



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Rektor

BESLUT

2016-06-02

Dnr V 2016/530

1 (7)

Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

## **Yttrande över Miljömålsberedningens betänkande om Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21)**

Lunds universitet har inbjudits att yttra sig över ovanstående. Lunds universitet lämnar följande svar.

Överlag är betänkandet ett välkommet förslag om ett klimatpolitiskt ramverk för att hantera en del av problemen med den hittills förda klimatpolitiken och för att skapa institutionell beredskap för en ny klimatpolitisk inriktning efter Parisavtalet. Lunds universitet delar således Miljömålsberedningens utgångspunkt att Sverige ska vara ett ledande land i det globala arbetet med att förverkliga Parisavtalets målsättningar.

### **Klimatpolitiskt ramverk**

Lunds universitet delar även Miljömålsberedningens utgångspunkt och förslag kring behovet av långsiktighet och stabilitet i klimatpolitiken. Hittills har klimatpolitiken inte varit tillräckligt tydlig om långsiktiga mål och prioriteringar samt hantearats relativt isolerat från andra politikområden och den övriga miljöpolitiken. Att i en bred politisk överenskommelse etablera ett klimatpolitiskt ramverk borgar för ökad tydlighet och förutsägbarhet om klimatpolitikens långsiktiga inriktning och dess institutionella inplacering, samt system för uppföljning och samlad utvärdering. Förslagets krav på helhetsyn är viktigt för att skapa bättre integration mellan politikområden.

Betänkandet är balanserat och välinformerat om klimatpolitikens betydelse och utmaningar. Det är välgrundat i kunskapsunderlag från forskning, tidigare utredningar och analyser om klimatpolitikens möjligheter och utmaningar. Så har exempelvis forskning vid Lunds universitet tidigare framhållit behovet av en mer aktiv och långsiktig klimatpolitik, ett bredare angreppssätt på den samhällsstyrning som en omställning till nära nollutsläpp förutsätter, ökad transparens och tydlighet i ansvarsutkrävande samt institutionella reformer och ökad samordning mellan alla berörda politikområden, inklusive tydligare prioritering av klimatpolitikens långsiktiga mål i förhållande till andra miljömål och till andra samhällsmål.<sup>1</sup> Det är

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Nilsson, L. J. m. fl. (2013), *I ljuset av framtiden: Styrning mot nollutsläpp år 2050*, Lunds universitet; Knaggård, Å. och H. Pihl, (2015). *The Green*

välkommet att se hur utredningens förslag om ett nytt klimatpolitisk ramverk på flera punkter svarar upp mot dessa behov, samtidigt som andra delar ännu återstår att utveckla vidare.

Miljömålsberedningen pekar förtjänstfullt på ett antal svagheter i det nuvarande systemet. Avsaknad av tydliga långsiktiga mål och etappmål, avsaknad av kontinuitet i planering och uppföljning, och bristen på samordning mellan olika politikområden och myndigheter är några frågor man avser att adressera med betänkandets förslag.

Miljömålsberedningen föreslår följaktligen ett långsiktigt mål, och avser att lägga fram etappmål i ett senare betänkande. Målen ska omfatta samtliga utsläpp i Sverige. Kvantitativa mål, på lång och kortare sikt, ger ett tydligt åtagande för vad som ska uppnås. Frågan är vilken status målen har. De är uppenbart inte avsedda att vara bindande, utan är snarare målsättningar. Miljömålsberedningen anför att om regeringen bedömer att beslutade mål inte kan nås med nuvarande styrmedel ”bör” regeringen redogöra för skälen till detta och vilka ytterligare åtgärder regeringen avser att vidta. Något skarpt förslag finns dock inte ens för denna mildare form av styrning.

Vidare föreslås att regeringen, för varje mandatperiod, ska ta fram en klimathandlingsplan. Syftet med denna ska vara att visa hur regeringens samlade politik, inom alla relevanta utgiftsområden, sammantaget bidrar till att nå etappmålen och det långsiktiga målet. Miljömålsberedningen menar att regeringen ska organisera arbetet så att alla berörda departement involveras i att ta fram underlag till handlingsplanen och enas om hur den ska utformas. Handlingsplanen ”bör”, enligt miljömålsberedningen, innehålla bl.a. en redogörelse för prognosticerade utsläppsminskningar och utfallet av vidtagna åtgärder, en beskrivning av planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla och en beskrivning av i vilken grad åtgärderna kan förväntas bidra till att klimatmålen kan uppnås. Det bör också finnas en redogörelse för i vilken mån beslutade och planerade åtgärder inom andra politikområden påverkar möjligheterna att nå klimatmålen. Handlingsplanen ”bör”, som sagt, också innehålla en beskrivning av vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.

