

Kan en klimatlag ge ett bättre klimat?

Kristina Forsbacka, advokat, Sverige¹

Detta referat tar avstamp i förslaget till en svensk klimatlag. Inledningsvis redovisas kort de krav som ställs på länderna enligt Parisavtalet, den pågående internationella rättsutvecklingen mot ett legalt ansvar för länderna att motverka skadliga klimatförändringar, samt det svenska klimatpolitiska arbetet. Vad som avses med en "klimatlag" och vad som tas upp och behandlas i de klimatlagar som antagits beskrivs. Här efter redovisas det svenska förslaget till klimatlag. Även om allt fler länder reglerar det klimatpolitiska arbetet i en lag är detta inte helt okontroversiellt. Vissa anser att klimatfrågan, såsom hittills skett, bör hanteras genom icke bindande nationella klimatmål och allmänna principer som regleras exempelvis i riktlinjepropositioner beslutade av riksdagen, och att den närmare utformningen av klimatarbetet är en fråga för regeringen att hantera som den finner lämpligt. Andra anser att man bör gå längre än man gjort i det svenska förslaget och att en klimatlag måste innehålla mera bitt för att ge verklig effekt, eller att den bör grundlagsregleras. Mot denna bakgrund förs ett resonemang om vad som krävs för att en klimatlag ska ge ett bättre klimat och vilken typ av bestämmelser som krävs för att lagen ska uppnå syftet. Avslutningsvis presenteras några teser som kan utgöra underlag för debatten vid mötet.

1. Inledning

Av FN:s klimatpanels (IPCC:s) rapporter framgår att situationen för klimatet är alarmerande. Utsläppen av växthusgaser har redan medfört omfattande konsekvenser för ekosystem och samhällen genom ökad nederbörd, extrema väderhändelser och höjda havsnivåer. IPCC konstaterade 2014 att om utsläppen av växthusgaser fortsätter i nuvarande takt kommer det att bidra

¹ Kristina Forsbacka har arbetat som advokat och bolagsjurist och är idag verksam på Bird & Bird Advokatbyrå, en internationell advokatbyrå med huvudkontor i London. Hon har en kommersiell bakgrund och är sedan mer än tio år specialiserad inom förnybar energi och klimat. Hon har bland annat varit rådgivare till Energimyndigheten i internationell klimatjuridik, inklusive viktiga policyfrågor och klimatfinansiering, och deltog som expert i en särskild referensgrupp vid Miljömålsberedningens arbete med förslaget till en svensk klimatlag.

till en förstärkt påverkan på klimatsystemet och öka risken för allvarliga, genomgripande och oåterkalleliga effekter för människor och ekosystem.²

Utvecklingen har efter det gått i fel riktning. År 2014 var det varmaste året sedan mätningarna började på 1800-talet, 2015 var ännu varmare, och 2016 har slagit alla rekord och är det varmaste år som har uppmätts. Medeltemperaturen 2016 var nästan 1 grad varmare än genomsnittet för 1900-talet.³ Tre år i rad har medeltemperaturen i världen alltså varit högre än någonsin. Det globala genomsnittet för halten koldioxid i atmosfären har också passerat en symbolisk milstolpe. År 2016 har halterna på Mauna Loa på Hawaii, där man har mätt koldioxid sedan 1950-talet, för första gången hållit sig över 400 miljondelar (ppm) under hela året. Ungefär samtidigt sattes en rad oroande rekord i bland annat Arktis som tyder på att uppvärmningen går snabbare än vad modellerna visar. I november 2016 noterade forskare från flera länder att temperaturen över havsytorna i Arktis var cirka 20 grader över säsongens genomsnitt. Temperaturen låg runt noll när den förväntades vara minus 25.⁴ I klimatsammanhang går det visserligen inte att dra slutsatser av vad som händer ett enskilt år, det viktiga är den långsiktiga trenden. De rekordvärden som har noterats 2016 är emellertid i linje med att en global uppvärmning pågår. Även om man räknar bort den extra värme som väderfenomenet El Niño bidrog med så var 2016 det varmaste året hittills.⁵

2. Den internationella utvecklingen

2.1. FN:s klimatkonvention och Parisavtalet

Grunden för nationernas framtida klimatarbete är Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring (FN:s Klimatkonvention) som antogs 1992 samt det internationella klimatavtal som antogs i december 2015 i Paris (Parisavtalet). Parisavtalet ratificerades rekordsnabbt efter att stora aktörer som Kina och USA tagit täten, och avtalet trädde i kraft redan den 4 november 2016, vilket var långt tidigare än förväntat. Även om det är högst osäkert hur USA kommer att förhålla sig till Parisavtalet efter presidentvalet⁶ har övriga länder, ledda av bland annat Kina, klargjort att man

² IPCC:s Rapport (2014a)

³ Enligt mätningar från amerikansk NASA, NOAA och brittiska klimatforskningscentret Met Office.

⁴ Jeremy Mathis, chef för det arktiska forskningsprogrammet hos amerikanska klimat- och miljöorganet NOAA. Jennifer Francis, professor vid Rutgers universitet till den brittiska tidningen The Guardian.

⁵ Piers Forster, professor i klimatförändringar vid Leeds universitet.

