

Kommittédirektiv



Klimatfärdplan 2050 – strategi för hur visionen att Sverige år 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser ska uppnås

Dir.
2014:53

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till en strategi för hur regeringens långsiktiga vision att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären ska uppnås.

Utredaren ska

- föreslå lämpliga etappmål för utsläppsutvecklingen för perioden 2030 till och med 2050,
- lämna förslag på utformning av en effektiv styrning och uppföljning av politiken för att nå etappmålen och visionen,
- analysera befintliga styrmedel och lämna förslag på förändrade eller nya kostnadseffektiva och långsiktigt verkande styrmedel, inklusive ekonomiska styrmedel och styrmedel för samhällsplanering och infrastruktur,
- belysa rollen för svensk forskning och innovation inom klimatområdet i syfte att stärka Sverige som industriation, och
- lämna förslag på hur en färdplan kan utformas för att den ska kunna fungera tillsammans med ett internationellt regelverk och styrinstrument på EU-nivå och internationell nivå.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 2 november 2015.

Befintliga klimatmål

Riksdagen har beslutat om sammantaget 16 miljö kvalitetsmål, däribland miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*, som grund för den nationella miljöpolitiken. Enligt riksdagens beslut innebär miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* att halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen), ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Miljö kvalitetsmålet 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 ansvar för att uppnå målet om att begränsa den globala ökningen av medeltemperaturen till högst två grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Bakgrunden redovisades i propositionen Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145 s. 162 f. bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183).

Riksdagen beslutade våren 2009 om ändrad precisering av miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* genom propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300). I propositionen presenterades regeringens vision om att Sverige år 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären.

Riksdagen beslutade även våren 2009 om ett nationellt klimatmål till 2020 (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28). Detta mål beslutades sedan våren 2010 som ett etappmål för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* med samma lydelse (Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete, prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377).

Sverige verkar tillsammans med övriga EU-länder för att uppnå en global överenskommelse som är förenlig med målet om att begränsa temperaturökningen till högst två grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. EU slog 2009 fast målsättningen att unionen år 2050 ska ha minskat utsläppen av växthusgaser med 80–95 procent till 2050 jämfört med 1990

års nivåer inom ramen för de minskningar som enligt FN:s mellanstatliga panel för klimatförändringar (IPCC) är nödvändiga från de utvecklade länderna som grupp. Europeiska unionens kommission presenterade 2011 Färdplan mot ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050 (KOM[2011] 112 slutlig) där en kostnadseffektiv bana för utsläppsminskningar beskrivs och där milstolpar för 2030 och 2040 för de inhemska utsläppsminskningarna presenteras. Sverige har ställt sig bakom slutsatser som välkomnar kommissionens färdplan. En grönbok om ett ramverk för klimat och energi till 2030 presenterades i april 2013 (KOM[2013] 169 slutlig; 2012/13:FPM110). I januari 2014 presenterade kommissionen meddelandet En ram för klimat- och energipolitiken från 2020 till 2030 (KOM[2014] 15 slutlig).

Sverige och andra utvecklade länder åtog sig vid klimatkonventionens partsmöte 2010 att ta fram strategier eller planer för ett växthusgassnålt samhälle. Senast i januari 2015 ska EU:s medlemsstater rapportera hur arbetet med ländernas strategier för ett växthusgassnålt samhälle fortlöper.

Aktuella processer inom EU och internationellt

I januari 2014 presenterade kommissionen ett meddelande om ett ramverk för klimat- och energipolitiken till 2030. Tanken är att ett klimatmål för 2030 ska beslutas på EU-nivå under 2014. Dessutom är mål och åtaganden bortom 2020 den centrala frågan i de internationella klimatförhandlingarna om en rättsligt bindande överenskommelse för perioden efter 2020. Regeringen har upprepade gånger understrukt att EU bör vara ledande i det internationella klimatarbetet. Processen inom EU är sådan att regering och riksdag sannolikt kommer att behöva ta ställning till ett mål för EU som helhet till 2030 innan utredningens resultat har presenterats. Utredningens underlag kommer därför att få särskild betydelse för de ställningstaganden på klimatområdet som Sverige kan behöva göra efter 2014.

