



DNR: 5.1.1-2016-1009
DATUM: 2016-10-20
ERT DATUM: 2016-05-23
ER REFERENS: M2016/01735/KI

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande över delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige

Riksrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över Miljömålsberedningens förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Riksrevisionen uttalar sig i detta remissvar om förslagen i del A, strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik, med utgångspunkt från genomförda granskningar inom ramen för strategin Hållbar utveckling – Klimat. Riksrevisionen har inte granskat luftvårdspolitiken och avstår därför att lämna synpunkter på del B, strategi för en samlad luftvårdspolitik.

Riksrevisionen vill än en gång påpeka att det är viktigt att de samlade resurserna för utsläppsminskade åtgärder används på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt, och välkomnar därför fortsatt utredning av de samhällsekonomiska konsekvenserna (s. 410). För att utgöra ett transparent underlag för beslut om föreslagna utsläppsmål behöver styrmedlen preciseras och deras effekter analyseras i större utsträckning än vad som görs i detta delbetänkande.

Strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik

Riksrevisionen instämmer med Miljömålsberedningen att det är centralt att politiken utformas så att den samhällsekonomiska kostnaden av att nå etappmålen och det långsiktiga målet blir så låg som möjligt. Beredningen lyfter också fram vikten av att samtidigt bibehålla Sveriges samlade konkurrenskraft (s. 106). Riksrevisionen håller med om beredningens slutsats att det i detta arbete är det viktigt att sträva efter internationellt harmoniserade styrmedel (s. 107). Men om det i detta sammanhang blir

aktuellt att göra avvägningar är det viktigt att dessa analyseras och presenteras på ett tydligt sätt.

Etappmål för utsläppsbanan mot det långsiktiga klimatmålet

Riksrevisionen noterar att etappmålen är uppdelade mellan den icke-handlande och den handlande sektorn, medan det övergripande målet till 2045 gäller båda sektorerna.

Etappmålen för utsläppen i Sverige i den icke-handlande sektorn till år 2030 och 2040 tillåter att en viss del av utsläppsminskningarna kan ske genom så kallade kompletterande åtgärder. Det framgår dock inte tydligt vilka analyser som ligger till grund för de kvantitativa begränsningar som beredningen föreslår när det gäller kompletterande åtgärder. Riksrevisionen instämmer med Miljömålsberedningen att en långsiktig strategi och planering för hur de kompletterade åtgärderna behöver utvecklas över tid bör tas fram. Exempelvis är det viktigt att i god tid fastställa hur många utsläppskrediter som behövs för att uppfylla målen. Detta för att det tar tid och finns osäkerheter om utsläppskrediterna ska erhållas från tidiga projekt i mindre utvecklade länder. (s. 114)

Riksrevisionen välkomnar att det finns ett förslag till hur ett eventuellt överskott av utsläppsrätter ska hanteras. (s. 132)

Centrala och horisontella styrmedel och strategier

Riksrevisionen instämmer med Miljömålsberedningen att det är viktigt med samlade konsekvensanalyser avseende effekter för klimatet. (s. 148) Det framgår dock inte klart på vilket sätt införandet av bestämmelser om konsekvensanalys avseende effekter på klimatet i kommittéförordningen och i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning kommer att underlätta en sådan samlad analys. (s.149)

Strategier och styrmedel, transporter och arbetsmaskiner

Riksrevisionen har tidigare påpekat att kostnader för att minska utsläpp varierar kraftigt mellan olika insatser i Sverige (RiR 2013:19). För att nå de övergripande utsläppsmålen till lägsta samhällsekonomiska kostnad är det centralt att olika styrmedel i olika sektorer koordineras så att marginalkostnaden så långt som möjligt harmoniseras mellan utsläppsminskningar. Sektorspecifika utsläppsmål, t.ex. för transportsektorn, riskerar att öka de totala kostnaderna för utsläppsminskningar i den s.k. övrigsektorn. Om sektorspecifika mål ska användas bör styrmedel och målnivå noggrant analyseras och i

största möjliga utsträckning harmoniseras med mål och styrmedel i andra sektorer. Riksrevisionen saknar i stora delar denna analys i betänkandet.

Strategier och styrmedel, övriga sektorer

Riksrevisionen vill påminna om att extra styrmedel för energieffektivisering inom eller kopplade till sektorer som ingår i EU:s handelssystem inte genererar minskade koldioxidutsläpp inom EU eftersom utsläppen styrs av handelssystemets utsläppstak. Systemet syftar till att jämna ut marginalkostnaden för utsläppsminskningar mellan olika utsläppskällor och därigenom nå målen till lägsta möjliga kostnad. Ytterligare styrmedel inom EU ETS påverkar relativpriser och motverkar därmed handelssystemets syfte. Den totala kostnaden för att nå utsläppsmålet riskerar därmed att öka. (s. 315)

Kompletterande åtgärder i utvecklingen mot nettonoll och netto-negativa utsläpp

Se Riksrevisionens synpunkter om strategi och planering för kompletterande åtgärder under rubrik "Etappmål för utsläppsbanan mot det långsiktiga klimatmålet". (s. 365)

Utsläpp av växthusgaser kopplade till import och export

Riksrevisionen instämmer med Miljömålsberedningen att statistiken över konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser fyller ett syfte som komplement till nationell utsläppsstatistik och att den fortsatt bör vidareutvecklas och kvalitetssäkras. (s. 371)

Utrikes flyg och sjöfart

Riksrevisionen instämmer i att på sikt bör alla utsläpp, inklusive utrikes flyg och sjöfart, omfattas av styrmedel. (s. 389)

Konsekvensanalys av etappmål och strategier

Riksrevisionen saknar konsekvensanalyser av de mål och styrmedel som presenteras och välkomnar därför en fortsatt utredning av de samhällsekonomiska konsekvenserna. (s. 410) I Riksrevisionens yttrande över delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk inklusive långsiktigt klimatmål (Dnr 5.1.1-2016-

0287) underströks vikten av att samhällsekonomiska analyser och bedömningar genomförs i beredningens fortsatta arbete.

I konsekvensanalyserna beräknar beredningen en absolut kostnad för att nå specifika utsläppsmål. Dessa uppskattningar bör naturligtvis tolkas med stor försiktighet, vilket beredningen också konstaterar (s. 412). Riksrevisionen saknar dock en modellbaserad konsekvensanalys där olika mål och styrmedel ställs mot varandra och där fokus ligger på att förklara de mekanismer som åstadkommer förändringarna. Utan en transparent och tydlig beskrivning av dessa mekanismer blir det svårare att ha synpunkter på olika förslag. Vissa styrmedelsförslag, speciellt inom transportområdet, lämnas utan fördjupad analys. Dessutom saknas i all väsentlighet även analys av förslagets fördelningseffekter. Miljömålsberedningen konstaterar att det "går inte med stöd av de analyser beredningen haft tillgång till att i detalj uttala sig om relativa för- och nackdelar av specifika styrmedel [...]". (s. 419) Beredningen konstaterar därefter att det för detta krävs en mer noggrann beskrivning av styrmedelsförslag och policypaket. Riksrevisionen anser att en sådan fördjupad analys bör presenterats i samband med att specifika mål och styrmedel föreslås.

Detta yttrande har beslutats av riksrevisor Margareta Åberg efter föredragning av ämnessakkunnige Martin Hill.

Margareta Åberg

Martin Hill