
Att binda politiken vid hållbarhetsmasten:

*Hur Sverige kan utforma världens mest
ambitiösa klimatpolitiska ramverk*

KAJSA BORGNÄS

ATT BINDA POLITIKEN VID HÅLLBARHETSMASTEN:
Hur Sverige kan utforma världens mest ambitiösa
klimatpolitiska ramverk

Arena idé

Stockholm 2016

© Arena idé och Kajsa Borgnäs

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter



FÖRFATTARPRESENTATION

Kajsa Borgnäs är doktorand vid universitet i Potsdam, Tyskland, där hon håller på att slutföra en avhandling kring temat "Knowledge-policy co-production processes in national environmental sustainability governance". Hon har tidigare varit ordförande för Socialdemokratiska studentförbundet och verksam vid Tidens tankesmedja.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	5
1. Bakgrund: utredning pågår	6
Behövs ett klimatpolitiskt ramverk?	7
2. Omställningsutmaningen: att peka ut en riktning och hålla sig till den	8
Svensk hållbarhetspolitik otillräcklig	9
INFORUTA 1: EU OCH SVENSK KLIMATPOLITIK	17
Ny "socio-teknologisk regim"	19
Politisk kontinuitet	22
INFORUTA 2: RAMVERK OCH DEMOKRATI	24
3. Vad är ett effektivt klimatpolitiskt ramverk?	25
Det finanspolitiska ramverket	25
Utblick: inspiration från utlandet	26
<i>Internationellt</i>	26
<i>Nationella strategier</i>	28
INFORUTA 3: ENERGIEWENDE	31
Sammanfattningsvis: viktiga beståndsdelar	34
4. Konkreta förslag för världens mest ambitiösa klimatpolitiska ramverk	35
Klimatmålsramverk	35
Institutionellt ramverk	36
Ett grönt omställningsramverk	37
5. Slutord	41
Referenser	43

SAMMANFATTNING

DEN NUVARANDE RÖDGRÖNA regeringen har gett Miljömålsberedningen i uppdrag att utreda hur ett klimatpolitiskt ramverk kan se ut. Utredningen ska redovisas den 1 mars respektive den 1 juni 2016. Förhoppningen är att genom ett klimatpolitiskt ramverk etablera klimatpolitiska mål, formulera styrmedel samt lägga grunden för en "samlad och långsiktig" klimatpolitik. Direktiven nämner särskilt att en "klimatlag" ska utredas, enligt finskt, danskt och brittiskt snitt.

Denna rapport är ett inspel i debatten om hur ett sådant klimatpolitiskt ramverk kan se ut. Sverige är varken det enda eller första landet i världen, eller i Europa, som utvecklat eller är på väg att utveckla ett sådant ramverk. Goda – och mindre goda – exempel finns. Till de bättre hör framför allt Tyskland och Storbritannien, samt våra nordiska grannar. Dessutom har det inom de flesta OECD-länder pågått ett mer eller mindre aktivt arbete med att utveckla institutioner för bättre klimat- och hållbarhetsstyrning i de politiska processerna sedan åtminstone 30 år tillbaka. I detta sammanhang är Sverige faktiskt, trots sitt goda rykte, en "eftersläntrare". Genom att lära av andra länder, samt av forskningen om hur en hållbar omställning skulle kunna se ut, skulle Sverige kunna formulera världens mest ambitiösa klimatpolitiska ramverk.

Utgångspunkten i denna rapport är att ett klimatpolitiskt ramverk är nödvändigt för att ge *riktning* och *kontinuitet* åt hållbarhetspolitiken, och därmed stärka långsiktigheten i, samt minska riskerna med, den gröna strukturomvandlingen. Rapporten argumenterar för att ett klimatpolitiskt ramverk generellt kan byggas upp på liknande principer som det finanspolitiska ramverket. Ett sådant skulle därmed bestå av

- a) Ett klimatmålsramverk, som omfattar kort- och långsiktiga utsläpps- och miljömål, etappmål, koldioxidbudgetar samt regler för uppföljning, ansvarsfördelning och sanktioner.
- b) Ett institutionellt ramverk kopplat till hur klimat- och miljöfrågorna hanteras i den offentliga förvaltningen, i budgetprocesser samt hos ekonomins olika aktörer.
- c) Ett grönt strukturpolitiskt ramverk för grön strukturomvandling.

RAPPORTEN BESTÅR AV tre delar: den första delen beskriver syftet med ett klimatpolitiskt ramverk *i teorin*; den andra delen diskuterar hur andra länder formulerat hållbarhetspolitiska ramverk *i praktiken* och jämför med svensk hållbarhetspolitik. Till sist ger rapporten konkreta förslag på hur ett klimatpolitiskt ramverk borde se ut både vad gäller form och innehåll.

1. BAKGRUND: UTREDNING PÅGÅR

MED JÄMNA MELLANRUM kommer krav på att det borde införas olika typer av politiska ramverk. På senare år har vi sett krav på ett innovationspolitiskt ramverk, ett arbetsmarknadspolitiskt ramverk och ett sysselsättningspolitiskt ramverk.^[1] En av de första att ställa krav på ett *klimatpolitiskt ramverk* var miljöpartiets språkrör Åsa Romson 2012,^[2] och förslaget fanns också med bland besluten på den socialdemokratiska partikongressen 2013. I oktober 2013 skrev Socialdemokraternas och Miljöpartiets miljöpolitiska talespersoner på *SvD Debatt*: “vi föreslår ett nationellt klimatpolitiskt ramverk med bindande mål och vi arbetar för att så många som möjligt ska involveras för att anta det”.^[3]

Bakgrunden till kravet är, som vi numera väl vet, att “klimatfrågan är vår tids ödesfråga”.^[4] Vi befinner oss på god väg mot fyra graders temperaturhöjning inom 80 år,^[5] vi är mitt uppe i historiens värsta massutrotning av arter, fyra av nio “planetära gränser” har redan överskridits,^[6] samtidigt som det nationella och internationella arbetet för hållbar utveckling går alldeles för långsamt.

I oktober 2014 meddelade den nya rödgröna regeringen att man kommit överens om att införa ett klimatpolitiskt ramverk. Miljömålsberedningen^[7] fick ett tilläggsdirektiv om att inom ramen för miljömålssystemet föreslå hur ett klimatpolitiskt ramverk kan se ut.^[8] Enligt direktiven ska beredningen föreslå mål samt utreda vilka styrmedel och åtgärder som kan behövas, inklusive för- och nackdelar med en klimatlag, alltså en rättslig grund för styrning, ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll av klimatarbetet. De bärande delarna i ett klimatpolitiskt ramverk som pekas ut är:

- klimatpolitiskt ramverk för mål och uppföljning
- strategi med styrmedel och åtgärder
- eventuellt en klimatlag

Förhoppningen är att ett klimatpolitiskt ramverk ska hjälpa till att säkerställa att Sverige minskar sina utsläpp av växthusgaser i den takt som behövs för en globalt hållbar utveckling. Beredningen ska presenteras senast 1 mars (mål) och 1 juni (styrmedel) 2016.