Befintligt underlag

Regeringen gav den 21 juli 2011 Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med en rad andra myndigheter lämna ett underlag till en svensk färdplan för att uppnå visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären till 2050 (M2011/2426/K1). Naturvårdsverket lämnade sin redovisning den 11 december 2012 (Naturvårdsverket 2012:6537). Underlaget remitterades under våren 2013. Regeringen gav Konjunkturinstitutet, i dess regleringsbrev för 2013, ett uppdrag att analysera samhällsekonomiska kostnader för minskade växthusgasutsläpp för olika utsläppsbanor under perioden 2020–2050 med utgångspunkt i regeringens vision för 2050. Konjunkturinstitutet lämnade sin redovisning den 15 september 2013 (KI specialstudie 2013:34). Miljödepartementet beslutade att ge Lunds universitet ett konsultuppdrag om hur industrin kan utvecklas till 2050 givet Sveriges vision om inga nettoutsläpp av växthusgaser och ett uppdrag till IVL Svenska miljöinstitutet m.fl. om internationell handel med utsläppskrediter. Dessa redovisades i november 2013 (LU M2013/1213/K1; IVL M2013/1051/K1).

Riksrevisionen har granskat Sveriges klimatpolitik och lämnade en sammanfattande granskningsrapport i december 2013 (RiR 2013:19). Regeringen har i en skrivelse till riksdagen den 3 april 2014 lämnat ett yttrande om denna rapport.

Utredningen bör ta hänsyn till de förslag som kommissionen lagt om mål för EU till 2030 inklusive kommissionens konsekvensanalys, Naturvårdsverkets rapport: Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050 (Naturvårdsverket 2012:6537), Konjunkturinstitutets samhällsekonomiska analys av Naturvårdsverkets utsläppsbanor (september 2013), Lunds universitets och IVL:s konsultstudier (november 2013) och andra relevanta underlagsmaterial. Utredningen ska ta hänsyn till det arbete som genomförs inom ramen för kontrollstation 2015 avseende uppföljning av mål för 2020.

Visionen

Visionen är att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Genom denna inriktning bidrar Sverige på ett ambitiöst sätt till de globala utsläppsreduktioner som behövs på lång sikt. Då klimatfrågan är global och måste hanteras internationellt är handel med utsläppsrätter och internationella klimatinvesteringar viktiga för att uppnå visionen.

Ett förverkligande av visionen kräver långsiktighet och ska konsekvent eftersträva de mest kostnadseffektiva lösningarna.

Regeringen bedömer att utsläppsminskningarna till största delen kommer att ske inom Sverige. Alla inhemska samhällssektorer ska på ett kostnadseffektivt sätt, tillsammans med svenska klimatinvesteringar utomlands, bidra till visionen. Genom deltagande i internationella handelssystem, till exempel EU:s system för handel med utsläppsrätter, The EU Emission Trading Scheme (EU ETS), genereras ett pris på utsläpp som skapar incitament till teknikutveckling och strukturomvandling. Sektorer utanför handelssystemet behöver genom andra instrument möta motsvarande incitament att minska sina utsläpp. Möjligheten att främja kolsänkor och hindra avskogning ska värnas.

Forskning kan leda till tekniksprång i form av till exempel lagring av koldioxid och till en ökad effektivitet i användningen av resurser. Nya metoder inom processindustrin och jordbruket ska tas till vara. Likaså möjligheter att i större utsträckning använda biomassa samtidigt som biologisk mångfald bevaras.

Den svenska el- och värmeproduktionen är i princip koldioxidneutral och måste så förbli. En koldioxidneutral elproduktion tillsammans med utvecklingen av biodrivmedel kommer att vara av central betydelse för att kunna minska utsläppen från transportsystemet.

