



Sammanfattning av

Regeringens proposition 2001/02:55

Sveriges klimatstrategi

Innehållsförteckning

1 Propositionens syfte	2	Miljöorienterad produktpolitik	17
2 Ärendet och dess beredning	4	Bebyggelsen	18
3 Klimatsystemet och växthusgasernas påverkan	5	Avfallspolitiska beslut	18
Klimatfrågan – en global utmaning	5	Skatt som styrmedel för att minska utsläppen av koldioxid	19
Långsiktiga minskningar av utsläppen av växthusgaser och global rättvisa	5	Arbete på det lokala planet	19
Växthuseffekten	6	Ideella insatser	19
Hur kan världens klimat komma att förändras?	6	Internationella insatser	19
Kolcykeln	6	Förberedande åtgärder för att nå delmålet	20
Växthusgaser	7	Övergripande inriktning av klimatpolitiken	20
4 Internationell klimatpolitik	8	Skatt som styrmedel	21
Det globala samarbetet	8	Statliga bidrag till klimatåtgärder i lokala klimatinvesteringsprogram	22
Beslut om mekanismer	8	Informationssatsning	23
Beslut om sänkor	9	Energipolitiken	23
Beslut om påföljder	10	Transportpolitiken	24
Beslut om u-landsfrågor	10	Främjande av alternativa drivmedel	25
EU:s klimatpolitik	11	Miljööverenskommelser	26
EU och handel med utsläpp	11	Minskade koldioxidutsläpp genom miljödriven affärsutveckling	27
Europeiska klimatförändringsprogrammet ECCP	11	Svensk tillämpning av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer	27
Det sjätte miljöhandlingsprogrammet och EU:s hållbarhetsstrategi	12	Ett utvecklat byggande	28
Integrerad miljöhänsyn	12	Minskade utsläpp av metan och fluorerade gaser	29
Kommissionens grönbok om försörjningstrygghet	12	Klimatåtgärder för hållbar utveckling i utvecklingsländer	31
5 Mål för den svenska klimatpolitiken	13	Sektorernas roll	31
6 Sveriges strategi för att minska utsläppen av växthusgaser	16	Klimatforskning	31
Utsläppstrender	16	Miljömålsråd	32
Klimatpolitiska beslut	16	Lagstiftningsfrågor	32
Energipolitiska programmet	17	Miljöredovisning och -indikatorer	33
Transportpolitiska beslut	17	Uppföljning och utvärdering	33
Lokala investeringsprogram	17	7 Ratificering av Kyotoprotokollet	34

1 Propositionens syfte

Propositionens syfte är att lägga fram en strategi och att ge en samlad bild av den klimatpolitiska aktivitet som pågår i Sverige, i EU och internationellt. Problemet är, som alla förstår, mycket mångfacetterat, men det finns, som framgår av propositionen, också en mångfald av politiska instrument för att lösa det. Ett stort politiskt och administrativt maskineri har satt i gång och ökar nu takten.

Propositionens syfte är inte att presentera en lista över nya åtgärder och att tala om exakt vilka utsläppsminskningar som följer av varje åtgärd.

För klimatpolitiken sätts tydliga mål

De svenska utsläppen av växthusgaser ska vara minst fyra procent lägre år 2010 än de var 1990. Målet ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Vid kontrollstationen år 2004 avser regeringen, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

Detta är ett betydande svenskt ensidigt åtagande utöver vad Sverige behöver göra enligt klimatkonventionens Kyotoprotokoll. När protokollet har trätt i kraft, ska EU som helhet minska sina utsläpp med åtta procent till år 2010 räknat från basåret 1990. Detta minskningsbeting har dock fördelats mellan länderna så att en del får minska kraftigt medan några får rätt att öka sina utsläpp. Sverige, som har relativt låga per capita-utsläpp och som minskat sina utsläpp mycket före 1990, fick rätten att öka sina utsläpp med upp till fyra procent.

Propositionen innebär alltså att Sverige ska minska med fyra procent i stället för att öka med fyra procent. Även andra länder har aviserat en högre ambitionsnivå än vad de är

bundna till enligt Kyotoprotokollet och överenskommelsen inom EU.

De växthusgaser som berörs är koldioxid, metan, kväveoxid, HFC (mjuka freoner), svavelhexafluorid samt fluorkolväten. De ska beräknas som anges i Kyotoprotokollet och av FN:s klimatpanel IPCC. I strikt mening är mållåret inte 2010, utan genomsnittet av åren 2008-2012. Detta är motiverat av att ett enstaka extremt år (ur till exempel vädersynpunkt) inte ska få vara utslagsgivande.

Det svenska klimatarbetet och det nationella målet ska fortlöpande följas upp. Om utsläppen inte minskar enligt målet, kan regeringen föreslå ytterligare åtgärder eller vid behov ompröva målet. Hänsyn ska tas till den svenska industrins konkurrenskraft. Kontrollstationer föreslås ske år 2004 och 2008.

Sverige ska internationellt verka för att halten växthusgaser inte överstiger motsvarande 550 ppm (parts per million) koldioxidekvivalenter.

År 2050 bör utsläppen av växthusgaser för Sverige sammantaget vara lägre än 4,5 ton koldioxidekvivalenter per år och invånare.

En begränsad klimatpåverkan ska uppnås genom en aktiv klimatpolitik som integreras i hela samhället. Var och en måste ta sin del av ansvaret. Det gäller såväl myndigheter och kommuner som företag, organisationer och enskilda. De styrmedel som ska användas är ekonomiska styrmedel (till exempel miljöskatter, subventioner, borttagande av subventioner), lagstiftning samt frivilliga överenskommelser och en dialog mellan staten och näringslivet.

Sektorsansvaret behöver utvecklas, det vill säga ett klagörande av vilka myndigheter som har ansvaret för klimatpolitiken inom en

samhällssektor, till exempel inom sektorerna transporter, industri, el och värme, byggnader och regionalpolitik.

Arbetsätt tvärsöver sektorerna ska också utvecklas, däribland miljöledningssystem, miljövarudeklarationer, miljömärkning, utveckling av miljöteknik och miljöinriktad upphandling.

För att nå målen anger regeringen några åtgärder som snarast ska komma igång. Det gäller:

- information för att öka kunskaperna om klimatfrågan.
- klimatåtgärder i de lokala investeringsprogrammen. Flera miljarder har hittills satsats på projekt som ger både miljövinster och sysselsättning, men de ska i fortsättningen få en övervägande inriktning på just klimatåtgärder.
- främjande av alternativa drivmedel, till exempel etanol.
- främjande av el från förnybara energikällor

för elproduktion genom obligatoriska kvoter enligt så kallade gröna certifikat (enligt en kommande proposition).

- miljömålsrådet ska få i uppgift att samordna myndigheternas arbete på klimatområdet.

Klimatmålen ska uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Strategin omfattar nu gällande energi- och transportpolitiska beslut, regeringens proposition om ett långsiktigt hållbart transportsystem och kommande förslag till energiproposition till vårriksdagen 2002.

Ytterligare åtgärder och preciseringar kan komma att behövas. Uppföljning är därmed en väsentlig del av strategin.

Regeringen föreslår riksdagen att ge regeringen mandat att godkänna Kyotoprotokollet under förutsättning att EU fattat ett bindande beslut om inbördes fördelning av utsläpp inom EU och att ratifikation sker tillsammans och samtidigt med övriga medlemsländer.

2 Ärendet och dess beredning

Klimatproblemet är globalt till sin karaktär. Sverige har undertecknat och ratificerat (bekräftat) FN:s ramkonvention om klimatförändring som lades fast vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. I och med att konventionen trädde i kraft har parterna regelbundet samlats till partsmöten. Vid det tredje partsmötet, i Kyoto 1997, fattades beslut om ett protokoll där tidpunkter och kvantitativa mål för att minska utsläppen slogs fast.

I själva konventionstexten finns ett uttryckt mål om att stabilisera utsläppen i industriländerna på 1990 års nivå. Detta beslutade Sverige genom riksdagsbeslut 1993 att göra till sitt mål, uttryckt så att koldioxidutsläppen, den viktigaste växthusgasen, från fossila källor ska stabiliseras på 1990 års nivå senast år 2000 för att därefter minska.

Ett tidigare beslutat mål av riksdagen från 1988 om att stabilisera utsläppen på "dagens nivå" var därmed skärpt, eftersom utsläppen 1990 var lägre än 1988. Detta beslut ledde till införandet av världens första betydande koldioxidskatt 1991.

I 1993 års riksdagsbeslut betonades att klimatpolitiken bör utformas i ett internationellt perspektiv och i jämförelse med åtgärder i andra industriländer för att undvika att Sverige påtar sig väsentligt större ekonomisk börda än våra konkurrentländer.

Riksdagens energipolitiska beslut från år 1997 gav riktlinjer för en klimatstrategi på energiområdet. De svenska utsläppen av koldioxid inom energiområdet ska enligt riktlinjerna begränsas så långt det är möjligt med hänsyn till konkurrenskraft, sysselsättning och välfärd. På energiområdet innebär riktlinjerna

också att klimatstrategin ska utformas mot bakgrund av jämförelser med faktiskt vidtagna åtgärder i andra länder. Detta för att undvika att lägga en väsentligt större börda på den svenska industrin än vad konkurrentländerna lägger på sin.

I miljömålspropositionen (1997/98:145), som togs av riksdagen i april 1999, fastställdes att målet Begränsad klimatpåverkan innebär att det internationella arbetet bör inriktas på att halten koldioxid stabiliseras på en halt lägre än 550 ppm, samt att halterna av övriga växthusgaser inte ökar. Det sägs också att insatser i andra länder är avgörande för om målet ska kunna uppfyllas.

I propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (1997/98:56) bedömde regeringen att utsläppen av koldioxid från transporter år 2010 bör ha stabiliserats på 1990 års nivå. För att nå detta etappmål krävs en strategi för effektivisering av transportsystem, bränslesnålare fordon och introduktion av förnybara drivmedel.

I april 2000 kom den parlamentariska klimatkommitténs slutbetänkande, och det är till stor del den, och remissbehandlingen av den, som ligger till grund för den här propositionen.

Inför arbetet med propositionen har regeringen också gett tre uppdrag till Naturvårdsverket, för att belysa bilars koldioxidutsläpp i förhållande till transportkapacitet, avfallsdeponiers påverkan på växthuseffekten och styrmedel för att minimera utsläpp av de fluorerade växthusgaserna.

Förslagen i propositionen har tillkommit i samarbete med vänsterpartiet.

3 Klimatsystemet och växthusgasernas påverkan

Klimatfrågan – en global utmaning

Klimatfrågan är ett av de största globala miljöproblemen, och påverkar alla delar av samhället. Klimatförändringarna kan ge stora och negativa konsekvenser för jordbruk, samhällsbyggande, kultur, ekonomi och ekosystem. Därför måste varje långsiktigt beslut fattas i ljuset av riskerna. Försiktighetsprincipen måste gälla.

Hur klimatfrågan hanteras får stor betydelse för hela samhällsutvecklingen. För att hejda klimatförändringarna krävs förändringar i vårt samhällssystem.

Industriländerna bär en stor del av det historiska ansvaret för den stigande halten växthusgaser i luften, och svarar för drygt hälften av utsläppen i dag. USA släpper ut 21 ton växthusgaser per år och person, Europa 8, Sverige 6 och Afrika 1 ton per invånare.

Utsläppen är ojämnt fördelade. Och det är troligen de fattiga länderna som drabbas hårdast av klimatförändringarna. Därför ska, enligt klimatkonventionen, industriländerna¹ gå före. På sikt behöver dock utsläppen hållas ner även i utvecklingsländerna.

Sveriges utsläpp av koldioxid är bland de lägsta i OECD-länderna per person, och även i förhållande till BNP (ett mått på industrins koldioxidintensitet). Sverige står för cirka 0,2 procent av de globala utsläppen. Det betyder inte att vad Sverige gör är utan betydelse. Bland annat kan svensk klimatpolitik bidra till att utveckla teknik och politiska instrument som förenar minskande utsläpp med ökat välbefinnande, hög sysselsättning, god konkurrenskraft för svenska företag och en god utveckling för de fattiga länderna.

Långsiktiga minskningar av utsläppen av växthusgaser och global rättvisa

Medan de rika länderna måste minska sina utsläpp, kan de fattiga länderna behöva öka sin användning av fossila bränslen under en tid framåt. Men det är också av högsta vikt att utvecklingsländerna får möjlighet att investera i ekologiskt hållbara lösningar. Det kan ske genom teknik- och kunskapsöverföring.

FN:s kommission för hållbar utveckling hävdar att den avgörande utmaningen ligger i att öka tillgången till energi och transporter för utvecklingsländerna utan att miljön blir lidande.

Den internationella klimatpanelen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) har beskrivit ett antal scenarier över framtida utsläpp av växthusgaser, som ger en bild av hur mycket som måste göras för att inte klimatet ska förändras alltför drastiskt. Medelscenariet pekar på en ökning av koldioxidhalten till 550 ppm, en fördubbling av den förindustriella nivån som var 270 ppm och att jämföra med dagens nivå 368 ppm (år 2000). Enligt klimatkommittén skulle 550 ppm koldioxid innebära alltför stora risker, och föreslår därför att målet ska vara motsvarande 550 ppm när man även räknar in verkan av de övriga växthusgaserna. Detta innebär att de globala koldioxidutsläppen måste minska från 4,8 ton per capita i dag till 3,2 – 3,6 ton år 2050. Sverige släpper som nämnts ut cirka 6 ton per år och invånare.