Slutsatsen kan inte bli annan än att om avsikten är att åstadkomma ökad styrning i klimatarbetet har miljömålsberedningen inte lyckats särskilt väl med det nu ligande förslaget angående klimathandlingsplan. Regeringen ges fortsatt stor handlingsfrihet även om ramverket formaliseras på ett eller annat sätt. Lunds universitet

---

State and the Design of Self-Binding—Lessons from Monetary Policy, i Bäckstrand, K. och A. Kronsell (red). *Greening the State for Climate Transitions*. Routledge-Earthscan; Hildingsson, R. (2014), *Governing Decarbonisation: The State and the New Politics of Climate Change*, Lund University; Hildingsson R. och B. Johansson (2016). Governing low-carbon energy transitions in sustainable ways: Potential synergies and conflicts between climate and environmental policy objectives. *Energy Policy*, 88, 245-252.

menar att även om man framhårdar med att målen är målsättningar bör kraven på handlingsplanen formuleras åtminstone delvis som imperativ. Planerade åtgärder och vad man förväntar sig för effekter, åtgärder inom andra sektorer som bidrar till måluppfyllelse eller är kontraproduktiva samt hur regeringen bedömer att åtgärderna bidrar till måluppfyllelse och vilka ytterligare åtgärder som kan behövas är några exempel på åtgärder som borde bara obligatoriska om avsikten är att få till stånd en skarp klimatpolitik.

Vad gäller uppföljning av klimatarbetet föreslår Miljömålsberedningen att regeringen varje år, istället för den redovisning som idag görs under utgiftsområde 20 – Allmän miljö och naturvård, ska lämna en klimatårsredovisning till riksdagen i form av en särskild bilaga till budgeten. Här ska regeringen ange sin bedömning av utvecklingen och samlat redovisa de viktigaste besluten inom klimatpolitiken och vad de kan betyda för växthusgasutsläppen. Förslag till åtgärder presenteras i budgeten inom respektive utgiftsområde. Några närmare anvisningar om vad redovisningen ska omfatta föreslås inte, varför styrningsgraden även i denna åtgärd får bedömas vara svag.

Ett stort problem för betänkandet är också att i nu liggande förslag finns endast en skissartad beskrivning av målen och ramverket. Vilka åtgärder som behövs och vilka styrmedel som krävs för att dessa åtgärder ska kunna genomföras avser miljömålsberedningen att återkomma till i ett senare betänkande. Det medför att det inte är möjligt att nu göra en mer ingående bedömning av förslagens ändamålsenlighet och lämplighet i förhållande till de mål som ställs upp. Lunds universitet anser att även om målen avses vara målsättningar behöver ett klimatpolitiskt ramprogram som har ambitionen att uppfattas som seriöst ge uttryck för en realistisk syn på omfattningen av de åtgärder som kommer att behövas för omställning till ett fossilfritt samhälle inom ett par årtionden. Det kommer otvivelaktigt att ställa stora krav på samhället i sin helhet.

Det betyder bl.a. att *alla* myndigheter behöver arbeta mot samma mål; de centrala statliga myndigheterna men också länsstyrelserna och, inte minst, kommunerna. Om inte kommunerna arbetar effektivt och samordnat för att genomföra de åtgärder som behövs, är det stor sannolikhet att målen inte nås. Ett effektivt klimatpolitiskt ramprogram förutsätter således styrmedel för att involvera och aktivera samtliga offentliga aktörer i klimatarbetet. Vidare är det naivt att föreställa sig att klimatomställningen kan ske helt genom frivillig medverkan av medborgarna. Många åtgärder kan vara sådana att människor frivilligt väljer att anpassa sina liv till ett mer klimatsmart samhälle, och tekniska lösningar kan säkert i stor utsträckning bidra till bibehållen välfärd utan växthusgaser. Ekonomiska styrmedel kan i vissa fall vara ett alternativ som inte behöver uppfattas som väldigt ingripande för den enskilde. Men det torde vara oundvikligt att del åtgärder kommer att påverka enskildas ekonomiska eller personliga förhållanden, vilket kräver lagstöd enligt regeringsformen. Är de krav man kan ställa på klimatanpassning på jordbruk, industri och transportörer med dagens lagstiftning tillräckliga för att vi ska ha en rimlig chans att klimatmålen; om inte, vilka nya regler behövs?

