användning där koldioxiden till exempel fastläggs (mineraliseras) i ett material som sedan kan användas till exempel i olika typer av byggnadskonstruktioner.

9.3.3 Konsekvenser för aktörer

Avsnitten ovan visar att en omställning i Sverige till utsläpp nära noll på trettio års sikt skulle kunna genomföras till relativt låga kostnader för ekonomin i stort. Såväl de studier som tidigare gjorts globalt och för Norden som den analys som beredningen har låtit genomföra med energisystemmodellen TIMES – Sweden visar att det skulle kunna röra sig om en liten påverkan på BNP-utvecklingen. Däremot kan kostnaderna komma att bli ojämnt fördelade med mellan olika sektorer, branscher och företag. Hur dessa kostnader i sin tur belastar olika aktörer beror på utformningen av politiken, det vill säga vilka styrmedel och åtgärder som genomförs.

I detta betänkande föreslås inga konkreta styrmedel eller överväganden om den övergripande styrningen. Nedan förs däremot ett övergripande resonemang om hur skärpta styrmedel kan komma att påverka olika sektorer.

Konsekvenser i energitillförselsekton och i byggnader

Naturvårdsverket konstaterar i underlaget till en svensk färdplan 2050 som redovisades 2012³⁰ att redan i rapportens referensbana sker omfattande investeringar i ny el- och värmeproduktion, i byggnaders uppvärmningssystem och klimatskal samt i elnät som sammantaget, från en relativt låg utsläppsnivå redan i utgångsläget, bidrar till att utsläppen hamnar nära noll i dessa sektorer. Energisystemet kan dock komma att utvecklas på många olika sätt beroende på hur efterfrågan, priser, teknik, överföringskapacitet till det europeiska elnätet m.m. utvecklas.

Konsekvenser för transportsektorn

Det största investeringsbehovet uppkommer i industri- och transportsektorerna. För att nå målscenarierna så flyttas dock kostnaderna för effektivisering och utsläppsreduktion från drivmedel till fordon och infrastruktur. Bilar med mycket låga utsläpp, till exempel eldrivna fordon, bedöms komma att ha högre produktionskostnader jämfört med konventionella fordon som delvis övervältras på bilköparna. Kostnaderna för inköp av bil blir högre jämfört med dagens fordon medan driftskostnaderna blir lägre. Detta kan i sin tur påverka både hushållens och företagens nyttjande av transporter, då de fasta kostnaderna ökar relativt de rörliga.

Totalbehovet av merinvesteringar i fordonsteknik blir samtidigt lägre om insatser även görs för att dämpa efterfrågan på transporter. Inriktningen mot ett mer transportsmart samhälle innebär ökad omfattning på investeringar och kostnader för till exempel drift av järnväg och kollektivtrafik samtidigt som investeringar i nya vägar blir lägre.

³⁰ Naturvårdsverket (2012a), (2012b).

Konsekvenser för industrin

Olika industribranscher påverkas i olika hög grad av strikta klimatmål. I vilken grad en bransch påverkas beror på hur energi- och utsläppsintensiv produktionen är, hur branschens anpassningsmöjligheter ser ut samt hur den samlade styrningen och konkurrenssituationen ser ut på de marknader man verkar inom. Naturvårdsverket bedömde i sin underlagsrapport att stora delar av näringslivet inte påverkas negativt av vare sig ökade utsläppsrättspriser eller elpriser³¹. Stora branscher som till exempel verkstadsindustri, livsmedelsindustri och byggindustri, som står för en relativt stor andel av industrins bidrag till Sveriges BNP, ingår inte bland de branscher som bedöms påverkas av ökade utsläppsrättspriser och elpriser. I denna del av näringslivet finns även branscher som själva gör bedömningen att det finns goda förutsättningar för tillväxt och sysselsättningsökningar vid en utveckling mot kolsnåla ekonomier.

De el- och utsläppsintensiva branscherna är de som kan belastas med höga kostnader av en hårdare styrning i Sverige och inom EU jämfört med andra regioner i världen, enligt Naturvårdsverkets analys, men det finns även skillnader inom olika delar av industribranscher och på anläggningsnivå.

För basmaterialindustri som har processrelaterade utsläpp är en omställning till mycket låga utsläpp särskilt svår. Det handlar här om lösningar som kräver ombyggnad och nykonstruktion av kärnprocesser och användning av tekniker som i dag inte är kommersiellt tillgängliga. Ett exempel är CCS-teknik som beskrivs i avsnittet ovan. Basmaterialindustrin kännetecknas även av långa investeringscykler på 20–40 år. Denna industri är därför särskilt känslig för förändringar i relativpriser på energi och utsläpp. Effekten av höga kostnader för koldioxidutsläpp skiljer sig däremot kraftigt åt mellan olika basmaterial. En jämförelse av koldioxidkostnad som andel av försäljningsvärdet visar att primärstål från järnmalm har en relativt hög känslighet medan specialstål och aluminium uppvisar en betydligt lägre känslighet för ökade koldioxidkostnader. Störst känslighet uppvisar cementklinker³².

³¹ Om EUs system för handel med utsläppsrätter exempelvis skulle skärpas.

³² Åhman m.fl (2013).

Om en hårdare styrning skulle införas ensidigt i Sverige, för branscher med hög koldioxidintensitet och som verkar på en internationell marknad, riskerar arbetstillfällena att gå förlorade om tillväxten i stället sker i andra länder. Det finns då en risk för så kallad "carbon leakage", dvs. att den förda politiken innebär att utsläppen i stället sker i andra länder. En sådan utveckling skulle strida mot generationsmålet. Det är mot den bakgrunden som beredningen lyfter fram att en utgångspunkt för förslaget till långsiktigt mål är att världen i övrigt också agerar så att de globala utsläppen minskar i linje med målen i Parisavtalet och att konkurrensutsatt industri förväntas utsättas för styrning mot minskade utsläpp på samtliga viktiga marknader. Beredningen lyfter också upp behovet av att staten bidrar till teknik- och infrastrukturutveckling för att möjliggöra en omställning i dessa branscher. Intressant att notera är att ny forskning visar att de investeringar som krävs för att minska koldioxidutsläppen från basindustrin till nära noll endast skulle ge en marginell ökning i kostnad för de slutprodukter där dessa material används, i storleksordningen en halv procent. Om nödvändiga investeringar görs hos materialproducenterna skulle alltså slutprodukten inte bli märkbart dyrare för konsumenterna.³³

Konsekvenser för jord- och skogsbruket

Utsläppen från jord- och skogsbruket har en särställning i det långsiktiga klimatarbetet. Scenarierna³⁴ visar att av de kvarvarande utsläppen år 2050 så består huvuddelen av utsläpp från jordbrukssektorn. Utsläppen från denna sektor består främst av metan från djurproduktion och lustgas från kvävetillförsel och kväveomvandling i mark. Samtidigt är skog- och markanvändningssektorn totalt sett en sänka för koldioxid. Även specifika åtgärder i jordbruket kan bidra till en ökad sänka.

I dag finns det inga styrmedel, nationellt eller internationellt, för att öka upptaget av kol i jord- och skogsbruket. Samtidigt finns här en potential till kostnadseffektiva åtgärder för att minska netto-

³³ Rootzén och Johnsson.

³⁴ Se bilaga 5.

utsläppen och skapa förutsättningar för netto-negativa utsläpp av växthusgaser på längre sikt.

Hur utsläppen från jordbrukssektorn utvecklas i framtiden har stor betydelse för möjligheten att nå det långsiktiga målet. Enligt inriktningen i det pågående arbetet med en svensk livsmedelsstrategi behöver den svenska livsmedelsproduktionen bli mer konkurrenskraftig och den ska öka i omfattning³⁵. För att undvika en målkonflikt med det långsiktiga klimatmålet behöver ökningen ske på ett hållbart sätt och inte ge upphov till större ökningar av växthusgasutsläppen.

Konsekvenser för hushållen

Konsekvenserna för hushållen beror till stor del på utformningen av politiken. Naturvårdsverkets uppskattning är att hushållen bland annat påverkas genom ökade kostnader för el och uppvärmning om det skulle uppstå högre elpriser som en konsekvens av koldioxidrestriktioner. Kostnaderna varierar beroende på boendeform och lokalisering.

Ett annat centralt område som påverkar hushållen är hur politiken för att minska utsläppen inom transportsektorn utformas. En utformning mot ett transportsmart samhälle med satsningar på ökad tillgänglighet med bland annat förbättrad gång-, cykel- och kollektivtrafik kan innebära lägre transportkostnader och därmed positiva mervärden för hushållen. En inriktning mot dyrare bilar och dyrare drivmedel kan däremot innebära ökade kostnader för hushållen. Vid utformningen av politiken är det centralt att se till den samlade påverkan förslagen har för såväl hushåll som för näringslivet.

9.3.4 Påverkan på andra miljö- och samhällsmål

För att det långsiktiga klimatmålet ska kunna nås krävs en fundamental samhällsomställning som berör alla politikområden. Det är mot den bakgrunden helt centralt att genomförandet av politiken anlägger ett helhetsperspektiv för att omställningen ska

³⁵ Prop. 2015/16:1, UO 23.

kunna ske på ett sätt som tillvaratar synergier med mål inom andra politikområden och minimerar risken för eventuella konflikter.

Minskade utsläpp av växthusgaser är ofta positivt för möjligheten att uppnå andra miljö- och samhällsmål. Strategier för minskad energianvändning och minskade utsläpp från transporter har ofta stor betydelse även för möjligheten att nå andra miljö kvalitetsmål samtidigt som de sällan leder till konflikter med andra samhällsmål. En direkt effekt av genomförandet av sådana strategier är minskade luftföroreningar, vilket ger ytterligare en positiv samhällsekonomisk intäkt³⁶ med positiv påverkan på bland annat folkhälsan genom mindre exponering av hälsoskadliga partiklar. Hur stor betydelse sådana åtgärder kan ha för andra miljö- och samhällsmål beror av geografisk lokalisering och val av teknik.

Expansionen av biobränslen är den faktor som kan leda till störst potentiella konflikter med andra miljömål enligt Naturvårdsverket. Hantering av avverkningsrester och odling av grödor för biobränsleanvändning kan bidra såväl positivt som negativt till uppfyllelse av miljö kvalitetsmål som *Levande skogar*, *Ingen övergödning* och *Ett rikt djur- och växtliv*. Effekterna beror bland annat på var odlingarna lokaliseras³⁷. Bland andra potentiella målkonflikter diskuterar Naturvårdsverket lokalisering av energianläggningar.

³⁶ Konjunkturinstitutet (2013).

³⁷ Naturvårdsverket (2012b).

10 Författningskommentar

10.1 Förslag till klimatlag

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).

Bestämmelsen klargör lagens innehåll och tydliggör att lagen riktar sig till regeringen. Ansvaret för att lagen efterföljs är kollektivt för statsråden. Ytterst är ansvaret statsministerns (jfr 6 kap. 1 § samt 7 kap. 3 och 4 §§ regeringsformen). Det är regeringens uppgift att organisera och fördela arbetsuppgifter inom och mellan Regeringskansliet respektive berörda statliga förvaltningsmyndigheter och att involvera berörda intressenter i arbetet på det sätt som behövs för att regeringen ska kunna följa lagen (jfr 7 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen).

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.

Bestämmelsen utgår från Sveriges åtaganden enligt Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring och det allmännas skyldighet enligt 1 kap. 2 § regeringsformen att främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det kommer att krävas en genomgripande samhällsomställning för att uppnå klimatmålen. Samhällsomställningen kommer att kräva insatser inom samtliga politikområden (jfr artikel 4.1 f i FN:s ramkonvention). Denna omständighet, i kombination med statsrådets grundlagsfästa kollektiva ansvar för regeringsarbetet, innebär att det är ett gemensamt och övergripande ansvar för statsråden att bedriva ett samlat politiskt arbete för att förhindra farliga störningar i klimatsystemet. Denna skyldighet kommer till uttryck i bestämmelsens första stycke, första meningen.

Av andra meningen i första stycket följer att regeringens klimatpolitiska arbete ska bidra till att skydda både naturen och mänskligheten från sådana skadliga effekter som kan uppstå till följd av klimatförändring.

Med klimatsystem avses detsamma som i ramkonventionen, det vill säga atmosfären, hydrosfären, biosfären och geosfären sammantagna, samt dessas inbördes samspel. Med ”skadliga effekter av klimatförändring” menas förändringar i den fysiska miljön eller i ett områdes växt- eller djurliv till följd av klimatförändring som har betydande skadlig inverkan på sammansättningen, motståndskraften eller produktiviteten hos naturliga eller anlagda ekosystem eller på funktionen av socio-ekonomiska system eller på mänsklig hälsa och välfärd. Med klimatförändring avses en förändring av klimatet, som är direkt eller indirekt hänförlig till mänsklig verksamhet, som ändrar sammansättningen av den globala atmosfären, och som går utöver naturliga klimatvariationer som observerats under jämförbara tidsperioder. Med ekosystem (ekologiskt system) menas samspelet mellan allt levande och dess livsmiljö inom ett område.

Bestämmelsens andra stycke innebär att arbetet ska inriktas dels mot att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser, dels mot att bevara naturliga funktioner hos ekosystemen (jfr artikel 4.2 a i FN:s ramkonvention).

Sista stycket i bestämmelsen erinrar om vikten av att det klimatpolitiska arbetet vilar på vetenskaplig grund och att det

baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden. Förenta nationernas klimatpanel, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) sammanställer vetenskapligt underlag på internationell nivå. Regeringen ansvarar för att inhämta, sammanställa och analysera det underlag som behövs för att driva det klimatpolitiska arbetet i enlighet med denna lag.

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.

Bestämmelsens första stycke innebär att regeringens klimatpolitiska arbete ska inriktas på åtgärder som leder till att Sverige inte har några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast 2045 i enlighet med det utsläppsmål som riksdagen har beslutat om.

För att nå riksdagens långsiktiga mål kan regeringens arbete behöva kompletteras med ytterligare utsläppsminskningsmål. Bestämmelsens andra stycke innebär att regeringen i så fall ska ta fram och sätta sådana mål.

Bestämmelsens tredje stycke klargör att mål och riktlinjer för klimatarbetet och budgetarbetet ska utarbetas på ett sådant sätt att de samverkar och förstärker varandra. Avsikten med bestämmelsen är att samordna regeringens arbete inom dessa områden för att undvika konflikt mellan skilda intressen och för att säkerställa att budgetpolitiska mål sätts så att de förstärker möjligheten att uppnå klimatmålen och vice versa. Budgetpolitiska mål och riktlinjer behandlas i 2 kap. budgetlagen (2011:203). Där anges att regeringen ska lämna förslag till riksdagen till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål) och till tak för statens utgifter (utgiftstak).

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.

Bestämmelsen innebär att det är obligatoriskt för regeringen att årligen redovisa hur resultaten av den förda politiken har inverkat på möjligheten att nå beslutade klimatmål. Bestämmelsen syftar till att skapa kontinuitet i det löpande klimatarbetet. Genom att uppgifterna redovisas på detta sätt synliggörs behovet och betydelsen av att åtgärder vidtas inom samtliga politikområden samtidigt som riksdagen och allmänheten ges regelbunden information om hur klimatarbetet fortskrider.

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.

Bestämmelsen innebär att det är obligatoriskt för regeringen att inledningsvis i varje mandatperiod ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som beskriver vilka åtgärder som behöver vidtas under mandatperioden och på längre sikt för att nå riksdagens långsiktiga klimatmål, jämte vilka åtgärder som regeringen planerar att genomföra under samma tid. Bestämmelsen syftar till att skapa förutsättningar för ett kontinuerligt och framtidsyttande klimatarbete över mandatperioderna.

Bestämmelsen anger en miniminivå av uppgifter som bör finnas med i varje handlingsplan. Varje plan bör därutöver innehålla de ytterligare uppgifter som behövs för att regeringen, riksdagen och allmänheten ska kunna bedöma behovet av åtgärder för att nå det långsiktiga målet.

Punkt 1–3 avser faktauppgifter. Punkt 4 innebär att regeringen bör bedöma effekten av beslutade styrmedel och andra åtgärder och redovisa vilken betydelse dessa har för möjligheten att nå beslutade klimatmål. Punkt 5 och 6 innebär att regeringen bör redovisa vilka åtgärder som planeras och vilken betydelse dessa har för möjligheten att nå beslutade klimatmål. Samtliga åtgärder som kan ha betydelse för möjligheten att nå de nationella och globala målen bör redovisas, således även åtgärder som vidtas eller planeras inom ramen för Sveriges internationella engagemang, såsom bistånd, tekniköverföring och internationella investeringar. Punkt 7 innebär att regeringen även bör redovisa hur andra beslutade eller planerade åtgärder än sådana som har till direkt syfte att leda till utsläppsminskningar eller främja skyddande funktioner i miljön, kan komma att påverka möjligheten att nå klimatmålen. Punkt 8 innebär att regeringen bör beskriva vilka ytterligare åtgärder, utöver beslutade och planerade åtgärder, som kan komma att krävas på längre sikt.

Referenser

Offentligt tryck

Betänkande 2008/09: MJU 28. *Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.*
Riksdagsskrivelse 2008/09:300.

Direktiv 2014:166. *Kommittédirektiv. Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – förslag till klimatpolitiskt ramverk.*

Direktiv 2015:101. *Kommittédirektiv. Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04).*

KOM (2015) 337 slutlig *Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om förändring av direktiv 2003/87/EC för att stärka kostnadseffektiva utsläppsminskningar och investeringar i tekniker med låga utsläpp.*

Proposition 2001/02:55. *Sveriges klimatstrategi.*

Proposition 2005/06:172. *Nationell klimatpolitik i global samverkan.*

Proposition 2008/2009:162. *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat.*

Proposition 2015/16:1. *Budgetproposition för 2016.*

SOU 2008:24. *Svensk klimatpolitik.*

SOU 2013:84 *Fossilfrihet på väg.*

Litteratur

Clarke L., K. Jiang, K. Akimoto, M. Babiker, G. Blanford, K. Fisher-Vanden, J.-C. Hourcade, V. Krey, E. Kriegler, A. Löschel, D. McCollum, S. Paltsev, S. Rose, P. R. Shukla, M. Tavoni, B. C. C. van der Zwaan, and D.P. van Vuuren, 2014:

- Assessing Transformation Pathways. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2015. *Underlag till kontrollstation 2015. Analys av möjligheterna att nå de av riksdagen beslutade klimat- och energipolitiska målen till år 2020*. Naturvårdsverkets och Energimyndighetens redovisning av uppdrag från regeringen. Rapport ER 2014:17.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2004. *Kontrollstation 2004 Naturvårdsverket och Energimyndighetens underlag till utvärderingen av Sveriges klimatstrategi*. Rapport ER 20:2004.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2008. *Den svenska klimatstrategins utveckling. Analys av möjligheterna att nå de av riksdagen beslutade klimat- och energipolitiska målen till år 2020*. Rapport ET2007:29.
- Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).
- Gouldson A, Colenbrander S, Sudmant A, Godfrey N, Millward-Hopkins J, Fang W, Zhao X, 2015. Accelerating Low-carbon Development in the Worlds Cities. Working Paper. *The New Climate Economy*. The Global Commission on The Economy and Climate. University of Leeds.
- Höhne N, den Elzen M, Escalante D, 2014. *Regional GHG reduction targets based on effort sharing: a comparison of studies*. Climate Policy vol. 14, s. 122–147.
- IEA (International Energy Agency), Nordic Energy Research, 2013. *Nordic Energy Technology Perspectives – Pathways to a Carbon Neutral Energy Future*. OECD/IEA, Nordic Energy Research.

- IPCC, 2014a. Climate Change 2014: Synthesis Report. *Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.
- IPCC, 2014b. Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. *Cambridge University Press*, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- IPCC, 2014c. Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. *Cambridge University Press*, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, s. 1–32.
- Konjunkturinstitutet, 2013. *Från vision till verklighet – En samhällsekonomisk analys av Färdplan 2050*, Miljö ekonomi, Specialstudie nr 34, september 2013, Konjunkturinstitutet.
- Meinshausen M, Jeffery L, Guetschow J, Robiou du Pont Y, Rogelj J, Schaeffer M, 2015. *National post-2020 greenhouse gas targets and diversity-aware leadership*. *Nature Climate Change* vol. 5, s. 1098–1106.
- Nachmany M, Fankhauser S, Davidová J, Kingsmill N, Landesman T, Roppongi H, Schleifer P, Setzer J, Sharman A, Stolle Singleton C, Sundaresan J, Townshend T, 2015. *The 2015 Global Climate Legislation Study. A Review of Climate Change legislation in 99 countries. Summary for policy-makers*. Grantham Institute on Climate Change and the Environment, GLOBE, Interparliamentary Union.

- Naturvårdsverket, 2012a. *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050*. Rapport 6537.
- Naturvårdsverket, 2012b. *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050*. Bilagor till rapport 6537. Rapport 6525.
- Nilsson PA, 2014. *CCS in the Baltic Sea region – Bastor 2*. Final Summary Report. ELFORSK. Rapport 14:50.
- Nykvist, B, Nilsson M, 2015. *Rapidly falling costs of battery packages for electric vehicles*. Nature Climate Change vol. 5, 329–332.
- OECD, 2014. *Granskning av Sveriges miljöpolitik, Sverige 2014*, OECD 2014.
- Riksrevisionen, 2013. *Klimat för pengarna?– Granskningar inom klimatområdet 2009–2013* RIR 2013:19.
- Rootzén J, Johnsson F. *Paying the full price of steel – Perspectives on the cost of reducing carbon dioxide emissions from the steel industry*. Department of Energy and Environment, Energy Technology, Chalmers University of Technology. Manuskript inlämnat för publikation.
- Rootzén J, Johnsson F. *Managing the costs of CO₂ abatement in the cement industry*. Department of Energy and Environment, Energy Technology, Chalmers University of Technology. Manuskript inlämnat för publikation.
- Rogelj J, Luderer G, Pietzcker R.C, Kriegler E, Schaeffer M, Krey V, Riahi K, 2015. *Energy system transformations for limiting end-of-century warming to below 1.5 °C*. Nature Climate Change vol. 5, s. 519–527.
- Stern N, 2015. Economic development, climate and values: making policy. Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences, vol. 282(1812), s. 20150820.
- The Global Commission on the Economy and Climate, 2014. *Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report*, The Global Report. The New Climate Economy.
- UNFCCC, 2015. FCCC/CP/2015/7. *Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions*.

- van Vuuren DP, van Sluisveld M, Hof A F, 2015. *Implications of Long-Term Scenarios for Medium-Term Targets (2050)*. Netherlands Environmental Assessment Agency, The Netherlands.
- Åhman M, Nilsson L J, Andersson NG F, 2013. *Industrins utveckling mot netto-nollutsläpp 2050: Policyslutsatser och ett första steg*. Miljö- och energisystem, Lunds Universitet. Rapport nr 88.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Nina Ekelund

Bra att alla är eniga

En styrka med delbetänkandet är att sju partier i riksdagen har enats över blockgränserna om ett klimatmål, klimatlag och ett klimatpolitiskt råd. Detta gör att förslaget kan klubbas i riksdagen och överleva under lång tid framöver. För näringslivet är det viktigt med långsiktighet och tydlighet. Därför sänder delbetänkandet en viktig signal till näringslivet om att klimatfrågan är prioriterad.

Högre ambition

Vi hade velat se ett mer ambitiöst mål. Större utsläppsminskningar tidigare, än -85 procent till 2045, behövs. Hagainitiativet har tidigare föreslagit ett nationellt mål om utsläpp nära noll vid år 2030. Med ett sådant mer ambitiöst mål hade det varit lättare att stimulera aktörer till utsläppsminskningar i närtid, vilket är oerhört viktigt. Det nu föreslagna målet är inte förenligt med vad Sverige behöver åta sig för att uppfylla Parisavtalet och med god marginal klara av att undvika farlig klimatförändring. Det är nu viktigt att nästa betänkande föreslår skarpa delmål för 2030 för olika sektorer, så att den totala svenska utsläppsbudgeten begränsas ytterligare samtidigt som målen driver innovation av klimatsmart och fossilfri teknik som bidrar till att stärka svenska företags konkurrenskraft.

Bakvänt uppdrag

Hagainitiativet har tidigare föreslagit förlängt uppdrag och att klimatmål och styrmedel bör samordnas och lämnas i ett gemensamt betänkande. I betänkandet läggs tilltro till att klara målet utifrån ett antal olika förhoppningar till exempel om utsläppshandel och fossiloberoende fordonsflotta. Det behövs politiskt tryck i EU från svensk horisont för att skärpa utsläppshandeln. Vad gäller fossiloberoende fordonsflotta så finns ännu inga politiska beslut, bara en utredning. Hanteringen av koldioxidskatten i EU är ett liknande exempel på en avgörande fråga för om Sverige ska lyckas med förändra så att fossilt blir dyrare än förnybart.

Skogens roll måste lyftas fram

”Sveriges goda förutsättningar att minska de nationella utsläppen av växthusgaser” är en skrivning som återkommer. Men samtidigt nämns inte skogens roll förutom skrivningar om skogen som biogen kolsänka. Man har missat att lyfta fram möjligheterna med skogen i klimatpolitiken såsom brukandet av skog det vill säga genom ökad kolinbindning eller substitution av fossilbaserade produkter mot förnybara. Viktigt att fokus läggs på detta i kommande betänkande.

Företag behöver ambitiösa styrmedel

Idag attraherar företag som arbetar med höjda klimatambitioner nya kundgrupper. Enligt undersökningar ser företag själva att arbetet med klimat och miljö både stärker varumärket och ger nya affärer. Däremot har många företag redan plockat de lågt hängande frukterna med bland annat energieffektivisering och byte av bränsle. För att lönsamheten ska öka och konkurrenskraften stärkas så behövs styrmedel som gynnar omställningen, exempelvis koldioxidskatt som gör fossilt dyrare och förnybart mer lönsamt. En höjning av den skatten behöver växlas mot till exempel sänkt arbetsgivaravgift. Detta behöver tydliggöras i kommande betänkande om styrmedel.

Utmaningen nu är gå från ord till handling

Ambitiösa delmål, sektorsmål och styrmedel viktiga för beredningen att ta fram under arbetet med delbetänkande två. Den fortsatta processen kommer vara avgörande för om näringslivets konkurrenskraft kan stärkas och samtidigt gå hand i hand med minskade utsläpp.

Nina Ekelund, programdirektör Hagainitiativet
Stockholm den 15 februari 2016

Särskilt yttrande av Johanna Sandahl

Miljömålsberedningen skriver initierat om Parisavtalets betydelse, klimatförändringarnas allvar och brådskan att minska utsläppen för att bromsa den globala uppvärmningen. Sverige har enligt betänkandet en viktig roll som föregångsland. Det klimatpolitiska arbetet ska vila på vetenskaplig grund och vi ska ta ansvar för våra historiska utsläpp. Jag välkomnar förslagen som framförs i betänkandet, och vill betona att de markerar ett viktigt steg i svensk klimatpolitik. Den blocköverskridande ansatsen ger klimatfrågan den tyngd den förtjänar och den parlamentariska överenskommelse som betänkandet vilar på ger anledning att se fram mot framsynta riksdagsbeslut och en ny samförståndsanda.

Med en klimatlag får vi en långsiktig stabilitet och förutsägbarhet i klimatarbetet. Det har, som bland andra Riksrevisionen och OECD har påpekat i sina granskningar, varit en brist i svensk klimatpolitik. Av den anledningen vore det önskvärt att riksdagen fick en tydligare roll – det bör vara riksdagens uppgift att besluta om etappmål.

Det föreslagna målet, att minska de inhemska utsläppen med minst 85 procent till senast 2045 och uppnå nettonollutsläpp, till exempel genom att räkna in kolsänkor och köp av internationella krediter, behöver emellertid betraktas som ett golv för att det inte ska bli ett avsteg från de löften som gavs i Paris. Beredningen refererar i sitt betänkande till globala utsläppsscenarier där utsläppen i världen konvergerar mot en hållbar¹ och rättvis utsläppsnivå vid mitten av seklet. Det föreslagna målet om 85 procent minskning av Sveriges utsläpp till 2045 uppges ligga inom ramen för en global utsläppsbudget för att klara Parismålets 1,5 grader. Resonemanget bygger på att utsläppen minskar och konvergerar fram till en globalt hållbar per capita-nivå, vilket skulle innebära att dagens stora ojämlikhet i globalt utsläppsutrymme cementeras, där de som idag har höga utsläpp tillåts fortsätta släppa ut mer och de som idag har låga utsläpp inte tillåts ta ett större utrymme i anspråk. Parisavtalet innebär att de globala utsläppen ska vara nära noll år 2050 och för att Sverige ska bli ett föregångsland, ta sitt historiska

¹ Olika utsläppsbudgetar diskuteras, i grova drag pekar forskningen på 1000 Gt CO₂e utsläpputrymme för att med 66 % sannolikhet begränsa temperaturökningen till under 2 grader, och hälften för att sannolikt begränsa temperaturökningen till under 1,5 grader.

ansvar och leva upp till Parisavtalet räcker det därför inte med en linjär utsläppsminskningsskurva. En sådan skulle innebära att Sverige i mitten av seklet tar en större del av det globala utsläppsutrymme som finns tillgängligt än genomsnittet. Detta dessutom exklusive internationella transporter och konsumtionsutsläpp, vilka idag står för mer än en fördubbling av svenska utsläpp.

Kurvans lutning kan lösas med etappmål och sektorsmål i delbetänkande 2. Med en snabbare minskning skulle de totala utsläppen bli betydligt mindre. Därför bör etappmålen sättas för att begränsa de kumulativa utsläppen i linje med Parisavtalet och Sveriges ambition om att ta ansvar för historiska utsläpp och gå före. Transportsektorn måste exempelvis få ett skarpt mål om nollutsläpp 2030. Därtill krävs mål för konsumtionsutsläppen.

Beredningen utgår från känd teknik i sina antaganden om vad som är möjligt fram till 2045. Det är en onödigt försiktig utgångspunkt. Det är omöjligt att förutspå 30 år av utveckling. Det vore rimligare att utgå från vad vetenskapen kräver och att teknik, beteenden och värderingar kan, kommer och måste förändras, och att den förändringen kan gynnas av tydliga och skarpa mål som tar sin utgångspunkt i Parisavtalet. Om det nu föreslagna målet läggs fast, behövs utöver skarpa etapp- och sektorsmål också mekanismer inspirerade av Parisavtalet för att successivt kunna skärpa målbilden. Ett kvarts sekel av klimatförhandlingar har ju lärt oss att det är betydligt lättare att nå målen än vad politiker tror. Teorin är svårare än praktiken.

För att världen ska ha någon chans att undvika en temperaturökning över 1,5 grad behöver ett föregångsland ha utsläpp nära noll till år 2030. Sveriges regering har sagt att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Det är en bra ambition. En bred parlamentarisk enighet om allvaret i klimatfrågan och hur det klimatpolitiska arbetet ska gå till är en förutsättning för framgång.

Särskilt yttrande av Maria Gardfjell

Jag välkomnar betänkandet och särskilt det faktum att det nu finns en bred politisk uppslutning bakom att anta en klimatlag, att inrätta ett klimatpolitiskt råd och att skärpa klimatmålet. Men jag vill betona vikten av att beredningen nu går vidare och tydligare lyfter fram kommunernas roll. Detta i linje med ett av beredningens uppdrag (enligt tilläggsdirektivet 18 december 2014): *”En stor del av det nationella klimatarbetet kommer att behöva genomföras lokalt och regionalt. Beredningen ska därför föreslå hur den offentliga sektorns roll i klimatarbetet kan samordnas och stärkas – såväl på nationell som på regional och kommunal nivå.”*

Jag skulle vilja se att klimatlagen innehåller bindande krav på den lokala nivån att arbeta för minskade utsläpp (jmf. att kommunerna i dag måste arbeta för god ekonomisk hushållning). Samtidigt är det kommunala självstyret av grundläggande betydelse, varför kommunerna utifrån sina egna förutsättningar ska få styra över utformningen av detta arbete.

Ett annat viktigt område där beredningens arbete kan få stor betydelse är att ta fram gemensamma standarder för mätning av utsläpp. Förenklade jämförelser mellan kommunerna skulle kunna sporra den lokala nivån och bidra till ytterligare utsläppsminskningar.

Maria Gardfjell
Sakkunnig i Miljömålsberedningen

Särskilt yttrande av Johan Hall, Sven-Erik Hammar och Maria Sunér Fleming

Härmed vill, Johan Hall, LO, Sven-Erik Hammar, LRF och Maria Sunér Fleming, Svenskt Näringsliv sakkunniga i Miljömålsberedningen avge ett gemensamt särskilt yttrande till Miljömålsberedningens betänkande SOU 2016:21

Inledning

Vi delar utgångspunkten att klimatfrågan är en av vår tids största samhällsutmaningar. Världen behöver gå mot att vara ett samhälle med låga utsläpp av växthusgaser, vilket medför både möjligheter, men även utmaningar för Sverige. Sverige ligger redan steget före med låga utsläpp per person, och har redan en hög andel förnybar och klimatneutral energi. Vi delar beredningens analys att de stora utmaningarna för att minska de nationella utsläppen ligger inom transportsektorn, basindustrin och jordbruket.

Precis som beredningen påpekar är det viktigt att klimatpolitiken går hand i hand med stärkt konkurrenskraft och tillskapande av nya, hållbara arbetstillfällen. Det är därför viktigt att Sverige tar hänsyn till lagstiftning och styrning på EU-nivå, samt underlättar för företag och industri att utvecklas på den globala marknaden.

Sverige kan på många sätt bidra i det globala klimatarbetet och strävan mot att förverkliga Parisavtalets ambitiösa målsättningar. Genom vårt nationella klimatarbete kan vi fortsätta att vara en internationell förebild, förutsatt att vi kan förena låga växthusgasutsläpp med god sysselsättning och tillväxt. Som ett exportland med högt tekniskt kunnande och människor och företag med genuint intresse för hållbarhetsfrågor kan Sverige bidra till världens omställning mot ett samhälle med låga växthusgaser. Sverige kan också dra nytta av ett rikt förråd av naturresurser och tillgång på förnybar råvara och energi. Detta bör vi ta vara på när vi går mot att vara ett samhälle med låga utsläpp av växthusgaser.

Miljömålsberedningen har bland annat haft som uppgift att konkretisera betydelsen av att Sverige ska ha netto noll utsläpp 2050. Enligt förslaget innebär det en minskning av utsläppen med 85 procent till 2045, för att därefter minska ytterligare i syfte att nå negativa utsläpp 2050. Direktiven till beredningen säger att

minskningen ska ske i den takt som behövs för en globalt hållbar utveckling vilket tolkas som Parisavtalets mål om att hålla den globala temperaturökningen väl under 2 grader och sträva mot att begränsa den till 1,5 grader. Exakt vad som krävs för detta har dock inte fastställts. FNs klimatpolitiska panel IPCC avser att 2018 återkomma med riktlinjer för vilka utsläppsminskningar som är nödvändiga för att nå Parisavtalets mål. Det är därmed för tidigt att bedöma huruvida beredningens mål ligger i linje med de åtaganden som krävs för att nå Parisavtalets mål.

Viktigt med ett helhetsperspektiv

I betänkandet poängteras att den nationella klimatpolitiken behöver vara ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar. Vi delar den uppfattningen liksom ambitionen att omställningen till en hållbar klimatpolitik också ska gå hand i hand med ambitioner om stärkt konkurrenskraft och tillskapandet av nya och hållbara jobb i Sverige. En brist i de samhällsekonomiska bedömningarna av beredningens klimatmål är dock att de inte tar hänsyn till övriga samhällsmål. Det är därför inte möjligt att bedöma om det föreslagna ramverket verkligen kommer att leda till en hållbar samhällsutveckling.

I arbetet med nästa betänkande är det därför angeläget att hänsyn tas till förutsättningarna för att skapa konkurrenskraft, sysselsättning och stärkt välfärd. Såväl IPCC som The New Climate Economy Report understryker värdet av en multi-måls analys, d.v.s. strategier som är gynnsamma för klimatet och flera andra samhällsmål samtidigt. Även om beredningens bedömning är att effekterna på den svenska ekonomin som helhet inte skulle avvika från andra OECD-länder, kan kostnaderna för vissa sektorer och regioner bli väldigt höga. Det är därför angeläget med en närmare analys av kostnadsfördelningen.

Arbetsgången

Arbetsgången i Miljömålsberedningen har bedrivits i en ologisk ordning. Att i detta första betänkande slå fast ett långsiktigt mål, för att därefter i det andra betänkandet som ska läggas fram till 1 juni presentera handlingsplaner och styrmedel för att nå målet är ett

bakvänt sätt att arbeta, som försvårar konsekvensanalysen avsevärt. Det ökar risken för att målet som slås fast är orealistiskt och kostsamt.

Det långsiktiga målet

För att nå en nivå om 85 procent krävs att all fossil energianvändning är utfasad ur alla sektorer. Transporter, arbetsmaskiner, el- och värmeproduktion och industri har alla fossilfria energilösningar. Det förutsätter också tekniska genombrott och nya lösningar vad gäller industrins svåråtgärdade process- och råvarurelaterade utsläpp inom stål-, cement- och kemisektorerna. För att nå målet antas även att det också har skett stora förändringar i jordbruket. Vi kan konstatera att målet tecknar in en teknisk utveckling som ännu inte skett och som kommer att kräva avsevärda investeringar, vars finansiering inte preciseras i betänkandet.

Beredningen föreslår att mål-året för att Sverige ska ha netto noll utsläpp tidigareläggs till 2045. Detta är ett avsteg från beredningens direktiv, som pekar på att ett långsiktigt mål för 2050 ska tas fram. Vår syn är att den föreslagna preciseringen om 85 procents utsläppsminskning inom Sveriges gränser till 2045 är mycket utmanande. För att styra mot ett samhälle med låga utsläpp av växthusgaser krävs betydligt mer än en ambitiös målsättning som snarast får karaktären av ett önsketänkande. Det krävs en långsiktig strategi och resurser som spänner över många olika sektorer i samhället. Detta för att vi ska klara av att balansera sociala, ekonomiska och miljömässiga aspekter på vägen till målet. Det finns också en risk att ett mål som bedöms som orealistiskt av samhällets aktörer snarare bromsar än inspirerar till innovation och utveckling.

Under arbetets gång har vi pekat på att utsläppsmål på 70–75 procent är mer rimligt utifrån den kunskap och teknikutveckling vi känner till idag. Vi anser att det också behöver finnas utrymme för klimateffektiv verksamhet att växa i Sverige. Att uttrycka målet som ett spann, samt möjlighet till att höja ambitionsnivån i målet utifrån teknisk utveckling, faktiska utsläppsminskningar och internationella åtaganden hade varit rimligare i detta avseende. Likaså bör det finnas en möjlighet att ompröva målet i det fall att

resten av världen inte inför jämförbara åtaganden, och eller liknande styrning.

Svenska verksamheter är redan idag bland de mest klimateffektiva i världen tack vare hög effektivitet, bra miljöarbete och en nästintill fossilfri elförsörjning. Att begränsa deras tillväxtmöjligheter kan vara direkt kontraproduktivt och ge högre globala klimatutsläpp och hämma ekonomi och sysselsättning i Sverige. Sverige behöver en företags- och innovationsinriktad klimatpolitik där det är möjligt att både nå klimatmål och fortsatt ha en stark social och ekonomisk utveckling som ger fler jobb i hela Sverige.

Utifrån att klimatfrågan är global bör fokus ligga på största möjliga global klimatnytta, och att svensk politik inte ska öka, utan minska utsläppen utanför Sverige. En nödvändig komplettering i målformuleringen är därför att addera: *”Åtgärder i Sverige ska genomföras på ett sådant sätt att de inte medför att utsläppen ökar i andra länder”*.

Beredningen anser att en skärpning av EUs handelssystem för utsläppsätter, EU ETS, är en förutsättning för att nå det nationella klimatmålet. Utsläppshandelssystemet syftar till att nå EUs gemensamma klimatmål så kostnadseffektivt som möjligt, inte enskilda medlemsstaters nationella klimatmål. Systemet är utformat för att minska utsläppen där det kostar minst först, oavsett var inom EU detta är. Det kan därmed vara mer kostnadseffektivt att minska utsläppen i andra länder än i Sverige eftersom många lättillgängliga åtgärder redan är genomförda i industrin, och kraftproduktionen är nästintill utsläppsfri. Marginalkostnaderna för ytterligare åtgärder är därför troligen högre i Sverige än andra länder. Utan en djupare analys på EU-nivå saknas därför grund att förutsätta att en skärpning av EU ETS automatiskt skulle leda till minskade utsläpp i Sverige, eftersom det fortfarande kan vara mer kostnadseffektivt att minska utsläppen i andra länder.

Därtill är det viktigt att poängtera att trots det ambitiösa klimatavtalet som slöts i Paris, så saknas det i dagsläget i stor utsträckning en prissättning av koldioxid i andra delar av världen. Detta gör att det fortsatt finns ett behov av att skydda europeisk industri mot otillbörliga kostnader till följd av klimatpolitiken. För globalt konkurrensutsatta industrier, som konkurrerar på internationella marknader och där material prissätts på globala marknader, kan inte ett högre pris på en vara tas ut från kunden.

Högre produktionskostnader måste då tas ut i produktionsledet vilket riskerar skada konkurrenskraften och öka risken för koldioxidläckage. Så länge det inte finns en prissättning på koldioxid i andra delar av välden som likvärdigt berör alla så måste hänsyn tas till industrins konkurrenskraft på en global marknad.

Klimatnyttan med svensk export

Med tanke på att Sveriges andel av de globala utsläppen endast är 0,15 procent är det självklart att Sverige bör verka för att skapa största möjliga globala klimatnytta. Produkter och tjänster som såväl vid produktion som vid användning är mer klimateffektiva än konkurrenters i andra länder måste ha möjligheter att växa och exporteras. Sverige har många exempel på detta – produkter som skapar klimatnytta vid användning, men som också är producerade mer klimateffektivt.

Ett helhetsperspektiv behövs därför på klimatfrågan, där den globala nyttan med svensk export vägs in. Studier gjorda med den så kallade Nega-metoden av bland annat forskaren Astrid Kander har visat hur de svenska utsläppen blir när effekterna utomlands av såväl export som import tas med i beräkningen. Forskningen visar att eftersom att Sverige är en stor nettoexportör av klimatsmarta produkter, och när dessa tränger undan produkter producerade mindre klimateffektivt så minskar utsläppen som Sverige orsakar globalt. Enligt studien ger bland annat export av järn- och stål-, skogs- och kemiprodukter från Sverige positiva bidragen till det globala klimatet. Men alla produktgrupper i den svenska exporten, som livsmedel och lastbilar, bidrar.

Om den nationella klimatpolitiken omöjliggör eller begränsar produktion i Sverige har ingen vinst gjorts för klimatet, utan snarast tvärtom. Exempelvis är svenska masugnar redan idag bland de effektivaste i världen ur ett klimatperspektiv, ungefär 20 procent effektivare än kinesiska masugnar. Om svensk klimatpolitik blir så strikt att fortsatt stålproduktion i Sverige omöjliggörs har ingen vinst gjorts för det klimatet, utan snarast tvärt om.

Ett annat exempel är det svenska jordbruket, vars produktion redan är bland de mest resurseffektiva i världen. Svensk nötköttsproduktion har bland de lägsta utsläppen per kilo kött. Utsläppen

från svenskt nötkött är redan idag cirka 25 procent lägre än medelproduktionen i EU och enligt FN har nordeuropeisk djurhållning minst klimatpåverkan i världen. Det vore därför ur ett globalt klimat- och försörjningsperspektiv kontraproduktivt att sätta klimatmål som riskerar att begränsa jordbrukets förutsättningar att öka produktionen. Ett jordbruk som ökar produktionen av betande djur bidrar till öppna, varierande landskap och den biologiska mångfald som både Jordbruksverket och Naturvårdsverket beskriver som allvarligt hotad. Som exempel kan också nämnas att svenska skogsnäringen som, vid nuvarande produktion, långsiktigt skapar en klimatnytta genom upptag och substitutionseffekter motsvarande 60 miljoner ton koldioxid per år. Ett aktivt jord- och skogsbruk ökar med andra ord möjligheten till en hållbar utveckling samtidigt som det kan öka upptaget och lagringen av koldioxid från atmosfären, och skapa samhällsnytta genom ökad tillgång till förnybara råvaror.

För att spegla Sveriges verkliga klimatavtryck, samt åstadkomma negativa globala utsläpp vill vi se en addering till målformulering om att: *Sverige bidrar till att världen globalt når klimatmålen. Det sker genom export av förnybar energi och råvaror, klimatnyttiga produkter och tjänster från Sverige.*

Utan att beakta utsläppen från konsumtionen och import och klimatnyttan med export kan de globala utsläppen komma att öka. Det finns risk att vi lägger krokben för oss själva om vi utformar styrmedel som hindrar den svenska klimatsmarta produktionen att växa, men låter det vara fritt fram för importen. Det perspektivet saknas i förslaget. På samma sätt är det dumt att hämma export av klimatnyttiga varor och tjänster.

Uppföljning

Beredningen föreslår att regeringen ska följa utsläppsutvecklingen och årligen sammanställa en klimatårsredovisning. Regeringen ska också varje mandatperiod utarbeta en klimatpolitisk handlingsplan som visar hur den samlade politiken klarar att nå klimatmålen. Men hur uppföljningen ska garantera att hänsyn har tagits till om andra länder gjort åtaganden och ställer likvärdiga krav på näringslivet fattas i det klimatpolitiska ramverket.

En nationell klimatlag

Vi har under arbetets gång varit mycket tveksamma till behovet av en särskild klimatlag. Det förslag som beredningen lägger fram som främst avser att styra sittande och kommande regeringars arbete, förefaller oss som onödigt. Motiveringen att regeringens förståelse för hur arbetet utvecklas och vilka åtgärder som bör vidtas i nästa steg skulle öka förefaller märklig och indikerar en okunskap som knappast kan vara fallet. Resonemanget att lagen, som ju kan upphävas med enkel riksdagsmajoritet, skulle minska risken för att en regering skulle agera på ett sätt som motverkar eller i otillräcklig grad främjar möjligheten att nå klimatmålen känns på liknande sätt besynnerlig, med tanke på det fokus som ligger på klimatfrågan i det svenska samhället.

Under arbetets gång har också diskuterats att en lag med omfattande krav på regeringen att vidta särskilda åtgärder med rapporteringskrav till riksdagen sannolikt skulle medföra omfattande konstitutionella konsekvenser. Motivtexterna till lagen förutsätter en mycket stark grad av bindning för regeringen och lagtexten antyder också att budgetpolitiska mål ska kunna hanteras genom klimatlagen.

Sammanfattningsvis anser vi att förslaget till lag inte tillför något som reellt kan föra klimatarbetet framåt och inte heller är tillräckligt belyst ur ett grundlagsmässigt perspektiv.

Ett klimatpolitiskt råd

Liksom beredningen ser vi ett behov av en holistisk genomlysning av de åtgärder och styrmedel som vidtas och som kan ha betydelse för klimatfrågan. Vi delar också synen att en sådan holistisk genomlysning ska baseras på de tre dimensionerna i hållbar utveckling. Däremot anser vi att förslaget till klimatpolitiskt råd lider av allvarliga brister.

Rådets konstitutionella status är mycket oklar, inte minst då det har ett uppdrag att ”granska och bedöma kvaliteten på de underlag som regeringen bygger sina förslag på”. Ledamöterna som initialt ska utses genom ”parlamentarisk förankring”, men sedan utser sig själva, förefaller få en rätt att överpröva exempelvis vad expertmyndigheter kommit fram till. Det ter sig minst sagt udda och

lämpligheten kan starkt ifrågasättas. Regeringen kan alltid knyta till sig experter som kan ge råd i svåra frågor men de utgör då endast en röst bland andra.

Om syftet är att inrätta ett organ som granskar material och vars syfte i förlängningen ska bidra till ett mer sammanhållet genomförande av den förda politiken kan man fråga sig om det inte bör ske i myndighetsform så att det står under sedvanlig granskning. Redan idag har myndigheterna Riksrevisionen och Konjunkturinstitutet delvis sådana roller och man skulle kunna överväga att hos en eller båda dessa myndigheter skapa särskilda klimatenheter med lämpliga kompetenser för att granska arbetet som förs.

Om man vill jämföra med det finanspolitiska rådet kan notera att det är en myndighet vars ledamöter tillsätts av regeringen. Även om rådet ska oberoende granska regeringens finanspolitik tar rådet inte löpande ställning till den ekonomiska politiken. Däremot deltar rådets ledamöter i samhällsdebatten med sina egna synpunkter. Sammanfattningsvis menar vi att frågan om ett klimatpolitiskt råd bör studeras även ur dessa aspekter, innan man tar ställning till om det ska inrättas.

Konsekvensbedömning

Den konsekvensanalys som genomförts är bristfällig och det är allvarligt att beslutsunderlaget i stort sett saknar en analys över hur effekterna på svensk samhällsekonomi och andra miljökvalitetsmål kan komma att påverkas. Inledningsvis sägs redan i sammanfattningen att "De samhällsekonomiska bedömningar som redovisas i kapitlet bör läsas med försiktighet och resultaten snarast ses som indikationer och kvalificerade resonemang. Det är stora osäkerheter behäftade med att bedöma utvecklingen 30 år fram i tiden till 2045." Ett antal sidor senare konstateras det ändå att "Avsnitten ovan visar att en omställning i Sverige till utsläpp nära noll på trettio års sikt skulle kunna genomföras till relativt låga kostnader för ekonomin i stort." Med andra ord tas först den höga osäkerheten som intäkt för att inte göra egna samhällsekonomiska beräkningar, men sedan konstaterar man ändå att kostnaderna är låga utifrån ett antal antaganden.

En av dessa centrala utgångspunkter för konsekvensanalysen är att Sverige och Europa inte är ensamma om att ställa om till låga utsläpp, utan att liknande styrning återfinns på samtliga ekonomiskt betydelsefulla marknader. Det är allvarligt att beslutsunderlaget i stort sett saknar en analys över hur effekterna på svensk samhällsekonomi kan komma att påverkas om inte ovanstående skulle förverkligas. Särskilt det faktum att Sverige har ambitionen att "gå före". Att i vissa sektorer gå snabbare fram än resten av världen vad gäller teknikomställning, införande av utsläppskrav och investeringar kan få stora konsekvenser i dessa sektorer och därmed för samhällsekonomin i stort. Exempelvis är transportsektorn internationell i den bemärkelsen att fordon inte tas fram specifikt för en svensk marknad. Processindustrin säljer sina produkter på en internationell marknad och har liten eller ingen möjlighet att påverka marknadspriset.

Likaså bör de klimatomfattiga konsekvenserna av ett scenario där Sverige går fortare fram än övriga världen lyftas fram. Ett av Sveriges övergripande miljömål, Generationsmålet, syftar just till att inte exportera miljöpåverkan. Om svensk klimateffektiv produktion skulle tappa konkurrenskraft och produktionen flyttar utomlands, varpå Sverige får importera mer, skulle växthusgasutsläppen öka globalt. Detta skulle vara kontraproduktivt både vad gäller kostnadseffektiviteten i klimatpolitiken och klimatnyttan ur ett globalt perspektiv.

Sammanfattningsvis efterfrågar vi en grundligt utförd samhällsekonomisk analys som tar hänsyn till ovan samt övriga effekter på Sveriges andra miljömål, inklusive det övergripande generationsmålet. Den nu föreliggande konsekvensanalysen utgör inte ett tillräckligt underlag för beslut om ett långsiktigt nationellt klimatomål.

Sverige – ett föregångsland på riktigt

Sverige har möjligheter som få andra länder har. Genom att hållbart bruka våra rika naturtillgångar, som skog, jord, malm och vatten, samt höga tekniska kunskaper och innovationsförmåga, har Sverige exceptionellt goda möjligheter att öka produktionen av klimat-effektiv energi och produkter för att bidra till ett samhälle med låga

utsläpp. En omställning i syfte att klara klimatutmaningen innebär stora förändringar av samhället och ekonomin som helhet, men det är samtidigt så att olika sektorer står inför olika omfattande utmaningar. För vissa är utmaningarna större än för andra både vad gäller kostnaderna för omställningen som behovet av nya tekniska lösningar. I vissa fall finns såväl teknik som alternativ energi som skulle minska växthusgasutsläppen radikalt, men det saknas affärsmodeller som skulle göra den konkurrenskraftig. Så är fallet för exempelvis CCS-tekniken, som ännu är under utveckling. I andra fall finns inte ens de tekniska lösningarna.

För att Sverige ska kunna "gå före" och vara ett positivt exempel för andra länder, måste politiken också vara ekonomiskt och socialt hållbar. Det kräver strategier som tar hänsyn till de varianter av ekonomiska utmaningar som olika sektorer står inför. Det innebär att sådana strategier inte enbart kan se till hur kostnaderna för utsläppen ska fördelas i Sverige, utan också hur en omställning till en alternativ klimativänlig produktion kan finansieras för bevarad konkurrenskraft och en hög sysselsättning i hållbara jobb. Det är bara genom stärkt konkurrenskraft och ekonomi i samklang med låga koldioxidutsläpp som Sverige kan bli ett verkligt föredöme som andra länder kan inspireras av. Det arbete som nu ska inledas i betänkande två blir därför helt avgörande. De styrmedel som föreslås måste präglas av kostnadseffektivitet, vara anpassade för att fungera i en liten, öppen och exportinriktad ekonomi och utformas i nära dialog med berörda aktörer.

Särskilt yttrande av Mikael Karlsson och Johan Rockström

Miljömålsberedningen föreslår ett svenskt långsiktigt klimatmål och en ny rättslig och institutionell ordning, med en klimatlag och ett råd. Vi konstaterar att det föreslagna målet innebär steg framåt, men att det är oklart till sin innebörd och att slutsatsen kan dras att det inte räcker för att med god sannolikhet kunna nå riksdagens miljömål och uppsatta internationella klimatmål. Vi välkomnar verkligen förslaget om en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd, och vi ser den breda politiska enigheten i frågan – som vuxit fram trots en orimligt stark tidspress för hela detta uppdrag – som klart viktig för ett långsiktigt effektivt och verksamt klimatarbete i Sverige.

Miljömålsberedningen tar avstamp i det nya internationella klimatmålet i Parisavtalet, om att sträva mot en begränsning av temperaturökningen till 1,5 grader. Det är logiskt och den målsättningen ligger i linje med vad vetenskapen visar åtminstone behövs för att kunna nå klimatkonventionens mål om att undvika en farlig klimatförändring. Mot den bakgrunden förstår vi inte varför beredningen avstår från att föreslå en ny formulering och precisering av riksdagens miljö kvalitetsmål *Begränsad klimatpåverkan*, som utgår ifrån det numera internationellt sett övergivna 2-gradersmålet.

Beredningens föreslår nettonollutsläpp till senast 2045, inklusive en minskning av utsläppen till samma år med minst 85 procent, jämfört med 1990. Förutom att detta är fem år tidigare än riksdagens nu gällande vision om nettonollutsläpp till 2050, går beredningen också, utifrån justerade bedömningar, något längre än scenarierna i det underlag till klimatfärdplan som Naturvårdsverket presenterade 2012. Vi anser det positivt att beredningen stretchar den tidigare analysen, men vi ser samtidigt oklarheter i hur beredningens analys förhåller sig till färdplansunderlaget, och i motiven till beredningens slutsatser. Exempelvis stämmer vissa siffror i scenarierna inte överens mellan färdplanen och betänkandet, och de resonemang som förs om till exempel kortsiktigt förändrade mönster i transportsektorn är uppenbart osäkra i ett längre tidsperspektiv, och därför tveksamma som grund för resonemang om mål på sikt. I viss mån kan detta förklaras med den tidspress som beredningen arbetat under, och med att sakkunniga

och experter nära nog helt utesluts från arbetet de senaste två månaderna, vilket är ovanligt och måste anses vara ytterst anmärkningsvärt.

En långt mer central problematik är dock att scenarier som sådana i orimligt hög grad inverkat på det klimatmål som nu föreslås. Scenarier utgör viktiga underlag för att identifiera behov av åtgärder och styrmedel, men är problematiska som underlag för att operationalisera mål om miljötillstånd. Såväl FN:s som riksdagens mål om att undvika farlig klimatförändring (det normativa) bör beskrivas utifrån en vetenskaplig utgångspunkt (vad det normativa innebär i termer av minskade utsläpp). I samma anda anger också grunddirektivet till Miljömålsberedningen att det senaste vetenskapliga underlaget ska ligga till grund för arbetet. Vi kan inte se att så är fallet. Beredningen har inte grundat sitt förslag i vad forskare presenterat för beredningen gällande behovet av utsläppsminskningar för att nå målen.

Vi menar att om siktet är inställt på 1,5 grader och om Sverige – som beredningen skriver – ska vara en ”föregångare”, ”ett ledande land i det globala arbetet med att föreverkliga Parisavtalets ambitiösa målsättningar”, och dessutom ta ansvar för ”historiska utsläpp”, så behövs nettonollutsläpp långt före 2045, såvida sannolikheten att nå målet inte ska bli dramatiskt låg. På samma sätt behöver utsläppsminskningen inom denna ram vara större och ske tidigare. Vi anser att ett mål som svarar mot nämnda ambitioner, och som bygger på det senaste vetenskapliga underlaget, innebär att som utgångspunkt nå utsläpp i Sverige nära noll omkring 2030, vilket vi redovisat för beredningen. Strategier, styrmedel och åtgärder bör mejlas fram med denna ambitionsnivå som utgångspunkt.

Istället för att utifrån scenarier basera mål på vad som idag anses går att göra eller inte under en trettioårig resa, bör alltså målet sättas utifrån Parisavtalet. I första hand bör detta ske i form av en budget för maximala utsläpp, i andra hand som ett mål för procentuell minskning, men då försett med utsläppsdelmål för olika årtal (utan sådana säger slutmålet inte mycket om klimat-effekten). Med målet som grund kan backcastingmetod användas för att identifiera hinder och möjligheter att nå målet. Det ger i sin tur en bas för att identifiera åtgärder och behov av styrmedel. I det skedet görs även en konsekvensbeskrivning, som kan tillåtas

återverka på målsättningarna i det fall orimliga sidoeffekter görs troliga. Behovet av kompletterande åtgärder i form av exempelvis stabila kolsänkor kan då ringas in. Bevisbördan i arbetet bör ligga på den som argumenterar mot ett strikt mål – inte, som är vanligt idag, på den som argumenterar för målskärpning. Anledningen är att snart sagt varje välgjord klimatekonomisk analys på senare tid visar att klimatkostnaderna är avsevärt större än åtgärds-kostnaderna, samt att den tillkommande nyttan av klimatarbetet (såsom bättre luftkvalitet och positiva sysselsättningseffekter) därutöver i sig ligger i paritet med åtgärds-kostnaderna. Till det kommer dels att osäkerheter om klimatkänsligheten gör att det finns en signifikant sannolikhet för dramatiskt högre temperatur, dels att förekomsten av osäkra tröskelkomponenter och tröskelpunkter gör att effekterna vid viss temperatur riskerar bli avsevärt större än vad som normalt antas. Det dyra och riskabla för samhället är med andra ord att inte agera med högre ambitioner.

Mot denna bakgrund framstår det som klart vanskligt att basera det framtida klimatarbetet på mål utifrån scenarier, som bygger på den historik som skapat de problem som nu ska lösas. Följden blir lätt alltför låga mål, som enbart motiverar otillräckliga eller suboptimala styrmedel och som kan ge inläsningseffekter. Den bevisångest som präglat beredningens arbete med att sätta mål framskymtar i betänkandets konstaterande att det föreslagna målet "kan nås med i dag känd teknik", ungefär som inget nytt under solen är att vänta kommande tre decennier, i en tid när priserna på förnybar teknik faller snabbt och alltfler inser vikten av att styra om investeringar och subventioner till fossilbränslen.

När det gäller formerna för arbetet, med främst en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd, så anser vi i huvudsak att förslagen bör genomföras. Klimatlagen tar dock sikte på beredningens alltför svaga förslag om mål. Detta bör omformuleras till en utsläppsbudget, med delmål och sektorsvisa mål i en och samma lag. Förutsättningen för det är att målet skärps avsevärt, annars bör det hållas utanför regelverket, samtidigt som en mekanism för revidering av målet införs, i linje med vad som finns i Parisöverenskommelsen. När det gäller det tvärvetenskapligt kompetenta klimatpolitiska rådet bör det placeras under riksdagen. Det är viktigt att det verkligen ges en oberoende och självständig roll.

Det är nu viktigt att Miljömålsberedningen i nästa delbetänkande kompletterar det lagda förslaget med avsevärt mer ambitiösa etappmål, nedbrutna på olika sektorer och kopplade till styrmedel, för att fylla det nu föreslagna skalet med innehåll som de facto snabbare kan leda till minskade utsläpp. För att detta ska genomföras baserat på senaste forskningen och på de tekniska, institutionella och systembaserade begränsningar och möjligheter som finns, bör MMB, eller regeringen, tillsätta en extern expertkommittee att arbeta fram ett detaljerat Parisanpassat klimatscenario för Sverige.

Särskilt yttrande av Klas Lundbergh

Klas Lundbergh, sakkunnig i Miljömålsberedningen, vill härmed avge ett särskilt yttrande till Miljömålsberedningens betänkande nr 1 i februari 2016.

Mål och målnivå

Jag delar beredningens analys att de stora utmaningarna för att minska de nationella utsläppen ligger inom transportsektorn, basindustrin och jordbruket. Precis som beredningen påpekar är det viktigt att omställningen går hand i hand med stärkt konkurrenskraft och att skapa arbetstillfällen. I betänkandet poängteras att den nationella klimatpolitiken behöver vara ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar.

