

Tilläggsöverenskommelse
till Tidöavtalet:

Klimatpolitik för att nå hela vägen till nettonoll



Sverige bedriver en ambitiös klimatpolitik. Vi tar vårt ansvar som enskilt land samt som en del av EU. Sedan början av 1980-talet, när kärnkraften byggts ut, har Sverige betydligt lägre koldioxidutsläpp räknat per capita än jämförbara länder. Våra utsläpp har fortsatt minska sedan dess. Sedan år 1990 har utsläppen minskat med nästan 40 procent och vårt BNP har vuxit med 90 procent.

Globalt har de årliga utsläppen i världen fördubblats sedan 1970. Det är främst folkrika länder som lämnar fattigdom bakom sig som ökar utsläppen. Det land som släpper ut mest är Kina, men andra stora länder som Indien och Brasilien ökar också sina utsläpp. EU-länderna har minskat sina årliga utsläpp med cirka 25 procent de senaste femtio åren.

De genomsnittliga utsläppen av växthusgaser i världen år 2021 var 4,6 ton per capita medan de i EU var 6,3 ton per capita. I Kina var de 8,7 ton per capita, medan de i Sverige var 3,8 ton per capita. Om Kina haft samma nivå på utsläpp per capita som Sverige så hade de globala årliga utsläppen minskat med 16 procent på ett bräde.¹

Tidöavtalet slår fast att Sverige ska bedriva en ambitiös och effektiv klimatpolitik. Tre konstateranden lägger grunden för samarbetspartiernas klimatpolitik.

1. En global fråga kräver globala svar. Det är genom internationellt samarbete, kunskapsutbyte och frihandel som vi kan åstadkomma en framgångsrik omställning. EU är en central aktör såväl för att påverka utsläppen inom Unionen som att driva på omvärlden. Utan engagemang från jättar som USA, Kina, Indien och Brasilien klarar vi inte denna globala utmaning.
2. Teknikutveckling och en massivt ökad användning av klimatneutral el är en förutsättning för omställningen i Sverige och i alla andra länder. I Sverige är utbyggd kärnkraft den enskilt viktigaste åtgärden för att vi ska kunna minska våra utsläpp nationellt genom elektrifiering av transporter och industri. Vår färdplan för ny kärnkraft är en omistlig pusselbit.
3. Klimatomställningen kan bara lyckas om den sker i en ekonomi som växer. Legitimitet hos medborgarna är en förutsättning för omställningen som också bygger på möjligheterna att hitta effektiva styrmedel, där förutsättningarna och levnadsstandarden för enskilda, hushåll och företag inte stagnerar och där hela landet och alla samhällsgrupper har jämbördiga möjligheter i omställningen. Insatser ska därför göras där vi får mest utsläppsminskningar – klimatpolitiken behöver bli mer kostnadseffektiv.

¹ EDGAR -Emissions Database for Global Atmospheric Research. (2022). CO2 emissions of all world countries - 2022 report, EUR 31182 EN. https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2022 [2023-08-11]

Med dessa konstateranden skiljer sig samarbetspartiernas klimatpolitik markant från den tidigare regeringens, där andra partiers statiska syn på innovation och ekonomisk tillväxt avgjorde vilka insatser som genomfördes. Samarbetspartiernas klimatpolitik bygger inte på förbud eller piskor utan på att skapa förutsättningar för enskilda och företag att agera, innovera, konsumera, investera, finansiera och producera mer klimatsmart.

* * *

Det nya EU-regelverket på klimatområdet, Fit for 55, innebär bland annat att det europeiska systemet för utsläppshandel (EU ETS) har breddats och blivit mer ambitiöst. Alla länder, inklusive Sverige, har därtill fått nya åtaganden inför 2030 i de delar som inte ingår i utsläppshandeln (ESR). Att EU nu agerat så kraftfullt mot klimatkrisen innebär att Sveriges nationella rådighet över klimatpolitiken har minskat och att klimatpolitiken i större utsträckning än idag kommer att regleras på EU-nivå. Vår nationella klimatpolitik behöver därför anpassas till EU:s gemensamt beslutade klimatpolitik.

Fit for 55 styr nu EU mot snabbt minskande utsläpp. Utsläppsbanan nedåt är tillräckligt brant för att ge EU goda chanser att göra sin del för att Parisavtalets mål ska nås. Det innebär också att EU kan agera global kraft för att få ned utsläppen i hela världen, vilket är en förutsättning för att stoppa den globala uppvärmningen. Sverige har sedan tidigare dessutom nationella mål för minskade utsläpp.