Det är möjligt att miljömålsberedningen avser att presentera sin syn på dessa frågor i nästa betänkande. Men det går, som sagt, inte att ta ställning till om ett klimatpolitiskt ramverk har förutsättningar att fungera effektivt utan att sådana frågor finns med i bedömningen.

Lunds universitet bedömer att det är relevant att Sverige uppdaterar och kompletterar sina klimatmål i perspektivet bortom 2020-2030. För att begränsa klimatförändringarna på ett önskat sätt, är det utsläppen över tid som behöver begränsas, vilket förutsätter mål som fångar in utvecklingen såväl på kort som på lång sikt. Samhällets aktörer gagnas av beslut som stakar fram en tydlig väg över hela resan.

Det föreslagna klimatmålet vid 2045 ter sig mer ambitiöst än EU:s tidigare gemensamma inriktningsmål för 2050. Emellertid behövs en närmare belysning av hur man bedömer förutsättningarna på mekanismer vid mitten av seklet samt tekniker som CCS och BECCS (bio-CCS), för att målets genomförbarhet kan bedömas. Detsamma gäller markanvändningsrelaterad potential för att minska nettoutsläppen.

Lunds universitet bedömer även att det är både relevant och viktigt att beakta kopplingar mellan klimatmålet/klimatåtgärder och mål på andra politikområden inklusive samhälle och miljö, vilket också nämns i delbetänkandet. Samtidigt som det finns synergier finns även uppenbara potentiella konflikter vad gäller markanvändning som en del av klimatlösningen. Till exempel kan ökad intensifiering och användning av biobränslen ge stora förluster av markkol, och ju mer intensivt, desto mer kol försvinner (s. 39). Däremot kan, till exempel integrering av biomassaproduktion (t. ex. gräs) i jordbruket, ge positiv effekt.

Miljömålsberedningen föreslår inte några mål för den svenska befolkningens konsumtionsrelaterade utsläpp – detta är en svaghet och mål bör sättas.

### **Klimatlagen**

I Sverige har vi en lång en tradition av breda, blocköverskridande överenskommelser inom viktiga sakpolitiska områden. Sådana uppgörelser skapar stabilitet genom att ge förutsägbarhet om politikens inriktning och prioriteringar samt genom att tydliggöra de politiska spelreglerna för andra samhällsaktörer. Så länge sådana blocköverskridande överenskommelser kan vidmakthållas är behovet av att lagfästa den politiska inriktningen begränsat. Klimatpolitiskt har det länge funnits bred politisk enighet om att Sverige ska föra en aktiv och progressiv klimatpolitik, vilken dock hämmats av bristen på samsyn om dess mer specifika utformning och genomförande. Den breda politiska uppslutningen bakom Miljömålsberedningens förslag till klimatpolitiskt ramverk är därför mycket välkommen. Samtidigt motiveerar behovet av långsiktighet och kontinuitet att grunderna i detta ramverk lagfästs genom en klimatlag. Det är ett sätt att dels tydliggöra och synliggöra beslutsfattarnas ansvar för klimatpolitiken, dels binda kommande beslutsfattare vid klimatpolitikens långsiktiga prioriteringar och inriktning för att kunna undvika ett alltför kortsiktigt fokus. Även om det är fullt möjligt för en regering med majoritet i riksdagen att rösta bort lagen, innebär lagfästandet att ett sådant beslut ges synlighet vilket möjliggör politisk debatt.