1 Socialdemokraterna 2013, *Framtidskontraktet*

2 Å. Romson, DN Debatt 2012, *Ny klimatlag behövs för att klara Sveriges utsläppsmål*

3 M. Ernkran & H. Leander, 2013, *Nationellt klimatpolitiskt ramverk är den enda lösningen*, www.svt.se/opinion

4 Regeringskansliet, Miljö- och Energidepartementet, 2015, *Strategi för ett framgångsrikt klimatomöte i Paris 2015*

5 IPCC 2014, *Climate Change 2014 Report*

6 W. Steffen et al. 2015, *Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet*, *Science* 347(6223)

7 Miljömålsberedningen tillsattes år 2010 som en parlamentarisk beredning med uppgift att lämna förslag till regeringen om hur Sveriges miljökvalitetsmål och generationsmål kan nås. Information finns på: <http://www.sou.gov.se/m-201004-miljomalsberedningen/om-miljomalsberedningen/>

8 Å. Romson, Regeringen, Miljö- och energidepartementet, 2014, *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M2010:04) – förslag till klimatpolitiskt ramverk*, (Dir. 2014:165)

DENNA RAPPORT ÄR ett inspel i debatten om hur ett sådant ramverk kan se ut. Sverige är varken det enda eller första landet i världen, eller i Europa, som utvecklat eller är på väg att utveckla någon form av klimatpolitiskt ramverk. Goda – och mindre goda – exempel finns att lära från. Den här rapporten argumenterar för att framför allt Tyskland och Storbritannien, vilka under senare år byggt upp relativt täta politisk-institutionella “nät” för klimat- och hållbarhetsarbete, borde höra till de viktigaste inspirationskällorna. Internationellt finns också omfattande klimatpolitiska ramverk, med FN:s klimatkonvention UNFCCC, det tidigare Kyotoprotokollet och det nya Parisavtalet i spetsen. EU har flera ramverk som omfattar energi och klimat. De flesta OECD-länder har haft ett mer eller mindre aktivt arbete med att utveckla institutioner för bättre klimat-, miljö- och hållbarhetsstyrning sedan Brundtlandrapporten^[9] publicerades för nära 30 år sedan. Sverige har periodvis haft liknande institutioner på plats, men dessa har ofta varit både relativt svaga och kortlivade. Det är dags att ambition och takt i klimat- och miljöpolitiken skruvas upp, och i det arbetet kan ett klimatpolitiskt ramverk – om det tillåts vara ambitiöst och verkligt styrande – spela en central roll.

Behövs ett klimatpolitiskt ramverk?

MAN KAN FRÅGA SIG – behövs verkligen ett särskilt klimatpolitiskt ramverk? Kan inte klimat- och miljöpolitiken hanteras inom de vanliga politiska processerna? Och är inte politikens innehåll viktigare än dess former? Svaret måste, mot bakgrund av den enorma utmaning som klimatförändringar och miljöförstörelse innebär för våra samhällen, vara att ett sådant ramverk behövs. Tekniskt sett är hållbarhetsfrågan ingen särskilt svår fråga. Det är fullt möjligt att försörja både Sverige och världen med dess energibehov (el, värme, bränsle etc.) på ett hållbart sätt med befintlig teknik.^[10] Kruxet är politiken och ekonomin. Trots förhoppningar och löften om “grön tillväxt” lever vi i en värld där varken den ekonomiska eller den ekologiska utvecklingen är särskilt hållbar. Temperaturen i världen stiger, haven sväller, samtidigt som flera regioner går in i en fas av låg tillväxt och växande välfärdsåtaganden (demografiska utmaningar). Ökande internationell migration och skriande ojämlikhet (vilket också innebär att det kapital som finns i världen slussas till improduktiva, spekulativa verksamheter snarare än produktiva investeringar) spär på utmaningen. I det läget har det ofta visat sig politiskt lockande, men ohållbart, att pressa på med tillväxtpolitik av klassiskt, fossilt snitt.

Hållbarhetspolitik handlar om att definiera gränser för den ekonomiska utvecklingen. Tanken om begränsningar fanns (till viss del) med redan i Brundtlandrapportens definition av hållbar utveckling^[11] och i

9 Brundtland et al. 1987, *Our Common Future*

10 Mark A. Delucchi & Mark Z. Jacobson, 2011, *Providing all global energy with wind, water, and solar power*, *Energy Policy* 39, 1170–1190

11 Brundtlandrapportens definition av hållbar utveckling innebär en utveckling som möter nuvarande generationers behov utan att försämra för framtida generationer att möta sina behov.

och med de nya globala utvecklingsmålen som antogs i september 2015 (FN:s 2030-agenda för hållbar utveckling) har världens ledare för första gången samlat sig till en gemensam (om än väldigt bred) definition av utveckling som bygger på just en tanke om *begränsning*. Hållbarhetspolitik innebär alltså att konkretisera denna tanke om “utveckling inom gränser”, att bygga institutioner för att denna begränsningsprincip ska få genomslag i den ekonomiska verkligheten och att bygga ramverk som hjälper till att binda både politiken och ekonomin vid hållbarhetsmasten.

Man ska inte överdriva effekten av ett klimatpolitiskt ramverk – det viktigaste är och förblir politikens innehåll. Men politiska institutioner spelar roll. De spelar roll för att de reflekterar och skapar politiska prioriteringar. Om hållbarheten är “vår tids ödesfråga”, så borde detta märkas i de politiska processerna, och i den politiska prioriteringsordningen. Att hantera klimatförändringarna som ett politiskt “projekt” eller en mängd satsningar bland andra underblåser bara de redan mycket stora målkonflikterna. I stället krävs att hållbarhet etableras som en ram för den övriga politiken, i jämnhöjd med andra styrande principer som “generell välfärd” och “sunda offentliga finanser”. Att hållbarhet blir ett strategiskt viktigt mål i hela samhällsbyggnaden, inte bara i de direkt miljökopplade sektorerna. Till det kommer att en mängd olika aktörer (stat, företag, organisationer, privatpersoner) påverkar miljöutvecklingen och utsläppen på olika sätt. Huvudsyftet med ett klimatpolitiskt ramverk är därför att öka förutsebarheten och därmed stabiliteten och långsiktigheten i miljöpolitiken för alla dessa aktörer. Miljöpolitiken måste helt enkelt gå från att bli en separat “fråga” till att bli ett ramverk för andra frågor. Lite mer principiellt innebär det för välfärdsstaten som idé att till målen om *maximalt välstånd och mesta möjliga välfärd foga inom miljömässigt hållbara ramar*. För välfärdsstatens politiska praktik innebär det att skapa konkreta institutioner som stärker miljöns ställning på alla samhällets områden.

