



Yttrande över delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk inklusive långsiktigt klimatmål

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 ska lämnas senast den 1 juni 2016.

Synpunkter i korthet

Länsstyrelsen Västernorrland bedömer att strukturen för det klimatpolitiska ramverket, med ett långsiktigt klimatmål och en klimatlag som styr planering och uppföljning av klimatarbetet, är ändamålsenlig och kan ge en kontinuitet i det långsiktiga klimatarbetet.

Länsstyrelsen Västernorrland delar beredningens åsikt att Sverige äger endast begränsad rådighet över åtgärder och styrmedel som påverkar utsläpp orsakad av konsumtion eftersom en stor del av utsläppen sker i andra länder. Avsaknad av övergripande mål för konsumtion kan göra det svårare att prioritera åtgärder för att minska klimatpåverkan för konsumtionen. Även om det är svårt att sätta långsiktiga kvantitativa mål för utsläpp av växthusgaser i andra länder som orsakas av konsumtion inom Sverige bör det övervägas att ta fram andra mål för konsumtion som styr mot minskad klimatpåverkan.

Förslaget på ramverk har genomgående ett nationellt perspektiv. Det bör övervägas hur det lokala och regionala perspektivet, avseende planering och uppföljning av klimatarbetet, kan tydliggöras i ramverket där Länsstyrelserna får en mer formell stödjande och vägledande funktion gentemot kommuner och övriga organisationer på länsnivå.

Samverkan mellan berörda sektorsmyndigheter behöver stärkas. Länsstyrelsens erfarenheter på regional nivå är att en nära samverkan mellan

regionala myndigheter och kommuner är en förutsättning för att nå framgång och effektivitet i klimatarbetet.

Inledande synpunkter

Det globala avtalet från Förenta nationernas klimatmöte i Paris i december 2015 ökar kraven på en snabb samhällsomställning och omfattande utsläppsminskningar inom alla samhällssektorer i kombination med omfattande åtgärder som sänker energiefterfrågan. Parisavtalets temperaturmål innebär att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader och att den fortsatta inriktningen ska vara att begränsa den till högst 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. Därefter följd av negativa utsläppsnivåer under resten av århundradet.

Länsstyrelsen Västernorrland anser att de internationella åtaganden som gjorts inom klimatområdet ställer höga krav på att Sverige har en långsiktig och strukturerad klimatpolitik. Sveriges faktiska och specifika utsläpp är låga sett i ett internationellt perspektiv. Sverige har dock särskilt goda förutsättningar att gå före i klimatarbetet och visa övriga länder på goda exempel. Genom att ställa om till en ekonomi med liten klimatpåverkan kan svensk industri få konkurrensfördelar. Sveriges basindustri är redan i dag långt framme med att minska klimatpåverkan men det finns stort behov av fortsatt innovation och utveckling. Utvecklingen av produktion av förnybara drivmedel för att uppnå en fossilbränslefri fordonsflotta är ett exempel på ett viktigt utvecklingsområde. Industrin i Västernorrland och flera andra skogslän har mycket goda möjligheter att bidra till att vi på sikt kan ersätta importerade fossila bränslen med förnybara bränslen från skogsråvara.

Det har saknat en långsiktig planering för hur reduktionen av växthusgaser ska ske och som kan ge tydliga och långsiktiga signaler till samhällets olika aktörer. Länsstyrelsen Västernorrland bedömer att strukturen för det klimatpolitiska ramverket är ändamålsenlig och kan ge en kontinuitet i det långsiktiga klimatarbetet. En gemensam karta för klimatarbetet kan ge en tydlighet till samtliga samhällsaktörer och skapa ökad delaktighet och engagemang.

Förslaget på ramverk har genomgående ett nationellt perspektiv. En stor del av arbetet med att minska klimatpåverkan och att stödja innovation och utveckling av klimatsmart teknik och företag sker på lokal och regional nivå. Länsstyrelserna har redan i dag en samordnande och vägledande roll i det arbetet som kan utvecklas ytterligare. Länsstyrelserna har uppdraget att göra en årlig uppföljning av miljömålet begränsad klimatpåverkan och får i det arbetet en mycket god överblick över utsläppen i länet och förutsättningarna för att minska klimatpåverkan. Det bör övervägas hur det lokala och regionala perspektivet, avseende planering och uppföljning av klimatarbetet, kan tydliggöras i ramverket där Länsstyrelserna får en mer formell stödjande

och vägledande funktion gentemot kommuner och övriga organisationer på länsnivå.