⁶ En av de första åtgärder president Trump vidtog efter att han tillträtt var att han tog bort all information om klimatförändringarna på Vita Husets hemsida.

kommer att fortsätta att arbeta enligt avtalet.⁷ Man bör också hålla i minnet att USA:s klimatpolitik till stor del styrts av domstolsbeslut och inte av politiska beslut, att förnybar energi i många fall är ekonomiskt lönsamt samt att många av världens största företag liksom kommuner, regioner och delstater (inklusive vissa amerikanska delstater) och finansiella institutioner idag aktivt driver på en omställning till ett klimattåligt samhälle.

Enligt FN:s Klimatkonvention ska halten av växthusgaser i atmosfären stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Vidare betonas vikten av att vidta anpassningsåtgärder, dvs. åtgärder för att anpassa länderna efter de klimatförändringar som följer av de förhöjda temperaturer som kommer att följa av de förhöjda halterna av växthusgaser. I Köpenhamnsavtalet slogs tvågraders-målet fast, och i Parisavtalet skärptes temperaturmålet på så sätt att man ska hålla den globala temperaturökningen väl under 2 grader, och sträva mot att begränsa den till 1,5 grader.⁸ Detta innebär att de globala utsläppen av växthusgaser behöver nå sin högsta nivå så snart som möjligt, och därefter minska i snabb takt, och vara negativa från mitten av detta århundrade. För att klara detta mål krävs att världens samhällen i snabb takt ställer om till nollutsläpp av koldioxid och andra växthusgaser, utsläpp som behöver övergå till negativa nivåer under andra hälften av det här århundradet.⁹ Parisavtalet ställer också krav på att alla länder ska ha en reglerad och transparent process för hur utsläppsminskningarna ska gå till. Enligt Parisavtalet ska länderna upprätta, kommunicera och upprätthålla nationella klimatplaner (nationally determined contributions, NDCs) vart femte år som ska täcka både utsläppsminskningar och klimatstrategier, samt även regelbundet kommunicera de anpassningsåtgärder man vidtar.¹⁰ Dessa planer ska vara progressiva och återspegla ländernas högsta ambition med beaktande av deras gemensamma men olikartade ansvar och förmåga.¹¹

Det finns idag ett gap mellan Parisavtalets ambitionsnivå och ländernas åtaganden enligt de nationella klimatplanerna. Om de nuvarande klimatplanerna realiseras beräknas 75 procent av resterande koldioxidbudget för detta århundrade vara intecknad 2030.¹² Världens länder behöver

⁷Parisavtalet är konstruerat på så sätt att det tar fyra år att träda ur avtalet. USA kan visserligen frånträda FN:s klimatkonvention, men här bör man hålla i minnet att tillträdet skedde på initiativ av den dåvarande amerikanske presidenten med stöd från en enhällig Senat.

⁸ Artikel 2.1 (a) i Parisavtalet.

⁹ Miljömålsberedningens delbetänkande SOU 2016:21 Ett Klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21), s. 21.

¹⁰ Artikel 4 och 7 i Parisavtalet.

¹¹ Artikel 3 och 4.3 i Parisavtalet.

¹² Beräkningen avser den koldioxidbudget som enligt IPCC är förenlig med tvågraders-målet, UNFCCC (2015), se SOU 2016:21, s. 23.

således skärpa sina klimatambitioner. En skyndsam omställning till ett samhälle med låga utsläpp kommer att krävas.

2.2. *En rättsutveckling mot ett legalt ansvar för staterna*

Det pågår en rad initiativ runt om i världen för att påvisa ett legalt ansvar för staterna i förhållande till medborgarna att motverka klimatförändringar med syfte att tvinga politikerna att ta frågan på allvar. Vikten av prevention, en minskning av utsläppen ("*mitigation*"), och av att åtgärder vidtas omgående, understryks. Man talar om "*the need for precaution, not liability*".¹³ Framstående jurister hävdar att klimatförändringarna är en fråga av sådan dignitet att den utgör en konstitutionell rätt och är att jämföras med skyddet för mänskliga rättigheter, och att medborgarna på denna grund och med åberopande av grundläggande miljörättsliga principer såsom försiktighetsprincipen, kan rikta skadeståndsanspråk mot staten om den inte uppfyller sina skyldigheter i detta hänseende.

Ett viktigt avgörande är den banbrytande domen i Urgenda-målet från juni 2015 där en domstol i Haag slog fast att den nederländska regeringen måste göra mer för att minska växthusgasutsläppen. Domen har överklagats och målet inte är slutligt avgjort. Lahore High Court i Pakistan har med stöd av skyddet för mänskliga rättigheter förelagt myndigheterna att implementera landets klimatpolicy.¹⁴ I USA driver stiftelsen Our Children's Trust en rad uppmärksammade mål i statliga och federala domstolar för framtida generationers räkning, där ungdomar med stöd av den amerikanska "*public trust*" doktrinen och konstitutionell rätt anser att myndigheter och företag har en skyldighet att skydda jorden mot farliga klimatförändringar och bevara den till kommande generationer. I flera fall har domstolarna ansett att ungdomarna har talerätt och gett dem rätt i att de befintliga reglerna rörande växthusgasutsläpp inte är tillräckliga.¹⁵ Det pågår ett flertal liknande initiativ i andra länder.

Ett annat viktigt initiativ är de så kallade Oslo-principerna (*Oslo Principles on Global Climate Change Obligations*) där en expertgrupp bestående av framstående jurister från olika delar av världen formulerar grunder för en legal och moralisk skyldighet för staterna att begränsa utsläppen

¹³ Roger Cox i *Revolution Justified* från 2012.

¹⁴ Se https://elaw.org/system/files/pk.leghari.090415_0.pdf.

