



Klimatberedningen (M 2007:03)

Miljövårdsberedningen

Jo 1968:A

Ordförande

Hans Jonsson

Telefon 073/9641572

Kanslichef

Pernilla Knutsson

Telefon 08/4052133

Mobil 070/6964197

Sammanfattning / Version 18 februari

1. Uppdraget, avgränsningar och underlag (kapitel 1)

Beredningens uppdrag var att genomföra en övergripande översyn av den svenska klimatpolitiken som underlag för kontrollstation 2008.

Beredningen har i enlighet med direktiven koncentrerat sitt arbete på och lämnar i huvudsak förslag inom följande tre områden

- Mål för klimatpolitiken på kort, medellång och lång sikt
- En handlingsplan för att uppnå målet till 2020
- Svenskt agerande i de internationella klimatförhandlingarna

Beredningen har inte särskilt berört frågor som rör anpassning och sårbarhet eftersom Klimat- och sårbarhetsutredningen hade det uppdraget. Beredningen anser att energieffektivisering är ett av de viktigaste åtgärdsområdena men bygger sina förslag om energieffektivisering på den handlingsplan som

Energieffektiviseringsutredningen (SOU 2008:XX) har i uppdrag att ta fram. Den långsiktiga energipolitiken är av avgörande betydelse för möjligheten att uppnå klimatpolitiska mål. Beredningen har tagit upp klimatrelaterade energifrågor, men i begränsad omfattning. Beredningen anser att regeringen bör ta initiativ till parlamentariska överläggningar om den långsiktiga energipolitiken.

Beredningens uppdrag var övergripande och genomfördes på kort tid vilket innebär att Beredningen grundat sitt arbete på underlag som initierats tidigare och som var på väg att färdigställas eller redan fanns.

Ett viktigt underlag för Beredningens förslag till mål för klimatpolitiken var den rapport ”*Vetenskapligt underlag för klimatpolitiken*” som Vetenskapliga rådet för klimatfrågor presenterade i september 2007. Vetenskapliga rådet baserade i sin tur till stora delar sina slutsatser på det samlade vetenskapliga underlaget från FN:s klimatpanel, Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC. Beredningen fick också i slutskedet av sitt arbete tillgång till Europeiska kommissionens förslag till klimat- och energipaket, som presenterades i januari 2008. De flesta av de förslag som Beredningen lägger i handlingsplanen för att uppnå målet till år 2020 baseras på Naturvårdsverkets och Energimyndighetens underlag inför den klimatpolitiska kontrollstationen 2008 ”*Den svenska klimatstrategins utveckling*” i juni 2007.

Till betänkandet fogas några reservationer

2. Utmaningen för världen, EU och Sverige

Beredningen accepterar det vetenskapliga underlaget från Vetenskapliga rådet för klimatfrågor. Jordens klimat har blivit varmare och det är mycket sannolikt ett verk av människan. Medeltemperaturen på jorden har höjts med drygt 0,7°C under de senaste 150 åren och den stiger för närvarande med nära 0,2°C per årtionde. Om vi inte vidtar kraftfulla åtgärder kommer den globala medeltemperaturen fortsätta stiga och ge mycket allvarliga konsekvenser för ekosystem och samhälle. Klimatförändringarna måste ses i det bredare sammanhanget av risken för en annalkande kris för många ekosystem världen över. Åtgärder inom klimatområdet måste vara en del av omställningen till samhällen som värnar ekosystem och biologisk mångfald samtidigt som växthusgasutsläppen minskar. Utmaningen för världen är dubbel, att begränsa utsläppen av växthusgaser men också att vidta nödvändiga anpassningsåtgärder på grund av de klimatförändringar som redan sker.

Beredningen anser att det krävs mycket omfattande begränsningar av utsläppen av växthusgaser för att minska risken för farlig klimatpåverkan. Beredningen förordar därför att EU och Sverige redan i ett tidigt skede ska agera med inriktningen att de globala utsläppen till år 2050 måste mer än halveras och till seklets slut bör vara nära noll.

Världens länder har mycket olika förutsättningar att hantera klimatförändringarna. Den grundläggande principen i FN:s klimatkonvention om ett gemensamt men differentierat ansvar måste även i fortsättningen vara vägledande i klimatarbetet. Det innebär också att de industrialiserade länderna måste gå före i arbetet med att begränsa utsläppen. Det motiveras inte minst av att dessa länder svarat för den allra största delen av de historiska utsläppen. De industrialiserade länderna måste också bidra kraftfullt genom att överföra teknologi och finansiella resurser till utvecklingsländerna. Det är viktigt att

klimatåtgärderna i utvecklingsländerna integreras i strategierna för fattigdomsbekämpning och ekonomisk och social utveckling.

EU måste fortsätta vara pådrivande inom det internationella klimatsamarbetet. Beredningen anser att Sverige kraftfullt bör understödja EU-ländernas gemensamma pådrivande roll i de globala klimatförhandlingarna. Sverige bör verka för att EU, som en del av den rika världen, tar sin del av ansvaret. Beredningen bejakar EU:s förhandlingsupplägg syftande till ömsesidiga åtaganden för EU och andra industriländer men beklagar att EU:s villkorade mål om 30 procents utsläppsminskning inte har varit styrande i Europeiska kommissionens förslag till klimat- och energipaket i januari 2008. Beredningen har uppfattningen att Sverige ska verka för att EU:s mål och åtgärder för 2020 inriktas mot en minskning på 30 procent.