- Samarbetspartierna står bakom det svenska klimatmålet om utsläppsneutralitet 2045. Även de nationella etappmålen är viktiga, som kontrollstationer på vägen mot nettonollutsläpp.
- Sverige är vidare bundna av och ska som alla medlemsstater i EU leva upp till våra ESR-åtaganden i enlighet med de principer som följer av denna överenskommelse.
- Eftersom Fit for 55 nu är på plats med såväl ett förändrat system för utsläppshandel och uppdaterade mål inom ESR kommer regeringen i enlighet med vad som angavs i propositionen för det klimatpolitiska ramverket (prop. 2016/17:146 s. 29), vad såväl Konjunkturinstitutet² samt som ESO³ (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) rekommenderar, att se över de svenska etappmålen. Detta kommer ske inom den parlamentariska Miljömålsberedningen. Därtill kommer uppdraget till Klimatpolitiska rådet att ses över. Inriktningen på den översynen är att nuvarande uppdrag är för smalt och inte i tillräcklig omfattning tar hänsyn till kostnadseffektivitet eller klimatfrågans globala karaktär.

EU står idag för 9 procent av de globala växthusutsläppen och har tagit på sig ledartröjan globalt för att bidra till minskade klimatutsläpp. Det är avgörande att hela världen arbetar för

² Miljö, ekonomi och politik 2022, Fit for 55

³ 2023:7 Temperaturhöjning i klimatpolitiken – en ESO-rapport om EU:s nya lagstiftning i svensk kontext (Magnus Nilsson)

att de globala målen ska nås, men också för att Sverige ska kunna fortsätta mot ambitiösa mål på villkor som är legitima utifrån nyttoeffekt och ekonomisk hållbarhet.

- Sverige ska fortsätta driva på för att EU fortsatt agerar globalt för att påverka de stora utsläpsländerna att minska sin klimatpåverkan.

Omställningen är en möjlighet för framtiden, men den är inte gratis. Därför behöver den vara effektiv. För att så snabbt som möjligt minska utsläppen och för att de ska nå hela vägen till nettonoll behöver insatser göras där vi får mest utsläppsminskningar per krona samtidigt som insatsernas sammantaget tar oss hela vägen. Vi behöver innovation, entreprenörskap och frihandel – de mest kraftfulla verktygen för förändring som finns.

Både företag och hushåll behöver fasa ut de fossila bränslena. Det kan bara åstadkommas i en ekonomi som växer och där välståndet ökar. Globalt behöver fattigdomen minska och välståndet öka för att arbetet med klimatet ska kunna prioriteras. Det är avgörande att hela världen ställer om för att de globala målen ska nås. Stabila och växande hushållsekonomier och ett gynnsamt företagsklimat är förutsättningar för omställningens effektivitet och breda förankring hos folket. Utan ett brett stöd för klimatpolitiken kommer det inte att kunna genomföras.

* * *

Att till år 2045 nå nettonollutsläpp och att bortom det uppnå negativa utsläpp är inte bara viktigt för klimatet, det är också en möjlighet för det svenska näringslivet.

Det svenska näringslivet är starkt bidragande i arbetet att minska utsläpp men också i att genom innovation och implementering av ny teknik skapa effektiv klimateffekt i och utanför landet. Detta gör det svenska näringslivet till en avgörande del av lösningen på klimatfrågan, vilket stärker dess konkurrenskraft på den globala marknaden. Många företag ser stor affärsnytta med att ligga långt framme i klimatarbetet.

- Genom att Sverige är bland de främsta länderna i omställningen skaffar sig de svenska företagen fördelar på en global marknad med ökande krav på klimatneutralitet samtidigt som det skapar framtida ekonomiska vinster.

Sverige kan bidra till de globala utsläppsminskningarna genom export, både av grön innovationsteknik och av varor som produceras med lägre klimatpåverkan än i omvärlden eller är helt klimatneutrala. En fortsatt snabb omställning såväl i Sverige och EU som globalt är idag avgörande för att upprätthålla många av de svenska företagens konkurrenskraft.