Hur minskningen ska fördelas är en rättvisefråga.

Utsläppsmönstren skiljer sig mycket mellan olika länder. De svenska utsläppen minskade kraftigt under 1970- och 1980-talen, framför allt som ett resultat av en politik för att minska

¹ Med industriländer menas i klimatkonventionen de så kallade Annex 1-länderna: Australien, Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Europeiska Unionen, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Monaco, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Rumänien, Ryssland, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Turkiet, Tyskland, Ukraina, USA, Vitryssland och Österrike

oljeberoendet. Sverige har små utsläpp från elproduktionen, medan många andra länder har mycket kolkraft.

Växthuseffekten

Den ökande halten växthusgaser i atmosfären innebär att mer värme från den inkommande solstrålningen behålls inom jordens atmosfär, ungefär som en tekanna med en tehuva håller högre temperatur än en tekanna utan tehuva.

Det medför en ökning av jordens medeltemperatur och som en följd av det också förändrade mönster för nederbörd, vindar och havsströmmar.

Det finns också en naturlig variation i klimatet, men om man väntar tills man säkert kan urskilja vad som är ökad växthuseffekt från naturliga variationer så är det för sent att förhindra allvarliga effekter. Därför är man hänvisad till modellberäkningar. Sådana har gjorts sedan 1980-talet och har därefter utvecklats så att överensstämmelsen mellan modellförutsägelser och observerade data har förbättrats och därmed tillförlitligheten för förutsägelser.

Växthuseffekten fanns också innan människan började påverka klimatet. Vattenånga, koldioxid, metan och dikväveoxid har gjort att jorden är mycket varmare än den skulle ha varit utan dessa gaser. Men genom mänsklig aktivitet har halten av dessa gaser ökat, och dessutom tillkommer industriella gaser som inte alls funnits tidigare.

Jordens klimat påverkas av många faktorer vid sidan av växthusgaserna. Stoft från vulkanutbrott kan ge en tillfällig avkylning, liksom också svavel- och partikelutsläpp från industrier och trafik.

Den ökande växthuseffekten gäller luftlagret närmast oss, upp till cirka tio kilometer. I nästa luftlager, stratosfären, kan växthuseffekten leda till en avkylning. I liknelsen med tehuvan ovan är det kallare på utsidan av tehuvan än på utsidan av en tekanna utan huva; värmen kommer inte ut. Detta är oroande, för det är när stratosfären är som kallast som "ozonhål" uppstår. Utsläppen av ozonförstörande freoner har visserligen minskat, och nu börjar också deras halt

i själva stratosfären att minska. Avkylningen av stratosfären kan leda till att det tar längre tid för ozonskiktet att repa sig.

Hur kan världens klimat komma att förändras?

Även med kraftfulla insatser kommer halten av växthusgaser att fortsätta öka, men ökningen kan begränsas.

Medeltemperaturen ökade under 1900-talet med cirka 0,6 grader. Denna uppvärmningstakt är sannolikt den högsta som förekommit under de senaste 1 000 åren.

Enligt IPCC:s rapport år 2001 kommer jordens medeltemperatur att öka med 1,4 – 5,8 grader på hundra år. Spännvidden beror mest på olika antaganden och till en mindre del på osäkerhet i själva modellen.

Uppvärmningen kommer att bli olika fördelad över jorden. Även nederbörden förväntas fördelas om, så att somliga områden blir torrare och andra får mycket mer regn. En sådan kraftig klimatförändring riskerar att leda till allvarliga sociala, ekonomiska och ekologiska konsekvenser.

En del av konsekvenserna blir språngvisa snarare än gradvisa. Vissa modeller pekar på möjligheten att Golfströmmen skulle kunna bromsas upp helt om uppvärmningen fortsätter länge.

Djur- och växtarter som inte kan eller hinner flytta kan slås ut, liksom kanske hela ekosystem.

Arter och naturtyper som nu skyddas genom nationalparker kan till exempel få svårt både att stanna och att förflytta sig.

Direkta ekonomiska konsekvenser kan bli följden av ändrade förutsättningar för jord- och skogsbruk, genom mer frekventa översvämningar och större utbredning av tropiska sjukdomar.

Kolcykeln

Kol finns i marken, i levande djur och växter, lagrat som fossila bränslen i jordskorpan samt i atmosfären och världshaven. I den naturliga kolcykeln balanseras växternas kolupptag

genom fotosyntesen av att lika mycket koldioxid avgas från nedbrytning.

Genom förbränningen av fossila bränslen, men också genom avskogning, har kolcykeln rubbats. Enligt IPCC ger den fossila förbränningen ett tillskott på 6,3 miljarder ton kol per år och avskogningen 1,6 miljarder ton. 2,3 miljarder ton tas upp av växande biomassa och lika mycket av världshaven. Nettoökningen blir 3,3 miljarder ton kol, vilket motsvarar 12 miljarder ton koldioxid.

Det finns flera osäkerheter i dessa skattningar, och för övriga växthusgaser är osäkerheterna ännu större.

IPCC pekar på att ökade kolupptag i så kallade kolsänkor, till exempel genom beskogning, kan vara ett viktigt komplement till utsläppsminskningar.

Växthusgaser

Kyotoprotokollet omfattar sex växthusgaser: koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas), fluorokolväten, fluorkarboner (FC) och svavelhexafluorid (SF6). Ozonnedbrytande gaser (freoner) kan också vara klimatpåverkande, men regleras av ett annat miljöavtal.

För att på ett enkelt sätt kunna jämföra klimatpåverkan mellan olika gaser talar man om gasens GWP-värde (Global Warming Potential, uppvärmningskraft). Oftast räknar man i ett hundraårsperspektiv. Genom att man sätter koldioxid till 1, kan de andra gaserna räknas i "koldioxidekvivalenter".

Tabell 3.1 GWP-värden (100 år) för vissa växthusgaser

Gas	GWP-värde (100 år)
Koldioxid, CO ₂	1
Metan, CH ₄	21
Dikväveoxid, N ₂ O	310
HFC 134a (ett fluorkolväte)	1 300
CF ₄ (en fluorkarbon)	6 500
Svavelhexafluorid, SF ₆	23 900

Koldioxid

Koldioxid är den viktigaste av de sex gaserna. I Sverige var utsläppen 56,3 miljoner ton 1999, mot 55,9 miljoner ton 1990. Preliminära data tyder på att utsläppen år 2000 var lägre än 1999. Riksdagsbeslutet om att stabilisera

utsläppen år 2000 på 1990 års nivå är därmed uppfyllt.

Det har gått till så att utsläppen från uppvärmning minskat medan utsläppen från transporter och från industrin har ökat.

Jämförbarheten mellan olika år försvaras av att vissa år är varmare eller ger mer vattenkraft och tvärtom.

Metan

Metan kommer främst från jordbruket och från soptippar. Utsläppen 1999 var 6,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter, 0,6 miljoner ton mindre än 1990, vilket främst beror på minskade utsläpp från soptippar.

Lustgas

Lustgas eller dikväveoxid avgår vid förbränningsprocesser, från jordbruksmark och gödsel samt vid tillverkning av handelsgödsel. Utsläppen 1999 var 7,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter, ungefär oförändrat sedan 1990.

De fluorerade gaserna (HFC, FC och SF6)

De tre fluorerade gaserna stod 1999 för 0,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter, en ökning från 0,5 miljoner ton 1990. HFC används mest som freonersättning vid kylanläggningar, vilket ökat. SF6 släpps ut från till exempel högspänningsbrytare. FC kommer mest från aluminiumproduktion och har minskat under 1990-talet.

Fördelning av utsläpp av växthusgaser

De svenska utsläppen av de sex gaserna var 1999 70,7 miljoner ton, en liten ökning jämfört med 70,5 miljoner ton år 1990. Om man normalårskorrigerar minskade i stället utsläppen något mellan 1990 och 1999.

De största källorna till växthusgaser är "energi", främst uppvärmning, med nästan hälften, transporter med nästan 30 procent, jordbruk cirka 10 procent och processindustri med mera cirka 8 procent.

I det internationella åtagandet ingår inte utsläpp från internationell sjö- och luftfart.

4 Internationell klimatpolitik

Det globala samarbetet

Klimatkonventionen förhandlades fram i Rio de Janeiro 1992. Vid det första partsmötet 1995 beslöt parterna att ta fram ett juridiskt bindande protokoll med tydliga åtaganden för industriländerna att minska sina utsläpp med bestämda mängder till bestämda tidpunkter. Man beslöt också att inte lägga några sådana mål för utvecklingsländerna i den första perioden.

Ett sådant protokoll förhandlades fram i Kyoto i december 1997. Det undertecknades av 84 länder, däribland Sverige.

Enligt protokollet åtar sig industriländerna att minska sina utsläpp med i genomsnitt 5,2 procent, men fördelat olika. EU: s åtagande är -8 procent, USA: s -7 procent och Japans -6 procent.

EU uttalade i Kyoto sin avsikt att omförde-la unionens åtagande mellan medlemsstater-na.

Många frågor kunde inte lösas i Kyoto. Vid det sjätte partsmötet i Haag november 2000 misslyckades man med att lösa dem, men när detta möte återupptogs i Bonn juli 2001 nådde man under jubel från deltagarna enighet om alla de stora frågorna, och vid det sjunde partsmötet i Marrakesh i november 2001 kunde man nå ända fram till ett protokoll färdigt att ratificeras.

Dramatiken var avsevärd, efter att USA som ratificerat klimatkonventionen och undertecknat protokollet, hoppade av processen i april 2001. Protokollet träder i kraft först efter att minst 55 länder ratificerat och på villkor att de tillsammans representerar 55 procent av industriländernas utsläpp av växthusgaser. Eftersom USA står för cirka 25 procent av världens utsläpp och en ännu mycket större del av industriländernas utsläpp, förutsattes att nästan alla andra industriländer stod

bakom överenskommelsen.

De frågor som man sökte och även till slut lyckades nå enighet om vid förhandlingarna i Haag, Bonn och Marrakesh var främst:

- villkor och regler för de så kallade flexibla mekanismerna,
- regler för användande av kolsänkor,
- stöd till utvecklingsländerna och redskap för samarbete mellan industri- och utvecklingsländer, samt
- utvecklandet av regler om sanktioner och andra reaktioner vid bristande genomförande.

Begreppen förklaras längre fram i texten.

Det mötet enades om gäller enbart den första åtagandeperioden, 2008–2012. Men senast år 2005 ska, enligt protokollet, förhandlingar vara påbörjade om åtaganden för nästa period, 2013–2017. Enligt regeringens åsikt måste långsiktiga, betydligt mer långtgående reduktionsmål slås fast.

Regeringen anser också att utvecklingsländerna på något sätt bör medverka med åtaganden efter 2012. Det ska ske inom ramen för ett samlat grepp som bidrar till utveckling och kamp mot fattigdom i utvecklingsländerna.

Regeringen kommer både inom EU och som enskilt land arbeta för att USA återgår till förhandlingsbordet.

Beslut om mekanismer

I Kyoto 1997 slog man fast de tre flexibla mekanismerna:

- Gemensamt genomförande, det vill säga att ett industriland genomför åtgärder (projekt) i ett annat industriland och tillgodoräknar sig utsläppsminskningen från detta.

- Mekanismen för ren utveckling, det vill säga att ett industriland genomför projekt som ger utsläppsminskningar i ett utvecklingsland och tillgodoräknar sig utsläppsminskningarna.
- Handel med utsläppsrättigheter mellan industriländer, så att ett land som minskat sina utsläpp mer än det åtagit sig kan, men måste inte, sälja utsläppsrättigheter till ett land som har svårt att klara sitt mål.

Poängen med mekanismerna är dels att minska kostnaderna för att minska utsläppen (alla tre), dels att ge tekniköverföring från rika industriländer till fattigare industriländer (gemensamt genomförande) och till utvecklingsländer (ren utveckling).

Gemensamt genomförande

De utsläppsminskningar som investerlandet kan tillgodoräkna sig dras från värdlandets utsläppsrättigheter. I de flesta fall är redovisningen inte något större problem. I protokollet finns dock en annan situation förutsedd, nämligen att värdlandet har en bristfällig statistik. I så fall krävs en striktare redovisning av projektet med oberoende granskning. Därmed kan man förhindra att ett enda lands bristfälliga redovisning slår sönder hela systemet.

Enligt protokollet får värdlandet självt bestämma vad som bidrar till landets hållbara utveckling. Kärnkraftsprojekt är dock uteslutna.

Utsläppsreduktioner får tillgodoräknas från år 2008.

Mekanismen för ren utveckling

Mekanismen för ren utveckling (CDM, Clean Development Mechanism) är för industriländers investeringar i utvecklingsländer. Utsläppsminskningar från år 2000 får räknas.

Projekt ska godkännas av ett oberoende organ, som granskar i förväg och i efterhand bestämmer hur mycket utsläppsminskning som faktiskt åstadkommit.

För projekten tas också ut en avgift till så

kallade anpassningsåtgärder i länder som drabbas särskilt hårt av klimatförändringen.

Beskogningsprojekt är tillåtna under den första åtagandeperioden.

Kärnkraftsprojekt är inte tillåtna.

Små projekt ska särbehandlas med enklare regler.

En verkställande styrelse valdes vid partsmötet i Marrakesh.

