

Jesper Andersson
Miljö- och vattenenheten
Klimat- och energisamordnare
010-2239306

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk inkl. långsiktigt klimatmål (SOU 2016:21)

Länsstyrelsen i Gotlands län har fått ovanstående remiss av Miljö- och energidepartementet för att lämna synpunkter på förslagen i Miljömålsberedningens delbetänkande.

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Gotlands län delar Miljömålsberedningens uppfattning om att en tidigareläggning av Sveriges långsiktiga klimatmål om ett netto-noll-utsläpp från 2050 till 2045 är ett ambitiöst mål. Länsstyrelsen anser att Sverige ska bedriva ett ambitiöst klimatarbete men att det ska ske på ett sådant sätt att det inte drabbar svenska företags konkurrenskraft. Länsstyrelsen är positiv till en långsiktig styrning med stabila mål och kontinuerliga uppföljningar samt tydligare rollfördelning mellan regering, riksdag och myndigheter. Med utgångspunkt i frågans komplexitet kan länsstyrelsen också se ett behov av ett klimatpolitiskt råd men anser att rådets konstitutionella status och syfte behöver förtydligas och klargöras. Sammanfattningsvis är länsstyrelsen positiv till ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk, men tar inte ställning till om delar av ramverket ska lagregleras.

Länsstyrelsens synpunkter

Nedan följer Länsstyrelsen i Gotlands läns synpunkter på delbetänkandets innehåll.

Långsiktigt klimatmål

Länsstyrelsen delar Miljömålsberedningens uppfattning om att Sverige även i fortsättningen ska bedriva ett ambitiöst klimatarbete och vara ett föregångsland internationellt. Ambitionen om att gå före andra länder får dock inte gå ut över den regionala tillväxten och påverka svenska företags konkurrenskraft jämt mot sina konkurrenter utomlands. Företag agerar på en global marknad som bidrar till de samlade utsläppen av koldioxid och växthusgaser. Det ligger därför i Sveriges

intresse att företagen vill stanna i landet istället för att flytta sin produktion till länder med lägre miljö- och utsläppskrav. Länsstyrelsen anser därför att det är viktigt att hitta en balans i frågan, och om möjligt utnyttja omställningen till ett netto-noll-utsläppssamhälle till svenska företags fördel.

Klimatpolitiskt råd

Klimatarbetets komplexitet kan motivera ett tvärvetenskapligt sammansatt expertorgan med uppdrag att göra analyser och bedömningar från ett brett samhällsperspektiv och avse den samlade politiken. Expertorganets syfte och roll är dock något oklar. Enligt Miljömålsberedningen ska rådet bistå regeringen med oberoende bedömningar. Av konsekvensbeskrivningen framgår det att rådets granskningar bör ge ökade möjligheter för riksdagen att granska regeringens politik på klimatområdet. Länsstyrelsen anser att rådets konstitutionella status och syfte behöver klargöras, och vill samtidigt betona vikten av att rådet baseras på en vetenskaplig grund. Enligt Miljömålsberedningen har det Finanspolitiska rådets verksamhet i formell bemärkelse aldrig utvärderats. Länsstyrelsen anser att en sådan utvärdering hade varit önskvärd inför en etablering av ett nytt klimatpolitiskt råd, med anledningen att få ett så bra resultat som möjligt.

Handlingsplan och uppföljning

Länsstyrelsen är överlag positiv till en långsiktig styrning med stabila mål och kontinuerliga uppföljningar samt tydligare rollfördelning mellan regering, riksdag och myndigheter. En flerårig klimatpolitisk handlingsplan kan också öka transparensen och långsiktigheten i arbetet. På sikt kan detta förenkla länsstyrelsernas planering och prioriteringar inom klimatområdet.

Klimatpolitiskt ramverk

Klimatinsatser som genomförs för att nå det av riksdagen beslutade målet för Begränsad klimatpåverkan berör flera sektorer och många olika aktörer. Länsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning att ett tydligt regelverk behövs. Ett ramverk som anger långsiktiga spelregler och en samlad rapportering skapar förutsättning för berörda aktörer att fatta rationella beslut om t.ex. investeringar och andra åtgärder med lång tidshorisont. Länsstyrelsen stödjer också förslaget om att riksdagen även fortsättningsvis ska besluta om etappmål för miljömålet Begränsad klimatpåverkan.

