



YTTRANDE

2016-06-02 Ärendenr:
NV-02314-16Miljö- och energidepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

**Yttrande över delbetänkandet Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige
(SOU 2016:21)****Sammanfattning**

Naturvårdsverket tillstyrker delbetänkandet i sin helhet men tillför vissa synpunkter gällande det långsiktiga målet, målbana för utsläppsminskningar och tidssatta etappmål, det klimatpolitiska rådet, planerings- och uppföljningssystemet, införandet av en nationell klimatlag samt konsekvensanalysen.

Naturvårdsverket förordar att utvecklingen av klimatpåverkan från konsumtion utifrån dagens förutsättningar inte ingår i det långsiktiga utsläppsmålet, men följs upp inom ramverkets planerings- och uppföljningssystem.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket tillstyrker delbetänkandet i sin helhet och konstaterar att ytterligare precisering av förslagen kommer att lämnas i slutbetänkandet och Naturvårdsverket återkommer då med synpunkter på lösningar i sak. Inför fortsatt beredningen vill Naturvårdsverket lämna ett antal övergripande synpunkter samt synpunkter på vissa specifika förslag.

Ett långsiktigt mål för 2045 som regleras i ramverket

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag. Det är positivt att Miljömålsberedningen föreslår att målet om netto noll utsläpp till 2050 tidigareläggs till 2045.

Naturvårdsverket skulle se det som positivt att möjligheterna att skärpa ambitionerna i ramverket efterhand underlättas, detta i ljuset av det klimatvetenskapliga kunskapsläget.

Naturvårdsverket ansluter sig till beredningens bedömning att ett misslyckande av den globala miljöpolitiken leder till att vi står inför oacceptabla risker för ekosystem och samhällen. Klimatförändringar riskerar att medföra mycket vittomfattande och svåröverskådliga konsekvenser om kritiska gränser passeras. Sammantaget måste det föreslagna målet ses som en positiv ambitionsnivå men ansluter samtidigt till en på global nivå osäker utvecklingsväg där risken att målet om att undvika en farlig klimatförändring inte klaras är betydande. Osäkerheter i förståelsen av klimatsystemet gör att det inte går att på vetenskaplig grund definiera en exakt temperaturgräns som säkerställer att abrupta och irreversibla förändringar förhindras. Det går inte heller att med exakthet definiera ett kvarvarande "utsläppsutrymme" som med säkerhet håller uppvärmningen under 1,5 eller två grader.

Konsumtionsperspektivet

Naturvårdsverket tillstyrker att ramverkets långsiktiga mål bör omfatta alla utsläpp från verksamheter i Sverige. Naturvårdsverket delar också Miljömålsberedningens bedömning att konsumtionsperspektivet är centralt men inte bör ingå i det långsiktiga utsläppsmålet. Naturvårdsverket har härvid utgått ifrån dagens förutsättningar för uppföljning. Ramverket bör dock omfatta att utvecklingen av klimatpåverkan från konsumtion följs upp.

Utsläpp som sker i Sverige och i andra länder, orsakade av vår inhemska (svenska) konsumtion, bör följas parallellt med de territoriella utsläppen. Naturvårdsverket följer sedan ett par år upp konsumtionens klimatpåverkan årligen, och vikten av mått och åtgärdsarbete med avseende på konsumtionsperspektivet har framförts bland annat i Naturvårdsverkets syntesrapport *Omställning till hållbara konsumtionsmönster* (Naturvårdsverket 2015). Samtidigt som Sveriges territoriella utsläpp minskar, har de totala nivåerna för svenskarnas konsumtionsrelaterade utsläpp varit i princip oförändrade på ohållbart höga nivåer och en allt större andel av utsläppen sker utanför Sveriges gränser. För att kunna leva upp till Parisavtalet, vårt svenska generationsmål och FN:s hållbarhetsmål bör utsläppen från svensk konsumtion senast 2045 vara som högst 1-2 ton per capita och år, att jämföra med dagens nivåer på cirka 11 ton per capita och år.

En målbana för utsläppsminskningar och beslut om tidsatta etappmål

Naturvårdsverket tillstyrker Miljömålsberedningens förslag om att ta fram tidsatta etappmål för utsläppsreduktioner. Dessa bör beslutas av riksdagen efter förslag från regeringen och kopplas till det av riksdagen beslutade långsiktiga målet för 2045. Ett sådant system är av stor betydelse för att hålla nere de kumulativa utsläppen och för att nå det långsiktiga utsläppsmålet.

Naturvårdsverket vill, inför den fortsatta beredningen, framhålla att det är viktigt att etappmål uttrycks så att de främjar flexibilitet och kostnadseffektivitet.