Handel med utsläppsrättigheter

Handeln ska registreras så att det går att spåra alla transaktioner. I de nationella registren ska den mängd utsläppsrättigheter ingå som landet har enligt protokollet, med tillägg och avdrag för projekt inom gemensamt genomförande och ren utveckling. Länder som har ett sådant register får handla med varandra.

Handel beräknas komma i gång tidigast år 2007.

Vid slutet av åtagandeperioden ska varje part redovisa att det hållit sitt åtagande. Om det har minskat sina utsläpp mer än det åtagit sig, kan det sälja överskottet eller spara det till nästa period.

Regeringar kan auktorisera företag att handla utsläppsrättigheter med varandra, efter vilka principer de väljer. Däremot kan en regering aldrig frånhända sig ansvaret för att uppfylla sina åtaganden. Företagens roll är därför inte reglerad i protokollet.

Flexibla mekanismer – principer, regler och riktlinjer

Vid partsmötet i Marrakesh bestämdes reglerna för hur mekanismer och sänkor, utom sänkor i CDM, ska räknas och i vilken utsträckning de kan överföras till kommande perioder efter 2012. I praktiken ger detta få begränsningar för ett land som Sverige.

Beslut om sänkor

Växande skog tar upp koldioxid, det vill säga fungerar som "sänkor" för koldioxid.

När Kyotoprotokollet antogs 1997 slog länderna fast att sänkor ska ingå i protokollet men att endast av människan direkt orsakade

upptag av koldioxid i sänkor ska räknas med. Det kan till exempel vara till följd av god skogsskötsel. EU och Sverige har sedan dess försökt begränsa sänkorna eftersom det är mycket svårt att mäta hur mycket av upptagen av koldioxid som beror på mänskliga aktiviteter. Även i övrigt finns problem med sänkorna. Dels kan snabbt framdrivna beskögningsprojekt leda till utarmning av den biologiska mångfalden och andra naturvärden. Dels kan sänkor minska motivationen för att minska utsläppen och därtill finns kniviga ansvarsfrågor om skogar drabbas av brand eller skadeangrepp.

Men andra länder såg sänkor som en förutsättning för att kunna ratificera protokollet.

I protokollet finns två typer av sänkor. Den ena handlar om tydlig förändring av markanvändning, som avskogning och beskögning, som syns på satellitbilder. Dessa måste redovisas om det påverkar kolbalansen negativt, till exempel om man hugger ner en skog för att använda marken för boskapsskötsel.

Den andra handlar om mer normala förändringar inom ramen för normal skogsskötsel. Vissa år växer skogen mer än vad som avverkas. Andra år är det tvärtom. I nästan alla industriländer är skogstillväxten betydande.

För att ta hänsyn till osäkerheterna kring sänkor och kravet på att bara räkna med upptag som beror på mänskliga aktiviteter, beslutade länderna vid mötet i Bonn att för den första perioden får man räkna sig tillgodo högst 15 procent av den koldioxid som tas upp i växande skog. Ryssland, Kanada och Japan fick dock tillåtelse att tillgodoräkna sig mer.

För att få tillgodoräkna sig skogsupptag måste landet ha en korrekt skogsinventering, enligt beslut på sjunde partsmötet i Marrakesh. Annars får de inte tillgodoräkna sig skogsupptag. Att utnyttja sänkor för att möta sina åtaganden under första åtagandeperioden är också frivilligt. Sverige har inte för avsikt att göra detta.

Beslut om påföljder

Kyotoprotokollet är juridiskt bindande. Det gäller dels själva åtagandena (det vill säga att inte släppa ut mer än man har rätt till), dels metod- och rapporteringskrav och slutligen om man uppfyller krav för att delta i mekanismerna.

För ett land som inte klarar sitt åtagande under första perioden, blir påföljderna tre. Dels ska landet presentera en åtgärdsplan som ska godkännas av en dömande panel. Dels kan rätten att använda de flexibla mekanismerna dras in. Dels får landet ett hårdare åtagande för nästa period genom att 30 procent "ränta" läggs på de överskjutande utsläppen.

Om ett land har rätt att släppa ut 100 miljoner ton koldioxid ekvivalenter per år, men släpper ut 110 miljoner ton, så får det alltså ett extra minskningsbeting på de felande 10 plus ytterligare 3 extra miljoner ton för nästa period. Detta är ett ganska kännbart straff, eftersom det är rimligt att anta att utsläppsrätten för kommande perioder krymper, till exempel i detta fall till 95 miljoner ton 2013-2017. I så fall ska utsläppen på fem år minskas från 110 miljoner ton till 82 miljoner ton, vilket innebär en drastisk strukturförändring – eller att man får köpa in rättigheter till ett högt pris.

Beslut om u-landsfrågor

Industriländerna har enligt klimatkonventionens kapitel 4 skyldigheter gentemot u-länderna bland annat i fråga om kapacitetsuppbyggnad (till exempel i fråga om statistik), teknologiöverföring och anpassning.

Anpassning betyder dels anpassning till klimatförändringar, till exempel evakuering av folk i särskilt översvämningsdrabbade områden eller vattentillförsel till torkdrabbade områden, dels anpassning till de nya regler som gäller i och med att Kyotoprotokollet träder i kraft. Det kan till exempel handla om att de plötsligt förlorar exportmarknader eller drabbas av stora administrativa bördor. En speciell fond under klimatkonventionen ska

finansiera insatser inom anpassning, teknologioverföring, energi, transport, jordbruk, skogsvård, avfallshantering och ekonomisk diversifiering. Det senare betyder att länder som är särskilt beroende av fossila bränslen ska få hjälp att bryta ensidigheten.

Det finns också en särskild fond för de fattigaste länderna.

Det har också bildats en tredje fond för anpassning i u-länder. Den ska bland annat få pengar från en avgift på mekanismen för ren utveckling.

Däruöver har ett antal i-länder uttalat sin vilja att bidra med sammanlagt 410 miljoner dollar per år från år 2005.

Industriländerna ska också rapportera hur de strävar efter att uppnå sina åtaganden på ett sätt som inte drabbar utvecklingsländerna miljömässigt, ekonomiskt och socialt, samt vilka åtgärder de vidtar för att till exempel minska subventioner och skattelättnader inom sektorer som bidrar till utsläpp av växthusgaser.

EU:s klimatpolitik

Sveriges klimatpolitiska mål uppnås inte bara genom åtgärder som beslutas i Sverige, utan också till en del genom EU.

Den så kallade bördefördelningen inom EU är ännu bara en så kallad rådsslutsats. För att den ska bli legalt bindande måste den läggas fram som en rättsakt. Om det inte sker är samtliga EU-länder tvungna att minska sina utsläpp med åtta procent.

Sverige har ingen skyldighet att dela med sig av sitt eventuella överskott om inte detta beslutas i rättsakten. Sverige motsätter sig en sådan "utökad solidaritet", som förespråkas av vissa länder inom EU. I så fall är det ju meningslöst att göra mer än man måste, som i Sveriges fall att minska utsläppen med fyra procent i stället för att utnyttja rätten att öka utsläppen.

EU och handel med utsläpp

Kommissionen lade fram ett förslag till direktiv om handel med utsläppsrättigheter i okto-

ber 2001.

Där föreslås att handel öppnas för kraft- och värmeproducenter och vissa andra energiintensiva industrier, däribland stål-, cement- och massaindustrin.

Hur utsläppsrättigheterna ska fördelas är ännu inte klart. En möjlighet är att de fördelas genom auktion, en annan är att företagen får rätt att släppa ut till exempel 90 procent av de utsläpp de hade 1990. Mellanting är också möjliga, det vill säga att ett stålverk får rätt att släppa ut så mycket som ett modernt stålverk gör i genomsnitt. Om det är bättre kan det sälja rättigheter, om det är sämre får det köpa rättigheter eller lägga ner.

Sverige har hittills förespråkade auktionen.

EU-handeln väntas pågå 2005-2007, då internationell handel med utsläppsrättigheter förutsätts starta.

Europeiska klimatförändringsprogrammet ECCP

Inom det europeiska klimatförändringsprogrammet har kommissionen räknat fram ett antal möjligheter att minska utsläppen. De har visat att det finns tekniskt möjliga och kostnadseffektiva metoder att minska utsläppen med 700 miljoner ton koldioxidekvivalenter, dubbelt så mycket som krävs enligt Kyotoprotokollet. Kostnaden beräknas till mindre än 20 euro per ton.

Sex områden har pekats ut till att börja med:

- användning av icke-fossila källor i energitillförseln, bland annat stöd för kraftvärme.
- förbättrat energieffektivitet i industri, hus-håll och servicesektorn, bland annat energinormer för byggnader och regler för energieffektiv offentlig upphandling.
- minskning av lustgasutsläpp från nylonindustrin.
- olika åtgärder för att minska metanutsläppen.
- ökad energieffektivitet i transportsystemet.

Kommissionen arbetar vidare med att ta fram och konkretisera fler åtgärder, som ska vara

ett komplement till insatser i medlemsstaterna.

Det sjätte miljöhandlingsprogrammet och EU:s hållbarhetsstrategi

I det sjätte miljöhandlingsprogrammet, som fäster stor vikt vid klimatfrågan, slås fast att EU ska verka för ratificering och ikraftträdande av Kyotoprotokollet år 2002, att utsläppen ska minska med åtta procent till år 2005 och att EU ska verka för betydande utsläppsminskningar internationellt efter år 2012. Där föreslås också minskning av stöd till fossila bränslen både för EU:s egen del, i strukturfonder etc, och inom medlemsstaterna.

För fler detaljer se <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>

I hållbarhetsstrategin som beslutades i Göteborg i juni 2001, ställde sig regeringscheferna bakom det sjätte miljöhandlingsprogrammet.

Integrerad miljöhänsyn

Miljöpolitik kan inte bara bedrivas på miljödepartement, på miljöministerrådsmöten och på kommissionens miljödirektorat. Miljöpolitiken bedrivs också på andra departement, råd och direktorat.

Sverige tog 1998 initiativ till ett arbete för att integrera miljöhänsyn i andra politikområden inom EU. I olika turer har bland annat

transport- och energiministerråden uppmanat kommissionen att utveckla flera nya åtgärder.

Inom energiområdet gäller detta bland annat:

- Pilotprojekt för internationell handel med gröna certifikat (viss andel förnybar energi).
- Översyn av medlemsstaternas energisubventioner.
- Åtgärder för att öka användning av förnybar energi, särskilt biomassa.

Inom transportområdet har man prioriterat utvecklandet av en strategi för ny teknik och förnybara bränslen.

Många ännu inte så konkreta beslut kan efterhand ge mer handfasta resultat.

Kommissionens grönbok om försörjningstrygghet

I en grönbok – ett slags normerande debattinlägg – har kommissionens transport- och energidirektorat föreslagit en långsiktig strategi för att förhindra ett ökat beroende av importerad olja och gas. Detta innebär bland annat fortsatt användning av kol och kärnkraft, men också ökad användning av förnybar energi och effektivisering.

Ministerrådet (energi) förväntas ta beslut i december 2001.

5 Mål för den svenska klimatpolitiken

Regeringens förslag: De svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen ska räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollets och IPCC:s definitioner. Målet har utgångspunkt i Sveriges utsläppsprognos i den tredje nationalrapporten till klimatkonventionen.

Det svenska klimatarbetet och det nationella målet ska fortlöpande följas upp. Om utsläppstrenden visar sig vara mindre gynnsam än man nu förutser, eller att de åtgärder som vidtas inte ger väntad effekt, kan regeringen föreslå ytterligare åtgärder och/eller vid behov föreslå en omprövning av målet. Härvid ska hänsyn tas till konsekvenser för svensk industri och dess konkurrenskraft. Kontrollstationer införs år 2004 och år 2008.

Det nationella målet om att minska utsläppen av växthusgaser med minst fyra procent ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Vid kontrollstationen år 2004 avser regeringen, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

Miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan innebär att halten, räknat som koldioxidekvivalenter, av de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och IPCC:s definitioner tillsammans ska stabiliseras på en halt lägre än 550 ppm i atmosfären. Sverige ska internationellt verka för att det globala arbetet inriktas mot detta mål. År 2050 bör utsläppen för Sverige sammanlagt vara lägre än 4,5 ton koldioxidekvivalenter per år och invånare, för att därefter minska ytterligare. Målets uppfyllande är till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder.

Regeringen anser att det är angeläget att redan i dagsläget skärpa klimatpolitiken. Det är av stor vikt att minimera risken för en fastlåsnings vid ohållbara strukturer som är långsiktigt bindande. En långsiktig politik bäddar för att omställningen kan ske med bibehållen stabilitet i samhällsutvecklingen, så att hänsyn kan tas till det kapital som är bundet i dagens infrastruktur. Det är därför viktigt med klara och stabila mål för hållbar utveckling. Detta kan ge upphov till en ny våg av tekniska innovationer och investeringar som genererar tillväxt och sysselsättning.

Regeringen vill genom det föreslagna reduktionsmålet tydligt markera att klimatfrågorna nu och framgent kommer att vara en central fråga i arbetet mot hållbar utveckling. Regeringen ser framför sig att det föreslagna delmålet kommer att följas

av ytterligare mål för utsläppsminskningar efter år 2012 för att miljö kvalitetsmålet ska kunna uppnås, och för att möta nya internationella krav. Investeringar i fossilfri och energieffektiv teknik samt ny teknik och nya metoder som leder till minskade utsläpp av övriga växthusgaser, kan därför förmodas vara långsiktigt samhällsekonomiskt lönsamma.