Sverige har ett ansvar för att vi klarar den gemensamma globala utmaningen. Det gör vi genom att delta aktivt i det internationella samarbetet, vara drivande i EU och genomföra en långsiktigt hållbar nationell klimatpolitik. Sverige ska gå före i klimatarbetet genom att sätta ambitiösa mål, vidta kraftfulla åtgärder och använda effektiva styrmedel. Vi måste också stärka forskning och utveckling inom strategiskt viktiga områden.

Sverige har goda förutsättningar. Vi lever i ett glest befolkat land med rika naturtillgångar. Kampen mot klimatförändringarna går att förena med ekonomisk tillväxt som öppnar för nya marknader och arbetstillfällen. Det har Sverige redan visat. Våra möjligheter att driva fram och exportera klimateffektiva lösningar är mycket goda. Vi har många framstående företag inom centrala sektorer, från kraftgenerering och transmission till byggnader och transportlösningar. Många företag har en väl utvecklad kompetens för resurssnåla och energieffektiva systemlösningar. Sverige har också betydande potential för fortsatt utveckling av förnybar energi, som utökad produktion av biobränslen, utbyggd biobränslebaserad kraftvärmeproduktion och utbyggd vindkraft.

3. Förslag till mål för klimatpolitiken (Förslaget presenteras samlat i kapitel 10 som i sin tur bygger på förslagen i kapitel 7, 8 och 9).

**Beredningens förslag till *Nationellt miljö kvalitetsmål*
*”Begränsad klimatpåverkan”***

Enligt FN:s ramkonvention för klimatförändringar ska halten av växthusgaser i atmosfären stabiliseras på en nivå som innebär att

människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet 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 ett ansvar för att det globala målet uppnås. Möjligheten att uppfylla det nationella miljö kvalitetsmålet är till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder.

Övergripande mål

Temperaturmål (nytt)

Sverige bör ta sin del av det globala ansvaret för att ökningen av den globala medeltemperaturen begränsas till högst 2 grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån.

Koncentrationsmål som härleds från temperaturmålet (ändrat)

Svensk klimatpolitik bör bidra till att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på lång sikt stabiliseras på nivån högst 400 ppmv koldioxidekvivalenter.

Delmål

Utsläppsmål 2008-2012 (oförändrat delmål)

De svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008-2012 vara minst 4 procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen ska räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollets och IPCC:s definitioner. Delmålet ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkorna eller med flexibla mekanismer.

Utsläppsmål till 2020 (nytt)

.....

Inriktningsmål

Utsläppsmål till år 2050 (ändrat)

Inriktningen är att utsläppen av växthusgaser för Sverige år 2050 bör vara minst 75-90 procent lägre än år 1990.

Utsläppsmål till slutet av detta sekel (ändrat)

Vid slutet av detta sekel bör utsläppen av växthusgaser i Sverige vara nära noll.

Omprövning

Målen bör omprövas i takt med omvärldsförändringar som får inverkan på formulering, beräkning och framtida utfall.

Klimatförändringarna ställer oss inför en av de största utmaningarna i vår tid. De är ett globalt problem, det globala klimatet påverkas oberoende av var i världen utsläppen sker. Världssamfundet måste agera så att de globala utsläppen av växthusgaser minskar med mer än 50 procent till mitten av detta sekel för att vid slutet av seklet vara nära noll. Då kan vi på sikt stabilisera halten av växthusgaser i atmosfären så att ökningen av den globala medeltemperaturen inte överstiger två grader Celsius jämfört med förindustriell tid. Därmed kan vi kraftigt reducera risken för farlig klimatpåverkan och ta ansvar för kommande generationer så att vårt sätt att leva inte drabbar dem. Sverige ska ta sin del av det globala ansvaret genom att sätta ambitiösa mål för klimatpolitiken.

Beredningen anser att miljökvalitetsmålet, liksom tidigare, bör utgå från behovet av att begränsa klimatförändringarna och deras effekter som det uttrycks i FN:s klimatkonvention. Vidare anser Beredningen att miljökvalitetsmålet ska bestå av ett globalt temperaturmål, ett globalt koncentrationsmål samt utsläppsmål för Sverige på kort, medellång och lång sikt. Temperaturmålet, som ska vara det övergripande målet, är satt utifrån Vetenskapliga rådets bedömning av EU:s temperaturmål (se kapitel 8). Beredningen anser att det övergripande temperaturmålet ska vara att den globala medeltemperaturen begränsas till högst två grader jämfört med den förindustriella nivån och att Sverige bör ta sin del av det globala ansvaret för att ökningen inte blir större.

Koncentrationsmålet är härlett ur temperaturmålet utifrån nuvarande kunskap om på vilken nivå koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på lång sikt bör stabiliseras (se kapitel 8). För att lägga fast den klimatpolitiska inriktningen och konkretisera det reella behovet av utsläppsminskningar, anser Beredningen att det är viktigt att anta ett koncentrationsmål som leder till att tvågradersmålet kan uppfyllas. Baserat på dagens kunskapsläge anser Beredningen att koncentrationsmålet bör ligga på 400 ppmv CO₂e.