Klimatlagen bidrar också med att formalisera regeringens klimatpolitiska arbete. Särskilt viktigt är den helhetssyn som klimatlagen kräver. Det planerings- och uppföljningssystem som föreslås i betänkandet borgar för en sådan helhetssyn och för ökad transparens genom regelbunden riksdagsbehandling av regeringens rapportering om och samlade bedömningar av klimatpolitikens inriktning och genomförande. Att den helhetssyn som klimatlagen kräver vad gäller såväl årsredovisningar, handlingsplaner och det klimatpolitiska rådet formaliseras och binds fast genom lag innebär att alla regeringar oavsett färg och parlamentariskt stöd tvingas att sätta klimatpolitiken i relation till den förda politiken i övrigt. Detta är viktigare än att man lagfäster klimatpolitiska mål. Lagen innebär att det blir svårare att bortse från en sådan helhetssyn, då det krävs att lagen avskaffas genom riksdagsbeslut, vilket ger mycket mer uppmärksamhet än som i dagsläget, att man helt enkelt brister i att anamma ett helhetsperspektiv i bedömningar av den förda klimatpolitiken.

Lunds universitet menar sammanfattningsvis att lagreglering är ett sätt att effektivisera arbetet, men de sakkunniga som bidragit till detta yttrande är inte samstämmiga om behovet av en klimatlag. Juridiska fakulteten anför att det förutsätter att lagen är utformad på sådant sätt att den faktiskt ger tydliga ramar för processen, klara förutsättningar för hur arbetet ska bedrivas och tillräckliga kompetenser hos den eller de som har ansvaret för att målen nås, eller åtminstone uppfylls i så hög grad som möjligt. Utifrån detta perspektiv kan den lag som här föreslås knappast fylla någon sådan funktion. Skälen för detta preciseras här med avseende just på frågan om lagreglering.

- Målen för klimatpolitiken är uppenbarligen avsedda att vara målsättningar snarare än tvingande mål. Regeringen har alltså inte något krav på sig att uppnå målen.
- Regeringen ges ett allmänt uppdrag att ta fram en handlingsplan, och att årligen redovisa något som har koppling till klimatarbetet. Vad handlingsplanen eller redovisningen närmare ska innehålla är det, såvitt kan utläsas ur förslaget, regeringens sak att avgöra.
- Någon sanktion för bristfälligt genomförande finns inte inbyggd i systemet, utöver den eventuella kritik som kan formuleras av riksdagen eller det klimatråd miljöberedningen vill införa (se vidare nedan). Det behövs inte ny lag för sådan kritik.
- Förslaget innehåller inte några ytterligare befogenheter för regeringen eller andra ansvariga, som behöver beslutas genom lag.
- Förslaget, som det nu ligger, innebär i grunden inte den motvikt som skulle behövas till mer kortsiktiga politiska och ekonomiska intressen och omedelbara kostnader för långtgående klimatåtgärder, och som skulle få en förstärkt position genom att antas som lag.

Kontinuiteten i arbetet skulle rent teoretiskt kunna bli större med ett lagreglerat policyarbete. Men regeringens tolknings- och handlingsutrymme är mycket stort i förslaget, och en riksdagsmajoritet kan ändra en lag om den finner det lämpligt. Då förslaget alltså inte i sig motiverar lagform är kontinuitetsargumentet således inte särskilt tungt i det här fallet.

### Det klimatpolitiska rådet

Lunds universitet menar att rådets roll och ansvar inte är tillräckligt utrett i betänkandet. Detta gäller dess sammansättning, principer för hur ledamöter utses och dess beslutsprinciper. Dessa frågor måste hanteras för att rådet ska kunna fylla en viktig roll i svensk klimatpolitik. Rådet föreslås inte få någon befogenhet att förmå regeringen att ändra politik eller på andra sätt formellt utdela kritik, och fyller således inte heller i detta avseende någon tydlig funktion. Förslaget behöver utvecklas och förankras bättre inom ramen för det klimatpolitiska ramverket för att det ska vara möjligt att ta ställning till det.