¹⁵ Domare Ann Aiken, District Court of Oregon, meddelade i beslut i november 2016 att stiftelsen Our Children's Trust har talerätt i målet. Det pågår flera liknande mål vid olika domstolar i USA, se <https://www.ourchildrenstrust.org/us/federal-lawsuit/>.

av växthusgaser.¹⁶ Expertgruppen baserar principerna på en sammanläggning av flera olika juridiska källor: internationell rätt, miljörettsliga principer (försiktighetsprincipen), skyddet för mänskliga rättigheter samt skadeståndsrätt (*tort law*).¹⁷ Oslo-principerna är tänkta som stöd för domare i mål som förs mot staterna och syftar till att ge en grund för rättsliga prejudikat.¹⁸

Många jurister bedömer således att staterna redan har ett legalt ansvar i förhållande till medborgarna att vidta åtgärder för att motverka klimatförändringarna.¹⁹

3. Klimatpolitiska regleringar

3.1. Klimatpolitiska ramverk

De flesta länder driver sin klimatpolitik med stöd av ett klimatpolitiskt ramverk. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, GLOBE The Global Legislators Organisation och Inter-Parliamentary Union har i sin studie "*The 2015 Global Climate Legislation Study*" ("Studien") studerat det klimatpolitiska arbete som bedrivs i 99 länder, och funnit att endast 16 länder saknade ett klimatpolitiskt ramverk.²⁰ I Studien konstateras att klimatpolitiska ramverk är väl förenliga med Parisavtalet som anger att länderna ska specificera sina åtaganden så de omfattar hela ekonomin.²¹

Ett klimatpolitiskt ramverk definieras i Studien som en lag, eller reglering med likvärdig status, som fungerar som en heltäckande samlande grund för klimatpolitiken och som behandlar flera olika aspekter av utsläpps begränsning eller klimatanpassning (eller både och) på ett övergripande och heltäckande sätt.²² Det är inte möjligt att klart uttala hur en bra klimatlagstiftning ska se ut. Förutom komplexiteten i klimatpolitiken finns stora variationer mellan länderna vad gäller ekonomisk

¹⁶ Oslo-principerna har upprättats av en grupp juridiska experter från länder över hela världen ledda av professor Thomas Pogge vid Yale University och Jaap Spier, Generaladvokat vid Högsta Domstolen i Nederländerna som har träffats under flera år och diskuterat klimatfrågan och presenterades vid ett symposium vid Kings College i London den 30 mars 2015.

¹⁷ Se Kommentaren till Oslo-Principerna, s. 31.

¹⁸ Även inom International Bar Association (IBA) och international Law Association (ILA) pågår liknande initiativ.

¹⁹ På Filippinerna har Kommissionen för Mänskliga Rättigheter ansett att en talan ledd av bland annat Greenpeace mot ett femtiotal av världens största producenter av fossil energi kan tas upp till prövning av kommissionen och i juli 2016 förelagt dessa att yttra sig över anklagelserna.

²⁰ Se <http://www.lse.ac.uk/Granthaminstitute/legislation/>.

²¹ Institutet gjorde även en uppdaterad sammanfattning "*Summary of key trends 2016*" inför COP22 i Marrakesh i november 2016.

²² Se s.13 i Studien.

struktur, exponering för klimatrisker, lagstiftningskultur, den allmänna opinionen och politiskt ledarskap. Man hänvisar dock till vissa övergripande beståndsdelar som kan anses som god sed ("*good practice*"), och som kan vägleda beslutsfattare när de hanterar minskning av utsläpp av växthusgas ("mitigation") och anpassning till klimatförändringar ("*adaptation*"). Tre ömsesidigt förstärkande beståndsdelar är (i) information, (ii) mål och (iii) lagar/policies. Information slår fast var man står, målen talar om vart man vill gå och lagar/policies visar hur man ska nå målen.

Avancerade klimatlagar (som exempel kan nämnas Climate Change Act i Storbritannien från 2008) behandlar även organisatoriska arrangemang och ansvarsfrågor. Ytterligare en nyckelfaktor är finansiella arrangemang, inklusive processer för att mobilisera klimatfinansiering från privata och offentliga källor (exempelvis från internationella klimatfonder). Det har dock inte ansetts vara möjligt att ännu definiera och bedöma god sed inom dessa områden.²³ Det konstateras vidare att det krävs både långsiktiga och kortsiktiga mål. Målen kan vara absoluta (utsläppsminskningar jämfört med ett känt basår) eller relativa (jämfört med ett business-as-usual scenarie eller ett utsläppsminskningmål som en utsläppsintensitetsminskning jämfört med framtida BNP), och mål som omfattar alla sektorer i ekonomin kan kompletteras med specifika mål exempelvis vad gäller förnybar energi, LULUCF²⁴ eller transporter. Målen kan förankras i lag, exekutiva policies, eller informellt, såsom i kommunikation med FN:s Klimatkonvention. Långsiktiga mål förankras mindre ofta i verkställbar lagstiftning.

3.2. Vad är en klimatlag?

Några länder i olika delar av världen har valt att lagreglera det klimatpolitiska arbetet i så kallade "klimatlagar". Det finns ingen definition av vad en klimatlag innebär, men något som är gemensamt för denna typ av lagar är att de reglerar en *process för hur regeringen ska bedriva det klimatpolitiska arbetet*. Det vanliga är också att lagen på något sätt uttrycker en *målsättning med klimatarbetet*, uttryckt som ett tidssatt utsläppsminskningmål eller på annat sätt. Vissa lagar innehåller även bestämmelser som *klargör de organisatoriska förutsättningarna för arbetet*.²⁵

Klimatlagar är en relativt ny och något annorlunda företeelse, men de blir allt vanligare. Allt fler länder väljer att lagreglera regeringens arbete, föreskriva att klimatplaner ska upprättas med viss

²³ Se bl.a. s. 23 i Studien.