När det gäller nuvarande svenska utsläppsmål på kort sikt, 2008-2012, har Beredningen bedömt att det uppnås och inte behöver ändras (se kapitel 7).

Utsläppsmålet för Sverige på medellång sikt, till 2020, är satt utifrån en politisk sammanvägning av Sveriges del av det globala ansvaret för att begränsa utsläppen av växthusgaser med möjligheterna att vidta åtgärder och de samhällsekonomiska konsekvenserna (se kapitel 9). Beredningen har utgått från den bedömning av Sveriges del av det globala ansvaret som Vetenskapliga rådet för klimatfrågor har gjort genom beräkningar

med hjälp av ett antal ofta använda ansvarsfördelningsmodeller men också från det förslag till åtagande för Sverige som Europeiska kommissionen presenterade i januari 2008. Beredningen anser dock att det villkorade EU-gemensamma åtagandet på 30 procents reduktion av utsläppen från 1990 till 2020 ska vara utgångspunkten för det svenska nationella målet. Beredningen föreslår därför att Sveriges mål till 2020 ska vara

Beredningen bedömer att målet till 2020 går att nå med de åtgärder och styrmedel som Beredningen föreslår i handlingsplanen (se kapitel 11-19). Åtgärderna och styrmedlen beräknas grovt ge utsläppsminskningar på mer än 6 miljoner ton (Mton). I handlingsplanen finns också förslag till åtgärder och styrmedel som Beredningen inte haft underlag för att kvantifiera, men som kommer ge ytterligare utsläppsminskningar. Redan befintliga åtgärder och styrmedel i den icke-handlande sektorn bidrar, enligt prognosen i myndigheternas underlag till Kontrollstation 2008, till att utsläppen i sektorn minskar betydligt och därmed också i hög utsträckning till att Beredningen bedömer att målet går att nå. Minskningarna enligt prognos med enbart redan befintliga åtgärder och styrmedel beräknas grovt uppgå till 9 Mton jämfört med 1990. Därtill kommer en trolig ytterligare reduktion i bostadssektorn på drygt 0,5 Mton. Insatser internationellt ger ytterligare utsläppsminskningar som Sverige bör kunna tillgodoräkna sig.

Utsläppsmålen för Sverige på lång sikt, till 2050 och därefter, baseras på den omfattande långsiktiga globala utmaningen, Sveriges del av det globala ansvaret för att begränsa utsläppen av växthusgaser samt en bedömning av att kostnaderna är acceptabla (se kapitel 8). Inriktningen är att utsläppen av växthusgaser för Sverige år 2050 bör vara minst 75-90 procent lägre än år 1990. Vid seklets slut bör utsläppen av växthusgaser i Sverige vara nära noll.

Beredningen anser att det är viktigt att det framgår i miljö kvalitetsmålet att klimatförändringarna är globala och att Sverige har ett ansvar tillsammans med andra länder för att det globala målet uppnås. Internationellt samarbete och insatser i alla länder är av avgörande betydelse för att uppnå det samlade nationella miljö kvalitetsmålet.

Beredningen menar också att målen till 2020 och på längre sikt kommer behöva omprövas i takt med omvärldsförändringar som får inverkan på formulering, beräkning och framtida utfall.

4. Förslag till handlingsplan för att nå målet till 2020

I handlingsplanen lägger Beredningen ett antal förslag. De presenteras här i sammandrag. Beredningens överväganden och bedömningar som leder fram till förslagen behandlas i kapitel 11-19.

Sverige har ett ansvar tillsammans med andra länder för att det globala målet uppnås, dvs. att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären stabiliseras på en nivå som förebygger farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet. Möjligheten att uppfylla målet är till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i andra länder. Samtidigt ska Sverige för att ta sin del av ansvaret också göra betydande insatser inom landet.

Vid slutet av detta sekel bör utsläppen av växthusgaser i Sverige vara nära noll. Det innebär att det är en genomgripande omställning av energisystemen och andra delar av samhällsekonomin som förestår. Den fortsatta inriktningen på energipolitiken, samhällsplaneringen och investeringarna i infrastrukturen kommer långsiktigt i hög utsträckning bestämma hur väl Sverige lyckas med att minska utsläppen.

Omställningen bör genomföras successivt och kontinuerligt. Styrmedel behöver skärpas och utvecklas efter hand och åtgärder behöver genomföras som förutom att de är gynnsamma för utsläppsutvecklingen i ett kortsiktigt perspektiv också är det på längre sikt. Sverige påbörjade tidigt arbetet med att vidta åtgärder mot klimatförändringarna. Vi har också redan lyckats reducera utsläppen av växthusgaser till relativt låga nivåer i flera samhällssektorer. Störst möjligheter att fortsätta begränsa utsläppen finns nu i transportsektorn och i industrin men det finns goda potentialer också inom andra områden.

Den handlingsplan till 2020 som Beredningen nu presenterar är ett steg på vägen mot det långsiktiga målet. Handlingsplanen består av följande åtgärdsområden

- Förstärkning av tvärsektorieåtgärder och styrmedel
- En EU-gemensam sänkning av utsläppstaket för den handlande sektorn
- Reduktioner av utsläpp för den icke-handlande sektorn
- Insatser internationellt

I handlingsplanen behandlas också betydelsen av kolsänkorna. Vidare lämnar Beredningen förslag om vissa inkomster i de offentliga finanserna som genereras genom klimatpolitiken.