Betänkandet har i den del som behandlar rådet ett förvånansvärt starkt fokus på kostnadseffektivitet. I övrigt framstår betänkandet som välinformerat, balanserat och nyanserat om osäkerheter i kunskapsunderlag och analysmetoder, exempelvis vad gäller scenarioanalys och teknikutveckling. I den del som behandlar förslaget om ett Klimatpolitiskt råd (se kap 6.2) sägs att rådet ”ska belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv”. Samtidigt betonas särskilt att rådet ska ”analysera om målen, både kort- och långsiktigt, kan bedömas nås på ett sätt som ger goda förutsättningar för hög kostnadseffektivitet” (s. 52), samt att rådet därutöver ”kan” analysera andra effekter. På denna punkt menar Lunds universitet att betänkandet är otydligt om tyngdpunkten i rådets granskning och analyser. Förslaget om ett klimatpolitiskt råd motiveras av behovet av en oberoende och samlad helhetsanalys av klimatpolitikens inriktning och genomförande. Lunds universitet anser att det klimatpolitiska rådets huvuduppgift bör vara att göra oberoende analyser av och en samlad bedömning av klimatpolitikens samhällsmässiga effektivitet och ändamålsenlighet, utifrån olika perspektiv och vetenskapliga metoder, inte utifrån ett snävare fokus på främst kostnadseffektivitet.

Det finns även risk att betoningen av kostnadseffektivitet leder till en dominans av nationalekonomiska (neoklassiska) perspektiv i rådets arbete. Det står i bjärt kontrast till det behov av tvärvetenskapliga oberoende bedömningar av klimatpolitiken som utredningen i övrigt framhåller. Lunds universitet anser vidare att förslaget om utnämningen av experter i rådet inte är tillräckligt utrett, exempelvis framgår inte hur det ska säkerställas att rådet blir tvärvetenskapligt sammansatt med experter från olika kompetensområden, när rådet ges mandat att utse sig själva. Betänkandet underskattar problematiken kring att utse experter till rådet och den betydelse detta kan ha för att rådet ska kunna spela den viktiga roll i svensk klimatpolitik som utredningen tänker sig. Vidare underskattas också behovet av tydliga regler för hur beslut ska fattas inom rådet. Vetenskap är inte konsensusorienterad och inom de discipliner som studerar klimatet finns olika tolkningar av hur stora riskerna är och vad som politiskt behöver och kan göras. Ett kommande lagförslag behöver tydligare ta ställning till hur beslut ska fattas i rådet.

### Övriga övergripande frågor

Lunds universitet anser att *Ansvarsfördelningen* vad gäller klimatpolitiken i hög grad är fortsatt oklar. Även om ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering klargjorts, liksom att den bredare utredning och uppföljning, som tidigare ramlat mellan stolarna, nu läggs på det klimatpolitiska rådet, behandlas inte ansvarsfördelningsfrågan fullt ut. På samma sätt som tidigare finns problem med att de aktö-

rer som får åtaganden genom klimatlagen bara förfogar över ett begränsat antal medel att arbeta med och att aktörer som kontrollerar viktiga redskap inte nämns alls, t ex kommunerna. Det är en fråga som utredningen bör ta ställning till i sitt slutbetänkande.

Samma problem gäller *prioriteringar mellan mål*, som hittills saknats både inom miljöområdet och mellan olika samhällseliga mål. Betänkandet konstaterar att det oftast inte finns några stora målkonflikter mellan miljömål. Detta är ett felaktigt och kontraproduktivt argument. I bland annat kommunernas arbete med miljömålen har prioriteringar mellan olika miljömål varit ett stort problem, där också kommunerna efterfrågat vägledning från statligt håll. Genom att inte ta ställning till en prioritering mellan miljömål skjuts problemen över på kommunerna, som måste ta de faktiska prioriteringsbesluten.

Lunds universitet menar att en ambitiös klimatpolitik inte behöver stå i konflikt med en god ekonomisk utveckling, sysselsättning och välfärd. För basindustrin (t. ex. stål, cement och kemi) innebär det dock ökade kostnader att nå väldigt låga eller inga utsläpp. Det är viktigt att det skapas förutsättningar för minskade utsläpp i dessa sektorer utan att styrningen leder till koldioxidläckage. Även under delbetänkandets antagande att andra länder också minskar sina utsläpp så kan det här uppstå konflikter (inte minst under principen 'common but differentiated responsibilities') mellan klimatmål, sysselsättning och frihandel. Strategier för att hantera detta inom EU och internationellt är en stor utmaning där delbetänkandet alltför enkelt hänvisar till EU-ETS och teknikutveckling. Lunds universitet efterfrågar här ytterligare analys.