Ett klimatpolitiskt råd

Naturvårdsverket tillstyrker att ett klimatpolitiskt råd inrättas på motsvarande sätt som det Finanspolitiska rådet. Sista meningen på sid. 51 i betänkandet, att ledamöterna bör få mandat att utse sig själva på motsvarande sätt som gäller för

Finanspolitiska rådet, är dock motsägelsefull. Ledamöterna i Finanspolitiska rådet utses av regeringen efter förslag från rådet och Naturvårdsverket anser att även medlemmarna i det klimatpolitiska rådet bör utses på detta sätt alternativt av riksdagen. Naturvårdsverket är tveksamt till en ordning där ledamöterna får utse sig själva, dock kan det vara lämpligt att de nominerar nya medlemmar.

I betänkandet är det oklart hur rådet är tänkt att förhålla sig till de myndigheter som redan arbetar med uppföljning av klimatpolitiken. Detta behöver beskrivas närmare i syfte att tydliggöra roller, uppgifter och ansvar.

Planerings- och uppföljningssystem m.m.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att ramverket kompletteras med ett planerings- och uppföljningssystem. Det är dock viktigt att koordinera systemet för planering och uppföljning med befintlig internationell och nationell rapportering på klimatområdet. Samordning bör ske både vad gäller innehåll och tidpunkt för leverans, så att arbetet sker på ett effektivt sätt och att dubbelarbete undviks. Till exempel föreslås att underlag ska lämnas från myndigheterna den 30/3 och ska då bland annat innehålla preliminära utsläppssiffror, men detta underlag är klart först den 30/4.

I betänkandet föreslås vidare att klimathandlingsplanen ska innehålla utvärderingar av styrmedel och att myndigheter ska lämna underlag. Styrmedelsutvärderingar är viktiga, men också mycket resurskrävande, komplexa och inte alltid möjliga att genomföra. Naturvårdsverket bedömer att det kommer att krävas en del metodutveckling för att kunna tillmötesgå redovisningskravet på styrmedelsutvärderingar. Därför är det viktigt att formuleringen "bör" i 4 § i klimatlagen om vad handlingsplanen ska innehålla behålls och att det inte ändras till ett skarpare krav.

Införandet av en nationell klimatlag

Naturvårdsverket tillstyrker införandet av en klimatlag som reglerar regeringens klimatpolitiska arbete. Klimat- och energipolitiken har under flera år redovisats och beslutats om i särskild ordning och föreliggande förslag bedöms ligga i linje med gällande ordning. När arbetet regleras i lag uppnås förhoppningsvis större kontinuitet i arbetet och det blir inte beroende av att nya politiska initiativ ständigt tas. För att ändra inriktning krävs ett beslut av riksdagen vilket skapar goda förutsättningar att ge en större stabilitet och förutsägbarhet i klimatarbetet. Alternativet att lägga förslaget i en inriktningsproposition skulle inte leda till samma kontinuitet och det finns även en större risk att en sådan snabbare skulle förlora i aktualitet.

Naturvårdsverket understryker att det idag finns ett etablerat miljömålssystem med miljökvalitetsmål som beslutats av riksdagen där även ett miljökvalitetsmål för klimatet ingår och som inte är synonymt med det klimatmål som Miljömålsberedningen föreslår. De av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen gäller utan inbördes ordning. Naturvårdsverket menar att en särreglering av klimatfrågan i ett eget klimatpolitiskt ramverk som innehåller ett klimatmål förutsätter samordning med miljömålssystemet så att arbetet med ett långsiktigt klimatpolitiskt mål inte ger negativa effekter för de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket förutsätter att förslaget kan genomföras

samtidigt som eventuella konflikter mellan olika miljökvalitetsmål även fortsättningsvis noga kan värderas och hanteras.

Konsekvensanalysen

Naturvårdsverket har förståelse för svårigheterna med att genomföra en utförlig samhällsekonomisk konsekvensanalys för ett mål som ligger så långt fram i tiden. Det långsiktiga målet, som Naturvårdsverket tillstyrker, innebär en genomgripande omställning för hela samhället och Naturvårdsverket utgår ifrån att konsekvensanalysen fördjupas när preciserade förslag om styrmedel och etappmål läggs fram i kommande betänkande. En mer detaljerad konsekvensanalys kan bidra till att man exempelvis ser i vilka sektorer extra ansträngningar behövs och redan nu börjar vidta åtgärder för att det långsiktiga målet verkligen nås.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, biträdande avdelningschefen Rikard Janson, enhetscheferna Gunilla Sallhed, Johanna Farelius och Leif Holmberg, miljöjuristen Ingrid Backudd samt handläggarna Anita Lundström och Elisa Abascal Reyes.



Björn Risinger



Martin Eriksson

Kopia till:
petter.hojem@regeringskansliet.se