Genom att ytterligare skärpa det nationella målet, jämfört med det åtagande som överenskommit i EU:s preliminära interna bördefördelning för år 2008–2012, vilken innebär en ökning med fyra procent relativt med 1990 års nivå, vill regeringen understryka vikten av att tidigt söka möta den utmaning som hotet om klimatförändringar utgör. Sverige ska såväl nationellt som i samarbete med andra länder söka göra detta.

Enligt artikel 3.13 i Kyotoprotokollet har parterna till Kyotoprotokollet rätt att spara skillnaden mellan partens tilldelade mängd för åtagandeperioden och en understigande utsläppsmängd till nästkommande åtagandeperiod. Sverige ska hävda denna rättighet som är en grundläggande förutsättning för regeringens förslag till nationellt klimatmål. När EU lägger fast bördefördelningen ska Sverige därför avvisa eventuella krav på solidaritetsprinciper som innebär att medlemsländer – som vid åtagandeperiodens slut har utrymme kvar av sitt åtagande – ska dela med sig av sitt ”överskott” till andra medlemsländer som inte har klarat av att uppfylla sina åtaganden.

Uppföljning av delmålet

Delmålet ska fortlöpande följas upp. Om utsläppstrenden visar sig vara mindre gynnsam än vad som nu förutses, eller att de åtgärder som vidtas inte ger väntad effekt kan regeringen föreslå ytterligare åtgärder och/eller vid behov ompröva målet. Vid kontrollstationerna ska en översyn också göras av konsekvenserna för andra samhällsmål såsom sysselsättning, svensk industri och dess konkurrenskraft samt energiförsörjningen.

Speciellt ska konsekvenserna för svensk basindustri följas. Jämförelser ska även göras med andra länder avseende utveckling och åtgärder. Regeringen föreslår att kontrollstationer för utvärdering av klimatmålet införs år 2004 och år 2008.

Flexibla mekanismer

Enligt Kyotoprotokollet ska de flexibla mekanismerna vara supplementära till inhemska åtgärder. Enligt Bonnuppgörelsen tolkas detta som att en betydande andel av den ansträngning som krävs för att nå utsläppsåtagandet under Kyotoprotokollet ska utgöras av inhemska åtgärder.

Regeringen anser att det är av stor vikt att alla industriländer vidtar åtgärder i sina egna länder, både för att påskynda nödvändig omställning till hållbar utveckling och för att

visa att industriländerna går i täten i kampen mot klimatförändringarna. Detta är också en förutsättning för att utvecklingsländerna på sikt ska acceptera kvantitativa åtaganden under kommande åtagandeperioder under klimatkonventionen.

Användningen av flexibla mekanismer kan bidra till att ytterligare reducera utsläppen för Sverige. Det är i detta sammanhang viktigt att de investeringar Sverige gör i andra länder får avsedd effekt samt att Sverige är väl förberett att delta i ett handelssystem.

Mekanismerna kompletterar åtgärderna i det egna landet och bidrar till att uppnå kostnadseffektivitet. Vidare öppnar mekanismerna möjligheter för att engagera den privata sektorn i klimatarbetet och utgör dessutom ett viktigt redskap för att sprida klimatvänlig teknik och kunskap (för Gemensamt genomförande och Ren utveckling).

Kostnadseffektivitet är en förutsättning för senare, mer långtgående åtaganden.

Regeringen tillsatte den 5 juni 2001 en parlamentarisk delegation för att utreda, förbereda och lämna ett förslag till svenskt system för tillämpning av mekanismerna.

Sänkor

Det finns en kvalitativt viktig skillnad mellan att minska koncentrationen av växthusgaser genom att minska utsläppen vid källan och genom upptag i kolsänkor. Upptag i kolsänkor innebär en tidsbegränsad lagring av kol. Det upplagrade kolet släpps förr eller senare ut i form av koldioxid, till exempel till följd av avverkning, insektsangrepp, sjukdomar eller skogsbränder. Aktiviteter som syftar till att öka upptaget av växthusgaser i kolsänkor har därför i första hand betydelse för att vinna tid i strävan efter att reducera koncentrationen av växthusgaser i atmosfären. Riksdagen har vid tidigare tillfälle angett att sänkor ska ses som en kompletterande åtgärd till huvudstrategin att minska utsläppen av koldioxid.

IPCC har konstaterat att upptagen av koldioxid i kolsänkor inte kan ökas i den omfattning som skulle krävas för att varaktigt stoppa

ökningen av växthusgaser i atmosfären till följd av förbränning av fossila bränslen. Utsläppen av växthusgaser måste därför minskas.

Regeringen anser att det är viktigt att det finns drivkrafter för att öka koldioxidupptag i kolsänkor. Detta för att så effektivt som möjligt minska Sveriges påverkan på klimatet. Regeringen avser därför att snarast utreda förutsättningarna för att främja kolsänkor, och då även belysa eventuella målkonflikter med natur- och kulturvårdsintressen, utvecklingen av biobränslen och skogsindustrins råvarubas.

För den första åtagandeperioden kan Sverige tillgodoräkna sig 2,13 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Detta ska inte ingå i målet för de svenska utsläppen utan är ett eventuellt komplement till detta mål.

Långsiktigt klimatmål

Regeringen delar Klimatkommitténs bedömning att Sverige kommer att vara bättre rustat för att klara kommande betydande utsläppsminskningar genom att redan nu formulera mål för vad som behöver uppnås under de kommande 50 åren. Regeringen vill med det föreslagna målet understryka att en omställ-

ning måste påbörjas och att det är väsentligt att sträva efter rättvisa mellan såväl länder som generationer. Av rättviseskäl är det viktigt att eftersträva att utsläppen per person globalt sett närmar sig en gemensam nivå.

För svenskt vidkommande innebär det att utifrån de prognoser för befolkningsökningen i världen och Sverige som finns till hands i dag, IPCC:s beräkningar samt strävan mot global konvergens av utsläppsnivåerna, bör de svenska utsläppen till år 2050 minska till högst 4,5 ton koldioxidekvivalenter per person och år, för att därefter minska ytterligare. De nuvarande svenska utsläppen av de sex växthusgaserna motsvarar cirka 7,9 ton koldioxidekvivalenter per person. Förslaget innebär alltså en minskning med närmare hälften av den totala mängden utsläpp. För många andra industriländer innebär en minskning till 4,5 ton per person och år en betydligt större utsläppsminskning. Sverige bör med kraft driva frågan om att utsläppen, räknat som koldioxidekvivalenter per person, globalt sett närmar sig en gemensam nivå och att målet långsiktigt bör motsvara det svenska. För att detta mål ska kunna nås är internationellt samarbete och insatser i alla länder avgörande.

6 Sveriges strategi för att minska utsläppen av växthusgaser

För trafiken har regeringen bedömt att de transportpolitiska etappmålen för en god miljö fortsatt bör gälla. Dessa innefattar även ett mål för koldioxid, en stabilisering 2010 på 1990 års nivå.

Sverige införde redan på 1970-talet ekonomiska styrmedel för att styra mot minskat oljeberoende. På 1980-talet började man också använda miljöskatter som styrmedel.

Koldioxidskatten 1991 var ett klimatpolitiskt styrmedel. Även andra former av energiskatter påverkar utsläppen av koldioxid. Det som avgör vilka bränslen som används i industri, värmeverk och villor är det totala priset, alltså själva bränslepriset plus energiskatt plus koldioxidskatt plus svavelskatt etc.

Handel med utsläppsrättigheter kan bli ytterligare ett ekonomiskt styrmedel.

Det internationella arbetet är ett viktigt inslag i det svenska klimatarbetet. Arbetet med att finna en global överenskommelse om åtgärdsperioden efter 2012 har redan inletts.

Utsläppstrender

De prognoser som Klimatkommittén tog fram visade på att utsläppen år 2010 ökar till knappt 75 miljoner ton koldioxidekvivalenter (Energimyndigheten) och knappt 82 miljoner ton (Konjunkturinstitutet). Enligt den prognos som sedan dess tagits fram för den tredje nationalrapporten till klimatkonventionen av flera myndigheter blir utsläppen 71 miljoner

ton år 2010.

Skillnaden beror dels på olika metoder, dels på olika antaganden. I den senaste prognosen bedömer man till exempel:

- att de fluorerade gaserna inte kommer att öka så mycket
- att införandet av så kallade gröna certifikat kommer att öka biobränsleanvändningen
- att vattenkraften kommer att ge mer el på grund av en ändrad normalårskorrigerings
- att bränsleeffektiviteten för bilar kommer att öka till följd av den frivilliga överenskommelsen mellan EU och biltillverkarna (se nedan).

Inte heller i den senaste prognosen ingår de minskningar som sker i Sverige genom de lokala investeringprogrammen och det i denna proposition föreslagna klimatinvesteringsprogrammet som delvis ersätter de lokala investeringprogrammen. (Mer om detta längre fram.)

Effekter från fortsatt skatteväxling är inte heller medtagna.

Klimatpolitiska beslut

Sverige är ett föregångsland på det klimatpolitiska området. Redan år 1991 formulerades i de energi- och klimatpolitiska besluten en klimatstrategi. Samma år införde Sverige världens första rejält styrande koldioxidskatt.

1993 sänktes koldioxidskatten för industrin och antalet undantag minskades, medan den

Tabell 6.1 Utsläpp av olika växthusgaser i miljoner ton koldioxidekvivalenter

Utsläppt gas	Utsläpp år 1990	Utsläpp år 1999	Prognos år 2010 (nationalrapporten)	Energimyndighetens prognos för år 2010 (Klimatkommittén)	Konjunktursinstitutets prognos för år 2010 (Klimatkommittén)
Koldioxid	55,9	56,3	57,7	58,5	65,5
Metan	6,8	6,2	4,7	4,6	4,6
Lustgas	7,1	7,1	7,4	8,8	8,8
Fluorerade gaser (HFC, FC och SF ₆)	0,5	0,8	1,1	2,7	2,7
Totalt	70,4	70,4	70,9	74,6	81,6

allmänna koldioxidskatten höjdes.

Därefter har koldioxidskatten åter ändrats vid flera tillfällen, i allmänhet som reella höjningar.

Energipolitiska programmet

Den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken ska skapa villkoren för en effektiv energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle.

Riksdagen beslutade år 1997 om ett energipolitiskt program för en uthållig energiförsörjning som bland annat innebär att kärnkraftverket i Barsebäck ska stängas.

Omställningsprogrammet syftar till att utveckla ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt energisystem i Sverige. Programmets huvudinriktning är en kraftfull långsiktig satsning på forskning, utveckling och demonstration av ny energiteknik. Bland annat har energiforskningen som ett led i programmet fått ökade resurser och en delvis ny inriktning där det internationella samarbetet med särskilt länderna i Östersjöregionen betonas. Dessa åtgärder löper över en sjuårsperiod till och med år 2004. Till programmet hör även energipolitiskt motiverade internationella klimatinsatser i Baltikum och Östeuropa. Det energipolitiska programmet innehåller även åtgärder för att under en femårsperiod, till och med år 2002, minska elanvändningen, stimulera tillförseln av förnybara energislag och främja en effektivare energianvändning.

Regeringen avser att komma med en ny energipolitisk proposition år 2002.

Transportpolitiska beslut

Regeringens proposition Transportpolitik för en hållbar utveckling (1997/98:56) låg till grund för riksdagsbeslut i juni 1998. Transportpolitiken syftar till många olika mål, varav ett är en god miljö. Där ingår ett etappmål att kol-

dioxidutsläppen från transporter år 2010 ska ha stabiliserats på 1990 års nivå.

EU:s miljöministrar har satt som mål att utsläpp av koldioxid från nya bilar ska vara högst 120 gram koldioxid per kilometer år 2005 eller senast 2010. Mot bakgrund av detta har den europeiska bilindustrin (ACEA) frivilligt åtagit sig att minska utsläppen till 140 gram/kilometer per år 2008. Liknande åtaganden finns från den japanska och koreanska bilindustrin.

Lokala investeringsprogram

De lokala investeringsprogrammen har fått 7,2 miljarder kronor 1998-2003 med inriktning på både hållbar omställning och sysselsättning, till stor del med bäring på att minska klimatgasutsläpp. De investeringar som hittills beviljats stöd kommer enligt ansökningarna att leda till att fossila bränslen och elektricitet ersätts med förnybar energi motsvarande 2,6 TWh per år och att energianvändningen effektiviseras motsvarande 2,2 TWh per år. Åtgärderna beräknas reducera koldioxidutsläppen med 1,7 miljoner ton per år. Uppgifterna är osäkra tills dess att programmen är färdigrapporterade. Men en utvärdering av några kommuner som startade 1998 visar att deras mål nåtts och överträffats. Några utsläppsminskningar sker utomlands och kan inte tillgodoräknas Sverige.

Åtgärderna bedöms ge full effekt till år 2008.

Miljöorienterad produktpolitik

Syftet med en produktpolitik är på lång sikt att åstadkomma produkter som är högeffektiva i fråga om material och energi och där en produkts negativa påverkan på miljön och människors hälsa vid dess tillverkning och användning minimeras under produktens hela livscykel.

Regeringen har presenterat en strategi, En miljöorienterad produktpolitik, för hur arbetet bör bedrivas i Sverige, EU och internationellt.

Arbetet berör ämnen som märkning, standardisering, utveckling av marknader för "grön" konsumtion med mera. Detta kan vara

svårgripbart i ett inledningsskede, men kan på sikt få stor betydelse.