* * *

Den nationella klimatpolitiken behöver nu, med Fit för 55 på plats, fokusera på att riva hinder, hantera målkonflikter och skapa förutsättningar för en snabb omställning. Klimatpolitiken måste inriktas på att möjliggöra omställningen inom ramen för EU:s klimatmål

och Fit for 55 så att konsekvenserna av de åtgärder som sätts in för att snabbt minska utsläppen blir acceptabla för hushåll och företag, samtidigt som ekonomin stärks genom omställningen och förtroendet för utvecklingen bibehålls. Våra viktigaste verktyg är elektrifiering och teknikutveckling. Utbyggd fossilfri elproduktion är centralt.

- Storskalig utbyggnad av fossilfri och stabil elproduktion som ger långsiktiga förutsättningar är den enskilt viktigaste åtgärden och en förutsättning för elektrifiering och långsiktig måluppfyllnad. Den snabbaste och största minskningen av Sveriges klimatpåverkan hittills genomfördes under 1970- och 1980-talet när kärnkraften ersatte olja i elproduktionen och stora delar av industrin elektrifierades. Nu ska resten av den fossila energin ersättas, till största delen med fossilfri el.
- Många banbrytande stora industriinvesteringarna i den gröna omställningen görs eller planeras för nu. Effektiva, snabba och förutsägbara tillståndprocesser och regelverk är viktigt för att Sverige ska vara attraktivt för fler investeringar och etableringar, satsningar som kan byggas på fossilfri el i stället för fossil energi i andra länder. Staten, myndigheter, kommuner och regioner spelar en avgörande roll för fler investeringar och etableringar i Sverige. Relevanta myndigheter bör därför i högre grad få ansvar för att främja detta och förenkla eller snabba på berörda processer för att möjliggöra den gröna omställningen. Klimat och konkurrenskraft behöver tydligt vägas in vid tillståndsgivning.

* * *

Sverige och EU kan visa resten av världen att det går och inspirera till användandet av fossilfri teknik i andra länder, genom att visa att det är möjligt att genomföra klimatomställningen i en växande ekonomi. Mycket kan göras i Sverige och vi har redan kommit långt och minskat våra utsläpp mycket i jämförelse med andra jämförbara länder. Att Sverige redan har relativt låga utsläpp innebär att insatser från vår sida i andra länder är ett naturligt sätt att kostnadseffektivt minska utsläppen samtidigt som arbetet med att skapa förutsättningar för att ta de svenska utsläppen hela vägen till noll fortsätter. Utvecklade länder har ett egenintresse både i att hela världen ställer om och i att investeringar genomförs för att begränsa klimatförändringarnas konsekvenser globalt.

- Den internationella klimatpolitiken behöver utvecklas, alla länder behöver nå hela vägen till noll. Handelspolitiken ska kännetecknas av frihandel och bland annat användas för att få andra länder att genomföra sin omställning. Klimatbiståndet och -investeringarna behöver stärkas och effektiviseras både på svensk och europeisk nivå. Klimatbiståndet behöver inriktas på att skapa förutsättningar för en omställning i tillväxt.

Sverige har genom Ansvarsfördelningsförordningen (ESR) fått en årlig utsläppsbana som år för år beskriver åtagandet inom den icke-handlade sektorn. Detta får konsekvenser för regeringens arbete och för kommande budgetpropositioner.

Planen för att nå den tilldelade målbanan bygger på möjligheterna att hitta styrmedel som vinner legitimitet hos medborgarna, där förutsättningarna och levnadsstandarden för enskilda, hushåll och företag inte stagnerar och där hela landet och alla samhällsgrupper har jämbördiga möjligheter i omställningen. Åtgärderna bör vara sådana att de leder till verkliga utsläppsminskningar och inte till utsläppsläckage genom nedlagd inhemsk produktion och ökad import. Tempot i omställningen påverkas av att omvärlden håller jämna steg. Krig, kriser och andra samhällsutmaningar påverkar möjligheten att möta klimatutmaningarna på ett hållbart sätt.

ESR-åtagandet ska nås så kostnadseffektivt som möjligt. Det finns sannolikt möjlighet att åtgärder som Sverige genomför i andra medlemsstater kan bidra till att uppfylla vårt ESR-åtagande. Det betyder inte att Sverige ska slå av på takten på hemmaplan, utan bistå där insatserna gör störst skillnad. Det finns till exempel en potential i energieffektiviseringsåtgärder där det går att påvisa reella effekter. Elektrifieringsåtgärder kan också få stor betydelse, men de ligger i de flesta fall – på grund av bristen på fossilfri el – lite längre fram i tiden. Åtgärder i andra medlemsstater kan vara utmanande att hinna implementera i stor skala i närtid, vilket kan kräva övervägandet av fler insatser nationellt.