Det är olyckligt att arbetet i Miljömålsberedningen har, utifrån de beställningar som lagts från Miljö- och energidepartementet, skett i en ologisk ordning. Det logiska hade varit att först ta fram handlingsplaner och styrmedel för att sedan föreslå målnivån. Nu måste beslut tas utan att tillräcklig konsekvensanalys genomförts vilket riskerar hela uppdraget då målnivån kan visa sig vara verklighetsfrämmande och skäligen dyr.

Beredningens direktiv var att ta fram ett långsiktigt mål för 2050. Beredningen föreslår nu att mållåret för Sverige ska tidigare läggas till 2045, vilket inte stämmer med direktivet.

Jag anser att betänkandets nuvarande förslag riskerar att inte nå pga alltför höga ambitioner som inte går i takt med de mycket stora omställningar som landet måste genomföra inom sektorer som basindustri, transport och jordbruk. Dessutom måste det finnas utrymme för en ökad produktion i såväl industrin som jordbruket för att minska de globala utsläppen med hjälp av den koldioxid-effektiva produktionen i Sverige. Likaså för att kunna nyttja den fulla potentialen till klimatnytta i användningsfasen genom de högt specialiserade produkter som produceras i Sverige och till stor del exporteras. Merparten av svensk industri agerar på en global och konkurrensutsatt marknad. Med beredningens högt satta ambitionsnivå att minska koldioxidutsläppen till 2045 måste detta ske i samklang med vår omgivning och med de marknader som svensk industri agerar på. Som också nämns i betänkandet är det av

stor vikt att åtgärder sker i övriga världen i enlighet med andan i Parisavtalet från december 2015. För att styra mot ett samhälle med låga utsläpp av växthusgaser krävs betydligt mer än en ambitiös målsättning som snarast får karaktären av en förhoppning.

Ett helhetsperspektiv behövs därför gällande klimatfrågan, där den globala nyttan med svensk export vägs in, vilket saknas i förslaget. Jag föreslår därför följande viktiga komplettering till målformuleringen *”Åtgärder i Sverige ska genomföras på ett sådant sätt att de inte medför att utsläppen ökar i andra länder”*.

För att spegla Sveriges verkliga klimatavtryck, samt åstadkomma minskade globala utsläpp skulle jag gärna se följande tillägg till målformulering: *”Sverige bidrar till att världen globalt når klimatmålen. Det sker genom export av förnybar energi och råvaror, klimatnyttiga produkter och tjänster från Sverige.”*

Klimatlag

Jag delar inte beredningens bedömning om behovet av en särskild klimatlag som avser att styra sittande och kommande regeringars arbete. Den svenska modellen att driva utvecklingen framåt enligt svensk konstitutionell tradition är tillräckligt effektiv. Förslaget till lag inte är heller tillräckligt belyst ur ett grundlagsmässigt perspektiv. En klimatlag enligt betänkandet tillför inget ytterligare och kan därför anses, i sin nuvarande utformning i betänkandet, administrativt onödig.

Klimatpolitiskt råd

Jag tycker fortfarande det är svårt att utläsa från förslaget hur rådet förhåller sig till de miljömyndigheter vi redan har. Dessutom finns det redan idag andra myndigheter såsom Riksrevisionen och Konjunkturinstitutet som har kontrollerande/reviderande roller. Man skulle kunna komplettera deras kompetens för att klara ett liknande uppdrag som det föreslagna klimatpolitiska rådet. Jag menar att beslut rörande ett klimatpolitiskt råd bör utredas vidare.

Om det likväl inrättas ett klimatpolitiskt råd bör man beakta följande

- Rådets konstitutionella status måste klargöras
- Tillsättande av ledamöter är en viktig process som bör belysas ytterligare
- Rådets uppdrag måste kompletteras med en omgivningsbevakning, dvs hur utvecklingen sker av klimatarbetet i vår omgivning; EU, globalt.

Konsekvensbedömning

Den konsekvensanalys som genomförts är bristfällig och det är allvarligt att beslutsunderlaget i stort sett saknas viktiga delar såsom hur effekterna på svensk samhällsekonomi och andra miljökvalitetsmål kan komma att påverkas. Inledningsvis sägs redan i sammanfattningen att *"De samhällsekonomiska bedömningar som redovisas i kapitlet bör läsas med försiktighet och resultaten snarast ses som indikationer och kvalificerade resonemang"*.

Trots stora svårigheter att se in i framtiden konstateras, ett antal sidor senare, att *"Avsnitten ovan visar att en omställning i Sverige till utsläpp nära noll på trettio års sikt skulle kunna genomföras till relativt låga kostnader för ekonomin i stort."* Med andra ord tas först den höga osäkerheten som intäkt för att inte göra egna samhällsekonomiska beräkningar, men sedan konstaterar man ändå att kostnaderna är låga utifrån ett antal oklara antaganden.

En av dessa centrala utgångspunkter för konsekvensanalysen är att Sverige och Europa inte är ensamma om att ställa om till låga utsläpp. Det är allvarligt att beslutsunderlaget i stort sett saknar en analys över hur effekterna på svensk samhällsekonomi kan komma att påverkas. Ett av Sveriges övergripande miljömål, Generationsmålet, syftar just till att inte exportera miljöpåverkan. Om svensk klimateffektiv produktion skulle tappa konkurrenskraft och produktionen flyttar utomlands, varpå Sverige får importera mer istället, skulle växthusgasutsläppen öka globalt. En konsekvensanalys bör innehålla scenarier där tidsaspekten av övriga världens omställning finns med.

Jag saknar således en grundligt utförd samhällsekonomisk analys som tar hänsyn till ovan samt övriga effekter på Sveriges övriga miljömål, inklusive det övergripande generationsmålet. Den nu

föreliggande konsekvensanalysen utgör inte ett tillräckligt underlag för beslut om ett långsiktigt nationellt klimatmål.

Koppling till ETS

Syftet med ETS är, att på ett kostnadseffektivt och marknadsbaserat sätt, minska koldioxidutsläppen från EU som region betraktat. ETS är inte konstruerat för att vara ett nationellt verktyg för enskilda länder utan för hela regionen EU. Att, som betänkandet anger, att "taksänkningstakten bör höjas" för att Sverige ska nå sina mål är står inte i samklang med hur ETS är utformat.

Särskilt yttrande av Lovisa Hagberg

Miljömålsberedningen har i uppdrag att föreslå ett klimatpolitiskt ramverk. Det är mycket positivt att beredningen går fram med ett samlat förslag. Av betänkandet framgår att beredningen endast i begränsad utsträckning hunnit hantera de förändrade förutsättningarna för klimatpolitiken som följer av Paris-avtalet, vilket motiverar mina kommentarer.

Det långsiktiga mål som föreslås innebär netto-noll utsläpp till 2045, med 85 % utsläppsminskningar jämfört med 1990. Detta är förvisso ett tidigareläggande av tidigare mål om netto-noll utsläpp till 2050, men inte tillräckligt ifall vi ska begränsa den globala temperaturökningen till cirka 1.5 grader, vilket innebär att hela världen behöver nå netto-noll till 2050. Ur detta perspektiv finns mycket begränsade förutsättningar att tillgodoräkna sig bidrag till utsläppsminskningar i andra länder, vilket nu ligger i förslaget. Med våra unikt goda förutsättningar och ambitionen att vara ett föregångsland bör omställningen i Sverige mot den typ av målsättning som nu föreslås ha skett redan 2030, vid 2045 behöver vi ha nått negativa utsläpp. Jag hoppas att det vidare arbetet med en utsläppsbana för Sverige och kompletterande ansatser för exempelvis utsläpp från konsumtionen och internationella transporter kan stärka ambitionsnivån.

En klimatlag bidrar till kontinuitet och stabilitet i klimatarbetet. Beredningen föreslår att det långsiktiga målet beslutas av riksdagen men inte lagstadgas. Det är viktigt att en svensk klimatlag utformas så att inte bara åtgärder för att nå befintliga mål utvärderas och vid behov stärks, utan så att också målen i enlighet med Paris-avtalet på vetenskapliga grunder regelbundet kan skärpas.

Avslutningsvis är klimatfrågan ett kunskapsintensivt område som kräver engagemang och deltagande från hela samhället. Med tuffa tidsramar kan det rent processmässigt vara utmanande att hantera mängden av perspektiv som beredningen har tillgång till. Tyvärr har sakkunniga inte haft tillgång till det fullständiga beslutsunderlaget inklusive konsekvensbedömningar och författningskommentarer före beslut vilket begränsat möjligheterna att bidra till arbetet. Jag hoppas att arbetet fortsätter i den konstruktiva anda där utbyte av kunskap gör att vi hittar nya lösningar och vägar framåt.

Kommittédirektiv 2010:74

Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2010

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt beredning, biträdd av regeringens utsedda experter och sakkunniga, ska lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Beredningens övergripande uppdrag ska vara 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 år 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv i enlighet med regeringens prioriteringar. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens första uppdrag är att lämna förslag till en handlingsplan för hur strategier och etappmål bör utvecklas och, om tillräckligt underlag finns, föreslå etappmål. De prioriteringar som görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) ska vara utgångspunkten för beredningens arbete. Hänsyn ska tas till de förslag till delmål som Miljömålsrådet presenterade i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom (den fördjupade utvärderingen 2008). Handlingsplanen ska redovisas senast den 31 december 2010.

En parlamentariskt sammansatt beredning tillsätts

För ett effektivt och långsiktigt miljöarbete

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) presenterade regeringen inriktningen för miljöpolitiken och ett effektivare miljömålssystem.

I propositionen föreslås bl.a. ett generationsmål med preciseringar som innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och som anger inriktningen för vad miljöpolitiken ska sikta mot (prop. 2009/10:155 s. 21). Dessutom ska de nuvarande delmålen ersättas med etappmål som ska vara målövergripande och inriktade på den samhällsomställning som behövs.

En annan förändring innebär att uppgiften att följa upp och utvärdera miljökvalitetsmålen skiljs från uppgiften att ge förslag till strategier med styrmedel och åtgärder. För uppföljning och utvärdering ansvarar fortsättningsvis myndigheterna i miljömålssystemet. Samtidigt ges nu en parlamentariskt tillsatt beredning i uppgift att ge förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Riksdagen har beslutat i enlighet med propositionen (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr.2009/10:377).

Den parlamentariska beredningen ska lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen kan nås

För att nå en bred politisk samsyn kring miljöfrågorna får en parlamentariskt sammansatt beredning i uppdrag att ge regeringen råd om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsperspektiv.

Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen inom olika politikområden, som därigenom kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet.

Beredningens uppdrag ska gälla till och med 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv inom de områden som regeringen prioriterar. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens övergripande uppgift är att föreslå strategier inom prioriterade områden

Beredningens uppgift är att föreslå strategier inom av regeringen prioriterade områden. Strategierna ska innehålla etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det är ofta mer effektivt att arbeta med etappmål, styrmedel och åtgärder målövergripande och strategivis än uppdelat per miljö-kvalitetsmål. Åtgärder bidrar också många gånger till att nå flera miljö-kvalitetsmål liksom till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål.

Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därigenom kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Strategier inom komplexa områden är ofta målövergripande och kan därför bidra till att generationsmålet och flera miljö-kvalitetsmål nås.

Strategierna bör belysas i EU-perspektiv och ett internationellt perspektiv. I de strategier som tas fram bör det ingå strategier för miljöarbete inom EU och internationellt. Beredningen bör beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU och även följa utvecklingen av EU-lagstiftningen och anpassa sina förslag efter eventuella förändringar i EU-lagstiftningen samt till EU-rätten i övrigt.

Myndigheterna inom miljömålssystemet följer regelbundet upp och utvärderar möjligheterna att nå miljö-kvalitetsmålen och generationsmålet. Uppföljningarna visar inom vilka områden det finns fortsatta behov av insatser och dessa kommer därför att utgöra viktiga underlag för regeringen när det gäller vilka tilläggs-direktiv som beredningen ska få.

Beredningen får underlag från myndigheter och experter

I samband med att beredningen får tilläggsdirektiv att utveckla en strategi avser regeringen att även ge berörda myndigheter särskilda uppdrag att ta fram underlag för beredningens arbete. Beredningen kan vid behov också tillsätta expertgrupper för att ta fram fördjupade analyser, med deltagare som tillfrågats utifrån uppdragets art.

Av särskild vikt är att se till att senaste vetenskapliga underlag ligger till grund för de strategier som tas fram. När förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder utvecklas, kommer icke statliga aktörer att bistå med sin kunskap i de expertgrupper som knyts till beredningen.

Beredningens förslag ska vara konsekvensanalyserade

De beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (SFS 1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar av förslagen. Därutöver ska förslagen åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagets kostnadseffektivitet. Förslagen ska även innehålla alternativa handlingsvägar.

Beredningen ska samråda och förankra förslagen

Beredningen ska stimulera till debatt om de avvägningar gentemot andra samhällsintressen som kan krävas för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Beredningen bör därför utveckla en bred dialog med länsstyrelser och andra myndigheter samt företrädare för regionala och kommunala samverkansorgan eller landsting, kommuner, näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället. Huvudsyftet med dialogen är att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategier. Beredningen behöver särskilt utveckla ett nära samarbete med Naturvårdsverket i dess roll som samordningsansvarig myndighet för miljömålsuppföljningen.

Beredningens första uppdrag – att föreslå en handlingsplan

Föreslå en handlingsplan för hur strategier och etappmål kan utvecklas i miljömålssystemet

Enligt propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) ska en parlamentarisk beredning ta fram förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. I och med att etappmål tas fram ska nuvarande delmål upphöra. De tre strategierna –

Effektivare energianvändning och transporter, Giftfria och resurs-snåla kretslopp samt Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö – har upphört och ska ersättas av strategier som beslutas av regeringen.

Etappmålen ska vara steg på vägen för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. I Miljömålsrådets rapport Miljömålen – nu är det bråttom! föreslog rådet nya och reviderade delmål. Utredningen om miljömålssystemet (dir. 2008:95) har i betänkandet Miljömålen i nya perspektiv (SOU 2009:83) ifrågasatt om de föreslagna delmålen är utformade så att de effektivt leder till att miljökvalitetsmålen nås. Av utredningens analys av de föreslagna delmålen framgår också att cirka 20 delmål har samma karaktär som miljökvalitetsmålen preciseringar. De flesta delmål anger dock steg på vägen till att nå miljökvalitetsmålen och är av karaktären etappmål. Av de nuvarande 72 delmålen har 52 delmål målår 2010 eller tidigare.

I dagsläget saknas en analys av vilka etappmål som behöver utvecklas i miljömålssystemet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det saknas även underlag för att bedöma behovet av målövergripande etappmål som är inriktade på den samhällsinställning som behöver ske i ett generationsperspektiv för att nå miljökvalitetsmålen.

Beredningen ska därför:

- Föreslå en handlingsplan för hur strategier bör utvecklas i miljömålssystemet i förhållande till miljökvalitetsmålen och till generationsmålet. Fokus ska läggas på behov av etappmål inom områden som är särskilt komplexa eller som kräver politiska avvägningar. Av handlingsplanen ska behoven av att utveckla etappmål, styrmedel och åtgärder framgå. I de fall beredningen identifierar behov av nya etappmål där beslutsunderlaget inte är tillräckligt bör det av handlingsplanen framgå vilken typ av underlag som ska tas fram samt förslag lämnas på hur det kan tas fram med tillhörande tidplan.
- Ge förslag om vilka av de föreslagna delmålen i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom! som bör bli etappmål i miljömålssystemet och vilka som kan övergå till preciseringar under ett miljökvalitetsmål.

- Om det finns tillräckligt beslutsunderlag som innehåller samhällsekonomiska konsekvensanalyser, ska beredningen föreslå etappmål. I förslagen till respektive etappmål ska beredningen:
 - ange vilka miljökvalitetsmål eller delar av generationsmålet som etappmålet bidrar till,
 - ge förslag på styrmedel och åtgärder som kan krävas för att etappmålet ska nås med tillhörande konsekvensanalys samt analys av förslagets kostnadseffektivitet,
 - ange om det finns skäl för riksdagen att besluta om etappmålet,
 - ange den inriktning för en strategi som etappmålet kan komma att hänföras till,
 - ange om och på vilka grunder det finns behov av regional anpassning av etappmålet,
 - ange om etappmålet är relevant för internationella överenskommelser eller ingår i gemenskapsinitiativ inom EU,
 - ange vilken miljöinformation eller annan information (statistik) som kan krävas för att följa upp etappmålet,
 - ange vilken myndighet som bör ansvara för att etappmålet följs upp.

Samverkan och utgångspunkter vid genomförande av det första uppdraget

Det första uppdraget ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket inom ramen för verkets uppdrag att samordna en myndighetsgemensam översyn av miljökvalitetsmålen preciseringar. Beredningen ska i uppdraget också samverka med myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet.

Utgångspunkten för det första uppdraget ska främst vara de prioriteringar som görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155). Hänsyn ska också tas till de förslag till delmål som Miljömålsrådet presenterade i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom! (den fördjupade utvärderingen 2008).

Redovisning av det första uppdraget

Det första uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 december 2010. Handlingsplanen ska innehålla en konsekvensanalys i enlighet med kommittéförordningen.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2014:53

Klimatfärdplan 2050 – strategi för hur visionen att Sverige år 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser ska uppnås

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till en strategi för hur regeringens långsiktiga vision att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären ska uppnås.

Utredaren ska

- föreslå lämpliga etappmål för utsläppsutvecklingen för perioden 2030 till och med 2050,
- lämna förslag på utformning av en effektiv styrning och uppföljning av politiken för att nå etappmålen och visionen,
- analysera befintliga styrmedel och lämna förslag på förändrade eller nya kostnadseffektiva och långsiktigt verkande styrmedel, inklusive ekonomiska styrmedel och styrmedel för samhällsplanering och infrastruktur,
- belysa rollen för svensk forskning och innovation inom klimatområdet i syfte att stärka Sverige som industrination, och
- lämna förslag på hur en färdplan kan utformas för att den ska kunna fungera tillsammans med ett internationellt regelverk och styrinstrument på EU-nivå och internationell nivå.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 2 november 2015.

Befintliga klimatmål

Riksdagen har beslutat om sammantaget 16 miljökvalitetsmål, däribland miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*, som grund för den nationella miljöpolitiken. Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* att halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen), ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Miljökvalitetsmålet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ansvar för att uppnå målet om att begränsa den globala ökningen av medeltemperaturen till högst två grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Bakgrunden redovisades i propositionen Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145 s. 162 f. bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183).

Riksdagen beslutade våren 2009 om ändrad precisering av miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* genom propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300).

I propositionen presenterades regeringens vision om att Sverige år 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären.

Riksdagen beslutade även våren 2009 om ett nationellt klimatmål till 2020 (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28). Detta mål beslutades sedan våren 2010 som ett etappmål för miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* med samma lydelse (Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete, prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377).

Sverige verkar tillsammans med övriga EU-länder för att uppnå en global överenskommelse som är förenlig med målet om att begränsa temperaturökningen till högst två grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. EU slog 2009 fast målsättningen att unionen år 2050 ska ha minskat utsläppen av växthusgaser med 80–95 procent till 2050 jämfört med 1990 års nivåer inom ramen för de minskningar som enligt FN:s mellanstatliga panel för klimatförändringar (IPCC) är nödvändiga från de utvecklade länderna

som grupp. Europeiska unionens kommission presenterade 2011 Färdplan mot ett konkurrenskraftigt utsläppssnålt samhälle 2050 (KOM[2011] 112 slutlig) där en kostnadseffektiv bana för utsläppsminskningar beskrivs och där milstolpar för 2030 och 2040 för de inhemska utsläppsminskningarna presenteras. Sverige har ställt sig bakom slutsatser som välkomnar kommissionens färdplan. En grönbok om ett ramverk för klimat och energi till 2030 presenterades i april 2013 (KOM[2013] 169 slutlig; 2012/13:FPM110). I januari 2014 presenterade kommissionen meddelandet En ram för klimat- och energipolitiken från 2020 till 2030 (KOM[2014] 15 slutlig).

Sverige och andra utvecklade länder åtog sig vid klimatkonventionens partsmöte 2010 att ta fram strategier eller planer för ett växthusgassnålt samhälle. Senast i januari 2015 ska EU:s medlemsstater rapportera hur arbetet med ländernas strategier för ett växthusgassnålt samhälle fortlöper.

Aktuella processer inom EU och internationellt

I januari 2014 presenterade kommissionen ett meddelande om ett ramverk för klimat- och energipolitiken till 2030. Tanken är att ett klimatmål för 2030 ska beslutas på EU-nivå under 2014. Dessutom är mål och åtaganden bortom 2020 den centrala frågan i de internationella klimatförhandlingarna om en rättsligt bindande överenskommelse för perioden efter 2020. Regeringen har upprepade gånger understrukt att EU bör vara ledande i det internationella klimatarbetet. Processen inom EU är sådan att regering och riksdag sannolikt kommer att behöva ta ställning till ett mål för EU som helhet till 2030 innan utredningens resultat har presenterats. Utredningens underlag kommer därför att få särskild betydelse för de ställningstaganden på klimatområdet som Sverige kan behöva göra efter 2014.

Befintligt underlag

Regeringen gav den 21 juli 2011 Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med en rad andra myndigheter lämna ett underlag till en svensk färdplan för att uppnå visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären till 2050 (M2011/2426/Kl).

Naturvårdsverket lämnade sin redovisning den 11 december 2012 (Naturvårdsverket 2012:6537). Underlaget remitterades under våren 2013. Regeringen gav Konjunkturinstitutet, i dess regleringsbrev för 2013, ett uppdrag att analysera samhällsekonomiska kostnader för minskade växthusgasutsläpp för olika utsläppsbanor under perioden 2020–2050 med utgångspunkt i regeringens vision för 2050. Konjunkturinstitutet lämnade sin redovisning den 15 september 2013 (KI specialstudie 2013:34). Miljödepartementet beslutade att ge Lunds universitet ett konsultuppdrag om hur industrin kan utvecklas till 2050 givet Sveriges vision om inga nettoutsläpp av växthusgaser och ett uppdrag till IVL Svenska miljöinstitutet m.fl. om internationell handel med utsläppskrediter. Dessa redovisades i november 2013 (LU M2013/1213/Kl; IVL M2013/1051/Kl).

Riksrevisionen har granskat Sveriges klimatpolitik och lämnade en sammanfattande granskningsrapport i december 2013 (RiR 2013:19). Regeringen har i en skrivelse till riksdagen den 3 april 2014 lämnat ett yttrande om denna rapport.

Utredningen bör ta hänsyn till de förslag som kommissionen lagt om mål för EU till 2030 inklusive kommissionens konsekvensanalys, Naturvårdsverkets rapport: Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050 (Naturvårdsverket 2012:6537), Konjunkturinstitutets samhällsekonomiska analys av Naturvårdsverkets utsläppsbanor (september 2013), Lunds universitets och IVL:s konsultstudier (november 2013) och andra relevanta underlagsmaterial. Utredningen ska ta hänsyn till det arbete som genomförs inom ramen för kontrollstation 2015 avseende uppföljning av mål för 2020.

Visionen

Visionen är att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Genom denna inriktning bidrar Sverige på ett ambitiöst sätt till de globala utsläppsreduktioner som behövs på lång sikt. Då klimatfrågan är global och måste hanteras internationellt är handel med utsläppsrätter och internationella klimatinvesteringar viktiga för att uppnå visionen.

Ett förverkligande av visionen kräver långsiktighet och ska konsekvent eftersträva de mest kostnadseffektiva lösningarna.

Regeringen bedömer att utsläppsminskningarna till största delen kommer att ske inom Sverige. Alla inhemska samhällssektorer ska på ett kostnadseffektivt sätt, tillsammans med svenska klimatinvesteringar utomlands, bidra till visionen. Genom deltagande i internationella handelssystem, till exempel EU:s system för handel med utsläppsrätter, The EU Emission Trading Scheme (EU ETS), genereras ett pris på utsläpp som skapar incitament till teknikutveckling och strukturuomvandling. Sektorer utanför handelssystemet behöver genom andra instrument möta motsvarande incitament att minska sina utsläpp. Möjligheten att främja kol-sänkor och hindra avskogning ska värnas.

Forskning kan leda till tekniksprång i form av till exempel lagring av koldioxid och till en ökad effektivitet i användningen av resurser. Nya metoder inom processindustrin och jordbruket ska tas till vara. Likaså möjligheter att i större utsträckning använda biomassa samtidigt som biologisk mångfald bevaras.

Den svenska el- och värmeproduktionen är i princip koldioxidneutral och måste så förbli. En koldioxidneutral elproduktion tillsammans med utvecklingen av biodrivmedel kommer att vara av central betydelse för att kunna minska utsläppen från transport-systemet.

Uppdraget

Regeringen har i Klimatpropositionen (prop. 2008/09:162) slagit fast att Sverige ska visa ledarskap i arbetet med att begränsa klimatförändringarna. Sverige kan genom åtgärder såväl nationellt som internationellt gå i framkant för den omställning som är nödvändig globalt. Klimatutmaningen innebär också en möjlighet att stärka svensk konkurrenskraft och dra nytta av internationell efterfrågan på tekniska lösningar och kompetens som Sverige har och kan vidareutveckla. EU:s klimatpolitik och framtida internationella klimatöverenskommelser är viktiga utgångspunkter för utformningen av klimatpolitiken. Utredaren ska lämna förslag till en strategi för hur regeringens långsiktiga vision att Sverige år 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären kan

uppnås. Strategin ska innehålla förslag till etappmål för utsläppsutvecklingen för perioden 2030 till och med 2050, förslag till utvecklade eller nya styrmedel och åtgärder samt förslag till utformningen av en effektiv styrning och uppföljning. Utredaren ska i sina analyser ta hänsyn till att klimatfrågan är såväl en global fråga som en EU-fråga, vilket innebär att utredaren också ska beskriva hur den svenska klimatpolitiken ska kunna fungera tillsammans med regelverk och styrinstrument på EU-nivå och internationell nivå. I analysen ska den osäkerhet som följer av den långa tidshorisonten beaktas. En annan viktig utgångspunkt ska vara kostnadseffektivitet i klimatpolitiken.

Genom att beskriva en trovärdig strategi, med en tydlig inriktning för hur utsläppen ska minska på vägen till 2050, inklusive väl avvägda styrmedel och en regelbunden uppföljning av den samlade klimatpolitiken, har Sverige goda förutsättningar att nå klimatvisionen för 2050 och även i fortsättningen driva på det internationella klimatarbetet samtidigt som Sveriges konkurrenskraft stärks.

Etappmål

Utredaren ska analysera och föreslå lämpliga nationella etappmål för växthusgasutsläppen för perioden efter 2020 för att nå visionen till 2050. I detta ingår att belysa hur Sveriges etappmål bör förhålla sig till de mål som beslutas inom EU och på internationell nivå. Analysen ska även inkludera hur användandet av internationella krediter på ett kostnadseffektivt och flexibelt sätt kan hanteras i etappmålen.

Nationella etappmål för växthusgasutsläppen på vägen mot 2050 ska kunna jämföras med etappmålet för den del av ekonomin som inte omfattas av EU:s handelssystem.

Utgångspunkten är att söka undvika överlappande nationell styrning av verksamheter inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) eftersom detta kan försämra effektiviteten i systemet. Utredaren bör analysera behovet av och möjligheten till flexibilitet beträffande utsläppsmålsättningar på vägen till 2050. Flexibilitet kan uppnås genom att mål om utsläppsminskningar omfattar en längre tidsperiod, genom att målen utformas i form av intervall

eller genom att mekanismer etableras för att justera målen. Utredaren ska vid konstruktionen av mål om utsläppsminskningar eller utsläppsmålbanor ta hänsyn till de avvikelser som kan förekomma för ett enskilt år till följd av konjunkturer och meteorologiska svängningar etc.

De beräkningar som ska göras ska baseras på det nationella systemet för klimatrappportering, vilket är förenligt med det internationella ramverket.

Styrmedel

Förutsättningarna för att minska utsläppen ser olika ut i olika delar av samhället och färdplanen behöver därför omfatta styrmedel av flera typer. Grunden i klimatpolitiken är principen om ett pris på koldioxid. En viktig utgångspunkt för miljöpolitiska styrmedel är att de, i möjligaste mån, ska utformas så att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan. Centrala element i den svenska färdplanen ska därför även fortsättningsvis vara att prissätta utsläpp och att arbeta med principen att förorenaren betalar. Styrmedel bör också vara administrativt enkla och i möjligaste mån teknikneutrala. För att skapa förutsättningar för en kostnadseffektiv omställning bör priset i största möjliga utsträckning sättas lika i alla sektorer. Avsteg från denna generella princip kan dock behöva göras, till exempel för de sektorer som är utsatta för internationell konkurrens. En utgångspunkt bör vara att Sverige även fortsättningsvis ska bygga sin klimatpolitik på generellt verkande kostnadseffektiva styrmedel. För att överbrygga olika typer av marknadsmisslyckanden, som t.ex. brist på information eller att incitamentsstrukturen inte är ändamålsenlig, kan dock olika riktade styrmedel vara effektiva komplement till generella styrmedel.

Utredaren ska analysera hur befintliga generella styrmedel bör utvecklas på längre sikt för att bidra till etappmål bortom 2020 och till visionen 2050.

Utredaren ska också lämna förslag till nya långsiktigt verkande och kostnadseffektiva styrmedel inklusive, om så bedöms lämpligt, de förslag som Naturvårdsverket redovisat i rapporten Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp (NV Rapport 6537,

december 2012). Om så sker ska hänsyn tas till remissinstansernas synpunkter.

I de fall utredaren lägger förslag eller har synpunkter på styrmedel inom andra politikområden ska utredaren i sina förslag ta hänsyn till dessa styrmedels huvudsyfte. Utredaren bör väga in behovet av riktade styrmedel som komplement till generellt verkande styrmedel. Det är viktigt att tillvarata landsbygdens möjligheter i klimatomställningen och främja ett miljömässigt hållbart brukande av naturresurserna. Inom jordbrukssektorn finns det utsläpp kopplade till djurhållning och markanvändning som kräver särskilda överväganden. Utredningen ska i detta sammanhang ta hänsyn till arbetet i utredningen Konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter för svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion (dir. 2013:20). Samhällsplaneringen inklusive planeringen av markanvändning och infrastruktur påverkar utsläppsutvecklingen, särskilt på lång sikt. Regeringen ser därför nödvändigheten av en långsiktig strategi som konsekvent utgår från behovet att minska utsläppen av växthusgaser samtidigt som bl.a. efterfrågan på person- och godstransporter tillgodoses.

Utredaren ska därför analysera hur samhälls- och infrastrukturplanering kostnadseffektivt kan bidra till regeringens vision som finns i klimatpropositionen om att Sverige år 2050 inte har nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Denna analys är avsedd att utgöra ett underlag inför kommande planeringsomgång av nationell transportplan. Utredaren ska ge förslag på utformning och tillämpning av styrmedel på detta område. Utredningen ska i detta sammanhang ta hänsyn till arbetet i Bostadsplaneringskommittén (dir. 2013:78).

Utredaren ska också lämna förslag till hur kommunernas och länsstyrelsernas roll i klimatarbetet kan stärkas.

Forskning, innovation och näringslivsutveckling

Utredaren ska belysa hur svensk forskning och innovation kan vara ett medel för att stärka Sverige som industri- och exportnation.

I ett långsiktigt perspektiv kommer teknisk utveckling att spela stor roll för möjligheterna och kostnaderna för att begränsa klimatförändringarna. Styrmedel som ökar priset på koldioxid främjar den

tekniska utvecklingen genom att öka motiven för forskning och innovation inom området. Stöd till teknisk utveckling kan vara ett kostnadseffektivt komplement till andra styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser. Av Naturvårdsverkets underlag till en färdplan 2050 (Naturvårdsverket 2012:6537) framgår att en betydande utmaning är att reducera de utsläpp som sker i basindustrins produktionsprocesser och i jordbruket. Dessa sektorer är särskilt beroende av omvärldens agerande i klimatfrågan, då produkter från basindustrin och jordbruket handlas på en global och öppen marknad. Risken för koldioxidläckage minskar och förutsättningar för teknikutveckling förbättras vid ett globalt agerande. Förutsättningarna för jordbruksproduktion kommer också att påverkas av klimatförändringarna på olika sätt i olika delar av världen. Utredaren ska, med beaktande av utvecklingstendenser inom särskilt processindustrin och jordbruket, analysera och lämna förslag beträffande hur olika aktörers stöd till forskning, innovation, demonstration och utveckling kan bidra till att visionen kan uppnås. Utredaren ska särskilt analysera hur staten på ett kostnadseffektivt sätt kan bidra till att främja förutsättningarna för en långsiktig utveckling av nya tekniska lösningar för låga utsläpp. I uppdraget ingår även att se över den samlade effekten av olika innovationsåtgärder. Utredaren ska ta hänsyn till den utvärdering av regeringens miljöteknikstrategi som genomförts av Tillväxtanalys (Tillväxtanalys 2013:09).

Styrning och uppföljning

Riktningen mot den vision som finns i klimatpropositionen om att Sverige år 2050 inte har nettoutsläpp av växthusgaser ska vara robust och tydlig inte minst för att säkerställa långsiktiga spelregler för näringsliv, offentlig sektor och civilsamhället. Det är dock inte möjligt att redan nu lägga fast en exakt kostnadseffektiv bana mot 2050. En klimatfärdplan, som innebär att visionen omsätts i konkreta åtgärder över tid, behöver därför utformas på ett flexibelt sätt inom vissa ramar. Klimatpolitiken och en klimatfärdplan mot 2050 måste regelbundet utvärderas och uppdateras mot effekter i form av förd politik, strukturomvandlingar, omvärldsförändringar, teknikutveckling, internationell utveckling på klimatområdet och

ny kunskap om klimatförändringar. Det kan visa sig bli enklare eller svårare att nå ambitiösa utsläppsminskningar på lång sikt. Den grundläggande inriktningen behöver dock slås fast redan nu för att skapa den långsiktighet som är nödvändig. Det är viktigt med tydliga styrsignaler från regering och riksdag även när det gäller genomförandet.

Utredaren ska lämna förslag till ett styr- och uppföljningssystem. Utredaren ska, om så bedöms lämpligt, föreslå indikatorer som bör ingå som en del av ett utvecklat uppföljningssystem. Det är lämpligt att en fördjupad utvärdering och uppföljning sker en gång per mandatperiod. Vid utvärderingstillfällena ska strategiska överväganden göras om möjligheterna att nå målen och vilka förändringar, inklusive styrmedelsförändringar, som kan vara nödvändiga. Uppföljningen bör i den utsträckning som är möjlig anpassas till internationella och EU:s rapporteringskrav för att undvika dubbelarbete.

Det är viktigt att se hur de olika politikområdena kan samverka effektivare för att nå klimatmålen. Utredaren ska samråda med den utredare som tillsatts för översynen av myndigheterna inom miljöområdet (dir. 2013:101).

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna, inklusive de statsfinansiella, av utredningens förslag. Om förslag innebär kostnadsökningar eller inkomstminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredaren så långt som möjligt föreslå finansiering. Förenligheten med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt ska bedömas. Konsekvenserna för utvecklingen av olika delar av landet och för olika grupper i samhället bör analyseras. Påverkan på förutsättningarna för svenskt näringsliv bör beaktas.

Vidare ska effekterna på andra miljö- och samhällsmål beaktas och beskrivas. Alla förslag ska åtföljas av en konsekvensanalys. Ledning för vad en sådan konsekvensanalys ska innehålla kan hämtas i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med aktörer inom olika delar av samhället såsom näringslivet, miljöorganisationer, forskare, finansiella sektorn, berörda myndigheter samt regionala och lokala organ i arbetet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 2 november 2015.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2014:165

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – förslag till klimatpolitiskt ramverk

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2014

Sammanfattning

För att nå målet om högst två graders global temperaturökning jämfört med förindustriell nivå måste alla länder vidta åtgärder. Sverige ska vara ledande i omställningen till ett samhälle med mycket låga utsläpp av växthusgaser och ska minska utsläppen av växthusgaser i den takt som behövs för en globalt hållbar utveckling. Klimathotet möts bäst genom effektiva styrmedel som bidrar till både teknikutveckling och förändrat beteende. Det behövs långsiktiga och stabila mål för att uppnå kostnadseffektiv minskning av växthusgasutsläppen till 2050 och en långsiktig styrning och uppföljning med tydliga etappmål och kontrollstationer och en tydlig rollfördelning mellan riksdagen, regeringen och myndigheter. Därutöver bör klimatpolitiken grundas på principen om ett pris på koldioxid. Principen om att förorenaren ska betala är central. Miljömålsberedningen (M 2010:04) får i tilläggsuppdrag att inom ramen för miljömålssystemet föreslå hur ett klimatpolitiskt ramverk och en strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik kan utformas. Beredningen ska föreslå ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning. Därtill ska beredningen utveckla en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik. En klimatlag, dvs. ett utvecklat regelverk för politiska beslut om utsläppsminskningar och en rättslig grund för styrning, ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll av klimatarbetet, kan

ingå som en del i ramverket och beredningen ska belysa för- och nackdelar med en sådan klimatlag.

Miljömålsberedningen övertar det uppdrag som tidigare getts till utredningen om klimatfärdplan 2050 (M 2014:03) med de förändringar och kompletteringar som anges i dessa tilläggsdirektiv.

Uppdraget ska samordnas och synergier ska sökas med uppdraget att utveckla ett förslag till en strategi för en samlad luftvårdspolitik.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2016.

Bakgrund

Riksdagen har beslutat att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål och 16 miljökvalitetsmål och med etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillsätta en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den ska även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74).

Klimatmål och arbetet med att ta fram en färdplan till 2050

Klimatförändringarna är en ödesfråga för mänskligheten och regeringens mest prioriterade miljöfråga. Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan är fastlagt av riksdagen och utformat i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen). Målet är preciserat genom ett temperaturmål och ett koncentrationsmål.

Inom ramen för EU:s klimatarbete har kommissionen uppmanat medlemsländerna att ta fram nationella färdplaner för klimatarbetet med sikte på år 2050. Motsvarande diskussion finns också på global

nivå och enligt en rapport från London School of Economics hade i början av 2014 drygt 60 länder påbörjat ett sådant arbete. Inom EU har länder som Förenade kungariket, Finland och Danmark valt klimatpolitiska ramverk i form av särskilda klimatlagar.

I april 2014 tillsatte regeringen utredningen klimatfärdplan 2050 (M 2014:03). Enligt direktiven ska det uppdraget redovisas senast den 2 november 2015 (dir. 2014:53). Det arbete som utredningen utför enligt sina direktiv bör övergå till Miljömålsberedningen och ingå i beredningens arbete med ett klimatpolitiskt ramverk.

Långsiktighet inom klimatpolitiken

Det finns en bred parlamentarisk samsyn om att Sverige ska vara ledande i omställningen till ett samhälle med mycket låga utsläpp av växthusgaser och vara ett föregångsland på klimatområdet. Alla delar av samhället behöver medverka i denna utmaning. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för breda och uthålliga insatser från staten, kommuner, landsting, företag, enskilda och civilsamhället behövs tydliga och över tid stabila, långsiktiga mål och en entydig färdriktning. Med tanke på frågans långsiktighet är det viktigt med flexibilitet för att de långsiktiga målen ska kunna nås på ett kostnadseffektivt sätt. Principen om att förorenaren ska betala är central och om denna princip iakttas kan de olika målsättningarna nås på ett rättvist sätt.

Sverige kan genom nationella och internationella åtgärder gå i täten för den omställning som är nödvändig globalt. Klimatutmaningen innebär då en möjlighet att stärka svensk konkurrenskraft och dra nytta av internationell efterfrågan på tekniska lösningar och den kompetens som Sverige har och kan vidareutveckla.

Tydliga och långsiktiga spelregler för näringsliv och hushåll är en förutsättning för att nödvändiga investeringar ska komma till stånd. Flera studier visar också på vikten av att tidigt vidta åtgärder för att de utsläppsminskningar som är nödvändiga på lång sikt ska kunna uppnås på ett kostnadseffektivt sätt.

Långsiktiga mål, styrning mot de långsiktiga målen och en bred förankring av klimatpolitikens övergripande inriktning behövs därför. Nuvarande strategi och etappmål för klimat inom miljömålssystemet behöver därför kompletteras.

Riksrevisionen har i rapporten *Klimat för pengarna?* Granskningar inom klimatområdet 2009–2013 (RiR 2013:19) rekommenderat regeringen att samordna klimatmålen med andra övergripande samhällsmål, exempelvis transportpolitiska mål och mål för samhällsplaneringen, genom att göra tydliga långsiktiga prioriteringar och klart ange vad som ska åstadkommas och vad det kostar. På så sätt kan riksdagen få bättre beslutsunderlag och myndigheter, företag och allmänheten få långsiktiga spelregler som de kan ta hänsyn till i sitt beslutsfattande. Riksrevisionen har också pekat på behovet av att fastställa en ungefärlig bana för hur utsläppen långsiktigt ska minska, även efter 2020, att tydliggöra ansvar och mandat samt att styra resurserna för att åstadkomma en samlad och avvägd rapportering och analys. Även OECD har i sin granskning av Sveriges miljöpolitik 2004–2014 rekommenderat Sverige att främja en mer långtgående integrering av transport- och klimatpolitiken, bland annat genom att se till att transportinvesteringarna är förenliga med klimatpolitiska mål.

Ett klimatpolitiskt ramverk syftar till stabilitet och tydlighet på vägen mot ett långsiktigt klimatmål. Ramverket bör ange i vilken huvudsaklig takt Sverige ska minska utsläppen. Ramverket bör skapa tydliga drivkrafter för omställning och ett stabilt och förutsägbart investeringsklimat för näringslivet. Ramverket kan klargöra Sveriges ambition att vara ledande i klimatomställningen och stärka vår trovärdighet i fråga om att genomföra våra internationella åtaganden. Beredningen bör belysa för- och nackdelar med en klimatlag och pröva om en klimatlag bör införas och föreslå hur den i så fall bör utformas.

Uppdraget

Miljömålsberedningen övertar det uppdrag som tidigare getts till utredningen klimatfärdplan 2050 (M 2014:03) med följande förändringar och kompletteringar.

Beredningen ska föreslå ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning. Därtill ska beredningen utveckla en strategi som innehåller styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik. Ramverket ska skapa förutsättningar för en trans-

parent och kraftfull styrning och uppföljning av arbetet för att nå klimatmålen på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Beredningen ska undersöka om det bör införas en klimatlag, dvs. ett utvecklat regelverk för politiska beslut om utsläppsminskningar och en rättslig grund för styrning, ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll av klimatarbetet. Beredningen ska analysera för- och nackdelar med ett sådant regelverk och om det kan vara ett lämpligt verktyg för att fastställa ramarna för regeringens arbete med att möta klimatutmaningarna. Om beredningen föreslår en klimatlag, måste den medge utrymme för politiska prioriteringar, val och justeringar av styrmedel och åtgärder och vara flexibel för oväntade händelser i omvärlden och tillfälliga svängningar i utsläppsutvecklingen.

Långsiktigt mål för 2050

För att begränsa den globala uppvärmningen till maximalt två graders temperaturhöjning krävs insatser från alla länder.

Enligt FN:s internationella klimatpanel IPCC finns det flera olika sätt att minska uppvärmningen till mindre än två grader Celsius. Alla sätt kräver kraftfulla utsläppsminskningar de närmaste årtiondena och att de globala utsläppen är nära noll i slutet av århundradet. Riksdagen har fastställt visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050 (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300). Beredningen ska ge förslag på hur det långsiktiga miljö kvalitetsmålet för klimat med målar 2050 ska formuleras och preciseras samt vad som ska räknas in. EU-kommissionen har i en färdplan för 2050 angett att unionens utsläpp ska minska med 80–95 procent till 2050 jämfört med 1990. Sverige ska ta sitt ansvar för att dessa mål kan nås på ett kostnads-effektivt sätt. Miljömålsberedningen bör därför föreslå ett mål som innebär att Sverige ska ha en fortsatt ledande roll i arbetet inom EU, och som bidrar till att EU som helhet kan nå målet om en utsläpps-reduktion på 80–95 procent. I arbetet är det viktigt att information om andra jämförbara medlemsstaters utveckling inhämtas.

Målbana och etappmål och behov av flexibilitet

Beredningen ska analysera olika sätt att fastställa en ungefärlig målbana för utsläppsutvecklingen till 2050. En sådan målbana bör kopplas till lämpliga etappmål. Beredningen ska lämna det förslag till målbana som analysen visar är möjlig och lämplig med hänsyn till behovet av att vidta åtgärder i närtid för att göra det möjligt att nå det föreslagna miljökvalitetsmålet till 2050.

Beredningen ska i förslaget ta hänsyn till den långa tidshorisonten fram till 2050 och behovet av successiv anpassning. Beredningen ska därför analysera olika möjligheter till flexibilitet beträffande utsläppsmålsättningar på vägen till 2050 för att ta hänsyn till utvecklingen i samhället och internationellt. Flexibilitet kan ges t.ex. genom att etappmål om utsläppsminskningar omfattar en längre tidsperiod, genom att en utsläppsbana får omgärdas av ett intervall, eller genom att mekanismer etableras för att under vissa omständigheter justera målen.

Sektorsvisa etappmål

Alla inhemska samhällssektorer behöver bidra till att nå det långsiktiga målet. Beredningen ska överväga hur sektorsvisa etappmål kan utformas. Beredningen ska ge förslag på hur sådana mål kan fogas in i det klimatpolitiska ramverket, inklusive hur ansvaret för att ta fram underlag, genomföra åtgärder och följa upp ska fördelas. I detta arbete bör särskild hänsyn tas till samhällsekonomisk effektivitet, konflikter och synergieffekter med andra miljökvalitetsmål och mål inom andra politikområden, liksom möjliga konflikter och synergier mellan åtgärder för utsläppsminskning och åtgärder för anpassning till klimatförändringar. Hänsyn ska tas till förutsättningarna inom olika sektorer.

Vid utformningen av förslagen ska hänsyn tas till riskerna för koldioxidläckage där det är relevant, och till möjligheten att hantera de riskerna samt till effekter på sektorer och regioner.

Utsläppsbegränsningar

Beredningen ska analysera om det finns ett behov av att regelbundet fastställa utsläppsbegränsningar som gäller för kortare tidsperioder och som är anpassade till den långsiktiga utsläppsbanan och etappmålen. Om beredningen finner att sådana begränsningar skulle öka kostnadseffektiviteten och måluppfyllelsen i systemet, bör beredningen föreslå en process för hur och av vem budgetarna tas fram och fastställs och hur detta bör komma till uttryck i det klimatpolitiska ramverket. Vidare bör det utredas hur ansvaret för genomförandet ska fördelas.

Beräkning, uppföljning och redovisning

I syfte att öka transparensen samt riksdagens delaktighet i klimatpolitiken bör det, på ett tydligare sätt än vad som i dag gäller för miljömålen, regleras hur klimatpolitiken ska redovisas och följas upp. Utgångspunkten ska vara internationellt vedertagna principer och regelverk för mätning, rapportering och bokföring av växthusgasutsläpp. Beredningen ska därför föreslå hur systemet med beräkning, uppföljning och redovisning bör se ut.

Det ska ingå i övervägandena hur nettoupptag av koldioxid i skog, skogsmark och jordbruksmark, inklusive kolsänkor, liksom läckage av växthusgaser, ska medräknas i nationella mål med hänsyn till att inlagrad koldioxid inte fullt ut kan jämföras med undvikna utsläpp av koldioxid från fossila bränslen och med hänsyn till skogens roll för att nå klimatmålen i övrigt. Hänsyn ska även tas till hur dessa upptag och utsläpp hanteras i redovisningen av Sveriges åtaganden under klimatkonventionen och inom EU.

Miljömålsberedningen ska överväga om ramverket bör innehålla en skyldighet för regeringen att regelbundet lämna en klimatpolitisk rapport till riksdagen med uppgifter om bl.a. utsläppsutvecklingen, resultatet av vidtagna åtgärder samt en beskrivning av hur regeringen avser att justera styrmedel och åtgärder. Beredningen bör, om det är aktuellt, ge förslag på vad en sådan rapport i övrigt ska innehålla och med vilka intervall den ska lämnas.

Klimatpolitiskt råd

Det måste säkerställas att vetenskap och långsiktighet präglar klimatpolitiken. Beredningen ska analysera behovet av ett organ för kvalitetssäkring av arbetet med oberoende experter. En möjlighet är att inrätta ett klimatpolitiskt råd. Beredningen ska se över vilken funktion ett sådant råd skulle kunna ha.

Behov av innovation och teknikutveckling

För att klara klimatutmaningen krävs såväl innovationer som teknikutveckling. Forskning kan leda till tekniksprång i form av t.ex. lagring av koldioxid och till en ökad effektivitet i användningen av resurser. Nya metoder inom processindustrin och jordbruket kan bidra till minskad klimatpåverkan, liksom möjligheter att i större utsträckning använda biomassa samtidigt som biologisk mångfald bevaras. Regeringens utgångspunkt är att kärnkraften ska ersättas med förnybar energi och energieffektivisering och att Sverige på sikt ska ha 100 procent förnybar energi. En koldioxidneutral eltillförsel tillsammans med utvecklingen av icke-fossila drivmedel kommer att vara av central betydelse för att kunna minska utsläppen från transportsystemet.

Insatser inom många politikområden bidrar såväl till egna mål som till klimatpolitikens mål. Beredningen bör i utredningen belysa hur svensk forskning och innovation inom olika politikområden kan bidra till att lösa utmaningarna inom klimatområdet samtidigt som de kan stärka Sverige som industri- och exportnation. Beredningen bör även analysera och lämna förslag om hur staten kan bidra till att främja förutsättningarna för en långsiktig utveckling, demonstration och introduktion av nya tekniska lösningar för låga utsläpp. Beredningen ska i arbetet beakta det underlag som finns inom området.

Internationella krediter, handel och EU:s handelssystem

Sverige ska vara ledande i det globala klimatarbetet. Det är viktigt att illustrera exempel på att kostnadseffektiva åtgärder för utsläppsminskningar kan kombineras med ekonomisk tillväxt. Klimatfrågan

är en global angelägenhet, och utöver nationella utsläppsminskningar ska utredningen överväga hur Sverige i sin måloppfyllnad kan bidra till internationella investeringar i projekt för att minska de globala växthusgasutsläppen. Beredningen bör därför överväga vilken roll internationell handel med utsläppsrätter utanför EU kan ha på kort och lång sikt. Beredningen bör också ta hänsyn till den internationella klimatpolitiken i övrigt.

Beredningen bör särskilt utreda för- och nackdelar med att inkludera utsläpp i den handlande och den icke-handlande sektorn i målen, lämna de förslag som övervägandena ger anledning till samt belysa hur målen ska förhålla sig till de mål och styrmedel som beslutas inom EU och på internationell nivå. Beredningen ska analysera och lämna förslag på hur utsläppen från utrikes transporter (flyg och sjöfart) bör behandlas i relation till målen med beaktande av internationella ansträngningar att minska utsläppen.

Som komplement ska beredningen också behandla växthusgasutsläpp kopplade till såväl import som export.

En tydlig organisation och rollfördelning

Beredningen ska utreda och lämna förslag på organisation, ansvar och roller för klimatarbetet inom olika politikområden och föreslå hur sektorsansvaret för utsläppsminskningar kan fördelas på politikområden och förstärkas. En stor del av det nationella klimatarbetet kommer att behöva genomföras lokalt och regionalt. Beredningen ska därför föreslå hur den offentliga sektorns roll i klimatarbetet kan samordnas och stärkas – såväl på nationell som på regional och kommunal nivå.

Förslag till klimatpolitiskt ramverk

Beredningen ska föreslå ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning. Därtill ska beredningen utveckla en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik. Beredningen ska belysa för- och nackdelar med en klimatlag och om lämpligt föreslå hur en sådan bör utformas. Beredningen ska

- föreslå ett definierat miljö kvalitetsmål för Sveriges minskning av nationella utsläpp av växthusgaser till år 2050 med en ungefärlig utsläppsbana och med de mål i övrigt som beredningen finner lämpligt
- föreslå en process för hur regeringen ska redovisa utsläpps utvecklingen, resultatet av vidtagna åtgärder och vilka styrmedel och åtgärder som planeras samt hur samspelet med riksdagen bör se ut
- föreslå organisation, ansvar och roller för genomförande av det klimatpolitiska ramverket
- föreslå beräknings- och redovisningsmetoder samt hur och när uppföljning ska ske
- föreslå hur ett oberoende expertorgan, t.ex. ett klimatpolitiskt råd, kan bidra i klimatarbetet
- föreslå förändrade eller nya kostnadseffektiva och långsiktigt verkande styrmedel och åtgärder för olika delar av samhället (se även avsnittet om styrmedel i direktiv 2014:53) inklusive en särskild analys av hur olika delar av samhällsplaneringen, dvs. den fysiska planeringen inklusive infrastrukturplanering, kan bidra (detta arbete bör ske i nära kontakt med Regeringskansliet)
- belysa hur svensk forskning och innovation kan bidra till att lösa utmaningarna inom klimatområdet samtidigt som Sverige som industri- och exportnation kan stärkas samt hur nuvarande lagstiftning och befintliga styrmedel kan förbättras
- särskilt analysera och lämna förslag om hur staten kan bidra till att främja förutsättningarna för en långsiktig utveckling, demonstration och introduktion av nya tekniska lösningar för låga utsläpp
- föreslå hur den offentliga sektorns roll i klimatarbetet kan samordnas och stärkas – även på kommunal och regional nivå
- föreslå hur man kan förbättra uppföljningen av växthusgasutsläpp kopplade till import och export

- analysera och lämna förslag på hur utsläppen från utrikes transporter (flyg och sjöfart) bör behandlas i relation till målen, med beaktande av internationella ansträngningar att minska utsläppen.

I förslag som gäller ansvarsfördelning, rapportering och uppföljning ska ta hänsyn till Riksrevisionens synpunkter i rapporten Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013 (RiR 2013:19).

Särskild hänsyn ska tas till generationsmålet och synergi effekter med andra miljö kvalitetsmål, speciellt synergier med mål inom luftvårdspolitiken, liksom möjliga synergier mellan åtgärder för utsläppsminskning respektive anpassning till klimatförändringar. De generella och specifika utgångspunkter som anges i dessa tilläggsdirektiv ska utgöra en grund för beredningens arbete. Beredningen ska vid utarbetandet av sina förslag även redovisa effekter på sektorer och regioner samt ta hänsyn till övriga samhällsmål och till att förslagen kan genomföras oavsett inriktning av energipolitiken samt hur förslagen kan fungera tillsammans med EU:s och andra internationella regelverk.

Utformningen av strategin och mål ska följa de generella utgångspunkter som beskrivs i de tidigare direktiven (dir. 2010:74 och dir. 2011:50).

Samråd och redovisning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska följa andra pågående initiativ och processer med koppling till klimatpolitiken samt föra en dialog med berörda myndigheter, främst Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Boverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Tillväxtanalys, Vinnova, Statskontoret, Finanspolitiska rådet samt med Sveriges kommuner och landsting (SKL) och för uppdraget relevanta pågående utredningar och processer.

Uppdraget ska samordnas med beredningens uppdrag att ta fram en strategi för en samlad luftvårdspolitik. Den delredovisning av en strategi för en samlad luftvårdspolitik som enligt direktiv 2014:110 skulle ske den 15 juni 2015 ska inte göras.

Beredningen ska vidare utveckla en dialog med näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag.

Beredningen ska lämna de författningsförslag som kan behövas.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2016.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2015:101

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M2010:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 oktober 2015

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås (dir. 2010:74). Beredningen har tagit namnet Miljömålsberedningen (M 2010:04).

Genom tilläggsdirektiv den 18 december 2014 (dir. 2014:165) fick beredningen i uppdrag att inom ramen för miljömålssystemet föreslå hur ett klimatpolitiskt ramverk och en strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik kunde utformas. Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 15 februari 2016.

Utredningstiden förlängs. Beredningen ska i stället redovisa ett förslag till ett klimatpolitiskt ramverk inklusive klimatmål senast den 1 mars 2016 och en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik senast den 1 juni 2016.

(Miljö- och energidepartementet)

Resultat från 2050-scenarier

1 Sammanfattning

Scenarierna som redovisas i denna bilaga visar att:

- Det går att nå nära-nollutsläpp i Sverige med teknik som redan är känd och tillämpas i dag, i kombination med investeringar i teknikutveckling och resurs- och energieffektiva investeringar i infrastruktur.
- För att scenarierna ska kunna bli verklighet behövs dock betydande styrmedelsskärpningar och successiva beslut om investeringar i teknikutveckling och infrastruktur inom de närmaste fem-tio åren.
- För de sektorer, främst transportsektorn, där utvecklingen mot låga utsläppsnivåer går relativt snabbt i scenarierna är behovet av styrmedelsskärpningar i närtid stort. Det är även viktigt med beslut i närtid för att omställningen ska kunna ske i tid i processindustrin, där anläggningarna har lång livslängd och investeringstillfällena är få under en period på trettio år.
- I de scenarier som ger störst utsläppsminskning, omkring 90–95 procent lägre utsläpp relativt 1990 år 2050 minskar utsläppen i alla delar av samhället till nivåer nära noll, med undantag för jordbrukssektorn och delar av processutsläppen från industrin. Införande av CCS-teknik på stora punktkällor som använder biobränsle kompenserar i stort sett för de kvarvarande utsläppen i scenarierna.
- I de scenarier som ger lägst utsläppsminskning, omkring 70 procent relativt 1990 följer utvecklingen i Sverige i stort

samma genomsnittsliga utveckling som EU-scenarierna i den Europeiska kommissionens färdplan till 2050.

- I utsläppsscenarierna mot minus 70 procent minskar utsläppen i stort sett linjärt från dagens nivåer.
- Hur utsläppsscenarierna utvecklas mot minus 90 procent eller lägre beror främst på de antaganden som görs om i vilken takt utsläppen kan minska i transportsektorn- respektive i industrin, samt om introduktionen av bio-CCS.
- I scenarierna är det främst utsläppen från processindustri, men också utsläppen från avfallsförbränning som minskar sent, under perioden 2040–2050. För att nå 85 procents utsläppsminskning år 2045, utan bio-CCS, behöver dessa teknikerförändringar ske i något snabbare takt jämfört med scenarierna i denna bilaga.
- Utsläppsscenarierna i denna bilaga kan även användas för beredningens fortsatta överväganden om etappmål, till exempel till år 2025, 2030, 2035 osv. När det gäller denna tidshorisont kan det även vara relevant att diskutera om etappmålen ska delas upp i mål för icke-handlande respektive handlande sektorer.
- För att analysera gap till etappmål på kortare sikt finns det även anledning att ta fram mer detaljerade effektanalyser av styrmedel, kopplade till de styrmedelsförändringar som kan vara aktuella att införa i närtid. Till dessa frågor återkommer beredningen i sitt andra betänkande.

2 Denna bilaga

I denna bilaga redovisas en sammanställning av scenariounderlag som beredningen tagit del av inför sina överväganden om målnivåer 2050. Scenarierna har hämtats från Naturvårdsverkets ”Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050”, (rapport 6525, bilaga 6), nedan benämnt ”färdplansunderlaget” och från rapporten Nordic Energy Technology Perspectives ”Pathways to a Carbon Neutral Energy Future” som tagits fram under ledning av Nordiska Energiforskningsrådet och IEA, nedan benämnt ”NETP-

scenarierna”. Scenarierna har alla målår 2050 men de visar även i vilken takt utsläppen minskar i Sverige (och i Norden) över tid, uppdelat på olika sektorer och utsläppskällor¹.

Scenarioreultatena kan därför även ge visst underlag till beredningens överväganden om tidigareläggande av netto-noll-mål och fortsatta etappmål och utsläppsbudgetar kopplade till målbanor mot 2050 (de sistnämnda redovisas i nästa betänkande). Dessutom kan scenarierna användas som ett av underlagen till beredningens överväganden om utformning av eventuella separata mål för de utsläpp som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter respektive de som inte omfattas av systemet. Resultaten för Sverige från de två scenarioarbetena har därför bearbetats och sammanförts för att kunna jämföras i diagram och tabeller.

Scenarioreultatena jämförs även med linjära utsläppsminskningsskallor kopplade till två olika utsläppsmål 2050.

Dessutom innehåller denna bilaga även resultatet av den genomgång som beredningens sekretariat med hjälp av handläggare vid Naturvårdsverket och Trafikverket låtit genomföra av förutläggningarna för att med kompletterande tekniska åtgärder sänka utsläppen ytterligare, jämfört med de åtgärder som ingår i Naturvårdsverkets scenarier.

De tekniska åtgärder som ingår i scenarierna för Sverige är huvudsakligen av samma typ² som de som antas genomföras i globala lågkolsscenarier. I bilaga 2.3 och 2.4 redovisas en sammanställning av hur sådana scenarior kan se ut baserade på underlag från IPCC:s senaste utvärderingsrapport³ och vetenskapliga artiklar om 1,5-gradersbanor. I bilaga 2.1 återfinns en sammanställning av hur utsläppen utvecklats i Sverige under perioden 1990 och 2014.

¹ Den nordiska studien är begränsad till energisystemet medan Naturvårdsverkets mfl myndigheters färdplansscenarier omfattar alla sk. territoriella utsläpp i Sverige utom utsläpp och upptag av koldioxid inom markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, LULUCF och bränslen för internationella transporter, sk. bunkerbränslen.

² Med hänsyn tagen till svenska förhållanden. I scenarierna för transportsektorn ingår därutöver en rad åtgärder som inte ingår i globala modeller. Åtgärder som sammanlagt effektiviserar transportsystemet och dämpar det sammanlagda trafikarbetet på väg både från person- och godstransporter samtidigt som tillgängligheten ökar.