Uppdraget

Regeringen har i Klimatpropositionen (prop. 2008/09:162) slagit fast att Sverige ska visa ledarskap i arbetet med att

begränsa klimatförändringarna. Sverige kan genom åtgärder såväl nationellt som internationellt gå i framkant för den omställning som är nödvändig globalt. Klimatutmaningen innebär också en möjlighet att stärka svensk konkurrenskraft och dra nytta av internationell efterfrågan på tekniska lösningar och kompetens som Sverige har och kan vidareutveckla. EU:s klimatpolitik och framtida internationella klimatöverenskommelser är viktiga utgångspunkter för utformningen av klimatpolitiken. Utredaren ska lämna förslag till en strategi för hur regeringens långsiktiga vision att Sverige år 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären kan uppnås. Strategin ska innehålla förslag till etappmål för utsläppsutvecklingen för perioden 2030 till och med 2050, förslag till utvecklade eller nya styrmedel och åtgärder samt förslag till utformningen av en effektiv styrning och uppföljning. Utredaren ska i sina analyser ta hänsyn till att klimatfrågan är såväl en global fråga som en EU-fråga, vilket innebär att utredaren också ska beskriva hur den svenska klimatpolitiken ska kunna fungera tillsammans med regelverk och styrinstrument på EU-nivå och internationell nivå. I analysen ska den osäkerhet som följer av den långa tidshorizonten beaktas. En annan viktig utgångspunkt ska vara kostnadseffektivitet i klimatpolitiken.

Genom att beskriva en trovärdig strategi, med en tydlig inriktning för hur utsläppen ska minska på vägen till 2050, inklusive väl avvägda styrmedel och en regelbunden uppföljning av den samlade klimatpolitiken, har Sverige goda förutsättningar att nå klimatvisionen för 2050 och även i fortsättningen driva på det internationella klimatarbetet samtidigt som Sveriges konkurrenskraft stärks.

Etappmål

Utredaren ska analysera och föreslå lämpliga nationella etappmål för växthusgasutsläppen för perioden efter 2020 för att nå visionen till 2050. I detta ingår att belysa hur Sveriges etappmål bör förhålla sig till de mål som beslutas inom EU och på internationell nivå. Analysen ska även inkludera hur

användandet av internationella krediter på ett kostnadseffektivt och flexibelt sätt kan hanteras i etappmålen.

Nationella etappmål för växthusgasutsläppen på vägen mot 2050 ska kunna jämföras med etappmålet för den del av ekonomin som inte omfattas av EU:s handelssystem.

Utgångspunkten är att söka undvika överlappande nationell styrning av verksamheter inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) eftersom detta kan försämra effektiviteten i systemet. Utredaren bör analysera behovet av och möjligheten till flexibilitet beträffande utsläppsmålsättningar på vägen till 2050. Flexibilitet kan uppnås genom att mål om utsläppsminskningar omfattar en längre tidsperiod, genom att målen utformas i form av intervall eller genom att mekanismer etableras för att justera målen. Utredaren ska vid konstruktionen av mål om utsläppsminskningar eller utsläppsmålbanor ta hänsyn till de avvikelser som kan förekomma för ett enskilt år till följd av konjunkturer och meteorologiska svängningar etc.

De beräkningar som ska göras ska baseras på det nationella systemet för klimatrapporering, vilket är förenligt med det internationella ramverket.