Vad Miljömålsberedningen kommer att komma fram till är i skrivande stund okänt. Denna rapport är ett förslag på hur Sverige kan skapa världens mest ambitiösa klimatpolitiska ramverk.

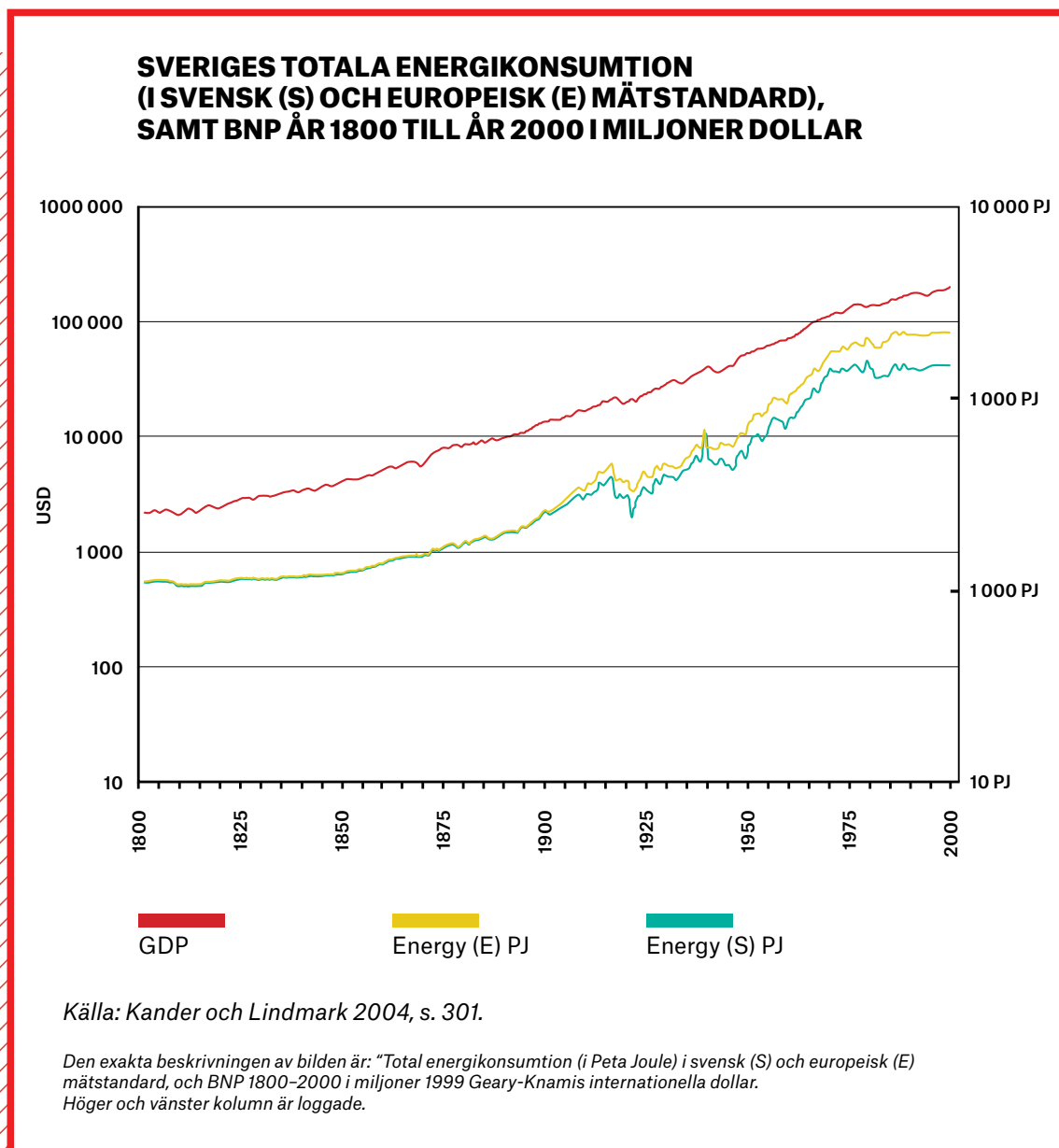
2. OMSTÄLLNINGsutmaningen: ATT PEKA UT EN RIKTNING OCH HÅLLA SIG TILL DEN

TRE PERSPEKTIV ÄR särskilt viktiga som grund för en starkt hållbarhetspolitik: den svenska hållbarhetsutmaningen är större än vi vanligtvis hävdar; hållbarhetsfrågan är en strukturfråga snarare än en sektorsfråga; och hållbar utveckling kräver att staten tar ett större ansvar för både riktning och kontinuitet i miljöpolitiken.

Svensk hållbarhetspolitik otillräcklig

SVERIGE HAR på hundra år gått från att vara ett av världens fattigaste länder till att bli ett av dess rikaste. Detta har varit möjligt bland annat tack vare ett stadigt växande energitillskott^[12] (figur 1).

Figur 1



12 A. Kander & M. Lindmark, 2004, *Energy Consumption, Pollutant Emissions and Growth in the Long Run: Sweden Through 200 Years*, *European Review of Economic History* 8, 297–335

SVERIGE VAR OCKSÅ relativt tidigt med att formulera en miljö- och hållbarhetspolitik. Bland de viktigare drivkrafterna för svensk miljöpolitik under de senaste decennierna kan nämnas fågeldöden under 1960-talet som ledde till att kvicksilver i utsäde förbjöds, ökat vetenskapligt stöd för att miljögifter var farliga för människor och natur vilket drev fram ett flertal miljöskyddslagar under samma decennium, den svenska traditionen med allemansrätt som sedan 1970 drivit på etablerandet av naturreservat, uppmärksamheten kring läckage av föroreningar som drev fram avfallsåtervinning under 1980-talet, seldöden som hjälpte Miljöpartiet in i riksdagen 1988 och en allmänt växande oro för klimatförändringar som sedan tidigt 1990-tal lett till ett flertal lagar och förordningar för att reducera fossil energianvändning och utsläpp.^[13] Sverige var tillsammans med Finland först i världen att införa styrande miljöskatter år 1991. Under andra halvan av 1990-talet och tidigt 2000-tal spelade investeringsprogrammen *LIP* (lokala investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling) och *KLIMP* (klimatinvesteringsprogram) stor roll för minskade koldioxidutsläpp i kommunerna, stärkta nätverk kring hållbarhet och utveckling av ny miljöteknik.^[14] Göran Perssons idé om "det gröna folkhemmet" (formulerad på Socialdemokraternas partikongress 1995) kröntes av tillsättandet av Oljekommissionen (2005–2006)^[15] inför valet 2006 med uppdrag att utreda hur Sverige skulle kunna bli fossilfritt till år 2020. Tyvärr innebar framför allt andra halvan av 2000-talet att hastigheten och ambitionsnivån i miljöpolitiken växlades ned. Oljekommissionen blev alltför kortlivad och fick aldrig något konkret genomslag. Efter allianspartiernas regeringstillträde 2006 vittrade den gröna folkhemstanken snabbt bort. I slutet av Alliansens regeringsperiod låg både de svenska miljöskatternas andel av BNP och deras andel av det totala skatteuttaget under det europeiska snittet och fortfarande långt under jämförbara länder som Danmark, Finland och Nederländerna.^[16]