³ IPCC (2014). Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

I scenarierna analyseras teknisk genomförbarhet utgående från dagens kunskap

Resultaten från de scenarier som redovisas i denna bilaga beror i hög utsträckning på de antaganden som görs om hur tekniska åtgärder, som kan bidra till att minska utsläppen av växthusgaser till mycket låga nivåer, utvecklas och hur snabbt sådan teknik kan introduceras över tid. De visar alltså huvudsakligen om det (utifrån dagens kunskap) skulle kunna vara tekniskt genomförbart att nå de uppsatta utsläppsmålen. Övriga antaganden i scenarierna är "statiska" på många sätt, de utgår från att dagens ekonomiska och politiska struktursamband (och trender) kvarstår även i framtiden. Människors värderingar och beteenden förändras inte heller i någon större utsträckning i scenarierna, utom när det gäller antagandet att ny teknik antas vinna acceptans och därmed vara möjlig att införa.

Scenarierna kan, givet dessa avgränsningar, även ge visst underlag till en analys av storleksordningar på investeringar, kostnader och intäkter jämfört med ett referensscenario.

Skilnader i metodansats i de två scenarioarbetena

De nordiska NETP-scenarierna baseras till stor del på resultat från energisystemmodeller som söker den mest kostnadseffektiva lösningen för hur utsläppen skulle kunna minska mot uppsatta mål.

Scenarierna från Naturvårdsverket m.fl. är huvudsakligen baserade på expertbedömningar och beräkningar med visst modellstöd⁴. Ansatsen är inte optimerande över tid. Hur och om "näranollutsläpp" skulle kunna nås i olika sektorer har i stället analyserats av flera sektorsmyndigheter, framför allt Energimyndigheten, Trafikverket och Jordbruksverket som alla tagit fram målscenarier för respektive sektor⁵. Scenarierna för transportsektorn är även inriktade mot att nå målet om en fossiloberoende fordonsflotta år 2030, på det sätt

⁴ För el- och värmeproduktionssystemets utveckling har optimeringar gjorts genom modellering med hjälp av den s.k. MARKAL-Nordic modellen, inklusive ett stort antal känslighetsfall.

⁵ Ett antal gemensamma scenarioförutsättningar (energipriser, priser inom EU:s system för handel med utsläppsrätter, BNP-utveckling, befolkningsprognoser och teknikutveckling) gällde för det samlade arbetet.

Trafikverket tolkat målet⁶. Det referensscenario som togs fram inom ramen för samma scenarioarbete redovisas (i en något uppdaterad version) i bilaga 2.1.

3 Målscenarierna från färdplansunderlaget hamnar 70–90 procent under utsläppen 1990 år 2050

I färdplansunderlaget utvecklades alltså ett antal sektorsvisa målscenarier. Dessa grupperades i två samlade målscenarier till 2050, där utsläppen i landet minskar med drygt 90 procent (Målscenario1 eller MS 1) jämfört med 1990 respektive cirka 70 procent (Målscenario 2 eller MS 2).

3.1 Målscenario 1

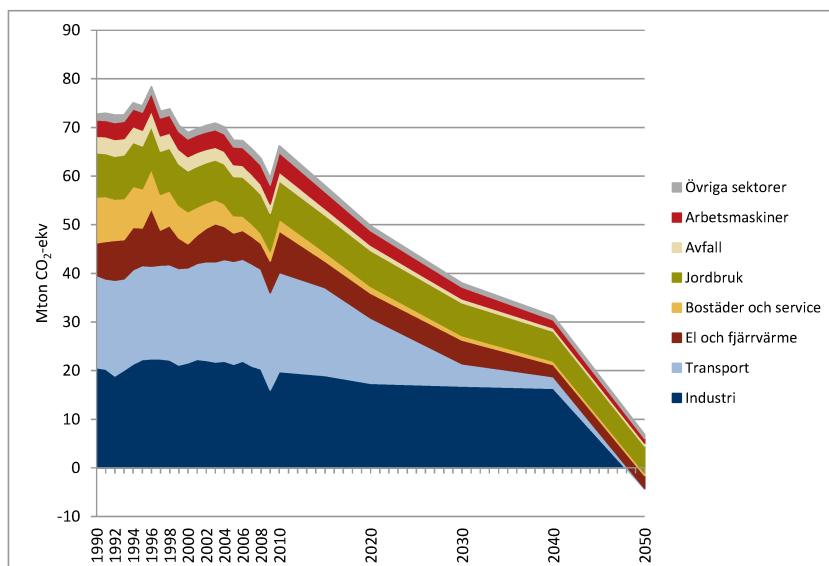
Nära nollutsläpp i flera sektorer

Målscenario 1 innehåller tekniska åtgärder i *transportsektorn* i form av successivt ökad elektrifiering och ökad biodrivmedelanvändning i kombination med åtgärder som leder till att behovet av vägtransporter dämpas redan mot 2030. Styrmedlen för denna utveckling antas införas och skärpas successivt med start i mitten av 2010-talet och framåt. För *industrin* ingår tekniska åtgärder som minskar utsläppen från industrins förbränningsutsläpp samt från processutsläpp med hjälp av CCS, koldioxidavskiljning och lagring, både på fossila och biomassabaserade utsläpp. Denna utveckling genomförs under perioden 2040–2050 i scenariot men påbörjas genom inledande investeringar i teknikutveckling redan före 2020. I *bostadssektorn* antas energianvändningen vara 50 procent lägre/ per bostadsyta år 2050 jämfört med 1995 och användningen av fossila bränslen huvudsakligen fasas ut före 2020. För *jordbrukssektorn* ingår ett begränsat antal åtgärder som minskar utsläppen från produktion och konsumtion något. Det handlar om en ökad omfattning av rötning av stallgödsel, åtgärder som återför organogena jordar till våtmark samt åtgärder som leder till en något dämpad

⁶ Trafikverkets tolkning överensstämmer med den sk. FFF-utredningens förslag till mål i SOU 2013:84 Fossilfrihet på väg.

efterfrågan på animaliska livsmedel, främst nötkött. Dessutom genomförs även vissa åtgärder som förstärker koldioxidupptaget i mark i scenariot genom ökad kolinbindning på åkermark (på mineraljord), fler buskar och träd på betesmark samt koldioxid-effekter genom att dikad organogen mark återförs till våtmark⁷.

Figur.1 Historiska utsläpp av växthusgaser 1990–2014 och målscenario 1 till 2050



Källa: Naturvårdsverket Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, uppdaterad 2015.

Målscenario 1 är sammantaget den kombination av sektorsvisa scenarier som ger de lägsta utsläppen och den lägsta energiefterfrågan. I scenariot minskar dessutom utsläppen i transportsektorn i linje med den målbild (inklusive styrmedelsförstärkningar) som Trafikverket och utredningen SOU 2013: 84 Fossilfrihet på väg formulerat om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030, vilket leder till en snabb utsläppsminskning i sektorn.

⁷ De sistnämnda åtgärdstyperna sänker dock inte utsläppen från jordbrukssektorn i målscenarierna eftersom de räknas till sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, LULUCF.

Både utsläppen och energianvändningen minskar

I målscenario 1 minskar energianvändningen med 20 procent till år 2030 jämfört med dagens nivåer, för att därefter stabiliseras på denna nivå till 2050. Utvecklingen i transportsektorn är huvudförklaringen bakom denna utveckling. De sammanlagda utsläppen av växthusgaser ligger ungefär 50 respektive drygt 90 procent under 1990 års nivå år 2030 respektive 2050 i scenariot.

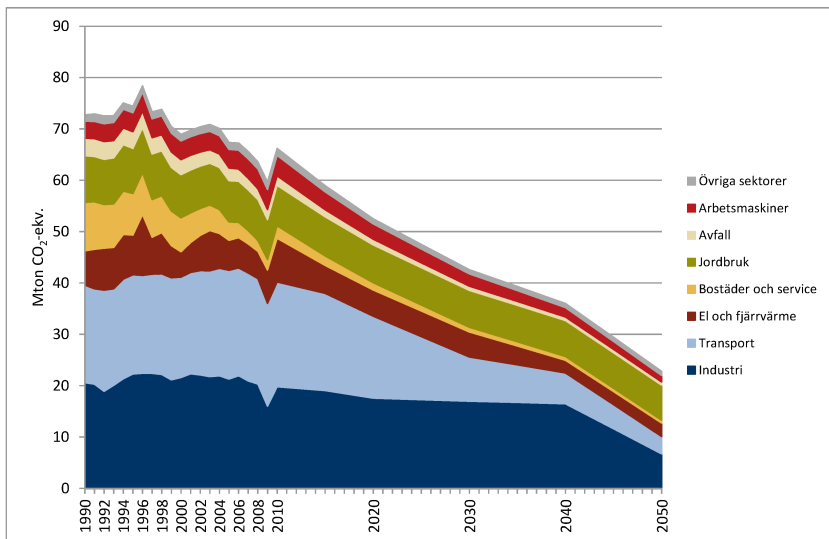
Kvarvarande utsläpp

Utsläppen 2030 härrör främst från industriprocesser, jordbrukssektorn, viss avfalls-, kol, torv och naturgasförbränning inom el- och fjärrvärmeförsel, från transportsektorn samt arbetsmaskiner, se figur 3 nedan. Kvarvarande utsläpp 2050 härrör främst från jordbrukssektorn, processutsläpp från industrin (CCS-teknik på befintliga anläggningar bedöms inte kunna ta bort utsläppen helt), metan och lustgasutsläpp från förbränningsprocesser samt från övrig hantering av organiska substanser i olika delar av samhället (avloppsreningsverk, rötning, lösningsmedel) men även från förbränning av (plast)avfall. Eftersom införandet av CCS-teknik även delvis omfattar förbränning av biobränslen, bio-CCS, kompenseras kvarvarande utsläpp delvis i scenariot.

Jordbrukssektorns utsläpp består främst av metan från djurproduktion och lustgas från kvävetillförsel och kväveomvandling i mark. Köttproduktionen har stor betydelse. Men även med förändrade konsumtionsmönster kan det vara svårt att komma ned till noll i utsläpp från jordbrukssektorn. Sverige importerar dessutom en allt större del av de livsmedel som har störst klimatpåverkan. I scenarierna antas att denna utvecklingstrend bryts, genom att Sverige behåller dagens självförsörjningsgrad för den här typen av livsmedel även i framtiden.

3.2 Målscenario 2

Figur 2 Historiska utsläpp av växthusgaser 1990–2014 och målscenario 2 till 2050



Källa: Naturvårdsverket Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, uppdaterad 2015.

Färre sektorer når nära-nollutsläpp i detta scenario jämfört med målscenario 1

Målscenario 2 är inriktat mot att nå låga utsläppsnivåer enbart med hjälp av tekniska åtgärder i *transportsektorn* och genom övergång till el för *industrins* bränsleanvändning sent under scenarioperioden. För industrins processutsläpp minskar växthusgasutsläppen med hjälp av vätgas/ elektrolys medan CCS-teknik inte introduceras. I *jordbrukssektorn* genomförs enbart vissa tekniska åtgärder i produktionen i detta scenario.

Energianvändningen minskar svagt jämfört med dagens nivåer

Elanvändningen inom industrin, transporter och bostäder/ lokaler är högre i detta scenario jämfört med målscenario 1. Trots den högre efterfrågan i målscenario 2 blir skillnaden i utsläpp från el- och fjärrvärmesektorn mellan de två scenarierna liten. Redan i

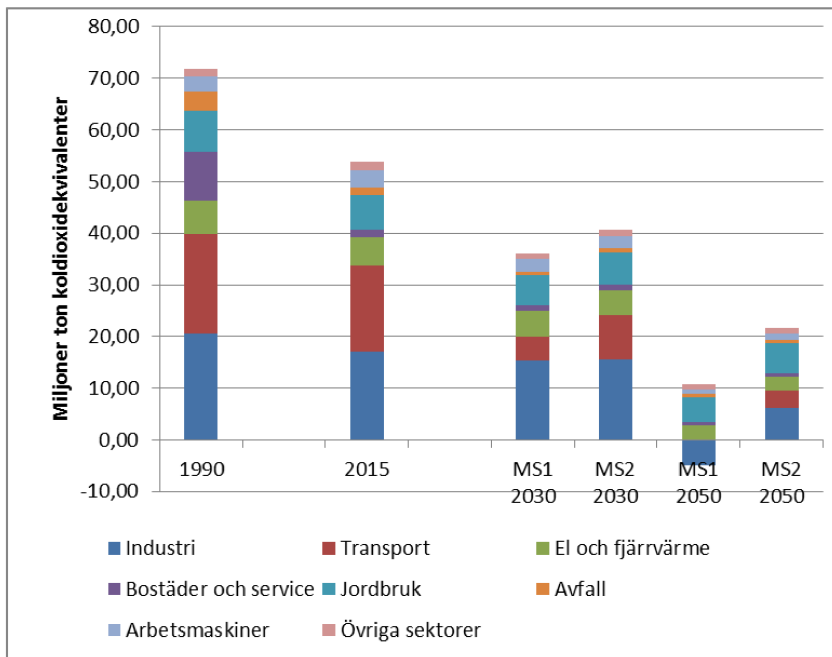
referensscenariot hamnar utsläppen från denna sektor på en låg nivå. Efterfrågan på el och andra energislag hamnar högre i målsenario 2 jämfört med målsenario 1. Den sammanlagda energianvändningen minskar ändå svagt i MS 2 jämfört med dagens nivåer fram till 2050, trots att elanvändningen ökar. Det beror på att en övergång till eldrift i stället för förbränningsmotordrift i bilar effektiviserar energianvändningen. Även år 2030 är efterfrågan på energi något lägre på grund att användningen av el- och elhybrider antas ha börjat slå igenom i bilparken vid denna tid.

Kvarvarande utsläpp

Kvarvarande utsläpp 2050 i detta scenario härrör från delar av processindustrin (pga. av avsaknaden av CCS-teknik), transportsektorn och jordbrukssektorn.

3.3 Resultat från målscenario 1 och 2

Figur 3 Utsläpp per sektor i målscenario ett respektive två, bearbetning av scenarierna från färdplansunderlaget



Källa: Naturvårdsverket Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, egen bearbetning.

Bioenergianvändningen ökar från dagens nivåer på omkring 110 TWh till mellan 160–180 TWh år 2050 i både MS1 och MS2. Det motsvarar en användning på mellan 15–17 MWh/capita och år. Användningen av biodrivmedel ökar från dagens nivå på drygt 8 TWh till 18 TWh år 2030 respektive 21 TWh år 2050 både i MS1 och MS2.

Tabell 1 Resultat från färdplansunderlagets två målscenarier, MS1 och MS 2

Scenario	Utsläpp relativt 1990 2030/50	Energianvä ndning 2030/50 TWh	Elanvändning TWh 2030/50	Bioenergian vändning TWh 2050	Biodrivmedel användning 2030/50 TWh
MS1	Minus 50 resp. 90 %	320/320	100/115	160–180	18/21
MS2	Minus 40 resp. 70 %	370/370	135/170	160–180	18/21

4 Finns det anledning att revidera scenariobedömningarna?

Resultat från sekretariatets genomgång av målscenario 1 hösten 2015

Under hösten 2015 har miljömålsberedningens sekretariat med stöd av handläggare vid Naturvårdsverket och Trafikverket gått igenom scenarioantagandena och bedömningarna för målscenario 1 till 2030 (med fokus på utsläppen utanför EU:s system för handel med utsläppsätter) respektive 2050 (utsläppen från alla delar av ekonomin) för att se om det kan finnas anledning att revidera dessa på någon punkt. Utgångspunkten för genomgången var att uppdatera scenarioresultaten och samtidigt bedöma om det skulle kunna finnas ytterligare *tekniska åtgärdspotentialer* kopplade till *möjliga styrmedelsskärpningar* som skulle kunna bidra till ytterligare lägre utsläpp jämfört med tidigare scenariobedömningar. Samtidigt värderades också om det även kunde finnas anledning att justera tidigare gjorda scenariobedömningar i motsatt riktning.

Genomgången gav följande resultat.

Bedömningar till 2030: Svårare att nå den lägsta scenarionivån

Trafikverket har relativt nyligen uppdaterat sitt klimatscenario till 2030 och 2050⁸ (scenariot ingår i målscenariot 1). Denna uppdatering användes i sekretariatets genomgång. I det nya klimatscenariot ökar användningen av biodrivmedel något till 2030 samtidigt som trafikarbetet med personbilar är något högre jämfört med det tidigare klimatscenariot, vilket sammantaget leder till att utsläppen minskar i samma takt som tidigare.

Klimatscenariot för transportsektorn till 2030 behöver dock även värderas utifrån följande förändringar i omvärldsutvecklingen; (i) Sverige ser, hösten 2015, ut att få en betydligt mer omfattande befolkningsökning även jämfört med de prognoser Trafikverket använde i sina uppdaterade klimatscenarier, (ii) den tekniska potentialen för hållbart framställda biodrivmedel i Sverige till 2030 kan behöva sänkas jämfört med de bedömningar Trafikverket hade att utgå ifrån när de uppdaterade sitt scenario⁹, (iii) introduktions-takten för nya bränslesnålare bilar har sjunkit under de två senaste åren samtidigt som (iv) persontrafikarbetet på väg stigit något under 2014 och 2015. Utan betydligt skärpta styrmedel på flera områden kommer klimatscenariot för transportsektorn till 2030 inte vara möjligt att nås.

Potentialen för en snabbare elektrifiering mot 2030 kan samtidigt vara något större än den som antagits i Trafikverkets klimatscenario (och i målscenariot 1) men en sådan utveckling är även den beroende av att ytterligare styrmedelsskärpningar införs.

Eftersom potentialen för hållbara biodrivmedel sänkts till 2030 och antas fullt ut utnyttjas för transporter och arbetsmaskiner i målscenariot finns inte utrymme för ytterligare ökning i övriga sektorer mot 2030.

Utsläppen från energitillförsel och industri utanför den handlande sektorn bedömdes samtidigt, vid sekretariatets genomgång, kunna minska något ytterligare till 2030 till följd av införda och skärpta styrmedel (sänkt nedsättning av koldioxid-skatten för icke-handlande sektorn) jämfört med bedömningen i

⁸ Trafikverket (2014). Trafikverkets kunskapsunderlag och klimatscenario för energi-effektivisering och begränsad klimatpåverkan. Publikationsnummer 2014: 137.

⁹ Börjesson P (2015). Biomassapotentialet från svenskt skogs- och jordbruk – uppdaterade uppskattningar. Promemoria. Miljö- och energisystem Lunds Universitet. Oktober 2015.

det tidigare målscenariot, men det handlar sammantaget om relativt små utsläppsminskningar.

Bedömningar till 2050: Åtgärder utanför energisektorn kan sänka utsläppen ytterligare

Bedömningen att transportsektorn kan nå nollutsläpp till 2050 kvarstår trots ovan nämnda utveckling som kan påverka utfallet 2030.

Arbetsmaskinerna bedöms även de kunna nå nollutsläpp 2050 pga. att möjligheterna för elektrifiering och biodrivmedelsintroduktion bedöms vara större än tidigare (potentialerna för hållbart framställda biodrivmedel bedöms vara högre på längre sikt jämfört med potentialerna till 2030). Även det fossila plastavfallet från avfallsförbränning antas kunna fasas ut på så här lång sikt.

Även "övriga utsläpp" från t.ex. militär användning av fossila drivmedel och lösningsmedelanvändning bedöms kunna nå lägre nivåer, nära nollutsläpp, jämfört med tidigare bedömningar. Utsläppen från småskalig vedeldning bedöms också kunna sänkas jämfört med tidigare scenariobedömningar. För att åtgärderna ska kunna genomföras ställs dock krav på ytterligare eller skärpta styrmedel (beredningen återkommer till dessa i betänkande två).

Utsläppen från jordbrukssektorn bedöms samtidigt behöva höjas i det uppdaterade scenariot i proportion med den större befolkningens mängd till 2050 som nya befolkningsprognoser från SCB visar¹⁰.

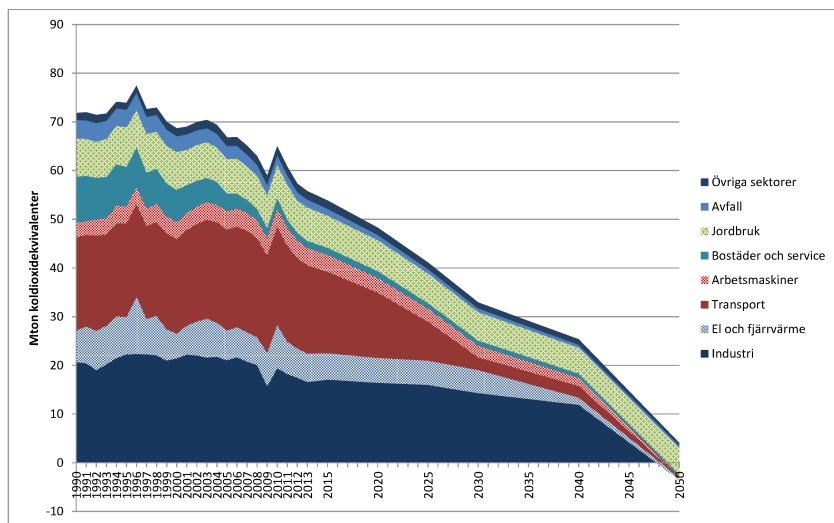
En mycket stor osäkerhet i sammanhanget är bedömningen av hur omfattande självförsörjningsgraden för livsmedel kan komma att bli på längre sikt, och hur de framtida produktionssystemen inom jordbrukssektorn kan komma att utvecklas i Sverige. Målsscenario 1, se ovan, förutsätter ungefär samma nivå på importen av livsmedel till 2050 som Sverige har haft under senare år. Det är inte i linje med de bedömningar som säger att det, även med en begränsad framtida klimatpåverkan, kan komma att bli svårt att upprätthålla jordbruksproduktion i särskilt utsatta delar av världen med stor vattenbrist. Den svenska livsmedelsproduktionen behöver

¹⁰ SCB (2015). Sveriges framtida befolkning 2015–2060. Demografiska rapporter 2015:2.

dessutom bli mer konkurrenskraftig, enligt intentionerna i det pågående arbetet med en svensk livsmedelsstrategi, och öka i omfattning. Denna utveckling förutsätts dock ske på ett hållbart sätt så den inte ger upphov till stora ökningar av växthusgasutsläppen eller annan miljöpåverkan i det uppdaterade målscenariot. Sammantaget leder dessa förändrade scenariobedömningar till att utsläppen 2050 (inklusive bio-CCS) hamnar drygt 95 procent under 1990-års nivå i stället för på drygt 90 procent i det tidigare målscenariot. Utan bio-CCS hamnar utsläppen ungefär 85 procent under 1990-års nivå.

Figuren nedan illustrerar ett av resultaten från ovan nämnda uppdatering av målscenario ett.

Figur 4 Uppdaterat målscenario ett, 95 procent lägre utsläpp 2050



Egen bearbetning med uppdaterade målscenariobedömningar.

För att nå ännu lägre utsläppsnivåer (utan att användningen av bio-CCS skalas upp ytterligare) behöver framför allt utsläppen inom industrin och jordbrukssektorn minska ytterligare. Det förutsätter beteendeförändringar och större teknikgenombrott som går utöver de vi känner idag. Förändringar som gör att det blir möjligt att avsevärt begränsa de relativt diffusa utsläppen av lustgas och metan från jordbruksmark och gödselhantering och dessutom minska produktionen av nötkött- och mejeriproduktioner till låga nivåer.

Dessutom kan produktionen och användningen av vissa basmaterial behöva minska betydligt (cement, järn- och stål) och ersättas av nya material.

Bedömning till 2045

I scenarierna ovan är det främst utsläppen från processindustri, men också utsläppen från avfallsförbränning som minskar sent, under perioden 2040–2050. För att nå 85 procents utsläppsminskning år 2045, utan bio-CCS, som föreslås av beredningen (se kap. 4), behöver främst dessa teknikförändringar ske i något snabbare takt.

5 I nordiska energiteknikscenarier minskar utsläppen från energisystemet med 85 respektive 70 procent år 2050

I början av 2013 redovisade IEA tillsammans med Nordiska rådets energiforskningsråd regionala lågkolsscenarier för energisystemet i Norden. Arbetet med NETP-scenarierna utvecklas vidare under 2016¹¹. Tre huvudtyper av scenarier utvecklades i NETP-projektet. I fyragraders-scenarierna (4 DS) sker ingen skärpning av styrmedlen jämfört med dagens politik, varken i Norden eller gemensamt i EU.

Tvågraders-scenarierna (2 DS) för de nordiska länderna hämtades från de globala tvågraders-scenarier som IEA utvecklat till rapporten Energy Technology Perspectives 2012.

Slutligen omfattade NETP-scenarierna även "koldioxidneutrala", CNS (Carbon Neutral Scenarios) för Norden. Dessa skulle svara upp mot de mål och visioner om långtgående utsläppsminskningar som formulerats i de nordiska länderna till 2050. I dessa scenarier minskar utsläppen från energisystemet med i genomsnitt 85 procent mellan 1990 och 2050. I analysen ingår internationella transporter, vilket de inte gör i Naturvårdsverkets färdplansunderlag.

¹¹ Under våren 2016 ska en ny NETP-rapport presenteras. Denna gång ska en fördjupning ske när det gäller några av de största utmaningarna i genomförandet av scenarierna, ökad andel intermittent kraft i elproduktionen samt möjligheter och svårigheter med en koldioxidsnål stadsutveckling.

I NETP:s 2 DS-scenarier minskar utsläppen från energisektorn i Norden (inklusive internationella transporter) med cirka 70 procent jämfört med 1990 samtidigt som de globala utsläppen minskar med 40 procent jämfört med 1990. Den globala utsläppsminskningen är därmed lägre till 2050, t.ex. jämfört med den tvågradersbana som kommissionen utgått från i sina färdplansmodelleringar för EU, där de globala utsläppen i stället antas ha halverats vid denna tid¹².

De nordiska CNS-scenarierna framstår alltså som mer ambitiösa jämfört med vad tvågraders-modelleringen resulterar i. I NETP-rapporten konstateras samtidigt att scenariot för koldioxidneutralitet i Norden, CNS, mer liknar utgångspunkterna för den europeiska kommissionens färdplansscenarier¹³.

Energitillförselns omfattning minskar svagt (med omkring 10 procent) i 2 DS och CNS-scenariot medan den ökar svagt i 4 DS jämfört med dagens nivåer. I scenarierna minskar utsläppen från elproduktion till nollnivåer och elproduktionen från framför allt vindkraft byggs ut kraftigt. Utsläppen från industriproduktion minskar med hjälp av energieffektiviseringsåtgärder och CCS-teknik. Drygt 50 procent av cementanläggningarna och 30 procent av järn- och stålanläggningarna är utrustade med CCS-teknik år 2050 i CNS-scenariot. Bostadssektorn har genomfört omfattande effektiviseringsåtgärder och når nollutsläpp. Kvarvarande utsläpp i CNS-scenarierna härrör främst från industrins processutsläpp och från internationella och långväga godstransporter. Transporterna når låga utsläpp till följd av en omfattande elektrifiering och en ökad användning av biodrivmedel (regionen är nettoimportör av biodrivmedel år 2050 i scenarierna) i kombination med åtgärder som dämpar tillväxten av transporter på väg till förmån för andra transportslag.

I de följande avsnitten har resultaten för Sverige i NETP:s 2050-scenarier sammanställts och jämförs med motsvarande färdplansscenarier från Naturvårdsverket m.fl.

¹² Europeiska kommissionen(2011) Commission Staff Working Document Impact Assessment. Accompanying document to (COM (2011) 112 final) A roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050. Kommissionens globala "tvågradersbana" stämmer väl med den sk. RCP 2,6 bana som togs fram inom IPCC-arbetet till AR5.

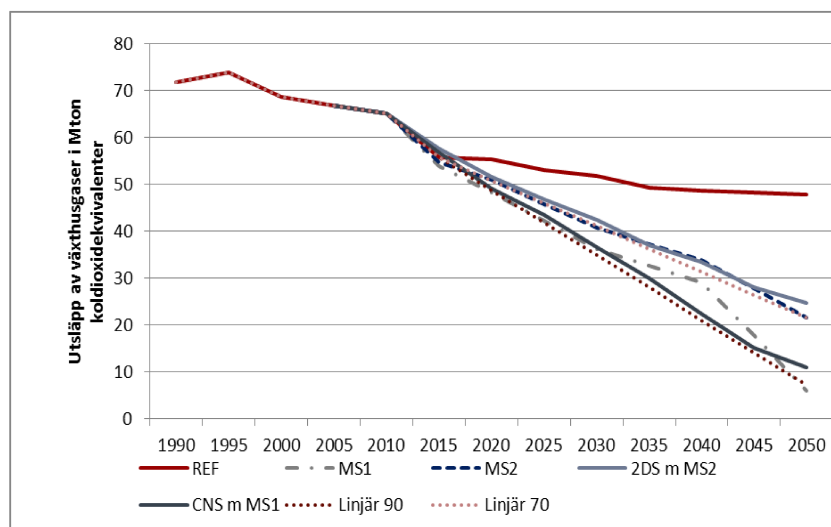
¹³ IEA och Nordic Energy Research (2013). Nordic Energy Technology Perspectives – Pathways to a Carbon Neutral Energy Future. OECD/IEA, Nordic Energy Research.s .20.

6 Färdplansunderlaget och Nordiska energiteknikscenarier för Sverige- underlag till målnivåer för hela ekonomin år 2050

Scenarioresultaten indikerar att det är möjligt att nå en utsläppsminskning i intervallet 70–90 (95) procents utsläppsminskning av utsläppen av växthusgaser jämfört med 1990.

I figuren nedan jämförs resultaten från färdplansunderlagets målsценier med NETP-scenariomodelleringar inklusive övriga utsläpp utanför energisystemet. För att kunna göra jämförelsen har NETP-scenarierna kompletterats med scenarioresultaten för övriga utsläpp från MS 1 (CNS) respektive MS 2 (2 DS)¹⁴. Dessutom har två linjära utsläppsbanor för perioden 2015–2050 lagts in. En som når minus 70 procent år 2050 och en som når minus 90 procent.

Figur 5 Utsläpp av växthusgaser till 2050. Resultat från 4 målsценier, resultaten jämförs även med två linjära utsläppsbanor 2015–2050



Källa: underlag från Naturvårdsverket och NETP 2013, egen bearbetning-

¹⁴ Utvecklingen av utsläppen från internationella transporter har tagits bort från NETP-scenarierna för att kunna jämföras med scenarierna från Naturvårdsverket m.fl.

I NETP:s scenariomodelleringar hamnar utsläppen 66 procent respektive 85 procent lägre än 1990 års nivå år 2050 att jämföra med MS 2 och MS 1 som hamnar på 70 respektive drygt 90 procents minskning (på minus 95 procent, i uppdateringen ovan). NETP-rapportens tvågradersscenario, 2 DS, är dock, som ovan nämnts, mindre ambitiöst till 2050 jämfört med den globala utsläppsminskning som EU och de svenska scenarierna (minst) har som utgångspunkt.

I NETP:s CNS-scenario minskar utsläppen snabbare till 2040 jämfört med färdplansunderlagets MS1 scenario. Det beror på att CCS-teknik tillämpas tidigare i CNS-scenariot och i högre utsträckning inom el- och värmesektorn jämfört med målscenariot från färdplansunderlaget, se avsnittet nedan om scenariorisultaten för den handlande sektorn.

Scenariobanorna mot minus 70 procent följer motsvarande linjära bana ganska väl. Utsläppsbanan i målscenario 1 är inte linjär, resultatet beror i stället av antagandena om en relativt snabb utsläppsminskning i transportsektorn och en relativt sen minskning av utsläppen inom industrin.

Resultaten från de fyra scenarierna tillsammans indikerar att ett mål till 2050 för de svenska utsläppens minskning för att uppnå en netto-noll-vision i ett intervall mellan minus 70–90 procent relativt 1990 skulle kunna nås. Den genomgång som sekretariatet gjort av antagandena i målscenario 1 visar dessutom att det skulle kunna vara möjligt att nå ytterligare något närmare noll 2050, förutsatt att CCS-teknik på biobränslen kompenserar för delar av utsläppen, se ovan.

Tabell 2 Procentuell minskning av de samlade utsläppen av växthusgaser jämfört med motsvarande utsläpp 1990 Resultat från fyra olika målscenarier, inklusive bio-CCS

Scenario	2015	2030	2040	2050
REF	23 %	30 %	31 %	32 %
2DS	20 %	41 %	53 %	66 %
CNS	21 %	49 %	69 %	85 %
MS2	24 %	43 %	53 %	70 %
MS1	25 %	50 %	59 %	92 %
Intervall	20–25 %	41–50 %	53–69 %	66–92 %

På väg mot 2050 kan etappmål sättas upp för utvecklingen av de samlade utsläppen i landet baserade på scenariorresultat. Ett alternativ till att basera etappmål och utsläppsbudgetar på (osäkra) scenariorresultat är att utgå från en bestämd målnivå 2050 och från detta mål härleda en sammanlagd utsläppsbudget vid en genomsnittlig linjär utsläppsminskning över hela tidsperioden till 2050-målet på det sätt som gjorts i de två linjära utsläppsminskningsbanorna (linjär 70 och linjär 90) i figuren ovan.

Men det kan även bedömas vara mer lämpligt att formulera separata etappmål för utsläppen som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter respektive utsläppen som inte omfattas av systemet. Underlag från scenariorresultat för sådana eventuella etappmål presenteras i följande avsnitt.

6.1 Scenariorresultat för utsläppen uppdelade på utsläpp inom EUs handelssystem respektive utsläpp som inte omfattas av systemet

6.2 Scenarier för utsläppen utanför handelssystemet

- Scenarierna indikerar att ett etappmål om inhemska utsläppsminskningar på minus 45–60 procent jämfört med 2005 (motsvarar minus 50–65 procent jämfört med 1990) skulle kunna nås för utsläppen utanför systemet för handel med utsläppsrätter år 2030.

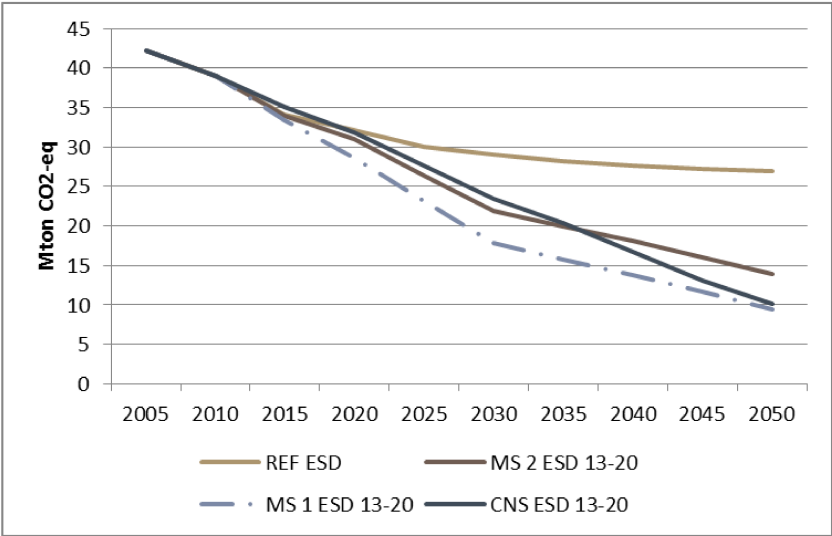
- Ett etappmål till 2030 för utsläppen utanför den handlande sektorn behöver stämmas av mot en eventuell konkretisering av inriktningen mot en fossilbränsleoberoende fordonsflotta till 2030 och Sveriges kommande bindande EU-åtagande för samma utsläpp inom EU:s 2030-ramverk.
- Ett ambitiöst kommande EU-åtagande för Sverige (i förhållande till de målnivåer som modellerats inom EU) för den icke-handlande sektorn till 2030 (på minus 40 procents minskning relativt 2005) är (något) mer i linje med scenario-banorna mot långsiktiga 2050-mål än de mindre ambitiösa mål på omkring minus 35 procent som också modellerats.

När utsläppsscenarierna delas upp i utvecklingen för verksamheter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (dvs. el- och fjärrvärmeproduktionsanläggningar och stora delar utsläppen från industrin) respektive de utsläpp som inte omfattas av systemet (dvs. övriga sektorer och utsläpp utom utsläpp och upptag från markanvändning, förändrad markandvändning och skogsbruk, LULUCF) blir skillnaderna mellan de olika scenarierna större.

Sveriges nationella klimatmål och EU-åtagande till 2020 enligt Effort Sharing Decision (ESD) omfattar utsläppen utanför EUs system för handel med utsläppsrätter. När kommissionen nu har föreslagit strukturella förändringar av handelssystemet och ett ramverk för energi- och klimatpolitiken till 2030 tar form har länderna inom EU valt att fortsätta fördela ut ansvaret för utsläppsminskningar mellan medlemsländerna för de utsläpp som inte omfattas av handelssystemet (ESD).

Utvecklingen av utsläppen utanför EU-ETS (ESD) blir då av särskilt intresse för en svensk målbana som även ansluter till Sveriges mål till 2020.

Figur 6 Utveckling av utsläppen utanför EU-ETS (ESD) i tre olika målsценарier och i färdplansunderlagets referensscenario



Källa: Egen bearbetning av underlag från Naturvårdsverket och NETP 2013.

I tabellen nedan redovisas minskningarna i procent för de olika målsценариerna vid olika tidpunkter.

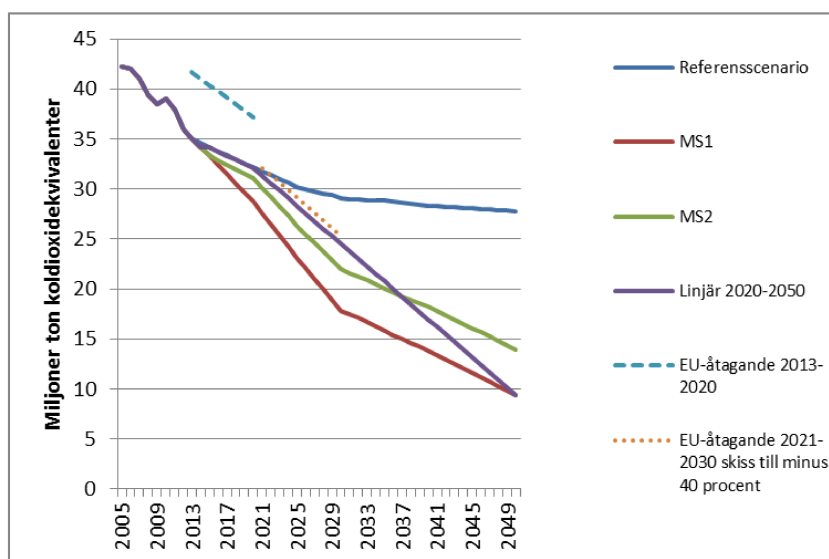
Tabell 3 Procentuell minskning av utsläppen utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter i Sverige jämfört med 2005 års nivå, resultat från fyra målsценарier

Scenario	2020	2030	2040	2050
REF (MS)*	19 %	31 %	35 %	36 %
2DS	11 %	33 %	42 %	50 %
CNS	17 %	44 %	61 %	76 %
MS2	19 %	48 %	57 %	67 %
MS1	21 %	58 %	67 %	78 %
Intervall	11–21 %	33–58 %	42–67 %	50–78 %

*referensbana från 2012.

Figuren nedan sätter även MS 1 och MS 2-scenariot från färdplansunderlaget i relation till hur utsläppen utanför den handlande sektorn (med 2013–2020 års omfattning) har utvecklats sedan 1990 samt jämför scenarierna med Sveriges åtagande inom EU för perioden 2013–2020 och ett potentiellt åtagande till 2030. I figuren har också ett scenario med linjär minskning från 2020 till 2050 lagts in.

Figur 7 Historiska utsläpp (1990–2014), referensscenarier och målsценarier för utsläppen utanför EUETS (ESD) (1990–2050) samt Sveriges ESD-åtagande för perioden 2013–2020 och 2021–2030 (maxalternativ)



Källa: Egen bearbetning av underlag från Naturvårdsverket 2013.

De kraftiga minskningarna till 2030 i framför allt MS 1 förklaras, som tidigare nämnts, av hur transportsektorn antas utvecklas i scenariot. Även i MS 2 och NETP-scenarierna är det minskningen av utsläppen i transportsektorn som påverkar den sammanlagda utvecklingen av respektive scenario. Även i dessa scenarier minskar utsläppen till 2030 relativt kraftfullt i transportsektorn.

Det finns några faktorer som är centrala för om scenarierna ska kunna bli verklighet. Det handlar om hur den faktiska teknikutvecklingen, t.ex. hur utvecklingen av olika typer av ”ultralåg-

emitterande” supermiljöbilar som t.ex. elbilar lyckas, hur den fortsatta introduktionen av biodrivmedel utvecklas, vilken effekt en ny inriktning av samhällsplaneringen och en annan inriktning på investeringarna i infrastruktur får i praktiken. Dessutom påverkar ekonomins utveckling, befolkningsutvecklingen samt hur människors beteenden förändras under perioden.

Den genomgång som sekretariatet gjort av scenarioantagandena indikerar att de allra lägsta målnivåerna kan vara svåra att nå utan mycket kraftfulla styrmedelsförändringar.

Analysen av utvecklingen i transportsektorn till 2030 bygger delvis på styrmedelsanalys men även på en analys av åtgärds-potentialer. Det potentiella gapet till ett tänkt etappmål 2030 behöver uppdateras, kopplas till styrmedelsförändringar som kan vara aktuella att införa i närtid och förändrade antaganden om utvecklingen i referensscenariot, inklusive känslighetsanalyser.

De procentuella inhemska utsläppsminskningarna i scenarierna till 2030 på minus 45–60 procent jämfört med 2005 (50–65 procent jämfört med 1990) kan jämföras med ett möjligt svenskt EU-åtagande någonstans i intervallet 35–40 procent relativt 2005 som kommissionen modellerat för Sverige under 2014.

Utsläppsminskningen på närmare 60 procent (64 procent jämfört med 1990) till 2030 i målscenario 1 (MS 1) har som nämnts tidigare även sin grund i hur målet om en fossilbränslefri fordonsflotta tolkats i färdplansunderlaget. Det är ett mål som har flera syften. Sverige ska vara ett föregångsland på området, driva på teknikutveckling, minska beroendet av import av fossil energi och samtidigt sänka utsläppen till låga nivåer för att transportsektorn ska kunna bidra till netto-noll-visionen.

6.3 Scenarier för den handlande sektorn

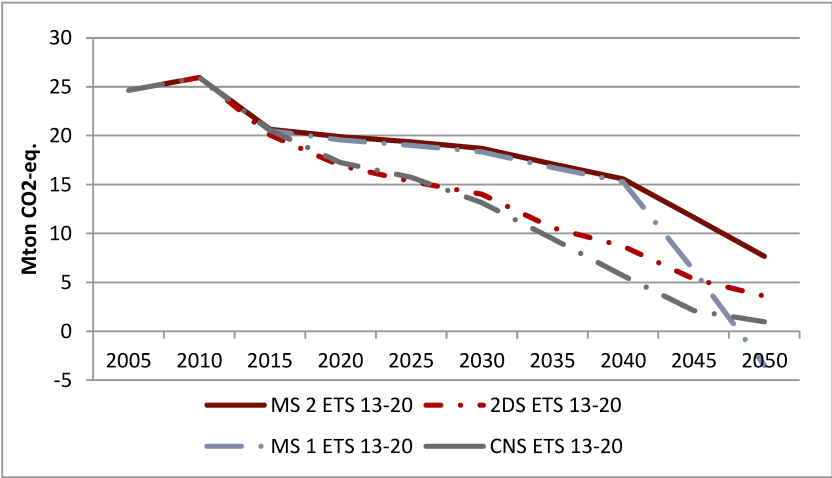
För utsläppen i den handlande sektorn behöver utsläpps-utvecklingen följas noggrant och särskilda mål kopplade till teknikutveckling utvecklas i närtid.

Utsläppsutvecklingen för verksamheterna inom den handlande sektorn skiljer sig åt i de två scenarioanalyserna. Det beror på att det finns en viss skillnad i utgångsläget, eftersom de modeller som

använts för NETP-scenarierna utgår från att det finns mer kol att fasa ut från el- och värmeförsörjning och mindre masugnsgas från järn- och stålproduktion jämfört med den faktiska situationen. I NETP-scenarierna kommer därför CCS-teknik att tillämpas på svenska industrianläggningar men inte i samma omfattning som i Naturvårdverkets målscenario 1. Det omvända gäller för åtgärder i el- och värmesektorn. Skillnaden påverkar också när i tiden åtgärder genomförs. I Naturvårdsverkets scenarier genomförs industriåtgärderna fullt ut mycket sent i tiden, mellan 2040 och 2050.

Eftersom verksamheterna inom EUs system för handel med utsläppsrätter redan omfattas av ett europeiskt tak för utsläppen kan det betraktas som ineffektivt att även införa ett inhemskt tak för dessa utsläpp. Utvecklingen i den handlande sektorn behöver dock följas noggrant både med avseende på hur utsläppen utvecklas men kanske framför allt med avseende på hur förutsättningarna att minska utsläppen till nära nollnivåer genom teknikutveckling utvecklas. Särskilda åtgärder för att främja sådan utveckling, i linje med netto-noll-visionen, inom olika industribranscher, kan behöva övervägas. Ett sådant arbete borde bland annat ta sikte på att utveckla mål för teknikutveckling i de olika branscherna och system för uppföljning av dessa. Vid sidan av sådana mål kommer även utvecklingen inom el- och fjärrvärmesektorn (och industrin) fortsatt behöva följas upp med anledning av de energipolitiska mål som gäller till 2020 och som kan komma att utvecklas därefter.

Figur 8 Utveckling av utsläppen i verksamheter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter i Sverige jämfört med 2005 års nivå, resultat från fyra målscenarier



Källa: Egen bearbetning av underlag från Naturvårdsverket och NETP 2013.

Tabell 4 Procentuell minskning av utsläppen i verksamheter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter i Sverige jämfört med 2005 års nivå, resultat från fyra målscenarier

Scenario	2020	2030	2040	2050
REF (MS)	6 %	8 %	14 %	15 %
2DS	31 %	43 %	65 %	85 %
CNS	30 %	47 %	77 %	96 %
MS2	19 %	24 %	37 %	69 %
MS1	21 %	26 %	38 %	104 %

Bilagor till bilaga 5

1 Minskade utsläpp av växthusgaser i Sverige 1990–2014

Enligt Naturvårdsverket var Sveriges utsläpp 54,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2014. Det är en minskning med tre procent jämfört med 2013. År 2014 var utsläppen 24 procent lägre än år 1990.¹⁵

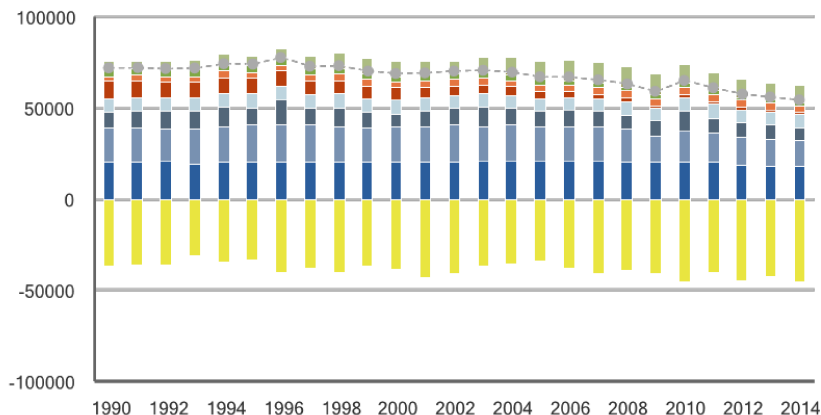
Statistik över utvecklingen av utsläppen av växthusgaser brukar ofta starta från 1990 då det är det huvudsakliga basåret för Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet. Den officiella statistiken över utsläpp följer principer från Klimatkonventionen om att varje land tar ansvar för och redovisar kvalitetssäkrad statistik över utsläppen i det egna landet.

Under 1990-talet fluktuerade utsläppen i Sverige mellan åren pga. variationer i väderförhållanden och konjunktur och minskade mycket svagt jämfört med 1990. Under 00-talet förstärktes trenden mot lägre utsläpp i landet. Utsläppen varierade även under denna period pga. väderförhållanden och ekonomiska skeenden med särskilt stor påverkan enskilda år.

¹⁵ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser--nationella-utslapp/>

Figur 9 Nationella utsläpp och upptag av växthusgaser, 1990–2014

Tusen ton koldioxidekvivalenter



Utsläpp av växthusgaser 1990-2014



Källa: Naturvårdsverket

1.2 Utsläppsminskningar i de flesta sektorer sedan 1990

Utsläppen har minskat inom de flesta sektorer, men framför allt från uppvärmning av bostäder och lokaler, avfallsdeponier samt industrin. Minskningarna beror enligt Naturvårdsverket främst på en övergång från oljeeldade värmepannor till el och fjärrvärme, på deponiförbud och på utsläppsminskningar inom industrin.

Utsläppen av växthusgaser från uppvärmning i bostäder, lokaler, jordbruk och skogsbruk, genom egen förbränning, har minskat med 86 procent sedan 1990. Enligt Naturvårdsverket beror minskningen på att användningen av fossila bränslen till stor del fasats ut genom skiften från oljepannor till fjärrvärme, samt till eluppvärmning och värmepumpar.

Utsläppen av växthusgaser från jordbruket var 11 procent lägre år 2014 jämfört med 1990. Enligt Naturvårdsverket beror minskningen främst på minskad boskapshållning, ökad produktivitet och minskad

användning av mineralgödsel. Utsläppen av lustgas har dock ökat de senaste två åren, främst till följd av ökad användning av mineralgödsel.

Utsläpp av växthusgaser från avfallsbehandling, har mer än halverats sedan år 1990. Enligt Naturvårdsverket har mängden deponerat avfall minskat kraftigt främst tack vare deponiförbud samt deponiskatter. En stor del av avfallet förbränns dessutom i kraftvärmeproduktion, vilket tillvaratar energiinnehållet i avfallet.

El- och fjärrvärmeproduktion i Sverige baseras främst på vattenkraft, kärnkraft och biobränslen. Utsläppen från denna sektor har minskat sedan 1990. Fossila bränslen för el- och fjärrvärmeproduktion används främst t.ex. för marginalproduktion av el och värme under kalla vinterdagar då effekt- och värmebehovet är som störst.

En tredjedel av utsläppen kommer från transporter

En tredjedel av de nationella utsläppen av växthusgaser kommer från inrikes transporter och domineras av utsläpp från personbilar och tunga fordon. Enligt Naturvårdsverket var utsläppen från personbilar 17 procent lägre år 2014 än 1990, vilket beror energieffektivare bilar och ökad användning av biodrivmedel. Det senaste årets trafikökning har dock resulterat i att minskningen av utsläpp från personbilarna börjat avstanna och ökade utsläpp från vägtrafiken är att vänta om inte åtgärder sätts in, enligt Naturvårdsverket.

Bland tunga fordon (lastbilar över 3,5 ton) var utsläppen 15 procent högre år 2014 än 1990, enligt Naturvårdsverket. Utsläppstrenden följer i stort transportarbetet, vilket i sin tur är kopplat till den ekonomiska utvecklingen. Enligt Naturvårdsverket har dock utsläppen från tunga fordon börjat minska sedan några år tillbaka.

Industrins utsläpp har minskat

Industrin stod för en knapp fjärdedel av utsläppen av växthusgaser 2014, och har minskat utsläppen med 24 procent sedan 1990. Om även utsläppen från masugnsagaser som förbränns i kraftvärmeanläggningar inom energitillförselsektorn räknas som utsläpp orsakade av industriproduktion, så utgör utsläpp från industrins

förbränning och processer omkring en tredjedel av de totala utsläppen.

En stor del av de direkta utsläppen från industrin kommer från några särskilt energi- och koldioxidintensiva branscher inom det som kan kallas för "basmaterialindustri", medan en rad andra industribranscher har betydligt lägre koldioxidutsläpp totalt och i relation till branschens förädlingsvärde.

Utsläppen från industrin består av processutsläpp, utsläpp från förbränning samt diffusa utsläpp. Framför allt massa-pappersindustrin men också metallverk-, verkstads- kemi- och livsmedelsindustri har stått för de största direkta utsläppsminskningarna inom industrin. Utsläppsminskningarna inom industrin sedan 1990-talet beror på övergång från olja till el och biobränslen, energieffektiviseringar, investeringar i ny processteknik, samt konjunktursvängningar.

Utsläpp från bunkerbränsle

Utsläppen från internationellt flyg och sjöfart (bunkring) var 8,2 miljoner ton år 2014. Det är en ökning med 128 procent sedan 1990 och med sex procent sedan 2013. Orsakerna är ökat flygresande, ökade godstransporter och ökad försäljning av lågsvavligt bränsle för sjöfarten. Utsläppen rapporteras separat och ingår inte i Sveriges åtaganden om utsläppsminskningar.

Nettoupptag i skog och mark

Under perioden 1990 till och med 2014 har upptaget varit större än utsläppen inom skogsbruk och markanvändning. Enligt Naturvårdsverket sker den dominerande delen av upptaget från sektorn av växande skog och den större delen av utsläppen från åkermark, och då mark avskogas i samband med byggnation. Det sammanlagda upptaget var 45 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2014.

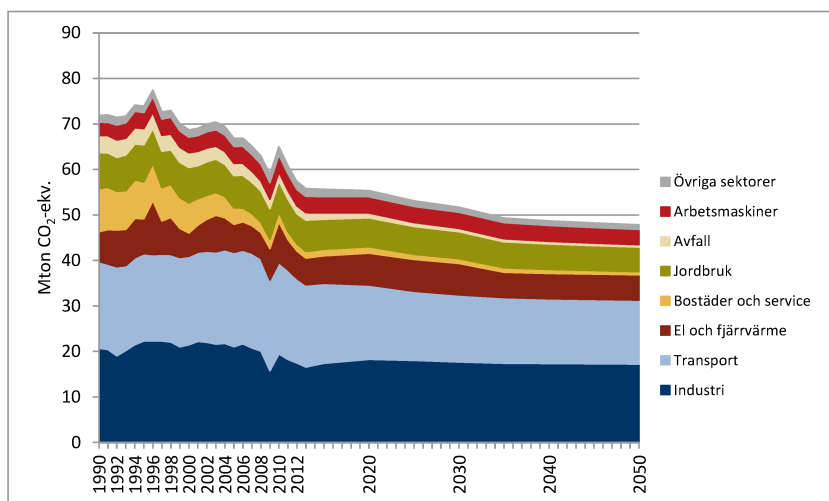
2 Referensscenario från Naturvårdsverkets Färdplan 2050 samt uppdatering från 2015

I Naturvårdsverkets färdplansunderlag togs det även fram ett referensscenario för att kunna jämföra med utvecklingen i målscenarierna. Referensscenariot utgick från att då beslutade, befintliga styrmedel skulle behållas enligt gällande beslut. Antaganden om den framtida genomsnittliga BNP-tillväxten och den fortsatta förädlingsvärdestillväxten i olika industribranscher baserades på underlag från Konjunkturinstitutet. Antaganden om priser på fossila bränslen hämtades från IEA. Antaganden om framtida utsläppsriktpriser hämtades från kommissionens tidigare färdplansarbete. Referensscenariot baserades i huvudsak på det långsiktscenario till 2030 som Sverige rapporterade till EU i mars 2011. Långsiktsscenariot uppdaterades i delar och förlängdes till 2050.

Kärnkraftsproduktionen antas behållas upp till den nu planerade kapaciteten i de befintliga anläggningarna eller stängas efter att de nuvarande anläggningarna fasas ut i referensscenariot. I båda fallen minskar utsläppen från eltillförsel i Sverige till mycket låga nivåer och utsläppsscenario fick ungefär samma resultat.

Sekretariatet till Miljömålsberedningen har bett Naturvårdsverket uppdatera referensscenariot från färdplansunderlaget så att det i stället skulle baseras på det senaste långsiktsscenario som redovisades till EU våren 2015, den senaste utsläppsstatistiken (räknad med IPCC:s senaste GWP-faktorer). Extrapoleringen till 2050 har genomförts på samma sätt som i referensscenariot från färdplansunderlaget.

Figur 10 Historiska utsläpp av växthusgaser 1990–2014 och referensscenariot till 2050 baserat på Naturvårdsverkets och Energimyndighetens långsiktsscenario från 2015

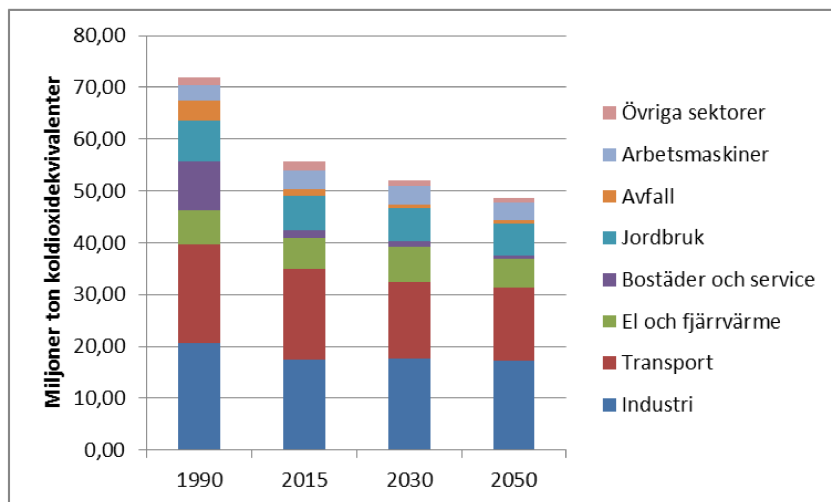


Källa: Naturvårdsverket, uppdaterat referensscenario våren 2015.

I referensscenariot minskar utsläppen till cirka 47 miljoner ton år 2050 vilket är en minskning med omkring 10 procent jämfört med dagens nivå och 32 procent under 1990 års utsläppsnivå. År 2050 beräknas utsläppen från industri och transporter dominera men även jordbrukets metan- och lustgasutsläpp finnas kvar. Industrisektorns utsläpp ligger kvar på dagens nivå. Industriproduktionen antas öka men användningen av el och biobränslen ökar mer än användningen av fossila bränslen vilket resulterar i att utsläppen ligger kvar på dagens nivåer.

En fortsatt energieffektivisering och lägre andel fossila bränslen medför att utsläppen från inrikes transporter minskar. Utsläppen från jordbrukssektorn minskar svagt, till följd av en antagen ökad produktivitet i sektorn.

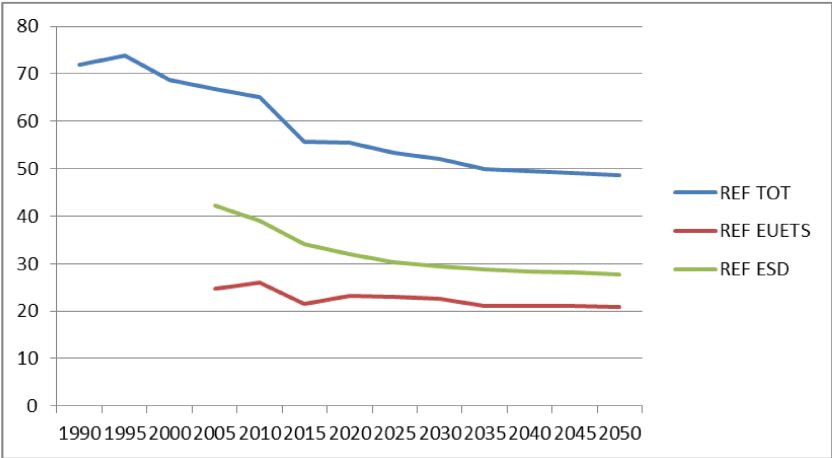
Utsläppen från el- och fjärrvärmeproduktion och från bostäder och lokaler når mycket låga nivåer. För elproduktionen gäller det både i fallet där kärnkraften finns kvar och i fallet där kärnkraften inte tillåts byggas ut. I dessa sektorer återstår endast utsläpp främst från förbränning av avfall (det största bidraget härrör från plaster baserade på fossil råvara) men också från förbränning av biobränslen (i form av metan och lustgas).

Figur 11 Utsläpp per sektor i referensscenariot

Källa: Naturvårdsverket, uppdaterat referensscenario våren 2015, egen bearbetning.

När resultaten från referensscenariot delas upp i utsläpp från de verksamheter som omfattas av EU:s handelssystem för utsläppsrätter (ETS) respektive övriga utsläpp som omfattas av EU:s beslut om fördelning av utsläppsminskningssåtaganden mellan medlemsländer, Effort Sharing Decision (ESD), visar det sig att utsläppsminskningarna i scenariot främst ligger i sektorer och verksamheter som inte omfattas av handelssystemet.

Figur 12 Utsläpp i referensscenariot uppdelat på utsläpp inom och utanför EUETS



Källa: Naturvårdsverket uppdaterat referensscenario våren 2015.

Tabell 5 Procentuell minskning av utsläppen i referensscenariot jämfört med 1990 (totalt) för ESD och ETS jämfört med 2005 vid 2013–2020 års omfattning av ETS

Sektor	2020	2030	2040	2050
Totalt	27 %	30 %	31 %	32 %
ESD	24 %	30 %	33 %	34 %
ETS	6 %	8 %	14 %	15 %

2.3 Utvecklingsbanor som sannolikt är förenliga med mål om högst två graders temperaturökning

De åtgärder som analyseras i scenarierna för Sverige är sådana som även genomförs i utsläppsbanor som är förenliga med globala tvågradersbanor. Enligt IPCCs femte utvärderingsrapport (AR5)¹⁶ har hälften av de kumulativa växthusgaserna som släppts ut sedan 1750–2011 släppts ut de senaste fyrtio åren. Den största absoluta

¹⁶IPCC (2014). Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

Inkom till Stockholms stadsbyggnadskontor - 2016-03-24, Dnr 2016-05284

ökningen av utsläpp har skett mellan 2000–2010, trots fler åtgärder för minskade utsläpp. Koldioxid från förbränning av fossila bränslen samt industriella processer har utgjort cirka 78 procent av de totala utsläppen av växthusgaser mellan 1970–2011. För att koncentrationen av långlivade växthusgaser, framför allt koldioxid, ska kunna stabiliseras, i enlighet med klimatkonventionens övergripande mål, behöver utsläppen av sådana växthusgaser minska till nivåer nära noll. Ju senare utsläppen kulminerar desto snabbare måste utsläppen minska därefter för att inte koncentrationen ska stabiliseras på en för hög nivå.