Det är utifrån detta förslag inte möjligt att göra någon bedömning av konsekvenserna för företag och andra organisationer på regional eller lokal nivå. Kommande förslag om strategi med styrmedel och åtgärder kan innebära tydligare konsekvenser för vissa branscher.

Långsiktigt klimatmål

Beredningen bedömer att ett mål för utsläppsminskningar i Sverige till år 2045 bör gälla utsläpp från alla verksamheter i Sverige med utgångspunkt i Sveriges klimatrapportering. Målet ska gälla för alla aktörer och omfatta hela ekonomin inom landets territorium.

En stor andel av Sveriges påverkan på klimatet beror på konsumtion av varor som produceras utanför Sveriges gränser. Dessutom innebär transporter av varor från utlandet en påverkan på klimatet. Det kan vara svårt att påverka enskilda människors och organisationers konsumtion men frågan är trots allt viktig att arbeta med. Den svenska konsumtionen medför betydande utsläpp av växthusgaser och Sverige måste vidta åtgärder för att minska påverkan. Denna handlingslinje är helt i linje med generationsmålet som är ett inriktningsmål för miljöpolitiken och vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Beredningen ser 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.

Länsstyrelsen Västernorrland delar beredningens åsikt att Sverige äger endast begränsad rådighet över åtgärder och styrmedel som påverkar utsläpp orsakad av konsumtion eftersom en stor del av utsläppen sker i andra länder. Det finns metoder för att uppskatta utsläpp av växthusgaser baserat på konsumtion i stället för produktion. Stora felkällor finns dock fortfarande i beräkningarna av utsläppen från ett konsumtionsperspektiv. Avsaknad av övergripande mål för konsumtion kan göra det svårare att prioritera åtgärder för att minska klimatpåverkan från konsumtionen. Även om det är svårt att sätta långsiktiga kvantitativa mål för utsläpp av växthusgaser i andra länder som orsakas av konsumtion inom Sverige bör det övervägas att ta fram andra mål för konsumtion som styr mot minskad klimatpåverkan. Exempel på målformuleringar kan vara andel kommuner och myndigheter som har upphandlingspolicys med krav på energieffektivitet och klimatprestanda.

Klimatmålet i förslaget omfattar även utsläpp från verksamheter som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS). Nuvarande klimatmål omfattar ej verksamheter som ingår i EU-ETS. Själva idén med EU-ETS är att åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser inom EU i första hand ska ske där det är mest kostnadseffektivt. Det innebär att en verksamhet inte

kan åläggas andra krav på utsläppsminskningar av växthusgaser. Under handelsperioden 2008-2012 har ett stort överskott på utsläppsrätter byggts upp. Överskottet har lett till låga priser på utsläppsrätter vilket innebär att systemet inte varit tillräckligt styrande. I juli 2015 presenterade kommissionen ett förslag till reformering av handelssystemet för kommande handelsperiod 2021-2030. Förslaget innebär bland annat att det totala antalet utsläppsrätter ska minska med 2,2 procent per år från och med år 2021 för att uppnå de utsläppsminskningar på 43 procent inom den handlande sektorn som är beslutade enligt EUs 2030-ramverk. Det är inte möjligt att införa styrmedel riktat till verksamheter som ingår i EU-ETS. Därför kan det vara en svårighet att verksamheter som ingår i EU-ETS omfattas av det Svenska klimatmålet. Det som talar för att verksamheter inom EU-ETS ändå ingår i Sveriges klimatmål är att det kan ge bättre förutsättningar för nationella stöd till forskning och innovation av teknik för minskad klimatpåverkan som kan gynna svensk basindustri. Ett exempel är utveckling av teknik för produktion av stål med liten klimatpåverkan.

Oaktat om Sveriges klimatmål omfattar verksamheter som ingår i EU-ETS så måste Sverige med stor kraft driva frågan om att taket för de totala utsläppen av växthusgaser inom EU-ETS minskar i linje med Sveriges klimatmål.