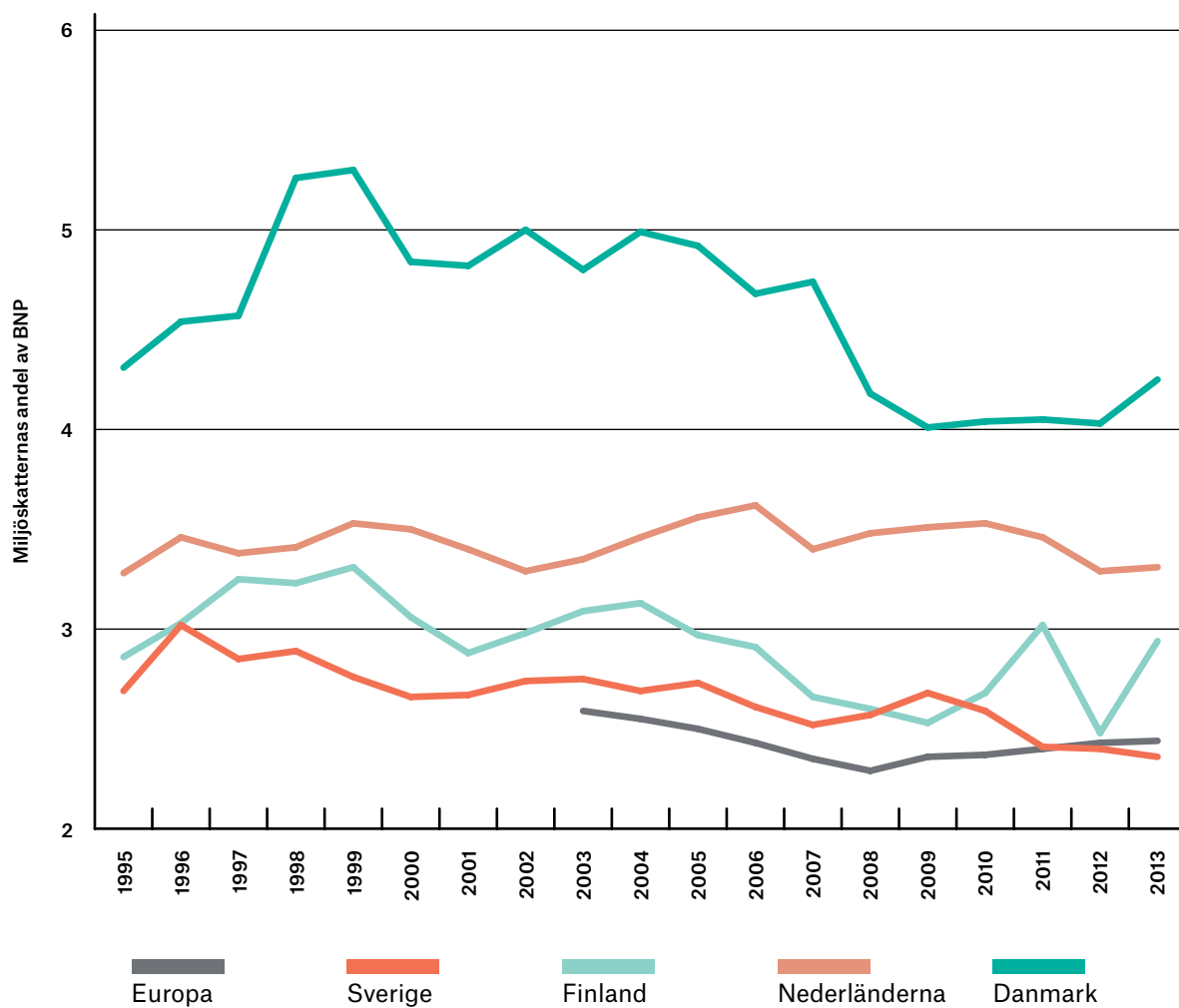
13 Naturvårdsverket, *Sweden's Environment Problems and Protection 1960–2010*