Styrmedel

Förutsättningarna för att minska utsläppen ser olika ut i olika delar av samhället och färdplanen behöver därför omfatta styrmedel av flera typer. Grunden i klimatpolitiken är principen om ett pris på koldioxid. En viktig utgångspunkt för miljöpolitiska styrmedel är att de, i möjligaste mån, ska utformas så att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan. Centrala element i den svenska färdplanen ska därför även fortsättningsvis vara att prissätta utsläpp och att arbeta med principen att förorenaren betalar. Styrmedel bör också vara administrativt enkla och i möjligaste mån teknikneutrala. För att skapa förutsättningar för en kostnadseffektiv omställning bör priset i största möjliga utsträckning sättas lika i alla sektorer. Avsteg från denna generella princip kan dock behöva göras, till exempel för de sektorer som är utsatta för internationell konkurrens. En utgångspunkt bör vara att Sverige även fortsättningsvis ska bygga sin

klimatpolitik på generellt verkande kostnadseffektiva styrmedel. För att överbrygga olika typer av marknadsmisslyckanden, som t.ex. brist på information eller att incitamentsstrukturen inte är ändamålsenlig, kan dock olika riktade styrmedel vara effektiva komplement till generella styrmedel.

Utredaren ska analysera hur befintliga generella styrmedel bör utvecklas på längre sikt för att bidra till etappmål bortom 2020 och till visionen 2050.

Utredaren ska också lämna förslag till nya långsiktigt verkande och kostnadseffektiva styrmedel inklusive, om så bedöms lämpligt, de förslag som Naturvårdsverket redovisat i rapporten Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp (NV Rapport 6537, december 2012). Om så sker ska hänsyn tas till remissinstansernas synpunkter.

I de fall utredaren lägger förslag eller har synpunkter på styrmedel inom andra politikområden ska utredaren i sina förslag ta hänsyn till dessa styrmedels huvudsyfte. Utredaren bör väga in behovet av riktade styrmedel som komplement till generellt verkande styrmedel. Det är viktigt att tillvarata landsbygdens möjligheter i klimatomställningen och främja ett miljömässigt hållbart brukande av naturresurserna. Inom jordbrukssektorn finns det utsläpp kopplade till djurhållning och markanvändning som kräver särskilda överväganden. Utredningen ska i detta sammanhang ta hänsyn till arbetet i utredningen Konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter för svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion (dir. 2013:20). Samhällsplaneringen inklusive planeringen av markanvändning och infrastruktur påverkar utsläppsutvecklingen, särskilt på lång sikt. Regeringen ser därför nödvändigheten av en långsiktig strategi som konsekvent utgår från behovet att minska utsläppen av växthusgaser samtidigt som bl.a. efterfrågan på person- och godstransporter tillgodoses.

Utredaren ska därför analysera hur samhälls- och infrastrukturplanering kostnadseffektivt kan bidra till regeringens vision som finns i klimatpropositionen om att Sverige år 2050 inte har nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Denna analys är avsedd att utgöra ett underlag inför

kommande planeringsomgång av nationell transportplan. Utredaren ska ge förslag på utformning och tillämpning av styrmedel på detta område. Utredningen ska i detta sammanhang ta hänsyn till arbetet i Bostadsplaneringskommittén (dir. 2013:78).

Utredaren ska också lämna förslag till hur kommunernas och länsstyrelsernas roll i klimatarbetet kan stärkas.

Forskning, innovation och näringslivsutveckling

Utredaren ska belysa hur svensk forskning och innovation kan vara ett medel för att stärka Sverige som industri- och exportnation.