Bebyggelsen

Effektiv energianvändning i bebyggelsen är ett av de viktigaste medlen för att nå angelägena miljö- och klimatmål. Bebyggelsen – bostäder, lokaler, service med mera – svarar för cirka 40 procent av Sveriges totala energianvändning och dess miljöpåverkan är betydande, varför kraftfulla åtgärder är nödvändiga. Det gäller i första hand att minska användningen av fossila bränslen genom att effektivisera energianvändning och öka användningen av förnybara energikällor. Den strategiska rollen understryks ytterligare av att åtgärder för att minska energiförbrukningen får direkta positiva effekter på miljön i form av minskad resursanvändning och minskade utsläpp av växthusgaser.

Många av gårdagens lösningar och produkter har utformats för att minimera arbetsinsatsen och inköpskostnaden, till exempel för belysning, ventilation, värme, kyla, fönster och övriga delar av byggnadens klimatskal, även till priset av ökad åtgång av material eller energi. Med nya tekniker och kombinationer av tekniska lösningar som redan existerar eller utvecklas, kan stora förbättringar och kostnadsbesparingar göras samtidigt.

Miljövårdsberedningens dialogprojekt

Miljövårdsberedningen har på regeringens uppdrag fört en diskussion med näringslivet inom två områden:

- Dialoggruppen Bygga/Bo (fastighetsförvaltare, byggherrar, entreprenörer, materialtillverkare, arkitekter och konsulter, banker, försäkringsbolag samt telekomföretag). På energiområdet innebär gruppens mål att senast år 2025 sker uppvärmning och varmvattenberedning med endast begränsade inslag av fossila bränslen och att mer än hälften av energibehovet kommer från förnybara källor år 2015 samt att användning-

en av köpt energi har minskat med 30 procent fram till år 2025 jämfört med år 2000.

- Dialoggruppen Framtida handel med dagligvaror (detaljhandel, transportörer, livsmedelsindustri och IT-sektorn) har fokuserat på logistik och elektronisk handel samt varans innehåll och tillverkningen av den. Mål till år 2025 är en halvering av transporterna, det vill säga livsmedelsindustrins och handelns transporter av dagligvaror samt hushållens inköpsresor, och en väsentligt större andel förnybar energi i livsmedelskedjan.

Dialog som arbetsform förekommer också i produktpolitiken. Intresset är övervägande positivt från näringslivets sida.

Avfallspolitiska beslut

Metanutsläpp från avfallsdeponier (soptippar) står för tre procent av Sveriges växthusgasutsläpp. Deponierna ger även andra miljöproblem.

Metanutsläppen kan minskas antingen genom att metanet samlas in, vilket förekommer, eller genom att man i stället bränner avfallet, vilket också är vanligt. En del ämnen som nu går till deponi kan uppgraderas till fullvärdiga biobränslen.

Man kan också minska mängden sopor genom mer återvinning eller återanvändning och förbättra kvaliteten på sopor för förbränning genom bättre system för insamling av miljöfarligt avfall.

Förbränning av väl sorterat avfall kan också ersätta fossila bränslen.

Allt detta pågår. I miljömålspropositionen (2000/01:130) föreslås två delmål för deponier:

- Mängden deponerat material, exklusive gruvavfall, ska minskas med 50 procent till år 2005 jämfört med 1994 års nivå.
- Samtliga avfallsdeponier ska senast år 2008 ha uppnått enhetlig standard och uppfylla högt ställda miljökrav enligt EU:s beslutade direktiv om deponering av avfall.

Skatt som styrmedel för att minska utsläppen av koldioxid

Sedan oljekriserna på 1970-talet har energi-beskattningen använts som styrmedel.

1991 halverades energiskatten samtidigt som en koldioxidskatt infördes. Skatten infördes samtidigt med att en omfattande större skattereform genomfördes. Den innebar minskade skatter på inkomster och kapital. Mervärdes-skatt tas sedan dess ut på all användning av energi, med undantag för flygbränsle och bunkerolja. Det kan ses som ett tidigt exempel på grön skatteväxling.

I budgetpropositionen för år 2001 presenterades en strategi för en successivt ökad miljörelaterad av skattesystemet genom grön skatteväxling, vilket innebär att höjda miljö- och energiskatter växlas mot sänkta skatter på arbete.

År 2001 höjdes koldioxidskatten från 37 till 53 öre per kilo koldioxid. En del av den höjda koldioxidskatten växlades mot lägre energiskatt för att öka skatternas styrning mot lägre utsläpp av koldioxid. Elskatten höjdes med 1,8 öre.

Skatter på arbete sänktes genom att grundavdraget för löntagare och pensionärer höjdes med cirka 1 100 kronor, och motsvarande avgifter för egenföretagare sänktes med cirka 0,1 procent.

Arbete på det lokala planet

All klimatpolitik är inte på statlig eller internationell nivå.

På kommunal nivå har bildats ett nätverk i samarbete med Svenska Naturskyddsföreningen, så kallade utmanarkommuner som satt upp egna mer långtgående koldioxidmål i Lund, Växjö, Säfte, Uppsala och Övertorneå.

Utöver utmanarkommunerna har ett åttio-tal kommuner antagit klimatmål.

Ett sextio-tal kommuner har gemensamt redovisat hur de skulle kunna sänka sina utsläpp av koldioxid från kommunala anläggningar med storleksordningen 20 procent till år 2008.

Ideella insatser

Även individer och mindre grupper kan bidra till att minska växthusgasutsläppen.

88 skolor i Europa driver en kampanj formulerad som ett vad: att minska koldioxidutsläppen med 8 procent på 8 månader.

I Sverige finns flera aktiviteter samlade under projektet klimat.nu som drivs av Naturskyddsföreningen, alla studieförbund, svenska FN-förbundet och Svenska kyrkan. Arbetet är av folkbildningskaraktär och bedrivs genom studiecirklar, hemsidor, mediasatningar med mera.

Regeringen har bidragit med medel till projektet.

Många andra aktiviteter drivs helt oberoende av regeringen, men bidrar också till att klimatmål kan nås och skärpas.

Internationella insatser

För biståndet till utvecklingsländer gäller: "Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete är att höja de fattiga folkens levnadsnivå."

Ett av de fem delmålen är "en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljö".

För östbiståndet finns fyra delmål, varav ett är att "stödja en miljömässigt hållbar utveckling".

Inom båda målen rymms många projekt som ger minskad klimatpåverkan.

Kapacitetsutveckling (uppbyggnad av administrativ förmåga) och forskning är en viktig del av Sidas klimatrelaterade insatser.

Sverige bidrog 1998-2002 med cirka 448 miljoner kronor till Globala miljöfonden (GEF) under klimatkonventionen. 40 procent av den används till klimatinnsatser. Regeringen anser att GEF:s fortsatta verksamhet är betydelsefull.

Försök med gemensamt genomförande

Sverige har sedan 1993 genomfört, påbörjat eller planerat mer än 70 projekt för energieffektivisering och konvertering av oljepannor till biobränsle med mera, de flesta i Baltikum.

Projektet, som är pilotprojekt för gemensamt genomförande av åtgärder för att reducera växthusgaser, bedrivs med syfte att utveckla Kyotoprotokollets flexibla mekanismer.

Världsbankens Prototype Carbon Fund

Sverige deltar tillsammans med andra länder och även företag i Världsbankens Prototype Carbon Fund, en prototyp för en internationell klimatfond. Arbetet med fonden utgör en testverksamhet för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Det ska ge praktisk erfarenhet från projekt som genomförs gemensamt mellan länder med syfte att reducera växthusgasutsläpp. Arbetet är ett viktigt bidrag till förhandlingarna om regelverk för mekanismerna.

Östersjösamarbete

Nordiska ministerrådet har föreslagit att ett försöksområde för flexibla mekanismer ska börja fungera i Östersjöområdet år 2003. Det genomförs inom BASREC, Östersjöregionens energisamarbete.

Klimatfrågan och exportkrediter

Sverige ska vara drivande i EU och OECD i frågan om att ta hänsyn till klimateffekter av export som får statliga exportkrediter eller garantier.

I översynen av Exportkreditnämndens miljöpolicy kommer särskild hänsyn att tas till klimatfrågan.

Exportkreditnämnden bör också undersöka möjligheten att underlätta export som använder sig av de flexibla mekanismerna.

Förberedande åtgärder för att nå delmålet

Regeringens bedömning: Sverige bör bedriva en aktiv och kostnadseffektiv klimatpolitik som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser både nationellt och internationellt. Klimatarbetet bör integreras i samhällets verksamheter och var och en bör ta sin del av ansvaret. Det gäller såväl myndigheter och kommuner som företag, organisationer och enskilda. En bred medverkan av alla aktörer ökar möjligheten att begränsa klimatpåverkan. Lagstiftning och ekonomiska styrmedel kan kompletteras med olika överenskommelser och dialogen mellan staten och näringslivet. Olika former för klimatarbetet såsom användning av miljöledningssystem, miljövarudeklarationer, miljömärkning, utveckling av miljöteknik, miljöinriktad upphandling och dialog mellan olika aktörer bör utvecklas och fördjupas. Detta kan bland annat ske inom ramen för en miljöorienterad produktpolitik som också har en viktig roll i klimatarbetet. Det klimatarbete som bedrivs av frivilligorganisationer bör uppmärksammas och stödjas av myndigheterna. Effekterna av åtgärderna bör fortlöpande följas upp för att behovet av ytterligare insatser ska kunna bedömas. Kontrollstationer införs år 2004 och år 2008.

Övergripande inriktning av klimatpolitiken

Klimatfrågan påverkar hela jordklotet, oberoende av varje lands individuella bidrag till utsläppen. Klimatfrågan måste därför lösas i ett internationellt sammanhang. Samtidigt måste varje land ta sin del av ansvaret för att minimera riskerna för klimatförändringar. Det kräver att sektorsansvaret utvecklas, det vill säga att ansvaret fördelas ut där åtgärder lättare kan verkställas, konsekvensbedömas och övervakas. Generellt verkande styrmedel och arbetssätt måste också utvecklas.

Klimatfrågan rymmer en rättvisaspekt både gentemot de fattigare länderna och befolkningsgrupperna och de kommande generationerna. En strävan mot en rättvisare fördelning mellan jordens länder av de växthusgasutsläpp som klimatsystemet klarar är därför en viktig del av den svenska klimatpolitiken.

Klimatfrågan måste hanteras samordnat med en rad andra utvecklingsmål, som kan och bör stödja varandra.

Klimatfrågans långsiktiga karaktär kräver en politik som är kostnadseffektiv på lång sikt och därmed väger in de kostnader och det mänskliga lidande som framtida miljökatastrofer orsakade av ett förändrat klimatsystem antas leda till.

Skatt som styrmedel

Regeringens bedömning: I budgetpropositionen för år 2001 presenterades en strategi för en successivt ökad miljörelatering av skattesystemet genom grön skatteväxling. Grunden för strategin är att höjda skatter på energi- och miljöområdet växlas mot sänkta skatter på arbete. Skatteväxlingsstrategin beräknas under en tioårsperiod omfatta sammanlagt 30 miljarder kronor. Den fortsatta skatteväxlingen bör enligt strategin utgå från de av riksdagen fastställda miljömålen. En omställning av energisystemet med en begränsning av koldioxidutsläppen är i det sammanhanget en central uppgift. En skatteväxling kan också genom att bidra till en effektivare energianvändning medverka till att underlätta en utveckling av kärnkraften. I budgetpropositionen för år 2002 föreslås att ett andra steg tas i skatteväxlingen. Då detta steg har genomförts har miljö- och energiskatter höjts med 5,6 miljarder kronor inom ramen för skatteväxlingsstrategin samtidigt som skatten på inkomster sänkts med motsvarande belopp. Därutöver har en intäktsneutral förskjutning av skatteuttaget från energiskatt till koldioxidskatt gjorts, vilket givit en ökad tyngd åt koldioxid skatten. Andra viktiga inslag i det fortsatta arbetet med skatteväxlingsstrategin är den översyn som görs av industrins undantag från energi- och koldioxidskatt samt den översyn som görs av de sammantagna effekterna av alla trafikrelaterade skatter där målsättningen är att åstadkomma en styrning mot en mer miljövänlig och säker vägtrafik.

Regeringen har från årsskiftet 2000/2001 dels höjt koldioxidskatten inom ramen för den gröna skatteväxlingen, dels höjt koldioxidskatten genom en omfördelning mellan koldioxidskatt och energiskatt. Vissa ytterligare höjningar finns även i budgetpropositionen för år 2002.

Den gröna skatteväxlingen ska fortsätta, och reformeringen av energiskattesystemet är en central del av den. Reformeringen ska:

- bidra till effektivare energianvändning
- skapa förutsättningar för en inhemsk produktion av el
- gynna användningen av biobränslen
- förenkla energiskattesystemet och ge den en stabil grund
- minska industrins miljöbelastning, även på andra områden än klimatgaser.

Samtidigt ska industrins konkurrenskraft säkerställas och fördelningspolitiska och regionala aspekter beaktas.

En rätt genomförd grön skatteväxling kan bidra till full sysselsättning. Den utgör en central del av arbetet för att föra Sverige till ett mönsterland för en ekologiskt hållbar utveckling.

Översyn av regler för nedsättning av energiskatt för vissa sektorer

En kommitté med parlamentarisk sammansättning ska se över de olika nedsättningarna av energi- och koldioxidskatterna.

Den allmänna utgångspunkten ska vara att energi så långt möjligt ska beskattas lika, och att undantagen inte ska vara större än vad som är motiverat av konkurrensskäl, av globala miljöhänsyn och vad som krävs för att systemet ska vara hanterbart.