14 Naturvårdsverket, 2013, *Klimatinvesteringsprogrammen Klimp 2003–2012 Slutrapport*, Rapport 6517

15 Kommissionen mot Oljeberoende 2006, *På väg mot ett oljefritt Sverige*

16 Eurostat 2013, *Environmental Taxes Revenues*, (Data hämtad 2016-01-15)

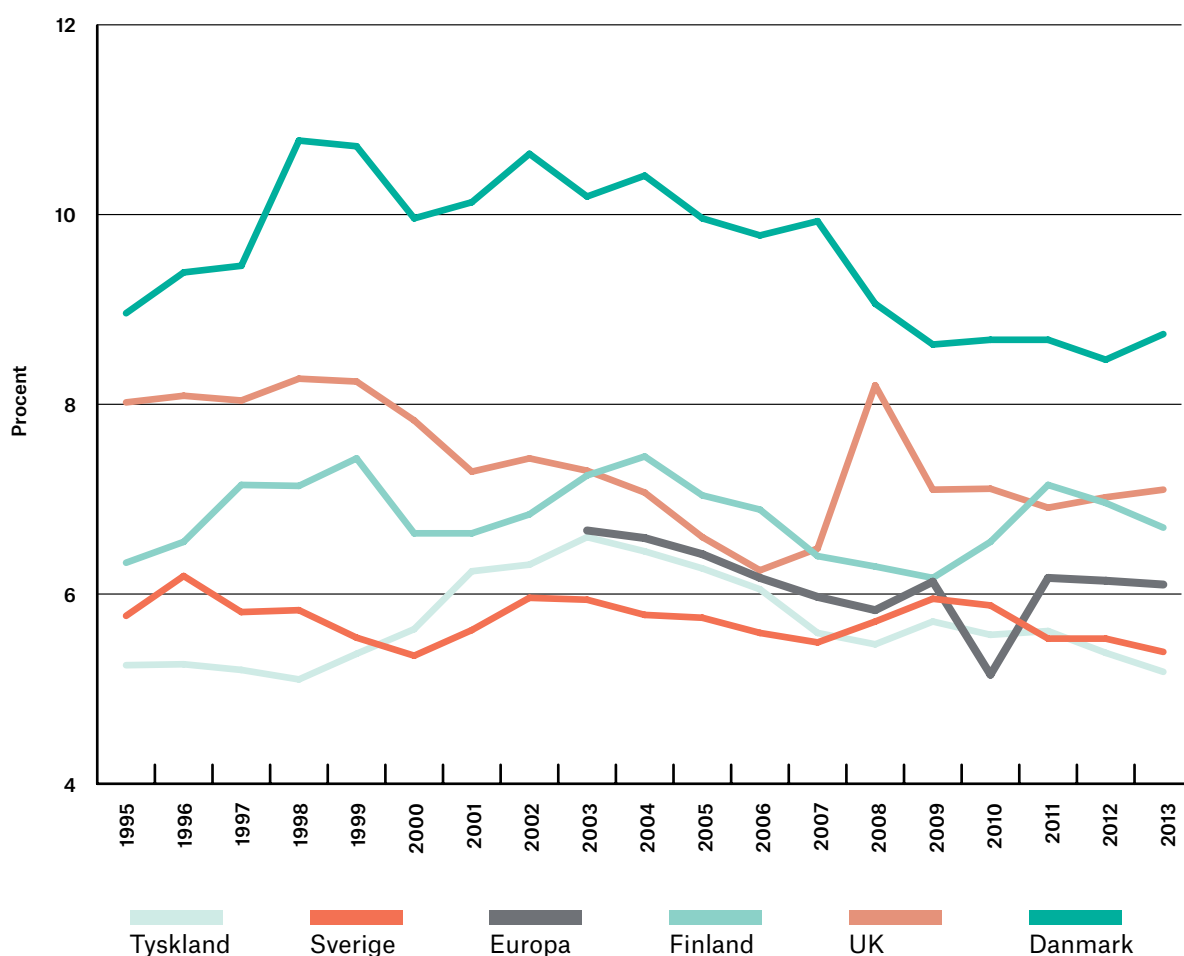
MILJÖSKATTERNAS ANDEL AV BNP ÅR 1995 TILL ÅR 2013, SVERIGE OCH JÄMFÖRBARA LÄNDER.



Källa: Eurostat, Environmental Tax Revenues, hämtad 2016-01-15.

Figur 2

MILJÖSKATTER SOM ANDEL AV TOTALA SKATTEUTTAGE 1995-2013, SVERIGE OCH JÄMFÖRBARA LÄNDER.



Källa: Eurostat, Environmental Tax Revenues, hämtad 2016-01-15.

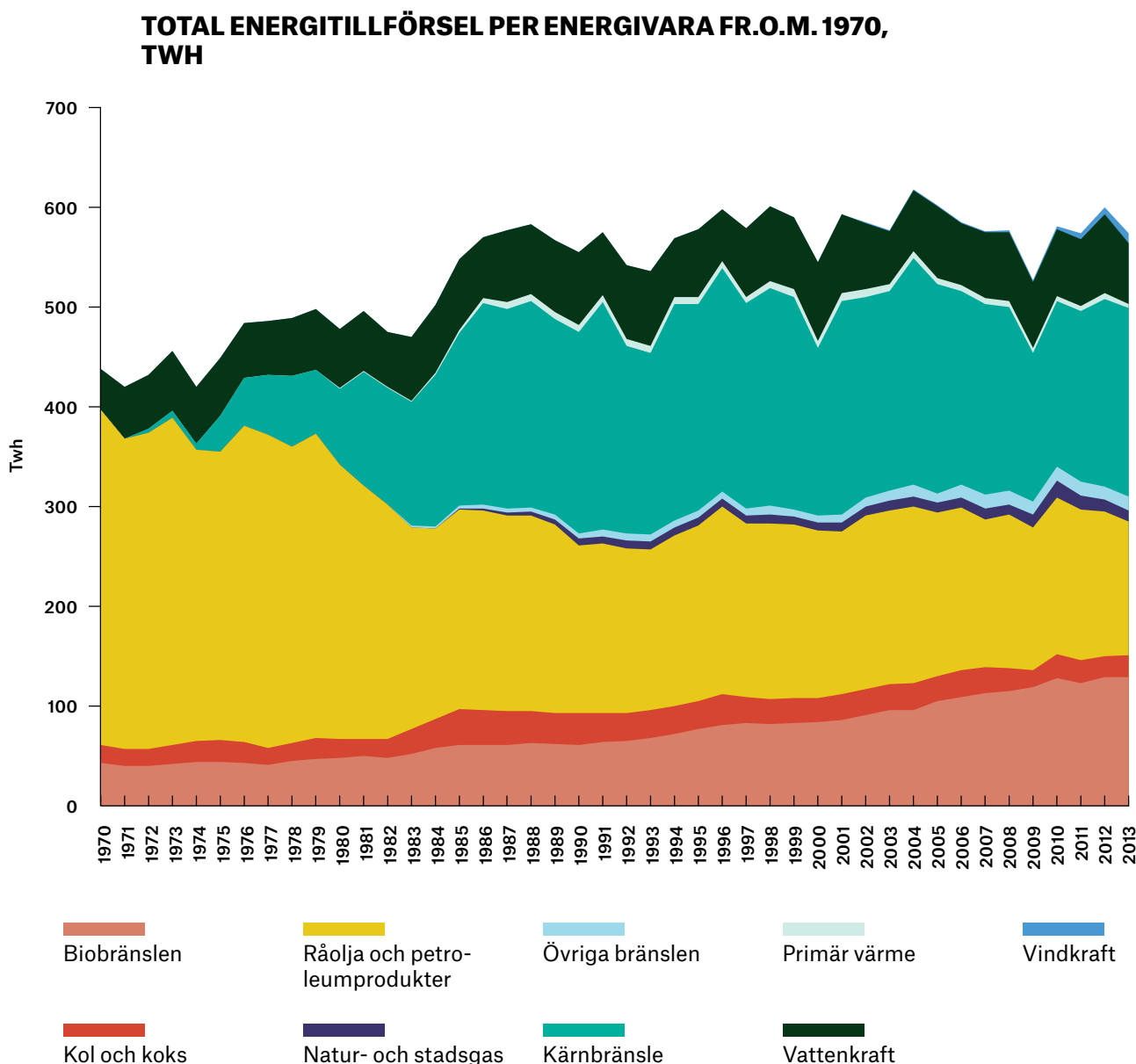
Figur 3

ÄVEN OM DEN svenska miljöpolitiken alltså bidragit till att användningen av fossil energi minskat, är det trots allt ändå andra faktorer som främst förklarar den relativt låga svenska fossilintensiteten. För det första har Sverige, tillsammans med Norge, Europas största vattenkraftspotential vilket innebär att stora delar av elproduktionen är fossilfri. För det andra valde Sverige efter oljekrisen på 1970-talet att satsa på kärnkraftsproducerad el, vilket i dag utgör ungefär en tredjedel av den totala energitillförseln.^[17] För det tredje skapar de svenska skogstillgångarna, den svenska basindustrin, fjärrvärmens, sopförbränningsindustrin och allmännyttans bostadskvarter ett komplext och robust energi- och uppvärmningssystem som är i stort sett oberoende