Handlingsplanen bygger på att Sverige redan har många både generella och specifika styrmedel inom klimatpolitiken. Den innebär en utveckling och skärpning av vissa av de befintliga styrmedlen och innehåller flera kompletterande insatser inom olika områden.

Förslagen i handlingsplanen har konsekvensanalyserats, i den utsträckning Beredningen haft underlag för och möjlighet att göra det, med hänsyn till den korta tid som Beredningen haft för uppgiften. Beredningen bedömer att de konsekvensanalyser som gjorts av de åtgärder och styrmedel som Beredningen föreslår indikerar att de

samhällsekonomiska konsekvenserna för flertalet av förslagen är rimliga i förhållande till effekterna i form av minskade utsläpp av växthusgaser. (kapitel 19)

Svenskt agerande i de internationella klimatförhandlingarna behandlas för sig, se avsnitt 5.

Beredningen bedömer att det mål till 2020 som Beredningen föreslår, dvs. att utsläppen ska minska med X procent jämfört med 1990, går att nå med de åtgärder och styrmedel som Beredningen presenterar i handlingsplanen. Åtgärderna och styrmedlen beräknas grovt ge utsläppsminskningar på 6 miljoner ton (Mton). I handlingsplanen finns också förslag till åtgärder och styrmedel som Beredningen inte haft underlag för att kvantifiera, men som kommer ge ytterligare utsläppsminskningar. Redan befintliga åtgärder och styrmedel i den icke-handlande sektorn bidrar, enligt prognosen i myndigheternas underlag till Kontrollstation 2008, till att utsläppen i sektorn minskar betydligt och därmed också i hög utsträckning till att Beredningen bedömer att målet går att nå. Insatser internationellt ger ytterligare utsläppsminskningar.

Åtgärder och styrmedel kommer att behöva ses över kontinuerligt. I förslaget till nationellt miljökvalitetsmål föreslår Beredningen därför att regeringen årligen till riksdagen i Budgetpropositionen ska göra bedömningar av möjligheterna att nå målet till 2020 samt vid behov lämna förslag till åtgärder. En fördjupad översyn föreslås vart fjärde år. (se kapitel 10)

Beredningens förslag i handlingsplanen till 2020 *(Rubrikerna A-F)*

Handlingsplanen bygger på att Sverige redan har infört många både generella och specifika styrmedel inom klimatpolitiken. Planen innebär en utveckling och skärpning av vissa av de befintliga styrmedlen och innehåller dessutom flera kompletterande insatser inom olika områden.

A Tvärsektoriella åtgärder och styrmedel (kapitel 12)

Beredningen lägger förslag om forskning och teknikutveckling, energieffektivisering samt investeringsprogram. I kapitlet behandlar Beredningen koldioxid- och energiskatter ur ett generellt perspektiv. Förslag som rör koldioxid- och energiskatter som är kraftfulla och samhällsekonomiskt effektiva styrmedel återfinns inom andra områden. Kapitlet tar också upp klimatinformation.

Forskning och teknikutveckling

Ny teknologi är mycket viktig för att kunna lösa klimatfrågan. Det krävs forskning och utveckling och politik som skapar marknader för kommersialisering av dessa teknologier. Beredningen föreslår

- Ett nytt forskningsprogram

Ett nytt forskningsprogram bör inrättas för att bryta beroendet av fossila bränslen och utveckla ny effektiv teknik med låg klimatpåverkan och därigenom lägga grunden för långtgående och långsiktiga utsläppsminskningar.

- Teknikupphandling och offentlig upphandling

Teknikupphandling bör utnyttjas systematiskt för att hjälpa ny teknik in på marknaden. Den offentliga upphandlingen bör i ökad omfattning bidra till energieffektivisering och att klimatmålen nås.

- Investeringsstöd för genombrotstekniker

Ett nytt särskilt investeringsstöd inrättas för att främja genombrotstekniker som kan få stor betydelse för att minska växthusgasutsläppen.

- Utredning om klimatrelaterad teknikutveckling

Ett utredningsarbete bör genomföras för att samlat bedöma lämplig volym, inriktning, stödformer och organisation av klimatrelaterad teknikutveckling.

Energieffektivisering

Energieffektivisering är en viktig åtgärd för att nå långtgående klimatmål och det finns en betydande potential för energieffektivisering i olika delar av samhället. Beredningen föreslår att styrmedlen för energieffektivisering vidareutvecklas.

- Energieffektiviseringsutredningen kommande förslag bör utgöra en central utgångspunkt för detta arbete.

- Andra insatser för energieffektivisering

Följande insatser för effektivisering bör också övervägas; utredning om och hur ett system med vita certifikat kan genomföras, internationellt harmoniserade teknikstandarder (elapparater etc.) samt starkare samordning av energieffektiviseringsarbetet.

I kap 14 och 15 pekar Beredningen också på åtgärder inom flera av de områden som Energieffektiviseringsutredningen identifierar.