Kommittén ska redovisa sitt arbete senast den 31 december 2002.

Ökad miljörelatering av vägtrafikbeskattningen

En utredning ska överväga återinförande av kilometerskatt och differentiering av fordonsskatt efter koldioxidutsläpp med mera. Den ska vara klar i april 2003.

Regeringen anser det viktigt att alternativa drivmedel stimuleras genom skattenedsättning, både för pilotprojekt och mer generellt.

Skatt på avfall

Från årsskiftet 2000 finns en lag om skatt på avfall, vars syfte bland annat är att minska mängden avfall som läggs på deponi och därmed mängden metan som avgår därifrån. Skatten, 250 kronor per ton, höjs enligt budgetpropositionen för 2002 till 288 kronor.

En utredning för att utvärdera om skatten fungerar som tänkt i förhållande till olika mål ska redovisas den 1 februari 2002.

Statliga bidrag till klimatåtgärder i lokala klimatinvesteringsprogram

Regeringens bedömning: Ett nytt stöd till lokala klimatinvesteringsprogram införs från år 2002 enligt förslag i budgetpropositionen för år 2002.

Kommunerna ska kunna ansöka om stöd till åtgärdsprogram som minskar utsläppen av växthusgaser i Sverige. Programmen ska tas fram i samverkan med näringsliv, organisationer och andra aktörer i kommunerna. I vissa fall ska åtgärder som bidrar till uppfyllandet av andra miljömål, och som ur ett lokalt eller regionalt perspektiv bedöms som särskilt viktiga, kunna ingå i programmen. Folkbildnings- och informationsinsatser ska ingå i programmen. Bidrag bör under vissa förutsättningar även kunna ges till åtgärder som inte ingår i ett sammanhållet program. Kostnadseffektiviteten hos programmen ska utgöra en viktig bedömningsgrund. Noggranna utvärderingskriterier ska tas fram för bedömningen av åtgärder och program.

I enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2002 kommer bidraget att omfatta 900 miljoner kronor, fördelat över tre år.

Lokala klimatprogram ersätter de hittillsvarande lokala investeringsprogrammen för ekologisk hållbarhet.

Utveckling utifrån lokala förutsättningar är ett viktigt komplement till de nationella styrmedlen. Statligt stöd till lokala klimatinvesteringsprogram bör ge långsiktiga resultat utöver själva projekten, i form av intresse, organisation och samarbete. Erfarenheter kan vinnas av ny teknik.

De lokala investeringsprogrammen för ekologisk hållbarhet har sedan 1998 omfattat ett brett spektrum av åtgärder, och en stor del av dem har bäring på klimatproblemet. Cirka 45 procent av beviljade bidrag har gått till investeringar i energiomställning och energieffektivisering. Enligt gjorda beräkningar kommer de att påtagligt bidra till att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser.

Klimatfrågans betydelse ger skäl till att satsa en stor del av återstående anslag på åtgärder som minskar växthusgasutsläpp. Regeringen har därför i budgetpropositionen föreslagit att 200 respektive 300 miljoner kronor av anslaget 2002 respektive 2003 ska föras över till lokala klimatinvesteringsprogram.

Regeringen har för år 2004 beräknat 400 miljoner kronor till klimatinvesteringsprogrammen.

Liksom för stödet till de lokala investeringsprogrammen är klimatinvesteringsprogrammen i första hand avsett för samlade program och bör medfinansieras av de bidragssökande. Detta leder till att pengarna ger mer utdelning. Det stärker också miljöengagemanget i kommunerna, bland annat därför att de då lyfts upp till kommunstyrelsensnivå i stället för till exempel i en kommunal nämnd. I vissa fall ska enskilda projekt kunna få bidrag.

En viktig erfarenhet från de lokala investeringsprogrammen är att det finns ett stort värde i att koppla ihop ett investeringsprogram med informations- och folkbildningsinsatser.

Regeringen kommer senare att precisera

kriterier och villkor för fördelningen av bidrag till olika slag av projekt och program.

Uppföljning och utvärdering är en strategisk fråga eftersom ett av syftena är att sprida erfarenheter av olika metoder och lösningar till bland annat andra kommuner.

Ett särskilt råd med kansli vid Naturvårdsverket får ansvaret både för de lokala investeringsprogrammen och för klimatinvesteringsprogrammen. Rådet ska bestå av representanter för i första hand Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Vägverket och andra viktiga aktörer inom klimatområdet.

Informationssatsning

Regeringens bedömning: En informationssatsning ska genomföras i bred samverkan med myndigheter, kommuner, skolor/utbildningsinstitutioner, näringsliv och frivilliga organisationer. För år 2002 har regeringen avsatt 30 miljoner kronor och motsvarande belopp beräknas för åren 2003 och 2004.

Energipolitiken

Regeringens bedömning: Enerkipolitiken bör, med utgångspunkt i 1997 års energipolitiska beslut, bidra till att delmålet för perioden 2008–2012 uppnås och att en god grund läggs för att det långsiktiga klimatmålet till år 2050 kan uppnås samt möjliggöra att detta kan ske parallellt med den fortsatta omställningen av energisystemet.

1997 års energipolitiska beslut innebar en avveckling av Barsebäck 1 och en stängning av Barsebäck 2 när bortfallet av elproduktion kan kompenseras med tillförsel av ny el eller minskad elanvändning. I samband med detta sattes ett program i gång för forskning, utveckling och demonstration av teknik. Resultatet av det energipolitiska programmet ska utvärderas och tillsammans med erfarenheterna från stängningen av Barsebäckverket utgöra underlag för kommande beslut om hur den fortsatta omställningen ska genomföras.

Förutsättningarna för programmet har ändrats genom den fortsatta avregleringen av elmarknaden i Norden.

Regeringen avser tillsätta en expertkommitté som ska analysera utvecklingen på den nordiska elmarknaden, bland annat när det gäller försörjningstryggheten och relationen till elsystemen i angränsande regioner. Kommittén ska också analysera avregleringens effekter på växthusgasutsläppen och bedöma avregleringens inverkan på förutsättningarna för förnybara energikällor.

Inom det energipolitiska programmet pågår ett flertal processer med klimatpolitisk betydelse:

- Utredningen Handel med elcertifikat - ett nytt sätt att främja el från förnybara energikällor lämnades den 31 oktober 2001. Den föreslår kvoter för förnybar el.
- Statens energimyndighet lämnade i maj 2001 ett förslag till planeringsmål för vindkraften.
- En arbetsgrupp för att främja en mer rationell användning av energi lämnade en rapport den 31 oktober 2001.
- En rapport om långsiktiga avtal mellan staten och industrin om energieffektivisering lämnades också till regeringen den 31 oktober 2001.

Ökad elproduktion från förnybara energikällor

Det energipolitiska programmet från 1997 satte upp ett antal produktionsmål för att öka tillförseln av förnybar energi med investeringsstöd. Det mål som sattes upp för biobränslebaserad kraftvärme och vindkraft kommer att uppnås, däremot inte målet för småskalig vattenkraft. Mer medel kommer att avsättas för investering i vindkraft till och med 2002.

En övergång till ett mer marknadsanpassat stödsystem ger enligt regeringens bedömning bättre kostnadseffektivitet, främjar teknikutveckling och ger möjligheter till internationell harmonisering. Rollfördelningen blir då att staten sätter upp mål för utvecklingen av förnybara energikällor (en obligatorisk del som

måste uppfyllas), men överläter åt marknaden hur det ska ske. Den obligatoriska andelen förnybar el ökas successivt.

Regeringen avser att komma med en proposition i början av 2002, med avsikt att det nya stödsystemet ska träda i kraft nyåret 2003.

Speciellt om vindkraft

Energimyndigheten har föreslagit ett planeringsmål på 10 TWh vindkraft per år inom 10-15 år. Förslaget remissbehandlas för närvarande.

Lokaliseringsförutsättningarna ska utredas av Boverket till den 1 mars 2002.

Bioenergi

Användningen av bioenergi i Sverige är mycket stor, cirka 94 TWh per år 1999, och har ökat med flera TWh per år i många år. Kostnaden för såväl biobränsle som förbränningsanläggningar har minskat kraftigt.

På kort sikt förväntas användningen av biobränslen fortsätta i ungefär samma takt som på 1990-talet.

Mest används biobränslen inom fjärrvärme-sektorn där de har ersatt fossila bränslen. Dels direkt i värmeverkens pannor, dels indirekt genom att utbyggd fjärrvärme ersatt individuella oljepannor.

Genom det framtida systemet med gröna certifikat bedöms mer biobränsle komma att användas till elproduktion inom skogsindustrin.

De områden som kräver mer forsknings- och utvecklingsinsatser är dels teknik för småskalig förbränning ur andra miljöperspektiv, dels framställning av etanol från skogsråvara.

För att underlätta den växande handeln med biobränslen krävs standardisering. EU-kommissionen arbetar med detta.

Energieffektivisering

En effektiv resursanvändning, inklusive energianvändningen, är en förutsättning för en hållbar utveckling. Regeringen avser att återkomma till energieffektivisering i energipropositionen våren 2002.

Begränsad användning av fossila bränslen

Regeringen ska tillsätta en särskild kommission för att analysera fossilbränsleersättning i olika tidsperspektiv. Kommissionen ska analysera inom vilka områden olika typer av fossila bränslen kan effektiviseras eller ersättas med andra bränslen.

Transportpolitiken

Regeringens bedömning: Transportsystemet behöver utvecklas i takt med samhället för att tillgodose förändrade behov och krav. Detta innebär att transportpolitiken utformas på ett sådant sätt att den bidrar till att det nationella klimatmålet för perioden 2008–2012 samt att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan kan uppnås. Nuvarande transportpolitiska etappmål för en god miljö bör fortsatt gälla. När riksdagen fattat beslut om miljömålspropositionen, infrastrukturpropositionen och föreliggande proposition om Sveriges klimatstrategi bör transportpolitikens etappmål för god miljö ses över och uppdateras och en samlad genomförandestrategi för transportsektorn tas fram.

Transporterna står för cirka 40 procent av de svenska koldioxidutsläppen. Två tredjedelar av utsläppen kommer från persontransporter. Utsläppen har ökat både per capita och som del av utsläppen i alla industriländer de senaste 25 åren.

En positiv utveckling är dock utvecklingen av samordnade godstransportkedjor som använder sjö, väg och järnväg integrerat, vilket ger näringslivet möjligheter till både effektivare och mer långsiktigt hållbara transporter.

Nuvarande miljöpolitiska mål, stabilisering av transportutsläppen år 2010 på 1990 års nivå, står fast tills vidare. Det ska uppdateras senare.

Bland möjligheterna att vända den ökande utsläppstrenden finns:

- satsning på järnväg. Regeringen bedömer att infrastrukturpropositionens stora järnvägsinvesteringar innebär att delar av väg- och flygtrafiken kan överföras till järnväg.
- ökad bränsleeffektivitet för bilar (frivillig

överenskommelse med den europeisk bilindustri, se sid 17).

- satsning på etanol.

Bränslekvalitet

Effektivare motorer kräver renare bränslen. Regeringen avser att inom EU driva att framtidens standardbränslen inom EU får en sammansättning som gynnar bränsleeffektiv teknik.

Kilometerskatt

Tre EU-länder, Tyskland, Österrike och Nederländerna, har deklarerat att de har för avsikt att införa kilometerskatt för tunga lastbilar. Syftet är att begränsa trafiken.

Vägrafikskatteutredningen ska utreda om detta är lämpligt även i Sverige, där EU-lagstiftningen dock kan ställa till med problem.

Detta kan eventuellt lösas genom ett nytt vägavgiftsdirektiv som är på gång från kommissionen.

Miljöstyrande vägavgifter i tätort

Ett sätt att hantera både miljö- och trängselproblem handlar om att påverka efterfrågan. Detta kan ske exempelvis genom någon form av trängselavgifter. Sådana avgifter har prövats på flera håll internationellt.

Eftersom sådana avgifter i juridisk mening är en skatt måste beslut fattas av riksdagen. Men en förutsättning för att införa dem är att de aktuella kommunerna eller regionerna själva vill ha dem. Om kommuner eller regioner efter beslut av en betydande majoritet gör en framställan om att införa trängselavgifter som ett led i en bredare strategi för att komma tillrätta med trafikens trängsel och miljöproblemmen kommer regeringen att bereda frågan.

Eco-driving och hastighetsövervakning

Regeringen anser att utbildning i miljöanpassad körning som minskar bränsleförbrukningen är en viktig del av körkortsutbildningen.

Ökad övervakning av gällande hastighetsbestämmelser är ett annat sätt att minska

utsläppen. I budgetpropositionen för 2002 föreslås att polisen får disponera 50 miljoner kronor till kameror för hastighetskontroll.

Flyget

I Sverige släppte flyget ut 2,5 miljoner ton koldioxid 1999. Flyget är det trafikslag som snabbast ökar sina utsläpp.

För det internationella flyget krävs internationella lösningar. Den internationella flygorganisationen ICAO rekommenderar att inriktningen på det fortsatta arbetet fokuseras på bland annat avgasrelaterade pålagor och handel med utsläppsrätter.

Sverige har sedan 1998 ett avgiftssystem med start- och landningsavgifter baserade på utsläpp av kolväten och kväveoxider. Det omfattar inte koldioxid. Med beaktande av utvecklingen inom EU bör ett system som inkluderar en koldioxidparameter i start- och landningsavgifterna förberedas.