17 Energimyndigheten, 2015, *Energiläget 2015*

av fossila bränslen.^[18] Aktiv miljöpolitik har ibland varit bidragande till att bygga upp dessa system, men ofta har det varit helt andra faktorer – och helt andra politiska hänsynstaganden – som påverkat hur miljömässigt hållbart Sverige är i dag. Sedan den stora omställningen från fossil till kärnkraftsbaserad energi på 1970-talet och tidigt 80-tal har dessutom inte mycket hänt med den svenska energiförsörjningen, förutom viss ökning av biobränslen (se figur 4).^[19]

Figur 4



Källa: Energimyndigheten och SCB.

18 Samtal med Staffan Laestadius, professor i industriell utveckling vid KTH; Se även Laestadius, 2013, *Klimatet och välfärden: Mot en ny svensk modell*

19 Energimyndigheten, 2015, *Energiläget 2015*, s. 8

DET FINNS ÄVEN ytterligare en aspekt som gör att den miljöpolitiska framgångssagan Sverige kan ifrågasättas. Jämfört med de flesta OECD-länder och om man räknar aggregerade nationella utsläpp och utsläppsminskningar av växthusgaser är Sverige ett internationellt föregångsland. Ser man lite bredare på frågan är dock Sveriges resa mot hållbarhet långt svårare än för de flesta andra länder i världen. Sverige tillhör världens högutsläppsländer om man räknar CO₂ per capita. Våra nationella utsläpp har visserligen minskat med en fjärdedel sedan 1990, men är fortfarande ungefär fem gånger så höga som vad som är långsiktigt hållbart.^[20] Energieffektiviseringar äts ofta upp av ökad användning^[21] och minskningen av vissa utsläpp medför ofta ökningsar av andra.^[22] Det ser dessutom väldigt olika ut i de olika sektorerna: medan framför allt uppvärmningssektorn, avfallshantering och delar av industrin minskat sina utsläpp, har andra sektorer, som nationell och internationell transport och utsläpp från raffinaderier och distribution av olja och gas, legat still eller ökat.^[23]

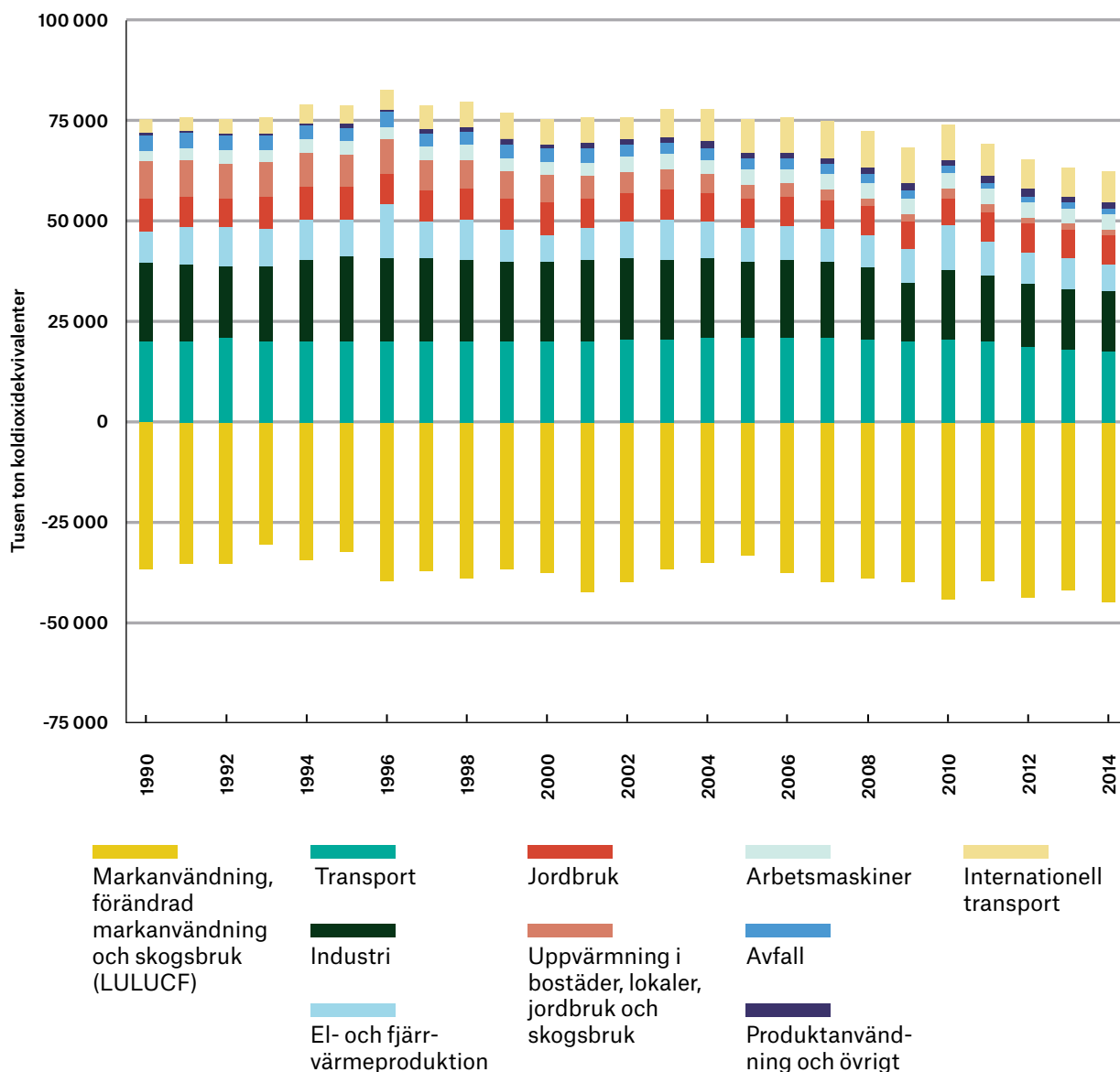
20 S. Laestadius, 2013, s. 94

21 Så kallad "rebound effect", se exempelvis Jägerbrand et al. 2014, *Rebound effects of energy efficiency measures in the transport sector in Sweden*, VTI rapport 827A; Broger et al. 2014, *The economy-wide rebound effect from improved energy efficiency in Swedish industries – a general equilibrium analysis*, CERE Working Paper, 2014:8.