Lagregler delar av ramverket

Det finns ingen tradition i den svenska konstitutionen av att lagreglera regeringsarbetet och en klimatlag skulle innebära att klimatet får en högre särställning än andra sakpolitikområden. Länsstyrelsen är positiv till ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk, men tar inte ställning till om delar av ramverket ska lagregleras.

Fördjupade kommentarer på länsstyrelsens synpunkter

Detta avsnitt består av en fördjupning av länsstyrelsens synpunkter på delar av delbetänkandet. Redovisningen sker i enlighet med delbetänkandets upplägg.

3. Den globala klimatutmaningen och Sveriges ansvar

Den stora utmaningen blir att nå Parisavtalates mål om att hålla den globala temperaturökningen under 2 grader och försöka begränsa den till 1,5 grader. Miljömålsberedningen pekar i samband med detta ut tre svenska utmaningsområden: transporter, jordbruk och basindustrin. Att sänka utsläppen av koldioxid och växthusgaser inom dessa sektorer kommer att bli helt avgörande för om Sverige ska kunna leva upp till sin del av Parisavtalet.

På Gotland tar det sig uttryck i transporter till och från ön (färjetrafik och inrikesflyg), jordbruket och cementindustrin. Utan att veta vilka styrmedel som kommer att implementeras är det svårt för länsstyrelsen att avgöra hur näringslivet på Gotland kan komma att påverkas. Länsstyrelsen skulle därför vilja se ett bredare underlag för tänkbara konsekvenser och möjligheter så att en bedömning kan göras på regional nivå.

I delbetänkandet lyfts också samhällsekonomiska fördelar med att minska utsläppen idag jämfört med att behöva klimatanpassa samhället längre fram. Länsstyrelsen anser att Miljömålsberedningen kan bli tydligare med att framhålla att arbetet med anpassning redan har påbörjats och att dess kostnader förväntas stiga avsevärt i samband med att förändrat klimat. Kostnader som kan få negativa konsekvenser på framtida budgetar för klimat- och energiarbetet.

7. Utveckla planerings- och uppföljningssystemet

7.1 Dagens ramverk förstärks

I bilaga 1 till Riksrevisionens rapport Hållbar utveckling – klimat (RIR 2013:19) anger Riksrevisionen följande parametrar för en effektiv styrning och uppföljning av klimatpolitiken:

- Tydliga mål
- Samlad analys
- Fungerande ansvarsutkrävande
- Klargörande återsrapportering
- Kontinuerlig uppföljning

Med ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk ökar enligt länsstyrelsens bedömning förutsättningarna för en effektiv styrning och uppföljning.

Enligt Budgetlagen (2011:203), 10 kap. 3 §, ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena. Redovisningsskyldigheten är alltså redan lagreglerad. Det som eventuellt behöver

regleras i det klimatpolitiska ramverket är dels om redovisningen ska komplettera den resultatredovisning som enligt Budgetlagen ska lämnas per utgiftsområde, och dels om särskilda krav på redovisningen vad gäller innehåll, periodicitet m.m. ställs.

7.3 Planerings- och uppföljningssystem

Miljömålsberedningen föreslår att en årlig klimatårsredovisning ingår som en bilaga i budgetpropositionen, bl.a. som ett underlag till förslag som presenteras under respektive utgiftsområde. Länsstyrelsen föreslår att ett alternativ till en bilaga till budgetpropositionen kan vara en särskild klimatårsredovisnings-skrivelse som lämnas till riksdagen samtidigt som budgetpropositionen eller tidigare under året. Eftersom klimatårsredovisningen berör verksamheter inom flertalet utskott är det troligen en fördel om en skrivelse lämnas tidigare på året.

Länsstyrelsen anser att en flerårig klimatpolitisk handlingsplan ökar transparensen och långsiktigheten i arbetet. Handlingsplanen bör i första hand redovisa planerade åtgärder och deras förväntade effekter (socialt, ekonomiskt och miljömässigt). En löpande uppföljning av handlingsplanen bör lämnas i den årliga klimatårsredovisningen, medan en utvärdering görs i samband med att en ny handlingsplan föreslås och presenteras lämpligen i en fördjupad klimatårsredovisning.

8. Lagreglera delar av ramverket

8.1 Inför en nationell klimatlag

I Miljömålsberedningens uppdrag ingår att 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 (Kommittédirektiv 2014:165). 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.