För att den klimatpolitiska lagen ska kunna följas krävs inte bara utsläppsminskningar utan även *klimatanpassning* (i målformuleringen). Klimatanpassning nämns dock inte i andra delar av ramverket, i varken handlingsplanen, redovisningen eller rådet. Lunds universitet menar att det skulle vara önskvärt att regeringen i sin handlingsplan och redovisning också inkluderar anpassningsfrågor. På samma sätt behövs en granskning av vad regeringen, men även andra aktörer gör för att anpassa samhället till klimatförändringar. Det är möjligen bättre att denna granskning läggs utanför det klimatpolitiska rådet, om dess uppgift främst är att granska regeringen.

### **Klimatåtgärder relaterade till areella näringar, ekosystemperspektiv och relaterade målkonflikter och synergier**

Lunds universitet menar att det saknas ett integrerat ekosystemtjänstperspektiv<sup>2</sup>. Utredningen "Synliggöra värdet av ekosystemtjänster" (SOU, 2013)<sup>3</sup> har inte refererats till i delbetänkandet. Exempelvis genom att öka kolbindning i marken inom i

<sup>2</sup> Brady, M., C. Carlsson, H. Johansson and K. Hedlund (2015). "Tjänster från ekosystem – till nytta för både jordbruk och samhälle." AgriFood Policy Brief 2015:2 Lund: AgriFood Economics Centre. Available: <http://www.agrifood.se/publication.aspx?fKeyID=1812>

<sup>3</sup> SOU (2013). "Synliggöra värdet av ekosystemtjänster - Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster." Stockholm: SOU 2013:68.

skog och jordbruk kan man även öka markens produktivitet genom högre nivåer av stödjande ekosystemtjänster. Då kan man begränsa externa miljöskadliga insatsmedel såsom konstgödsel och fossil energi för ex. plöjning i jordbruk (Brady m fl, 2015) med ökade flöden av ekosystemtjänster. Detta är förenligt med en samhälls-ekonomisk effektiv klimatpolitik eftersom markens leverans av stödjande ekosystemtjänster är positivt korrelerad med markens kolhalt i både jordbruk och skogsbruk. Därför har satsningar på långsiktig lagring av kol i jordbruks- och skogsmark fördelar jämfört med att betala för lagring i berggrunden (dvs. CCS) som ger inga mervärden i form av ekosystemtjänster. I de fall en åtgärd kan antingen genomföras med CCS eller genom markanvändning, behöver sådana aspekter tas hänsyn till. I båda fallen finns dock osäkerheter förknippade med hur säkra och permanenta kollagringarna är och satsningar på sänkor bör inte ersätta satsningar på att minska utsläppen.

Stora begränsningar i möjligheter att hitta kostnadseffektiva lösningar mellan sektorer har skrivits in i delbetänkandet. Det är naturligtvis okontroversiellt om man kan minska CO<sub>2</sub>-utsläpp från jordbruket samtidigt som man ökar den svenska livsmedelsproduktionen och dess konkurrenskraft (s. 39). Dock kan kravet att den svenska livsmedelsproduktionen måste öka vara en onödig begränsning på den svenska klimatpolitiken om det finns kostnadseffektiva klimatåtgärder inom jordbruket som innebär minskad produktion (åtminstone på kort sikt). Således kan kortsiktigheten i den svenska livsmedelsstrategin (att fokusera på dagens produktionsvolym) vara problematisk för en långsiktigt samhälls-ekonomiskt effektiv klimatpolitik. För att skapa ett konkurrenskraftigt och mindre klimatpåverkande jordbruk i framtiden är det mer troligt att det krävs ett mindre intensivt jordbruk idag (t.ex. minskad gödsel användning för att motverka lustgasutsläpp, färre idisslare för att minska metanutsläpp och fleråriga vallar för att binda kol i marken) än ett mer intensivt jordbruk. Med en integrering av ekosystemtjänsters värden vid beslut och i långsiktig planering ska det ändå kunna vara möjligt att hitta multipla mål för klimatpolitiken och andra politikområden.