Investeringsprogram

Fortsatta investeringsstöd för särskilt utvalda åtgärder är betydelsefulla när de bidrar till att överbrygga hinder som gör att verkningsfulla klimatåtgärder annars inte genomförs. Investeringsstöd kan också understödja klimatarbetet på lokal och regional nivå. Beredningen föreslår

- Utveckling av investeringsprogram

Klimatinvesteringsbidragen bör, i linje med myndigheternas förslag, omformas från breda program till investeringsstöd för specifikt utvalda åtgärder och sektorer, där andra styrmedel är svaga och där insatserna har stor betydelse för att minska växthusgasutsläppen.

B Den handlande sektorn (verksamheter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter EU ETS) (kapitel 13)

Beredningen anser att EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS, är ett mycket viktigt styrmedel för lägre utsläpp av växthusgaser. För att systemets stora potential att vara ett effektivt styrmedel fullt ut ska realiseras behöver flera förbättringar göras vid den översyn som förestår.

Förbättringar av handelssystemet EU ETS

Beredningen föreslår

Sverige bör i EU verka för

- en ökad harmonisering och centralisering av systemet
- att taket för utsläppen sätts alltmer restriktivt
- att tilldelningen sker genom auktionering till kraft- och värmesektorn samt till industrier som verkar på en nationell eller EU-marknad. Viss gratis tilldelning bör ske till företag som tillverkar sådana specifika produkter som möter konkurrens av företag utanför EU och tilldelningen bör då baseras på riktmärken (benchmarking) för de aktuella produkterna
- en utvidgning av EU ETS till att även omfatta transporter är önskvärd. Det bör ske successivt och under kontroll av att det leder till ökad effektivitet i utsläppsreduktionen. En sådan modell kan bland annat ge stora effekter på lönsamheten hos konkurrensutsatta produkter och kräver dessutom sannolikt kompletterande styrmedel för vägtransportsektorn. Beredningen delar myndigheternas bedömning att det noggrant bör utredas om och hur transporter kan inkluderas i EU ETS.
- Användningen av CDM/JI skall vara supplementär. CDM/JI främjar tekniköverföring och kostnadseffektiviteten för utsläppsminskningar.
- Inkomster från auktionering bör återföras till medlemsstaterna och inte tillföras EU-budgeten.

C Den icke-handlande sektorn TRANSPORTER (kapitel 14)

(Förklaring: Den icke-handlande sektorn består av verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter EU ETS)

Om utsläppen av växthusgaser i transportsektorn ska kunna minska behöver en rad olika åtgärder genomföras. Energieffektiviteten hos fordon och farkoster behöver öka samtidigt som fossila bränslen behöver ersättas med förnybara drivmedel och energibärare som el och vätgas. Energieffektiviteten i hela transportsystemet behöver också öka genom

att de olika transportslagen utnyttjas och samordnas effektivare samtidigt som den totala efterfrågan på transporter behöver reduceras.

Genom att använda generellt verkande styrmedel t.ex. skatter på fossila drivmedel eller handel med utsläppsrätter skapas incitament för alla de ovan nämnda förändringarna. Generellt verkande styrmedel behöver dock kompletteras med riktade styrmedel t.ex. i form av utsläppskrav och standarder för att bana väg för de tekniska förändringar som behöver ske. Långsiktiga investeringar i infrastruktur och övrig samhällsplanering behöver inriktas mot att skapa förutsättningar för en utveckling mot ett allt energieffektivare transportsystem.

Sjöfart och flyg

Beredningen anser att även sjöfarten och flyget bör bära sina kostnader för koldioxidutsläppen. Beredningen föreslår

- Internationella och nationella åtgärder

I första hand ska internationella verkningsfulla överenskommelser eftersträvas. I avvaktan på sådana överenskommelser bör nationella åtgärder övervägas förutsatt att åtgärderna har en påtaglig effekt på utsläppen av växthusgaser.

- Flyget i EU:s system för handel med utsläppsrätter EU ETS

Flyget kommer att ingå i EU:s handelssystem (från 2012). Systemets styrande verkan bör på sikt ökas. Ett sätt kan vara att ställa kompletterande krav på bränsleeffektivisering för att få handla utanför den egna sektorn. På sikt bör även effekten av utsläpp av andra växthusgaser vägas in.

- Flygplatsstödet ses över

Flygplatsstödet bör ses över med syftet att stödet enbart ska utgå till orter med flygplatser som saknar rimliga alternativ.

- Sjöfarten och EU ETS

På sikt bör även Europeisk sjöfart inkluderas i EU:s handelssystem. Även här bör kompletterande krav på bränsleeffektivitet övervägas.

- Nationella styrmedel bör införas för sjöfarten

Eftersom sjöfarten under överskådlig tid inte kommer inkluderas i EU:s handelssystem bör nationella styrmedel införas för sjöfarten. Det nationella systemet som redan existerar för differentiering av farledavgifter bör utvecklas till att även omfatta koldioxidutsläpp. Sjöfartsverket bör ges i uppdrag att undersöka hur detta kan ske.

Infrastrukturinvesteringar

Beslut om investeringar i infrastruktur bör riktas mot att skapa goda förutsättningar för en utveckling mot ett allt energieffektivare och koldioxidsnåla transportsystem. Beredningen föreslår

- Vidareutveckla infrastrukturplaneringen

Den transportslagsövergripande infrastrukturplaneringen bör vidareutvecklas. En sammanslagning av trafikverken bör utredas.