I ett långsiktigt perspektiv kommer teknisk utveckling att spela stor roll för möjligheterna och kostnaderna för att begränsa klimatförändringarna. Styrmedel som ökar priset på koldioxid främjar den tekniska utvecklingen genom att öka motiven för forskning och innovation inom området. Stöd till teknisk utveckling kan vara ett kostnadseffektivt komplement till andra styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser. Av Naturvårdsverkets underlag till en färdplan 2050 (Naturvårdsverket 2012:6537) framgår att en betydande utmaning är att reducera de utsläpp som sker i basindustrins produktionsprocesser och i jordbruket. Dessa sektorer är särskilt beroende av omvärldens agerande i klimatfrågan, då produkter från basindustrin och jordbruket handlas på en global och öppen marknad. Risken för koldioxidläckage minskar och förutsättningar för teknikutveckling förbättras vid ett globalt agerande. Förutsättningarna för jordbruksproduktion kommer också att påverkas av klimatförändringarna på olika sätt i olika delar av världen. Utredaren ska, med beaktande av utvecklingstendenser inom särskilt processindustrin och jordbruket, analysera och lämna förslag beträffande hur olika aktörers stöd till forskning, innovation, demonstration och utveckling kan bidra till att visionen kan uppnås. Utredaren ska särskilt analysera hur staten på ett kostnadseffektivt sätt kan bidra till att främja förutsättningarna för en långsiktig utveckling av nya tekniska lösningar för låga utsläpp. I

uppdraget ingår även att se över den samlade effekten av olika innovationsåtgärder. Utredaren ska ta hänsyn till den utvärdering av regeringens miljöteknikstrategi som genomförts av Tillväxtanalys (Tillväxtanalys 2013:09).

Styrning och uppföljning

Riktningen mot den vision som finns i klimatpropositionen om att Sverige år 2050 inte har nettoutsläpp av växthusgaser ska vara robust och tydlig inte minst för att säkerställa långsiktiga spelregler för näringsliv, offentlig sektor och civilsamhället. Det är dock inte möjligt att redan nu lägga fast en exakt kostnadseffektiv bana mot 2050. En klimatfärdplan, som innebär att visionen omsätts i konkreta åtgärder över tid, behöver därför utformas på ett flexibelt sätt inom vissa ramar. Klimatpolitiken och en klimatfärdplan mot 2050 måste regelbundet utvärderas och uppdateras mot effekter i form av förändrad politik, strukturomvandlingar, omvärldsförändringar, teknikutveckling, internationell utveckling på klimatområdet och ny kunskap om klimatförändringar. Det kan visa sig bli enklare eller svårare att nå ambitiösa utsläppsminskningar på lång sikt. Den grundläggande inriktningen behöver dock slås fast redan nu för att skapa den långsiktighet som är nödvändig. Det är viktigt med tydliga styrsignaler från regering och riksdag även när det gäller genomförandet.

Utredaren ska lämna förslag till ett styr- och uppföljningssystem. Utredaren ska, om så bedöms lämpligt, föreslå indikatorer som bör ingå som en del av ett utvecklat uppföljningssystem. Det är lämpligt att en fördjupad utvärdering och uppföljning sker en gång per mandatperiod. Vid utvärderingstillfällena ska strategiska överväganden göras om möjligheterna att nå målen och vilka förändringar, inklusive styrmedelsförändringar, som kan vara nödvändiga. Uppföljningen bör i den utsträckning som är möjlig anpassas till internationella och EU:s rapporteringskrav för att undvika dubbelarbete.

Det är viktigt att se hur de olika politikområdena kan samverka effektivare för att nå klimatmålen. Utredaren ska

samråda med den utredare som tillsatts för översynen av myndigheterna inom miljöområdet (dir. 2013:101).

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna, inklusive de statsfinansiella, av utredningens förslag. Om förslag innebär kostnadsökningar eller inkomstminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredaren så långt som möjligt föreslå finansiering. Förenligheten med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt ska bedömas. Konsekvenserna för utvecklingen av olika delar av landet och för olika grupper i samhället bör analyseras. Påverkan på förutsättningarna för svenskt näringsliv bör beaktas.

Vidare ska effekterna på andra miljö- och samhällsmål beaktas och beskrivas. Alla förslag ska åtföljas av en konsekvensanalys. Ledning för vad en sådan konsekvensanalys ska innehålla kan hämtas i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med aktörer inom olika delar av samhället såsom näringslivet, miljöorganisationer, forskare, finansiella sektorn, berörda myndigheter samt regionala och lokala organ i arbetet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 2 november 2015.

(Miljödepartementet)