För att nå ESR-åtagandena finns på kort sikt instrument i bl.a. kommande budgetpropositioner. Därtill kommer flexibilitetsmekanismerna i ESR: möjligheten att använda överskottet från perioden 2021–2023 (omflyttning mellan åren), flexibiliteten gentemot EU ETS samt möjligheten att öka prestationen inom LULUCF-sektorn. Regeringens kommande klimathandlingsplan stakar ut riktningen i det längre perspektivet, planen för hela vägen till nettonoll.

- Våra nationella begränsningar mot att genomföra åtgärder för att minska utsläpp i andra medlemsstater för att uppfylla det svenska ESR-åtagandet tas bort där det är möjligt. Flexibilitetsmekanismerna i ESR ska användas för att göra måluppfyllandet så kostnadseffektivt som möjligt.
- Energimyndigheten får uppdraget att identifiera lämpliga internationella projekt där Sverige kan gå in redan på kort sikt.

Det kan bli utmanande att identifiera projekt i andra medlemsstater som både är additionella och tillräckligt stora och som dessutom kan ge utsläppsminskningar redan under mandatperioden.

- Det vore sannolikt kostsamt och inte önskvärt för Sverige att utnyttja flexibiliteten i ESR gentemot LULUCF då snabba ökning av kolupptaget där skulle kräva minskad avverkning.
- Klimatpolitiken och kommande budgetpropositioner utformas för att Sverige på ett kostnadseffektivt sätt successivt ska leva upp till ESR-åtagandet. Det överskott som har byggts upp ska hanteras med omsorg. Finansdepartement ska tillsammans med Klimat-

och näringslivsdepartementet ta fram underlag som innebär att budgetpropositionen för kommande år innehåller åtgärder som ger hushåll och företag förutsättningar och incitament att minska sina utsläpp.

- Regeringen kommer i närtid att återkomma med en tydlig färdplan för ny kärnkraft i Sverige. Därtill undersöks möjligheterna att utöka våra satsningar på bio-CCS samt verkar för att applicera CCS på några av Sveriges fossila anläggningar som släpper ut mycket koldioxid. Ett program för internationella klimatinvesteringar förbereds och miljötillståndsprocesserna förenklas och förkortas.

* * *

I enlighet med Tidöavtalet har översynen av nyttan hos stöden, styrmedlen och den statliga organiseringen på klimatområdet påbörjats. Denna genomlysning innefattar även en bedömning av samspel med styrmedel på EU-nivå. Konjunkturinstitutet uppdaterar beräkningskonventionerna för klimatnyttan.

- Budgetens klimatredovisning ändras för att motsvara de förändringar som genomförts på EU-nivån. Redovisningen behöver dessutom utökas med en beskrivning av vad budgeten innehåller som ökar acceptansen för klimatmålen och för omställningen. Klimatredovisningen i budgetpropositionen läggs som en övergripande redovisning i en bilaga i volym I.
- Relevanta fackdepartement ansvarar för att komma med förslag på hur utsläppen inom sina respektive sektorer kan hanteras. Detta behöver dock samordnas departementsövergripande under Finansdepartementets ledning för bästa möjliga kostnadseffektivitet.

I princip alla aktiviteter som idag använder fossila produkter behöver hitta fossilfria alternativ, förändras eller avvecklas. Styrmedlen för detta är i första hand europeiska.

* * *

Det svenska skogsbruket är centralt för svenskt klimatarbete. Biomassan är en begränsad resurs som av marknaden används där förädlingsvärdet blir som högst. Idag finns stor potential i att nyttja ytterligare rester från avverkningar i framför allt norra Sverige till biodrivmedel. På sikt och i takt med att den gröna omställningen fortskrider behöver dock denna biomassa främst användas där det saknas bättre alternativ för att ersätta fossila bränslen och råvaror.

- Framöver behöver biodrivmedel, kompletterade av fossilfria elektrobränslen, användas för tyngre fordon, sjöfart och flyg och som råvara i industrin medan lätta fordon elektrifieras. Biodrivmedel för lätta fordon är därför en övergångslösning som

visserligen bidrar till våra nationella etappmål men som på lång sikt har mindre inverkan på klimatet globalt sett.

- Regeringen kommer att arbeta för att vidta åtgärder som innebär att användning av kol, olja och fossilgas fasas ut som bränsle såväl som råvara. I vissa tillämpningar/användningsområden kommer detta att ta tid.