²⁴ LULUCF står för Land Use, Land Use Change and Forestry.

²⁵ SOU 2016:21, s. 208 f.

regelbundenhet samt slå fast en process för hur klimatarbetet ska gå till och hur arbetet ska kommuniceras med medborgarna för ökad transparens. Vidare inrättas ett expertorgan som ska rådge, stödja och/eller kontrollera regeringens klimatarbete. Detta ligger också väl i linje med de krav på att länderna ska upprätta, kommunicera och upprätthålla nationella klimatplaner (NDCs) som ställs i Parisavtalet.

Några närliggande länder som har infört klimatlagar är Storbritannien, Finland och Danmark. Också Norge förebereder en klimatlag. Dessa klimatlagar innehåller, i varierande omfattning, *materiella bestämmelser* som anger målet med det klimatpolitiska arbetet, *processuella bestämmelser* som anger former för regeringens klimatpolitiska arbete och *ansvarsbestämmelser* som anger vem som är ansvarig för att uppfylla lagen. Ett oberoende *expertorgan* inrättas också. Ingen av klimatlagarna innehåller kontroll- eller sanktionsbestämmelser eller bestämmelser om konkreta åtgärder (styrmedel).²⁶ Nedan beskrivs översiktligt Storbritanniens, Finlands och Danmarks klimatlagar.

3.3. *Climate Change Act*

Storbritanniens klimatlag *Climate Change Act* från 2008 är den första klimatlagen i EU, och den har fungerat som förebild för andra länders klimatlagar.²⁷ *Climate Change Act* innehåller många av de element som Grantham Research Institute och Globe anser vara kännetecknen för god sed.

Climate Change Act utgår från ett långsiktigt mål som innebär att landets utsläpp av växthusgaser ska vara 80 procent mindre 2050 än vad de var 1990. För att nå utsläppsmålet ska regeringen upprätta femåriga kolbudgetar (*carbon budgets*) med bindande utsläppsnivåer och se till att den nivån inte överskrids. När regeringen fastställer kolbudgetar ska bland annat följande beaktas: lönsamhet, en botten upp (*bottom-up*) analys av tänkbar teknisk potential, kostnaden för att utnyttja tekniken, en långsiktig bedömning, en uppifrån och ned (*top-down*) analys av möjligheterna att skala upp, samt eventuella barriärer för införandet. Budgeten ska beslutas tolv år före respektive period. Varje kolbudget ska beslutas av parlamentet, och utsläppsnivåerna får endast ändras av parlamentet under vissa angivna förutsättningar. I lagen anges att ansvarig minister svarar för att lagens målsättning uppnås.

²⁶ SOU 2016:21, s. 220 f.

²⁷ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>.

Enligt lagen ska det finnas ett särskilt expertorgan, Committee on Climate Change (CCC) som består av oberoende medlemmar som är forskare eller experter inom områden kopplade till klimat och energi, med erfarenhet också av företags konkurrenskraft, ekonomisk analys och prognostisering, finansiella investeringar samt teknisk utveckling, som ska ge råd till regeringen. CCC har ett kansli med ett trettiotal medarbetare och ska utarbeta och avge självständiga synpunkter till parlamentet. CCC knutet till sig. CCC ska bland annat (i) ge regeringen råd om vilka utsläppsnivåer som ska fastställas i kolbudgetarna samt hur dessa nivåer ska uppnås, (ii) årligen rapportera till parlamentet om hur utsläppsminskningen fortskrider, samt (iii) ge sin syn på behovet av ytterligare åtgärder och sannolikheten för att de mål som fastställts kommer att uppnås. CCC ska vidare vart femte år utvärdera utfallet av den senaste budgetperioden och rapportera till parlamentet i vilken grad och på vilket sätt målet för den perioden har nåtts. CCC är underställd parlamentet och har således en i förhållande till regeringen helt oberoende ställning.

Regeringen ska också utarbeta ett anpassningsprogram som ska överlämnas till parlamentet. I anpassningsprogrammet fastställs målen och åtgärderna för anpassningen till klimatförändringen samt tidtabellerna för dessa.

3.4. Den finska klimatlagen

Den finska klimatlagen från 2015 anger framför allt en process för att planera och följa upp behovet av politiska åtgärder.²⁸ Regeringen ska vart tionde år utarbeta och anta en långsiktig plan och varje valperiod upprätta en plan på medellång sikt. Regeringen ska följa upp genomförandet av planerna och allmänheten ska informeras om resultaten. Regeringen ska informera riksdagen om de planer som antagits och årligen redovisa till riksdagen hur utsläppsminskningen fortskrider, hur målen förverkligas och vilka ytterligare åtgärder som kan krävas för att nå uppsatta mål. Regeringen ska tillsätta ett vetenskapligt oberoende sakkunnigorgan, Finlands klimatpanel, som ska utgöra en motsvarighet till IPCC som ska sammanställa och analysera den vetenskapliga kunskap som är betydelsefull för finländska förhållanden.

²⁸ Klimatlag 609/2015, <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2015/20150609>.