Det vore önskvärt att de potentiella konflikterna mellan ökad produktion i de areella näringarna och andra samhälls-ekonomiska mål hade belysts på ett djupare sätt. Lunds universitet kan instämma i konstaterandet att ”skogen också i framtiden (ska) vara en stor tillgång för en framväxande och hållbar bioekonomi där den biologiska mångfalden och skogens sociala värden värnas”, men detta uttalande skymmer att det redan idag finns starka målkonflikter mellan det produktiva skogsbruket å ena sidan och rekreation och bevarande av biologisk mångfald å den andra. Miljömålsberedningen gör också bedömningen ”att den svenska livsmedelsproduktionen både kan öka i omfattning och samtidigt vara såväl ekonomiskt konkurrenskraftig som ekologiskt hållbar”. Utredningen motiverar inte hur de miljöproblem som ett intensivt jordbruk skapar, t.ex. i form av minskad biologisk mångfald, ska minska i framtiden framförallt om jordbruksproduktionen ökar. Lunds universitet menar att denna typ av målkonflikter måste belysas öppet, så att välavvägda beslut om avvägningar mellan olika samhälls-ekonomiska mål kan göras.

Delbetänkandet konstaterar att ”I dag finns det inga styrmedel, nationellt eller internationellt, för att öka upptaget av kol i jordbruket.” (s. 90) samtidigt som man




ser sådana behov: "För jordbrukssektorn kan bland annat åtgärder som påverkar kolinbindningen och lustgasavgången från mark vara aktuella." (s. 82). Ett befintligt instrument finns i CAP:s "Good agricultural and environmental condition" (GAEC), samt förgröningsåtgärder, och det kan vara möjligt att inledningsvis höja dessas nivåer av åtgärder, samtidigt som nya styrmedel utvecklas.

### Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad prorektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter föredragning av miljöchef Claes Nilén.

I ärendets beredning har deltagit universitetslektor Åsa Knaggård och postdoc Roger Hildingsson vid Statsvetenskapliga institutionen samt universitetslektor Bengt Johansson och professor Lars J. Nilsson vid Avdelningen för miljö- och energisystem, Lunds tekniska högskola. Vidare har professor Markku Rummukainen, professor Henrik Smith, professor Katarina Hedlund och utredare Mark Brady, samtliga vid Centrum för miljö- och klimatforskning vid Lunds universitet, samt professor Annika Nilsson, Juridiska institutionen, deltagit.



Eva Wiberg



Claes Nilén  
(LU Byggnad)

Kopia  
Kanslichefer



Miljöchef

## **Sammanfattning av Miljömålsberedningens betänkande om Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21)**

### **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 miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Beredningen föreslår att ramverket underställs riksdagens prövning och att delar av ramverket lagregleras.

Ramverket består av:

- ettlångsiktigt 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 nettonollutsläpp till 2050.
- Senast år 2045 ska utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium, i enlighet med Sveriges internationella växthusgas-rapportering, 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 nettonollutsläpp 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 utsläpps begränsningar 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 parlament-arisk förankring ske inför utnämning av ledamöter.

### **Det klimatpolitiska rådets roll**

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

Närmare preciserat betyder det att rådet ska:

- utvärdera om inriktningen inom samtliga politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen,
- utvärdera effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och analysera om målen nås på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som hållbarhetsbegreppets tre dimensioner beaktas,
- bedöma om regeringens förslag till åtgärder är ändamålsenliga och tillräckliga för att nå etappmålen och det långsiktiga målet och
- granska och bedöma kvaliteten på de underlag som regeringen bygger sina förslag på.

### **Dagens ramverk förstärks med etappmålsystem och ett planerings- och uppföljningssystem**

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

**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, tidssatt utsläppsmål beslutat av riksdagen, om hur regeringen ska planera och följa upp det klimatpolitiska arbetet och om vilken information som ska lämnas till riksdagen.

**Samlad konsekvensbedömning**

Det är stora osäkerheter behäftade med att bedöma utvecklingen 30 år fram i tiden. De samhällsekonomiska bedömningarna bör därför läsas med försiktighet och resultaten snarast ses som indikationer och kvalificerade resonemang. En viktig utgångspunkt för konsekvensanalysen är att Sverige och Europa inte är ensamma om att ställa om till låga utsläpp utan att det återfinns liknande styrning på samtliga ekonomiskt betydelsefulla marknader. Resultaten från internationella studier pekar mot att omställningar till utsläpp nära noll skulle kunna genomföras till årliga kostnader motsvarande enstaka procentenheter av BNP. Då har de betydande sidovinsterna 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.