Utvecklingen av de kumulativa (över tid sammanlagda) utsläppen av långlivade växthusgaser (framför allt koldioxid) avgör storleken på koncentrationen av växthusgaser i atmosfären och därmed den framtida temperaturökningen. Den koldioxid som inte tas upp av hav och biomassa stannar kvar i atmosfären i flera hundra upp till tusentals år. För att koncentrationen ska kunna sänkas under den stabiliseringsnivå som uppstår när utsläppen av koldioxid når netto-noll behöver de globala utsläppen och upptagen i skog och mark övergå från att utgöra ett sammanlagt tillskott till atmosfären till att utgöra ett sammanlagt upptag (netto-negativa utsläpp, se nedan). Hur snabbt klimatet förändras fram till 2100 beror också på hur utsläppen av kortlivade luftföroreningar med klimatpåverkan (SLCP = Short Lived Climate Pollutants) utvecklas.

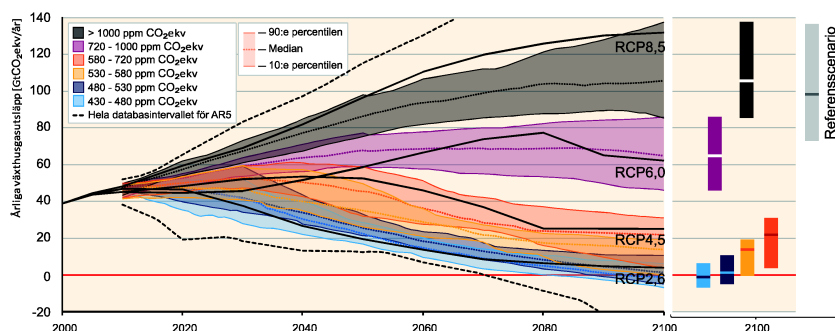
Till den femte utvärderingsrapporten, AR5, har IPCC utvecklat fyra olika utvecklingsbanor (Representative Concentration Pathways, RCP) avseende utsläpp av växthusgaser, koncentration av växthusgaser i atmosfären, luftföroreningar och landanvändning. Utvecklingsbanorna är baserade på 300 referensscenarier och 900 åtgärdsscenarier. Scenarierna är betecknade med siffror som anger den strålningsdrivning de beräknas ge upphov till, mätt i W/m². Utvecklingsbanorna ska, enligt IPCC, inte tolkas som förutsägelser eller föreskrifter om vilka åtgärder som ska vidtas, utan som underlag för att visa på möjliga effekter och åtgärder.

Utvecklingsbanan RCP2.6¹⁷ från IPCC AR5 rapporten innefattar scenarier med kraftiga utsläppsminskningar, som med

¹⁷ De representativa koncentrationsbanorna utvecklades under 2008/2009. Förutsättningarna för några av åtgärderna som genomförs i scenarierna, särskilt i RCP 2,6, har förändrats

mer än 66 procents sannolikhet kan begränsa den globala temperaturhöjningen till högst 2°C. RCP 4.5 och RCP 6.0 är två mellannivåer, och RCP 8.5 är en utvecklingsbana där utsläppen fortsätter att växa kraftigt. Referensscenarierna, om utvecklingen fortsätter som tidigare, hamnar mellan RCP 6.0 och RCP 8.5. Nedan redovisas hur de kumulativa mängderna av koldioxid utvecklas i de olika RCP-scenarierna.

Figur 13 Utvecklingsvägar för globala utsläpp av växthusgaser (CO₂ekv/år) i referens-och utsläppsminskningsscenarier för olika haltnivåer på längre sikt



Den förväntade temperaturökningen i slutet av århundrandet (2081–2100) varierar mellan de olika scenarierna från 1–3,7 °C (med intervall på 0,3–4,8°C) jämfört med medeltemperaturen åren 1986–2005 (utöver att den globala medeltemperaturen har stigit med 0,85°C mellan 1880–2012, enligt IPCC AR5). Enligt IPCC beräknas temperaturökningen vara ungefär densamma för de fyra utsläppsbanorna fram till 2035, förutsatt att inga oväntade händelser inträffar. Runt mitten på århundradet beräknas däremot de olika utsläppsbanorna ge utslag i olika temperaturhöjningar. RCP 6.0 och RCP 8.5 beräknas leda till temperaturökningar som överstiger 2°C runt 2081–2100. RCP 4.5 beräknas mest sannolikt

radikalt under senare år, framför allt har kostnaderna för sol- och vindkraft och vissa energieffektiva apparater (t.ex. LED-lampor) minskat kraftigt samtidigt som möjligheterna att inkludera intermittent elproduktion i elnät har ökat. Prisbilden för bränslesnåla bilar har också förbättrats samtidigt som förutsättningarna för ett omfattande införande av CCS-teknik i närtid har försämrats. Även om koncentrationsbanorna inte är några framtidsförutsägelser kan det ändå finnas anledning att uppdatera de modeller som använts med de senaste årens utveckling och genomföra nya modelleringar.

att överstiga 2°C och RCP 2.6 sannolikt kommer att understiga en uppvärmning på 2°C jämfört med perioden 1850–1900. (IPCC, 2014)

IPCC:s utvecklingsbana RCP 2.6 inkluderar scenarier som med en sannolikhet på minst 66 procent kan vara förenliga med tvågradersmålet. Enligt dessa scenarier bör utsläppen kulminera inom en snar framtid och minska med 40–70 procent fram till 2050 (jämfört med 2010) och med 80–120 procent fram till 2100. Mot slutet av århundradet överstiger upptag och lagring av koldioxid de totala utsläppen av växthusgaser i världen så att de totala utsläppen blir negativa i scenariot. Utvecklingsbanan RCP 2.6 motsvarar en koncentration på cirka 450 ppm koldioxidekvivalenter i atmosfären till år 2100.¹⁸

Ytterligare ett mått att beskriva utsläppsläget på är begreppet ”kolbudget”, vilket IPCC gjorde för första gången i den femte utvärderingsrapporten. För att begränsa uppvärmningen till 2°C detta århundrande uppskattar IPCC att de kumulativa utsläppen sedan 1870 måste begränsas till 3 700 gigaton koldioxid, varav cirka hälften redan finns i atmosfären. Då återstår runt 1 800 gigaton koldioxid, och vid beaktande av andra växthusgaser, återstår en utsläppsbudget på mindre än 1 000 gigaton koldioxid, vilket motsvarar ytterligare cirka 20 år till med dagens nivå på utsläpp av koldioxid. Med tanke på att AR5-rapporten är från 2014, har den globala kolbudgeten minskat till under 1 000 gigaton koldioxid. Antaganden om klimatkänslighet och med vilken sannolikhet tvågradersmålet kan klaras, påverkar också storleken på den resterande koldioxidbudgeten. Eftersom utsläppen inte kommer att kunna minska till noll från ett år till ett annat är det viktigt att utsläppen når sin kulmen så snart som möjligt och därefter minskar kraftigt. Perioden fram till 2030 är därför kritisk för möjligheterna att klara tvågradersmålet.

Scenarierna som ligger till grund för RCP 2.6 innehåller antaganden om åtgärder, investeringar och styrmedel som resulterar i kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser till 2050. Minskade utsläpp från energisystemet kan åstadkommas genom mer förnybar energi, kärnkraft, CCS, energieffektivisering samt minskade distributions-

¹⁸ Naturvårdsverket, Energimyndigheten och SMHI (2014). Uppdatering av det klimatvetenskapliga kunskapsläget. Klimatologi nr 9 2014. SMHI.

förluster. På eltilförselsidan finns risker för inlåsnings effekter med utsläppsintensiva (kol)kraftverk, varför det krävs åtgärder för att förhindra investeringar i nya kraftverk. Byggnader har också risk för inlåsnings effekter, varför det krävs skyndsamma insatser för ökad energieffektivisering och utfasning av fossila bränslen för uppvärmning. Inom industrisektorn krävs betydande energieffektivisering, samt fungerande teknik för att avskilja utsläpp genom koldioxidinfångning och lagring, CCS.

Negativa nettoutsläpp förutsätter att teknik för avskilja koldioxid och lagra koldioxid i berggrunden, tillämpas även på energi och industrianläggningar som använder biomassa för energiändamål (bio-CCS) och eller större nyplanteringar av skog. Bio-CCS teknik har dock inte demonstrerats i någon större skala ännu.

Ju snabbare utsläppen förmås minska till mycket låga nivåer så att utsläpp och upptag balanserar, desto mindre blir behovet av negativa utsläpp under andra hälften av århundradet.

Inom transportsektorn beräknas transportefterfrågan öka kraftigt och i lågutsläppsscenarierna ökar transportsektorns andel av utsläppen, trots antaganden om ökad elektrifiering, ökad andel biodrivmedel och vätgas, samt energieffektivisering av fordon och samhällsplanering.

Andra växthusgaser än koldioxid såsom metan från jordbruk och djurhållning, fluorerade växthusgaser och lustgas bedöms ha höga åtgärds kostnader och därför finnas kvar i hög utsträckning i lågutsläppsscenarierna. Inom skogsbruk krävs minskad avskogning, hållbart skogsbruk samt ökad skogsplanering, och inom jordbruk krävs förstärkt upptag av koldioxid i mark, restaurering av jordar och ökad produktivitet. För att minska växthusgasintensitet i livsmedelsproduktionen krävs beteendeförändringar samt förbättrad mathantering.

Prissättning av koldioxid-utsläpp är ett viktigt styrmedel i lågutsläppsscenarierna, och vissa förutsätter globala priser på upp till 60 USD/ton koldioxid år 2020 som beräknas stiga därefter upp till 250 USD/ton koldioxid efter 2050.

Omfattande investeringar krävs inom energisystem, särskilt i tillväxtekonomier och utvecklingsländer. Kostnaden för utsläppsminskningarna beräknas till 1–3 procent av globala BNP till 2030 och 2–12 procent av globala BNP 2050, se kap. 7. I de samhälls-

ekonomiska analyserna beaktas dock inte nyttan med att undvika farlig klimatförändring eller de eventuella mervärden som kan uppstå genom en omställning till en koldioxidsnål ekonomi.¹⁹

2.4 Utvecklingsbanor som med viss sannolikhet kan begränsa temperaturökningen till högst 1,5 grader

I den senaste IPCC-rapporten²⁰ redovisades alltså en sammanställning av en rad modellerade scenariobanor för de samlade växthusgasutsläppens utveckling globalt under resten av det här århundradet, se bilaga 2.3. Ett hundratal av dessa banor var sådana att de begränsade de globala utsläppen så att två graders temperaturökning sannolikt (med minst 66 procents sannolikhet) skulle kunna underskridas.

Enligt Parisavtalet har nu ett temperaturmål på högst 1,5 grader fått en tydligare ställning och fokus på att analysera hur sådana utsläppsbanor skulle kunna se ut har ökat. IPCC ska dessutom ta fram ett underlag om 1,5-gradersbanor som ska rapporteras senast under 2018 enligt avtalstexten från mötet i Paris.

Det nederländska miljöforskningsinstitutet PBL, tog under 2015 fram en rapport som sammanställer resultat från modelleringar av lågkolsbanor²¹. Ett rapportavsnitt ägnas åt att vad forskningen hittills har tagit fram om 1,5-gradersbanor. Enligt PBL visar modellresultaten att koldioxidbudgeten begränsas till att bli mindre än hälften så stor jämfört med motsvarande budget för att sannolikt begränsa temperaturökningen till högst två grader.

Eftersom den globala temperaturökningen i dag redan överskrider 1 grad och givet de trögheter som finns både i vår ekonomi och i klimatsystemet så kommer det inte gå att nå max 1,5 graders temperaturökning utan att först överskrida denna temperaturökning och den sammanlagda utsläppsbudgeten.

Clarke et al. (2014, p. 441) sammanfattar följande karakteristika hos befintliga 1,5-gradersbanor (ett fåtal)

¹⁹ Naturvårdsverket, Energimyndigheten och SMHI (2014).

²⁰ IPCC (2014).

²¹ van Vuuren DP, van Sluisveld M, Hof A F (2015). Implications of Long-Term Scenarios for Medium-Term Targets (2050). Netherlands Environmental Assessment Agency, The Netherlands.

- De kumulativa koldioxidutsläppen ligger i intervallet 680–800 gigaton koldioxid mellan 2011 till 2050 och mellan 90–310 gigaton koldioxid mellan 2011 till 2100;
- De globala koldioxidutsläppen år 2050 ligger mellan 70 procent och 95 procent under utsläppen 2010²², och mellan 110 procent och 120 procent under 2010 års utsläpp år 2100.

Även forskare vid IIASA²³ har kommit till liknande resultat som Clarke när man sammanställt resultat från modelleringar av de globala koldioxidutsläppens utveckling med fokus på sådana banor som även med viss sannolikhet (50 procent) skulle kunna leda till att den globala temperaturökningen begränsas till högst 1,5 grader.

Vid 1,5-gradersbanornas ännu mer omfattande och snabba, utsläppsbegränsning höjs samtidigt sannolikheten för att två graders temperaturhöjning ska kunna undvikas.

1,5-gradersbanorna innebär en mycket snabb utsläppsminskning till netto-noll-utsläpp för koldioxid omkring 2050 följt av negativa utsläppsnivåer under resten av århundradet²⁴. År 2050 förutsätts därför att kapaciteten för koldioxidavskiljning och lagring – CCS-teknik – har byggts ut på ett mycket omfattande sätt²⁵ samtidigt som alla i modellerna tillgängliga åtgärdspotentialer har realiserats. CCS-tekniken tillämpas även i stor omfattning på förbränningsanläggningar som använder bioenergi (bio-CCS).

Till ett ökat upptag av koldioxid bidrar även kolsänkeåtgärder inom jord- och skogsbruk t.ex. i form av trädplantering. Upptaget motsvarar i några av dessa scenarier sammanlagt omkring 15 miljarder ton koldioxid år 2050 och ligger kvar på en sådan nivå under resten av århundradet.

²² De globala utsläppen uppgick till ca 49 Gton år 2010.

²³ Rogelj J, Luderer G, Pietzcker R.C, Kriegler E, Schaeffer M, Krey V, Riahi K (2015). Energy system transformations for limiting end-of-century warming to below 1.5°C. Nature Climate Change vol. 5, s. 519–527.

²⁴ Förutsättningarna för några av åtgärderna som genomförs i 1,5 graders scenarierna har förändrats radikalt under senare år, framför allt har kostnaderna för sol- och vindkraft och vissa energieffektiva apparater (t.ex. LED-lampor) minskat kraftigt samtidigt som möjligheterna att inkludera intermittent elproduktion i elnät har ökat. Prisen för bränslesnåla bilar har också förbättrats samtidigt som förutsättningarna för ett omfattande införande av CCS-teknik i närtid har försämrats. Det kan finnas anledning att uppdatera de modeller som används för den här typen av analyser med de senaste årens utveckling och genomföra nya modelleringar.

²⁵ Omfattningen har ifrågasatts.

I tabellen nedan jämför vi de genomsnittliga utsläppen (per capita) för en global 1,5-gradersbana med en skisserad målbana mot ett nationellt 2045-mål för utsläppen i Sverige. I det föreslagna svenska utsläppsmålet ingår dock inte utsläpp från internationella transporter. I de globala siffrorna bidrar internationellt flyg och sjöfart med utsläpp motsvarande mellan 0,1 till 0,2 ton per capita under perioden.

Tabell 6

	2020	2030	2040	2045/2050
Utsläpp i Sverige, mot ett 2045-mål i linje med en skisserad målbana (MS1), miljoner ton koldioxidekvivalenter (exklusive bio-CCS och sänkor)	48	34	28	11
Befolkning i Sverige miljoner invånare	10,5	11,5	11,9	12,4
Utsläpp i ton koldioxidekvivalenter per capita i Sverige	4,6	3,0	2,5	0,9
Globalt genomsnittligt utsläpp i ton koldioxidekvivalenter per capita inklusive sänkor och Bio-CCS beräkning baserad på Clarke et al 2015 och UNEP 2015	5,5	3,5**	2,5	0,25–1,5

* beredningens förslag till långsiktigt mål 2045 gör att utsläppen 2040 bör ligga lägre än den skisserade målbanan i tabellen. Beredningen återkommer till frågan om etappmål och utsläppsbanor till 2045 i nästa betänkande.

** enligt den analys av aktuella INDC:er som UNFCCC redovisade i oktober 2015 hamnar de globala utsläppen i stället i genomsnitt på 57 miljarder ton 2030 vilket motsvarar ett globalt genomsnittsläpp på 6,7 ton/capita vid denna tid.

Enligt sammanställningen i tabellen ligger utsläppen per capita i den skisserade målbanan för Sverige något lägre jämfört med den globala 1,5-gradersbanan. Märk dock att det svenska bidraget från internationella transporter inte ingår i beräkningen. Genom att Sverige även kan ge bidrag till utsläppssänkningar i form av ökade

kolsänkor och om Sverige lyckas med att introducera anläggningar för bio-CCS kan den skisserade svenska målbanan bedömas ligga väl till i förhållande till en global lågkolutveckling som också skulle kunna vara förenlig med ett 1,5-gradersmål. Banorna förutsätter netto-negativa utsläpp efter 2045 i Sverige (av växthusgaser) och netto-negativa koldioxidutsläpp efter 2050 i världen.

Målbildens ambitionsnivå kan även jämföras med de som analyserats inom den Europeiska kommissionens färdplansarbete²⁶. Kommissionens analys resulterade i ett utsläppsutrymme för EU-medborgaren på 2,2 ton/capita år 2050 (när utsläppen minskar med 80 procent 2050 jämfört med 1990).

Kommissionens färdplansmodelleringar förutsätter dessutom att EU ska kunna nå upp till utsläppsreduktion motsvarande 95 procent lägre utsläpp jämfört med 1990 delvis med internationella åtgärder (motsvarande max 15 procentenheter) medan 80 procents utsläppsminskning alltså förutsätts genomföras inom regionen. Kommissionens färdplansanalys utgår från ett globalt agerande i enlighet med en utsläppsbana som med minst 66 procents sannolikhet kan begränsa temperaturökningen globalt till högst två grader.

²⁶ COM (2011) 112 final A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050.

Klimatpolitiska ramverk i andra länder

1 Sammanfattning

- Klimatpolitiska ramverk har i studien "The 2015 Global Climate Legislation Study" identifierats som betydelsefulla verktyg för ett effektivt klimatpolitiskt arbete.
- Klimatpolitiska ramverk definieras i studien som en lag, eller reglering med likvärdig status, som fungerar som en heltäckande, samlande grund för klimatpolitiken och som behandlar flera olika aspekter av utsläppsbegränsning, eller klimatanpassning, på ett övergripande och heltäckande sätt. Ramverk kan beslutas av regeringen eller parlamentet.
- De svenska propositionerna 2008/09:162 och 163, En sammanhållen klimat- och energipolitik, betecknas i studien som ett klimatpolitiskt ramverk som är beslutat av parlamentet.
- Storbritanniens ramverk är lagreglerat genom Climate Change Act 2008. Lagen reglerar mål, former, ansvar och roller för arbetet på nationell nivå.
- Tysklands ramverk utgörs av målsättningar baserade på frivilliga åtaganden och politiska överenskommelser samt handlingsplaner, främst inriktade på energisektorn, som är beslutade av regeringen.

2 Denna bilaga

I denna bilaga lämnas en sammanfattande beskrivning av klimatpolitiska ramverk i några utvalda länder. Beredningens granskning har framför allt koncentrerats till Storbritannien,

Tyskland, Danmark och Finland. Granskningen har omfattat såväl ramverkens konstruktion som deras innehåll. Uppgifter om ramverken har hämtats från studien "The 2015 Global Climate Legislation Study" och från dokument publicerade på respektive lands officiella hemsidor. Uppgifter har också lämnats till beredningen av inbjudna talare från respektive land vid de seminarier som beredningen hållit.

3 Klimatpolitiska ramverk är betydelsefulla verktyg

I studien "The 2015 Global Climate Legislation Study" sammanställs och redovisas vilket klimatpolitiskt arbete som bedrivs i 99 länder, varav 66 utvecklingsländer¹.

Enligt studien har det skett en snabb ökning av antalet lagar och policies på det klimatpolitiska området sedan 1997. För det år studien avser har 800 lagar och policies identifierats i de granskade länderna.

I studien konstateras att det föreligger en mycket stor variation mellan länder i fråga om bland annat ekonomisk struktur, rättslig tradition, public opinion och politiskt ledarskap och att det därför inte finns någon enhetlig lösning för hur det nationella klimatarbetet bäst bör regleras. I studien identifieras dock tre faktorer som kan anses utgöra "good practice" i fråga om innehållet i det klimatpolitiska arbetet. Dessa faktorer är information, mål och lagar/policies. Även faktorer som organisation, ansvar och finansiella arrangemang nämns. För dessa faktorer har man dock ännu inte kunnat definiera och bedöma vad som utgör "good practice". Däremot lyfts fram att forskningen visat att övergripande ramverk (framework law and policies) är särskilt betydelsefulla för att driva arbetet framåt.

Ett klimatpolitiskt ramverk definieras i studien som en lag, eller reglering med likvärdig status, som fungerar som en heltäckande, samlande grund för klimatpolitiken och som behandlar flera olika

¹ Studien har genomförts av Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, GLOBE International-The Global Legislators Organisation och the Inter-Parliamentary Union. Studien består av två delar, en sammanfattande del som riktar sig till beslutsfattare (Summary for policymakers) och en länderstudie där varje land beskrivs i separata dokument (Country profiles). <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/legislation/>

aspekter av utsläppsbegränsning, eller klimatanpassning, på ett övergripande och heltäckande sätt.

Vid tillfället för studien fanns klimatpolitiska ramverk i 82 av de 99 studerade länderna. Skillnaden är stor mellan hur de enskilda ländernas ramverk är konstruerade och vad de innehåller. Huvudparten av ramverken utgörs av regleringar på regeringsnivå medan en mindre andel är beslutade av landets parlament. Några länder, i olika delar av världen, har valt att lagreglera det klimatpolitiska arbetet. Gemensamt för denna typ av lagar, så kallade klimatlagar, är att de reglerar en process för hur regeringen ska bedriva det nationella klimatpolitiska arbetet. Det vanliga är också att lagen på något sätt uttrycker en målsättning med klimatarbetet, uttryckt som ett tidssatt utsläppsminskningsmål eller på annat sätt. Vissa lagar innehåller även bestämmelser som klargör de organisatoriska förutsättningarna för arbetet.

De svenska propositionerna 2008/09:162 och 163, En sammanhållen klimat- och energipolitik, betecknas i studien som ett klimatpolitiskt ramverk som är beslutat av parlamentet.

4 Ramverk i några av EU:s medlemsländer

4.1 Storbritannien

Climate Change Act reglerar mål, former, ansvar och roller för det nationella arbetet

I Storbritannien är det klimatpolitiska arbetet lagreglerat genom Climate Change Act 2008².

Lagen utgår från ett mål på lång sikt som innebär att landets utsläpp av växthusgaser ska vara 80 procent mindre 2050 än vad de var 1990.

Som det centrala verktyget för att nå det långsiktiga utsläppsmålet anvisar lagen ett system med femåriga kolbudgetar (carbon budgets) som ska innehålla bindande utsläppsnivåer för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser. Budgeten ska beslutas tolv år före respektive budgetperiod börjar. I lagen specificeras att under den tredje perioden, 2018–2022, ska de årliga genomsnittliga

² <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>

utsläppen enligt kolbudgeten vara åtminstone 26 procent lägre än 1990. I övrigt fastställs inga nivåer i lagen, men det uppställs kriterier för en stegvis upptrappning som måste beaktas vid beslut om nivåer för de efterföljande budgetperioderna.

Varje kolbudget ska beslutas av parlamentet. Utsläppsnivåerna får ändras av parlamentet under vissa i lagen angivna förutsättningar, i huvudsak relaterade till ändringar i de vetenskapliga rönen eller i den europeiska eller den internationella klimatpolitiken. Kolbudgetarna gäller utsläpp både från utsläppshandelssektorn och från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. Utsläpp från internationellt flyg och sjöfart beaktas inte. För närvarande övervägs om internationellt flyg och sjöfart formellt ska inkluderas i landets utsläppsbudgetar efter 2027³.

Klimat- och energiministern pekas ut i lagen som ansvarig för att tillse att lagens målsättning uppnås. Statsrådet ansvarar också för att utarbeta förslag till varje femårig kolbudget och att inför varje period ta fram de åtgärdsplaner och förslag som behövs för att nå utsläppsmålen, såväl det långsiktiga målet som budgetmålen. Så snart som möjligt efter det att en ny kolbudget beslutats ska ministern rapportera till parlamentet om hur regeringen avser att nå målen och hur de planerade åtgärderna påverkar olika sektorer i ekonomin. Rapportering om landets växthusgasutsläpp och kolsänkor ska ske årligen, samt i slutet av varje kolbudgetperiod. Om målet enligt kolbudgeten inte har uppnåtts, ska ministern lämna en förklaring till varför och ange vilka åtgärder som ska vidtas för att kompensera de överskridande utsläppen under kommande kolbudgetperioder. Ministern ska också redovisa om man avser att följa de råd som the Committee on Climate Change gett och motivera skäl för eventuellt avvikande åtgärder.

³ <https://www.theccc.org.uk/>

The Committee on Climate Change ansvarar för självständiga slutsatser och rådgivning till regeringen

Lagen föreskriver att det ska finnas ett särskilt expertorgan som ska vara rådgivande till regeringen och som ska utarbeta och avge självständiga synpunkter till parlamentet. The Committee on Climate Change (CCC) bildades i december 2008. Kommittén består av en ordförande och sju oberoende medlemmar som är forskare eller experter inom ett antal områden kopplade till miljö, klimat och energi. Till kommittén finns ett kansli med ett 30-tal medarbetare. I sitt arbete ska kommittén ge en balanserad bild utifrån flera olika perspektiv och bland annat ta hänsyn till ekonomiska, miljömässiga och sociala faktorer. I lagen listas vilka olika aspekter som kommittén har att beakta.

Kommitténs uppgift är att, utifrån en självständig bedömning, ge regeringen råd om vilka utsläppsnivåer som kan och bör fastställas i kolbudgetarna samt om hur dessa nivåer kan nås inom olika sektorer. Kommittén ska också utvärdera den utveckling som skett, bedöma vilken vidare utveckling som behövs för att nå målen och bedöma om det är troligt att målen kommer att nås. Kommitténs rekommendationer ska avges till regeringen minst sex månader innan varje ny budgetperiod beslutas. Kommittén har också en skyldighet att bistå regeringen på förfrågan, oftast i mer konkreta frågor, och har regelbundet täta informella kontakter med regeringen.

Därutöver ska kommittén årligen rapportera till parlamentet om hur utsläppsutvecklingen fortskrider, vilken utveckling som behövs för att nå målen och om det är troligt att målen kommer att nås. Kommittén ska också vart femte år utvärdera utfallet av den senaste budgetperioden och rapportera till parlamentet i vilken grad och på vilket sätt målet för den perioden nåtts.

4.2 Finland

Lagen anger en planerings- och uppföljningsprocess

Den finska klimatlagen⁴ trädde i kraft den 1 juni 2015.⁵ Lagen innehåller framför allt ett system för att planera och följa upp behovet av politiska åtgärder. Systemet innebär att regeringen vart tionde år ska utarbeta och anta en långsiktig plan och en gång per valperiod upprätta en plan på medellång sikt. Den långsiktiga planen ska innehålla de viktigaste politiska åtgärder som riktas till utsläppshandelssektorn och till den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. Den medellånga planen ska innehålla ett åtgärdsprogram för minskning av de antropogena växthusgasutsläppen och en begränsning av klimatförändringen inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. Den medellånga planen ska, i behövliga delar, samordnas med planeringen av energi- och trafikpolitiken.

Regeringen ska följa upp genomförandet av planerna för att se om man genom de politiska åtgärder som anges i planerna uppnår de uppsatta målen. Allmänheten ska informeras om resultaten. Utifrån uppföljningen ska regeringen fatta beslut om ytterligare åtgärder som behövs för att nå målen och ändra planerna i enlighet med detta.

I lagen anges att målet med planeringssystemet är att det ska bidra till att säkerställa att de totala utsläppen av antropogena växthusgaser i atmosfären som tillräknas Finland till år 2050 har minskat med minst 80 procent jämfört med 1990 års nivå.

Regeringen ska informera riksdagen om de planer som antagits. Regeringen ska även årligen redovisa för riksdagen hur utsläppsutvecklingen fortskrider, hur målen förverkligats och vilka ytterligare åtgärder som krävs för att målen ska kunna nås.

⁴ Klimatlag 609/2015, <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2015/20150609>

⁵ MiUB 22/2014 rd — RP 82/2014 Miljöutskottets betänkande 22/2014 rd <https://www.eduskunta.fi/sv/search/sidor/results.aspx?k=klimatlag#k=klimatlagprocent20MiUBprocent2022procent202014>

Klimatpanelen sammanställer vetenskapligt underlag

I lagen anges också att regeringen, som stöd för planeringen och beslutsfattandet, ska tillsätta ett vetenskapligt och oberoende sakkunnigorgan, Finlands klimatpanel. Klimatpanelen ska utgöra en motsvarighet till FN:s klimatpanel IPCC, med uppdrag att sammanställa och analysera den vetenskapliga kunskap som är betydelsefull för finländska förhållanden. Klimatpanelen har inte en i lagen uttryckt rådgivande funktion.

4.3 Danmark

Lagen innehåller vissa delar av ramverket

Det danska klimatpolitiska ramverket innehåller vissa lagreglerade delar medan andra delar formulerats i en partiövergripande överenskommelse. Den danska klimatlagen⁶ trädde i kraft den 1 januari 2015. Genom lagen fastställs ett övergripande klimatmål till 2050, inrättas ett oberoende rådgivande expertorgan med viss angiven funktion och fastställs en skyldighet för ansvarig minister att utarbeta en årlig klimatpolitisk redogörelse som ska avges till parlamentet.⁷

Det lagreglerade målet är utformat som att Danmark ska övergå till ett lågutsläppssamhälle till 2050. Detta är i sin tur definierat som ett resurseffektivt samhälle med en energiförsörjning baserad på förnybar energi och med markant lägre utsläpp av växthusgaser från övriga sektorer, som samtidigt understödjer tillväxt och utveckling.

I det politiska avtalet och i förarbetena till lagen finns beskrivet en process för fastställelse av nationella klimatmål som innebär att ansvarig minister minst vart femte år ska ta fram nationella mål med ett tioårigt perspektiv.

⁶ Lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger, LOV nr 716 af 25/06/2014.

⁷ <http://www.kebmin.dk/node/1266>

Klimarådet utarbetar förslag till hur politiken kan utformas

Klimarådet bildades 2015. Det består av en ordförande och fem medlemmar med bred vetenskaplig expertis inom områdena energi, transport, lantbruk, miljö/natur och ekonomi. Till rådet finns ett kansli med åtta anställda. Rådet kan anlita extern expertis i arbetet liksom inhämta externa analyser.

Rådets uppgift är att bidra med rekommendationer till regeringen om hur klimatpolitiken kan utformas för att uppnå de klimatpolitiska mål som regeringen och parlamentet beslutar om. Rådet ska självständigt bedöma om nationella klimatmål och internationella förpliktelser kan nås och analysera möjliga vägar att nå målen och utarbeta förslag till styrmedel. Rådet ska även delta i den offentliga debatten och se till att alla relevanta parter blir involverade i arbetet. Det ingår däremot inte i rådets uppgifter att utarbeta förslag till nationella mål.

Rådet ska utarbeta en årlig rapport till regeringen om rådets mest väsentliga utvärderingar, analyser och rekommendationer. Rådets första rapport publicerades i november 2015.

4.4 Tyskland

Omfattande federalt ramverk

Tyskland har ett omfattande ramverk på klimatpolitikens område, som främst inriktar sig på energisektorn. Den tvärssektoriella handlingsplanen die Energiekonzept beslutades av den federala regeringen hösten 2010. Överenskommelsen blev till die Energiewende⁸ på försommaren 2011 efter kärnkraftsolyckan i Fukushima. De två besluten skiljer sig inte åt när det gäller ambitionsnivå på klimatområdet.

I die Energiekonzept och die Energiewende beskrivs framför allt hur Tysklands energipolitik ska utvecklas mot 2050. Handlingsplanerna rör primärt områdena elförsörjning, transport och värme. Tanken är att övergången till förnybar energi ska ske genom en minskad efterfrågan på energi med hjälp av energieffektivisering och en samtidig ökning av utbudet av förnybar energi. I planen specificeras särskilda åtgärder för att uppnå målen. De två besluten

⁸ https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Energiewende/_node.html

omfattar sammanlagt 180 lagstiftnings- eller stödåtgärder. Utvecklingen följs upp årligen i en särskild process (Energie der Zukunft). Förutom mål, åtgärder och ett system för uppföljning och kontroll innehåller planen också bestämmelser om finansiering.

De tyska klimatmålen till 2020 (-40 procent) och 2050 (-80 procent, relativt 1990) har formen av frivilliga åtaganden och är kopplade till politiska överenskommelser. Klimatmålen antogs i samband med att die Energiekonzept beslutades. Mer specificerade målnivåer uppställs i vissa speciallagar.

Klimatlagar finns på delstatsnivå

Tyskland har inte antagit någon klimatlag på nationell nivå, däremot finns klimatlagar i flera av de 16 förbundsländerna. Förbundslandet Baden-Württemberg antog en klimatlag i juli 2013⁹. Lagen är utformad som en instruktion till delstatsregeringen men innehåller även bestämmelser som riktar sig till andra aktörer i samhället. Syftet med lagen är att utgöra ett adekvat bidrag till klimatskyddet och att bidra till en hållbar energiförsörjning.

I lagen uppställs mål för utsläppsminskningar i delstaten till 2020 och 2050. Effektiv leverans, omvandling, användning och lagring av energi och utveckling av förnybara energikällor utpekas som av särskild betydelse för genomförandet av klimatmålen.

Delstatsregeringen åläggs i lagen att utarbeta ett kombinerat energi- och klimatskyddsprogram¹⁰, som ska ses över minst vart femte år. Planen ska i synnerhet ange sektorsvisa minskningsmål, mål inom olika åtgärdsområden (såsom energibesparing, ökad energieffektivitet och utveckling av förnybar energi) samt strategier och åtgärder för att uppnå målen. Planen ska fungera som underlag för beslut av förbundsregeringen om hur målen ska uppnås. I lagen finns också bestämmelser som anger hur genomförandet ska kontrolleras och vem som ska ansvara för detta samt i vilken omfattning delstatsregeringen ska rapportera om utvecklingen till parlamentet.

⁹ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, antagen den 17 juli 2013, publicerad den 30 juli 2013 i Law Gazette Baden-Württemberg 2013, nr 11, p 229 <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/klima/klimaschutz/klimaschutzgesetz-baden-wuerttemberg/>

¹⁰ Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept.

Genom lagen inrättas även en rådgivande klimatskyddsdelegation (Beirat für Klimaschutz) som består av representanter för näringslivet, kommunerna, kyrkan och vetenskapen. Den har som uppgift att ge förslag till regeringen på klimatskyddsåtgärder och om målen för klimatskyddet behöver ändras.

Lagen betonar betydelsen av den offentliga sektorn som förebild. För delstatsförvaltningens verksamhet anges som mål att förvaltningen ska vara i stort sett koldioxidneutral till 2040. Delstatsförvaltningen åläggs en skyldighet att bidra för att uppnå målet. Kommuner och kommunalförbund åläggs att uppfylla målen på eget ansvar, men det anges i lagen att programmen för kommunalt byggande bör ta hänsyn till principerna för hållbart byggande.

Lagen innehåller också bestämmelser om en allmän skyldighet att "iaktta klimatskydd". En bestämmelse anger att var och en "i den mån man har möjlighet" ska främja uppnåendet av målen i lagen, speciellt genom att spara energi. En annan bestämmelse riktar sig till statliga, kommunala och privata utbildningsinstanser och anger att dessa, inom ramen för sina möjligheter, ska informera om orsaker till och betydelsen av klimatförändringar och öka medvetenheten om vikten av en sparsam användning av energi.

5 Ramverk i andra delar av världen

5.1 USA

Klimatarbetet i USA drivs framåt i stora delar av den nationella miljö-
vårdsmyndigheten United States Environmental Protection Agency (EPA) men mycket arbete utförs även på delstatsnivå. Under 2013 antogs en klimatplan (Climate Action Plan) med åtgärder för att bland annat minska utsläpp av växthusgaser och öka energieffektiviteten. Lagstiftningsakten Clean Air Act reglerar inte utsläpp av växthusgaser. Däremot har EPA fått i uppgift av regeringen att delvis även reglera utsläpp av växthusgaser med stöd i lagen. USA har inte ratificerat Kyotoprotokollet men däremot utlovat utsläppsminskningar på -17 procent till 2020 jämfört med 2005, och -26–28 procent år 2025.¹¹

¹¹ Nachmany M, Fankhauser S, Davidová J, Kingsmill N, Landesman T, Roppongi H, Schleifer P, Setzer J, Sharman A, Stolle Singleton C, Sundaresan J, Townshend T (2015). The 2015 Global Climate Legislation Study. A Review of Climate Change legislation in 99

5.2 Kina

Kina antog en nationell klimatplan (National Plan For Tackling Climate Change 2014–2020) 2014 med en övergripande strategi som inkluderar förebyggande åtgärder, anpassning, forskning och information. Planen inkluderar mål om minskade koldioxidutsläpp med 40–45 procent per BNP år 2020, jämfört med 2005. Den innehåller även mål om att öka andelen förnybar energi till 15 procent av energianvändningen, samt mål om för skogssektorn. I Kina är även en klimatlag under utveckling som förväntas antas under de närmaste åren.¹²

5.3 Indien

Indien har ett klimatpolitiskt ramverk på plats i form av National Action Plan on Climate Change från 2008. Indien har ingen skyldighet att minska utsläpp av växthusgaser, enligt Kyotoprotokollet, men har ändå en målsättning att minska utsläppsintensiteten per BNP med 20–25 procent under 2005 års nivå till 2025. Sedan 2014 finns ett rådgivande organ (Advisory Council on Climate Change), där premiärministern är ordförande och olika samhällsaktörer finns representerade. Regeringen har även tillsatt en expertgrupp som har i uppgift att utveckla en färdplan för låga utsläpp och inkluderande tillväxt. Delstaterna i Indien har till uppgift att anta aktionsplaner som bidrar till de nationella målsättningarna.¹³

countries. Summary for policy-makers. Grantham Institute on Climate Change and the Environment, GLOBE, Interparliamentary Union.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

Rättsutredning

1 Sammanfattning

- Regeringens arbetsuppgifter och mål för den offentliga verksamheten definieras i regeringsformen.
- Kompletterande lagbestämmelser om regeringens arbetsuppgifter finns framför allt på det finanspolitiska området och i fråga om internationella förhållanden. Lagregleringen av det finanspolitiska ramverket anses ha gett förutsättningar för ett mer effektivt beslutsfattande.
- Regeringens arbetsuppgifter på det klimatpolitiska området och mål för det klimatpolitiska arbetet kan preciseras och förtydligas av riksdagen. Om regeringens klimatpolitiska arbete regleras i lag blir regeringen rättsligt bunden till att driva arbetet på visst sätt.
- Det internationella klimatarbetet utgår från Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring, med underlydande partsavtal. Det rättsligt bindande Kyotoprotokollet sträcker sig till 2020.
- Skyldigheten för EU:s medlemsländer att minska utsläppen av växthusgaser regleras i två system, EU-ETS och ESD.
- I avsaknad av rättsligt bindande internationella regleringar kan gällande internationell rätt, mänskliga rättigheter, miljörätten och skadeståndsrätten innebära en legal skyldighet för stater att förhindra skadliga effekter av klimatförändring.

2 Denna bilaga

I denna bilaga redovisas en rättsutredning med särskilt fokus på frågan om regeringens klimatpolitiska arbete kan regleras i en klimatlag. För rättsutredningen ansvarar Miljömålsberedningens kansli. Rättsutredningen är baserad bland annat på de expertrapporter som beredningen låtit inhämta avseende staters rättsliga ansvar på klimatområdet, de konstitutionella förutsättningarna för en klimatlag samt möjliga effekter för det politiska systemet av en sådan lagreglering¹.

3 Rättslig analys

Vad är en klimatlag?

Det finns ingen fastställd nationell eller internationell definition av vad en klimatlag är. I Miljömålsberedningens direktiv 2014:165 anges att en klimatlag är ett utvecklat regelverk för politiska beslut om utsläppsminskningar och en rättslig grund för styrning, ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll av klimatarbetet. För att få en uppfattning om hur det klimatpolitiska arbetet lagreglerats i några andra länder har Miljömålsberedningen studerat förhållandena i Storbritannien, Tyskland, Danmark och Finland². De klimatlagar som antagits i dessa länder är uppbyggda utifrån respektive lands konstitutionella och rättsliga system. De innehåller, i varierande omfattning, materiella bestämmelser (som anger målet med det klimatpolitiska arbetet), processuella bestämmelser (som anger former för regeringens klimatpolitiska arbete) och ansvarsbestämmelser (som anger vem som är ansvarig för att uppfylla lagen). Ingen av klimatlagarna innehåller kontroll- eller sanktionsbestämmelser eller bestämmelser om konkreta åtgärder (styrmedel).

¹ Se bilaga 8–10 till betänkandet.

² Se bilaga 6 till betänkandet.

Måste det klimatpolitiska arbetet lagregleras?

Regeringen har rättslig befogenhet (möjlighet) att driva ett klimatpolitiskt arbete som följer Sveriges internationella åtaganden eller som är mer långtgående. Det finns inga krav i de internationella avtalen, inom EU-rätten eller nationellt som innebär att regeringens klimatpolitiska arbete måste regleras rättsligt. Regeringens arbetsuppgifter, skyldigheter och befogenheter, regleras i regeringsformen.

Hur påverkas regeringens beslutsbefogenhet av att det politiska arbetet regleras i lag jämfört med om det beslutas på annat sätt?

Om regeringens klimatpolitiska arbete lagregleras innebär det att regeringen blir skyldig att följa bestämmelserna och att regeringen inte själv kan ändra dem. Den rättsliga bundenheten följer av 1 kap. 1 § regeringsformen. Att regeringen följer lagen kontrolleras framför allt inom ramen för riksdagens kontrollfunktion i enlighet med 13 kap. regeringsformen. Kontrollen av det klimatpolitiska arbetet skulle även kunna innefatta en domstolprövning. Om det inte längre finns parlamentariskt stöd för lagen kan riksdagen ändra eller upphäva lagen.

Jämfört med lagreglering innebär en reglering på förordningsnivå, det vill säga föreskrifter beslutade av regeringen, lägre grad av bundenhet. Regeringen är å ena sidan lika rättsligt bunden till en förordning som till en lag men kan å andra sidan när som helst ändra den. Beslutsformen innebär alltså att regeringen behåller kontrollen över bestämmelserna. Förordningsformen innebär även mindre möjligheter till politisk kontroll av riksdagen.

Beslut av riksdagen eller regeringen som inte innebär normgivning ger inte upphov till någon rättslig bundenhet. Regeringen är således inte rättsligt förpliktigad att följa riksdagens riktlinjebeslut och regeringsbeslut i form av till exempel en handbok. Sådana beslut kan emellertid få praktisk och moralisk betydelse för politikens handlingsfrihet, beroende på hur bred politisk enighet som står bakom beslutet.

En partipolitisk överenskommelse som inte är beslutad av riksdagen saknar formell status. Vilken grad av bundenhet till en sådan överenskommelse regeringen anser sig ha är framför allt en moralisk fråga.

Hur bereds beslut om hur det politiska arbetet ska bedrivas?

Beredningsprocessen för att besluta om eller ändra beslut om hur det politiska arbetet ska bedrivas skiljer sig åt beroende på beslutsform. Processen är mest omfattande och transparent för riksdagsbeslut. Flest steg i processen genomgår ett lagförslag, följt av ett förslag framlagt genom en riktlinjeproposition. En riktlinjeproposition är oftast mindre tydlig till sitt innehåll än en lagproposition och är inte föremål för lagrådsbehandling. Beredningsprocessen för förordningar är enklare än för beslut som ska fattas av riksdagen. Beredningen inom Regeringskansliet liknar den som sker i lagstiftningsärenden, förutom beredningsstegen i lagrådet och i riksdagen. Den enklaste beredningsprocessen gäller för regeringsbeslut som inte resulterar i normgivning. Partipolitiska överenskommelser saknar formell beredningsprocess.

Bör en lagreglering av det politiska arbetet ske i grundlagen?

Utanför det finanspolitiska området och området för internationella förhållanden (kap. 9 och 10 i regeringsformen) är lagkrav på regeringens arbete sällsynta, eftersom konstitutionen utgår från att regeringen själv beslutar om hur det politiska arbetet ska bedrivas. Det kan därför hävdas att en reglering som syftar till att säkerställa att det politiska arbetet bedrivs på ett visst sätt kontinuerligt över tid, och därmed inskränker den vid var tid sittande regeringens självbestämmande, bör komma till uttryck i grundlagen³. En ändring av sådana grundlagsstadgade bestämmelser skulle kräva två likalydande beslut med mellanliggande val till riksdagen (8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen). Ett annat skäl för grundlagsreglering är att ett effektivt klimatarbete är av central betydelse för statsorganens möjlighet att kunna skydda medborgarna i enlighet med 1 kap. 2 § regeringsformen och därmed också av central betydelse för hur statsskicket ska utövas.

³ Jfr Sterzel F. (2009) Författning i utveckling s. 325 f.

Kan en lagreglering bidra till ett effektivare klimatarbete?

Genom att lagreglera formerna för hur regeringen ska bedriva det klimatpolitiska arbetet skapas en juridiskt förankrad politisk ordning där regeringen blir bunden till att bedriva arbetet på visst strukturerat sätt. Om lagen dessutom anger syfte eller mål för arbetet blir regeringen även bunden till att bedriva arbetet i riktning mot att uppfylla syftet eller målet. En lagreglering av arbetet kan sägas innebära att staten fördelar ansvaret för och kontrollen av det klimatpolitiska arbetet på ett annat sätt än tidigare, där riksdagen får en tydligare roll.

Eftersom arbetet med att hejda klimatförändring är av avgörande betydelse för mänskligheten kan det finnas skäl att närmare reglera hur detta arbete ska bedrivas. Inom ramen för nuvarande politiska och rättsliga system är det fullt möjligt för regeringen att underlåta att vidta eller aktivt motverka politiska åtgärder som leder till minskade utsläpp eller andra åtgärder för att motverka skadlig klimatförändring. Ett sådant förfarande skulle visserligen inte vara förenligt med Sveriges åtaganden men skulle likväl kunna inträffa. Ett förstärkt rättsligt system som anger både former för det klimatpolitiska arbetet och vad arbetet ska syfta till att åstadkomma kan bidra till att förhindra en sådan icke önskvärd politisk utveckling. Likaså kan en fast reglering bidra till att det klimatpolitiska arbetet fortgår systematiskt och kontinuerligt i tider av frekventa regeringsskiften. Även en regering med goda avsikter kan vara hjälpt av en fast reglering för att undvika att nedprioritera de klimatpolitiska insatserna.

Kan en politisk målsättning lagregleras?

Mål för det politiska arbetet är ofta förankrade i riksdagen genom riktlinjebeslut, men är sällan lagreglerade. En konkret målsättningsbestämmelse om att det politiska arbetet ska uppnå ett visst resultat vore en nymodighet i svenskt lagstiftningsarbete. Däremot finns inga rättsliga hinder mot att lagreglera en sådan bestämmelse. Ju mer konkret bestämmelsen utformas desto tydligare blir regeringens ansvar för att vidta politiska åtgärder som leder till att målet uppfylls.

En lag bör inte innehålla bestämmelser som regeringen inte har möjlighet att följa, i vart fall inte utan att det samtidigt införs undantagsbestämmelser som anger under vilka förutsättningar bestämmelsen inte behöver följas. Det kan hävdas att regeringen inte har möjlighet att uppfylla en lagreglerad konkret målsättningsbestämmelse eftersom det är riksdagen och inte regeringen som i egenskap av lagstiftare beslutar om att införa konkreta styrmedel. Mot detta kan hävdas att det svenska konstitutionella systemet förutsätter att en eller flera partier kan inneha regeringsfunktionen endast så länge regeringen kan få stöd för sina förslag i riksdagen. Om det inte längre finns parlamentariskt stöd för lagen får lagen ändras eller upphävas.

Ger en lagreglering av det politiska arbetet rätt till domstolsprövning?

Som Urgenda-domen⁴ visar skulle en domstol redan i dag, på talan av enskilda eller miljöorganisationer och med stöd av befintlig lagstiftning och internationella avtal, kunna pröva om regeringen vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka klimatförändring och uppmana regeringen att vidta ytterligare åtgärder. Om den svenska regeringen inte vidtar tillräckliga åtgärder för att nå nationella och globala klimatmål ökar sannolikheten för en talan i domstol ju närmare måldatum man kommer.

Hur en sådan talan i svensk domstol skulle falla ut får rättstillämpningen utvisa. Det kan dock konstateras att nuvarande rättsliga system inte inbegriper möjlighet för domstol att med rättsliga medel säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtas för att motverka skadlig klimatförändring. Det rättsliga systemet ger således inte domstol möjlighet att tvinga regeringen att genomföra åtgärder eller att utdöma sanktioner mot regeringen. Införandet av konkreta åtgärder (styrmedel) är en politisk fråga, det vill säga sådana beslut kan enbart fattas av politiska församlingar. Det skulle dock strida mot rättsstatens principer att regeringen inte skulle respektera och efterfölja ett på laga grund fattat domstolsbeslut.

⁴ Rechtbank Den Haag, mål nr C/09/456689/ HA ZA 13–1396 (engelsk översättning), se avsnitt 5 nedan och bilaga 10 till betänkandet.

Om det finns behov av att ett rättsligt kontrollsystem som komplement till riksdagens politiska kontrollfunktion skulle domstol kunna få i uppdrag att granska om regeringen vidtagit tillräckliga åtgärder för att undvika klimatförändring. Den rättsliga grunden för ett sådant provningssystem skulle kunna knytas till domstolarnas skyldighet att värna medborgarnas rättigheter.

Kan en lagreglering av det politiska arbetet påverka enskilda personer?

Eftersom en lagreglering av regeringens politiska arbete enbart riktar sig mot regeringen saknar den rättsverkan gentemot enskilda. Det innebär att en enskild person, fysisk eller juridisk, inte kan åläggas förpliktelser eller rättigheter med stöd av en sådan lag. Vid en myndighets- eller domstolsprövning som sker utifrån annan lagstiftning skulle en konkret lagreglerad målsättningsbestämmelse kunna åberopas som underlag för hur den i prövningen aktuella lagstiftningen ska tolkas. Vilken betydelse en lagreglerad målsättningsbestämmelse skulle tillmätas vid en sådan prövning är svårt att bedöma. Även frågan om i vad mån en lagreglering av regeringens politiska arbete skulle kunna bidra till ökade möjligheter för enskilda att driva en talan i domstol för att få klarlagt om staten vidtagit tillräckliga åtgärder för att skydda dem från skadlig klimatförändring är svår att bedöma.

4 Sveriges konstitutionella system

Statsskickets grunder

Sverige är en demokrati. Statsskicket utgår från folksuveränitet och förverkligas genom parlamentarism och kommunalt självstyre. Sverige är vidare en rättsstat, vilket betyder att all maktövning sker under lagarna. När regeringen och riksdagen utför sina uppgifter måste de följa svensk lag och EU-rätten. Regeringens politik genomförs i stor utsträckning genom normgivning, det vill säga genom rättsregler som är bindande för myndigheters och enskildas handlande. Normgivning sker genom lag, som beslutas av riksdagen, och genom förordning, som beslutas av regeringen.

Det svenska statsskicket är uppbyggt kring en funktionsdelning mellan de centrala institutionerna, där regeringen styr riket och riksdagen stiftar lag, beslutar om statsbudgeten och kontrollerar hur regeringen utför sitt uppdrag. Oberoende och opartiska domstolar har till uppgift att värna rättsstaten och den enskilde medborgarens rättigheter, bland annat genom att se till att de i demokratisk ordning beslutade författningarna tillämpas på ett korrekt sätt.

Statsskicket befästs i konstitutionen, som uttrycks i de fyra grundlagarna. I regeringsformen regleras den ordning som statsorganen ska verka i och hur de ska arbeta men även vilket skydd enskilda har mot ingrepp från statens sida. Med andra ord kan sägas att regeringsformen drar upp ramarna för hur den politiska makten i samhället ska utövas. Regeringsformen kompletteras av riksdagsordningen som intar en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag⁵.

Grundläggande mål för den offentliga verksamheten i Sverige är den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd. Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer (1 kap. 2 § regeringsformen).

Riksdagens uppgift som lagstiftare

Riksdagen kan, i egenskap av lagstiftare, precisera och förtydliga det grundlagsfästa förhållandet mellan statsorganen och hur regeringens politiska arbete ska bedrivas.

Riksdagen har rätt att genom lag meddela föreskrifter i alla ämnen, även i frågor som ingår i regeringens beslutskompetens, 8 kap. 8 § regeringsformen. Om regeringen inte kan fullgöra sina uppgifter till följd av att riket är i krig kan riksdagen besluta om regeringens arbetsformer, 15 kap. 4 § regeringsformen.

Om ett yrkande om att anta en lag lagts fram för kammaren ska talmannen granska om förslaget är förenligt med konstitutionen. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot riksdagsordningen, ska han eller hon besluta att inte ställa proposition

⁵ Eka A m.fl. (2012). Regeringsformen–med kommentarer, s. 1.

på yrkandet. Om kammaren begär proposition ska saken hänvisas till konstitutionsutskottet för avgörande. Om utskottet har förklarat att yrkandet inte strider mot grundlag eller riksdagsordning ska talmannen ställa proposition, 11 kap. 7 § regeringsformen.

Regeringens arbetsuppgifter

Regeringens uppgift att styra riket, under ansvar inför riksdagen, slås fast i 1 kap. 6 § regeringsformen. I efterkommande kapitel finns ett antal bestämmelser som anger regeringens obligatoriska arbetsuppgifter.

På finansmaktens område finns bestämmelser i 9 kap. 2 och 10 §§ regeringsformen som innebär att regeringen är skyldig att årligen till riksdagen avge budgetproposition och årsredovisning för staten. Regeringen har också till uppgift att förvalta och förfoga över statens tillgångar, 9 kap. 8 § regeringsformen. Regeringens skyldigheter på det finanspolitiska området preciseras i budgetlagen (2011:203).

Regeringens skyldigheter i fråga om internationella förhållanden regleras i 10 kap. regeringsformen. Där finns ett antal kompletterande lagbestämmelser, till exempel i lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. samt i lagen (2000:140) om inspektioner enligt internationella avtal om förhindrande av spridning av kärnvapen.

Utöver de obligatoriska uppgifterna har regeringen en grundlagsfäst rätt att till riksdagen väcka förslag i allt som kan komma under riksdagens prövning, 4 kap. 4 § regeringsformen. Förslag till riksdagsbeslut lämnas genom propositioner och information genom skrivelser, 9 kap. 2 och 7 §§ riksdagsordningen.

Regeringens arbetsformer

Grundläggande bestämmelser om Regeringskansliet och dess uppgifter finns i 7 kap. regeringsformen. Det framgår av 1 § att regeringen ska biträdas av ett kansli och att det i kansliet ska ingå departement. Det sägs dock ingenting om vilka departement som ska finnas eller hur kansliet ska vara organiserat. Bestämmelser om hur regeringsärenden ska beredas och avgöras finns i 2–7 §§ samma kapitel. Beslutsformerna utgår från att regeringen har ett kollektivt

ansvar under ledning av statsministern, vilket innebär att minst fem statsråd måste delta vid beslutssammanträden. Reglerna kring den interna beredningen avser endast krav på remisshantering. Remisstvånget gäller alla typer av regeringsärenden, såväl styrelseärenden som förvaltningsärenden, men det är upp till regeringen att besluta formerna för remissen och vilka som ska få möjlighet att komma in med synpunkter.

Det har varit ett medvetet val av grundlagstiftaren att reglera regeringsarbetet minimalt. Tanken bakom detta är att skapa ett flexibelt system som ska kunna anpassas efter omständigheterna, exempelvis om det är fråga om enparti-, koalitions- eller samling-regering. En annan bakomliggande tanke är att varje regering ska ha möjlighet att forma regeringsarbetet och organisationen efter den politik som regeringen vill driva. Ett exempel på detta är regeringens möjligheter att ändra departementsstrukturen utifrån politiska prioriteringar.

Som komplement till nu angivna lagregler finns ett antal regler utfärdade av regeringen. Övergripande regler om regeringens arbetssätt finns i förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där finns bestämmelser bland annat om departementsindelningen och i vilka situationer regeringsärenden ska beredas gemensamt mellan flera statsråd. Regeringen har också beslutat om ett antal styrande dokument för hur regeringsarbetet ska bedrivas, till exempel Gula boken – beslut och protokoll hos regeringen (SB PM 2012:2), Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1), samtHandledning för samordning med det civila samhället (odaterad).

Förvaltningslagen (1986:223) gäller formellt inte för regeringen eftersom den inte är en förvaltningsmyndighet. Utgångspunkten är ändå att handläggningen av regeringsärenden i tillämpliga delar ska följa samma principer som gäller för underordnade myndigheter i enlighet med förvaltningslagen⁶.

Hur regeringen ska organisera och bedriva arbetet för att kunna uppfylla kraven i regeringsformen är således inte närmare reglerat i lag utan får bestämmas av den vid var tid sittande regeringen.

⁶ Proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. (prop. 1973:90), s. 287.

Granskning av regeringens arbete

I regeringsformen finns flera olika institut angivna för att granska regeringens arbete. Granskningen sker på både politisk och rättslig väg.

Den politiska granskningen ankommer på riksdagen. Konstitutionsutskottet (KU) har till uppgift att granska regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning, 13 kap. 1 § regeringsformen. Därutöver sker en viss granskning genom utskottsbehandlingen av regeringens förslag och genom enskilda riksdagsledamöters möjlighet att ställa frågor och interpellationer till statsråden. Vid sidan av dessa granskningsinstitut finns också två självständiga organ under riksdagen som har till uppgift att granska regeringen; riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen. Ombudsmännen utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter och Riksrevisionen granskar den verksamhet som bedrivs av staten. En sammanfattning av dessa organs granskningar redovisas i årliga skrivelser till riksdagen. Den granskning som riksdagen utför avser det konstitutionella ansvaret, det vill säga att regeringen styr riket på ett sätt som stämmer överens med grundlag och annan lag. Skulle regeringen gå utöver vad den får göra kan riksdagen markera exempelvis genom ett granskningsyttrande från KU eller, som sista utväg, genom en misstroendeförklaring.

Den rättsliga kontrollen av regeringen utövas av domstolarna genom normprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen och rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Normprövning innebär att en domstol inte får tillämpa en norm (förordning eller lag) som strider mot en överordnad norm (lag eller grundlag). Exempelvis ska en domstol vägra att tillämpa en förordning, om domstolen anser att denna strider mot en bestämmelse i lag eller grundlag. Normprövningen innebär också att domstolen är skyldig att granska om den bestämmelse som domstolen har att tillämpa i det enskilda fallet tillkommit på ett korrekt sätt. Om de förfaranderegler som styr bestämmelsens tillkomst åsidosatts i något väsentligt hänseende ska den aktuella bestämmelsen inte tillämpas. Rättsprövning utförs av Högsta förvaltningsdomstolen på talan av enskild eller en miljöorganisation. Prövningen avser endast frågan om ett beslut av

regeringen i ett förvaltningsärende strider mot någon rättsregel. Den enskildes talerätt avser beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter. Miljöorganisationernas talerätt avser vissa tillståndsbeslut. Det rättsliga systemet innefattar inte någon domstolskontroll av regeringens politiska arbete.

Politiska målsättningar

Riksdagen har möjlighet att besluta om riktlinjer för statens verksamhet, så kallade riktlinjebeslut. Denna möjlighet regleras i 9 kap. 6 § regeringsformen. Ett riktlinjebeslut kan föregås av en så kallad inriktningsproposition där regeringen beskriver inriktningen inom ett visst sakpolitiskt område. Syftet med riktlinjebeslut är att ge riksdagen en möjlighet att vara med och ta ställning till reformer och mål som sträcker sig utöver det kommande budgetåret. Ett riktlinjebeslut handlar således om övergripande mål för den offentliga verksamheten och pekar ut färdriktningen inför framtiden. Genom att riksdagen beslutar om riktlinjerna för politiken skapas en bredare och mer långsiktig politisk förankring kring målsättningen.

Inom klimatpolitiken har riktlinjebeslut varit den huvudsakliga form som används för att utveckla politiken och besluta om målsättningar. Vid riksdagens behandling av den senaste klimat- och energipolitiska propositionen från 2009⁷ godkände riksdagen det nu gällande etappmålet för 2020 samt netto-noll-visionen. Etappmål inom miljömålssystemet har i övrigt beslutats av regeringen⁸.

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket består av regler i regeringsformen, riksdagsordningen, budgetlagen (2011:203) och kommunallagen (1991:900). I regeringsformen anges bland annat att regeringen ska lämna förslag till budget och årsredovisning till riksdagen, att det är

⁷ En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300).