Inom den europeiska flygledningsorganisationen Eurocontrol driver Sverige på för att Eurocontrol ska miljödifferentiera ”undervägsavgifter” efter koldioxidutsläpp.

Främjande av alternativa drivmedel

Regeringens bedömning: En viktig åtgärd för att begränsa trafiksektorns klimatpåverkan är en politik som främjar introduktion och ökad användning av alternativa drivmedel. För detta har regeringen redan föreslagit en skattestrategi för alternativa drivmedel samt lättnad i förmånsbeskattningen av miljöanpassade bilar.

Regeringen avser, med beaktande av kommande beslut inom EU, att återkomma med mål för vidare introduktion av alternativa drivmedel.

För att kunna åstadkomma en markant ökning av andelen fordon som använder alternativa drivmedel måste kostnaderna sänkas jämfört med bensin och diesel. Regeringen har föreslagit skattelättnader för dels bränsle, dels lättnad i förmånsbeskattningen av miljöanpassade bilar.

Skattestrategi för alternativa drivmedel

Skattenedsättning för alternativa drivmedel och miljöanpassade bilar rymmer vissa juridiska problem, bland annat gentemot EU, som dock regeringen bedömer kan lösas. Skattenedsättning kan ske dels för pilotprojekt, som får befrielse från både energiskatt och koldioxidskatt, dels genom en generell koldioxidskattebefrielse enligt en artikel i EU:s mineraloljedirektiv.

För pilotprojekt har beräknats 150 miljoner kronor per år. 750 miljoner per år beräknas det kosta att ta bort koldioxidskatt för koldioxidneutrala drivmedel. Det gäller både inblandning av till exempel etanol och användning av så kallade rena alternativbränslen.

Avsikten är att detta ska träda i kraft år 2003 efter godkännande av rådet och kommissionen.

Förmånsbeskattning av miljöbilar

Marknaden för förmånsbilar är strategisk eftersom de står för en stor del av nybilsförsäljningen.

Regeringen har föreslagit att förmånsvärdet för el- och hybridbilar justeras ned till 60 procent av förmånsvärdet för närmast jämförbara bil, dock med max 16 000 kronor. För bilar som drivs med alkohol eller annan gas än gasol (biogas, naturgas, vätgas) föreslås 80 procent och max 8 000 kronor.

Reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. För de bilar som redan drivs med etanol och gas (ej gasol) ska reglerna tillämpas vid taxeringen 2003-2006.

Arbete inom EU

EU vill främja alternativa drivmedel som naturgas, biodrivmedel och vätgas. Syftet är att minska importberoendet och utsläppen.

Kommissionen har föreslagit att skatten för biodrivmedel får vara ner till 50 procent av motsvarande skatt för bensin och diesel, med ytterligare nedsättning för lokaltrafik, inklusive taxi, och fordon som används vid offentlig verksamhet.

Miljöklassningen av bensin och dieselolja

Regeringen ska se över miljöklassningen av fordonsbränslen och då se till att inte alternativa eller mer miljövänliga bränslen missgynnas. Om EU-lagstiftning skapar problem, har riksdagen förutsatt att regeringen verkar för en ändring. Uppdrag ska lämnas till Naturvårdsverket.

Gröna certifikat för alternativa drivmedel

De gröna certifikaten, med obligatoriska kvoter förnybar el inom elproduktionen, kanske också kan användas för att främja introduktionen av alternativa transportbränslen.

Regeringen ska, när ställning tagits till gröna certifikat för el, utreda förutsättningarna för detta och hur ett sådant system i så fall kan utformas.

Miljööverenskommelser

Frivilliga överenskommelser mellan staten å ena sidan och företag eller branscher å den andra för att nå miljömål är ett alternativ till lagstiftning och skattestyruing. Det har använts i andra länder, men bara i mycket begränsad omfattning i Sverige.

Nu bedrivs arbete på flera håll, på lite olika sätt:

- Miljövårdsberedningens dialogprojekt är tidigare nämnt.
- Naturvårdsverket har inventerat områden där överenskommelser kan vara en effektiv metod.
- Näringsdepartementet studerar förutsättningarna för långsiktiga avtal för att nå energieffektivisering i energiintensiv industri.

Regeringen återkommer till detta i den energipolitiska propositionen våren 2002.

Minskade koldioxidutsläpp genom miljödriven affärsutveckling

Regeringens bedömning: Den internationella efterfrågan på klimateffektiv teknik och klimateffektiva tjänster väntas öka kraftigt när länder ska fullgöra sina åtaganden med att minska utsläppen av växthusgaser och vid användning av Kyotoprotokollets olika mekanismer. Regeringen kommer därför att se över eventuella behov av åtgärder och, om behov föreligger, vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att skapa förutsättningar för svenska företag och produkter att ligga i framkant när väl efterfrågan på klimateffektiv teknik och klimateffektiva tjänster infinner sig.

Svensk industri producerar många produkter som är effektiva när det gäller energi, miljö och klimat. De har därigenom skaffat sig konkurrensfördelar som kommer att växa genom Kyotoavtalet och EU:s utvidgning.

Världsmarknaden för miljöteknik, så kallad end of pipe-teknologi, uppskattas av utredningen Sustainable Sweden – a success story, växa till 6 000 miljarder kronor år 2010.

Miljöteknikdelegationen har i rapporten Svenska produkter som minskar koldioxidutsläppen – en översikt lyft fram exempel ur energi-, transport-, bygg- och industrisektorn. Detta arbete bör föras vidare. Regeringen kommer att se över eventuella behov av åtgärder för att säkra att svensk industri ligger i framkant av denna utveckling även i fortsättningen.

Svensk tillämpning av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer

Regeringens bedömning: Regeringen avser att göra nödvändiga förberedelser för en svensk tillämpning av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Förberedelserna ska avse såväl ett nationellt som ett internationellt system för handel med utsläppsrätter och de projektbaserade mekanismerna med beaktande av utvecklingen inom EU och i synnerhet i Östersjöområdet. Regeringen har beslutat om direktiv för en parlamentariskt sammansatt delegation för att ytterligare utreda, förbereda och lämna underlag till ett förslag till ett svenskt system för tillämpning av mekanismerna. Regeringens avsikt är att ha ett nationellt system på plats senast år 2005. Regeringen avser vidare att se över formerna för Sveriges internationella klimatinsatser inom energiområdet rörande projektbaserade mekanismer när regler och riktlinjer för dessa preciserats av klimatkonventionens parter.

Kostnadseffektivitet är ett viktigt kriterium, nationellt som internationellt. Genom att verka för att en del åtgärder vidtas utomlands kan man få mer utsläppsreduktion för en given summa pengar än om de bara vidtas inom landet.

Regeringen tillsatte den 5 juli 2001 en parlamentarisk delegation som ska föreslå system och regelverk för de flexibla mekanismerna. Delegationen ska rapportera under år 2002. Den ska sedan utforma kriterier för mekanismprojekt och yttra sig över Energimyndighetens förslag till projekt. Den ska undersöka mekanismernas koppling till andra styrmedel, till exempel koldioxidskatt. Arbetet fortsätter till och med år 2004.

Regeringen ska tillsätta en förhandlingsman för att förbereda avtal om hur utsläppsminskningar ska tillgodoräknas vid gemensamt genomförande. Medverkan av det privata näringslivet inom ramen för frivilliga avtal ska beaktas.

Ett utvecklat byggande

Regeringens bedömning: Bebyggelsens påverkan på klimatet bör successivt minskas. En effektivare användning av energi och andra resurser samt väl fungerande bostäder, lokaler och service är viktiga förutsättningar för en hållbar utveckling. Planering, byggande och fastighetsförvaltning bör bidra till att klimatmålen och övriga miljömål kan uppfyllas. Användningen av fossil energi ska minska kontinuerligt. Regeringen avser vidare att se över formerna för Sveriges internationella klimatsatser inom energiområdet rörande projektbaserade mekanismer när regler och riktlinjer för dessa preciserats av klimatkonventionens parter.

Byggsektorn svarar för cirka 40 procent av koldioxidutsläppen. Utsläppen minskade med 20 procent 1990-1997 och bedöms av Klimatkommittén minska med 30 procent 1990-2010, främst genom ökad anslutning till fjärrvärme och installation av värmepumpar.

Nyproducerade hus är normalt mer energieffektiva. I dag kan nya byggnader bli mycket energieffektiva samtidigt som goda funktioner i övrigt kan uppnås.

Fastigheterna i Sverige omfattar närmare 700 miljoner kvadratmeter uppvärmd yta. Mer än 10 000 processanläggningar försörjer dessa fastigheter med vatten, avlopp, energi, sophantering med mera. Inom sektorn används cirka 40 procent av all kommersiell energi och 50 procent av all el. Varje år cirkulerar cirka 1 000 miljoner ton vatten och 8 000 miljoner ton luft genom fastigheterna. Detta har givetvis stora miljökonsekvenser.

Ett viktigt inslag i klimatarbetet är att ha en dialog med byggsektorns aktörer (se sid 18) för att identifiera möjligheter respektive hinder för en hållbar utveckling. Energieffektivitetsmålet får inte komma i konflikt med andra mål för inomhusmiljö. Regeringen arbetar med en inomhusmiljöproposition som är tänkt att presenteras våren 2002.

Planering för ett hållbart samhällsbyggande

Det är kommunerna som har det huvudsakliga ansvaret för den fysiska planeringen. Inom kommuner och regioner måste planeringen förbättras och samordnas för att nå hållbar utveckling. Det handlar också om taxesättning av kommunal verksamhet, kommunal tillsyn, miljöplanering och energiplanering samt rådgivning.

Regeringen kommer att pröva förutsättningarna för att utveckla en ny modell för samordnad planering för ett hållbart samhälle.

Ett mål för samhällsplanering är att minska behovet av dagliga transporter genom att affärer och arbetsplatser ska ligga närmare bostäder.

Externa köpcentra innebär, enligt gjorda analyser, längre transporter och färre småbutiker. Inför beslut om etablering är det därför viktigt att planeringsunderlaget tydligt redovisar väntade effekter på trafikarbete, luftföroreningar, bullerstörningar och intrång i natur- och kulturlandskap.

Regeringen avser att i den kommande översynen av plan- och bygglagen ta upp frågan om externa köpcentra.

Bästa teknik och forskning

Efterfrågan på varor och tjänster måste drivas i miljövänlig riktning med stater och större beställare som föredömen. Högre krav leder till att kompetensen successivt ökar och till att miljöarbetet blir bättre.

Det finns stort behov av ökad kompetens och forskning och utveckling. Det gäller framför allt systemriktiga lösningar, där de i och för sig många bra komponenterna fungerar tillsammans i en byggnad.

En nationell forskningsstrategi för hållbart samhällsbyggande bör utvecklas.

Livscykelperspektiv

Inom industri, kommuner, landsting och privata fastighetsbolag upphandlas årligen byggnader och byggnadsdelar för mycket stora belopp. Många utrustningar är relativt billiga i

inköp, men kostar sedan mycket i energi. Arbetet med att utveckla metoder för livscykelkostnadsperspektiv pågår, men behöver utvecklas för att beställarna/byggherrarna ska få verktyg att formulera konkreta krav vid upphandling av en byggnad.

Delegationen för ekologisk upphandling har fått fram resultat som bör användas.

Kvalitet och effektivitet

Fragmenteringen av byggprocessen liknas ofta vid ett stafettlopp. Samordning av hela bygg- och förvaltningsprocessen behövs för att få en ökad helhetssyn på byggnaden, få ett tydligare fokus på förvaltningsskedet och den färdiga produkten och få en systematisk erfarenhetsåterföring.

Tydligt ansvar, garantier, kontinuitet och kompetensutveckling, särskilt på beställarsidan, är nyckelbegrepp för ökad samordning.

Regeringen kommer noga att följa det kvalitetsarbete som utvecklas i Rådet för byggkvalitet som bildades på regeringens initiativ i maj 2001. I ett första led samverkar de statliga byggherrarna kring kompetensutveckling.

Statliga fastighetsägare som föregångare

Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö innebär bland annat att energianvändningen och miljöbelastning i både nya och befintliga byggnader ska vara lägre 2010 än 1995.

Regeringen ska ge de statliga fastighetsägarna i uppdrag att beskriva möjligheter till effektivisering och minskad fossilbränsleanvändning.

Klassning av bostäder och lokaler

Fastigheter är komplexa system och de flesta kunder vet inte vilka energi- och miljölösningar som finns att tillgå. Genom ett system med klassning där inomhusmiljö, energi och resurser beaktas får konsumenten en lätt tillgänglig signal.

Dessa möjligheter prövas inom dialogprojektet Bygga/Bo (se sid 18).

Nyckeltal för energianvändning och miljöbelastning är av stor betydelse, men behöver

definieras mer entydigt för att ge jämförbarhet.

Boverket har fått ett uppdrag att utreda detta och lämnade sin slutrapport i oktober 2001.

Trä som byggmaterial

Trä är ett miljövänligt material som i ökad utsträckning bör kunna användas i byggandet. Svensk industri ligger långt framme.

I den regionalpolitiska propositionen (2001/02:4) föreslås att ett program för att främja en hållbar tillväxt inom den nationella träindustrin ska bedrivas 2002-2004 för samverkan mellan träindustriföretag i regionala grupper, bland annat med syfte att stimulera till optimal användning av träråvaran.