3.5. *Den danska klimatlagen*

Den danska klimatlagen som också är från 2015 fastställer ett övergripande klimatmål till 2050.²⁹ I lagen inrättas ett oberoende rådgivande expertorgan, "klimarådet", och det fastställs en skyldighet för ansvarig minister att utarbeta en årlig klimatpolitisk redogörelse som ska avges till parlamentet. I det politiska arbetet och i förarbetena till lagen beskrivs en process för att fastställa nationella mål som innebär att ansvarig minister minst vart femte år ska ta fram nationella mål med ett tioårigt perspektiv. Klimarådet består av medlemmar med bred vetenskaplig expertis inom områdena energi, transport, lantbruk, miljö/natur och ekonomi. Rådet har ett kansli med åtta anställda och kan anlita extern expertis och inhämta externa analyser. Rådet ska bidra med rekommendationer till regeringen om hur klimatpolitiken kan utformas.

4. **Den svenska klimatpolitiken**

4.1. *Hög ambitionsnivå*

Det finns en bred parlamentarisk samsyn att Sverige ska vara ett föregångsland för minskade klimatutsläpp, och att vi ska minska utsläppen i den takt som behövs för en global hållbar utveckling. Sverige har också överträffat sitt åtagande enligt Kyotoprotokollet, och kommer att överträffa sina 2020-mål. Regeringen förslår också nya ambitiösa mål för den svenska klimatpolitiken.

Det har dock ifrågasatts om den svenska klimatpolitiken kommer att klara av att leva upp till de framtida höga målsättningarna. Samtidigt som det kommer att krävas omfattande utsläppsminskningar för att nå klimatmålen har de svenska utsläppen av växthusgaser ökat både under det första och andra kvartalet 2016.³⁰

4.2. *Kritiska synpunkter på den svenska klimatpolitiken*

Riksrevisionen har vid upprepade tillfällen påmint om vikten av att de samlade resurserna för utsläppsminskande åtgärder används på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. För att nå de

²⁹ Lov om Klimarådet, klimatpolitisk redegørelse of fastsaettlse af nationale klimatomålsaetninger, LOV nr 716 af 25/06/2014, <http://www.kebmin.dk/node/1266>.

³⁰ Statistik från SCBs Miljöräkenskaper. Senare statistik saknas.

övergripande utsläppsmålen till lägsta samhällsekonomiska kostnad är det centralt att olika styrmedel i olika sektorer koordineras så att marginalkostnaden så långt möjligt harmoniseras mellan utsläppsminskningar.³¹ Riksrevisionen ställde vid sin granskning av regeringens arbete inom klimatområdet 2009-2013 den övergripande frågan om *staten använder sina styrmedel så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med målen och till rimliga kostnader*.³² Vid granskningen framkom väsentliga brister i statens användning av styrmedel och i rapporteringen av klimat- och energipolitiken. Styrningen mot minskade utsläpp var svag för delar av näringslivet. Målen ansågs otydligt formulerade, vilket skapade osäkerhet. Det rådde brist på samordning mellan olika myndigheter. Det rådde också bristande samordning mellan åtgärder på nationell nivå och på EU-nivå.³³

Sammanfattningsvis saknades det enligt Riksrevisionen förutsättningar för styrning, styrmedlen var inriktade på alltför kort sikt och ansvarsfördelningen var otydlig. Det hade inte pekats ut någon ansvarig för en samlad och avvägd analys och rapportering av kostnader, effekter och sidoeffekter. Myndigheten konstaterade att det behövs en samlad bild av utsläppsminskningar i förhållande till kostnader, annars riskerar de samlade kostnaderna att bli högre än nödvändigt.³⁴

OECD konstaterade vid en granskning av den svenska klimatpolitiken 2014 att Sveriges relativa minskning visserligen är bland de största, och Sverige är ett av de OECD-länder som har den högsta graden av frikoppling mellan koldioxidutsläpp och BNP-tillväxt. Å andra sidan noterade organisationen att Sverige redan har utnyttjat många av de mindre kostsamma lösningarna för att begränsa växthusgasutsläppen.³⁵ För att undvika orimligt höga kostnader och upprätthålla det politiska stödet måste Sverige enligt OECD genomföra en mer kostnadseffektiv politik, fördela kostnader för regelefterlevnad mer rättvist, samt ytterligare uppmuntra till teknisk utveckling. Ansvar för den klimatrelaterade politiken var, som i många andra länder, uppdelat mellan flera departement och myndigheter, vilket ofta leder till kunskaps- och informationsluckor samt brist på samsyn om hur man bör nå politiska mål och genomföra åtgärder. Detta minskar i sin tur den samlade överblicken och ansvarsskyldigheten. En heltäckande strategisk handlingsplan behöver tas fram. Lägesrapporterna har inte har ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt klimatpolitikens och

³¹ Riksrevisionens skrivelse till Miljödepartementet 2016-10-20.

³² Riksrevisionens rapport RiR 2013:19 Klimat för pengarna? Granskning på klimatområdet 2009-2013.

³³ RiR 2013:19, s, 9 f.

³⁴ RiR 2013:19, s, 79 f.

³⁵ OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014 s 112 f.

klimatåtgärdernas kostnadseffektivitet och fördelningsmässiga konsekvenser. Kontrollen av politikens genomförande borde också stärkas, till exempel genom att en årlig lägesrapport läggs fram för riksdagen.³⁶

5. Förslaget till svensk klimatlag

5.1. Förslaget till en svensk klimatlag

Regeringen har i mars 2017 föreslagit ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige där man bland annat har lämnat ett förslag till en svensk klimatlag och samtidigt föreslagit att ett klimatpolitiskt råd ska inrättas. Förslaget stöds av en bred politisk majoritet och förväntas antas under våren 2017.