Att lagreglera regeringsarbetet har ingen tradition i den svenska konstitutionen och en klimatlag skulle ge klimatet en högre ställning än andra sakpolitikområden. I bilaga 8 och 9 till betänkandet presenteras konsekvenser och konstitutionella aspekter av ett klimatpolitiskt ramverk. Givet Miljömålsberedningens förslag (avsnitt 4.1) att det svenska klimatpolitiska arbetet ska kännetecknas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens finns enligt genomgången i bilaga 9 två huvdalternativ; lagstiftning eller riktlinjeproposition. Det senare alternativet är den form som traditionellt tillämpats i Sverige. Länsstyrelsen anser att det finns för- och nackdelar med båda alternativen. Symbolvärdet för en processreglerande klimatlag är troligen större än för en riktlinjeproposition. Länsstyrelsen är positiv till ett förstärkt klimatpolitiskt ramverk (se 7.1), men tar inte ställning till om delar av ramverket ska lagregleras.

8.2 Klimatlagen bör innehålla grundläggande delar av det klimatpolitiska ramverket

Om en klimatlag införs stödjer länsstyrelsen att lagen i huvudsak innebär en processreglering av regeringens klimatarbete och att det kan vara lämpligt att reglera frågor enligt punkt 1 – 4 i Miljöberedningens förslag.

Av 1 kap. 6 § regeringsformen regleras *att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till god miljö för nuvarande och kommande generationer*. En klimatlag kan ses som ett förtydligande av regeringsformens bestämmelser. Länsstyrelsen anser att en hänvisning till dessa bestämmelser skulle öka transparensen jämfört med de hänvisningar lagar som i lagförslaget görs i 1 § andra stycket.

Andra paragrafen i lagförslaget första och andra stycke anger syfte, övergripande mål och inriktning på det klimatpolitiska arbetet, vilket kan vara naturligt att reglera i en eventuell lag. Att, som i tredje stycket, reglera på vilka grunder arbetet ska bedrivas är mer tveksamt.

I Riksrevisionens rapport Hållbar utveckling – klimat (RIR 2013:19) konstateras att utformningen av klimat- och energimålen och avvägningen mellan olika syften och samhällsmål är delar i en komplex politisk process. För att skapa bättre förutsättningar för att minska utsläppen i enlighet med de av riksdagen fastställda målen till rimliga kostnader, anser Riksrevisionen att klimatmålen bör samordnas med andra övergripande mål, exempelvis transportpolitiska mål. Detta bör ske genom att med tydliga och långsiktiga prioriteringar tydliggöra vad som ska åstadkommas. Mot bakgrund av detta anser länsstyrelsen att 3 §, tredje stycket bör ändras till *Klimatpolitiska och andra samhällsmål ska samverka och förstärka varandra*.

Länsstyrelsen har tidigare lyft att ett alternativ till en bilaga till budgetpropositionen kan vara en särskild klimatårsredovisningsskrivelse som lämnas till riksdagen samtidigt som budgetpropositionen eller tidigare under året. Eftersom klimatårsredovisningen berör verksamheter inom flertalet utskott är det troligen en fördel om en skrivelse lämnas tidigare på året. För att skapa flexibilitet kan 4 §, första stycket, begränsas till att regeringen årligen ska lämna en klimatårsredovisning till riksdagen.

Femte paragrafen i lagförslaget anger vad handlingsplanen bör innehålla. För att öka styrningen av handlingsplanens innehåll bör 5 § tydligare reglera vad handlingsplanen ska innehålla. Detta kan ske t.ex. ske genom att begränsa kraven enligt följande:

Handlingsplanen ska innehålla

1. Faktauppgifter.

2. Regeringens bedömning av effekterna av beslutade styrmedel och andra åtgärder och vilken betydelse dessa har för möjligheten att uppnå beslutade klimatmål.
3. Planerade åtgärder och vilken betydelse dessa har för möjligheten att nå beslutade klimatmål.
4. Andra och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella klimatmålen.
5. En beskrivning av ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.

De som deltagit i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Cecilia Schelin Seidegård med handläggare Jesper Andersson som föredragande i ledningsgruppen. I den slutliga handläggningen har också handläggare i regional tillväxt Johan Gråberg, handläggare i klimatanpassning Elin Sander, länsjurist Petter Rimfors, verksamhetscontroller Cristina Karlstam och enhetschef på Miljö- och vattenenheten Karin Fager deltagit.

Cecilia Schelin Seidegård
Landshövding

Jesper Andersson
Klimat- och energisamordnare