22 Naturvårdsverket, 2015, *Historiska och framtida utsläpp av luftföroreningar i Sverige: Trender och Analys*, Rapport 6689

23 Naturvårdsverket, 2016, *Nationella utsläpp och upptag av växthusgaser*

SVENSKA KOLDIOXIDUTSLÄPP 1990-2014 PER SEKTOR



Källa: Naturvårdsverket (www.naturvardsverket.se)

TAR MAN DESSUTOM med internationella utsläpp som hänger samman med svensk konsumtion har svenska medborgare (i snitt) världens tionde största “ekologiska fotavtryck”, vilket också vuxit under senare år.^[24] Även om vi alltså ligger bra till bland industriländer i nationella beräkningar är vi i den övre tredjedelen av världens nedsmutsare och i den absoluta toppen om vi räknar internationella utsläpp av svensk konsumtion.

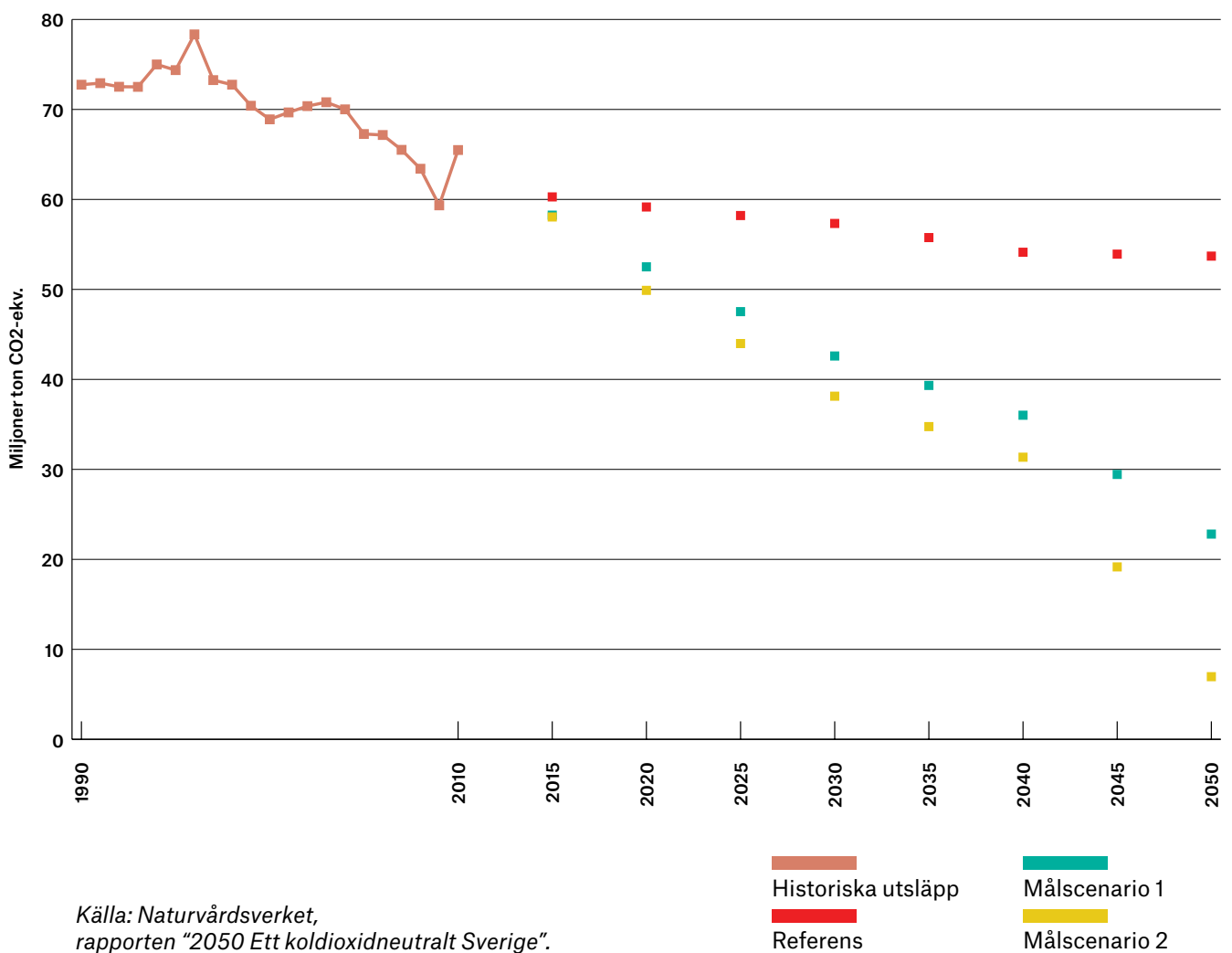
Figur 5

24 WWF, 2014, *Living Planet Report 2014*

Den svenska hållbarhetsresan hör därmed till de allra längsta. Den nuvarande rödgröna regeringen har antagit målet att bli “världens första klimatneutrala välfärdsstat”. Det är ett bra mål. Med nuvarande hastighet i (nationella) utsläppsminskningar skulle Sverige dock inte ens komma i närheten av detta mål till 2050 (i betydelsen noll nettoutsläpp).^[25]

Figur 6

HISTORISKA UTSLÄPP AV VÄXTHUSGASER 1990-2010, REFERENSSCENARIO TILL 2050 SAMT MÅLSCENARIER FÖR UTSLÄPPSMINSKNINGAR TILL 2050



25 Se Naturvårdsverkets referensscenarier i Naturvårdsverket, 2013, 2050 Ett koldioxidneutralt Sverige.

DEN NUVARANDE RÖDGRÖNA regeringen har dock tagit ett antal viktiga initiativ för att växla upp hållbarhetsarbetet, bland annat:

- Målsättningen “Fossilfritt Sverige” som innebär att regeringen bjuder in olika aktörer att åta sig att minska sina utsläpp frivilligt. Inför COP21 i Paris presenterades också målet om en fossilfri fordonsflotta till 2030 och fossilfri ekonomi 2050. Dock utan preciseringar.
- De senaste budgetarna har en förbättrad miljöprofil (klimatinvesteringar, skydd av natur, något höjda klimatskatter och järnvägsunderhåll). Men satsningarna är relativt små och lever knappast upp till de höga ambitionerna.
- I samverkan med näringslivet har regeringen tagit fram en ny exportstrategi där hållbart företagande ska integreras i handelspolitiken.
- Inom regeringskansliet har integreringen av hållbarhetsarbetet i den politiska förvaltningen stärkts: en framtidsminister finns i statsrådsberedningen och denna har tillsatt tre strategigrupper, varav en med fokus på hållbarhet. Dock är mandatet delvis oklart och det är svårt att veta vad grupperna har för roll. Ett vetenskapligt råd är tillsatt, tyvärr också med oklar roll.
- Och så alltså inom ramen för Miljömålsberedningen – utredning om ett klimatpolitiskt ramverk.