⁸ Gällande etappmål beslutades av regeringen i april 2012 genom Ds 2012:23 Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål.

riksdagen som beslutar om budgeten och att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. I riksdagsordningen och i budgetlagen regleras bland annat när budgetpropositioner ska lämnas, vad dessa ska innehålla och vilka principer som är styrande för budgetarbetet. De närmare formerna för hur budgetarbetet ska bedrivas inom Regeringskansliet är däremot inte lagreglerade.

Budgetlagen antogs 1996 och reviderades 2011⁹. I lagen finns bestämmelser som på en detaljerad nivå anger regeringens skyldigheter inom det finanspolitiska området. Några av de mest centrala bestämmelserna i lagen avser det så kallade utgiftstaket, 2 kap. 2 och 4 §§. Enligt dessa bestämmelser ska regeringen föreslå riksdagen ett tak för statens utgifter som ska användas i beredningen av förslagen till budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenheter till eller lämna förslag på nödvändiga åtgärder till riksdagen. Det är också obligatoriskt för regeringen att föreslå ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, det så kallade överskottsmålet, 2 kap. 1 §. I lagen åläggs regeringen även en skyldighet att följa upp, prognosticera och utvärdera den ekonomiska politiken, 9 kap. 1–5 §§.

Budgetlagen har, allt sedan tillkomsten, haft brett stöd över partigränserna. Vid den översyn av budgetlagen som gjordes 2010/11, och som i allt väsentligt tillstyrktes vid riksdagsbehandlingen¹⁰, uttalade regeringen att regelverket på flera sätt gett förutsättningar för ett mer effektivt beslutsfattande när det gäller resursfördelning och styrning av den statliga verksamheten. Regeringen lyfte bland annat fram att lagen bidragit till att öka den samlade kunskapen om befogenhetsfördelningen på finansmaktens område och att den förenklat samarbetet mellan riksdagen och regeringen genom att kompetenskonflikter kunnat undvikas. Vidare konstaterades att lagen bidragit till att skapa en sammanhängande normhierarki på finansmaktens område, vilket gjort det enklare för tjänstemän och politiker att avgöra vilka regler som gäller och att direkt tillämpa

⁹ Lag (1996:1059) om statsbudgeten och budgetlagen (2011:203).

¹⁰ En reformerad budgetlag(prop. 2010/11:40 s. 26 bet. 2010/11:KU14, rskr 2010/11:177).

dessas vid beredningen av olika förslag. Ett samlat och tydligt regelverk ansågs även bidra till att säkerställa en fast och mer likformig tillämpning av bestämmelserna om styrningen av olika verksamheter.

I skrivelse till riksdagen 2010/11¹¹ betonade regeringen att de sammanställningar som gjorts av erfarenheterna av budgetpolitiska ramverk i olika länder visar att ramverk som till stora delar är reglerade i lag generellt sett är mer verkningsfulla än de som inte är det. Vid riksdagsbehandlingen av skrivelsen¹² ställde sig finansutskottet bakom regeringens beskrivning av ramverket och betonade värdet av den breda parlamentariska förankring som finns kring vikten av sunda offentliga finanser och det finanspolitiska ramverket.

5 Den politiska och rättsliga utvecklingen internationellt och inom EU

Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring

Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring utgör basen för det internationella samarbetet inom klimatområdet. Ramkonventionen antogs den 9 maj 1992 och trädde i kraft den 21 mars 1994¹³. I dag är 195 länder parter till konventionen. Konventionens parter träffas vid årliga möten, så kallade partskonferenser (Conferens of the Parties, COP), för att utveckla arbetet under konventionen.

Slutmålet med konventionen är att atmosfärens koncentration av växthusgaser ska stabiliseras på en nivå som förhindrar farlig antropogen störning i klimatsystemet. En sådan nivå bör vara uppnådd inom en tidsram som är tillräcklig för att tillåta ekosystem att anpassa sig naturligt till klimatförändring, att säkerställa att livsmedelsproduktion inte hotas och att möjliggöra för ekonomisk utveckling att fortgå på ett hållbart sätt (artikel 2).

I konventionen fastställs även ett antal centrala och övergripande principer för det internationella klimatarbetet (artikel 3).

¹¹ Regeringens skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken.

¹² En reformerad budgetlag bet. 2010/11:FiU42, rskr 2010/11:316.

¹³ Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 1993:13)

Bland annat nämns att parterna bör skydda klimatsystemet åt nutida och framtida generationer i överensstämmelse med sitt gemensamma men olikartade ansvar och förmåga, att industriländerna bör ta ledningen i arbetet mot klimatförändring och att åtgärderna bör vara kostnadseffektiva för att säkerställa globala minskningar till lägsta möjliga kostnad.

Det åligger samtliga parter under konventionen att beakta behovet av åtgärder mot klimatförändring, så långt det är rimligt, i relevant social, ekonomisk och miljömässig politik och handlande. För industriländernas del preciseras detta åtagande till en skyldighet att föra nationell politik och vidta motsvarande åtgärder för att motverka klimatförändring, genom att begränsa sina antropogena utsläpp av växthusgaser och skydda och öka sina sänkor och reservoarer för växthusgaser (artikel 4.1 f och 4.2 a).

Konventionen betonar att klimatarbetet ska bedrivas i ljuset av bästa tillgängliga vetenskapliga information och utvärdering av klimatförändring och dess följder såväl som relevant teknisk, social och ekonomisk information (artikel 4.2 d). Denna avsikt kommer till uttryck även i preambeln till konventionen. Parterna uttrycker där att de steg som erfordras för att förstå och bemöta klimatförändring kommer att vara miljömässigt, socialt och ekonomiskt mest effektiva om de baseras på relevanta vetenskapliga, tekniska och ekonomiska överväganden och kontinuerligt omvärderas i ljuset av nya rön inom detta område. Betydelsen av att allmänheten involveras i arbetet betonas särskilt. Av artikel 4.1 i) följer att konventionsparterna åtagit sig att främja allmänhetens medvetenhet om klimatförändring och uppmuntra till det bredaste deltagande i processen, även av icke-statliga organisationer. I artikel 6 preciseras åtagandet under artikel 4. Där anges att parterna under konventionen ska främja och underlätta deltagande för allmänheten i bemötande av klimatförändring och dess effekter och i utveckling av ändamålsenliga motåtgärder.

Vid partsmötet i Köpenhamn 2009, COP15, enades konventionens parter om det så kallade tvågradersmålet som sedan formaliserades i ett beslut under "Shared Vision" vid COP16 i Cancun 2010. Målet innebär att ökningen av den globala medeltemperaturen begränsas till högst två grader Celsius över förindustriell nivå.

Konventionen innehåller i sig inga bindande utsläppsmål men den ligger till grund för det internationellt rättsligt bindande

Kyotoprotokollet som antogs vid klimatkonventionens tredje partsmöte i Kyoto 1997, COP3. Kyotoprotokollet innehåller bindande utsläppsminskningsåtaganden för vissa av konventionens industrialiserade länder. Den första åtagandeperioden under protokollet löpte mellan 2008 och 2012 och den andra åtagandeperioden, som antogs i Doha 2012 vid COP18, gäller för 2013–2020. Den andra åtagandeperioden har dock ännu inte trätt i kraft.

Vid partsmötet i Durban 2011, COP17, togs beslut om att Kyotoprotokollet ska ersättas med ett nytt rättsligt system 2020 som omfattar alla parter och att systemet ska beslutas 2015.

Vid partsmötet i Paris i december 2015, COP21, träffades ett nytt internationellt avtal för tiden efter 2020. Avtalet innehåller en avsiktsförklaring om att den globala temperaturökningen ska hållas väl under två grader Celsius med strävan att begränsa den till högst 1,5 grader (artikel 2.1). Detta innebär, enligt avtalstexten, att de globala utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser behöver nå sin högsta nivå så snart som möjligt och därefter minska i snabb takt och vara negativa från mitten av detta århundrande (artikel 4.1). Genom avtalet åtar sig samtliga parter att avge progressiva nationella bidrag (nationally determined contribution, NDC) vart femte år. Avtalet kan undertecknas från den 22 april 2016 och därefter följer en godkännandeprocess.

Europeiska unionen

Sedan Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, fastställs målen för Europeiska Unionens miljöpolitik i artikel 191 i fördraget om unionens funktionssätt. Artikel 191 innebär bland annat att unionens miljöpolitik ska bidra till att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen. Unionens miljöpolitik ska bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. När unionen utarbetar sin miljöpolitik ska den beakta tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, miljöförhållanden i unionens olika regioner, de potentiella fördelar och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas samt den ekonomiska och sociala

utvecklingen i unionen som helhet och den balanserade utvecklingen i dess regioner.

EU antog redan 1996, inför Kyotoförhandlingarna, ett mål om att verka för en maximal höjning av den globala medeltemperaturen med två grader Celsius jämfört med förindustriell nivå. Unionens utsläppsminskningsmål innebär att utsläppen av växthusgaser ska minska med 20 procent till 2020, med 40 procent till 2030 och med 80–95 procent till 2050, jämfört med 1990 års utsläppsnivåer¹⁴.

EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS) infördes 2005¹⁵. Det primära syftet med handelssystemet är att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt. Utsläppen från anläggningar som omfattas av handelssystemet (den handlande sektorn) ska sammantaget för hela EU minska med 21 procent till 2020 jämfört med utsläppen 2005. Två handelsperioder, 2005–2007 och 2008–2012, har redan genomförts och systemet är nu inne på sin tredje period, 2013–2020. Under den första och andra handelsperioden delades utsläppsrätterna i huvudsak ut gratis till anläggningarna i systemet, utifrån nationella tilldelningsplaner. Från den tredje handelsperioden har handelssystemet fått en mer omfattande inriktning mot auktionering. Systemets sammanlagda ”tak” bestäms nu av Europeiska kommissionen.

De utsläppsminskningar om 10 procent till 2020, jämfört med 2005, som ska ske utanför handelssystemet (den icke-handlande sektorn) är fördelade mellan EU:s medlemsländer enligt en intern bördefördelning (ESD)¹⁶.

Oslo-principerna

Den 30 mars 2015 publicerades "Oslo Principles on Global Climate Change Obligations" (Oslo-principerna) av en grupp framstående experter från hela världen, under ledning av professor Thomas Pogge

¹⁴ COM(2014) 015 final: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030; Europeiska rådet (2014) EUCO 169/14 2030 CLIMATE AND ENERGY FRAMEWORK.

¹⁵ Dir 2003/87/EG.

¹⁶ Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020 (Effort Sharing Decision, ESD).

vid Yale University, USA, och Jaap Spier, generaladvokat vid Högsta Domstolen i Nederländerna. Oslo-principerna tillkom för att, i avsaknad av rättsligt bindande internationella regleringar, ge domare runt om i världen klara och väl underbyggda legala grunder för beslut om staters legala skyldigheter.

Enligt Oslo-principerna har stater, enligt gällande internationell rätt, mänskliga rättigheter, miljörätten och skadeståndsrätten, skyldighet att bedöma den miljörättsliga inverkan av sina handlingar och att vidta åtgärder för att förhindra skadliga effekter av klimatförändring. Principerna uttalar också att staterna måste reglera växthusgasutsläpp i sin jurisdiktion eller under sin kontroll och att staterna måste acceptera oberoende domstolars och tribunalers jurisdiktion, där staternas efterlevnad av de skyldigheter som regleras i principerna kan ifrågasättas och bedömas.

Urgenda-domen

Rechtbank Den Haag (distriktsdomstolen i Haag) beslutade i en dom den 26 juni 2015¹⁷ att nederländska staten måste vidta kraftigare åtgärder för att minska växthusgasutsläppen i Nederländerna och att staten måste säkerställa att de nederländska utsläppen 2020 kommer att vara minst 25 procent lägre än utsläppen 1990. Det är första gången som en domstol förelägger en stat att vidta åtgärder för att motverka klimatförändring. Domen är banbrytande och uppvisar ett helt nytt sätt att resonera vad gäller statens ansvar för att förhindra klimatförändring i förhållande till landets medborgare. Domen har överklagats av den nederländska staten men staten har samtidigt uppgett att man kommer att följa domen.

Den legala grunden för domen är artikel 6:162 i den nederländska civillagen som innebär en rätt att föra talan mot en person som gör sig skyldig till en olaglig handling mot en annan person och artikel 21 i den nederländska grundlagen som innebär att myndigheterna ska iaktta en aktsamhetsprincip i förhållande till medborgarna beträffande landets beboelighet och skydd och förbättring av miljön. Dessa bestämmelser tolkades i ljuset av FN:s

¹⁷ mål nr C/09/456689/ HA ZA 13-1396, engelsk översättning.

ramkonvention om klimatförändring och Kyoto-protokollet, den internationella försiktighetsprincipen samt EU-rätten.

Talan ansågs inte gå utöver domstolens jurisdiktion då kravet i grunden rörde legalt skydd för medborgare, vilket domstolen är skyldig att pröva. Att beslutet också kan få politiska konsekvenser och påverka det politiska beslutsfattandet ansågs, utifrån domstolens roll i en rättsstat, inte hindra en domstolsprövning.

Konsekvenser och beaktningsvärda aspekter för det politiska systemet vid införande av en klimatlag i Sverige

En expertrapport på uppdrag av Miljömålsberedningen

Simon Matti
Statsvetenskapliga enheten,
Luleå tekniska universitet
simon.matti@ltu.sei

Sammanfattning

I enlighet med uppdraget från Miljömålsberedningen är ambitionen med denna rapport att beskriva konsekvenser och beaktningsvärda aspekter för det politiska systemet vid införande av en klimatlag, det vill säga ett utvecklat regelverk för politiska beslut om utsläppsminskningar, som utgör en rättslig grund för styrning, ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll av klimatarbetet, i Sverige. Särskilt har rapporten haft ambitionen att belysa och diskutera ett antal centrala överväganden som bör ingå i den fortsatta diskussionen kring införandet och utformningen av en eventuell klimatlag, samt de effekter och konsekvenser olika politiska val kan tänkas få. Det ska här poängteras att rapporten inte i sig tar ställning till hur dessa val bör göras, detta är i högsta grad beslut som måste förankras i och beslutas inom ramen för det svenska demokratiska systemet. Emellertid pekar rapporten på ett antal möjliga följder för effektivitet och legitimitet som bör beaktas. Det bör också noteras att det inom utredningsuppdragets tidsramar inte varit möjligt att gå in på djupet i alla tänkbara konsekvenser eller diskutera samtliga möjliga utformningar av en svensk klimatlag i detalj. Rapporten har därför fokuserat på betydelsen av ett antal centrala överväganden som behöver göras under det fortsatta beredningsarbetet. Slutligen, samhällsvetenskapen är ingen exakt vetenskap. Det finns visserligen goda skäl att, baserat på tidigare studier, anta att olika utformning av en klimatlag påverkar olika aktörers beteenden i varierande grad. Men, de resonemang som läggs fram i rapporten bör likväl inte tas för skarpa förutsägelser utan snarare läsas som ett vetenskapligt baserat resonemang kring möjliga effekter.

Rapporten inleds med att konstatera vikten av att ny politik har en god passform med de redan etablerade politiskt-administrativa systemen och normerna i samhället, om såväl implementering som funktionssätt ska åtnjuta en hög nivå av legitimitet och effektivitet.

Rapporten visar att ett fortsatt arbete för att, genom ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk, stärka klimatfrågans ställning i den svenska politiken och lyfta denna till en prioriterad position skild från andra sakpolitikområden inte nödvändigtvis ska betraktas som någonting helt nytt i den svenska politiska traditionen. Trots att en lagreglering av regeringsarbetet, och än mer av specifika mål

med detta, är att betrakta som en anomali har det under lång tid funnits en relativt stark politisk retorik som betonat miljöfrågornas särställning, dessas sektorsövergripande natur och behovet av en tydligare integrering och prioritering av dessa i samtliga sakpolitik-områden. Införandet av en klimatlag i syfte att också den praktiska politiken ska röra sig i samma riktning kan mycket väl ses som en förlängning och fördjupning av denna retorik. I sammanhanget ska också noteras att det inte heller finns några konstitutionella hinder för att riksdagen stiftar dylika lagar.

Vidare diskuteras i rapporten ett antal olika politiska överväganden som bör göras innan utformningen av en klimatlag slås fast. Dessa gäller såväl mer övergripande, men nog så viktiga, frågor om en klimatlags syfte och dess ambitionsnivå, samt mer specifika frågor kring grad av bundenhet, och lokalisering av besluts- och kontrollmakt. I rapporten belyses ett antal direkta och indirekta konsekvenser och effekter som en processreglering, vilken främst fokuserar på att åtgärda brister i styrningen av klimatpolitiken, respektive en målreglering som snarare fokuserar på att binda nuvarande och framtida regeringar till specificerade utsläppsmål samt ålägga regeringen ansvar för att vidta de åtgärder som behövs för att dessa ska nås. De direkta effekterna av en processreglering, liknande Budgetlagen, förutses vara en mer effektiv styrning och möjlighet till kontroll av klimatarbetet. Indirekt kan också ytterligare positiva effekter förutses, bland annat de positiva beteendeffekterna som kan resultera av en högre grad av transparens och tydlighet, samt av de symboleffekter som ett mer ambitiöst klimatarbete innebär. Det finns emellertid inga garantier för att detta kommer att påverka klimatet i någon avsevärd riktning. En målreglering efter brittisk modell, som skapar en långsiktig bundenhet till mål och pekar ut ett juridiskt ansvar för regeringen att nå dessa, har däremot potential att påverka klimatsituationen direkt eftersom den begränsar den frivillighet som regeringen åtnjuter att prioritera andra utfall och sektorer högre än klimatet. En dylik reglering kommer dock till priset av bristande flexibilitet, vilket kan ha såväl praktiska som teoretiska implikationer. Inte minst om möjligheten för riksdagsvalens utfall att styra och förändra klimatpolitiken kringskärs.

Vad gäller den mer detaljerade frågan om olika regleringsformers konstitutionella konsekvenser och möjligheter väljer rapporten, med hänvisning till Bremdal (2015) att inte gå in på dessa i detalj. Snarare

konstateras det att om kontinuitet och goda möjligheter till uppföljning och kontroll eftersträvas är lagstiftning att föredra, för såväl en process som en målreglering. Rapporten diskuterar också ett antal ytterligare aspekter som omger införandet av en klimatlag i Sverige och som ämnar lyfta fram att det betydelsefulla politiska arbetet inte tar en ände då klimatlagen formellt finns på plats. Här betonas vikten av att en klimatlag, för att bli så effektiv som möjligt och samtidigt bidra till att legitimiteten för en ambitiös klimatpolitik både stärks och upprätthålls, måste omges av en god kommunikation till andra samhällsaktörer, samt att dess regelefterlevnad bör kontrolleras och följas upp på adekvat sätt. Dessutom menar rapporten att mekanismer för att i möjligaste mån undvika att klimatlagen blir en vinnarlös reform och därmed inte förmår skapa eller vidmakthålla ett tydligt opinionsstöd för dess fortsatta existens bör inrättas parallellt med lagens inrättande. Opinioner förändras snabbt och ett brett stöd för en ambitiös klimatpolitik i dag kan väl vara uttraderat imorgon. Slutligen framhåller rapporten att samtliga dessa mekanismer, och därför funktion, effektivitet och legitimitet för en klimatlag, kan vara betjänta av att ett oberoende expertorgan, som både granskar, kommunicerar och utvärderar klimatpolitiken, samt tillser att klimatfrågan tar en betydande plats i samhällsdebatten, inrättas. För trovärdigheten av, eller snarare för att undvika kritik gentemot, ett dylikt organ föreslår rapporten att detta dels bör bestå av uteslutande vetenskaplig kompetens från en bred flora av samhälls- och naturvetenskapliga discipliner, dels organisatoriskt placeras under riksdagen.

Avslutningsvis, rätt utformad kan en klimatlag mycket väl få ett antal positiva effekter. Det finns också faktorer som talar för att legitimiteten för en dylik lagstiftning inte är direkt ifrågasatt. För att vidare undersöka och belägga de resonemang som här framförts behövs emellertid gedigna vetenskapliga studier. Dels kring de beteendeeffekter som en klimatlag kan tänkas få för medborgare och andra samhällsaktörer, för tjänstemän i såväl ledande befattning som nära den politiska praktiken, och för politiska beslutsfattare. Dels kring hur effekterna av en nationell klimatlag kan komma att påverka såväl agerandet och det politiska beslutsfattandet på lägre administrativa nivåer (exempelvis de svenska kommunerna) och förutsättningarna för ett framgångsrikt klimatarbete över gränserna i Sveriges multilaterala relationer.

Uppdraget

Miljömålsberedningen har till uppgift att lägga grunden för en bred politisk överenskommelse kring hur det nuvarande klimatpolitiska ramverket kan förstärkas. Som ett led i detta arbete ingår också att undersöka förutsättningar och eventuella konsekvenser av införandet av en klimatlag, det vill säga: ett utvecklat regelverk för politiska beslut om utsläppsminskningar, som utgör en rättslig grund för styrning, ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll av klimatarbetet, i Sverige. Docent Simon Matti, biträdande professor i statsvetenskap vid Luleå tekniska universitet har fått i uppdrag att bistå Miljömålsberedningen med i denna uppgift. Uppdraget innebär mer specifikt att beskriva de effekter en lagreglering av ett klimatpolitiskt ramverk skulle kunna få för det svenska politiska systemet, jämfört med förväntade effekter till följd av andra regleringsformer. Särskilt ska beskrivas vilken betydelse lagreglering skulle kunna få för statsmakterna, inklusive behov av organisatoriska förändringar; vilken beteendeeffekt i samhället som kan förväntas till följd av en sådan lagreglering; om och i så fall hur konsekvenserna kan förändras utifrån hur ambitiöst man väljer att utforma lagregleringen; samt om och i så fall i vilken grad, lagreglering kan förväntas medföra högre måluppfyllelse, det vill säga klimatnytta, än övriga regleringsformer.

I enlighet med uppdraget diskuterar denna rapport ett antal aspekter, överväganden och möjliga konsekvenser som bedöms som centrala inför ett eventuellt beslut att införa en klimatlag. Överväganden handlar framförallt om olika alternativa regleringsformer och de konsekvenser dessa alternativ kan tänkas få ur såväl ett effektivitets- som ett ansvarsutkrävandeperspektiv. Vidare diskuterar rapporten huruvida vissa organisatoriska och institutionella förändringar i det svenska politiska systemet blir nödvändiga om införandet av en klimatlag beslutas, och i förekommande fall vilken typ av förändring som krävs. Det ska dock noteras att jur.dr. Patrik Bremdal vid Uppsala universitet, parallellt med detta arbete, har utrett de konstitutionella aspekterna av ett utvidgat klimatpolitiskt ramverk där olika regleringsformers för- och nackdelar ur ett statsrättsligt perspektiv ställts i fokus. I föreliggande rapport kommer därför inte konstitutionella frågeställningar och överväganden att lyftas explicit,

även om de alternativa regleringsformer som Bremdal diskuterar också här belyses ur ett statsvetenskapligt perspektiv.

En ny inriktning på svensk klimatpolitik?

Sett från ett globalt perspektiv uppvisar styrningen och organiseringen av nationell klimatpolitik en betydande variationsrikedom. Detta står tydligt inte minst när man beaktar den breda flora av politiska styrmedel, från strikt tvingande lagstiftning till mjuka, informativa styrmedel, som för närvarande finns implementerade i olika stater (se IPCC, 2014; Jordan, 2005). Orsakerna till denna variationsrikedom är flera och kan ha såväl historiska som institutionella och kulturella förklaringar (jmf. Harrison and Sundstrom 2010, Lachapelle and Paterson 2013; Franzen and Vogl 2013; Dunlap and York 2008; Cherry et al. 2014; Harring, 2014). En minsta gemensamma nämnare är dock att den förda politiken tenderar att vara en tydlig spegling av redan etablerade system och traditioner i ett land. När effektiviteten av en politik utvärderas är det därmed inte bara de direkta och indirekta effekterna på klimatet som bör vägas mot kostnaden för implementering, övervakning och upprätthållandet av regelefterlevnad. Också frågan om ett politiskt ramverk, eller ett enskilt styrmedel, passar in i nuvarande politiskt-institutionella system, i vilken mån den harmonierar väl med tidigare fattade beslut, och huruvida den uppfattas som legitim hos de aktörer den, direkt såväl som indirekt, riktar sig till bör beaktas (för en översikt, se IPCC, 2014; även Cochran och Malone, 1995). Denna passformsproblematik är central för utvärderingen av politiska ramverk, inte minst eftersom tidigare politiska beslut skapar spår som tenderar att vara svåra att avvika från (jmf. Hall och Taylor, 1996) och eftersom redan etablerade intressen, opinioner och traditioner har en tendens att underminera nya politiska beslut som utmanar dessa (Nee, 2001; Knight, 1992; North, 1990).

En inledande frågeställning är därför i vilken mån ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk utmanar eller följer de traditioner redan finns etablerade i svensk klimatpolitik. Ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar målsättningar och/eller processer i klimatarbetet och som åtföljs av organisatoriska och institutionella förändringar i

syfte att stödja detta arbete, är en tydlig markering om att frågor som rör klimatet innehar en särställning, och därmed är av högre prioritet än andra sakpolitikområden. Detta gäller naturligtvis särskilt i det fall ramverket befästs genom lagstiftning (se Bremdal, 2015).

Utvecklingen av den svenska miljö- och klimatpolitiken

Trots att mer specifika regleringar av ett sakpolitiskt område i praktiken är ovanligt i den svenska traditionen, där varje ny regering med stöd i Regeringsformen (SFS 1974:152) har möjlighet att relativt självständigt utforma arbetsprocesser och intern organisation för att passa den politik som önskas drivas under mandatperioden, är inte den mer grundläggande idén om miljön och klimatet som överordnade samhällsfrågor, vilket kräver en integrering av klimatfrågan i all sektorspolitik och en brett politiskt ansvarstagande, helt ny i den svenska politiska traditionen. Alltsedan tidigt 1990-tal har den politiska retoriken präglats av idéer om miljö- (och senare även klimat-) frågans särställning. Som flera forskare (t.ex. Lundqvist, 2000, 2004b och 2004c, Anshelm, 2000, Duit, 2002) har noterat, skedde en stor förändring i den svenska miljöpolitiken nästan omedelbart efter FNs konferens om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro 1992 och den socialdemokratiska segern riksdagsvalet 1994.¹ Med grund i Agenda 21 var också budskapet från den nya regeringen tydligt. I en rad officiella uttalanden (se till exempel Regeringsförklaringen 1995 eller Skr. 1994/95:120 *Miljön – vårt gemensamma ansvar*) placeras miljöfrågorna högst upp på den politiska dagordningen och ambitionerna att utveckla ett ekologiskt hållbart Sverige, samt att göra Sverige till en föregångare i miljöarbetet, slås fast. I den reformerade retoriken framställs miljö och klimat just som breda samhälls-, välfärds-, och livsstilsfrågor, vilka kräver en likaledes bred politisk strategi. Att den nya politiken har en betydligt mer omfattande ambition än regleringar av specifika miljöstörande verksamheter är också tydligt i den retoriska inramningen av projektet som byggandet av "det gröna folkhemmet" (se Matti, 2010; Lundqvist,

¹ Det bör emellertid påpekas att den svenska riksdagen redan 1993, och med en borgerlig majoritet beslutat att genomföra riktlinjerna i Agenda 21 (se exempelvis Skr.

2004b; Anshelm, 2002; Duit, 2002). I flertalet politiska uttalanden under andra hälften av 1990-talet redogör regeringens syn på behovet av social omstrukturering längs ekologiskt hållbara linjer, för strävan att göra Sverige till en föregångare i det globala miljöarbetet, liksom för det positiva sambandet mellan tillväxt och miljö. Framförallt det senare är en central tanke i den dåvarande svenska miljöpolitiken. Det tänkta ömsesidigt förstärkande förhållandet mellan ekonomi och miljö indikerar, i likhet med den principiella tanken bakom ekologisk modernisering som politisk strävan (se exempelvis Hajer, 1995; Cohen, 1998; Langhelle, 2000; Mol and Sonnenfeld, 2000; Dryzek, 2005), en förhoppning om att ingen sektor kommer att stå med unilaterala kostnader för genomförandet av de politiska ambitionerna. Snarare skulle en genomgripande omstrukturering av samhället ge goda förutsättningar för en framtida stark tillväxt.

Efter Rio-konferensen initierade regeringen ett omfattande miljöpolitiskt program under parollen *Hållbara Sverige*. I propositionen *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (Prop. 1997/98:145) presenteras inte bara regeringens syn på vilka de stora miljöproblemen är, utan också en strategi för att komma tillrätta med dessa. Det så kallade *Generationsmålet*² presenteras som ett inriktningsmål för miljöpolitiken och vägledande för miljöarbetet på alla samhällsnivåer. Vidare föreslår propositionen 15 *Miljökvalitetsmål*,³ vilka fortlöpande används för att beskriva det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till samt vad som behöver göras inom en rad sektorer i syfte att nå ekologisk hållbarhet inom en generation. Införandet av miljökvalitetsmålen innebar dels att Sverige, väl i linje med en strategi för ekologisk modernisering (Carter, 2001), gick från en detaljreglering till en målstyrning av miljöarbetet där lokala- och sektorsmyndigheter

² Generationsmålet definieras som att: "Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta." (Prop. 1997/98:145, 1).

³ De 15 miljökvalitetsmål beslutade av riksdagen år 1999 är: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, samt God bebyggd miljö. År 2005, beslutade riksdagen om ytterligare ett mål, Ett rikt växt- och djurliv (Prop. 2004/05:150; Rskr. 2005/06:49). Var och ett av målen är vidare specificerade i dels etappmål, dels specifika målsättningar för olika sektorer och policyområden. (SOU 2000:52; Eckerberg and Mineur, 2003). År 2010 fastställde riksdagen en uppdaterad målstruktur för miljöarbetet (Svenska miljömål – För ett effektivt miljöarbete, Prop. 2009/10:155).

erkändes större flexibilitet i genomförandet av den nationella miljöpolitiken (se exempelvis Lundqvist, 2004c), dels att miljöansvaret sprids utanför den traditionella miljösektorn eftersom miljökvalitetsmålen ska vara ”vägledande för samhällsutvecklingen i sin helhet och integreras i mål för andra politikområden” (NV 1999:5007, s. 17–18).

Denna integrerande del av den politiska strategin som pekar på att miljöfrågan ska införlivas i alla sektorer är ett direkt eko av de europeiska miljöintegreringskraven, som sedan Cardiffprocessen 1998 stipulerar att miljöskyddskrav måste integreras i såväl definition som implementering av all policy inom EU (se Nilsson och Eckerberg, 2007; Lundqvist, 2004c; Persson, 2004).⁴ Som ett exempel pekar Persson (2004) på flera aspekter av den svenska miljöpolitiken som tydligt signalerar dessa miljöintegreringsambitioner: inrättandet av en miljöbalk år 1999 (Prop. 1997/98:45, SFS 1998:808), införandet av miljöledningssystem i statliga myndigheter och departement (t.ex. Skr. 1996/97:50, Prop. 2000/01:130), kravet på miljöanpassad offentlig upphandling (Skr. 2000/01:38), samt formaliseringen av svenska myndigheters sektorsansvar för miljömålen med ett särskilt tydligt sådant för 26 nationella myndigheter och de 21 länsstyrelserna.

Samtidigt som ansvaret för miljöarbetet fördelas över sektorsmyndigheter, innebar den nya svenska miljöpolitiska strategin också en ökad centralisering av det miljöpolitiska ledarskapet till regeringen. Flera forskare (se exempelvis Duit, 2002; Lundqvist, 2004c & 2001a; Eckerberg, 2001) har noterat den ökade auktoritativa rollen för Staten i miljöarbetet, den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen och den decentraliserade svenska beslutsstrukturen till trots. Mineur (2007) menar exempelvis att även om miljöarbetet i Sverige traditionellt har beskrivits som en botten-upp process så innebar implementeringen av miljökvalitetsmålen att kommunernas miljöarbete bands till de nationellt beslutade målen och strategierna. Inte minst eftersom mycket av ansvaret för genomförandet av miljöprogrammen överfördes till kommunal nivå (Skr. 1996/97:50, Skr. 2003/04:129, Prop.

⁴ Varierande definitioner av miljöintegrering (Environmental Policy Integration) återfinns i litteraturen (exempelvis Hertin och Berkhout, 2001 & 2003; Lafferty, 2004; Lenschow, 2002; Liberatore, 1997). Kärnan av innebörden är dock densamma: att samordna miljömål och centrala sektorspolitiska mål genom att införliva miljö kvalitet som ett beaktningsvärt värde i den löpande verksamheten på alla politiska områden (jfr. Söderberg, 2008).

1997/98:145).⁵ Lundqvist (2004c & 2001) lyfter å sin sida fram att bildandet av delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling år 1997 markerade regeringens strävan att upprätta en mer centraliserad miljöpolitisk struktur, där inte bara beslutsfattandet utan också ansvaret för förvaltningen och genomförandet av den nationella strategin för ekologisk hållbarhet placerades direkt hos regeringen, snarare än hos sektors- eller lokala myndigheter.

Dagens miljöpolitiska mål- och resultatstyrningssystem är en direkt vidareutveckling av den genomgripande policyförändring som tog sin början efter Rio-konferensen, där styrningen framförallt sker genom på förhand uppställda mål utan att detaljreglera vägen till dem (Prop. 2000/01:130; Prop. 2004/05:150; Prop. 2005/06:172; Prop. 2009/10:155). Också det mer specifika klimatpolitiska området ingår i detta system genom miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, vilket anger att "Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig". I ljuset av Kyotoprotokollets undertecknande år 1997 och den parlamentariska klimatkommitténs slutbetänkande *Förslag till Svensk Klimatstrategi* (SOU 2000:52) har dock även ett separat handlingsprogram med åtgärder, styrmedel och implementeringsstrategier för det klimatpolitiska området upprättats parallellt med miljömålssystemet. I syfte att bredda och fördjupa uppföljningen av klimatmålet och möjliggöra den, enligt multilaterala överenskommelser, åtagna rapporteringen till EU respektive FN (Klimatkonventionen samt Kyotoprotokollet) beslutades dessutom om särskilda kontrollstationer för klimatpolitiken, förlagda till åren 2004, 2008 samt 2015 (Prop. 2001/02:55; SOU 2008:24; Prop. 2008/09:162).

⁵ Sveriges kommuner uppdrogs att integrera miljöhänsyn i sina beslut och aktiviteter så tidigt som år 1991 (Prop. 1990/91:90). Det lokala miljöarbetet inleddes emellertid på bred skala genom de lokala Agenda 21-processerna (jfr. Eckerberg, 2001; Fudge och Rowe, 2000; Brundin och Eckerberg, 1999; Forsberg, 2002). Kort efter Rio-konferensen fick de svenska kommunerna ansvaret för att utveckla lokala Agenda 21-planer som vägledning för det fortsatta miljöarbetet, och 1998 respektive 2002 uppgav en majoritet av Sveriges kommuner att de också hade startat detta arbete (jfr. Eckerberg och Edström, 2002). För att utföra sina uppgifter hade kommunerna rätt att ansöka om finansiering från den regeringen. Under åren 1994-1996 var 25 Mkr fördelat på olika kommunala projekt inom ramen för LA21 (SOU 2003: 31, även Forsberg, 2002; Brundin och Eckerberg, 1999).

Som den översiktliga genomgången ovan visar har miljö- och klimatfrågorna åtminstone i den politiska retoriken under flera decennier framställas som just särskild och till och med överordnad övriga sakpolitiska områden, med krav på att miljöhänsyn ska integreras i och arbetas med över sektorsgränserna. Vidare har miljö- och klimatpolitiken en långtgående tradition av att styras och följas upp i enlighet med nationella mål beslutade av riksdagen. Det har under denna tid också kontinuerligt gjorts ett antal organisatoriska (exempelvis upprättandet av *Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling*, *Miljömålsforum*, *Expertgruppen för miljöstudier*, *Miljömålsberedningen*, *Miljömålsrådet*), och institutionella (exempelvis införandet av Miljöbalken) förändringar i syfte att bättre genomlys, granska, styra och följa upp den svenska miljöpolitiken. Ur detta perspektiv är den mer generella frågan om ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk där klimatfrågan tillerkänns en särställning gentemot övriga sakpolitiska områden, därmed inte att betrakta som ett markant avsteg från den svenska politiska traditionen. Snarare kan detta ses som en fortsättning, låt vara en tydlig fördjupning, av de processer som initierades efter Rio-konferensen.

Varför en klimatlag?

En mer komplex fråga är emellertid vilken form ett nytt klimatpolitiskt ramverk bör ta. Trots att många av de grundläggande tankarna som rör vikten av en tydlig, ambitiös och sektorsövergripande klimatpolitik redan är etablerade finns här ett antal alternativa utvecklingsspår att välja som mer eller mindre utmanar de rådande formerna för den svenska klimatpolitiken. Förutom de rent konstitutionella implikationerna med en ett klimatpolitiskt ramverk som regleras antingen genom ett tillägg till Regeringsformen, som en förordning, en föreskrift eller en inriktningsproposition, vilka står i centrum för Bremdals (2015) rapport, pekar Bremdal också på att ett antal ytterligare överväganden bör vägleda beslutet om regleringsform för ramverket: vilken aktör som ska inneha den avgörande beslutande-makten, hur stor bundenhet ramverket ska innebära, och hos vem kontrollansvaret ska förläggas? Svaren på dessa frågeställningar bör emellertid ha sin grund i två mer övergripande avväganden: dels vilket explicit syfte en förstärkning av det klimatpolitiska ramverket tänks

fylla, dels på vilken nivå ambitionerna i den svenska klimatpolitiken avses läggas.

Hur avvägningar görs i fråga om syfte och ambitioner för ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk är naturligtvis någonting som politiskt valda beslutsfattare, snarare än denna rapport, bör ta ställning till. Emellertid har den uttalade ambitionen med ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk avsevärda konsekvenser för vidare resonemang såväl i fråga om effekter av lagen som i fråga om behovet av organisatoriska förändringar då en lag ska implementeras. Av detta skäl är det rimligt att som utgångspunkt diskutera ett antal alternativa ambitioner med ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk och de implikationer dessa innebär för slutsatserna av det fortsatta utrednings-, besluts- och implementeringsarbetet. Ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk kan, i korthet, ta formen av antingen en formell institution eller *styrningsarkitektur*, det vill säga ett lagfäst regelverk som strikt styr aktörers beteende; en *förhandlingsspelarena*, där främst processaspekter regleras medan politiskt komplexa frågor om nivåer och målsättningar lämnas öppna för förhandlingar och kompromisser mellan olika parter; eller en *diskurs*, vilken visserligen kan ha ett tydligt symbolvärde och signalera politiska ambitioner samt förväntningar men som i all väsentlighet lämnar öppet för frivilligt agerande.

Såsom *Generationsmålet* uttrycker är en övergripande målsättning för den svenska miljö- och klimatpolitiken att bidra till att förbättra, eller i vart fall inte ytterligare försämra, den globala miljön. För klimatfrågan mer specifikt finns därutöver ett antal målsättningar som visar på ambitionen att Sverige kraftigt ska minska sina utsläpp fram till år 2050. Den institutionella och organisatoriska kartan i det svenska miljö- och klimatarbetet är också denna utformad för att stödja arbetet mot dessa målsättningar. De regelbundna uppföljningarna av miljömålsarbetet visar emellertid att Sverige inte i dagsläget når upp till delmålen för mer än ett fåtal av dessa. I Naturvårdsverkets (2015) fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* är exempelvis slutsatsen att målet inte är uppnått och inte heller kommer kunna nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder. Brister i måluppfyllelsen på klimatområdet har också lyfts fram av flera oberoende utredningar. Exempelvis påpekar OECD (2014) i sin granskning av Sveriges miljöpolitik fram att Sverige

visserligen har lyckats minska utsläppen av växthusgaser på ett betydande sätt genom att implementera många av de mindre kostsamma lösningarna som står till buds, men också att "den nuvarande utsläppsbanan för växthusgaser är dock inte tillräcklig för att nå visionen om nästan noll utsläpp år 2050". Riksrevisionen framhåller att visionen om nära nollutsläpp 2050 ligger mycket långt från de referensscenarier för utsläppen som tagits fram, samt att överensstämmelsen mellan målet *Begränsad klimatpåverkan* och den samhällsomställning som skulle behövas för att nå detta är låg och drar slutsatsen "att visionen till 2050 inte kan förväntas nås med nuvarande styrmedel och teknikutveckling" (Skr. 2013/14:209). Mot bakgrund av detta är det därför ett rimligt antagande att ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk innehållande ett utvecklat regelverk för politiska beslut om utsläppsminskningar och en tydligare grund för styrning, ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll av klimatarbetet, har den uttalade ambitionen att stärka möjligheterna att nå de svenska klimatmålen. Emellertid är det fullt tänkbart att flertalet orsaker till den bristande måluppfyllelsen såväl identifieras som åtgärdas.

Problemet med bristande processer

Såväl OECD som Riksrevisionen pekar i sina översyner av det svenska klimatarbetet på ett antal brister i styrningen och uppföljningen av densamma som bidragande orsaker till den begränsade måluppfyllelsen. Övergripande slutsatser är bland annat att klimatfrågans komplexitet kräver en bättre samordning mellan sektorer och myndigheter, tydligare ansvarsfördelning och en samlad, transparent uppföljning. Liknande synpunkter på styrningen av miljöarbetet i stort har också lämnats både av Statskontoret och Miljömyndighetsutredningen (se exempelvis SOU 2015:43). I de fall det huvudsakliga syftet med ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk framför allt är att åtgärda denna typ av administrativa brister och på så sätt hantera den ovan nämnda kritiken är en *processreglering*, vilken föreskriver hur regeringen ska agera för att en politisk målsättning ska uppnås, fullt tillräcklig. En dylik reglering kan naturligtvis ta olika former, men som framgår av Bremdals (2015) rapport är en lagreglering att föredra om en rättslig bundenhet, det vill säga att regeringens

arbete ska ta vissa former, med goda möjligheter till kontroll och ansvarsutkrävande eftersträvas. Till skillnad från en lagreglering saknar exempelvis en förordning en garanti för kontinuitet eftersom regeringen själv ansvarar för att utfärda, och därmed när som helst kan ändra, denna. Denna form av instruktioner till regeringen att följa vissa specificerade processer, däribland att ta fram och uppdatera handlingsplaner samt regelbundet återrapportera till parlamentet, är också centrala komponenter i de klimatlagar som redan implementerats i Storbritannien, Finland, Danmark, samt i den tyska delstaten Baden-Württemberg.

Även om Bremdal (2015) inte lyfter fram några direkta konstitutionella hinder är dock en lagreglering av regeringens arbete att betrakta som en anomali i det svenska politiska systemet, där regeringens självständighet och flexibilitet i styrningen av riket, inklusive hur denna styrning ska organiseras, i stället betonas. För sakpolitiska områden innehåller regeringsformen inga regleringar av arbetsprocesser, inte heller krav på att förslag ska ställas till riksdagen eller bestämmelser om hur dessa ska utformas. Den närmaste jämförelsen och exemplet på en dylik reglering återfinns i den lagreglering som trots allt finns på det finanspolitiska området. I såväl Regeringsformen som i den särskilda Budgetlagen (SFS 2011:203) regleras ett antal processer som regeringen har att förhålla sig till i budgetarbetet: hur ansvaret för budgetarbetet är fördelat mellan riksdag och regering, att och vid vilka tidpunkter regeringen ska lämna budgetpropositioner till riksdagen, hur dessa ska vara utformade, och vilka principer som ska vara styrande för budgetarbetet. Det ska dock påpekas att regeringskansliets interna arbete med budgeten står utanför lagstiftningen och därmed lämnas öppet för regeringen att själv besluta om. I Sveriges närområde finns också flertalet exempel på redan implementerade klimatlagstiftningar vilka innehåller processregleringar med varierande grad av detaljrikedom. Storbritanniens Climate Change Act, innehåller högt ställda krav på att åtgärdsplaner och policyförslag ska tas fram av statsråd med utpekat ansvar, vad dessa ska innehålla, samt att resultatet av klimatarbetet ska rapporteras och följas upp regelbundet. Även klimatlagen i Baden-Württemberg i Tyskland, samt den finska klimatlagen innehåller krav på att handlingsplaner och uppföljning av dessa ska utarbetas av regeringen och att parlamentet löpande ska hållas informerat. Däremot tycks inga av dessa klimatlagstiftningar

i någon större utsträckning reglera den interna organiseringen av regeringsarbetet, utan snarare fokusera på kommunikation och ansvarsfördelning mellan Regering och parlament.

Sammanfattningsvis är det fullt tänkbart att en processreglerande Klimatlag som modelleras på Budgetlagen skulle vara ett verkningsfullt sätt att åtgärda de påpekade bristerna i styrningen av klimatpolitiken. Rätt utformad skulle en dylik lagstiftning tydliggöra såväl ansvarsfördelningen i klimatarbetet som hur och vid vilka tidpunkter över året regeringen ska utföra vissa förutbestämda uppgifter. Erfarenheterna från lagregleringen av processerna på det finanspolitiska området (se Prop. 2010/11:40) ger också vid handen att en processreglerande klimatlag har goda möjligheter att göra de nationella besluts- och implementeringsprocesserna i klimatarbetet mer effektiva, vilket naturligtvis indirekt kan få en positiv inverkan på klimatarbetets utfall. Det är dock inte bara en mer effektiv intern arbetsprocess som uppnås genom att införa en processreglerande lag. Också ett antal positiva externa konsekvenser kan antas bli resultatet.

En stor förtjänst med en processreglerande lag är den ökade *transparensen och tydligheten* som lagreglerade krav på exempelvis utarbetande av officiella handlingsplaner samt återrapportering från Regering till riksdag innebär. Klimatfrågan är till sin natur både omfattande och komplex, vilket innebär att denna har såväl sina orsaker som sina lösningar i en rad sektorer och hos en mängd aktörer. Stora utsläppstunga industrier är centrala aktörer i klimatarbetet och har, genom frivilliga investeringar och satsningar på teknikutveckling, stora möjligheter att påverka klimatet i en positiv riktning. Under senare tid har såväl forskare som beslutsfattare också uppmärksammat hushållens betydelse för klimatarbetet, där enskilda individer genom att förändra exempelvis konsumtions-, rese-, och matvanor både direkt och indirekt, genom att utöva konsumentmakt och därmed sätta press på produktionsledet (se Micheletti 2003), kan bidra till att ansträngningarna på klimatet minskar avsevärt. Tillsammans med det starka svenska kommunala självstyret innebär emellertid betydelsen av privata aktörer i klimatarbetet att den lokala politiska nivån är central för dess utfall. En rad studier (Eckerberg, 2001; Eckerberg och Edström, 2002; Eckerberg och Dahlgren, 2004; Eckerberg och Baker, 2007 & 2008; Mineur, 2007; Forsberg, 2002; Lundqvist, 2004) har visat hur de svenska kommunerna har arbetat med att initiera och implementera

miljö- och klimatförbättrande åtgärder och projekt där såväl offentliga som privata aktörer involveras. Dessa studier visar dock också att kommunikationen med den nationella politiska nivån och flödet av såväl målsättningar som resurser för insatser nedåt i systemet är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete. En viktig aspekt av det nationella klimatarbetet är därför att tydligt kommunicera målsättningar, ambitionsnivåer och goda exempel till offentliga och privata aktörer på den lokala/kommunala nivån, samt att på ett effektivt sätt kunna bidra med resurser för att stärka dessas arbete. Transparenta och effektiva processer för beslutsfattande och en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter på nationell nivå får antas vara en förutsättning för detta, varför införandet av en Klimatlag som reglerar hur dessa processer ska utformas bör ses som ett steg i rätt riktning.

Att dessutom lagfästa, snarare än att på andra sätt reglera (se Bremdal, 2015), processerna i klimatarbetet är också ett sätt att tydligare signalera till tjänstemän på nationell, regional, och lokal nivå vilka strukturer dessa har att förhålla sig till och därmed begränsa dessas handlingsfrihet i uttolkandet av både målsättningar och instruktioner från regeringen. Forskning rörande tjänstemannarollens betydelse för implementering av policy i ett flernivåperspektiv (se exempelvis Sevä, 2015) visar att en nyckelfaktor för variationer i utfall är den ofta stora möjligheten för tjänstemän på lägre nivåer att självständigt uttolka och utforma sitt arbete med nationella målsättningar. Om en processreglerande klimatlag kan utformas på ett sätt som gör regeringens styrning av eller instruktioner till lägre nivåer tydligare kan därmed också implementeringen av den nationella politiken förbättras i den mån att en del av tjänstemännens handlingsfrihet begränsas.

Ytterligare en aspekt av en processreglerande klimatlag som bör beaktas är det *symbolvärde* som ett mer strukturerat och öppet klimatarbete på regeringsnivå innebär. Som ovan nämnt innebär en klimatlag som ett minimum att regeringens arbete och dess kommunikation med relevanta statliga myndigheter samt med riksdagen får en tydligare och mer transparent struktur (jmf. budgetlagen och de ofta medialt uppmärksammade processerna som omger det politiska budgetarbetet). Att på detta sätt tydliggöra målsättningarna med samt strategierna för klimatarbetet och öppet redovisa för riksdagen, och därigenom även för andra intresserade

aktörer, hur arbetet fortskrider kan också ha en icke negligerbar inverkan på hur andra aktörer uppfattar såväl regeringens ambitioner som dess förmåga att realisera sina åtaganden, vilket i sin tur kan få tydligt positiva beteendeeffekter framförallt på hushållsnivå. Som forskningen om så kallade kollektiva dilemman (se exempelvis Ostrom, 2005; Torgler, 2003), till vilka klimatproblematiken otvetydigt hör, påvisar kan många människor beskrivas som villkorade samarbetare (*conditional cooperators*). Detta innebär en beredvillighet att ådra sig kortsiktiga individuella kostnader (tid, pengar eller bekvämlighet) i syfte att vidta åtgärder som framförallt innebär en kollektiv nytta, bara under förutsättningen att också andra människor samarbetar på liknande sätt. I små grupper och för geografiskt begränsade problem där aktörer har möjlighet att kommunicera, övervaka varandra och, i förekommande fall, också beivra avhopp från den gemensamma beteendestrategin, är ett villkorat samarbete relativt lätt att åstadkomma. Eftersom klimatproblematiken, förutom att vara ett kollektivt dilemma, också är storskaligt och involverar en stor mängd aktörer vilka inte har möjlighet att vare sig kommunicera eller kontrollera varandra blir i stället vikten av en trovärdig tredje part som initierar och övervakar en gemensam beteendestrategi central (jmf. Duit, 2010; Lubell, 2002). Ett institutionellt förtroende, det vill säga ett förtroende för att staten är pålitlig, respekterar regler och förordningar, har god kompetens och en ambition att tjäna det allmänna intresset, har därför visats vara en viktig faktor för människors beredvillighet att engagera sig i kollektiva projekt (se exempelvis Devos et al, 2002; North, 1990; Hetherington, 1998; Braithwaite och Levi 1998). Som vidare föreslagits av Dietz et al (2007) samt Kellstedt et al (2008) finns det också goda skäl att förvänta sig en än mer betydelsefull effekt av institutionellt förtroende när det gäller vetenskapligt komplexa och politiskt omtvistade frågor, eftersom allmänheten här måste förlita sig mer på politiska beslutsfattare att noggrant utvärdera behovet av olika åtgärder. Ett rimligt antagande är därför att en processreglerande klimatlag, som tydliggör att staten är såväl kompetent (har effektiva processer) som villig att målmedvetet arbeta för att förbättra klimatet, skickar starka signaler till medborgarna vilka ökar deras förtroende för staten på det klimatpolitiska området, och gör dem mer villiga att själva engagera sig i klimatarbetet.

Detta behov av förtroende för statens ambitioner gäller om möjligt i än högre grad för andra samhällsaktörer, såsom företag, vilka behöver tydliga signaler om åt vilket håll politiken är på väg för att våga satsa på exempelvis ny teknik (se exempelvis Hagainitiativet, 2015).

I ett något längre perspektiv kan dessutom denna signaleffekt föra med sig ytterligare positiva verkningar. Dels eftersom en väl kommunicerad klimatlag som binder politiska beslutsfattare vid vissa processer i just denna fråga signalerar att klimatarbetet bör prioriteras i samhället, vilket kan resultera i att också sociala normer som föreskriver detta etableras. Klimatfrågan kan därmed få en högre status i såväl politiskt som privat beslutsfattande. Dels eftersom ett högt institutionellt förtroende har visat sig öka legitimiteten för och acceptansen av nya politiska styrmedel, vilket öppnar möjligheten för staten att exempelvis mer kraftfullt reglera olika klimatstörande aktiviteter (Scholz och Lubell, 1998; Jakobsson et al, 2000; Hammar och Jagers, 2006; Dietz et al, 2007; Kallbekken et al, 2013; Harring 2014).

Det bör dock ytterligare påpekas att möjligheterna att nå de eventuella positiva, direkta såväl som indirekta, effekterna av en processreglering får antas vara större ju större bundenhet som regleringen innebär och desto tydligare den pekar ut ansvarsfördelningen i klimatarbetet. Dock ska inte parallellerna med det finanspolitiska området dras alltför långt. En avgörande skillnad, vilken också kan innebära att reaktionerna från allmänheten på en dylik lag blir mindre positiva, ligger i politikområdenas natur. Medan det får hållas för troligt att en övervägande majoritet av medborgarna i Sverige uppfattar budgetarbetet som den centrala uppgiften för en regering och därför finner det viktigt att också processerna som omger det finanspolitiska arbetet är effektiva och borgar för ett väl genomtänkt utfall, är klimatfrågan inte helt okontroversiell. Exempelvis så framstår svenskar, när de tillfrågas explicit, visserligen som oroad av dagen miljö- och klimatsituation, men samtidigt är det bara en tiondel som själva nämner frågor som rör miljö och klimat som viktiga samhällsproblem (Harring och Sohlberg, 2015). När det gäller uppfattningar om orsaker till, och därmed potentiella lösningar på, klimatproblematiken är såväl opinion som politik splittrad, vilket bland annat visar sig i en övervägande negativ inställning till implementeringen av nya klimatskatter

(Nässén och Larsson, 2015). Det ska därmed inte hållas för garanterat att en majoritet av medborgarna är lika intresserade av en processreglering på klimatområdet som på det finanspolitiska dito, eller ens finner detta att vara nödvändigt eller önskvärt.

Problemet med bristande genomförande

Enligt resonemanget ovan finns det emellertid skäl att anta att en processreglerande klimatlag visserligen kan medföra ett antal positiva konsekvenser. Med tydligare kommunikation inom såväl som mellan politiska nivåer, en tydligare prioriteringsordning för myndigheter att förhålla sig till i sitt interna arbete och en ökad transparens vad gäller regeringens eget arbete finns goda skäl att anta att klimatarbetet blir både mer effektivt samt att arbetet mot att nå klimatpolitiska målsättningar dessutom intensifieras. Eftersom medborgarnas, liksom andra aktörers, förtroende för såväl förmåga som ambition inom regeringen är central för viljan att acceptera styrmedel och anpassa sina beteenden till att bli mer klimatvänliga även om detta innebär vissa kostnader på kort sikt, kan symbolvärdet av en processreglerande lagstiftning dessutom vara av vikt. Emellertid är de eventuella positiva effekterna framförallt indirekt verkande och därmed långtifrån garanterade vare sig att påverka måluppfyllelse eller, i ett längre perspektiv, själva klimatproblematiken i sig.

I de externa översyner som gjorts av den svenska klimatpolitiken pekas, åtminstone implicit, ytterligare en problematik ut som bidragande till att Sverige inte når upp till de målsättningar som utfästs, nämligen att det finns ett genomförandeproblem i den svenska klimatpolitiken. Den politiska retoriken motsvaras inte av politisk praktik, vare sig när det gäller prioriteringar mellan olika samhällsmål eller upprättandet av strategiska handlingsplaner. För att råda bot på dessa brister är visserligen en processreglering, där samordning, transparens och möjligheter till uppföljning skärps, en del av lösningen.

Men, denna problematik pekar också på ett betydligt större hinder för en långsiktigt effektiv och resultatinriktad klimatpolitik, nämligen att regeringens klimatarbete präglas av frivillighet. Eftersom, vilket också OECD (2015) lyfter fram, miljömålen inte

har någon formell rättslig status och etappmål såväl som strategier och styrmedel i huvudsak fastställs av regeringen⁶ står det därmed den politiska majoriteten fritt att själv avgöra inriktningen på klimatpolitiken, att göra prioriteringar mellan olika sektorer och olika utfall, och att inför varje budgetperiod revidera målsättningarna. Det vill säga en liknande situation vad gäller politiska beslut och prioriteringar som i dag råder på övriga sakpolitikområden där regeringen åtnjuter stor handlingsfrihet att besluta om inriktningen för politiken.

De hinder som frivilligheten ställer upp för implementeringen av en effektiv klimatpolitik också i praktiken, är ett välkänt fenomen (jmf. Eckersley, 1992; Lundqvist, 2004c; Jagers, 2003; Dobson, 2003; Barry, 1999). Till stor del kan detta hänföras dels klimatfrågans komplexitet, där många samhällssektorer måste involveras och dra åt samma håll för att resultat ska nås, dels dess abstraktionsnivå, där både de negativa konsekvenserna av ett förändrat klimat och de positiva effekterna av klimatarbetet, är kraftigt utspridda såväl tidsmässigt som spatalt och därmed inte omedelbart synbara för många människor (se exempelvis Hoff-Elimari et al, 2014). Att hantera denna typ av problem utgör en stor utmaning för demokratiskt tillsatta regeringar, eftersom problemen på grund av deras särdrag sannolikt inte kan lösas genom att vädja till individers omedelbara egenintresse, utan snarare kräver en implementering av åtgärder som vid första anblicken går emot detta. För demokratiskt valda representanter i system med på förhand avgränsade mandatperioder skapar detta naturligtvis problem eftersom avväganden och prioriteringar ibland behöver göras mellan att besluta om och genomdriva en politik som inte har ett omedelbart opinionsstöd och en politik som kortsiktigt tilltalar stora eller inflytelserika väljargrupper. I den forskning som närmare studerat hur samspelet mellan opinion och politiska beslut ser ut konstateras dels att väljare både uppmärksammar och reagerar på politiska beslut (jmf. Stimson, MacKuen och Erikson, 1995; Wlezien, 1995), dels att demokratiskt valda representanter, i synnerhet när det gäller uppmärksammade frågor,

⁶ Även om dessa, vilket är fallet för etappmål av särskild betydelse (jmf. Prop. 2009/10:155), fastställs av riksdagen innebär det parlamentariska systemet i Sverige som regel att regeringen har erforderligt stöd för sin politik och därmed i praktiken självständigt kan bestämma och förändra etappmål.

sällan tillåter att politiken rör sig alltför långt bort från allmänt etablerade preferenser (Page och Shapiro, 1983; Glynn et al, 1999; Burstein, 2003; Wallner, 2008). Den svenska regeringen framhåller också i sitt svar på Riksrevisionens översyn av klimatpolitiken att det, snarare än bristande processer, just är klimatfrågens komplexitet och svårigheten att göra politiska prioriteringar som är den största utmaningen (Skr. 2013/14:209).

Vidare öppnar regeringens självständighet i beslut som rör politikens inriktning för en klimatpolitik som inte bara varierar med fluktuationer i den allmänna opinionen under en mandatperiod, utan också saknar en kontinuitet över mandatperioder, särskilt i de fall då den politiska makten växlar mellan partier och koalitioner. Tidigare studier, både i Sverige (Harring och Sohlberg, 2015; Bennulf, 1994; Oscarsson, 1998; Harring 2014) och utomlands (Dunlap, Xiao och McCright 2001, Nawrotzki 2012), lyfter fram ideologisk placering⁷ som en viktig faktor för att förklara både miljöintresse och miljöattityder, inte minst på grund av det upplevda förhållandet mellan miljöskyddande åtgärder och ekonomisk tillväxt samt synen på Statens skyldigheter och begränsningar (Carman, 1998; McCright & Dunlap, 2011; Clements, 2014). Det är därför inte helt orimligt att anta att intresset för ett prioriterat genomförande av en kraftfull klimatpolitik också varierar mellan regeringar av olika politisk färg och styrka (se exempelvis SNF, 2014 som konstaterar att den gångna mandatperiodens starka blockpolitik var en bidragande orsak till genomförandebrister i miljöpolitikens). Slutligen kan den frivillighet som präglar implementeringen av politiken på kort och medellång sikt vidare antas göra kontrollen av politikens genomförande och möjligheter att korrigera strategier för att nå en högre måluppfyllelse svårare, eftersom en bindande strategisk ram som klimatpolitiken kan utvärderas gentemot därmed saknas.

I de fall ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk syftar till att åtgärda denna typ av genomförandeproblematik orsakad av den frivillighet som regeringen åtnjuter i sitt prioriteringsarbete är sannolikt inte en processreglering tillräcklig. Även om en process-

⁷ Ideologisk placering mäts i de flesta studier som en självskattad placering på en skala mellan höger och vänster (se Inglehart, 1990; Jacoby, 1991; Lijphart, 1984; Treier & Hillygus, 2009).

reglerande klimatlag kan utgöra ett steg på vägen mot en högre målpuppfyllelse (se ovan), föreskriver en sådan lag endast hur regeringen ska agera i klimatarbetet, inte vad som ska uppnås. För att återigen jämföra med de, visserligen fördelaktiga, processregleringarna som Budgetlagen (SFS 2011:203) innebär för arbetet på det finanspolitiska området föreskriver denna inte, mer än högst översiktligt (jmf. 1 kap. 3 §), vilka mål som regeringen ska nå upp till, inte heller hur prioriteringar mellan olika områden och sektorer bör göras. Om den ovan beskrivna genomförandeproblematiken önskas åtgärdas bör ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk snarare fokusera på att garantera långsiktighet och kontinuitet i klimatarbetet, och därför på att i möjligaste mån minska regeringars handlingsfrihet när det gäller målsättningar och prioriteringar såväl över som mellan mandatperioder. Ett sätt att uppnå detta är att införa en *målreglering* vilken, utöver att specificera processer, också reglerar utsläppsmål och föreskriver att regeringen måste vidta särskilda åtgärder för att nå dessa.