Klimatpolitiskt råd

Miljömålsberedningen föreslår att det inrättas ett tvärvetenskapligt sammansatt expertorgan- Klimatpolitiskt råd- som kan bistå regeringen med en oberoende bedömning av hur den samlade politik som regeringen lägger fram är förenlig med klimatmålen. Rådets analyser ska utgöra ett komplement till sektormyndigheternas 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. Beredning ger exempel på vad rådet kan ta upp i sina analyser: problematisera kring de underlag i form av till exempel trafikprognoser, prognoser över efterfrågan på el, utsläppsprognoser, åtgärdskostnader och konsekvensanalyser m.m. som regeringen lägger till grund för sina förslag.

De exempel på analyser som nämns hanteras i dag i stor utsträckning av sektorsmyndigheter som t.ex. Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Trafikverket. Ett flertal myndigheter ansvarar i olika delar för frågor som berör utsläpp av klimatpåverkande ämnen. Som utredningen beskriver finns inte den samlade kompetensen inom en och samma myndighet för att göra en heltäckande bedömning av hur klimatpolitiken påverkar hela samhället. Ett alternativ som bör utredas är om en utökad samverkan mellan sektorsmyndigheter kan vara ett bättre alternativ till ett klimatpolitiskt råd. I ett klimatforum med sektorsmyndigheter bör även representant från akademien ingå.

Länsstyrelsen Västernorrland har inget principiellt att invända mot förslaget att inrätta ett Klimatpolitiskt råd. En närmare samverkan mellan berörda sektorsmyndigheter kan dock vara mer verkningsfullt vilket ligger i linje med OECD:s förslag att skapa institutionella arrangemang som främjar tvärssektoriella perspektiv och samarbeten mellan myndigheter. Länsstyrelsens erfarenheter på regional nivå är att en nära samverkan mellan regionala myndigheter och kommuner är en förutsättning för att nå framgång och effektivitet i klimatarbetet.

Planering och uppföljning

Miljömålsberedningen föreslår att tidsatta etappmål för utsläppsreduktioner bör beslutas av riksdagen efter förslag från regeringen.

Klimatpolitiken berör flertalet samhällssektorer. Länsstyrelsen Västernorrland anser därför att det är en fördel med en bred parlamentarisk förankring och att etappmål antas av riksdagen.

Klimatårsredovisning och handlingsplan

I delbetänkandet föreslås att regeringen ska följa utsläppsutvecklingen och årligen sammanställa en klimatårsredovisning. Regeringen ska dessutom varje mandatperiod utarbeta en klimatpolitisk handlingsplan som visar hur den samlade politiken klarar att nå klimatmålen. För att leva upp till kraven på tydlighet, långsiktighet och kontinuitet föreslår beredningen att det ska utarbetas en nationell klimatpolitisk handlingsplan varje mandatperiod.

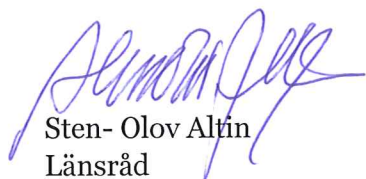
Länsstyrelsen Västernorrland tillstyrker förslaget. Genom en särskild klimatårsredovisning kan alla samhällssektorer fångas in på ett mer heltäckande vis jämfört med dagens uppföljning som sker inom utgiftsområde 20 (Allmän miljö och naturvård) i budgetpropositionen. För att uppnå de långsiktiga klimatmålen krävs en tydlig struktur för processen att ta fram åtgärder och insatser inom alla sektorsområden. Länsstyrelsen Västernorrland bedömer att förslaget på en nationell klimatpolitisk handlingsplan för varje mandatperiod är ändamålsenligt. En klimatpolitisk handlingsplan gör det möjligt att få en samlad bild och prioritera de insatser och åtgärder som är mest kostnadseffektiva.

Klimatlag


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.

Länsstyrelsen Västernorrland anser att en klimatlag kan göra det nationella klimatarbetet mer transparent och förståeligt. Arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser kommer att kräva ett allt större engagemang från alla sektorer och enskilda och då kan ett tydligt regelverk vara en fördel. En klimatlag skapar förutsättningar för en kontinuitet i det långsiktiga klimatarbetet.

Beslut i detta ärende har fattats av Länsråd Sten-Olov Altin efter föredragning av energi- och klimatstrateg Mats Bäck. I ärendet har Daniel Gustafsson enhetschef, Rebecka Bjurhall miljömålssamordnare, Jenny Lindgren handläggare projektstöd och Magnus Jensen Näringslivsenheten deltagit.



Sten-Olov Altin
Länsråd



Mats Bäck
Energi- och klimatstrateg