- Utbyggnad av järnvägen

Järnvägen i Sverige behöver byggas ut. Investeringarna behöver därför öka på området. Kapaciteten på järnvägen för gods- och persontransporter ska öka med minst 50 procent till 2020, förutsatt att investeringarna är samhällsekonomiskt lönsamma. Investeringar som medför att järnvägsresor kan ersätta flyg bör prioriteras. Förutsättningarna för höghastighetståg mellan storstadsområden bör snarast utredas.

- Klimatanpassade infrastrukturinvesteringar i EU
Sverige bör verka för att EU:s infrastrukturinvesteringar riktas så att mer gods kan transporteras på järnväg och med fartyg.

Samhällsplanering

Beredningen anser att strävan att minimera växthusgasutsläpp bör genomsyra samhällsplaneringen. Beredningen föreslår

- Planer ska bidra till minskade koldioxidutsläpp

Plan- och bygglagen/Miljöbalken bör omformas så att det vid varje upprättande av plan, eller revidering av sådan ska ställas krav på att redovisa hur planen bidrar till minskade koldioxidutsläpp genom att transportbehov och energianvändning minimeras.

- Länsstyrelsen bör kunna ändra en plan av klimatskäl

Länsstyrelsen bör när det gäller utsläpp av växthusgaser, på samma sätt som gäller för hälsa och säkerhet, ges möjlighet att ändra en plan som inte uppfyller kriterierna i lagstiftningen.

- Länstyrelsens samordningsroll bör stärkas

Länsstyrelsen bör ges en starkare roll för samordning av samhälls- och transportplanering mellan kommuner. Länsstyrelsen ska ha ett tydligt mandat att initiera och driva samordningsfrågor.

Drivmedels-, kilometer- och trängselskatter

Priset på bensin och diesel behöver bli högre för att det svenska klimatmålet till 2020 ska kunna nås. Beredningen föreslår

- Höjd drivmedelsskatt

Beredningen finner att en betydande minskning av koldioxidutsläppen i Sverige behöver åstadkommas genom att bensin och diesel ökar i pris under de närmaste åren. Beredningen bedömer därför att skatten på bensin och diesel behöver höjas till en nivå som motsvarar en prisökning på ungefär 70 öre per liter jämfört med nuvarande prisnivåer. Vid en höjning av skatten behöver hänsyn samtidigt tas till de negativa fördelningseffekter som kan uppstå.

- Ytterligare stegvisa höjningar

Skattenivåerna bör därefter höjas i ytterligare steg och höjningarna bör följa utvecklingen av köpkraft (BNP) och inflation (KPI).

- Avvägning av nivåerna på skattehöjningarna

Nivån på skattehöjningarna behöver också vägas av mot utvecklingen av utsläppen i förhållande till målet. Världsmarknadspriserna på olja och deras genomslag i priset till svenska konsumenter behöver också beaktas.

- Översyn av reseavdraget

Reseavdraget i inkomstbeskattningen bör ändras så att det endast kopplas till reseavstånd, oberoende av transportslag. Hur reseavdraget ska utformas i detalj behöver utredas särskilt.

- Kilometerskatt för tunga lastbilstransporter

En kilometerskatt för tunga lastbilstransporter i Sverige bör införas senast 2011 förutsatt att en teknik med rimliga systemkostnader är tillräckligt väl utvecklad. Särskild hänsyn tas till transporter inom skogsnäringen som saknar alternativ till transport på väg, på ett sätt som samtidigt är förenligt med EU:s konkurrensregler.

- Ändring av villkoren för trängselskatter

De kommuner/regioner som så önskar ska ges möjlighet att införa trängselskatter och få besluta om hur intäkterna ska användas.

Biodrivmedel och andra alternativa tekniker

Sverige hör till de länder globalt som har högst ambitioner och störst möjligheter när det gäller att öka andelen av biodrivmedel. Beredningen är av uppfattningen att Sverige har ett ansvar för att bidra till bättre globala förutsättningar för framställning och användning av biodrivmedel med hög klimatnytta (resurs- och energieffektivitet), låg påverkan på biologisk mångfald och på markanvändning samtidigt som även andra målkonflikter lindras. Beredningen föreslår

- Pröva att öka andelen icke-fossila energibärare i transportsektorn

När tillräckligt underlag finns bör möjligheten prövas att införa ett mer långtgående mål för andelen icke-fossila energibärare i transportsektorn än EU:s mål om 10 procent. Verka för att tullarna på etanol avskaffas

Sverige bör inom EU fortsätta driva att tullarna på importerad etanol ska avskaffas.

- Certifieringssystem för hållbar produktion av biodrivmedel

Sverige bör bidra aktivt i utformandet av ett enhetligt och ambitiöst certifieringssystem för hållbar produktion av biodrivmedel.

- Enhetlig miljöbilsdefinition med skärpta krav på energieffektivitet

Vägverkets miljöbilsdefinition bör användas för alla statliga incitament till miljöbilar. Kravet på energieffektivitet för bilar som drivs med biodrivmedel bör skärpas i definitionen.

- Utveckling av andra generationens biodrivmedel och satsning på fordonsforskningen

Satsningar på pilot-, demonstrations- och fullskalanläggningar för utveckling av andra generationens biodrivmedel bör stödjas.