Precis som för en eventuell processreglering kan en målreglering utformas på ett antal olika sätt (se Bremdal, 2015 för en diskussion om olika konstitutionella alternativ och överväganden). Det ska dock beaktas att en målreglering, för att ha avsedd effekt bör vara utformad på ett sätt som dels kräver att sittande regering handlar på ett sätt som gör att de uppsatta målen nås, dels kraftigt försvårar för framtida regeringar att förändra målsättningarna om de så önskar, och dels möjliggör för en effektiv kontroll av efterlevnad. Detta skulle i sin tur kräva den höga grad av rättslig bundenhet som ges av lagstiftning. Visserligen finns, som ovan nämnt, redan i dag klimatpolitiska målsättningar beslutade av riksdagen i form av miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och dess etappmål, men eftersom detta inte är formaliserad i lagstiftning och inte innehåller några specificerade krav på regeringen att agera för att målen ska uppnås, så lämnas det likväl öppet för ett stort mått av frivillighet vad gäller genomförandet. Inte heller garanteras den önskvärda kontinuiteten över tid, eftersom kommande regeringar både kan bortse från och driva igenom förändringar i såväl långsiktiga som etappmål baserat på kortsiktiga politiska prioriteringar. Därmed blir tydliga inlåsnings effekter till mer klimatvänliga utvecklingsspår inte heller trolig. Också OECD (2015) lyfter i sin rapport fram att miljömålen saknar formell rättslig status, att de generellt har en

begränsad betydelse för myndigheternas miljöarbete, samt att regeringen ännu har att formulera ”ett övertygande politiskt svar på slutsatserna från 2012 års utvärdering [av måluppfyllelsen i miljömålssystemet] och de bakomliggande problemen” (s. 50).

I den svenska politiska traditionen är emellertid lagstadgade målsättningar som kräver att regeringens politik inriktas på ett specifikt sätt högst ovanligt.⁸ Snarare lämnas detta fritt för varje ny regering att avgöra, samtidigt som riksdagen kontinuerligt kontrollerar och avgränsar regeringens arbete genom det parlamentariska förhållandet mellan lagstiftare och exekutiv. Detta gör dels att det inte finns några direkta erfarenheter från tidigare målreglerande lagstiftning att luta sig mot, dels att frågan om en dylik reglering uppfattas som legitim av medborgarna blir svårbesvarad. Här skulle fortsatta vetenskapliga studier vara av stor vikt för att närmare bedöma om, och i så fall vilken form av, målregleringar på klimatområdet skulle mottas positivt. Eftersom riksdagen i sin roll om folkvald lagstiftare beslutar om införande är emellertid inte inflödessidan av legitimiteten direkt ifrågasatt. Det finns dock liknande målreglerande lagstiftning i närområdet som kan illustrera hur en sådan kan utformas. Den brittiska Climate Change Act från 2008 är det närmaste internationella exemplet. Denna antogs av en bred parlamentarisk majoritet och reglerar förutsättningarna för regeringens klimatarbete på en mycket detaljerad nivå. Förutom processregleringar som avser bland annat upprättande av handlingsplaner och rapporteringsskyldighet till parlamentet, innehåller lagen dels krav på att bindande utsläppsmål ska upprättas för 5 år i taget⁹, dels ålägger lagen den ansvariga ministern ett direkt ansvar för att säkerställa att de angivna målen uppnås. I och med att 5-årsperioderna överlappar de fasta brittiska mandatperioderna¹⁰ och slås fast med 12 års framförhållning borgar det brittiska systemet också för en kontinuitet även om regeringar byts ut eller förändras

⁸ Dock, se Bremdal (2015) för en översikt om förekomsten av målsättningsstadganden och portalparagrafer i svensk lagstiftning, inklusive dessas rättsliga status.

⁹ Dessa ska utarbetas och föreslås av regeringen men beslutas av parlamentet. De 5-åriga utsläppsmålen ska i sin tur korrespondera med ett långsiktigt mål om 90 % lägre utsläpp av CO₂ och andra växthusgaser år 2050, jämfört med 1990-års nivå. Därutöver innehåller lagen ett specificerat mål om att utsläppsmålen för perioden 2018–2022 ska vara minst 26 % lägre än 1990-års nivå. Utsläppsmålen får bara förändras av parlamentet och bara under vissa i lagen angivna förutsättningar.

¹⁰ Fasta mandatperioder infördes i Storbritannien i och med *Fixed-term Parliaments Act 2011* och träder i kraft i och med parlamentsvalet 2015.

sammansättning. Den brittiska Labourregeringen ansvarig för lagens utarbetande och införande framhöll också att ambitionerna med lagstiftning är just att skapa ett rättsligt bindande klimatpolitiskt ramverk, där möjligheter till rättslig prövning också finns, för att på så sätt säkerställa en långsiktighet i klimatarbetet. Det brittiska commonlaw systemet och den tydliga betoningen av ministerstyre, det vill säga att en minister både har rätt att detaljstyra sin förvaltning och har det yttersta ansvaret för all aktivitet inom sitt departement, skiljer sig dock tydligt från det svenska systemet där exempelvis ministerstyre är förbjudet och regeringen kollektivt ansvarar för att ge instruktioner till myndigheter. Möjligheten att, såsom i Storbritannien, hålla en person juridiskt ansvarig för att vidta specifika åtgärder torde därför vara såväl rättsligt svårt som relativt poänglöst. Detta innebär visserligen att bestämmelserna i den brittiska Climate Change Act inte kan direkt överföras till Sverige, men erfarenheterna från Storbritannien rörande både lagens tillämpning i praktiken, hur den är utformad och dess funktion, bör icke desto mindre tjäna som ett viktigt exempel för det fortsatta svenska arbetet.

Efter införandet av en klimatlag

Ett beslut om införandet av en klimatlag i Sverige, vare sig dessa tar formen av en processreglering enligt de modeller som redan i dag finns i flera europeiska länder eller en mer ambitiös målreglering av brittisk modell, markerar emellertid inte slutet på de politiska processerna. Tvärtom. För att en klimatlag ska få avsedd effekt bör också vissa fortsatta överväganden och åtgärder vidtas.

Generella aspekter efter klimatlagens införande

Oavsett om en klimatlag reglerar hur regeringen ska arbeta och/eller vad som ska uppnås genom detta arbete finns det vissa centrala aspekter som bör tas i beaktande när klimatlagen utformas och implementeras.

Till stor del handlar detta om att tillse att klimatlagen används på ett sätt som borgar för såväl dess legitimitet som dess effektivitet, vilka i många fall ska ses som ömsesidigt stödjande

faktorer. En primär faktor är att *kommunikationen* kring klimatlagens införande och funktion är väl utförd och når fram till både medborgare och andra aktörer involverade i klimatarbetet, exempelvis lägre politiska nivåer och myndigheter. Men också att kommunikationen är strukturerad på ett sätt som möjliggör att samtliga aktörer regelbundet kan följa utvecklingen av regeringens klimatarbete. Framförallt för en processreglering, där tydlighet, transparens och symbolism är centrala ledord, bedöms detta vara av största vikt för att positiva effekter av en klimatlag ska uppnås. En stor öppenhet och en regelbunden, strukturerad kommunikation av både misslyckanden och framsteg stärker möjligheterna för såväl medborgare som andra aktörer att själva och via media kontrollera samt följa upp regeringens arbete. Dels har avsaknaden av kommunikation kring klimatarbetet med nödvändighet en negativ inverkan på den möjliga symboleffekt en klimatlag kan tänkas ha (se ovan), eftersom denna förutsätter att såväl existens som funktion av lagen är känd. Dels kan ökade möjligheter till politisk, medial och medborgerlig kontroll antas vara viktig för att binda regeringar vid fastslagna målsättningar. Trots att en processreglering inte lagfäster utsläppsmål och föreskriver specifika handlingar för att tillse att dessa nås, innebär en underlättad insyn i och ett större uppmärksammande av regeringsarbetets klimatkonsekvenser sannolikt också att de politiska möjligheterna för en regering att undandra sig handling och göra klimatnegativa prioriteringar blir svårare och mer kostsamma. Trots att kraven i en processreglering givetvis kan uppfyllas även i de fall då uppställda klimatmål inte nås, bör inte betydelsen av negativ publicitet underskattas. Så kallade naming and shaming-strategier har visat sig vara högst effektiva för att utöva påtryckningar mot regeringar (se exempelvis Hafner-Burton, 2008; Jansson, 2013; Murdie och Urpelainen, 2014), inte minst eftersom demokratiskt valda beslutsfattare i hög grad är känsliga för opinionssvängningar och reaktioner från presumtiva väljare. Detta gäller troligtvis även i de fall klimatfrågan inte rankas i topp av viktiga samhällsfrågor. Dels eftersom flertalet undersökningar trots allt visar att svenskars oro för miljö- och klimatsituationen är stor, dels eftersom negativ publicitet i en fråga kan ha en spridningseffekt och därmed negativt påverka förtroendet för regeringen också i andra (Wallner, 2008; Matti, 2010).

Två ytterligare faktorer som bör beaktas vid implementeringen av en klimatlag är att den är utformad på ett sätt som garanterar *regelefterlevnad* och *kontrollen* av densamma. Att klimatlagen är utformad på ett sätt som binder regeringar till att åtfölja de instruktioner som ges och inte har möjlighet att lättvindigt förändra innebörden i dessa är naturligtvis helt centralt om en klimatlag ska borge för kontinuitet och långsiktighet i klimatarbetet. Av detta skäl, vilket får betraktas som synnerligen tungt vägande, är lagstiftningsinstrumentet att föredra. Till skillnad från andra regleringsformer ger detta, vilket påpekas i Bremdals (2015) konstitutionellt fokuserade rapport, en högre bundenhet och bättre möjligheter till kontroll. Den rättsliga bundenhet som uppkommer genom lagstiftning innebär också att kontrollinstrumentet inte bara blir politiskt, det vill säga en fråga mellan riksdag och Regering, utan också att juridiskt ansvar kan utkrävas. Trots att den politiska kontrollen enligt ovan kan vara nog så effektiv för att uppmärksamma och på så sätt hålla regeringen till bestämmelserna i ett klimatpolitiskt ramverk bör också konsekvenserna av ett parlamentariskt system med stark tradition av att följa partilinjen här noteras. Eftersom en regering i ett sådant system utgår från och ansvarar inför parlamentet, och enskilda parlamentariker ogärna går emot sin partiledning i uppmärksammade frågor, är det inte heller troligt att ett eventuellt avsteg från regelverket skulle få några politiska konsekvenser (här kan jämföras med de politiska konsekvenser som tenderar att resultera efter att riksdagen via Konstitutionsutskottet granskar regeringens eller enskilda statsråds handlande). Också regeringen (Prop. 2010/11:40) har uppmärksammat fördelarna med lagreglerade ramverk.

En hög grad av regelefterlevnad och en transparent och tydlig kontrollfunktion är också av yttersta vikt för att en klimatlags interna (för de inblandade beslutsfattarna) och externa (för samhället i stort) legitimitet ska upprätthållas. Detta gäller i synnerhet i de fall kommunikationen kring införandet av lagstiftningen har fungerat väl och nått ut brett i samhället, vilket bidragit till att förväntningarna på lagens funktion skruvats upp. Utan ett effektivt kontrollinstrument och ett fungerande system för att sanktionera regelbrott kommer sannolikt såväl medborgares som beslutsfattares förtroende och stöd för klimatlagen att snabbt erodera, vilket i sin tur dels riskerar att göra efterlevnaden än lägre, dels att försvaga de symboldrivna beteende-

effekterna av en klimatlag (se exempelvis Axelrod, 1986; Knight, 1992; Ostrom, 1990). Trots att själva införandet av en lagstiftning i sig självt skickar tydliga formella signaler om vad som bör uppfattas som riktiga och oriktiga beteendeval, måste icke desto mindre denna alltid åtföljas av ett välfungerande system för övervakning och kontroll.

Särskilda aspekter av införandet av en målreglering

Som erfarenheterna från Storbritannien har visat (se Lockwood, 2013) är de politiska svårigheterna med att låta tidigare fastslagna målsättningar styra framtida satsningar svårt, trots förekomsten av lagreglerade mål. Detta har sina orsaker i flera aspekter vilka måste beaktas och hanteras om en målreglerande lag ska få avsedd effekt. Av anledningar liknande de som aktualiserar införandet av en lag, det vill säga att frivilligheten är svårhanterlig i representativa system med korta mandatperioder på grund av starka motstående intressen vilket föder problem med politiska prioriteringar till förmån för klimatet, kommer sannolikt inte påtryckningar gentemot regeringen att minska till följd av lagstiftning. När politiken ställs på sin spets måste icke desto mindre prioriteringar göras mellan olika utfall. Särintressen, vilka kan komma att missgynnas ekonomiskt av ett mer ambitiöst arbete med att minska klimatpåverkan, kan i dessa lägen vara svårt att handskas med för regeringar, särskilt i de fall som stödet för en ambitiös klimatpolitik upplevs som svagt och splittrat. En klimatlag måste då vara så pass stabil och stark att avsteg från målen inte kan göras på grundval av uteslutande politiska prioriteringar. Men, ska påpekas, detta kommer naturligtvis till priset av bristande flexibilitet och möjligtvis även en försvagning av de demokratiska principerna då vissa politiska målsättningar lyfts ut från den traditionella demokratiska processen och låses fast för långa tidsperioder (i fallet Storbritannien också överlappande mandatperioderna). En mer politisk-filosofisk fråga är naturligtvis hur detta ska hanteras i de fall en stor majoritet av väljarna kräver en nedprioritering av klimatarbetet till förmån för andra satsningar, och kanske rösta fram politiska majoriteter som stödjer denna ståndpunkt.

Detta ställer bredare frågor om legitimitet i fokus och visar på vikten av att en målreglerande lag, för att fungera optimalt, inte

bara är så motståndskraftig som möjligt gentemot tillfälliga svängningar i opinion och politisk vilja, utan också åtföljs av *satsningar på att stärka stödet* för de uppställda målen. Klimatsituationen är, vilket bidrar till svårigheterna att hantera den, en fråga som präglas av en i tid och rum utsträckt kollektiv nytta (Duit, 2010; Ostrom, 2000; Hodge och McNally, 2000). Detta gör att det, relativt sett, inte heller finns några starka särintressen som pressar på för att klimatfrågan ska ges politisk prioritet, vilket inte alls är fallet när det gäller konkurrerande frågor i andra sektorer. För en långsiktig stabilitet är en situation där politiska beslutsfattare känner sig trygga med att inte försöka förändra eller bortse från beslutade målsättningar därmed av största vikt. Det är därför angeläget att, parallellt med en lagstiftning, också bygga för framtiden och se till att opinionsstödet för klimatpositiva prioriteringar ökar. En ambition bör därför vara att, i samband med införandet av en klimatlag, också försöka skapa tydliga, positiva feedbackmekanismer vilka ökar stödet för de fastslagna målsättningarna och bygger upp en egen intressesfär som kan utgöra en uppbackning för politiska beslut i den riktningen. Att en klimatlag kommer att betraktas som en vinnarlös reform är ett säkert sätt att underminera såväl dess legitimitet som långsiktiga stabilitet. Ambitioner att nå fastslagna mål riskerar emellertid inte bara att möta externt tryck i motsatt riktning. Som den brittiska erfarenheten några år efter införandet av Climate Change Act visar (jmf. Lockwood, 2013), kan frågor om politiska prioriteringar framförallt i sämre ekonomiska lägen också vara startskottet för en maktkamp inom en regeringsadministration. Olika departement har dels olika interna prioriteringar och preferenser som många gånger sitter djupt i väggarna, och olika ministrar känner sig med nödvändighet extra ansvariga för utvecklingen på olika områden. Det tänkta motsatsförhållandet mellan klimatskydd och ekonomisk tillväxt (och som en parallell mellan de huvudsakliga intressesfärerna på miljörespektive finansdepartementen) är naturligtvis en delmängd av den problematik som kan resultera i att klimatfrågorna politiskt nedprioriteras. En viktig aspekt av lagstiftningen skulle därför vara att på ett tydligt sätt avgöra hur prioriteringsordningen i förekommande fall ska se ut och vilket departement som i huvudsak äger frågan. I det svenska politiska systemet är detta ett problem, eftersom ministerstyre inte tillämpas och regeringen fattar beslut

med konsensus. Icke desto mindre är en fastslagen prioriteringsordning, där tillfälliga ekonomiska tillbakagångar inte innebär en revidering av klimatmålen, nödvändig om lagen ska fungera som tänkt. Givet klimatarbetets omfattning som en multisektoriell fråga är detta naturligtvis än mer centralt då flertalet departement och dessas underlydande myndigheter med nödvändighet kommer att involveras i klimatarbetet och implementera de politiskt beslutade prioriteringarna. För att nå en varaktig politisk förändring bör därför ett införande av en målreglerande lag åtföljas av åtgärder vilka i så stor mån som möjligt ser till att gamla styrningsmönster rivs upp, att institutioner förändras, samt att maktstrukturer transformeras.

Ett besläktat problem som riskerar uppstå gäller implementeringen av de åtgärder som en målreglerande lag kan tänkas implicera. Eftersom en allmännyttig politik inte, till skillnad från politiska strategier som drivs fram av särintressen, backas upp av en resursstark grupp som också kräver genomförande ökar risken för att politiken aldrig rör sig från retorik till praktik. Implementeringsfasen blir därmed central för att en målreglerande lagstiftning ska få direkta positiva effekter på klimatet. Detta är ett klassiskt problem inom den statsvetenskapliga forskningen vilken pekar ut ett antal hinder på vägen från beslut till politisk praktik, som dessutom tenderar att växa sig större ju längre bort från den centrala regeringen beslutet rör sig (Pressman och Wildavsky, 1973; Sevä, 2015). Den stora rollen för de självstyrande svenska kommunerna i det praktiska klimatarbetet kan dessutom antas sätta än större press på regeringens möjligheter att tillse implementeringen av nödvändiga åtgärder. Sammantaget visar detta på vikten av att en klimatlag inte bara reglerar processer och målsättningar på nationell nivå utan också innehåller tydliga system för att styra implementeringen. Detta är naturligtvis till viss del avhjälp med bättre processregleringar och krav på att tydliga handlingsplaner för avgränsade tidsperioder slås fast, men icke desto mindre tål det att upprepas att en lejonpart av det praktiska arbetet ska filtreras ner genom flera administrativa lager till den lokala politiska nivån där styrningseffekten inte är lika stark.

Behov och utformning av en oberoende expertgrupp

För att en målreglerande lag ska ha avsedd effekt och inte bli föremål för kortsiktiga politiska revideringar vilka motverkar lagens syfte, kan ett antal institutionella och organisatoriska förändringar komma att bli aktuella. En av de mest frekvent förekommande organisatoriska konsekvenserna av klimatlagar i Sveriges närområde är upprättandet av någon form av expertorgan med uppgift att ge råd åt och bistå regeringen i dess klimatarbete. I tyska Baden-Württemberg tar detta organ formen av en rådgivande klimatskyddsdelegation (Beirat für Klimaschutz), i Finland ska regeringen enligt klimatlagen tillsätta en vetenskaplig Klimatpanel, och i Danmark är den huvudsakliga innebörden av klimatlagen att ett Klimatråd, med uppgift att utarbeta rekommendationer till regeringen, tillsätts. Upprättandet av ett oberoende expertorgan som både har en rådgivande funktion gentemot regeringen och ett uppdrag att självständigt analysera såväl nuvarande situation som möjliga framtidsscenarier samt rapportera dessa till parlamentet, är också en väsentlig aspekt av den brittiska klimatlagen. I Sverige finns ett närliggande exempel på det finanspolitiska området, där det Finanspolitiska rådet har till uppgift att oberoende granska regeringens finanspolitik, tydligheten i de ekonomiska propositionerna, samt kvaliteten i de underlag som regeringen baserar sina bedömningar på, samt att fungera som rådgivande till regeringen i finanspolitiska frågor.

Fördelarna med att inrätta ett dylikt expertorgan på det klimatpolitiska området i Sverige kan antas vara flera. För det första, eftersom ett införande av en klimatlag, vare sig denna till utformningen är process- eller målreglerande, syftar till att erkänna klimatfrågan en annan dignitet än andra sektorsfrågor, kan upprättandet av en expertgrupp som övervakar och analyserar utvecklingen av klimatarbetet utgöra en viktig symbolhandling (se också ovan om processreglering) som tydligt visar att frågan tas på stort allvar. För det andra är klimatfrågan såväl vetenskapligt som politisk komplex. Behovet av ett expertbaserat klimatpolitiskt råd som stödjer Regering, riksdag, och statliga myndigheter i sitt arbete med att planera, styra, implementera och följa upp klimatarbetet är därför omfattande. Inte minst eftersom klimatarbetet spänner över i stort sett alla samhällssektorer och därmed har ett

stort behov av såväl sektorsövergripande samordning som undvikande av policykonflikter. Exempelvis Riksrevisionens granskning av svensk klimatpolitik (Skr. 2013/14:209) på att riksdagens granskning av klimatarbetet hitintills varit relativt svag och därmed skulle behöva förstärkas, samt att behovet av sektorsövergripande samordning är stor. För det tredje innebär den politiska komplexiteten också ibland en svårighet att göra politiska prioriteringar till förmån för klimatet. Ett expertorgan som självständigt tar fram rapporter och analyser över den nuvarande klimatsituationen, bedömer effekter av olika politiska åtgärder, presenterar förslag på möjliga vägar för framtiden och regelbundet granskar vilka framsteg som gjorts, kan antas utgöra en motvikt till intressen som är ovilliga att acceptera en mer ambitiös klimatpolitik och därmed minska risken för negativa revideringar av klimatmålen. Slutligen har såväl det Finanspolitiska rådet som det ovan nämnda klimatråden i Storbritannien och Danmark också den uttalade uppgiften att verka för en ökad offentlig diskussion och medvetenhet i samhället. Denna uppgift kan och bör skötas på olika sätt, genom deltagande i den offentliga debatten, publikation av rapporter, tillgängliggörande av information och forskningsresultat, eller offentliga arrangemang och granskningar av politiken, men har sannolikt en viss betydelse för den plats klimatfrågan har i människors medvetande, och i förlängningen för det stöd klimatpolitiken åtnjuter hos allmänheten. Exempelvis finns det i tidigare forskning vissa indikationer på att miljöfrågor också generellt prioriteras högre under perioder då de uppmärksammas mer i det offentliga (Harring, Jagers och Martinsson, 2011; Harring, Martinsson och Rönnerstrand, 2011).

Val av utformning av ett expertorgan i syfte att på dessa sätt stödja klimatpolitiken beror naturligtvis till viss del på vilken typ av regering som politiskt beslutas om att införas och vilket syfte som avses med såväl en klimatlag som ett expertorgan. Att organet bör vara oberoende och bestå av experter på området torde dock vara självklart. Om det, på ett trovärdigt sätt ska kunna analysera, utvärdera och kommunicera klimatpolitiska åtgärder är det av stor vikt att det också består av personer med vidimerad vetenskaplig kompetens från olika natur- och samhällsvetenskapliga discipliner och utan starka politisk anknytningar. I de fall en mindre ambitiös reglering som framförallt fokuserar på processer i klimatarbetet

införs, och expertorganet därmed framförallt ges en rådgivande funktion i syfte att stödja regeringens arbete, kan det också organisatoriskt inrättas under regeringen i likhet med vad som gäller för det Finanspolitiska rådet. Med en sådan lösning blir oberoendet inte lika tydlig eftersom regeringen, åtminstone i teorin, har möjlighet att styra dess arbete och begränsa den självständiga, objektiva granskningen. Om en tydligt oberoende, granskande funktion eftersträvas, vilket under alla omständigheter är eftersträvansvärt men blir nödvändigt i det fall som en mer ambitiös klimatlag innehållande målregleringar införs, bör ett oberoende expertorgan snarare organisatoriskt underställas riksdagen. Dels ter sig detta logiskt eftersom den huvudsakliga kontrollen av regeringens arbete i ett parlamentariskt system utförs av riksdagen, dels ökar sannolikt trovärdigheten i granskningar, rapporter och kommunikation i och med att Regeringen inte har någon möjlighet att styra denna. Även om det möjligtvis kan te sig avlägset att en svensk regering medvetet skulle försöka begränsa eller styra ett expertorgans utlåtanden, eller att experter rekryterade för sin vetenskapliga kompetens på området kalkylerat skulle åsidosätta viktig information till förmån för ideologiska överväganden, är det också av vikt att inte ens misstanken om oegentligheter uppkommer. En sådan frågeställning kan skada såväl den politiska som den allmänna debatten och bör därför undvikas. Rekommendationerna är därför, först, att inrättandet av en klimatlag åtföljs av upprättandet av ett oberoende expertorgan, samt att detta expertorgan organisatoriskt placeras under riksdagen.

Slutord

I enlighet med uppdraget från Miljömålsberedningen har denna rapport haft som ambition att beskriva konsekvenser och beaktningvärda aspekter för det politiska systemet vid införande av en klimatlag i Sverige. Inom utredningsuppdragets tidsramar har det inte varit möjligt att gå in på djupet i alla tänkbara konsekvenser och möjliga utformningar av en svensk klimatlag, och rapporten har därför fokuserat på betydelsen av ett antal centrala överväganden som behöver göras under det fortsatta beredningsarbetet. Först konstateras att ett fortsatt arbete för att stärka klimatfrågans

ställning i den svenska politiken och lyfta denna till en prioriterad position skild från andra sakpolitikområden inte nödvändigtvis ska betraktas som någonting helt nytt i den svenska politiska traditionen. Det har, under lång tid, funnits en relativt stark politisk retorik som betonat miljöfrågornas särställning, dessas sektorsövergripande natur och behovet av en tydligare integrering och prioritering av dessa i samtliga sakpolitikområden. Införandet av en klimatlag i syfte att också den praktiska politiken ska röra sig i samma riktning kan mycket väl ses som en förlängning och fördjupning av denna nu väletablerade retorik. Sedan diskuteras de olika huvudsakliga alternativ som står till buds vad gäller utformningen av en klimatlag. Här konstateras att denna utformning med nödvändighet måste föregås av ett politiskt beslut rörande såväl klimatlagens syfte som ambitionsnivå. I rapporten belyses ett antal direkta och indirekta konsekvenser och effekter som en processreglering, vilken fokuserar på att åtgärda brister i styrningen av klimatpolitiken, respektive en målreglering som snarare fokuserar på att binda nuvarande och framtida regeringar till specificerade utsläppsmål samt ålägga regeringen ansvar för att vidta de åtgärder som behövs för att dessa ska nås. Vad gäller den mer detaljerade frågan om olika regleringsformer väljer rapporten, med hänvisning till Bremdal (2015) att inte gå in på dessa i detalj. Snarare konstateras det att om kontinuitet och goda möjligheter till uppföljning och kontroll eftersträvas är lagstiftning att föredra, för såväl en process- som en målreglering. Vidare redogörs för ett antal ytterligare aspekter som omger införandet av en klimatlag i Sverige. Här betonas vikten av att en klimatlag, för att bli så effektiv som möjligt och samtidigt bidra till att legitimiteten för en ambitiös klimatpolitik både stärks och upprätthålls, måste kommuniceras och kontrolleras på adekvat sätt. Dessutom att mekanismer för att i möjligaste mån undvika att klimatlagen blir en vinnarlös reform och därmed inte förmår att skapa ett tydligt opinionsstöd för dess fortsatta existens bör skapas parallellt med lagens inrättande. Slutligen framhåller rapporten vikten av att ett oberoende expertorgan, som granskar, kommunicerar och utvärderar klimatpolitiken inrättas.

Avslutningsvis, syftet med denna rapport är inte att ta ställning i frågor som rätteligen bör avgöras av demokratiskt valda beslutsfattare. Däremot har ambitionen med rapporten varit att belysa de

överväganden och konsekvenser som bör ingå i en politisk diskussion och debatt kring de för- och nackdelar som olika utformning av såväl en klimatlag som till denna omgivande strukturer och mekanismer innebär. Det ska också noggsamt noteras att denna rapport ämnar föra en diskussion om möjliga konsekvenser av en klimatlag. För de aspekter som belyses finns också ett visst vetenskapligt stöd i tidigare forskning. Detta till trots ska det emellertid inte uppfattas som att rapporten ämnar göra skarpa förutsägelser om vad som med nödvändighet kommer att resultera av en klimatlag i olika tappningar. För detta behövs ytterligare studier genomföras. Dels kring de beteendeeffekter som en klimatlag kan tänkas få för medborgare och andra samhällsaktörer, för tjänstemän i såväl ledande befattning som nära den politiska praktiken, och för politiska beslutsfattare. Dels kring hur effekterna av en nationell klimatlag kan komma att påverka såväl agerandet och det politiska beslutsfattandet på lägre administrativa nivåer (exempelvis de svenska kommunerna) och förutsättningarna för ett framgångsrikt klimatarbete över gränserna i Sveriges multilaterala relationer.

Litteratur

- Anshelm, J. (2002). *Det gröna folkhemmet – Striden om den ekologiska moderniseringen av Sverige*.
- I J. Hedrén (red.) *Naturen som brytpunkt. Om miljöfrågans mystifieringar, konflikter och motsägelser*, pp. 34–61 (Stockholm: Symposion).
- Axelrod, R. (1986). An Evolutionary Approach to Norms. *American Political Science Review*, 80(4): 1095–1111.
- Barry, J. (1999). *Rethinking Green Politics* (London: Sage Publications).
- Bennulf, M. 1994. *Miljöopinionen i Sverige*. Lund: Dialogos.
- Carman, C. J. (1998). Dimensions of Environmental Policy Support in the United States. *Social Science Quarterly*, 79(4), 717–733.
- Braithwaite, V. and M. Levi (eds.) (1998), *Trust and Governance* (New York, NY: Russel Sage Foundation).
- Bremdal, P. (2015). *Konstitutionella aspekter av ett klimatpolitiskt ramverk*. (Expertrapport till Miljömålsberedningen).
- Brundin, P. och K. Eckerberg (1999). *Svenska kommuners arbete med Agenda 21: en enkätundersökning* (Stockholm, Miljödepartementet & Svenska Kommunförbundet: Kommentus Förlag).
- SFS (2011:203). *Budgetlag*.
- Burstein, P. (2003), The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda, *Political Studies Quarterly*, 56 (1), 29–40.
- Carter, N. (2001). *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Cherry, T.L., J.H. García, S. Kallbekken and A. Torvanger (2014), The development and deployment of lowcarbon energy technologies: The role of economic interests and cultural worldviews on public support, *Energy Policy*, 68, 562–566.
- Clements, B. (2014). Political Party Supporters' Attitudes towards and Involvement with Green Issues in Britain. *Politics*, 34(4), 362–377.

- Cochran, C. och E. F. Malone (1995). *Public Policy* (New York, NY: McGraw-Hill).
- Cohen, M. J. (1998). Science and Environment: Assessing Cultural Capacity for Ecological Modernisation. *Public Understanding of Science*, 7: 149–167.
- Devos, T., D. Spini and S. H. Schwartz (2002). Conflicts among human values and trust in institutions. *British Journal of Social Psychology*, 41: 481–494.
- Dietz, T., A. Dan and R. Shwom (2007), Support for Climate Change Policy: Social Psychological and Social Structural Influences, *Rural Sociology*, 72, 185–214
- Dobson, A. (2003). *Citizenship and the environment* (Oxford: Oxford University Press).
- Dryzek, J. S. (2005). *The Politics of the Earth* (2nd edition) (Oxford: Oxford University Press).
- Duit, A. (2002). *Tragedins institutioner. Svenskt offentligt miljöskydd under trettio år*, Stockholm studies in politics 89, Department of Political Science, Stockholm University (Stockholm: Stockholm University Press).
- Duit, A. (2010) Patterns of Environmental Collective Action: Some Cross-National Findings. *Political Studies*, 59(4):900–920.
- Dunlap, R. E., & York, R. (2008). The Globalization of Environmental Concern and the Limits of the Postmaterialist Values Explanation: Evidence from Four Multinational Surveys. *The Sociological Quarterly*, 49(3), 529–563.
- Dunlap, R. E., Xiao, C., & McCright, A. M. (2001). Politics and Environment in 34 America: Partisan and Ideological Cleavages in Public Support for Environmentalism. *Environmental Politics*, 10(4), 23–48.
- Eckerberg, K and B. Forsberg (1998). Implementing Agenda 21 in Local Government: the Swedish Experience. *Local Environment*, 3(3): 333–347.
- Eckerberg, K. (2001). Sweden: Problems and Prospects at the Leading Edge of Local Agenda 21 Implementation. I W. Lafferty (red.) *Sustainable Communities in Europe*, pp. 15–39 (London: Earthscan).

- Eckerberg, K. and C. Edström (2002). *Inför Rio +10: Svenska kommuners arbete med Agenda 21 – en jämförelse över tid* (Stockholm: Kommittén för Agenda 21 och Habitat, Miljödepartementet).
- Eckerberg, K. and E. Mineur (2003). The use of Local Sustainability Indicators: case studies in two Swedish municipalities. *Local Environment*, 8(6): 591–614.
- Eckerberg, K. and K. Dahlgren (2004). *Status för Lokal Agenda 21 – en enkätundersökning* (Umeå: Institutet för Ekologisk Hållbarhet).
- Eckerberg, K. and S. Baker (2007). Governance for Sustainable Development in Sweden: The Experience of the Local Investment Programme. *Local Environment*, 12(4): 325–342.
- Eckerberg, K. and S. Baker (eds.) (2008). *In Pursuit of Sustainable Development: New governance practices at the subnational level in Europe* (London: Routledge).
- Eckersley, R. (1992) *Environmentalism and Political Theory: Towards an Ecocentric Approach* (London: UCL Press).
- Forsberg, B. (2002). *Lokal Agenda 21 för hållbar utveckling. En studie av miljöfrågan i tillväxtsamhället*, Doctoral Thesis, Department of Political Science, Umeå University (Umeå: Umeå University Press).
- Franzen, A., & Vogl, D. (2013). Two decades of measuring environmental attitudes: A comparative analysis of 33 countries. *Global Environmental Change*, 23(5), 1001–1008.
- Fudge, C. and J. Rowe (2000). *Implementing Sustainable Futures in Sweden* (Stockholm: The Swedish Council for Building Research).
- Glynn, C. J., S. Herbst, G. J. O’Keefe and R. Y. Shapiro (1999). *Public Opinion* (Boulder, CO: Westview Press).
- Hafner-Burton, Emilie M. 2008. Sticks and stones: Naming and shaming the human rights enforcement problem. *International Organization* 62 (4): 689–716.
- Hagainitivet (2015). *Høj klimatmålen rejält – det gynnar företagen*. Göteborgs-Posten, 151012.

- Hajer, M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process* (Oxford: Oxford University Press).
- Hall, P. A. och R. C. R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44(5): 936–957
- Hammar, H., & Jagers, S. C. (2006). Can trust in politicians explain individuals' support for climate policy? The case of CO2 tax. *Climate Policy*, 5(6), 613–625.
- Harring, N. (2014). Corruption, inequalities and the perceived effectiveness of economic proenvironmental policy instruments: A European cross-national study. *Environmental Science & Policy*, 39(0), 119–128.
- Harring, Niklas & Sohlberg, Jacob (2015) Vänster och höger i den svenska miljöoch klimatopinionen. I Annika Bergström, Bengt Johansson, Henrik Oscarsson & Maria Oskarson (red) *Fragment*. (Göteborgs universitet: SOM-institutet).
- Harring, N. S. J. Jagers & J. Martinsson (2011) Explaining Ups and Downs in the Public's Environmental Concern in Sweden: The Effects of Ecological Modernization, the Economy, and the Media. *Organization & Environment* 24(4): 388–403.
- Harring, N., J. Martinsson & B. Rönnerstrand (2011). Vart tog klimatet vägen? I S. Holmberg, L. Weibull & H. Oscarsson (red.) *Lycksalighetens ö*. (Göteborg: SOMinstitutet, Göteborgs universitet).
- Harrison K. and L.M. Sundstrom (2010), *Global Commons, Domestic Decisions the Comparative Politics of Climate Change* (Cambridge, MA, MIT Press).
- Hertin, J and F. Berkhout, (2001). Ecological Modernisation and EU Environmental Policy Integration. *SPRU Electronic Working Paper Series*, WP No 72 (Brighton: University of Sussex, U.K.).
- Hertin, J. and F. Berkhout (2003). Analysing Institutional Strategies for Environmental Policy Integration: The Case of EU Enterprise Policy. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 5(1): 39–56.
- Hetherington, M.J. (1998), The Political Relevance of Political Trust, *American Political Science Review*, 92 (4), 791–808.

- Hodge, Ian and Sandra McNally (2000) Wetland restoration, collective action and the role of water management institutions, *Ecological Economics* 35(1): 107-118.
- Hoff-Elimari, E., Bardi, A., Matti, S. & Östman, K. (2014) Collective action problems: Disentangling possible feedback loops between government policies and the public's value-change. *European Journal of Government and Economics*, 3(1): 24-46.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- IPCC (2014), *National and Sub-national Policies and Institutions (Chapter 15)*, Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Jacoby, W. (2006). Value Choice and American Public Opinion. *American Journal of Political Science*, 50(3): 706-723.
- Jagers, S. C. (2002). *Justice, Liberty and Bread-For All? On the Compatibility between Sustainable Development and Liberal Democracy*, Göteborg Studies in Politics 79, Department of Political Science, Gothenburg University (Gothenburg: Gothenburg University Press).
- Jakobsson, C., Fujii, S., & Gärling, T. (2000). Determinants of private car users' acceptance of road pricing. *Transport Policy*, 7(2), 153-158.
- Jansson, Andreas. 2013. "Real owners" and "Common investors": Institutional logics and the media as a governance mechanism." *Corporate Governance: An International Review*, 21(1): 7-25.
- Jordan, A. (2005) (ed.) *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions & Processes* (2nd edition), pp. 2-15 (London: Earthscan).
- Kallbekken, S., Garcia, J. H., & Korneliussen, K. (2013). Determinants of public support for transport taxes. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 58(0), 67-78.
- Kellstedt, P.M., S. Zahran and A. Vedlitz (2008), Personal Efficacy, the Information Environment, and Attitudes Toward Global Warming and Climate Change in the United States, *Risk Analysis*, 28 (1), 113-126.

- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Lachapelle E. and M. Paterson (2013), Drivers of national climate policy, *Climate Policy*, 13, 547–571.
- Lafferty, W. M. (2004). From environmental protection to sustainable development: the challenge of decoupling through sectoral integration. I W. M. Lafferty (red.) *Governance for Sustainable Development*, pp. 191–220 (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd).
- Langhelle, O. (2000). Why Ecological Modernisation and Sustainable Development Should Not Be Conflated. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 2: 303–322.
- Lenschow, A. (red.) (2002). *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe* (London: Earthscan).
- Liberatore, A. (1997). The integration of sustainable development objectives into EU policy-making: Barriers and prospects. I S. Baker, M. Kousis, D. Richardson and Y. Stephen (reds.) *The Politics of Sustainable Development: Theory, policy and practice within the European Union*, pp. 107–126 (London: Routledge).
- Lijphart, A. (1984). *Democracies : patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. (New Haven: Yale U.P.)
- Lockwood, M. (2013). The political sustainability of climate policy: The case of the UK Climate Change Act. *Global Environmental Change* 23: 1339–1348.
- Lubell, M. (2002) Environmental Activism as Collective Action. *Environment and Behavior*, 34(4);431–447.
- Lundqvist, L. J. (2000). Capacitybuilding or social construction? Explaining Sweden's shift towards ecological modernisation. *Geoforum* 31: 21–32.
- Lundqvist, L. J. (2001). Implementation from Above: The Ecology of Power in Sweden's Environmental Governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14(3): 319–337.
- Lundqvist, L. J. (2004a). Management by objectives and results: a comparison of Dutch, Swedish and EU strategies for realising

- sustainable development. I W. M. Lafferty (red.) *Governance for Sustainable Development*, pp. 95–127 (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd).
- Lundqvist, L. J. (2004b). Greening the People's Home: The Formative Power of Sustainable Development. *Urban Studies*, 41(7): 1283–1301.
- Lundqvist, L. J. (2004c). *Sweden and ecological governance: Straddling the fence* (Manchester & New York: Manchester University Press).
- Matti, S. (2010). Sticks, Carrots and Legitimate Policies—Effectiveness and Acceptance in Environmental Public Policy, in P. Söderholm (red.) *Environmental Policy and Household Behaviour: Sustainability and Everyday Life*, pp. 69–98. (London, UK: Earthscan).
- McCright, A. M., & Dunlap, R. E. (2011). The Politicization of Climate Change and Polarization in the American Public's Views of Global Warming, 2001–2010. *Sociological Quarterly*, 52(2), 155–194.
- Micheletti, M. (2003). *Political Virtue and Shopping: Individuals, Consumerism, and Collective Action* (New York: Palgrave Macmillan).
- Mineur, E. (2007). *Towards Sustainable Development. Indicators as a tool of local governance*, Doctoral Thesis, Department of Political Science, Umeå University (Umeå: Umeå University Press).
- Mol, A. P. J. and D. A. Sonnenfeld (Eds.) (2000). *Ecological modernisation around the world: perspectives and critical debates* (London: Frank Cass).
- Murdie, A., and Urpelainen J. (2014). Why Pick on Us? Environmental INGOs and State Shaming as a Strategic Substitute. *Political Studies*.
- Nawrotzki, R. J. (2012). The Politics of Environmental Concern: A Cross³⁷ National Analysis. *Organization & Environment*, 25(3), 286–307.
- Nee, V. (2001). Sources of New Institutionalism. I V. Nee and M. C. Brinton (reds.) *The New Institutionalism in Sociology*, pp. 1–17 (Stanford, CA: Stanford University Press).

- Nilsson, M. and K. Eckerberg (reds.) (2007). *Environmental Policy Integration in Practice: Shaping Institutions for Learning* (London: Earthscan).
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- NV (1999:5007). *Når vi miljömålen?* (Stockholm: Swedish Environmental Protection Agency, Report No 5007).
- Nässén, J. & J. Larsson (2015) Attityder till klimatskatter på flygresor och nötkött, I Bergström, A., Johansson, B., Oscarsson, H. & Oskarson, M. (red) *Fragment*. (Göteborgs universitet: SOM-institutet).
- Oscarsson, H. (1998). *Den svenska partirymden. Väljarnas uppfattningar av konfliktstrukturen i partisystemet 1956–1996*. Göteborg Studies in Politics 54. (Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Göteborg).
- OECD (2014). *OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik*. OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2014. (Stockholm: Miljödepartementet).
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ostrom, E. (2000). Crowding out citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23(1): 3–16.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity* (Princeton: Princeton University Press).
- Page, B. I. and R. Y. Shapiro (1983). Effects of public opinion on policy. *American Political Science Review*, 77: 175–190.
- Persson, Å. (2004). *Environmental Policy Integration: An Introduction*. PINTS – Policy Integration for Sustainability Background Paper (Stockholm: Stockholm Environment Institute).
- Pressman, J. L. and A. Wildavsky (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a*

- Foundation of Ruined Hopes. The Oakland Project* (Los Angeles: University of California Press).
- Prop. (1990/91:90). *En god livsmiljö*. Government Bill (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Prop. (1993/94:111). *Med sikte mot hållbar utveckling; genomförande av besluten vid FN's konferens om miljö och utveckling*. Government Bill (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Prop. (1997/98:45). *Miljöbalk*. Government Bill (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Prop. (1997/98:145) *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*. Government Bill (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Prop. (2000/01:130). *Svenska miljömål–delmål och åtgärdsstrategier*. Government Bill (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Prop. (2001/02:55). *Sveriges klimatstrategi*. Government Bill, Stockholm: Swedish Parliamentary Record.
- Prop. (2004/05:150). *Svenska miljömål–ett gemensamt uppdrag*. Government Bill, Stockholm: Swedish Parliamentary Record.
- Prop. (2005/06:172). *Nationell klimatpolitik i global samverkan*. Government Bill (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Prop. (2008/09:162). *En sammanhållen klimat- och energipolitik*. Government Bill (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Prop. (2009/10:155) *Svenska miljömål – För ett effektivt miljöarbete*. Government Bill (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Prop. (2010/11:40). *En reformerad budgetlag*. Government Bill (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- SFS (1974:152). *Regeringsform*.
- Rskr. (2005/06:49). Approval of 2005/06:MJU3 (Prop, 2004/05:150: Svenska miljömål–ett gemensamt uppdrag). Parliamentary Decision (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Scholz, J. T., and Lubell, L. (1998). Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action. *American Journal of Political Science*, 42 (3): 903–20.

- Sevä, M. (2015). *The decisive role of street-level bureaucrats in environmental management*. Luleå tekniska universitet. (Doctoral thesis, Luleå University of Technology).
- SFS (1998:808). *Miljöbalk*.
- Skr. (1992/93:13). *Agenda 21, ett handlingsprogram för nästa århundrade*. Government Communication (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Skr. (1994/95:120). *Miljön – vårt gemensamma ansvar*. Government Communication, (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Skr. (1996/97:50). *På väg mot ett hållbart ekologiskt samhälle*. Government Communication, (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Skr. (2000/01:38). *Hållbara Sverige–uppföljning av åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling*. Government Communication, (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Skr. (2003/04:129). *En svensk strategi för hållbar utveckling*. Government Communication (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- Skr. (2013/14:209). *Riksrevisionens rapport om klimat för pengarna*. Government Communication (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- SNF (2014). *Fyra förlorade år för miljön. Granskning av riksdagspartiernas miljöinsatser 2010–2014*. (Stockholm: Naturskyddsföreningen).
- SOU (2000:52). *Framtidens miljö – allas vårt ansvar. Betänkande från miljömålskommittén* (Statens Offentliga Utredningar, Stockholm: Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet).
- SOU (2003:31). *En hållbar framtid i sikte* (Miljödepartementet, Slutbetänkande från Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat; Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- SOU (2008:24). *Svensk klimatpolitik* (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).
- SOU (2015:43). *Vägar till ett effektivare miljöarbete. Slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen* (Stockholm: Swedish Parliamentary Record).

- Stimson, J. A., M. B. Mackuen och R. S. Erikson (1995). Dynamic Representation. *American Political Science Review*, 89(3): 543–565.
- Söderberg, C. (2008) 'Much ado about nothing?'—Energy Forest Cultivation in Sweden: How Intersectoral Policy Coordination Affects Outcomes from EPI in Multisectoral Issues. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 10(4): 381–403
- Torgler, B. (2003). Tax Morale, Rule Governed Behavior and Trust, 39 *Constitutional Political Economy*, 14, 119–140.
- Treier, S., & Hillygus, D. S. (2009). The Nature of Political Ideology in the Contemporary Electorate. *Public Opinion Quarterly*, 73(4), 679–703.
- Wallner, J. (2008). Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance. *The Policy Studies Journal*, 36(3): 421–443.
- Wlezien, Christopher (1995) The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending, *American Journal of Political Science* 39(4) 981–1000.

Konstitutionella aspekter av ett klimatpolitiskt ramverk

- En expertrapport av Patrik Bremdal¹, Uppsala universitet

Inledning

Denna rapport kommer i enlighet med uppdraget att analysera de statsrättsliga aspekterna av ett klimatpolitiskt ramverk med särskilt fokus på olika regleringsformers för och nackdelar. Rapporten kommer att inledas med en kortare beskrivning av det konstitutionella systemet i Sverige och då framförallt relationen mellan riksdag och regering. Därefter diskuteras vilka olika möjligheter att fastslå ett klimatpolitiskt ramverk som finns. I denna diskussion kommer frågan om bundenhet och kontroll att särskilt analyseras, dvs. vilka effekter respektive val av reglering får rent rättsligt. Avslutningsvis kommer en mer allmän diskussion om hur olika varianter av reglering förhåller sig till den konstitutionella traditionen i Sverige.

Det konstitutionella systemet i Sverige

Det konstitutionella systemet i Sverige målas upp i regeringsformens (RF) första kapitel. I RF 1 kap. 1 § beskrivs den svenska demokratimodellen som innebär att det är folksuveräniteten som är grunden och att denna förverkligas genom parlamentarism och kommunal självstyrelse samt att den offentliga makten utövas under lagarna. Vidare slås det fast i RF 1 kap. 4 § att det är riksdagen som folkets främsta företrädare och då enligt RF det centrala

¹ Jur dr i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet.

statsorganet. Riksdagen har till uppgift att stifta lag, besluta om statens inkomster och utgifter samt att granska rikets styrelse och förvaltning. Enligt RF 1 kap. 6 § är det regeringen som styr riket och därmed står under riksdagens granskning.

Detta är den grundläggande bilden av den svenska modellen. Riksdagen är det centrala organet men regeringen styr riket, dock under ansvar inför riksdagen. Sverige är en parlamentarism vilket innebär att om regeringen inte har riksdagens förtroende kan den tvingas att avgå. Således behöver en regering vara lyhörd för riksdagens önskemål, särskilt om regeringen inte har en majoritet i riksdagen att stödja sig mot.

Vad gäller frågan hur regeringen ska styra riket finns det få svar att finna i RF. I RF 6 kap. finns regler om regeringsbildning och regeringens sammansättning. Om detta kan sägas att riksdagen utser en statsminister efter varje val och att hen därefter utser övriga statsråd. Det är således statsministern som är den centrala personen i regeringen vilket inte minst framkommer i RF 6 kap. 9 § där det regleras att om statsministern entledigas eller dör ska samtliga statsråd entledigas. Det innebär att om en misstroende-förklaring mot statsministern vinner gehör i riksdagen ska hela regeringen entledigas.

Själva regeringsarbetet regleras i RF 7 kap. och inte heller den regleringen är särskilt utförlig. Det konstateras i RF 7 kap. 1 § att det ska finnas ett regeringskansli som ska biträda regeringen och att det i regeringskansliet ingår olika departement. Det sägs dock ingenting om vilka departement som ska finnas eller hur regeringskansliet ska vara organiserat.

Ärendenas beredning och avgörande regleras i RF 7 kap. 2–7 §§. Där slås fast att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas, dvs. att förslagen ska på remiss. Ett regeringsärende ska avgöras vid ett regeringssammanträde och minst fem statsråd ska medverka för att regeringen ska kunna ta beslut. Det ska föras protokoll och för att besluten ska äga giltighet krävs att statsministern, eller annat statsråd på regeringens vägnar, skriver under beslutet.

Det var ett medvetet val av grundlagstiftaren att reglera minimalt kring regeringsarbetet. Enligt förarbetena var det en ”allmän utgångs-

punkt [...] att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag”.² Tanken bakom detta är att skapa ett flexibelt system som ska kunna anpassas efter omständigheterna, exempelvis om det är fråga om enparti-, koalitions- eller samlingsregering.³ En annan bakomliggande tanke var att varje regering skulle ha möjlighet att forma regeringsarbete och organisationen efter den politik som den regeringen vill driva. Ett exempel på detta är departementsstrukturen som förändras utifrån politiska prioriteringar.

Det finns dock vissa undantag från detta där regeringens handlingsutrymme beskärs något genom att särskilda formkrav föreskrivs eller en viss reaktion krävs av regeringen. Exempelvis måste regeringen förhålla sig till Riksrevisionens rapporter och avge ett yttrande till riksdagen (RO 9 kap. 19 §). Det mest omfattande är dock Budgetlagen (2011:203) som ger detaljerade beskrivningar av vad budgeten måste innehålla och vad regeringen behöver göra. Gemensamt för dessa regleringar är dock att de föreskriver hur regeringen ska göra, inte vad. Med andra ord formen och inte innehållet.

Regeringen fattar beslut i två huvudtyper av ärenden, styrelseärenden och förvaltningsärenden. Med styrelseärenden menas beslut som tas utifrån regeringens uppgift att styra riket.⁴ Det handlar om propositioner, internationella överenskommelser, förordningar, mm. Förvaltningsärenden är i stället beslut som tar utifrån regeringens uppgifter som landets högsta myndighet för förvaltningsärenden.⁵ Det handlar om beslut om utnämningar, tillstånd, dispenser, överklaganden, m.m.

Något bör sägas om den interna beredningen och även om den är sparsamt reglerad och till viss del förändras utifrån regeringens sammansättning finns det en kärna i beredningen som blivit praxis. Enligt RF 7 kap. 2 § föreligger ett remisstvång vid beredningen av ett regeringsärende. Detta gäller alla typer av regeringsärenden, dvs. även förvaltningsärenden.⁶ Det är upp till regeringen att besluta formerna för remissen och vilka som ska få möjlighet att inkomma

² Prop. 1973:90 s. 179.

³ Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliasson, M & Regner, G, Grundlagarna – Regeringsformen successionsordningen riksdagsordningen, 3 u, Norstedts Juridik, s. 332 f.

⁴ Holmberg & Stjernquist, s. 337.

⁵ A st.

⁶ Holmberg & Stjernquist, s. 327.

med synpunkter. Det normala är en skriftlig remissomgång men det förekommer även så kallade remissmöten, där berörda parter bjuds in till ett möte vid vilket de får tillfälle att lämna synpunkter, och underhandskontakter. Dessa varianter av remissbehandling har kritiserats av både lagrådet, KU och riksdagens revisorer.⁷ KU har dock konstaterat att regleringen i RF inte är absolut utan enligt ordalydelsen ska upplysningar inhämtas när de är ”behövliga”.⁸

Ärendena bereds inom departementen och om en fråga berör flera olika departements verksamhetsområde är det aktuellt med samråd mellan departementen och i förekommande fall även gemensam beredning utifrån regleringen i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet 15 §. Bakgrunden till detta är regeringens kollektiva ansvar för beslutsfattandet (RF 7 kap. 3 §).

Eftersom regeringen inte är en förvaltningsmyndighet är den inte heller bunden av Förvaltningslagen (1986:223) där det fastslås i 1 § att lagen endast gäller förvaltningsmyndigheterna. Trots detta är tanken att förvaltningslagen så långt som möjligt ska följas av regeringen.⁹ Enligt Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (Ds 1998:39) gäller följande:

Trots att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening är det viktigt att man även i regeringsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för. Ett par av dessa (objektivitets- och kommunikationsprinciperna) har för övrigt en viss motsvarighet i regeringsformens allmänna regler om saklighet och opartiskhet och om hur regeringsärenden skall beredas (1 kap. 9 § och 7 kap. 2 § regeringsformen). Konstitutionsutskottet prövar också vid sina årliga granskningar av regeringen att förvaltningsärenden handlagts i enlighet med gällande förvaltningsrättsliga principer.

Det som har sagts nu om förvaltningslagens tillämning hos regeringen gäller både ärenden som regeringen prövar som första och enda förvaltningsinstans och ärenden som regeringen prövar efter överklagande. Prövningen av ett överklagande omfattar också frågan

⁷ Se t. ex. lagrådets yttrande i prop. 1993/94:52 och Riksrevisionens yttrande 1997/98:RR3. Se även 2006/07:KU20 s. 180 ff som diskuterar beredningen av regeringsärenden och konstaterar att skriftligt remissförfarande bör vara huvudregeln.

⁸ KU 2008/09:KU10 s. 46.

⁹ Se prop. 1973:90 s. 287 där det konstateras att utgångspunkten är att handläggningen av regeringsärenden ”i tillämpliga delar [ska] följa samma principer som enligt förvaltningslagen skall gälla för underordnade myndigheter.”

om den lägre instansen har följt de formella krav på handläggningen som finns i bl.a. förvaltningslagen.¹⁰

När det gäller själva beslutsfattandet inom regeringen finns det inte heller någon särskild reglering utöver att minst fem statsråd måste vara närvarande (RF 7 kap. 4 §). Hur beslutsfattandet går till är upp till varje regering att komma överens om. Bakgrunden till detta ligger i själva parlamentarismen. Riksdagen utser en statsminister som i sin tur utser regeringen. Eftersom det är statsministern som är den centrala figuren i regeringen kan hen sparka och utse nya statsråd om de sittande väljer att inte hålla med. Denna situation har gjort att beslutsregler ansetts vara överflödiga.¹¹

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Det är detta som är basen för relationen mellan riksdag och regering. Riksdagen lägger sig, som visats ovan, inte i hur regeringen styr riket utan har i stället en kontinuerlig kontroll av regeringsarbetet. Denna sker dels genom själva lagstiftningsprocessen där regeringens förslag granskas på olika sätt, dels genom riksdagens kontrollmakt som regleras i RF 13 kap.

I RF 13 kap. finns flera olika institut för att granska regeringen. Enligt RF 13 kap. 1 § ska KU granska regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning. Enligt RF 13:3 kan KU beslut om åtal mot ett statsråd som grovt åsidosatt sin tjänsteplikt. RF 13:4 ger riksdagen möjlighet att rikta en misstroendeförklaring mot ett statsråd eller hela regeringen och därmed tvinga fram dennes avgång. Dessutom kan alla riksdagsledamöter ställa frågor och interpellationer till statsråden enligt RF 13:5. Avslutningsvis finns det två självständiga organ som granskar regeringen, JO och Riksrevisionen.

Det är det konstitutionella ansvaret som är riksdagens påtryckningsmedel. Så länge regeringen styr riket på ett sätt om stämmer överens med grundlag och annan lag spelar det ingen roll hur den gör den. Skulle regeringen gå utöver vad den får göra kan riksdagen markera exempelvis via KU eller, som sista utväg, genom en misstroendeförklaring.

Utöver denna politiska granskning finns det även en rättslig kontroll av regeringen som utövas av domstolarna. Den sker på

¹⁰ Ds 1998:39 s. 14 f.

¹¹ Se även Holmberg & Stjernquist, s. 340 f.

olika sätt, dels genom rättsprövning av regeringsbeslut som rör enskilda, dels genom normprövning enligt RF 11 kap. 14 §.¹² Rättsprövningen innebär att en enskild överklagar regeringens beslut till domstol för att få en prövning av om regeringens beslut har rättsligt stöd eller inte. Normprövningen innebär att domstolen har rätt att åsidosätta en norm (lag eller förordning) om denna skulle strida mot en överordnad norm (grundlag eller lag). Exempelvis skulle en domstol kunna vägra att tillämpa en förordning om domstolen anser att denna strider mot en lag eller grundlag.

Lagreglering av ett klimatpolitiskt ramverk

Inledning

I denna del kommer jag att diskutera olika aspekter av en lagreglering av ett klimatpolitiskt ramverk. Vilka olika varianter av lagstiftning är möjlig och vad innebär olika typer i form av rättslig bundenhet. Mycket av diskussionen kommer att fokuseras på betydelsen av hur lagtexten utformas och vilka resultat olika formuleringar får.

Inledningsvis kan det vara bra att klargöra några rättsliga begrepp som kommer att användas i texten nedan. När jag talar om "rättstillämparen" handlar det om den som har att tillämpa och tolka en lagregel. Det kan vara en myndighet, en domstol eller i förekommande fall regeringen. Med rättslig bundenhet menar jag att en regel skulle kunna vara möjlig att utkräva via en domstolsprövning.

Något bör sägas om lagstiftningsprocessen och vilka steg ett eventuellt förslag behöver passera innan det är dags för beslut i riksdagen. Det första steget är att regeringen måste komma överens om ett förslag att lägga fram till riksdagen. Detta förslag ska remissbehandlas (RF 7 kap. 2 §) och passera lagrådet (RF 8 kap. 20–22 §§) innan det skickas till riksdagen. Väl i riksdagen ska det utskottsbehandlas innan det läggs fram i kammaren för beslut. Det går att konstatera att regeringen med nuvarande parlamentariska

¹² Normprövning kan även ske av myndigheter enligt RF 12 kap. 10 § men det är mycket ovanligt.

situation behöver stöd av fler partier för att ett eventuellt lagförslag ska gå igenom i riksdagen.

Olika typer av lagregler

Det finns flera olika sätt att dela in lagregler på utifrån vad de reglerar och hur de utformas. Det handlar om att på olika sätt kategorisera olika regleringar utifrån dess syfte och funktion. Detta görs med olika samlingsnamn av vilka jag kommer att beröra några för det klimatpolitiska ramverket relevanta. Målsättningsstadganden som är en särskild kategori kommer jag att beröra särskilt nedan.

Lagregler kan grovt delas in i två huvudkategorier, ”vad-regler” och ”hur-regler”.¹³ En vad-regel stipulerar vad rätten ska innehålla eller vad rättstillämparen, dvs. den som har att tillämpa lagen, ska göra, exempelvis vissa mål som ska uppnås. En hur-regel visar i stället hur rätten ska utövas eller hur rättstillämparen ska agera.

För att göra en koppling till den aktuella frågan kan en vad-regel säga vilka klimatmål som ska uppnås, exempelvis ett fossilfritt Sverige. Hur-regeln berättar därefter hur detta ska uppnås, exempelvis genom årliga uppföljningar och beslut. Det är med andra ord hur-regeln som ger någon direktiv att agera och då också den regel som är lättast att utkräva ansvar för.

Ett annat sätt att dela upp dessa regler är att tala om mål- respektive processregler. Målregler motsvarar då vad, eller vilka mål som ska uppnås, och processregeln beskriver hur detta ska uppnås. Den sistnämnda kan även benämnas handlingsregel.¹⁴

Särskilt om målsättningsstadganden

Ett målsättningsstadgande är en reglering som sätter upp olika mål för den offentliga verksamheten utan att vara rättsligt bindande. Den brukar inledas med ”Det allmänna ska verka för...” eller dylikt och det handlar om att visa på en färdriktning snarare än att peka på slutdestinationen. Ofta följs ett målsättningsstadgande upp med

¹³ Se t. ex. Nyman, Regeringsformens målsättningsstadganden, FT 1984 s. 289–303, s. 289.