Regeringen föreslår till att börja med nya mycket ambitiösa mål för klimatpolitiken: Sverige ska senast år 2045 inte ha några nettoutsläpp (nå nettonollutsläpp) av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.³⁷ Ambitiösa etappmål föreslår också, utsläppen utanför EU:s utsläppshandelssystem ska senast 2030 vara minst 63 procent lägre, och 2040 minst 75 procent lägre än 1990.³⁸ För att nå målen kommer det att krävas att Sverige minskar utsläppen i snabbare takt än hittills. För att detta ska vara möjligt krävs omfattande insatser.

Förslaget till en klimatlag innehåller bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas.³⁹ Syftet med regeringens klimatpolitiska arbete ska vara att förhindra farlig störning i klimatsystemet. Arbetet ska vila på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.⁴⁰ Det klimatpolitiska arbetet ska ta sin utgångspunkt i ett långsiktigt tidssatt utsläppsmål som ska beslutas av riksdagen efter förslag från regeringen. Regeringen ska därutöver fastställa etappmål som behövs för att nå det långsiktiga målet. Klimatpolitiska och budgetpolitiska mål och riktlinjer ska samverka och förstärka varandra.⁴¹

³⁶ OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014 s 109 f.

³⁷ Propositionen 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, s. 1.

³⁸ Propositionen 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, s. 29.

³⁹ 1 § i förslaget till klimatlag.

⁴⁰ 2 § i förslaget till klimatlag.

⁴¹ 3 § i förslaget till klimatlag.

I lagen beskrivs vidare hur regeringens klimatpolitiska arbete ska planeras och följas upp. Regeringen har skyldighet att redovisa det klimatpolitiska arbetet i en årlig klimatårsredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. Klimatårsredovisningen ska innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen under året, de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och, i så fall, när och hur beslut om sådana åtgärder kan fattas.⁴²

Regeringen ska också vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som ska lämnas till riksdagen året efter ordinarie val till riksdagen har hållits. Handlingsplanen ska bland annat innehålla Sveriges åtaganden inom EU och internationellt, historiska utsläppsdata, prognosticerade utsläppsminskningar, utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar, planerade åtgärder för utsläppsminskningar, i vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala målen kan nås, i vilken mån beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen och vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.⁴³

Utöver regleringarna i klimatlagen föreslås att ett tvärvetenskapligt och oberoende expertorgan med bred kompetens som kan genomföra granskningar och bedömningar av klimatpolitiken som går utöver vad som görs av befintliga myndigheter och organisationer, ett klimatpolitiskt råd, inrättas. Det klimatpolitiska rådet ska organisatoriskt inrättas efter modell från Finanspolitiska rådet. Rådet ska ha till uppgift att genomföra oberoende bedömningar av regeringens samlade politik för att nå klimatmålen. Det klimatpolitiska rådet ska utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen, belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och analysera om målen, både kort- och långsiktigt, kan nås på ett sätt som ger goda förutsättningar för hög kostnadseffektivitet, samtidigt som hållbarhetsbegreppets tre dimensioner beaktas. Rådet skiljer sig från och kompletterar befintliga myndigheter bland annat genom det stora måttet oberoende, den fokuserade inriktningen på klimat, den tvärvetenskapliga expertisen som rådet kommer att ha och uppdraget att aktivt granska olika politikområden och bedöma regeringens samlade politik med inverkan på

⁴² 4§ i förslaget till klimatlag.

⁴³ 5§ i förslaget till klimatlag .

klimatmålen.⁴⁴ Det kan noteras att det klimatpolitiska rådet, i motsats till CCC i Storbritannien, föreslås vara organisatoriskt underställt regeringen och således inte helt oberoende.

5.2. Synpunkter på förslaget till klimatlag

Förslaget till en svensk klimatlag har remissbehandlats och välkomnas och stöds av en övervägande del av remissinstanserna. Nyckelord som används är långsiktighet, bred politisk överenskommelse och transparens. Riksrevisionen anser att förslaget skapar kontinuitet och tydlighet. Det framhålls också av flera remissinstanser att det klimatpolitiska ramverket ska involvera alla samhälls- och politikområden. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien IVA framhåller att svenskt näringsliv behöver långsiktiga och tydliga spelregler för sina investeringar. Någon har framfört att man borde överväga att ta in regleringen i klimatlagen i grundlagen.⁴⁵

Några kritiska synpunkter framförs också. Statskontoret anser inte att det är ändamålsenligt att lagfästa politiska ambitioner. Några remissinstanser är kritiska till att klimatanpassningsperspektivet ("*adaptation*") saknas i ramverket och lyfter fram att Sverige idag är ett av få länder i EU som inte har en nationell handlingsplan för klimatanpassning. Flera instanser poängterar att de nationella målen måste vara kopplade till det faktiska globala deltagandet, och exempelvis Finanspolitiska rådet varnar för att värdet av att Sverige "går före" riskerar att falla bort om den svenska klimatpolitiken genomförs på ett icke-kostnadseffektivt sätt.⁴⁶

Förslaget till klimatlag mötte kritik från Lagrådet som avstyrkte förslaget och ansåg att det kan betvivlas om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts med följande motivering. Lagrådet hade synpunkter på att det inte föreskrivs några rättsverkningar av att en regering inte fullgör sina skyldigheter och lagens bestämmelser är allmänt hållna. Rådet ansåg det inte givet att en lagreglering skulle öka förutsättningarna för att det klimatpolitiska arbetet kan bedrivas på ett långsiktigt och kontinuerligt sätt eftersom en ny riksdagsmajoritet kan ändra lagen eller upphäva den. Man ifrågasatte också om en lagreglering ökar transparensen eller har ett sådant signalvärde som motiverar lagformen.⁴⁷

⁴⁴ Propositionen 2016/17:146, s. 41 f.