Fordonsforskning med inriktning mot drivsystem med särskilt låga utsläpp av koldioxid, t.ex. el- och elhybridteknik är också ett viktigt område för stöd.

- Stöd till utvecklingen av biogasdrift

Särskilda stöd bör avsättas för den fortsatta utvecklingen av biogasdrift.

- Utredning om styrmedel för att stimulera biodrivmedel

En utredning bör ta fram förslag till hur den fortsatta introduktionen av biodrivmedel i Sverige ska stimuleras långsiktigt.

Effektivare vägfordon och arbetsmaskiner

Effektivare vägfordon och arbetsmaskiner kan ge ett väsentligt bidrag till minskningen av koldioxidutsläppen. **Beredningen föreslår**

- EU-regler för bilars koldioxidutsläpp

Sverige bör verka för att kommande krav inom EU på de högsta tillåtna genomsnittliga utsläppen av koldioxid per km från personbilar sätts på nivån 120g/km år 2012 för att därefter skärpas i steg ner till en nivå som understiger 95 g/km år 2020. Kraven bör utformas så att de leder till teknikutveckling för bilar i alla storleksklasser och de ska kunna uppnås på ett flexibelt sätt. Motsvarande krav och stegvisa skärpningar införs för lätta lastbilar och vans, lastbilar och bussar.

- Koldioxiddifferentierad fordonsskatt

Koldioxiddifferentieringen av fordonsskatten förstärks.

- Utredning om skattesystemet för förmånsbilar

En utredning bör tillsättas för att i sin helhet se över effekterna på utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser av skattesystemet för förmånsbilar. Beskattningen av förmånen av fri bil bör utformas så att den ger incitament för minskade utsläpp och driver utvecklingen mot transportmedel med särskilt låga utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser.

- Ändrad beskattning av drivmedelsförmån

Faktorn för beräkning av förmånsvärde av fritt drivmedel höjs från 1,2 till ca 2.

- Utredning om att skattebefria kollektivtrafikkort som löneförmån

Ett detaljförslag tas fram om möjligheten att skattebefria förmånen av fria resor med kollektivtrafik.

D Den icke-handlande sektorn: ÖVRIGA DELAR (kapitel 15)

(Förklaring: Den icke-handlande sektorn består av verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter EU ETS)

I kapitlet behandlas klimatåtgärder inom industrier som inte ingår i EU ETS, bostäder och lokaler, avfallssektorn samt jordbruk.

Industrier utanför EU:s handelssystem EU ETS

Det finns en potential för ytterligare åtgärder i industrier som inte ingår i EU ETS. Beredningen föreslår

- Minskad nedsättning av koldioxidskatten

Nedsättningen av koldioxidskatten för industri utanför EU:s handelssystem minskas så att skattenivån höjs från 21 till 30 öre/kg koldioxid.

- Miljöskatt för fluorerade växthusgaser

En miljöskatt för fluorerade växthusgaser införs.

- Ökad energieffektivisering

Styrmedlen för energieffektivisering för industri utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter behöver vidareutvecklas. Förslag från Energitjänstutredningen bör vara en utgångspunkt för detta.

Bostäder och lokaler

Styrmedel som främjar att det byggs energisnåla hus vid nybyggnation och att åtgärder för energieffektivisering genomförs vid renovering av hus är särskilt betydelsefulla. Beredningen föreslår

- Ökad energieffektivisering

Styrmedlen för energieffektivisering inom sektorn behöver skärpas. Förslag från Energieffektiviseringsutredningen bör vara en utgångspunkt för detta. Beredningen vill särskilt framhålla vikten av att det nu införs krav på energihushållning även vid ombyggnad i Boverkets byggregler, samtidigt som reglerna för hushållning med energi vid nybyggnation behöver skärpas stegvis.

Avfall

Styrmedlen på avfallsområdet behöver utformas så att de i ökad utsträckning stimulerar till minskade utsläpp av växthusgaser genom minskade avfallsmängder och ökad materialåtervinning. Beredningen föreslår

- Särskilda stöd till biogas från organiskt avfall

Det finns på många orter en potential för ökad rötning av organiskt avfall, beredningen föreslår därför att särskilda stöd bör avsättas till anläggningar för produktion, uppgradering och distribution av biogas från organiskt avfall (avsnitt 12.5, 14.6) .

Jordbruk

Jordbruket kommer sannolikt att spela en allt viktigare roll som bioenergiproducent. Det behövs mer kunskap om vilka åtgärder som kan vidtas inom jordbrukssektorn för att reducera utsläpp av växthusgaser, såväl inom växtodling som inom animalieproduktion. Beredningen föreslår

- Investeringsbidrag till biogasproduktion

Förslaget från utredningen om jordbruket som producent av bioenergi (SOU 2007:36) om ett begränsat investeringsbidrag för att utveckla biogasproduktion från stallgödsel och samrötning med upp till 50 procent andra substrat, bör genomföras.