¹⁴ Strömberg, H, Normgivningsmakten, s. 24 f.

konkretiserande lagstiftning som på olika sätt ska leda till att målet uppfylls. Målsättningsstadgandet får då i stället fungera som tolkningsdata i tolkningen av de mer konkreta lagreglerna.

En enskild lag brukar inte sällan inledas med en så kallad portalparagraf som är tänkt att visa syftet med lagen och fungera som en hjälp vid tolkning av lagens olika regleringar. Det kan ses som en variant av målsättningsstadgande och denna typ av regel brukar inledas med "Bestämmelser i denna lag syftar till..." eller något liknande. Ett exempel på detta går att finna i Miljöbalken (MB) 1 kap. 1 §.

En portalparagraf brukar i likhet med målsättningsstadganden inte anses som rättsligt bindande men fungerar som stöd vid tolkningen av resterande reglering. Med andra ord kan rättstillämparen använda portalparagrafen vid tolkningen av en specifik regel i lagstiftningen för att se till att syftet med regleringen får fullt genomslag. Den har med andra ord en mer konkret koppling till rättstillämpningen än ett målsättningsstadgande som mer ger generellt riktlinjer till det allmänna.

I förarbetena talas om skillnaden mellan "ska-regler" och "bör-regler" där målsättningsstadganden ska ses som "bör-regler" och därmed inte vara rättsligt bindande.¹⁵ De ska i stället ses som grundläggande värderingar avsedda att vara styrande för den offentliga verksamheten.¹⁶

Ett tydligt exempel på ett målsättningsstadgande återfinns i RF 1 kap. 2 §. Det framgår tydligt i förarbetena att det inte är fråga om en rättsligt bindande regel utan den i stället "ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning".¹⁷ Det framgår även uttryckligen i förarbetena att RF 1 kap. 2 § inte kan bli föremål för rättslig kontroll utan efterlevnaden av stadgandet ska i stället bli föremål för politisk kontroll.¹⁸ Däremot sägs det att stadgandet kan få rättslig betydelse som tolkningsdata vid tillämpning av andra regler.¹⁹ Vad detta innebär är dock oklart.

¹⁵ Se t. ex. SOU 1975:75 s. 184.

¹⁶ Nyman, O, Regeringsformens målsättningsstadganden, FT 1984 s. 289–303, s. 289. Jmf även SOU 2008:15 s. 454 och prop. 2009/10:80 s. 188 som menar att tanken med målsättningsstadganden är att fungera som anvisningar till det allmänna att verka i en viss riktning.

¹⁷ Prop. 2001/02:72 s. 15.

¹⁸ SOU 1975:75 s. 184. Se även prop. 2001/02:72 s. 15 f.

¹⁹ Prop. 2001/02:72 s. 16.

Utgångspunkten är med andra ord att RF 1 kap. 2 § primärt är riktad till lagstiftaren och det är framförallt i lagstiftningsarbetet som hänvisningar görs till målsättningsstadgandet.²⁰ Det förekommer dock att både JO och JK hänvisar till stadgandet när de granskar den offentliga maktutövningen.²¹ Dessutom har Högsta Domstolen (HD) i ett nyligen avgjort fall uttryckligen hänvisat till RF 1 kap. 2 § avseende barns rättigheter.²² Det finns således tecken som tyder att den rättsliga synen på målsättningsstadganden håller på att förändras.

En orsak till den förändrade synen på denna typ av lagreglering kan vara att den svenska rättstillämpningen blir alltmer influerad av den EU-rättsliga metoden i takt med att EU-rätten blir alltmer integrerad i den svenska lagstiftningen. EU-domstolen använder sig regelbundet av preambeln till en lagstiftningsakt i tolkningen av enskilda stadgande i den lagstiftningsakten. I preambeln slås ofta syftet med lagstiftningen fast i termer som kan liknas vid ett målsättningsstadgande. Det är detta som domstolen sedan använder i sin tolkning.²³

Frågan är således vilken roll målsättningsstadganden kan komma att få i framtiden. Att fastslå att en regel inte är rättsligt bindande är dock tveksamt då en lagregel alltid är ett uttryck för lagstiftarens vilja och kan komma att användas på något sätt i rättstillämpningen.²⁴ Sen kan utformningen av en enskild rättsregel vara sådan att det är svårt för en enskild att åberopa den i domstol.

Ett möjligt scenario som lyfts fram när det gäller stadgandet i RF 1 kap. 2 § är att den kan komma att få betydelse i och med den ändrade lydelsen av RF 11 kap. 14 § om normprövning. En lagregel som står i strid med grundlagens målsättningsstadgande skulle kunna komma att åsidosättas med stöd av lagprövningsregeln.²⁵ På samma sätt kan en rättsregel komma att tolkas konformt med ett målsättningsstadgande vid eventuella normkonflikter.

²⁰ Se t. ex. SOU 2014:59 s. 82.

²¹ Se t. ex. JO 2009/10 s. 398.

²² NJA 2014 s. 307.

²³ Se t. ex. Lenaerts, K & Gutiérrez-Fons, J A, To Say What The Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice, EUI Working Papers AEL 2013/9 s. 7. För ett konkret exempel på när domstolen använder denna metod se mål C-236/09.

²⁴ Warnling-Nerep, W, Lagerqvist Veloz Roca, A & Reichel, J, Statsrättens grunder, Norstedts Juridik, 2011, s. 43 f.

²⁵ Wenander, H, En princip om internationell öppenhet – 1 kap. 10 § regeringsformen och socialförsäkringsrätten, FT 2011 s. 537–561, s. 551.

Andra typer av regleringar

Inledning

I denna del kommer jag att presentera och diskutera de andra typer av reglering som skulle kunna vara aktuella när det kommer till ett klimatpolitiskt ramverk. Förutom den rent formella sidan, dvs. hur regleringen antas, förs en diskussion om styrkor och svagheter med respektive regleringstyp. Dessutom sägs något om vad olika typer av reglering innebär i termer av rättslig bundenhet.

Grundlag

Enligt RF 1:3 har Sverige fyra grundlagar, regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och successionsordningen. Utav dessa är det en ändring eller ett tillägg i RF som skulle vara aktuellt.

Grundlag ändras, enligt RF 8:14, genom två likalydande beslut med ett riksdagsval mellan besluten och minst nio månader från det att ärendet anmäls till kammaren till dess att det andra beslutet tas. Det finns möjlighet att korta ner tiden mellan besluten men då krävs det fem sjättedelars majoritet för att göra detta undantag.

Det tar med andra ord längre tid att genomföra en grundlagsändring än att stifta en ny lag. Ett tillägg i grundlagen om klimatpolitiken skulle kunna träda i kraft först efter riksdagsvalet 2018.

Ett grundlagsstadgande om klimatpolitiken skulle troligen få formen av ett målsättningsstadgande följt av en mening som säger att ytterligare bestämmelser finns i lag. Det är svårt att se någon naturlig plats för detta i RF men gissningsvis någonstans i RF 2 kap. där koppling görs till stadgandet i RF 1 kap. 2 § på något sätt.

Fördelen med ett grundlagsstadgande är den starka symbolstyrkan. Genom att skriva in en grund för ett klimatpolitiskt ramverk i grundlag betonas den särskilda vikt som denna fråga har och det allvar som ligger bakom. Ett grundlagsstadgande är även svårare att ändra vilket leder till långsiktighet.

När det gäller den rättsliga bundenheten kan diskussionen liknas vid den som förts ovan avseende lagformen, dvs. att det beror på hur själva grundlagstexten utformas. En annan aspekt av en grundlagsreglering är att den hindrar lagstiftning som står i strid

med grundlagstadgandet. Det innebär att en tydlig grundlagsreglering hindrar lagstiftning som inte går i linje med den regleringen. Om stadgandet i grundlag exempelvis säger något om att utsläppen i Sverige ska minska hindrar det lagstiftning som skulle leda till ökade utsläpp. Vid en konflikt mellan grundlag och lag ska den förstnämnda ha företräde i enlighet med RF 11 kap. 14 § och RF 12 kap. 10 §.

Förordning

Regeringen har möjlighet att besluta om förordningar (RF 8 kap. 1 §) antingen efter delegation från riksdagen i lagstiftning (RF 8 kap. § 3–5 §§) eller via den egna kompetensen såsom den kommer till uttryck i RF 8 kap. 7 §. Regeringens egen kompetens rör dels verkställighetsföreskrifter, dels ”föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen”. Det sistnämnda är den så kallade restkompetensen. Noterbart i detta sammanhang är att regeringen inte får besluta om föreskrifter som rör riksdagen eller riksdagens myndigheter.

Rent generellt kan sägas att restkompetensen innefattar alla föreskrifter som inte är betungande för enskilda eller kommuner. Det innebär att regeringen är fri att fastslå regler som är neutrala eller gynnande. Således är regler som rör regeringens eget arbete eller inriktningen på regeringens politik något som faller inom restkompetensen.

Fördelen med förordningar är att beredningsprocessen är snabbare än i riksdagen och att regeringen behåller kontrollen över regelverket. Beredningen inom regeringskansliet blir liknande den som är vid lagstiftning men hela processen i riksdagen och lagrådet undviks. Regeringen behöver inte heller ta hänsyn till den parlamentariska situationen i riksdagen.

Däremot blir regelverket inte lika väl förankrat och möjligheterna till kontroll och ansvarsutkrävande är små. Detsamma gäller den rättsliga bundenheten. Regeringen är å ena sidan visserligen lika rättsligt bunden till en förordning som till en lag men kan å andra sidan när som helst ändra den.

Föreskrifter

Föreskrifter är ett samlingsnamn på de normer som utfärdas av myndigheter och kommuner (RF 8 kap. 1 §). Det gemensamma för dessa är att de kräver ett bemyndigande i lag eller förordning i enlighet med RF 8 kap.

Enligt RF 8 kap. 9 § kan riksdagen antingen bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter gällande avgifter eller trängsel-skatt. Enligt RF 8 kap. 10 § kan riksdagen bemyndiga regeringen att bemyndiga en myndighet eller en kommun att meddela föreskrifter. Riksdagen kan med andra ord inte direkt bemyndiga en myndighet under regeringen att utfärda föreskrifter utan detta måste gå via regeringen.

Utöver detta kan regeringen, i enlighet med RF 8 kap. 11 § bemyndiga en myndighet att utfärda föreskrifter inom de frågor som faller under regeringens restkompetens.

Det krävs med andra ord antingen ett riksdagsbeslut eller ett regeringsbeslut (eller både och) för att en myndighet eller en kommun ska ha möjligheten att utfärda föreskrifter. Fördelen med bemyndigande är att om det krävs mer detaljerade regler för att uppnå vissa mål finns det helt andra detaljkunskaper på myndighetsnivå än på riksdags eller regeringsnivå. Det är även en snabbare och mer effektiv process om det skulle krävas en kontinuerlig översyn av regelverket för att anpassa reglerna efter rådande omständigheter. En mer flexibel lösning med andra ord.

Nackdelen är att den politiska nivån tappar kontrollen över regelverket och lämnar detta till tjänstemännen istället. Risken är att det övergripande ansvaret också delegeras vilket försvårar det politiska ansvarsutkrävandet.

Särskilt om riktlinjeproposition

En riktlinjeproposition, eller inriktningsproposition, innehåller, till skillnad från en lagproposition, inte alltid något konkret lagförslag. Det primära med propositionen är med andra ord inte att regeringen vill få till lagstiftning på det område som propositionen behandlar. Det handlar i stället om att nå en bredare enighet kring vilka mål statens verksamhet ska ha på vissa områden.

Riktlinjepropositionerna regleras i RF 9 kap. 6 § och syftet är att ge riksdagen en möjlighet att vara med och ta ställning till reformer och mål som sträcker sig utöver det kommande budgetåret.²⁶ Det kan röra både grunderna för själva verksamheten men också om huvuddragen i organisationen.²⁷

Det går att ge flera exempel på när mål för miljöpolitiken slagits fast i riktlinjepropositioner. Jag ska ge några exempel på hur dessa har utformats:

Som riktlinjer för miljöpolitiken skall gälla att alla beslut skall vara inriktade mot att effektivisera resurshushållningen och främja kretslopps-samhället²⁸

Regeringens övergripande mål för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Sverige skall vidare internationellt vara en pådrivande kraft och ett föregångsland för ekologiskt hållbar utveckling.²⁹

Detta är två exempel från just miljöområdet men det finns liknande exempel på andra områden. Ett exempel på är regeringens proposition om offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt där regeringen föreslog riksdagen att anta följande mål för förvaltningspolitiken:

En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.³⁰

Ett annat exempel kan hämtas från regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m. m:

Invandrar- och minoritetspolitiken bör präglas av en strävan att skapa jämlikhet mellan invandrare och svenskar. Invandrarna och minoriteterna bör ges möjlighet att välja i vilken mån de vill gå upp i en svensk kulturell identitet eller bibehålla och utveckla den ursprungliga identiteten.³¹

²⁶ Se t. ex. prop 1973/90 s. 222 f, prop 2009/10:80 s. 232 f.

²⁷ Se t. ex. Holmberg & Stjernquist s. 449 f.

²⁸ Prop. 1992/93:180 s. 14.

²⁹ Prop. 1997/98:145 s. 1. Se även prop. 2009/10:155 gällande miljökvalitetsmål.

³⁰ Prop. 2009/10:175 s. 27. Se även prop. 1996/97:25 som rör riktlinjer för migrationspolitiken samt prop 1980/81:90 och 2012/13:21 som rör energipolitiken.

³¹ Prop. 1975:26 s. 1.

Det handlar således om övergripande mål för den offentliga verksamheten som pekar ut färdriktningen inför framtiden. Genom att regeringen låter förslaget passera riksdagen blir det en annan tyngd bakom målsättningen och tanken är att skapa en bredare politisk uppslutning bakom dessa mål för att göra dem mer långsiktiga.³² Även om dessa beslut inte är rättsligt bindande får de en praktisk betydelse för politikens handlingsfrihet.³³

Riktlinjebesluten slår med andra ord fast målen för den statliga verksamhetens inriktning på längre sikt men är inte rättsligt bindande. Det ger en möjlighet att enas om målen utan att fastna i detaljdiskussioner kring medlen. Sittande regeringen får en större flexibilitet kring hur målen ska nås men möjligheter till kontroll och ansvarsutkrävande är små.

Vilka val behöver göras?

Som jag visat ovan finns det flera olika vägar att gå i frågan om ett klimatpolitiskt ramverk. För att kunna välja ”rätt” regleringsmodell måste vissa grundläggande frågor besvaras. Svaren på dessa frågor är avgörande för vilken regleringsform som är aktuell.

Den första frågan är vem som ska ta det avgörande beslutet i frågan, är det riksdagen eller regeringen som ska ha det sista ordet. Är viljan att det är riksdagen som ska ta besluten då är lagformen den naturliga vägen. Om i stället regeringen ska ha det avgörande beslutet i egna händer är det förordningsformen som är aktuell. Mitt emellan dessa två finns riktlinjepropositionen som ger riksdagen beslutsmyndighet men regeringen stort handlingsutrymme.

Nästa fråga är hur bunden regeringen ska vara till ramverket. Eftersträvas stark rättslig bundenhet och möjlighet till domstolsprövning är lagformen det aktuella valet. Eftersträvas i stället liten rättslig bundenhet är riktlinjeproposition ett bättre val då dessa inte är rättsligt bindande. Däremellan finns förordningsformen som visserligen är rättsligt bindande men kan ändras av regeringen vid behov.

³² Jmf Sterzel, F, Finansmakten, Iustus förlag, 2013, s. 73.

³³ A st.

När det gäller frågan om bundenhet är givetvis utformningen av själva lagtexten en avgörande faktor. Är rättslig bundenhet någon som ska undvikas bör målen formuleras mer abstrakt och det bör undvikas att utpeka någon som är tydligt ansvarig för att målen uppfylls. Regeringens roll för att uppfylla målen bör konkretiseras till vissa procedurfrågor som att lägga klimatbudgetar eller rapporter av olika slag.

Om rättslig bundenhet eftersträvas bör målen konkretiseras och regeringen bör utpekas som ansvarig för att uppnå dessa. Det även bör framgå att de åtgärder som vidtas av regeringen ska vara ägnade att uppfylla målen.

Med detta sagt är det svårt att veta exakt var gränsen går för den rättsliga bundenheten. Utvecklingen på detta område går starkt framåt och allt fler tillerkänns talerätt i miljöfrågor inte minst efter att Århuskonventionen antagits.

Ytterligare en fråga är vem som ska vara ansvarig för kontroll och ansvarsutkrävande. Önskas domstolsprövning är lag- eller förordningsformen att förorda men om endast politiskt ansvar är aktuellt är riktlinjepropositionen ett bättre val då det endast är riksdagen som kan kontrollera dess efterlevnad. Även i utformning av lag- respektive förordningstext kan denna göras så att det blir KU eller annat till riksdagen kopplat organ som är ansvarig för kontroll av ramverkets efterlevnad. Detta kan exempelvis göras genom att ge regeringen uppgifter som är kopplade till relationen riksdag-regering som att lägga fram klimatbudgetar eller lämna olika typer av rapporter.

Sammanfattningsvis gällande denna del kan sägas att det är viktigt att första vara klar över vad som eftersträvas med det klimatpolitiska ramverket i frågan om rättslig bundenhet och möjligheter till kontroll. Det är detta som ligger till grund för vilken form av reglering som blir aktuell.

Val av reglering för ett klimatpolitiskt ramverk

I det underlag som jag erhållit från Miljömålsberedningen talas det om vissa nyckelord som ska vara ledande i arbetet mer ett klimatpolitiskt ramverk. Dessa är långsiktighet, kontinuitet, tydlig-

het och transparens. Frågan är vilken typ av reglering som bäst uppfyller dessa nyckelord.

Utifrån vad jag visat ovan är det i huvudsak två olika varianter som enligt min mening är aktuella för att uppnå dessa nyckelord, lagstiftning eller riktlinjeproposition. Valet mellan dessa står i frågorna om rättslig bundenhet och möjlighet till domstolsprövning.

Genom att flytta beslutsfattande från regeringen till riksdagen skapas en situation som uppfyller alla fyra nyckelord. Genom lagstiftningsprocessen och beredningen i riksdagen ges beslutsfattandet en transparens som inte finns i den interna beredningen i regeringen, inte minst genom remissförfarandet.

Genom att riksdagen sluter upp bakom ramverket ges beslutet en helt annan tyngd och därmed skapas större förutsättningar för kontinuitet och långsiktighet, särskilt om det kan skapas en stor enighet kring ramverket. Om beslutet i stället skulle ligga på regeringsnivå blir det lättare för en ny regering att byta vägriktning.

Även tydligheten vinner på att beslutet tas i riksdagen då det finns helt andra krav på förarbeten och dess utformning. Genom att gå igenom lagstiftningsprocessen och beredningen i riksdagen kommer oklarheter att förtydligas längs processens gång.

Utifrån de nyckelord som definierats talar således det mesta för att beslutet ska tas i riksdagen vilket innebär ett val mellan en lag eller ett godkännande av en riktlinjeproposition. Sen är det frågan om vilken rättslig bundenhet som vill uppnås och vilka möjligheter till kontroll som eftersträvas som blir avgörande för vilken typ av beslut som ska tas.

Utformning av lagstiftning

I det bakgrundsmaterial som ingår i min undersökning finns det förslag på ett antal typbestämmelser. Miljömålsberedningen har velat få synpunkter på för- och nackdelar med att lagreglera sådana bestämmelser.

Mål

1 § De samlade årliga växthusgasutsläppen i Sverige ska vara så låga som möjligt.

Detta är en målsättningsparagraf som anger målet med den kommande lagstiftningen. Den ger ingen ledning om hur detta ska ske. Uttrycket ”så låga som möjligt” lämnar å ena sidan mycket tolkningsutrymme då det är öppet för tolkning vad möjligt för med sig. Å andra sidan skulle det vara möjligt att bevisa att utsläppen ligger på en högre nivå än vad som är möjligt. Rent generellt vad avser målsättningsstadganden kan sägas att bundenheten i mångt och mycket beror på vem som utpekas som ansvarig. I det här fallet finns ingen utpekad. Vanligtvis i denna typ av stadganden sägs att ”Det allmänna ska verka för...”.

2 § Sverige ska vara fossilfritt senast 2050.

Detta är en mycket tydlig målsättningsparagraf som anger inte bara vad som ska uppnås utan även när. Sett till bundenhet blir det lättare att utkräva ansvar ju närmare slutdatumet kommer. I likhet med 1 § utpekas ingen ansvarig i denna paragraf.

3 § Utsläppen av växthusgaser från verksamheter i Sverige ska successivt minska och får uppgå till högst X ton år 2050. Den samlade utsläppsmängden från svenskt territorium får därefter inte öka.

Ytterligare ett steg mot tydlighet. Här uppges inte bara vad och när utan även en antydning till hur, nämligen att utsläppen successivt ska minska. Då är det lättare att utkräva ansvar även längs med resans gång. Skulle utsläppen inte successivt minska skulle det vara i strid med ordalydelsen. Problemet även här är att det inte utpekas någon direkt ansvarig.

4 § Till år 2050 ska de samlade utsläppen av växthusgaser från verksamheter i Sverige minska med X% jämfört med utsläppsnivån år 1990.

Se under § 2.

5 § Den årliga utsläppsmängden av växthusgaser i andra länder till följd av konsumtion från svenskt territorium får inte öka jämfört med utsläppsnivån 2015 och ska därefter minska till att uppgå till högst X ton under år 2050 och därefter.

Se under § 2.

6 § Målen får endast ändras om

- harmonisering med internationella överenskommelser kräver det,
- nya tekniska lösningar medger en snabbare utsläppsminskningstakt, eller
- förändrade omgivningsförhållanden medför att genomförandet av åtgärder för att nå målen ger upphov till orimliga konsekvenser för ett stort antal enskilda.

I denna reglering är det otydligt vad som avses med ”målen”. Är det de mål som lagen ställer upp eller mål som slagits fast av regering eller riksdag med stöd av lagen. Om det är det förstnämnda som gäller blir lagstiftaren bunden på ett sätt som är i strid med RF. Lagstiftaren för ändra lagen när den vill, det finns inga begränsningar i RF 8 kap. En bättre formulering är att på något sätt konstatera att den ansvarige endast får avvika från målen om det innebär att de kan nås snabbare.

7 § Regeringen ska tillse att målen i 1–5 §§ uppfylls.

Här pekas den som ska ansvara för måluppfyllelsen ut. Det innebär även att det finns någon att hålla ansvarig. Från det politiska perspektivet ger det KU en ingång till granskning då det skulle falla under deras mandat enligt RF 13 kap. 1 §. Det ger sålunda en grund för den politiska kontrollen och ansvarsutkrävandet.

Genom att peka ut en ansvarig för måluppfyllelse öppnas även möjligheten till domstolsprövning. Formuleringen säger inte bara att regeringen ska göra vissa saker för att arbeta mot målen utan det står tydligt att regeringen ska se till att målen uppfylls. Skulle en enskild eller en organisation komma in i domstol skapar formu-

leringen en tydligt ansvarig vilket kan leda till en rättslig bundenhet till måluppfyllelsen.

8 § Regeringen ska verka för att det senast från och med år 2050 inte sker några nettoutsläpp av växthusgaser från svenskt territorium.

Se ovan under § 7. Även här stipuleras tydligt vad regeringen ska uppnå.

System för att utarbeta etappmål

9 § Regeringen ska varje år utarbeta en ungefärlig målbana för utsläppsutvecklingen till 2050.

Regleringen ger regeringen en tydlig uppgift som kan övervakas av riksdagen på olika sätt. Det är inte en lika tydlig måluppfyllelse som det var fråga om i § 7–8 utan snarare en uppgift som kan genomföras i likhet med att avge yttrande på Riksrevisionens rapporter (RO 9 kap. 19 §). Det blir enbart fråga om politiskt ansvar.

10 § Regeringen ska, med början 2020 och därefter vart fjärde år, fastställa etappmål för åren 2030, 2040 och 2045. Etappmål ska tas fram såväl på generell nivå som specifikt för transport-, industri- respektive bostadsektorn.

Se ovan under § 9.

11 § Regeringen ska, med början 2020 och därefter vart fjärde år, utarbeta förslag till etappmål för åren 2030, 2040 och 2045. Etappmål ska tas fram såväl på generell nivå som specifikt för transport-, industri- respektive bostadsektorn. Etappmålen ska beslutas av riksdagen.

Se ovan under § 9. Eftersom det enligt regeln är riksdagen som tar beslutet kan regeringen endast ställas till svars om de inte skulle lägga fram något förslag.

Handlingsplaner

12 § Regeringen ska ta fram en klimatpolitisk handlingsplan för Sverige senast under år 2018. Handlingsplanen ska därefter revideras en gång per år.

Se ovan under § 9. Till skillnad från 10 § kan regeringen i detta fall även ställas till svars för handlingsplanens innehåll.

13 § Regeringen ska tillse att samhällsaktörer och övriga intressenter involveras i arbetet med att ta fram den klimatpolitiska handlingsplanen på det sätt som behövs för att målen i detta ramverk ska kunna uppnås.

Även detta är en fråga om proceduren för regeringens arbete och kan delvis liknas med remisstvänet i RF 7 kap. 2 §. Även denna typ av frågor är föremål för politiskt ansvar.

14 § Handlingsplanen ska innehålla de uppgifter som behövs för att målen i detta ramverk ska kunna uppnås. Den ska alltid innehålla följande uppgifter

- en redogörelse för Sveriges åtaganden internationellt och inom EU
- en redogörelse för historiska utsläppsdata fram till den 31 december året innan
- en redogörelse för prognosticerade utsläppsminskningar för varje år till och med 2050
- en redogörelse av utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar
- en beskrivning av vilka ytterligare åtgärder som kan behövas för att nå målen i detta ramverk
- en beskrivning av planerade åtgärder för utsläppsminskningar och en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla

En beskrivning av den produkt som ska avlämnas. Kan jämföras med kraven på en proposition i RO 9 kap. 2 §. Föremål för politiskt ansvar.

Uppföljning och utvärdering

15 § Regeringen ska löpande följa upp och utvärdera den klimatpolitik som man bedriver.

Även detta är en uppgift som rör interna förhållanden inom regering och mellan regering och riksdag. Det är således inte en fråga där en enskild är inblandad. Blir endast föremål för politisk granskning.

Kunskap

16 § Regeringen ska hålla sig uppdaterad om vetenskapliga rön som kan ha betydelse för det klimatpolitiska arbetet. All planering och beslutsfattande enligt detta ramverk ska utgå från ett uppdaterat samhällsvetenskapligt och naturvetenskapligt kunskapsläge.

Se ovan under § 15.

Organisation

17 § Regeringen ska organisera regeringskansliet och berörda statliga myndigheter på ett sådant sätt att det klimatpolitiska arbetet kan bedrivas på ett miljö- och kostnadseffektivt sätt i enlighet med detta ramverk.

Se ovan under § 15.

Oberoende råd

18 § Regeringen ska inrätta en myndighet för kunskapsinhämtning, utvärdering och analys av regeringens arbete inom det klimatpolitiska området.

Rent generellt faller denna fråga inom regeringens kompetens som ansvarig för rikets styrelse och organisation. Det förekommer dock att vissa myndigheter namnges i lag (t. ex. Skollagen (2010:800) 27 kap. 3 §) vilket innebär att denna myndighet måste finnas så

länge lagen är i kraft. Riksdagen har enligt RF 8 kap. 8 § rätt att lagstifta om allt som faller inom regeringens kompetens. Det är dock vanligare att lagstiftningen pekar ut uppgiften och regeringen bestämmer vilken myndighet som ska utföra den i en förordning.³⁴

19 § Till denna myndighet ska knytas ett oberoende råd som har till uppgift att årligen avge en rapport till regeringen med förslag om vilka åtgärder som regeringen bör vidta på kort och lång sikt för att uppnå målen i denna lag.

Se ovan under § 18. Ett mer logiskt alternativ är att lägga detta råd under riksdagen, särskilt om det ingår i dess uppgift att kritiskt granska regeringen.

Rapportering till riksdagen

20 § Regeringen ska varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit inom det klimatpolitiska arbetet under förevarande kalenderår. Den klimatpolitiska handlingsplanen ska bifogas redogörelsen. Skrivelsen ska inges senast den 1 augusti varje år.

Se ovan under § 9.

21 § Regeringen ska, med början 2020 och därefter vart fjärde år, till riksdagen redovisa vilka etappmål regeringen beslutat om, vilka åtgärder som behöver vidtas för att målen ska nås och vilka åtgärder som planeras.

Se ovan under § 9.

Information till allmänheten

22 § Regeringen ska informera allmänheten, ideella organisationer, företag och föreningar samt övriga intressenter på lämpligt sätt om hur det klimatpolitiska arbetet fortskrider.

³⁴ Se t. ex. Förordning (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

Detta är en tydlig uppgift som ges till regeringen och som skulle kunna utkrävas av enskilda. Noterbart är dock att inget sägs om vilken form informationen ska ha, hur ofta den ska ges eller på vems initiativ det ska ske. Här kan RF 7 kap. 2 § om skyldigheten att inhämta behövliga upplysningar inför regeringsbeslut uppmärksammas.

En alternativ reglering är att kräva någon form av samråd allmänheten och berörda organisationer. Det skulle ge dessa en garanterad roll i processen som en del av beredningen. Remissförfarandet i RF ger inte alla rätten att vara del av beredningen utan endast de som regeringen anser sig behöva upplysningar ifrån. En möjlig konsekvens av ett tvingande samrådsförfarande är att en domstol skulle kunna underkänna en handlingsplan tagen av regeringen med hänvisning till att ett formfel har begåtts. Det krävs dock, enligt RF 11 kap. 14 §, att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts. Frågan är om en domstol skulle anse att ett missat samråd skulle uppfylla detta.

Statliga myndigheters uppgifter

23 § Statliga myndigheter ska verka för att målen i detta ramverk uppnås.

Vanligtvis är det regeringen som får uppgiften och som sedan har ansvar för myndigheternas arbete. Tydligast framkommer detta i RF 8 kap. där riksdagen inte får delegera normgivning direkt till en myndighet utan detta måste gå via regeringen som får tillåtelse att delegera vidare till myndighet (RF 8 kap. 10 §). Det är då upp till regeringen att välja att delegera det vidare eller inte. På samma sätt kan detta ansvar snarare läggas på regeringen att tillse att myndigheterna fullföljer lagens intentioner.

24 § Varje myndighet ska ta fram en klimatpolitisk handlingsplan för myndighetens interna verksamhet senast under år 2018. Handlingsplanen ska därefter revideras en gång per år. Handlingsplanen ska ha det innehåll som framgår av 12 §.

Se ovan under § 23.

25 § Myndigheterna ska, vid planering och beslutsfattande, beakta innehållet i de av regeringen utarbetade handlingsplanerna enligt 12 §.

Se ovan under § 23.

26 § Myndigheterna ska, vid planering och beslutsfattande, tillse att planer och beslut inte motverkar möjligheten att nå målen i detta ramverk.

Se ovan under § 23.

Kommunala myndigheters uppgifter

27 § Kommuner ska, så långt möjligt och inom ramen för den kommunala självstyrelsen, verka för att målen i detta ramverk kan uppnås.

Regleringar av denna typ måste ske i lagform då det är ett åliggande för kommunerna (RF 8 kap. 2 § 3 p). Skulle det ses som ett intrång i den kommunala självstyrelsen måste även proportionalitetsprincipen i RF 14 kap. 3 § beaktas.

28 § Kommunala myndigheter ska, vid planering och beslutsfattande, beakta innehållet i de av regeringen utarbetade handlingsplanerna enligt 12 §.

Se ovan under § 27.

29 § Kommunala myndigheter ska, vid planering och beslutsfattande, tillse att planer och beslut inte motverkar möjligheten att nå målen i detta ramverk.

Se ovan under § 28.

Avslutande kommentarer

Ovan har jag beskrivit det konstitutionella systemet i Sverige och resonerat kring lite olika former av reglering som kan vara aktuellt i frågan om ett klimatpolitiskt ramverk. Slutsatsen är att, utifrån de fyra nyckelorden långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens, det är riksdagen som bör ta beslutet om ramverket.

Ses det till den konstitutionella traditionen i Sverige brukar inte riksdagen ställa upp regler som kräver en viss politik av regeringen. Visserligen ställs det upp mål i lagstiftning men dessa är mer abstrakta och mer tillämpliga på enskilda besluts verkan än en långsiktig politisk målsättning.

Det finns även lagstiftning som kräver att regeringen ska handla på ett visst sätt, exempelvis budgetlagen. Denna typ av lagstiftning säger dock ingenting om vad utan om hur regeringen ska göra. Med det menar jag att lagstiftningen inte är inriktad på innehållet i regeringens förslag utan hur det ska vara upplagt eller hur proceduren ska gå till.

Med detta i åtanke och med kunskap om hur denna typ av frågor brukar behandlas är det naturliga att ställa upp det klimatpolitiska ramverket i en riktlinjeproposition. Det skulle ligga i linje med hur denna typ av frågor behandlats tidigare.

Med det sagt finns det inga formella hinder mot att det klimatpolitiska ramverket slås fast i lagstiftning. Riksdagen är fri att besluta om vilka lagar den vill så länge den håller sig inom ramen för RF. Det framgår dessutom tydligt i RF 8 kap. 8 § att även om regeringen har kompetens på ett visst område finns det ingenting som hindrar att riksdagen lagstiftar inom detta område.

När det gäller bundenhet och kontroll kan sägas att med en riktlinjeproposition uppstår ingen rättslig bundenhet. Det blir då en fråga mellan riksdag och regering och det är den politiska kontrollen som är aktuell.

När det kommer till lagstiftning blir allt beroende av hur lagtexten utformas. Ju konkretare mål och tydligare uppgifter desto större chans/risk att det kan bli fråga om domstolsprövning.

Avslutningsvis kan därmed sägas att allt handlar om vilken bundenhet som vill uppnås och vilken möjlighet till kontroll som eftersträvas.

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

- Utredningsuppdrag av Kristina Forsbacka, Senior European Counsel vid Bird & Bird Advokat KB

1 Inledning

Syftet med denna rapport är att analysera den rättsutveckling som pågår och de legala initiativ som tas internationellt, och att bedöma vilken betydelse detta kan få för svenskt vidkommande, särskilt vilken betydelse den internationella utvecklingen kan ha för ställningstagandet till behovet och utformningen av en svensk Klimatlag.

Det pågår sedan en tid olika initiativ runt om i världen för att utreda om, och i så fall på vilket sätt, staten skulle kunna anses ha ett legalt ansvar i förhållande till medborgarna för att motverka klimätförändringar. Framstående jurister hävdar att klimätförändringarna är en internationell fråga av sådan dignitet att den är att jämföra med skyddet för mänskliga rättigheter och grundläggande internationella miljörättsliga principer såsom försiktigt-

hetsprincipen, och att medborgarna kan rikta skadeståndsanspråk mot staten om den inte uppfyller sina skyldigheter i detta hänseende. Även nationella domstolar har tagit initiativ i denna riktning. Mest uppmärksammas är en dom som meddelades i Nederländerna i juni i år där en domstol i Haag slår fast att den nederländska regeringen måste göra mer för att minska växthusgasutsläppen.

Mitt uppdrag avser att beskriva initiativ och beslut som skulle kunna tolkas som ett paradigmskifte och en ny vägriktning inom miljörätten och klimatjuridiken beträffande det ansvar som kan åläggas staterna i förhållande till medborgarna och andra att vidta åtgärder för att minska växthusgasutsläppen.

Jag kommer att i första hand behandla följande frågor.

Inledningsvis kommer jag att redovisa bakgrunden till de s.k. Oslo-Principerna som tagits fram av en grupp experter ledda av professor Thomas Pogge vid Yale University och Jaap Spier, Generaladvokat vid Högsta Domstolen i Nederländerna och som presenterades i mars i år. Utformningen av dessa principer, som får anses mycket progressiva, är ett av de viktigaste internationella initiativen. Det kan noteras att det pågår liknande arbeten inom International Law Association (ILA) och International Bar Association (IBA).

Därefter kommer jag att redogöra för domstolen i Haags banbrytande dom från i år, där domstolen slog fast att nederländska staten måste säkerställa en minskning av växthusgasutsläppen med minst 25 procent 2020 jämfört med 1990 års nivåer. I domen förs resonemang som ligger i linje med Oslo-Principerna. I anslutning till domstolen i Haags dom kommer jag även att beröra betydelsen av det internationella klimatarbete som pågår i FN:s regi samt EU:s miljörättsliga bestämmelser och det klimatpolitiska arbetet i EU:s institutioner.

I rapporten beskrivs även bakgrunden till den lagreglering av åtgärder för att motverka klimatförändringar som skett, i första hand Climate Change Act från 2008 i Storbritannien.

I min sammanfattning och analysen resonerar jag kring betydelsen av den rättsutveckling som pågår på det internationella planet i förhållande till frågan om hur det framtida svenska klimatarbetet bör bedrivas och regleras och om vad som bör beaktas vid utformningen av en eventuell svensk Klimatlag.

2 Sammanfattning och analys

(a) Oslo-Principerna

En grupp framstående experter från hela världen inom områdena internationell rätt, miljö rätt, skadeståndsrätt och mänskliga rättigheter har formulerat de s.k. Oslo-Principerna som publicerades i mars i år. Enligt dessa principer har staterna enligt gällande internationell rätt en legal skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra skadliga effekter av klimatförändringarna. Läget är enligt Expertgruppen akut och åtgärderna som vidtas måste därför fokusera på prevention, dvs. en minskning av utsläppen ("mitigation"). Staterna måste vidare acceptera oberoende domstolars och tribunalers jurisdiktion.

Expertgruppen hänvisar till att det är vetenskapligt klarlagt av bland annat IPCC:s och Världsbankens rapporter att om klimatförändringarna tillåts fortgå kommer de att få katastrofala följder för livet på jorden, och att den tid inom vilken åtgärder kan vidtas för att undvika att överstiga 2-gradersmålet är begränsad. Världsledare, internationella institutioner och företagsledare har uttryckt allvarlig oro över detta. Politikerna har misslyckats med att göra vad som krävs som ett minimum för att undvika att 2-gradersmålet inte ska överskridas.

Oslo-Principerna baseras på en sammanläggning av olika juridiska källor, internationell rätt, miljörettsliga principer (såsom försiktighetsprincipen), skyddet för mänskliga rättigheter samt skadeståndsrätt. Man anser exempelvis att det vore otillfredsställande om bestämmelserna i Europakonventionen till skydd för mänskliga rättigheter skulle kunna tillämpas i relativt oviktiga fall, men inte i fall av allvarlig orättvisa såsom skadliga klimatförändringar som drabbar en mycket stor andel människor på jorden. Oslo-Principerna är tänkta som ett stöd för domare i mål som förs mot staterna och syftar till att ge en grund för rättsliga prejudikat, och de anses vara mycket progressiva.

Liknande legala initiativ pågår inom ILA (International Law Association) och IBA (International Bar Association).

(b) Urgenda-domen

Efter det att Oslo-Principerna publicerades har det kommit ett mycket uppmärksammat rättsligt avgörande i Nederländerna som ger uttryck för ett synsätt och resonemang som ligger i linje med Oslo-Principerna.

Domen i korthet

The Hague District Court (nedan Domstolen) beslutade i juni i år att nederländska staten (Staten) måste göra mer i klimatfrågan. Staten måste vidta kraftigare åtgärder för att minska växthusgasutsläppen i Nederländerna och säkerställa att de nederländska utsläppen 2020 kommer att vara minst 25 procent lägre än utsläppen 1990.

Målet som väckts av miljörättsorganisationen Urgenda Foundation (Urgenda) avsåg en skadeståndstalan mot Staten. Parterna var överens om att allvaret och omfattningen av klimatproblemet medför att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att minska växthusgasutsläppen. Baserat på Statens nuvarande politik skulle Nederländerna uppnå en minskning av utsläppen om högst 17 procent 2020, vilket understiger den norm om 25 procent till 40 procent för utvecklade länder som ansetts nödvändig inom klimatvetenskap och internationell klimatpolitik. Domstolen ansåg att Staten, med beaktande av den aktsamhetsprincip att skydda och förbättra livsmiljön som den har enligt nederländsk lag, måste göra mer för att undvika den omedelbart förestående fara som orsakas av klimatförändringarna.

Det är första gången en domstol förelägger en stat att vidta åtgärder för att motverka klimatförändringarna. Domen är banbrytande och debatteras av miljörättsjurister i hela världen.

Domstolens resonemang om miljö rätt och mänskliga rättigheter

Enligt Domstolen skulle innebörden av den nationella nederländska aktsamhetsprincipen tolkas mot bakgrund av internationellt allmänt accepterade juridiska principer: skyddet för mänskliga rättigheter och grundläggande miljörettsliga principer, såsom försiktighetsprincipen och principerna i den internationella klimatpolitiken

enligt FN:s Klimatkonvention. Dessa principer gäller för alla länder (även för Sverige). På motsvarande sätt ska man tolka EU-rättsliga bestämmelser. Domstolen ansåg att även om Urgenda inte direkt kunde åberopa dessa principer och bestämmelser i förhållande till Staten bestämmer de i stor utsträckning ramverket för och sättet på vilket Staten kan utnyttja sin befogenhet. Principerna ska tillämpas på så sätt att de ger innehåll till generella bestämmelser i nationell rätt, en så kallad *"reflex-effekt"*.

Domstolen i Haag hänvisar också till den utveckling av Europadomstolens praxis som skett. I takt med att miljöfrågornas betydelse har ökat nationellt och internationellt sedan 1950, har Europadomstolens rättspraxis i ökad utsträckning återspeglat uppfattningen att mänskliga rättigheter och miljö rätt är ömsesidigt förstärkande. Europadomstolen *har antagit ett evolutionistiskt synsätt*. Detta innebär att tolkningen av rättigheterna och friheterna inte är bestämd utan domstolen kan beakta det sociala sammanhanget och förändringar i samhället.

En jämförelse kan här göras med Oslo-Principerna.

Om Statens ansvar för de nederländska utsläppen

Domstolen konstaterade att Staten har en avgörande roll i övergången till ett hållbart samhälle och därför måste iakttä en hög nivå av omsorg för att fastställa ett adekvat och effektivt regel- och styrmedelsramverk för att minska växthusgasutsläppen i Nederländerna enligt följande:

- Staten har befogenheten att kontrollera den kollektiva nederländska utsläppsnivån (och kontrollerar den faktiskt).
- Eftersom Statens åtgärder och underlåtenheter är knutna till de nederländska utsläppen kan man kräva en hög grad av noggrannhet från Statens sida.
- Oavsett detta har Staten, när man undertecknade Klimatkonventionen och Kyoto-protokollet, uttryckligen accepterat ansvar för den nationella utsläppsnivån och accepterat att man har skyldighet att minska utsläppsnivån så mycket som krävs för att undvika skadliga klimatförändringar.

- Vidare är medborgarna och industrin beroende av att fossilfria energikällor finns tillgängliga för att möjliggöra övergången till ett hållbart samhälle. Denna tillgänglighet är beroende av alternativen för att erbjuda ”grön energi”.

Om fördelningen mellan de olika statliga funktionerna

En annan viktig fråga var gränsdragningen mellan domstolarnas och regeringens kompetensområden. Domstolen konstaterade följande beträffande frågan om gränsen mellan juridiken och politiken:

- Varje statligt organ, riksdag, regering respektive domstolarna har sin uppgift och sitt ansvarsområde.
- Domstolen tillhandahåller lagligt skydd för medborgarna (också i förhållande till staten) och löser tvister, vilket den måste göra om den blir tillfrågad.
- Det är ett centralt drag för en rättsstat att de politiska organens, såsom riksdagens och regeringens, åtgärder kan – och ibland måste – bedömas av en självständig domstol. Detta innebär en översyn av lagligheten.
- Domstolen går inte in på det politiska området med därtill knutna överväganden och val.
- Regeringen har en diskretionär rätt att bestämma politiken.

Liksom i Oslo-Principerna betonade Domstolen behovet av prevention, dvs. minskning av utsläppen (”mitigation”).

Det bör noteras att även om domen är utfärdad av en underrätt och har överklagats av staten har den fått effekt eftersom nederländska staten har uppgett att man har för avsikt att följa domen.

Liknande initiativ i andra länder

Det finns liknande initiativ i andra länder. En pakistansk domstol meddelade i september i år en dom där domstolen med stöd av skyddet för mänskliga rättigheter förelade myndigheterna att implementera landets klimatpolicy, och Roger Cox som företrädde Urgenda i det nederländska målet företräder också en belgisk miljörättsorganisation Klimaatzaak och 10 000 medborgare i en

talán som väckts mot belgiska myndigheter som vilar på samma grunder som Urgenda-målet.

(c) Den internationella utvecklingens genomslag i Sverige

Som redovisats ovan pågår det en utveckling av klimatjuridiken på internationell nivå, vissa talar om ett paradigmskifte.

Oslo-Principerna och Urgenda-målet är till stor del baserade på internationella rättsprinciper som skulle kunna åberopas vid en svensk domstol.

Den svenska grundlagen innehåller också bestämmelser som värnar om mänskliga rättigheter, och Europakonventionen gäller sedan 1995 som svensk lag i Sverige. Detta innebär Europakonventionen kan åberopas direkt vid svenska domstolar, och det ankommer på domstolarna att göra egna bedömningar av den innebörd som den ska ha som svensk lag med beaktande av Europadomstolens praxis.

På senare tid har Europakonventionen och Europadomstolen fått ett kraftfullt genomslag i svensk rätt, inte bara i form av lag- och grundlagsändringar utan också i konkreta ärenden. Det talas om en konstitutionell maktförskjutning med en utveckling mot en starkare domarmakt. HD har fått en mera rättsskapande roll.

Det är enligt min uppfattning inte otänkbart att man, om erkända klimatmål inte fullföljs, skulle kunna väcka en talan i Sverige med åberopande av grunder liknande de som redovisas i Oslo-Principerna och Urgenda-målet.

(d) Lagreglering av klimatarbetet

Allt fler länder inför klimatlagstiftning där man ger riksdagen ansvaret för klimatpolitiken.

Storbritannien antog med bred politisk majoritet Climate Change Act 2008. Genom Climate Change Act skapade man en systematisk och tydlig process för minskningen av växthusgasutsläpp och en professionell och oberoende organisation, Committee on Climate Change (CCC), vilket skulle garantera att klimatfrågan behandlas objektivt, långsiktigt och från ett helhetsperspektiv.

Centralt är att CCC har resurser och kunskap inom vetenskap, ekonomi och näringsliv. CCC tar fram underlag till de Carbon Budgets som upprättas av regeringen, och fungerar också som rådgivande och kontrollerande organ. Organisationen har kompetensen att bedöma inte bara vetenskap utan också vad som faktiskt är möjligt att uppnå, vad som är ekonomiskt möjligt, åtgärdernas inverkan på hushållen, inverkan på företagets konkurrenssituation (inklusive internationell konkurrens), regeringens skatteposition, energieffektivitet och trygg energiförsörjning. De Carbon Budgets som upprättas påverkar hela samhället och man måste därför noga överväga de konsekvenser de får.

Tanken bakom lagstiftningen är att man, genom att arbeta med frågan genom en strukturerad process, ska säkerställa att Storbritannien ligger rätt i referensbanan och uppfyller sina klimatomål. På detta sätt visar man att landet tar sitt ansvar och "går före" i klimatfrågan. Detta skapar också trovärdighet för Storbritannien vid de internationella klimatförhandlingarna.

Storbritannien samarbetar med flera länder i klimatfrågan och anser det angeläget att fortsätta sådana samarbeten särskilt efter klimatförhandlingarna i Paris i december i år.

(e) Sammanfattning och analys

Allt fler tvivlar på att politikerna kommer att lyckas lösa klimatfrågan.

Som en respons på detta finner juristerna och domstolarna i ökad utsträckning det nödvändigt att agera för att skydda medborgarna mot skadliga klimatförändringar. Det pågår en evolutionistisk utveckling inom juridiken där klimatfrågan får allt större plats och paralleller görs med skyddet för mänskliga rättigheter. Vikten av *prevention* ("mitigation"), och att åtgärder vidtas omgående, understryks. Roger Cox som företrädde Urgenda i målet mot nederländska staten talar om "*the need for precaution, not liability*".¹

För att lösa klimatfrågan krävs det att det beslutas om tillräckligt ambitiösa klimatomål, men också att man kan säkerställa att målen faktiskt uppfylls. För detta krävs en strukturerad och professionell process som hanteras av starka och självständiga organ

¹ Se *Revolution Justified* från 2012, s. 266.

som har kompetensen och resurserna att göra komplicerade överväganden och bedömningar som har stor betydelse för hela samhället.

Länder som Storbritannien och Finland har valt att lyfta klimatfrågan till lagnivå. I Finland motiverade man detta med att det på grund av klimatpolitikens speciella karaktär och den djupa inverkan som klimatförändringen har på flera samhällsområden ansågs vara ändamålsenligt att riksdagen deltar i planeringen av klimatpolitiken och lämpligt att riksdagens medverkan tryggas genom lagreglering.

Genom att införa en tydlig och i lag reglerad process för hur klimatfrågan ska hanteras där riksdagens medverkan säkerställs, visar man att man tar klimatfrågan på allvar och säkerställer att man klarar av att göra det man åtagit sig.

3 Oslo-principerna

Den 30 mars 2015 publicerades "Oslo Principles on Global Climate Change Obligations" (nedan Oslo-principerna). Dessa principer formulerar en legal skyldighet för staterna att begränsa klimatförändringarna.

3.1 Bakgrund

Bakgrunden till Oslo-principerna är följande.² En grupp av framstående experter från hela världen inom områdena internationell rätt, miljö rätt, skadeståndsrätt och mänskliga rättigheter träffades under flera år för att formulera principer som ett svar på det hot som klimatförändringarna utgör mot mänskligheten, annat liv och global säkerhet och välbefinnande. Arbetet har bedrivits i en expertgrupp, Expert Group on Global Climate Obligations (Expertgruppen), och har letts av professor Thomas Pogge, Leitner Professor i filosofi och internationella relationer vid Yale och direktör för Yales Global Justice Program och Jaap Spier, Generaladvokat vid Högsta Domstolen i Nederländerna. Expert-

² Se Legal Experts' Press Release Oslo Principles on Global Climate Change Obligations, March 30 2015.

erna kommer från nationella och internationella domstolar, universitet och organisationer i hela världen.³

Enligt Oslo-principerna har staterna moraliska och legala skyldigheter att vidta åtgärder för att förhindra skadliga effekter av klimatförändringarna. Expertgruppen anser att staterna enligt gällande internationell rätt har skyldighet att bedöma den miljörättsliga inverkan av sina handlingar och att vidta åtgärder för att förhindra skadliga effekter av klimatförändringarna. Så länge det inte finns internationella avtal med tydliga krav eller skarpa nationella regler kan domare anse det svårt att besluta om legala skyldigheter för staterna. Genom Oslo-Principerna vill man ge domarna klara och välunderbyggda legala grunder för sådana beslut.

Enligt internationell rätt har staternas ett ansvar för gränsöverskridande effekter som verksamhet i en stat får i en annan stat. Oslo-Principerna tillämpar i huvudsak detta ramverk på klimatförändringarna genom att hänvisa till skyldigheter som redan föreligger enligt miljörett, mänskliga rättigheter och skadeståndsrätt ("tort law").

Principerna fokuserar på att staterna har en skyldighet att minska sina per capita växthusgasutsläpp i den mån utsläppen befinner sig över en viss tillåten nivå. På detta sätt säkerställer man att de rika länderna bär den huvudsakliga bördan för minskningarna. Enligt Oslo-Principerna ska alla stater vidta sådana minskningsåtgärder som kan göras utan kostnad. Vidare har de utvecklade länderna en skyldighet att förse de minst utvecklade länderna med de finansiella och tekniska resurser som de behöver för att minska sina utsläpp i de fall där detta medför kostnader. Tanken är att de mest sårbara länderna ska stå i centrum för klimatpolitiken. Det betonas vidare att alla stater bör förhandla i god tro för att uppnå internationella avtal, och bör anta nationell lagstiftning som sammantaget håller världen under det kritiska 2-gradersmålet.

³ Övriga som ingått i Expertgruppen Global Climate Obligations är Antonio Benjamin, Domare i High Court of Justice i Brazil, Michael Gerrard, Columbia Law School, Toon Huydecoper, retired Advocate-General, Supreme Court of the Netherlands, The Hon. Michael Kirby, pensionerad domare, High Court of Australia, M C Mehta, public interest attorney before the Supreme Court of India, Prof. Thomas Pogge, Yale University, King's College London och Oslo Universitet, Prof. Tianbo Qin, Wuhan Law School, Prof. Dinah Shelton, George Washington Law School; tidigare President for Inter-American Commission on Human Rights, Prof. James Silk, Yale Law School, Jessica Simor OC, Barrister, Matrix Chamber, London, Prof. Jaap Spier, Advocate-General, Supreme Court of the Netherlands; University of Maastricht, Judge Elisabeth Steiner, European Court of Human Rights, Prof. Philip Sutherland, Stellenbosch University faculty of Law.

Oslo-Principerna bedöms vara mycket progressiva. Det bör också noteras att deltagarna i expertgruppen har deltagit i egenskap av individer, och inte som företrädare för sina respektive ämbeten.

3.2 Närmare om Oslo-principerna

(a) Preambeln

I preambeln konstateras inledningsvis bland annat följande.⁴

Klimatförändringarna hotar Jordens välfärd. Hotet är allvarligt och nära förestående. Expertgruppen har därför identifierat och formulerat en uppsättning Principer som innehåller de väsentliga skyldigheter som Stater och företag har för att förhindra den kritiska nivån av global uppvärmning.

Principerna uttrycker både

- 1 De aktuella skyldigheterna som alla Stater och företag har att försvara och skydda Jordens klimat och dess biosfär; och
- (ii) De grundläggande medlen att fullfölja dessa skyldigheter.

Att undvika en allvarlig global katastrof är moraliskt och legalt nödvändigt. Alla Stater och företag har en omedelbar moralisk och legal skyldighet att förhindra de skadliga effekterna av klimatförändringar.

Enligt den rådande internationella vetenskapliga uppfattningen är man överens om att en 2-grades Celsius ökning av Jorden medeltemperatur över den förindustriella medeltemperaturen kommer att få en allvarlig och oreparabel inverkan på mänskligt och annat liv på Jorden. Det är allmänt känt att graden av klimatförändringar försätter mänskligheten i en vändpunkt, "tipping point", som kräver brådskande åtgärder för att undvika en katastrof.

Alla principer, lagar, politik och praxis, vare sig lokal, nationell eller internationell som kan påverka klimatet, och särskilt det globala klimatet, måste baseras på vetenskapliga bevis.

⁴ Se Oslo Principles on Global Climate Change Obligations som publicerades på ett symposium vid Kings College London den 30 Mars 2015, och i efterhand har redigerats med avseende på smärre formella ändringar.

Principerna slår fast de legala skyldigheter som Staterna och företagen har att vidta de brådskande åtgärder som krävs för att undvika klimatförändringarna och deras katastrofala effekter.

Enligt väletablerade principer i internationell rätt har Staterna rätt till ett mått av diskretion när det gäller på vilket sätt de väljer att uppfylla sina skyldigheter enligt Principerna.

(b) Något om bestämmelserna

Oslo-Principerna innehåller vidare följande bestämmelser.

En central princip är Försiktighetsprincipen, "Precautionary Principle". Det finns tydliga och övertygande bevis att de växthusgasutsläpp som produceras av mänsklig verksamhet orsakar betydande klimatförändringar, och att dessa förändringar medför allvarliga risker för oreparabel skada för mänskligheten, inklusive nuvarande och framtida generationer, för miljön, inklusive andra levande arter och hela djurriket, och för den globala ekonomin.⁵

Enligt Försiktighetsprincipen krävs det

- (i) att växthusgasutsläppen reduceras i den omfattning och i den takt som krävs för att skydda mot de hot från klimatförändringarna som fortfarande kan undvikas, och
- (ii) att den nivå av minskningar av växthusgasutsläpp som krävs för att uppnå detta är baserad på ett trovärdigt och realistiskt "worst-case" scenario som har accepterats av ett betydande antal klimatexperter.

De åtgärder som krävs enligt Försiktighetsprincipen bör vidtas utan beaktande av kostnaden, om inte kostnaden är helt oproportionerlig i förhållande till den minskning av utsläppen som uppnås genom kostnaden.

Staterna och företagen måste vidta åtgärder baserat på Försiktighetsprincipen för att säkerställa att medeltemperaturen aldrig överstiger den förindustriella medeltemperaturen med mer än 2 grader Celsius.

⁵ Se punkt 1 i Principerna.

- (iii) Omfattningen av åtgärder som krävs legalt måste bestämmas i enlighet med Försiktighetsprincipen.
- (iv) Den tillåtna mängden växthusgasutsläpp som en Stat eller ett företag få producera ett specifikt år måste bestämmas enligt denna princip.⁶

Inget land eller företag är befriat från sina skyldigheter att minska växthusgasutsläppen inom sin jurisdiktion eller sin kontroll, även om dess bidrag till de totala växthusgasutsläppen skulle vara litet.⁷

Staterna och företagen måste följa de skyldigheter som uppställs i dessa Principer även om relevant nationell rätt eller internationella avtal skulle uppställa lägre krav, och således leda till lägre minskningar än som krävs enligt dessa Principer.⁸

Staternas skyldigheter är gemensamma men olikartade ("common but differentiated").⁹

Varken höga kostnader eller brist på ekonomiska tillgångar kan ensamt ursäktas att Staten inte uppfyller sina skyldigheter att minska växthusgasutsläppen, eller utgöra ett försvar mot legala sanktioner som kan vidtas efter en sådan underlåtenhet. För att undvika sanktioner måste en Stat påvisa extrema umbäranden eller extraordinära förhållanden som är utom Statens kontroll som hindrar den från att uppfylla sina åtaganden.¹⁰

Staterna måste reglera växthusgasutsläpp i sin jurisdiktion eller under sin kontroll för att uppfylla sina skyldigheter enligt dessa Principer.¹¹

Staterna måste acceptera oberoende domstolars och tribunalers jurisdiktion, där Staternas efterlevnad av de skyldigheter som regleras i dessa Principer kan ifrågasättas och bedömas.¹²

⁶ Se punkt 6 i Principerna.

⁷ Se punkt 11 i Principerna.

⁸ Se punkt 12 i Principerna.

⁹ Se punkt 14 i Principerna.

¹⁰ Se punkt 23 i Principerna.

¹¹ Se punkt 24 i Principerna.

¹² Se punkt 25 i Principerna.

(c) Kommentaren till Oslo-Principerna

I Expertgruppens kommentarer till Oslo-Principerna konstateras bland annat följande.¹³

Av bland annat IPCC:s och Världsbankens rapporter framgår att om klimatförändringarna tillåts fortgå kommer de att få katastrofala följder för livet på jorden. Enligt dessa källor är den tid inom vilken åtgärder kan vidtas för att undvika att överstiga 2-gradersmålet begränsad. Världsledare, internationella institutioner och, i ökad utsträckning, företagsledare, har klart och högt uttryckt allvarlig oro. Trots åtaganden från politiker och angelägna uppmaningar följer inte de politiska åtgärderna med. Politikerna misslyckas med att göra vad som krävs som ett minimum för att undvika att 2-gradersmålet inte ska överskridas.¹⁴

Det finns en ökad debatt om de legala aspekterna av klimatförändringar. Detta är oskrivet territorium. Det finns särskilt en central fråga: *Vilka är de legala skyldigheterna för Staterna och företagen?*

Enligt Expertgruppen är prevention ("mitigation") den åtgärd som kommer först och det som är i fokus i Oslo-Principerna.¹⁵

Ledande akademiker har pekat på ett antal potentiella hinder mot att föra en klimattalan. Expertgruppen bemöter dessa i sin kommentar.¹⁶ Expertgruppen är medveten om att Principerna på kort sikt är krävande för Staterna och företagen och att skyldigheterna går utöver vad som kan anses vara internationell "konsensus".¹⁷

Expertgruppen hänvisar också till det värdefulla arbete som International Law Association (ILA) utfört i sitt utkast till "Legal Principles to Climate Change" där de formulerar principer som innehåller överväganden som beslutsfattare måste beakta. Detsamma gäller för Oslo-Principerna. Om beslutsfattare (politiska ledare, regeringsmyndigheter och industriledare) underlåter att uppfylla sina skyldigheter som de beskrivs, kan principerna utgöra grund för rättsligt verkställande genom "injunctive relief", med vilket avses

¹³ Se Expertgruppens Commentary till Oslo-Principerna (Kommentaren)

¹⁴ S. 3 i Kommentaren.

¹⁵ S. 4 i Kommentaren.

¹⁶ S. 5 i Kommentaren.

¹⁷ S. 6 i Kommentaren.

ett föreläggande att vidta åtgärder för att minska växthusgasutsläppen.¹⁸

International Bar Association (IBA) har också lanserat en intressant rapport: "Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption". IBA behandlar till skillnad från Oslo-Principerna också frågorna om ersättning och anpassningsåtgärder, men har minskning ("mitigation") som sin första strategi. IBA observerar att minskning ("mitigation") och anpassning ("adaptation") ger upphov till rättsfrågor. IBA förordar strategier för att konkretisera klimatskyldigheter, vilket också är syftet med Oslo-Principerna.¹⁹

Enligt Expertgruppens uppfattning har Staterna en legal skyldighet att minska sina växthusgasutsläpp, även om de inte skulle ingå ytterligare internationella avtal eller konventioner.²⁰

En sammanläggning av olika juridiska källor

Expertgruppen anser att genom en sammanläggning av olika juridiska källor får man ett tillräckligt stöd för principerna. Man konstaterar att det ännu inte finns några rättsliga prejudikat, men anser att det ändå går att använda etablerade juridiska principer och koncept för att ge ett tillräckligt stöd för att utarbeta Principerna. Principerna syftar till att få fram prejudikat baserat på doktrin och principer. Om man skulle vänta på prejudikat skulle det bli för sent.²¹

Det bör noteras att efter det att Oslo-Principerna publicerades i mars i år har en domstol i Haag (the Hague District Court) i juni i år meddelat en dom grundad på resonemang liknande Oslo-Principerna, det s.k. Urgenda-målet som redovisas närmare nedan.