⁴⁵ Propositionen 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, s. 45.

⁴⁶ Remissammanställning 2016-09-14 av delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk inklusive långsiktigt klimatmål (SOU 2016:21).

⁴⁷ Lagrådet, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-02-15.

6. Varför en klimatlag?

I Sverige är lagkrav på regeringens arbete sällsynta utanför det finanspolitiska området och området för internationella förhållanden.⁴⁸ Fråga är om en klimatlag tillför någon nytta för klimatet eller om det är tillräckligt med den nu rådande ordningen med allmänna principer i inriktningspropositioner och politiska beslut.

6.1. Den svenska regeringens syn på behovet av en klimatlag

Regeringen anser lagformen motiverad i detta fall på följande grunder. Klimatfrågan är en av mänsklighetens största utmaningar och ett syfte med klimatlagen är att framhålla frågans särskilda vikt. Det allmänna ska enligt 1 kap 2§ regeringsformen främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Sverige har också åtaganden enligt FN:s Klimatkonvention. Detta innebär en skyldighet för det allmänna att agera för att se till att klimatsystemet inte förändras på ett skadligt sätt och att skydda samhällsmedborgarna mot potentiella effekter till följd av skadliga förändringar av klimatsystemet. Detta ansvar för regeringen bör komma till tydligt uttryck i en författning.⁴⁹

En lag som beskriver regeringens arbete på ett konkret och tydligt sätt innebär att formerna för arbetet blir kända och tillgängliga för alla, och möjligheten att ta del av regelverket samt förstå hur arbetet utvecklas och vilka åtgärder som bör vidtas i nästa steg ökar. En lagreglering försvårar också för en regering att agera på ett sätt som motverkar eller i otillräcklig grad främjar möjligheten att nå klimatmålen. En reglering i lag är till skillnad från en politisk överenskommelse rättsligt bindande. Med en reglering ökar förutsättningarna för att arbetet kommer att kunna bedrivas på ett långsiktigt och kontinuerligt sätt, samtidigt som arbetet blir tydligare och mer transparent. En lagstiftning har också ett signalvärde. Genom att införa en klimatlag sänder riksdagen och regeringen en viktig signal såväl till de egna samhällsmedborgarna som till andra länder om att den svenska staten tar klimatarbetet på allvar.⁵⁰

Beträffande lagrådets invändning om bristande sanktioner hänvisar regeringen till riksdagens kontroll av regeringen och konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och

⁴⁸ Se kap. 9 och 10 i regeringsformen.

⁴⁹ Propositionen 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, s. 44.

⁵⁰ Propositionen 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, s. 44 f.

regeringsärendenas handläggning och kammarens möjlighet att besluta om misstroendeförklaring mot ett statsråd, och gör en jämförelse med regeringens ansvar enligt budgetlagen (2011:293) som också innehåller bestämmelser om vad regeringen ska göra.⁵¹ Regeringen anser att detta är tillräckligt för att säkerställa att varje regering fullgör sina åtaganden enligt lagen. Som konstaterats ovan innehåller de klimatlagar som finns i allmänhet inte sanktioner.⁵²

En viktig styrning som klimatlagen innebär är att regeringen ska bedriva det klimatpolitiska arbetet så att de klimatpolitiska målen och de budgetpolitiska målen ges förutsättningar att samverka. En riksdagsmajoritet kan visserligen upphäva eller ändra lagen, men lagen gör det svårare för en regering att agera på ett sätt som motverkar möjligheten att nå klimatmålen.⁵³ Den föreslagna regleringen tydliggör också samarbetet mellan riksdagen och regeringen och gör det enklare för såväl samhällsmedborgare som tjänstemän och politiker att se hur arbetet bedrivs och vad som reglerar det. Ett syfte med klimatlagen är att den ska bidra till att säkerställa och förbättra kvaliteten i olika beslutsunderlag som lämnas från regeringen till riksdagen.⁵⁴

6.2. *Den finska regeringens syn på behovet av en klimatlag*

Frågan om det behövs en lag behandlas också i förarbetena till den finska klimatlagen, där man resonerat på liknande sätt som den svenska regeringen. Den finska regeringen ansåg att det på grund av de djupa samhällseliga verkningarna är behövligt att det föreskrivs i lag om beredningen av, beslutsfattandet om och uppföljningen av klimatpolitiken. Samtidigt kan man säkerställa att riksdagen regelbundet har möjlighet att ta ställning till planerings- och uppföljningssystemet för klimatärenden endast genom bestämmelser på lagnivå. Lagen signalerar också att klimatförändringen, motverkandet av den och anpassningen till den är viktiga och kräver insatser av alla samhällsparter. Målet med lagen och de planer som godkänns med stöd av lagen visar också aktörerna inom olika branscher vad som eftersträvas med klimatpolitiken. Genom klimatlagen säkerställs också att Finlands internationella åtaganden och politiska åtaganden fullgörs och att EU-lagstiftningen följs. Internationellt visar den också att Finland ser det som viktigt att motverka

⁵¹ Se 13 kap. regeringsformen.