Information

Samhället har ett ansvar för att tillsammans med aktörerna i byggsektorn utveckla en effektiv erfarenhetsåterföring samt tillgång till kvalitetssäkrad kunskap. Det är särskilt viktigt att nå ut till lokala kretsloppsråd och företagsnätverk.

Minskade utsläpp av metan och fluorerade gaser

Regeringens bedömning: Det bör ytterligare utredas vilka åtgärder som kan vidtas för att minska utsläppen av växthusgaserna från jordbruket.

Metan med mera från jordbruket

Enligt Klimatkommittén står jordbrukets utsläpp av metan och lustgas för 12 procent av de totala svenska utsläppen av växthusgaserna.

Lustgasutsläppen har samband med kvävefrågan, som behandlas inom miljömålet Ingen övergödning.

En metod att minska metanavgången är gastäta täckningar av gödsellager. Metanet kan då tas tillvara, samtidigt som ammoniakutsläpp undviks.

Hur stor nytta detta gör och vad det kostar för jordbruk av olika storlek måste utredas. Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samverkan med Jordbruksverket se över beräkningsmetoderna.

Ur klimatsynpunkt är också odling av biobränsle på åkermark av betydelse.

Jordbruksmarken kan också vara en sänka för koldioxid.

Begränsning i användningen av de tre fluorerade gaserna HFC, FC och SF6

Regeringens bedömning: Utsläppen av de fluorerade gaserna HFC, FC och SF6 bör inte öka jämfört med utsläppen för år 2000 räknat i koldioxidekvivalenter. Användningen av de fluorerade gaserna bör begränsas till områden där alternativ saknas.

Naturvårdsverket bör få i uppdrag att fortsätta utveckla styrmedel för återstående användningsområden i samarbete med berörda branscher och myndigheter.

Utsläppsökningen av fluorerade gaser har varit betydligt mindre än man tidigare befarrat. Till stor del används de (HFC) som ersättning för ozonnedbrytande ämnen, och utfasningen av de senare är i stort sett genomförd.

Dessutom förekommer FC som en förorening från aluminiumtillverkning och i mindre utsträckning från andra sammanhang. Även om utsläppen inte är så stora, lagras stora mängder upp i tekniska system. De läcker ut diffust och är svåra att eliminera.

Eftersom FC och HFC har extremt långa upphållstider, upp till 50 000 år, leder utsläppen av ämnena till en upplagring som är irreversibel (icke omvändbar) över mycket lång tid. Naturvårdsverket har redovisat ett uppdrag om att införa förbud för användning av gaserna samt att undersöka alternativa styrmedel. Utan nya åtgärder bedömer verket att utsläppen kommer att öka med cirka 30 procent under den närmaste tioårsperioden medan mängden ämnen som finns upplagrade

i olika tekniska system kommer att öka ännu mer. Utvecklingen av ny teknik är emellertid snabb.

Målet att förhindra en ökning från år 2000 kan nås om användningen begränsas till de områden där alternativ saknas samtidigt som ny användning förbjuds och ytterligare åtgärder för utsläppsminskning sätts in. Ett EU-direktiv som Sverige driver på och verkar för inom ECCP (Europeiska programmet mot klimatförändringar) skulle kunna vara ett effektivt medel.

Regeringen instämmer i Naturvårdsverkets uppfattning att miljöavgifter kan vara ett bra styrmedel, vid sidan av förbud.

För användningen av SF6 i elektrisk utrustning föreslår Naturvårdsverket att man ska försöka förhandla fram en överenskommelse med branschen om minimering av utsläppen vid tillverkning, användning och skrotning samt utveckling av alternativ.

Regeringen delar Naturvårdsverkets uppfattning att det finns en stor potential för kostnadseffektiva utsläppsminskningar från aluminiumtillverkning och att prövning enligt miljöbalken och IPCC-direktivet är det bästa sättet att reglera dessa utsläpp.

Begränsning av utsläppen av växthusgaser från avfallsdeponier

Regeringens bedömning: Utsläppen av växthusgaser från avfallsdeponier förväntas minska betydligt under den kommande 20-årsperioden till följd av redan vidtagna åtgärder. Det är angeläget att utveckla mätmetoder för uppföljning av utsläppen av metangas från avfallsdeponier och att inrikta forskning på detta.

Målet, satt 1993, att minska metangasutsläppen från deponering med 30 procent till år 2000 har inte nåtts. Till 1999 var minskningen 15 procent.

Men sedan år 2000 är det skatt på avfall som deponeras och från år 2002 råder förbud mot deponering av utsorterat brännbart avfall. Från och med 2005 råder dessutom

generellt förbud mot deponering av organiskt avfall.

Med bland annat dessa åtgärder räknar Naturvårdsverket med att utsläppen av metan från deponier kommer att halveras från 2000 till 2010 och minska med 80 procent 2000-2020.

Regeringen anser att det därför inte behövs ytterligare åtgärder, men däremot bättre uppföljning och mätning, bland annat för att effektivisera insamling av metan där detta förekommer.

Klimatåtgärder för hållbar utveckling i utvecklingsländer

Enligt klimatkonventionen ska de industrialiserade länderna gå före i arbetet med att motverka klimatförändringar. Utvecklingsländernas deltagande är dock av stor betydelse för att målen i klimatkonventionen ska uppfyllas. Engagemanget bland annat i termer av utsläppsåtaganden måste därför på sikt öka, men det är rimligt att framtida åtaganden står i proportion till bland annat varje lands utvecklingsgrad.

De industrialiserade ländernas stöd till utvecklingsländernas strävan att motverka och anpassa sig till klimatförändringar kan också förbättra utvecklingsländernas möjlighet till framtida konkreta åtaganden.

Regeringen bedömer därför att Sverige bör vara fortsatt aktiv i det internationella samarbetet.

För att till exempel analysera sårbarhet för klimatförändringar, utarbeta strategier för anpassning samt för att integrera dessa strategier med övergripande planer krävs teknologisamarbete och kapacitetssupplyggnad och regeringen anser att stöd till sådana insatser är av central betydelse. Det svenska klimatrelaterade bi- och multilaterala utvecklingssamarbetet förväntas öka under de närmaste åren.

Sektorernas roll

Regeringens bedömning: Genom sektorsansvaret fördelas ansvaret för att uppnå klimatmålet, inom samhällets alla sektorer, det vill säga att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer tar ansvar för klimatfrågan inom sina verksamhetsområden. Sektorsansvaret innebär därmed att klimathänsyn, liksom annan miljöhänsyn, vägs in i besluten inom sektorn. Avvägningar mellan sektorer måste ske med sektorsövergripande beslut. Införandet av miljöledning hos myndigheterna innebär också en integrering av klimathänsyn. Miljöledningssystem är ett ledningsverktyg för företags och andra organisationers miljöarbete och innebär att arbetet blir strukturerat och systematiserat.

De statliga myndigheternas ansvar för klimatfrågor bör göras mer tydligt, bland annat genom att deras sektorsansvar för miljön preciserar.

Klimatforskning

Klimatforskning behövs som underlag för deltagande i internationella förhandlingar, och för konsekvensbedömningar, till exempel för areella näringar och dammsäkerhet.

Det nya forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) som inrättades 2001 har ett särskilt ansvar för klimatforskningen.

Sverige har en betydande forskargrupp vid SMHI:s Rosaby Centre som ägnar sig åt regional klimatmodellering, SWECLIM. Den har hittills till stor del finansierats av MISTRA. Regeringen anser att centrets framtid måste säkras även efter att stödet från MISTRA upphör, och har uppdragit åt SMHI med flera att återkomma med förslag om hur den svenska klimatmodelleringen ska organiseras och finansieras.

Miljömålsråd

Klimatkommittén föreslog ett särskilt klimatråd, knutet till Naturvårdsverket.

Regeringen anser inte att det är motiverat med ett särskilt klimatråd. Klimatfrågorna bör samordnas med övriga miljö kvalitetsmål i det miljömålsråd som aviseras i miljömålspropositionen 2001.

Miljömålsrådet ska bland annat ha följande uppgifter:

- Samordna arbetet med klimatfrågorna och miljö kvalitetsmålen mellan myndigheterna.
- Svara för insamling, bearbetning, sammanställning och kvalitetsgranskning av utsläppsstatistik.
- Svara för årlig rapportering till regeringen och underlag för en mer omfattande utvärdering vart fjärde år.
- Sammanställa underlag till internationell rapportering.

I miljömålsrådet bör företrädare för de ansvariga mål- och miljö myndigheterna ingå. I rådet bör också ingå företrädare för länsstyrelser, sektorsmyndigheter, kommuner, frivilligorganisationer och näringslivet. Rådet utses av regeringen.

Lagstiftningsfrågor

Översyn av plan- och bygglagen

Enligt Klimatkommitténs bedömning är den fysiska planeringen ett viktigt instrument i den långsiktiga klimatpolitiken. Plan- och bygglagen utgör redan ett stöd i klimatfrågan och för klimatpolitiken. Lagens ramkaraktär och tolkningsutrymme som den ger kommunerna innebär dock, enligt kommittén, inte ett tillräckligt starkt stöd för den långsiktiga klimatpolitiken. En översyn av plan- och bygglagen föreslås därför av kommittén med inriktning på att lagen ska styra på ett ekologiskt hållbart sätt där klimat- och energihushållning är högt prioriterade frågor (se även sid 28).

Regeringen anför i propositionen Svenska

miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (2000/01:130) att plan- och bygglagen ska ses över så att den bättre främjar en långsiktig hållbar utveckling. Det omfattar även klimat- aspekter.

Miljöbalken som ett instrument i klimatarbetet

Miljöbalken är det grundläggande juridiska styrmedlet för att uppnå de olika miljö kvalitetsmålen. Det övergripande målet med balken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer garanteras en hälsosam och god miljö. Balken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.

Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har betydelse för arbetet att uppnå klimatmålen. Var och en är skyldig att vidta de skyddsåtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppkommer för människors hälsa eller miljön. Redan risken för att sådan skada eller olägenhet ska uppkomma är tillräcklig för att aktualisera kravet på skyddsåtgärder. Vidare gäller att möjligheten till återanvändning och återvinning ska utnyttjas samt att i första hand förnybara energikällor ska användas.

Av betydelse för klimatarbetet är också miljöbalkens regler om miljö kvalitetsnormer. Med miljö kvalitetsnormer menas föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljö i övrigt, som får meddelas av regeringen om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljö.

De jämfört med tidigare lagstiftning utökade möjligheterna att ställa villkor för att tillåta en förorenande verksamhet, i förening med reglerna om miljö kvalitetsnormer, kan väntas medföra att balken i stor utsträckning kan användas för att komma till rätta med sådana

föreningar som är av betydelse för klimatproblemet. Även om nationella miljö kvalitetsnormer i sig inte är lämpade för globala problem som klimatproblemet, kan miljö kvalitetsnormer komma att bli ett betydelsefullt instrument för att uppnå nationella miljö kvalitetsmål. Därutöver kan miljö kvalitetsnormer få betydelse för klimatarbetet som ett komplement till de regler om handel med utsläppsrätter som kan väntas till följd av det internationella arbetet med klimatproblemen. Hur dessa regler närmare kommer att se ut kan för närvarande inte bedömas.

Regeringsformens och miljöbalkens förenlighet med åtaganden och fördelningen av tilldelad mängd utsläpp, grundad på FN:s klimatkonvention och dess Kyotoprotokoll, kommer att bli av stor betydelse.

Lagen om kommunal energiplanering

Enligt Klimatkommittén bör lagen om kommunal energiplanering ses över. Regeringen delar denna bedömning och avser att återkomma i en särskild proposition om energipolitiken våren 2002. Föreliggande proposition om Sveriges klimatstrategi och miljö målpropositionen utgör en utgångspunkt i detta arbete.

Miljöredovisning och -indikatorer

Sverige införde 1998 ett krav på redovisning av miljö påverkan i företagets förvaltningsberättelse genom ett tillägg i lagen om årsredovisning. Bokföringsnämnden har utarbetat riktlinjer.

Miljöindikatorer tas fram till exempel inom EMAS, vilket innebär att möjligheterna att jämföra miljöinformation ökar.

Regeringen ska göra en uppföljning och sedan överväga om lagstiftningen ska ändras.

Uppföljning och utvärdering

Kraven på rapportering gentemot klimatkonventionen och EU kommer att öka, både för Sveriges del och som ett internationellt åtagande.

Fjärranalys med satellit är en särskilt viktig datakälla.

Naturvårdsverket har ansvaret för den internationella rapporteringen. Den tredje nationalrapporten överlämnades i november till klimatkonventionen.

Regeringen vill årligen se en samordnad och samlad redovisning av miljö målen, däribland klimatmålen.

7 Ratificering av Kyotoprotokollet

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner Kyotoprotokollet.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att Sverige tillträder Kyotoprotokollet när beslut har fattats inom EU om en legalt bindande inbördes fördelning av utsläpp inom gemenskapen, för Sverige motsvarande 104 procent av 1990 års nivå, och under förutsättning att ratifikation sker tillsammans och sam-

tidigt med EG och övriga medlemsländer. Godkännandet omfattar även partsmötets beslut om ett system för efterlevnad av Kyotoprotokollet.

Regeringen bedömer att behovet av lagstiftning för att ratificera Kyotoprotokollet är mycket litet.

Sammanfattningen finns på Miljödepartementets webbplats
www.miljo.regeringen.se
eller att beställa hos Miljödepartementet
tfn. 08-405 10 00

Atrikelnr. M 2001.18



REGERINGSKANSLIET

Miljödepartementet