Vidare har en pakistansk domstol, the Lahore High Court Lahore Judicial Department i september i år meddelat en liknande dom där domstolen med stöd av skyddet för mänskliga rättigheter

¹⁸ S. 6 ff. i Kommentaren.

¹⁹ S. 7 i Kommentaren.

²⁰ S. 8 i Kommentaren.

²¹ S. 14 i Kommentaren ff.

förelade myndigheterna att implementera den Nationella Klimat-policy som regeringens klimatministerium antagit.²²

Roger Cox som företrädde Urgenda i det nederländska målet företräder också en belgisk miljörättsorganisation Klimaatzaak och 10 000 medborgare i en talan som väckts mot belgiska myndigheter, som vilar på samma grunder som Urgenda-målet. Det kan för övrigt noteras att Roger Cox har blivit inbjuden att tala vid olika institut i Kanada, USA och Australien, länder som kan förväntas ha problem att nå sina klimatmål.²³

Internationell rätt och mänskliga rättigheter

Man hänvisar till den väletablerade principen i internationell miljö rätt, skyldigheten att undvika gränsöverskridande skada. Det framhålls vidare att det under senare år förekommit diskussioner om förhållandet mellan mänskliga rättigheter och klimatförändringar. Principerna om ”no harm” och mänskliga rättigheter måste anses förstärka varandra. De stödjer synsättet att betydande skada för andra (inklusive grannländer och dessas medborgare) måste undvikas. Begreppet värdighet (”dignity”) har också kommit att utgöra en etablerad grund för mänskliga rättigheter.²⁴

Det konstateras att internationell rätt inte kan vara relevant endast i relativt oviktiga – och ibland också triviala – frågor. Den måste ha betydelse vad gäller den största utmaningen för mänskligheten. Expertgruppen anser därför att vid tvekan bör den internationella rätten tolkas extensivt.²⁵

Dimensionen mänskliga rättigheter

Hänvisning görs till en rapport av Ben Farkas, Allan Kembabazi och Stephanie Sadfi på Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic (Yale Law School) ”Obligations of States and Enterprises to Respond to the Threat of Climate Change” som behandlar frågan om mänskliga rättigheter. I Lowenstein Clinics

²² Order Sheet in the Lahore High Court Lahore Department Case No W.P. No, 255501/2015.

²³ Telefonsamtal med Roger Fox den 27 oktober 2015.

²⁴ S. 15 i Kommentaren.

²⁵ S. 16 i Kommentaren.

rapport betonas att principen om mänsklig värdighet är grundläggande. Principen antogs i FN:s Deklaration om Mänskliga Rättigheter och finns intagen i de FN Konventioner som antagits efter det. Principen slås också fast i Artiklarna 2 och 8 i Europeiska Konventionen om Mänskliga Rättigheter (Europakonventionen) och har tillämpats av Europadomstolen.²⁶

Det vore enligt Expertgruppen otillfredsställande om Artiklarna 2 och 8 i Europakonventionen kunde tillämpas i relativt oviktiga fall, men inte i fall av allvarlig orättvisa såsom skadliga klimatförändringar som drabbar en mycket stor andel människor på jorden.

Konklusionen är att de upprepade åtagandena av världsledarna, inom och utom COP ramverket (COP avser konferenser hänförliga till FN:s Klimatkonvention, se vidare nedan), och det brådskande behovet att komma till rätta med klimathoten, utgör kanske inte i sig bindande legala åtaganden, men de är inte heller meningslösa. *Sammantaget med andra legala grunder*, hjälper de till att utkristallisera verkställbara skyldigheter för länderna.²⁷

Skadeståndsrätt (tort law)

Måttstocken i skadeståndsrätten är vad en ansvarsfull person (*"bonus pater familias"* eller *"a reasonable person"*) skulle ha gjort i motsvarande situation.²⁸

Här konstateras att möjligheten att förutse skadan i förevarande fall är bortom diskussion och inte behöver utvecklas. Med beaktande av den inom miljörätten internationell erkända Försiktighetsprincipen saknar det förhållandet att det finns skeptiker betydelse.²⁹

Skadeståndsrätten utgör således enligt Expertgruppen en tillräcklig grund för principerna om minskning (*"mitigation"*). För det första uppmanar den till globala minskningar för att uppfylla målen. För det andra stödjer den principen att länder som har utsläpp överstigande ett visst kvantum måste minska sina utsläpp till detta kvantum. För det tredje gör länder med utsläpp under

²⁶ S. 16 i Kommentaren.

²⁷ S. 31 i Kommentaren.

²⁸ S. 32 i Kommentaren.

²⁹ S. 36 i Kommentaren.

tillåtet kvantum sig inte skyldiga till något fel förutsatt att de uppfyller vissa övriga krav i Principerna.³⁰

Sammanfattningsvis anser Expertgruppen att skadeståndsrätten konceptuellt erbjuder en förhållandevis sund grund för deras principer; än mer så om man lutar sig mot alla relevanta grenar av rätten såsom internationella mänskliga rättigheter, miljö rätt och konstitutionell rätt.³¹ Det konstateras dock att man självklart är medveten om att det, ifall en talan förs inför domstol, inte är självklart att domstolarna kommer att utfärda domar som förelägger staterna att kraftigt minska sina utsläpp.³²

Sanktioner

Som anförts är Oslo-Principerna fokuserade på prevention (minskning av utsläppen eller "mitigation"). Syftet är därför "injunctive relief" eller klargörande uttalanden om förelägganden, som främjar utsläppsminskningar eller andra sätt att följa Principerna.³³

Tillgång till rättsväsendet

Tillgång till rättsväsendet är en av hörnpelarna i ett stort antal internationella avtal och konventioner, bland dem konventioner om mänskliga rättigheter, och också Europakonventionen.³⁴

Här konstaterat Expertgruppen att flera domstolar för mänskliga rättigheter är tveksamma till att tillåta NGOs, och att grupptalan kan behandlas på olika sätt över världen. Det är öppet för diskussion om processer kan anhängiggöras för framtida generationers räkning samt, ifall det skulle vara möjligt, vem som ska kunna agera.³⁵ Expertgruppen hänvisar dock till Århuskonventionen som man anser bör kunna åberopas i förevarande fall.³⁶

Ett särskilt problem kan vara att domare kan vara tveksamma till att agera för att förhindra klimatförändringar för att de då riskerar att anses som aktivister. Enligt Expertgruppen uppfattning vore

³⁰ S. 39 i Kommentaren.

³¹ S. 40 i Kommentaren.

³² S. 41 i Kommentaren.

³³ S. 82 i Kommentaren.

³⁴ S. 83 ff. i Kommentaren.

³⁵ S. 84 i Kommentaren.

³⁶ S. 85 i Kommentaren.

detta orättvist. Klimatförändringarna utgör en inte tidigare skådad utmaning för juridiken. Det finns väletablerade legala koncept som kan tillämpas och antas för att säkerställa att juridiken kan möta den största utmaningen av vår tid.³⁷

4 Beslutet från domstolen i Haag

Efter det att Oslo-Principerna publicerades i mars 2015 har det kommit ett rättsligt avgörande som ligger i linje med Oslo-Principerna. Ombudet för den organisation, Urgenda Foundation, som förde talan mot nederländska staten, Roger Cox har också publicerat en bok "Revolution Justified" där han utvecklar ett synsätt som ligger nära Oslo-Principerna.³⁸

The Hague District Court (Domstolen) beslutade i juni i år i en mycket uppmärksammas dom att nederländska staten måste göra mer i klimatfrågan.³⁹ Det är första gången en domstol förelägger en stat att vidta åtgärder för att motverka klimatförändringarna. Intressant är också att målet avgjordes av en nationell domstol och enligt nationell civilrätt. Domen är banbrytande och debatteras av miljörettsjurister i hela världen.⁴⁰

Det bör noteras att domen är utfärdad av en underrätt och har överklagats av staten. Dock har staten uppgett att man kommer att följa domen.

4.1 Domen i korthet

Domstolen sammanfattade domen enligt följande.⁴¹

Domstolen beslutade att staten (Staten) måste vidta kraftigare åtgärder för att minska växthusgasutsläppen i Nederländerna. Staten måste också säkerställa att de nederländska utsläppen 2020 kommer att vara minst 25 procent lägre än utsläppen 1990.

³⁷ S. 85 i Kommentaren.

³⁸ Boken publicerades 2012.

³⁹ Hague District Courts dom den 26 juni 2015 i mål nr C/09/456689/ HA ZA 13-1396.

⁴⁰ Föreläsningar om domen med internationellt erkända jurister har ordnats hösten 2015 i bland annat Storbritannien och Kanada.

⁴¹ En icke officiell översättning av den engelska version som Domstolen publicerat.

(a) Nuvarande policy är under normen

Parterna var överens om att allvaret och omfattningen av klimatproblemet medför att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att minska växthusgasutsläppen. Baserat på Statens nuvarande politik skulle Nederländerna uppnå en minskning av utsläppen om högst 17 procent 2020, vilket understiger den norm om 25 procent till 40 procent för utvecklade länder som ansetts nödvändig inom klimatvetenskap och internationell klimatpolitik.

(b) Staten måste erbjuda skydd

Domstolen ansåg att Staten måste göra mer för att undvika den omedelbart förestående fara som orsakas av klimatförändringarna, också med beaktande av dess "duty of care" (aktsamhetsprincip) att skydda och förbättra livsmiljön. Staten har ett ansvar att effektivt kontrollera de nederländska utsläppsnivåerna. Kostnaderna för de åtgärder som bestämts av domstolen är inte oacceptabelt höga.

Därför bör Staten inte gömma sig bakom argumentet att lösningen på det globala klimatproblemet inte beror enbart på nederländska ansträngningar. Varje minskning av utsläpp bidrar till att förhindra farliga klimatförändringar och i egenskap av ett utvecklat land borde Nederländerna gå före ("take the lead in this").

Domstolen ansåg sig inte genom detta beslut ha gått in på politikens område. Domstolen måste ge legalt skydd också mot beslut av regeringen, samtidigt som man ska respektera regeringens utrymme för att stå för politiken. Av dessa skäl bör rätten vara återhållsam och har därför begränsat reduktionsbeslutet till 25 procent, den lägre gränsen inom normen om 25-40 procent.

4.2 Närmare om domen

Domen är banbrytande och uppvisar ett helt nytt sätt att resonera vad gäller statens ansvar för klimatförändringar i förhållande till landets medborgare. Jag redovisar nedan bakgrunden till domen

som den återgetts av Domstolen samt hur Domstolen resonerat vid sin bedömning av vissa centrala frågeställningar.

(a) Den vetenskapliga bakgrunden

IPCC (the Intergovernmental Panel on Climate Change) är ett vetenskapligt organ grundat av UNEP (United Nations Environment Program) och WMO (World Meteorological Organization) 1988 under FN:s beskydd. IPCC strävar efter insikt om alla aspekter av klimatförändringarna, såsom risker, konsekvenser och alternativ beträffande anpassning ("adaptation") och minskning ("mitigation"). Mitigation (minskning) syftar till att hindra eller begränsa ytterligare klimatförändringar. "Adaptation" (anpassning till konsekvenserna) syftar till att göra naturen, samhället och ekonomin mindre sårbar inför en klimatförändring. IPCC genomför inte egen forskning utan studerar och bedömer den senaste tekniska och socio-ekonomiska informationen som producerats i världen och publicerar rapporter om den.⁴²

IPCC är inte enbart ett vetenskapligt organ utan också en mellanstatlig organisation. Medlemskap är öppet för alla stater som är medlemmar i FN och WMO. För närvarande har IPCC 195 medlemmar.⁴³

IPCC har efter det att organisationen bildades publicerat fem rapporter (som var och en består av fyra rapporter).⁴⁴ I sin rapport från 2007 AR4/2007 har IPCC slagit fast att en global temperaturökning med 2 grader Celsius över den förindustriella nivån (upp till år 1850) innebär en risk för skadliga, oåterkalleliga klimatförändringar, det etablerade och internationellt accepterade s.k. 2-gradersmålet. IPCC har vidare slagit fast att för att man med mer än 50 procent säkerhet ska uppnå 2-gradersmålet måste koncentrationen av växthusgaser i atmosfären stabiliseras på 450 ppm (450 scenariot).⁴⁵

⁴² Se avsnitt 2.8 i Domen.

⁴³ Se avsnitt 2.9 i Domen.

⁴⁴ Se avsnitt 2.11 i Domen.

⁴⁵ Se avsnitt 2.12 i Domen.

(b) Klimatförändringarna och utvecklingen av legala och policy ramverk

Klimatarbetet inom FN

Långt innan 1990 kände vetenskapsmän till att mänskligt orsakade växthusgasutsläpp troligen ledde till en global temperaturhöjning och att detta kunde få katastrofala följder för människan och miljön. Detta ledde till att FN:s Ramkonvention om Klimatförändringar (Klimatkonventionen) avtalades och undertecknades 1992. Artikel 2 i Klimatkonventionen stadgar att syftet med konventionen är följande:

to achieve stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system⁴⁶

I Klimatkonventionen reglerades bildandet av IPCC som ett globalt kunskapsinstitut. IPCC:s resultat utgör startpunkten för de s.k. COP-beslut (se nedan) som antas av de länder som undertecknat Klimatkonventionen.⁴⁷

Kyoto-protokollet överenskoms 1997 inom ramen för Klimatkonventionen. Protokollet trädde i kraft 2005.⁴⁸ och 2012 antogs ett tillägg till Kyoto-protokollet i Doha (Qatar).⁴⁹ Parterna till Kyoto-protokollet har hållit regelbundna klimatkonferenser, "Conference of the Parties – COP", och bland annat ingått ett avtal i Cancun 2010, "Cancun Agreements".⁵⁰ Baserat på IPCC:s rapport 2007 antog man bland annat följande beslut i Cancun:

Mitigation of Climate Change, indicates that achieving the lowest levels assessed by the Intergovernmental Panel on Climate Change to date and its corresponding potential damage limitation **would require Annex I Parties as a group to reduce emissions in a range of 25–40 per cent below 1990 levels by 2020**, through means that may be available to these Parties to reach their emission reduction targets, (...) ⁵¹

⁴⁶ Se avsnitt 2.37 och 4.11 i Domen.

⁴⁷ Se avsnitt 4.12 i Domen.

⁴⁸ Se avsnitt 2.42 i Domen.

⁴⁹ Se avsnitt 2.45 i Domen.

⁵⁰ Se avsnitt 2.49 i Domen.

⁵¹ Se avsnitt 2.50 i Domen.

Genom Cancun-överenskommelsen medverkade de s.k. Annex I-länderna, vilket innefattar de industrialiserade länderna, till det ovan redovisade beslutet, och accepterade därmed att det krävs att de minskar sina växthusgasutsläpp med 25–40 procent för att 2-gradersmålet ska uppnås.

Kort om EU:s miljöpolitik

EU har en tydlig miljöpolitik. Av Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (TFEU) framgår att när EU beslutar om sin miljöpolitik ska Unionen beakta bland annat

- tillgängliga vetenskapliga och tekniska data,
- miljöförhållandena i olika regioner i Unionen,
- den potentiella nyttan och kostnaden för åtgärderna eller bristen på åtgärder,
- den ekonomiska och sociala utvecklingen för Unionen som helhet och den balanserade utvecklingen av dess regioner.⁵²

Medlemsstaterna är normalt inte förhindrade att vidta striktare skyddsåtgärder än de som följer av EU:s bestämmelser.⁵³

EU har fört en aktiv klimatpolitik. Man har infört ett utsläppshandelssystem (EU ETS), arbetat med mål för utsläppsminskningar och tagit en ledande roll i vid de internationella klimatförhandlingarna.

EU:s minskningsmål är 20 procent 2020. EU hade ursprungligen internationellt förbundit sig till ett reduktionsmål om 30 procent 2020 (jämfört med 1990), förutsatt att andra Annex I länder skulle förbinda sig till liknande reduktionsmål, men har senare inte gått med på en större reduktion än 20 procent.

Det kan noteras att Domstolen i sitt beslut konstaterade att EU:s 20 procent minskningsmål inte är i linje med målet för industriländerna som slagits fast av IPCC, som har siktet inställt på

⁵² Se Artikel 191 i TFEU.

⁵³ Se Artikel 193 i TFEU.

en 25–40 procent minskning 2020 och en 80–95 procent minskning 2050.⁵⁴

(c) Nederländska minskningar av växthusgasutsläppen

Nederländerna har uppställt följande nationella mål.

Det nederländska bidraget till EU är att minska CO₂-utsläppen med minst 40 procent 2030. Vidare har en rad delmål för 2020 angivits. Den beslutade nederländska klimatpolitiken var baserad på ett minimireduktionsmål om 16 procent 2020 (jämfört med 2005) för icke-ETS sektorer och 21 procent 2020 (jämfört med 2005) för ETS sektorn.⁵⁵ Staten har i september 2013 ingått avtal med över 40 organisationer ”the Energy Agreement for Sustainable Growth” för att uppnå visa särskilt angivna mål inom bland annat energieffektivitet och förnybar energi.

Domstolen konstaterade att för att man ska uppnå 2-gradersmålet och hindra skadliga klimatförändringar krävs ett 450 scenario med ett reduktionsmål för Annex I länderna, vilket innefattar Nederländerna och EU som helhet, om 25–40 procent 2020, och 80–95 procent 2050. EU och Nederländerna har ursprungligen riktat in sig på ett reduktionsmål om 30 procent 2020, men senare inte gått med på en större reduktion än 20 procent. För 2030 har EU och Nederländerna förbundit sig för ett reduktionsmål på 40 procent och för 2050 på 80 procent. Detta medför att reduktionsmålen kommer att vara tillbaka i linje med de av IPCC föreslagna reduktionsmålet för ett 450 scenario för 2050.⁵⁶

(d) Om Urgenda och bakgrunden till processen

Urgenda

Urgenda (en sammanslagning av ”urgent agenda”) bildades 2008 vid det nederländska forskningsinstitutet the Dutch Research Institute for Transitions (Drift) vid Erasmus University

⁵⁴ Se avsnitt 4.25 i Domen.

⁵⁵ Se avsnitt 2.3 och 4.26 i Domen.

⁵⁶ Se avsnitt 4.29 i Domen.

Rotterdam, ett institut för övergången till ett hållbart samhälle. Urgenda är en medborgarplattform med medlemmar från olika hemvist i samhället, såsom näringslivet, media och kommunikation, kunskapsinstitutioner, statliga organisationer och NGOs. Urgenda utvecklar planer och åtgärder för att förhindra klimatförändringar och har som syfte att stimulera och öka omvandlingen till ett mer hållbart samhälle, med början i Nederländerna.⁵⁷

Bakgrunden till processen

I ett brev till Statsministern den 12 november 2012 uppmanade Urgenda Staten att åta sig att minska CO2 utsläppen i Nederländerna med 40 procent till 2020, jämfört med utsläppen 1990.⁵⁸

Ministern för Infrastruktur och Miljö besvarade brevet och uttryckte förståelse för Urgendas oro för att de åtgärder som vidtas internationellt är otillräckliga och uppgav att man kommer att fortsätta att arbeta för att uppnå högre ställda globala mål.⁵⁹

(e) Domstolens bedömning av tvistefrågan

Slutsatser om nödvändiga minskningar av utsläppen

Domstolen drog följande slutsatser beträffande frågan om nödvändiga minskningar av växthusgasutsläppen för att uppnå det av IPCC etablerade och internationellt accepterade 2-gradersmålet.

- IPCC har slagit fast att för att man med mer än 50 procent säkerhet ska uppnå 2-gradersmålet måste koncentrationen av växthusgaser i atmosfären stabiliseras på 450 ppm (450 scenariot). För att detta ska uppnås måste Annex I länderna minska sina utsläpp med minst 25–40 procent 2020 jämfört med 1990.
- Nederländerna har i enlighet med ovanstående medverkat till de beslut som antogs i Cancun (2010), där det slogs fast att Annex

⁵⁷ Se avsnitt 2.2 i Domen.

⁵⁸ Se avsnitt 2.6 i Domen.

⁵⁹ Se avsnitt 2.7 i Domen.

I länderna måste genomföra en minskning av utsläppen på minst 25–40 procent 2020.

- EU har internationellt förbundit sig till ett minskningsmål om 20 procent 2020, med en ökning till 30 procent (jämfört med 1990) förutsatt att andra Annex I länder förbinder sig till liknande mål.
- Nederländerna har förbundit sig till EU minskningsmålet om 30 procent 2020, förutsatt att andra Annex I länder förbinder sig till liknande mål.
- Fram till 2010 har Nederländerna haft ett minskningsmål om 30 procent 2020 jämfört med 1990, och efter 2010 antog man EU:S mål om 20 procent som förväntas resultera i en total minskning om 14–17 procent 2020.
- Det nederländska målet understiger därmed den standard som bedöms nödvändig av klimatvetenskap och internationell klimatpolitik och som innebär att Annex I länderna (inklusive Nederländerna) för att förhindra farliga klimatförändringar måste minska sina utsläpp med 25–40 procent 2020 för att uppnå 2-gradersmålet.⁶⁰

Tvisten i målet

Domstolen konstaterade att det för närvarande är mycket troligt att det inom några decennier kommer att uppstå farliga klimatförändringar med oåterkalleliga följder för miljön. Staten har medgett att detta är ett allvarligt problem och att det också är nödvändigt att motverka detta hot genom att minska växthusgasutsläppen. Tvisten mellan parterna rörde således inte behovet av minskningar utan den takt, eller nivå, med vilken Staten behöver börja minska växthusgasutsläppen.

Urgenda har hävdat att genom att inte fokusera på en minskning med 25–40 procent 2020, utan endast en minskning med 40 procent 2030 och 80–95 procent 2050, kommer Staten att ha

⁶⁰ Se avsnitt 4.31 i Domen.

högre utsläppsnivåer än om man skulle följa målet med 25–40 procent reduktion 2020.⁶¹

Staten har invänt för det första att man inte enligt lag kunde tvingas i förhållande till Urgenda att följa målet om 25–40 procent. I andra hand hävdade Staten att man inte brister mot sin aktsamhetsprincip ("duty of care") genom att inte uppnå målet om 25–40 procent 2020.⁶²

Domstolen gick vidare med frågan huruvida Staten har en skyldighet i förhållande till Urgenda att sträva efter ett högre utsläppsminskningmål än det nuvarande (14–17 procent) för Nederländerna.⁶³

(f) Tillämplig nationell nederländsk lagstiftning i huvudfrågan

Urgenda förde en skadeståndstalan mot Staten med stöd av Artikel 6:162 i den nederländska Civillagen som innebär en rätt att föra talan mot en person som gör sig skyldig till en olaglig ("tortious") handling mot en annan person. Domstolen kan enligt bestämmelserna i den nederländska Civillagen även besluta om annan kompensation eller påföljd än skadestånd i pengar. Enligt bestämmelsen krävs det att den skadeståndsskyldige har begått en olaglig handling.

Den internationellt erkända Försiktighetsprincipen har inte skrivits in i nederländsk rätt. Enligt Artikel 21 i den nederländska Grundlagen ska emellertid myndigheterna iaktta en aktsamhetsprincip ("duty of care") i förhållande till medborgarna. I Artikel 21 sägs följande:

It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment.

⁶¹ Se avsnitt 4.32 i Domen.

⁶² Se avsnitt 4.34 i Domen.

⁶³ Se avsnitt 4.34 i Domen.

(g) En legal skyldighet för Staten att följa ett högre utsläppsminskningmål?

Frågan om en överträdelse av en legal skyldighet

Domstolen konstaterade att Staten enligt Artikel 21 i den nederländska Konstitutionen ska iaktta en aktsamhetsprincip ("duty of care") beträffande landets beboelighet och skydd och förbättring av miljön.⁶⁴

Nederländerna är också enligt internationell rätt bundet av Klimatkonventionen, Kyotoprotokollet och den internationella Försiktighetsprincipen (the "no harm" principle). Urgenda kan visserligen inte enligt nederländsk rätt direkt åberopa Försiktighetsprincipen, konventionen eller protokollet.⁶⁵ Man får dock anta att en stat vill fullfölja sina internationella åtaganden. Av detta följer att en standard enligt internationell rätt inte får förtydligas eller tillämpas på ett sätt som skulle innebära att staten har brutit mot ett åtagande enligt internationell rätt, annat än om inte någon annan tolkning eller tillämpning är möjlig. Detta innebär att Domstolen vid sin tillämpning och tolkning av öppna standarder och begrepp i nationell lag, inklusive skydd ("proprietary"), skälighet och anständighet, det allmänna intresset eller vissa legala principer, ska beakta de åtaganden som Nederländerna har enligt internationell rätt. På detta sätt har dessa skyldigheter en "*reflex-effekt*" i nationell rätt.⁶⁶

Slutsatserna beträffande Statens skyldigheter enligt internationell rätt gäller på motsvarande sätt beträffande EU-rätt. Nederländerna har en skyldighet att anpassa sin nationella lagstiftning till vad som stadgas i EU-direktiven. Även om Urgenda inte kan härleda en legal skyldighet för Staten i förhållande till organisationen från dessa legala bestämmelser hindrar inte det att bestämmelserna i ett EU-fördrag eller direktiv kan ha en påverkan genom generella principer ("open standards") i nationell lag.⁶⁷

⁶⁴ Se avsnitt 4.36 i Domen.

⁶⁵ Se avsnitt 4.42 i Domen.

⁶⁶ Se avsnitt 4.43 i Domen.

⁶⁷ Se avsnitt 4.44 i Domen.

Brott mot en personlig rättighet

Domstolen ansåg inte att Urgenda kunde anses ha ställningen av ett potentiellt offer i den betydelse som anges i Artikel 34 i Europakonventionen. Organisationen kan därför inte själv åberopa skyddsbestämmelserna i Artiklarna 2 (om rätt till liv) respektive 8 (om rätt till skydd för privat- och familjeliv) i Europakonventionen.⁶⁸ Båda dessa artiklar, och den tolkning de givits av Europeiska Domstolen för de Mänskliga Rättigheterna (Europadomstolen), speciellt vad gäller miljöfrågor, kan ändå utgöra ett tolkningsunderlag vid utmejslingen och införandet av öppna privaträttsliga standarder, såsom den oskrivna standarden "care" i Artikel 6:162 i den nederländska Civillagen. Domstolen redogjorde därför närmare för innebörden i de miljörättsliga principerna och Artiklarna 2 och 8 i Europakonventionen som de kan härledas från Europadomstolens domar enligt följande.⁶⁹

I takt med att miljöfrågornas betydelse har ökat nationellt och internationellt sedan 1950, har Europadomstolens rättspraxis i ökad utsträckning återspeglat uppfattningen att mänskliga rättigheter och miljö rätt är ömsesidigt förstärkande. Särskilt bör beaktas att Europadomstolen inte är bunden av sina tidigare avgöranden, och att *Europadomstolen har antagit ett evolutionärt synsätt*. Därför är tolkningen av rättigheterna och friheterna inte bestämd utan domstolen kan beakta det sociala sammanhanget och förändringar i samhället. Europadomstolen har också bedömt att de nationella domstolarna själva har ett stort handlingsutrymme vid sina beslut. Detta är förenligt med den s.k. "subsidiaritetsprincipen", som innebär att Europadomstolen endast ska ingripa som en allra sista utväg.⁷⁰

Domstolen konstaterade att frågor som ska besvaras är för det första om Staten har gjort sig skyldig till en olaglig skadlig vårdslöshet (se Artikel 6:162 i nederländska Civillagen). För det andra är Statens oinskränkta befogenhet ("discretionary power") relevant när man bedömer regeringens åtgärder. Av praxis om regeringens ansvar följer att Domstolen ska bedöma fullt ut *om*

⁶⁸ Se avsnitt 4.45 i Domen.

⁶⁹ Se avsnitt 4.46 i Domen.

⁷⁰ Se avsnitt 4.48 i Domen.

Staten har iakttagit tillräcklig aktsamhet ("duty of care"). Detta påverkar dock inte det förhållandet att Staten har oinskränkt rätt att välja hur man uppfyller sin aktsamhetsplikt.⁷¹

(h) Domstolens resonemang beträffande aktsamhetsprincipen ("duty of care")

Staten har enligt Artikel 21 i Konstitutionen ett stort utrymme att lägga upp klimatpolitiken på det sätt den finner lämpligt. Med beaktande av risken (ett globalt mål) och den uppgift som ska fullföljas (delad riskhantering avseende en global risk som kan resultera i försämrade levnadsförhållanden i Nederländerna), bör målen och principerna, som de slagits fast i Klimatkonventionen och TFEU, också beaktas när man bestämmer Statens utrymme för politiken och aktsamhetsprincipen ("duty of care").⁷²

Klimatkonventionen

Målen och principerna för den internationella klimatpolitiken har formulerats i Artikel 2 och 3 i Klimatkonventionen. Följande principer i konventionen (Artikel 3) är särskilt relevanta när man fastställer utrymmet för politik och aktsamhetsprincipen: (i) skydd av klimatsystemet åt nuvarande och kommande generationer, på grundval av rättvisa, (iii) försiktighetsprincipen, och (iv) hållbarhetsprincipen.⁷³

Rättvisesprincipen innebär att policy-åtgärderna inte enbart ska utgå från vad som är bäst för nuvarande generation, utan också vad de innebär för kommande generationer så dessa inte belastas oproportionerligt med följderna av klimatförändringarna. Rättvisesprincipen uttrycker också att de industrialiserade länderna måste vara ledande i kampen mot klimatförändringen och de negativa konsekvenser de medför.⁷⁴

Försiktighetsprincipen innebär att man inte kan avvakta med att vidta åtgärder tills det föreligger fullständig vetenskaplig säkerhet.

⁷¹ Se avsnitt 4.53 i Domen.

⁷² Se avsnitt 4.55 i Domen.

⁷³ Se avsnitt 4.56 i Domen.

⁷⁴ Se avsnitt 4.57 i Domen.

Enligt Konventionen ska man beakta en ”cost-benefit ratio”, dvs. jämföra kostnad med nytta: försiktighetsåtgärder som leder till globalt positiva resultat till lägsta möjliga kostnad ska vidtas först.⁷⁵ Hållbarhetsprincipen innebär att de som undertecknad Konventionen ska främja hållbarhet, och att ekonomisk utveckling är centralt för att vidta åtgärder för att motverka klimatförändringarna.⁷⁶

EU:s klimatpolitik

Målen för den europeiska klimatpolitiken har formulerats i Artikel 191, 1 stycket TFEU. Följande principer är relevanta i detta fall: (i) en hög skyddsnivå, (ii) försiktighetsprincipen och (iii) principen att förebygga.⁷⁷

Enligt Artikel 191, 3 stycket i TFEU ska EU när man bestämmer sin miljöpolicy beakta

- Tillgängliga vetenskapliga och tekniska data
- Miljöförhållandena i unionens olika regioner
- De potentiella fördelar och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas
- Den ekonomiska och sociala utvecklingen av unionen som helhet och den balanserade utvecklingen i dess regioner.⁷⁸

Omständigheter som Domstolen ska beakta

Även om ovan redovisade mål och principer på grund av sin internationella och privaträttsliga karaktär inte har direkt effekt, bestämmer de i stor utsträckning ramverket för och sättet på vilket Staten kan utnyttja sin befogenhet, och utgör en viktig omständighet när man bedömer om Staten har agerat felaktigt i förhållande till Urgenda. Svaret på frågan om Staten uppfyller aktsamhetsprincipen med sin nuvarande klimatpolitik beror på om de minskningsåtgärder som Staten vidtagit för att förhindra skadliga klimatförändringar för människor och miljön enligt objektiva

⁷⁵ Se avsnitt 4.58 i Domen.

⁷⁶ Se avsnitt 4.59 i Domen.

⁷⁷ Se avsnitt 4.60 i Domen.

⁷⁸ Se avsnitt 4.62 i Domen.

standarder är tillräckliga, också med beaktande av Statens diskretionära befogenhet. När man bestämmer Statens utrymme vad gäller aktsamhetsprincipen beaktade Domstolen därför:

- (i) Beskaffenheten och omfattningen av den skada som uppstår av klimatförändringar;
- (ii) Kunskapen om och möjligheten att förutse denna skada;
- (iii) Risken för att farliga klimatförändringar ska uppstå;
- (iv) Beskaffenheten av Statens åtgärder (eller underlåtenheter);
- (v) Hur betungande det är att vidta försiktighetsåtgärder;
- (vi) Det utrymme ("discretion") som Staten har att utöva sina offentliga plikter – med vederbörligt beaktande av de offentlighetsrättsliga principerna, allt detta i ljuset av
 - Den senaste vetenskapliga kunskapen
 - Tillgängliga (tekniska) alternativ att vidta skyddsåtgärder, och
 - En cost-benefit ratio av de säkerhetsåtgärder som ska vidtas⁷⁹.

(i) Om Statens ansvar för utsläppen

Beträffande vad Staten invänt om att den inte kan anses orsaka överhängande klimatförändringar anförde Domstolen följande.

Det är klarlagt att Staten har befogenheten att kontrollera den kollektiva nederländska utsläppsnivån (och faktisk kontrollerar den). Eftersom Statens åtgärder och underlåtenheter är knutna till de nederländska utsläppen bör en hög grad av noggrannhet kunna krävas från Statens sida med beaktande av skyddsintresset för tredje parter (medborgarna), inklusive Urgenda. Oavsett detta har Staten, när man undertecknade Klimatkonventionen och Kyoto-protokollet, uttryckligen accepterat ansvar för den nationella utsläppsnivån och i detta sammanhang accepterat sin skyldighet att minska utsläppsnivån så mycket som krävs för att undvika skadliga

⁷⁹ Se avsnitt 4.63 i Domen.

klimatförändringar. Vidare är medborgarna och industrin beroende av att fossilfria energikällor finns tillgängliga för att möjliggöra en övergång till ett hållbart samhälle. Denna tillgänglighet är beroende av alternativen för att erbjuda ”grön energi”. Staten har en avgörande roll i övergången till ett hållbart samhälle och måste därför iakttä en hög nivå av omsorg för att etablera ett adekvat och effektivt regel- och styrmedelsramverk för att minska växthusgasutsläppen i Nederländerna.⁸⁰

(j) Om frågan om hur betungande det är att vidta försiktighetsåtgärder

Domstolen ansåg inte att det fanns några allvarliga hinder från ett kostnadsperspektiv mot ett striktare utsläppsmål. Baserat på vad bland annat IPCC och UNEP anfört kom Domstolen fram till att det är mer kostnadseffektivt att agera nu. Enligt den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen är det mest effektivt att minska utsläppen (”mitigation”), och det är *mera kostnadseffektivt att vidta adekvata åtgärder än att skjuta upp åtgärderna*. Staten har därför en skyldighet enligt aktsamhetsprincipen att minska utsläppen av växthusgaser så snabbt och så mycket som möjligt.⁸¹

(k) Beträffande Statens oinskränkta befogenhet att utföra sitt offentliga uppdrag – med vederbörligt beaktande av offentligrättsliga principer

Domstolen konstaterade att Staten enligt Artikel 21 i Konstitutionen har en långtgående diskretionär befogenhet att bestämma klimatpolitiken. Denna befogenhet är emellertid inte obegränsad. Om, vilket är fallet här, det finns en risk för skadliga klimatförändringar med allvarliga och livshotande effekter för människan och miljön, har Staten en skyldighet att skydda sina medborgare från dessa genom att vidta ändamålsenliga och effektiva åtgärder. Här kan man också

⁸⁰ Se avsnitt 4.66 i Domen.

⁸¹ Se avsnitt 4.70, 4.71 och 4.73 i Domen.

hänvisa till rättspraxis från Europadomstolen. Fråga är då vad som utgör lämpliga och effektiva åtgärder.⁸²

Om nuvarande växthusgasutsläpp fortsätter på oförändrad nivå, kommer den globala uppvärmningen att anta en sådan form att kostnaden för anpassningsåtgärder blir oproportionerligt hög. Enligt Domstolen är den enda effektiva åtgärden mot klimatförändringar att minska utsläppen av växthusgaser ("mitigation"). Beträffande tillgängliga effektiva åtgärder har Staten begränsade alternativ: minskning är avgörande för att förhindra farliga klimatförändringar.⁸³

Statens handlingsfrihet begränsas vidare av de ovan redovisade privaträttsliga principerna. Dessa principer har utvecklats som svar på de speciella risker som klimatförändringarna medför, och begränsar därför Statens handlingsalternativ. Annex I länderna (vilket inkluderar Nederländerna) har, med beaktande av en rättvis fördelning mellan industrialiserade länder och utvecklingsländer, tagit ledningen i att vidta utsläppsminskingsåtgärder och har därför åtagit sig att vidta ett mer än proportionellt bidrag till minskningen. Enligt rättvisepincipen måste Staten vid sitt val av åtgärder också beakta att kostnaderna ska fördelas på ett rättvist sätt mellan nuvarande och kommande generationer. Om det är billigare att agera nu har Staten, enligt den aktsamhetsprincip man har gentemot framtida generatoner, en skyldighet att agera. En "cost-benefit ratio" är emellertid tillåten. Slutligen måste Staten basera sitt agerande på principen att det är bättre att förebygga än att vidta rättelse ("prevention is better than cure").⁸⁴

Om Staten vill avvika från principerna ovan måste man argumentera för avvikelsen och visa tillräckliga skäl för avvikelsen. En motivering kan vara kostnaderna. Man kan inte förvänta sig att Staten ska göra det omöjliga och inte heller kan man lägga en oproportionerligt tung börda på Staten. Det har dock inte påståtts eller framgått att Staten skulle ha otillräckliga medel för att genomföra större minskningsåtgärder.⁸⁵

Staten hävdade att ett bifall av Urgendas talan inte skulle vara effektiv på ett globalt plan då det endast skulle resultera i mycket

⁸² Se avsnitt 4.74 i Domen.

⁸³ Se avsnitt 4.75 i Domen.

⁸⁴ Se avsnitt 4.76 i Domen.

⁸⁵ Se avsnitt 4.77 i Domen.

små, för att inte säga försumbara reduktioner av växthusgaser. Domstolen fann inte detta argument hållbart. Det är klarlagt att klimatförändringarna är ett globalt problem och därför kräver globalt ansvar. Det förhållandet att de nederländska utsläppen endast utgör ett mindre bidrag till de globala utsläppen förändrar inte Statens aktsamhetsprincip i förhållande till tredje parter. En rättvis fördelning av ansvaret ska ske, och Annex I länderna har tagit ledningen vad gäller minskningsåtgärder. Vidare står det utom tvivel att de nederländska per capita utsläppen hör till de högsta i världen.⁸⁶

Staten anförde vidare att EU:s utsläppshandelssystem skulle begränsa Statens möjlighet minska sina utsläpp, att andra europeiska stater skulle neutralisera minskade utsläpp i Nederländerna (s.k. carbon leakage) och att Statens extra reduktionsansträngningar inte skulle ha något materiellt inflytande, och att nederländsk industri skulle få en sämre konkurrenssituation. Domstolen uppgav att man inte förstod dessa argument och hänvisade till länder som Storbritannien, Danmark och Sverige som har en strängare klimatpolitik, och där det inte finns några tecken på att detta skulle ha medfört en sämre konkurrenssituation för industrin.⁸⁷

(I) Domstolens slutsatser beträffande aktsamhetsprincipen och reduktionsmålet

Med beaktande av allvaret i följderna av klimatförändringarna och den stora risk som finns för skadliga klimatförändringar slår Domstolen fast att Staten har en skyldighet att vidta reduktionsåtgärder ("mitigation"). Den omständigheten att det nederländska bidraget till de nuvarande globala växthusgasutsläppen för närvarande är litet påverkar inte denna slutsats.⁸⁸

Det är klarlagt att Staten med nuvarande utsläppsminskningsspolitik om högst 20 procent i ett EU sammanhang (17 procent i Nederländerna) 2020 inte når upp till den standard som enligt den

⁸⁶ Se avsnitt 4.78–4.79 i Domen.

⁸⁷ Se avsnitt 4.80–4.82 i Domen.

⁸⁸ Se avsnitt 4.83 i Domen.

senaste vetenskapliga kunskapen och inom internationell klimatpolitik krävs av Annex I länderna för att uppnå 2-gradersmålet.⁸⁹

Urgenda har rätt i sin argumentation att ett uppskjutande av minskningsansträngningarna, på sätt Staten för närvarande avser göra, (mindre strikt minskning mellan i dag och 2030 och en betydande minskning 2030) skulle orsaka en kumulativ effekt, som skulle leda till högre halter CO₂ i atmosfären, jämfört med en mer jämn procentuell eller linjär minskning av utsläppen med början idag. Ett högre reduktionsmål för 2020 (40 procent, 30 procent eller 25 procent) skulle orsaka lägre, ackumulerade växthusgasutsläpp över en längre tidsperiod jämfört med det mål om mindre än 20 procent som Staten valt. Denna reduktionsväg kommer, även om den också syftar till att uppnå 2-gradersmålet, i själva verket att medföra betydande bidrag till risken för skadliga klimatförändringar, och därför inte kan anses vara ett tillräckligt och acceptabelt alternativ till den vetenskapligt bevisade och erkända högre reduktionsvägen om 25–40 procent 2020.⁹⁰

Det skulle förhålla sig annorlunda om reduktionsmålet 25–40 procent skulle vara så oproportionerligt betungande för Nederländerna (ekonomiskt) eller för Staten (med beaktande av dess begränsade ekonomiska tillgångar) att detta mål skulle behöva frångås för att undvika en större fara. Staten har emellertid inte hävdats detta. Tvärtom har Staten också anfört att ett högre utsläppsmål är ett alternativ. Av detta drar Domstolen slutsatsen att Staten, givet den begränsning i dess diskretionära befogenhet som diskuterats, vid en reduktion som understiger 25–40 procent inte uppfyller sin aktsamhetsprincip (duty of care) och därför agerar olagligt. Även om det har klarlagts att Staten tidigare har åtagit sig ett reduktionsmål om 30 procent, och det inte fastställts att detta mål inte skulle vara genomförbart, ansåg Domstolen inte att det fanns tillräcklig grund att tvinga Staten att anta en högre nivå än miniminivån 25 procent. Enligt vetenskaplig standard är en reduktion på denna nivå absoluta minimum och tillräckligt effektiv, för Nederländerna, för att förhindra risken för skadliga klimatförändringar, men skyldigheten att

⁸⁹ Se avsnitt 4.84 i Domen.

⁹⁰ Se avsnitt 4.85 i Domen.

följa en högre procentsats skulle stå i strid med den diskretionära befogenhet som Staten har.⁹¹

(m) Ansvar

Baserat på vad som anförts ovan beträffande typen av åtgärd (vilket inkluderar underlåtenhet) från regeringens sida, följer att de ytterligare växthusgasutsläpp i Nederländerna som kommer att uppstå mellan i dag och 2020 utan ytterligare åtgärder kan hänföras till Staten. Det är trots allt Staten som har befogenhet att besluta om regler och andra åtgärder, inklusive samhällsinformation, för att främja övergången till ett hållbart samhälle och att minska växthusgasutsläppen i Nederländerna.⁹²

(n) Om skadan

Domstolen kom fram till följande. Det är klarlagt att klimatförändringar inträffar delvis på grund av nederländska utsläpp. Det är också klarlagt att de negativa följderna för närvarande förekommer i Nederländerna, såsom kraftig nederbörd, och att anpassningsåtgärder redan vidtas för att göra Nederländerna "klimatsäkert". Det är vidare klarlagt att om de globala utsläppen, delvis orsakade av Nederländerna, inte minskar i betydande grad, kommer skadliga klimatförändringar troligen att uppstå. Enligt Domstolens uppfattning var risken för skada för dem vars intresse Urgenda företräder, inklusive nuvarande och framtida generationer av nederländska medborgare, så stor och så konkret att Staten, med beaktande av dess skyldighet att iaktta aktsamhetsprincipen "duty of care", måste bidra på ett adekvat sätt, med ett större bidrag än det nuvarande, för att förhindra farliga klimatförändringar.⁹³

⁹¹ Se avsnitt 4.87 i Domen. Se avsnitt 4.86 i Domen.

⁹² Se avsnitt 4.87 i Domen.

⁹³ Se avsnitt 4.89 i Domen.

(o) Om orsakssambandet (kausalitet)

Domstolen fann att man fick anta att det fanns ett tillräckligt orsakssamband (kausalitet) mellan de nederländska växthusgasutsläppen, globala klimatförändringar och effekterna (nu och i framtiden) på det nederländska livsklimatet. Den omständigheten att de nederländska utsläppen är begränsade på en global skala förändrar inte det förhållandet att dessa utsläpp bidrar till klimatförändringarna. Domstolen beaktade också att de nederländska utsläppen har bidragit till klimatförändringar och till sin natur kommer att fortsätta att bidra till klimatförändringar.⁹⁴

(p) Slutsats om Statens ansvar

Baserat på ovanstående kom Domstolen fram till att Staten har agerat vårdslöst och därför olagligt gentemot Urgenda genom ett utgå från ett reduktionsmål för 2020 om mindre än 25 procent jämfört med år 1990.

Därefter återstod att bedöma frågan om en separation av de befogenheter som ankommer på domstolarna och de befogenheter som ankommer på regeringen, dvs. frågan om maktfördelning.

(q) Systemet med maktfördelning ("separation of powers")

Huvudfrågan i denna del avser om ett tillåtande av Urgendas huvudsakliga talan – ett föreläggande för Staten att begränsa växthusgasutsläppen i högre utsträckning än planerat – skulle innebära ett ingrepp i principen om separation av befogenheter i Nederländernas demokratiska system. Urgenda har bestritt detta medan Staten med hänvisning till maktfördelningsläran har intagit motsatt ståndpunkt.⁹⁵

Domstolen konstaterade inledningsvis att nederländsk rätt inte innehåller en fullständig separation av befogenheter, i detta fall, mellan det exekutiva och det rättsliga. Fördelningen av dessa befogenheter är snarare avsedd att skapa en balans mellan befogen-

⁹⁴ Se avsnitt 4.90 i Domen.

⁹⁵ Se avsnitt 4.94 i Domen.

heterna. Det innebär inte att en befogenhet har företräde framför en annan, utan att varje statsmakt har sin uppgift och sitt ansvarsområde. Domstolen ska ansvara för lagligt skydd och löser tvister, vilket den *måste* göra om den blir tillfrågad. Det är ett centralt drag för "rule of law" att de (självständiga, demokratiska, legitimerade och kontrollerade) politiska organens, såsom riksdagen och regeringens, åtgärder kan – och ibland måste – bedömas av en självständig domstol. Detta innebär en översyn av lagligheten. Domstolen går inte in på det politiska området med därtill knutna överväganden och val, utan måste, fristående från en politisk agenda, begränsa sig till sitt eget område, vilket är att tillämpa juridik. Stor återhållsamhet, eller till och med avhållsamhet, krävs när det gäller olika slags policy-relaterade överväganden som påverkar samhällets struktur eller organisation. Domstolen har endast en av rollerna i en legal tvist mellan två eller flera parter. Regeringsorgan som Staten måste göra allmänna överväganden och eventuellt beakta många fler ståndpunkter och intressen.⁹⁶

Denna tydliga skillnad mellan de statliga befogenheterna besvarar inte automatiskt frågan hur Domstolen ska besluta om den anser att en talan i en tvist mellan två parter får materiella konsekvenser för tredje parter som inte deltar i processen. Ett beslut mellan två parter får normalt inte följer för tredje parter, vilket innebär att dessa tredje parter inställning principiellt inte behöver beaktas. En talan, där man söker ett föreläggande som i detta fall, i ett mål mot regeringen, kan emellertid få direkta eller indirekta konsekvenser för tredje parter. Detta föranleder Domstolen att vara återhållsam med att tillåta en sådan talan, särskilt som man inte har en klar bild av omfattningen och innebörden av nämnda konsekvenser.⁹⁷

En domare har, även om han inte är vald och inte har någon demokratisk legitimitet på denna grund, demokratisk legitimitet på ett annat – men avgörande – sätt. Hans auktoritet och därmed följande befogenhet ("makt"), är baserad på demokratiskt tillkommen lagstiftning, nationell eller internationell, som har gett honom uppgiften att lösa juridiska tvister. Denna uppgift gäller

⁹⁶ Se avsnitt 4.95 i Domen.

⁹⁷ Se avsnitt 4.96 i Domen.

också fall där medborgare, individuellt eller kollektivt, har vänt sig till statliga myndigheter. Uppgiften att tillhandahålla ett legalt skydd från statliga myndigheter såsom Staten hör i högsta grad till domarens domän. Denna uppgift värnas också genom lagstiftning.⁹⁸

Med beaktande av de grunder som Urgenda framfört, faller inte kravet utanför utrymmet för domstolens domän. Kravet rör väsentligen (i grunden) legalt skydd och kräver därför domstolsprövning ("judicial review"). Detta innebär inte att beslutet, genom att man tillåter en eller flera komponenter i kravet, inte också kan få politiska konsekvenser och i detta avseende kan påverka det politiska beslutsfattandet. Detta ingår emellertid i domstolens roll med beaktande av statliga myndigheter i en stat som styrs av lagarna ("under the rule of law"). Möjligheten – och i detta fall vetskapen – att frågan också och i huvudsak är ett uttryck för ett politiskt beslut är inte skäl för att hålla tillbaka domaren i hans uppgift och rätt (auktoritet) att lösa tvister. Huruvida det finns eller inte finns en politisk stödbas ("political support base") för utgången är inte relevant vid domstolens beslutprocess. Detta betyder inte att kravet på återhållsamhet gäller fullt ut för beslut med konsekvenser för tredje parter som oförutsägbara eller svåra att bedöma.⁹⁹

Domstolen slog också fast att Staten inte hade invänt att man *inte* hade *möjlighet*, lagligen eller faktiskt, att vidta åtgärder som går längre än de i den nuvarande klimatpolitiken.¹⁰⁰

Det är viktigt att notera att avsikten inte är att förelägga eller förbjuda Staten att vidta *specifika* lagliga åtgärder eller att anta en *specifik* policy. Staten kommer att ha full frihet, som den i högsta grad har, att bestämma hur den ska följa det aktuella föreläggandet. Staten har inte invänt att man faktiskt skulle sakna möjlighet att verkställa föreläggandet eller invänt att andra grundläggande intressen som den förväntas främja skulle vara i fara.¹⁰¹

Domstolen kom till slutsatsen i den här aktuella frågan att aspekterna hänförliga till maktfördelningsläran i allmänhet inte innebär ett hinder mot att tillåta en eller flera komponenter av talan, särskilt de som är att hänföra till den aktuella minskningen.

⁹⁸ Se avsnitt 4.97 i Domen.

⁹⁹ Se avsnitt 4.98 i Domen.

¹⁰⁰ Se avsnitt 4.99 i Domen.

¹⁰¹ Se avsnitt 4.101 i Domen.

Den återhållsamhet som Domstolen bör visa leder inte till någon annan begränsning än den som följer av Statens diskretionära rätt.¹⁰²

5 Klimatlagstiftningen i Storbritannien

Jag behandlar nedan kort bakgrunden till den klimatlagstiftning som Storbritannien antagit.

(a) Stern-Rapporten

Stern-Rapporten (the Stern Review) upprättad av Nicholas Stern, Cabinet Office – HM Treasury, som publicerades i oktober 2006 väckte stor uppmärksamhet när den publicerades. Det var första gången man försökte göra en uppskattning av vilken kostnaden för att vänta med att vidta åtgärder blir högre. Slutsatserna är att det blir mycket mer kostsamt att vänta med att vidta åtgärder. Att vänta med att vidta åtgärder är både farligt och kostsamt.

(b) Climate Change Act

Storbritannien gick vidare och antog lagstiftning om hur klimatfrågan skulle hanteras. Climate Change Act trädde i kraft 2008.

Det fanns en bred politisk samsyn kring behovet av Climate Change Act när lagen antogs 2008. En viktig grund för att anta lagen var att Storbritannien ville ha en ledande position och kunna påvisa trovärdighet inför klimatförhandlingarna i Köpenhamn. Genom att anta lagstiftning som säkerställde att man arbetade på ett seriöst sätt med klimatfrågan kunde man visa att man "gick före".

Avsikten med Climate Change Act är att skapa en systematisk och tydlig process som garanterar att klimatfrågan behandlas ur ett långsiktigt perspektiv och att regeringen beaktar frågan ur ett helhetsperspektiv. Systemet skapar transparens och möjliggör ansvarsutkrävande. Detta uppnås bland annat genom att man infört

¹⁰² Se avsnitt 4.102 i Domen.

ett oberoende organ, Committee on Climate Change (CCC), som har en fundamental roll vid upprättandet av de 5-åriga Carbon Budgets som upprättas tolv år innan de träder i kraft.

CCC är ett oberoende organ med experter inom vetenskap, ekonomi och näringsliv. För att kunna ge råd krävs att man beaktar inte endast vetenskap utan också vad som faktiskt är möjligt att uppnå, vad som är ekonomiskt möjligt, inverkan på hushållen, inverkan på företagens konkurrenssituation (inklusive internationell konkurrens), regeringens skatteposition, energieffektivitet och en trygg energiförsörjning. Carbon Budgets ska baseras på cost-benefit analyser och vad man bedömer vara faktiskt möjligt att genomföra. CCC gör dessa bedömningar baserat på en "bottom-up approach" och analys med stöd av den expertkunskap de har. Genom att arbeta på ett systematiskt sätt med klimatfrågan vill man säkerställa att man följer de klimatmål som ställts upp. En tanke med arbetet med Carbon Budgets är att säkerställa en reglerad process som garanterar att Storbritannien kan uppfylla sina utsläppsmål och att frågan om ett brott mot dessa inte uppstår. Genom att man ser till att uppfylla målen ska en fråga om sanktioner mot staten inte behöva aktualiseras.¹⁰³

När regeringen fastsätter Carbon Budgets ska bland annat följande beaktas:

- Statisk "cost-benefit"; "marginal abatement cost curve", en bottom-up analys av tänkbar teknisk potential, kostnaden för att utnyttja tekniken (industrins villkor, kostnaden för konsument m.m. beaktas)
- Långsiktigt bedömning ("long term pathway"); en top-down analys där möjligheten till att scala upp (up-scaling) bedöms
- Barriärer för införandet; hur lätt är det att "läsa upp" hinder mot kostnadseffektiva utsläppsminskningar?¹⁰⁴

Climate Change Act är ett hjälpmedel för att få en korrekt bild av var Storbritannien står i uppfyllandet av sina klimatåtaganden, och

¹⁰³ Möte med Matthew Bell, Chief Executive hos Committee on Climate Change i London den 1 oktober 2015.

¹⁰⁴ Möte med Tom Bain på DECC den 1 oktober 2015.

hur man ska uppfylla klimatmålen, i motsats till en vag politisk kursplan.¹⁰⁵

Många länder har följt Storbritannien och infört klimatlagstiftning.

Storbritannien är angeläget om att samarbeta med kommittéer i övriga länder, särskilt efter klimatförhandlingarna i Paris i december 2015, och har redan i dag ett samarbete bland annat med Finland.

Finland har också beslutat att lyfta beslutsfattande i klimatfrågan till lagnivå. I propositionen till den finska lagen betonade regeringen att regleringen av beslutsfattandet kring byggandet av ett samhälle med låga koldioxidutsläpp ska lyftas till lagnivå för att främja förverkligandet av målen för utsläppsminskning och klimatpolitikens förutsägbarhet, öppenhet och kostnadseffektivitet. På grund av klimatpolitikens speciella karaktär och den djupa inverkan som klimatförändringen har på flera samhällsområden, ansågs det ändamålsenligt att riksdagen deltar i planeringen av klimatpolitiken och lämpligt att riksdagens medverkan tryggas genom lagreglering.

6 Svenska förhållanden

6.1 Den svenska grundlagen

Den svenska grundlagen innehåller bestämmelser som värnar om mänskliga rättigheter. I Regeringsformen (RF) klargörs bland annat att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 §, 1 st. RF). Det allmänna ska vidare särskilt verka för trygghet och goda förutsättningar för hälsa (1 kap. 2 §, 2 st. RF), samt ska det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer (1 kap. 2 § 3 st. RF).

Det är regeringen som styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). Regeringen har ett stort utrymme att utforma politiken. Den offentliga makten ska utövas under lagarna (1 kap. 1 § 3 st.).

¹⁰⁵ Möte med Tom Bain på DECC den 1 oktober 2015.

Regeringen har således stor frihet att utforma på vilket sätt man driver sin politik men politiken ska utövas under lagarna, och det finns en rättslig kontroll av regeringen som utövas av domstolarna.

6.2 Nyare svensk rättspraxis påverkad av Europakonventionen m.m.

Europakonventionen gäller sedan 1995 som svensk lag och konventionen och dess tilläggsprotokoll utgör en viktig beståndsdel i fri- och rättighetsskyddet i Sverige. EU-rätten har också ett stort inflytande på svensk rätt.

Europakonventionen kan således åberopas direkt vid svenska domstolar, och det ankommer på domstolarna att göra egna bedömningar av den innebörd som den ska ha som svensk lag med beaktande av Europadomstolens praxis. Artiklarna kan tolkas och preciseras så att de som svensk lag ger en enskild längre gående rättigheter. Liksom EU-rätten har konventionen blivit en del av den svenska rättsordningen.¹⁰⁶

Både Europadomstolen och EU-domstolen har genom praxis och dynamiska tolkningsmetoder utvecklat ganska allmänt hållna fördragstexter till pelare i dagens europeiska rättsstruktur. De har båda utvecklat gemensamma europeiska normer och rättsliga standarder.¹⁰⁷

I svensk rätt har möjligheterna för enskilda att få domstolarnas skydd mot det allmänna tidigare varit begränsade. Genom avgöranden från bland annat från Högsta Domstolen (HD) har detta dock förändrats beroende på inflytande från Europakonventionen och Europadomstolen. Europakonventionen har visat sig användbar där regeringsformens rättighetskatalog varit verkningslös.¹⁰⁸ HD har slagit fast att överträdelser av Europakonventionen kan leda till skadeståndsansvar för staten.¹⁰⁹ Praxis har därefter utvecklats på området där Europakonventionen har

¹⁰⁶ Se Justitierådet Dag Mattsson i SvJT 2014, "Domarnas makt – domarrollen i ett nytt rättsligt landskap", s. 587 ff.

¹⁰⁷ Se Joakim Nergelius i ERT 2015, nr.1, s. 106 ff.

¹⁰⁸ Se NJA 2014 s. 332 s. 22.

¹⁰⁹ Se NJA 2005 s. 462.

angetts som grund.¹¹⁰ Med vissa undantag framstår det rättighets-skydd som Europakonventionen ger som parallellt med skyddet enligt 2 kap. RF och lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Det hävdas att såväl EU-domstolens betydelse för EU:s utveckling som EU:s i grunden mycket legalistiska rättskultur har underskattats i Sverige. Utvecklingen beskrivs ibland som en "konstitutionalisering" av EU-fördragen från EU-domstolens sida, men kan också sägas handla om att respekten för juridiken, för regelverket, för skrivna och ibland oskrivna rättsregler fått ett kraftfullt genomslag i EU-domstolens praxis – vilket också fått tydliga politiska konsekvenser i form av en fördjupad europeisk integration. EU-domstolen har även i sin praxis kommit att utveckla det unionsrättsliga fri- och rättighetsskyddet och till det föra åtskilliga av de element som Europakonventionen innehåller. Detta gäller exempelvis rätten till domstolsprövning liksom åtskilliga aspekter på rätten till en rättvis rättegång.¹¹¹

De högsta domstolarna kan numera sägas ha en roll som kan uppfattas som rättsskapande.¹¹²

6.3 Om rätt till effektivt rättsmedel

I Oslo-Principerna och i Urgenda-domen anförts att prevention (minskning av utsläppen eller "mitigation") bör vara förstahands-alternativet när det gäller frågan om klimatförändringar.

Mot denna bakgrund borde man kunna hävda att det ska finnas en möjlighet att driva en talan som går ut på att Staten måste vidta adekvata åtgärder för att minska växthusgasutsläppen enligt de riktlinjer som dras upp i Oslo-Principerna och Urgenda-domen. Som framhålls är det för sent om man måste avvakta tills skadan inträffat och begära skadestånd.

Jag behandlar inte här frågan om talerätt utan hänvisar i denna del till vad som anförts i Oslo-principerna om att tillgång till rättsväsendet är en

¹¹⁰ Se bland annat NJA 2014, s. 332, NJA 2007 s. 584, NJA 2009 N 70, NJA 2009 s. 463 och NJA 2010 s. 363.

¹¹¹ Se Joakim Nergelius i ERT 2015, nr.1 s.101 ff., "EU:s inverkan på svenskt konstitutionellt liv- snabbspolning bakåt visar utveckling".

¹¹² Se Justitierådet Dag Mattsson i SvJT 2014, "Domarnas makt – domarrollen i ett nytt rättsligt landskap", s. 587 ff.

av hörnpelarna i ett stort antal internationella avtal och konventioner, bland dem Europakonventionen, och den hänvisning som görs i Principerna till Århuskonventionen. Det kan även noteras att Sverige har en lagstiftning om grupptalan, lagen (2002:599) om grupprättegång och att Miljöbalken innehåller bestämmelser om miljöorganisationers rätt att föra talan i vissa situationer.

Stockholm den 27 oktober 2015

Kristina Forsbacka

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering
4. Politisk information i skolan – ett led i och kommersiella förutsättningar. N. demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt
och finansiering av terrorism. Fjärde
penningtvättsdirektivet – samordning
– ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehjälpen
på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg
mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn
i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt
en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfalls-
området 2016. Risker, osäkerheter
och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning
m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för
Sverige. M.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]