⁵² Se Grantham Research Institutes rapport.

⁵³ Propositionen 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, s. 45 f.

⁵⁴ Propositionen 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, s. 46.

klimatförändringen. Den bedöms också stärka Finlands ställning som aktör i den internationella klimatpolitiken och EU:s klimatpolitik.⁵⁵

7. Slutord och teser

7.1. Slutord

Med beaktande av de nya stränga krav som ställs på länderna enligt Parisavtalet kommer det att krävas en strukturerad form för arbetet med de nationella klimatplanerna – som ska vara progressiva och återspegla ländernas högsta ambitioner – samt för uppföljning för att säkerställa att målen i klimatplanerna faktiskt uppnås. Riksrevisionen och OECD har betonat att styrmedlen måste användas så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med målen och till rimliga kostnader.

Klimatlagar är en relativt ny och annorlunda företeelse, men allt vanligare förekommande då allt fler länder bedömer att klimatarbetet vinner på att lagregleras.⁵⁶ Klimatfrågans särskilda ställning och vikten av tydlighet i klimatarbetet och transparens betonas. En klimatlag ligger således väl i linje med de krav som uppställs i Parisavtalet.

Förslaget till en svensk klimatlag välkomnas och stöds av en övervägande del av remissinstanserna, som uppskattar att det har stöd av en bred politisk majoritet. En övervägande del av remissinstanserna anser att lagförslaget medför långsiktighet och transparens i den svenska klimatpolitiken. Riskrevisionen, som har varit kritisk till hur den svenska klimatpolitiken bedrivs, är positiv till lagförslaget och anser att det skapar kontinuitet och tydlighet. Flera remissinstanser framhåller vikten av att det klimatpolitiska ramverket ska involvera alla samhälls- och politikområden. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien IVA anser att det ger långsiktiga och tydliga spelregler för svenskt näringsliv.

Man kan kanske tycka att bestämmelserna i det svenska lagförslaget är allmänt. Detta torde vara en fråga om politiska överväganden – regeringen har prioriterat bred enighet framför en skarp lagstiftning. Förhoppningsvis kan den svenska klimatlagen ses som ett första steg i riktning mot en

⁵⁵ Finska regeringens proposition den 5 juni 2014 till riksdagen med förslag till klimatlag, s. 28.

⁵⁶ I Sverige kan en jämförelse dock göras med Budgetlagen (2011:203) och regleringen av det Finanspolitiska rådet .

allt mer strukturerad och tydlig process för hur klimatarbetet ska bedrivas för att säkerställa att de ambitiösa mål som uppställs uppfylls på ett kostnadseffektivt sätt.

7.2. *Teser*

Jag tänkte avsluta med några teser att diskuteras vid mötet.

Tes 1: Klimatfrågan är akut och en samhällsomställning krävs för att uppnå de globala och nationella klimatmålen. Parisavtalet kräver också att världens länder skärper sina klimatambitioner och säkerställer en process för att de mål som ställs upp av länderna i deras nationella handlingsplaner (NDCs) faktiskt uppfylls.

Tes 2: Sverige har ambitiösa mål samtidigt som de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att minska utsläppen redan har vidtagits. Det krävs att resurserna avsätts till rätt styrmedel och att uppföljning sker för att de ambitiösa målen ska uppnås. Staten måste säkerställa att styrmedlen används så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med målen och till rimliga kostnader.

Tes 3: Politikerna har inte haft den handlingskraft och det långsiktiga perspektiv som krävs. I klimatlagen regleras formerna för regeringens klimatpolitiska arbete; regeringen utpekas som ansvarig för klimatarbetet och riksdagen ges en tydlig roll, vilket i sig torde kräva lagstiftning. Lagstiftning har en större tyngd än inriktningspropositioner och lagstiftning har också ett symbol- och signalvärde – genom lagstiftning ges klimatfrågan en särskild tyngd.

Tes 4: Avgörande för om en klimatlag blir effektiv är dess utformning. En klimatlag bör som ett minimum innehålla ambitiösa mål, en tydlig process för hur man ska arbeta med klimatfrågan för att målen ska uppnås, och ett tydliggörande av var ansvaret för att uppnå målen ligger. Anpassningsåtgärder bör också ingå.

Tes 5: Långsiktiga mål kan behöva revideras och det kan därför vara en poäng att ta in dessa i inriktningspropositioner. Att lagfästa kortsiktiga mål ger dock dessa en ökad tyngd.

Tes 6: Med beaktande av att lagstiftning om relevanta styrmedel kan ta tid, och att aktörerna kan behöva tid för att anpassa sig efter tänkta styrmedel, bör de nationella klimatplanerna upprättas med längre framförhållning.

Tes 7: Det behövs ett tvärvetenskapligt expertorgan som har kompetensen att göra komplicerade överväganden och bedömningar så att målen kan uppnås på ett effektivt och kostnadseffektivt sätt. Expertorganet bör ha tillräckliga resurser för att göra egna utvärderingar och ha en stark och oberoende ställning i förhållande till regeringen. Expertorganet bör därför vara direkt underställt riksdagen.

Tes 8: Det är inte nödvändigt att införa sanktioner i en klimatlag. Man bör kunna utgå från att regeringen följer lagen. Påföljden "naming and shaming" och de kontrollmöjligheter som riksdagen har enligt regeringsformen måste anses tillräckliga.