- Minskad nedsättning av koldioxidskatten på eldningsolja

Nedsättningen av koldioxidskatten på eldningsolja inom jordbruket och inom övriga areella näringar bör, på samma sätt som för industri utanför EU:s handelsystem, minskas så att skattenivån höjs från 21 till 30 öre/kg koldioxid. Den höjning av energiskatten på diesel som beredningen föreslår bör, med hänsyn till jord- och skogsbrukets

konkurrenssituation och risken för läckageeffekter, omfatta jord- och skogsbrukets arbetsmaskiner först efter tre år.

- Utredning om jordbrukets klimatpåverkan

Jordbruksverket bör få i uppdrag att, i samarbete med andra berörda myndigheter utreda kunskapsläget om jordbrukets klimatpåverkan och ta fram en handlingsplan.

- Jordbruksstöd med negativ klimatpåverkan

Sverige bör, inom EU:s jordbrukspolitik, verka för att jordbruksstöd som har negativ klimatpåverkan avskaffas.

E Insatser internationellt (kapitel 16)

De industrialiserade länderna måste bidra kraftfullt till att utsläppen i utvecklingsländerna begränsas genom att överföra teknologi och finansiella resurser.

Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer

Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer; Clean Development Mechanism, CDM och Joint Implementation, JI bidrar till tekniköverföring och kapacitetsuppbyggnad i de länder där projekten genomförs. Mekanismerna gör det möjligt att öka kostnadseffektiviteten i de svenska åtgärderna och därmed öka acceptansen för en totalt sett större reduktion av koldioxidutsläpp än annars. Mekanismerna behöver utvecklas för att möjliggöra fler projekt och för att säkerställa att minskningarna verkligen kommer till stånd. Beredningen föreslår

- Fortsatt satsning på CDM och JI

Det behövs en fortsatt statlig satsning på Clean Development Mechanism, CDM och Joint Implementation, JI, eftersom dessa mekanismer fortfarande befinner sig i en uppbyggnadsfas och eftersom det underlättar en strategisk styrning av projekten mot nyckeltekniker och geografiska områden.

Bistånd

Klimatförändringarna kommer ha negativa effekter för utvecklingen i de fattiga länderna och behovet av klimatrelaterat bistånd till fattiga länder kommer att öka. Beredningen föreslår

- Bistånd för klimatanpassad utveckling

Svenskt bistånd bör aktivt inriktas mot att hjälpa mottagarländerna att klimatanpassa sin utveckling

F Kolsänkorna (växthusgasflöden i skog och mark) (kapitel 17)

Vid sidan av åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser kommer åtgärder för att minska avskogning i tropikerna, men även för att skydda

och främja kolsänkor i vårt land att vara betydelsefulla i den globala kampen för att hejda klimatförändringarna. Beredningen föreslår

- Utredning om kolsänkorna
Möjliga åtgärder och incitament för skydd av kollager och främjande av kolsänkor bör utredas.

G Inkomster i de offentliga finanserna genom klimatpolitiken (kapitel 18)

Den svenska klimatpolitiken kommer under åren som följer att generera betydande finansiella värden. De består av överskottet av Kyotoenheter, inkomster av auktionering av utsläppsenheter inom EU ETS samt inkomster från av Beredningen föreslagna skatteändringar. Beredningen föreslår

- Förorenaren ska betala
Klimatpolitiken ska följa principen att hushåll, företag osv. som genom sitt agerande släpper ut växthusgaser ska betala för sina utsläpp (Polluters Pay Principle, PPP). De styrmedel som föreslås har som motiv att minska klimatpåverkan, ej att förstärka statskassan.
- Överskottet av Kyotoenheter
Sverige kommer av allt att döma att få ett överskott av Kyotoenheter eftersom våra utsläpp minskar mer än vad de internationella avtalen kräver. Detta överskott bör delvis säljas och delvis makuleras. I det fall överskottet säljs bör intäkterna användas till klimatrelaterade åtgärder i Sverige eller andra länder. Utsläppsminskningarna från dessa åtgärder ska vara större än vad utsläppsrätterna motiverar.

5. Svenskt agerande i de internationella klimatförhandlingarna (kapitel 20)

Beredningens förslag

Sverige har en nyckelroll, fram till och med vårt ordförandeskap år 2009, i de internationella förhandlingarna om en ny klimatregim efter 2012. Beredningen anser att det är nödvändigt att förstärka Sveriges förhandlingsresurser inom klimatområdet och kompetens för att stödja proaktiva åtgärder i snabbt växande utvecklingsländer.

Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet är centrala utgångspunkter för framtida internationella klimatavtal. Svenskt agerande i förhandlingarna om en framtida klimatregim bör särskilt inriktas på att

- Nivåer för globala utsläppsminskningar bör läggas fast på såväl längre som kortare sikt. Utsläppen per capita bör på sikt konvergera

- Bindande kvantitativa åtaganden bör omfatta så många länder som möjligt. De industrialiserade länderna bör minska sina utsläpp med minst 30 procent till 2020 jämfört med 1990
- Finansiella resurser och investeringar bör styras och mobiliseras för att stödja åtgärder för att minska utsläppen, anpassningsåtgärder och teknologisamarbete.
- Nya innovativa mekanismer behöver utvecklas som attraherar stora flöden av privat kapital till investeringar i ny teknologi
- En ny klimatregim måste skydda tropiska skogar
- Nya finansieringsformer behöver utvecklas för att stödja utvecklingsländernas anpassning till ett förändrat klimat
- EU bör fortsatt inta en ledande roll.