Dessa steg är viktiga, men innebär långt ifrån det *skifte* i miljöpolitiken som behövs. Dessutom har flera satsningar karaktären av utredningar, dialog och målsättningar. Viktiga steg i och för sig, men tiden rinner i väg. En mer samlad reformagenda krävs.

INFORUTA 1: EU OCH SVENSK KLIMATPOLITIK^[26]

Svensk klimatpolitik är starkt EU-fierad. År 2014 omfattades drygt en tredjedel av de svenska växthusgasutsläppen av EU:s handelssystem (*European Trading Scheme*, ETS) med utsläppsrätter (den så kallade *handlande sektorn* – vilken består främst av industri- och energiproduktion). Sektorer som inte omfattas av detta system är i första hand vägtrafiken och bostadssektorn.

26 Följande resonemang är till stor del utvecklat i samtal med Magnus Nilsson, konsult och miljödebattör. För en viktig diskussion om hur svensk klimatpolitik påverkas av EU, se M. Nilsson 2014, *Uppdatera klimatpolitiken*, Arena Idé: http://www.arenaide.se/files/2015/02/Rapport_klimatdebatten141202_link26.pdf.

Att driva en självständig nationell politik för utsläpp som regleras inom EU:s handelssystem är svårt. Minskade nationella utsläpp inom dessa sektorer påverkar inte den totala utsläppsbubblans storlek utan leder dels till sänkta priser på utsläppsrätter, dels till att utsläppsutrymmet ökar för anläggningar i andra länder som ingår i systemet. Att svensk industriproduktion är relativt utsläppsnål utgör samtidigt en konkurrensfördel för den svenska industrin – över tiden och med stigande priser på utsläppsrätter kan den höga koldioxideffektiviteten locka tillverkning till Sverige med. En paradoxal följd av detta är stigande utsläpp i Sverige. Svensk industris höga koldioxideffektivitet är samtidigt ett huvudargument för dem som kritiserar ambitiösa svenska utsläppsmål

eller att Sverige skulle föra en stramare hållbarhetspolitik för den handlande sektorn: att den svenska industrins relativa hållbarhet måste få leda till ökade utsläpp i Sverige om de bidrar till sjunkande utsläpp internationellt^[27].

Om man däremot anser att den styrande effekten av ETS är för svag, inställer sig frågan om hur den handlande sektorn kan inkluderas i en mer ambitiös nationell hållbarhetspolitik. Ett svenskt klimatpolitiskt ramverk bör visserligen i första hand täcka den icke-handlande sektorn, som alltså står för drygt två tredjedelar av de svenska utsläppen. Men i likhet med exempelvis Storbritannien skulle även den handlande sektorn kunna ingå i en nationell "kolbudget", där utsläppsmålen för den handlande sektorn på sikt gäller de territoriella utsläppen snarare än utsläppsrätter enligt

ETS.^[28] Detta skulle alltså göra det möjligt att ha mer ambitiösa målsättningar även för den handlande sektorn än vad ETS föreskriver. Om sådana högre målsättningar leder till en snabbare effektivisering av denna sektor innebär det att ett land får ett större överskott av utsläppsrätter att antingen annullera eller sälja inom ETS. Ett alternativ skulle kunna vara att inom olika utsläppskategorier sätta upp effektivitetsmål som innebär att den inhemska industri- och energiproduktionen ska vara en viss procent bättre än ETS-snittet. Sådana effektivitetsmål snarare än mängd- eller procentmål för utsläppsminskningar, liksom förslaget om inkludering av den handlande sektorn i en nationell utsläppsbudget är sätt att driva på en snabbare effektivisering inom den nationella handlande sektorn än vad ETS (i praktiken) klarar av att driva fram.

27 Se exempelvis SVT Nyheter 19 januari 2016, *Näringslivet sågar tufft klimatmål*, <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/naringslivet-sagar-tufft-klimatmal>.

28 Storbritannien har inom ramen för sin klimatlag definierat en nationell "nettokolbudget" för utsläppen både inom den handlande och icke-handlande sektorn. Utsläppen för den icke-handlande sektorn beräknas som de totala nationella utsläppen inom dessa sektorer. Utsläppen inom den handlande sektorn beräknas *inte* som de faktiska utsläppen, utan motsvarar den tillåtna mängden brittiska utsläpp under ETS, där köp av utsläppsrätter kan förbättra "budgeten" trots utsläppsökningar. Enligt ett nytt förslag kommer dock ETS efter år 2027 inte längre påverka kolbudgeten, utan alla territoriella utsläpp (från både den handlande och den icke-handlande sektorn) räknas av mot kolbudgeten. I praktiken innebär det att Storbritannien sätter mer ambitiösa utsläppsmål för den nationella industrin än EU ETS kräver efter 2027. Se Houses of Parliament 2016, *Measuring performance for the carbon budgets*, POSTbrief Number 17.

KRITIKEN MOT ATT hållbarhetsarbetet går för långsamt, eller ibland till och med åt fel håll, kommer även från flera utvärderingar som statliga myndigheter gjort. Naturvårdsverket pekar på att enbart två av de sexton miljömålen kommer att nås i tid (till 2020): skyddande ozonskikt och säker strålmiljö. Myndigheten klagar över att dagens styrmedel för den fysiska planeringen inte räcker till, att miljöaspekter inte får tillräcklig status i planeringsarbetet och att de centrala styrmedlen "hittills inte lett till åtgärder i tillräcklig omfattning för att Sverige ska nå visionen om att till år 2050 vara ett land med nettonollutsläpp av växthusgaser"^[29]. Orsakerna till att målen inte nås skiljer sig åt, och gapet till

29 Naturvårdsverket, 2015, *Styr med sikte på miljömålen – Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015*, Rapport 6666, s. 89

måluppfyllelse är olika stort, men generellt måste hastigheten skruvas upp. Naturvårdsverket pekar också på vikten av breda uppgörelser om klimatpolitiken (liknande dem inom energipolitiken).

Ungefär samma bedömning gör Riksrevisionen som i en rapport menar att klimat- och energimålen är otydliga, prioriteringar saknas, målkonflikter är outredda, styrningen är ineffektiv och styrmedlen otillräckliga. Dessutom finns brister i samordningen av klimatpolitiken, beslutsunderlag och konsekvensanalyser saknas, ansvarsfördelningen är oklar, politiken är ofta kortsiktig (som längst till 2020) och prioriteringsordningen mellan olika frågor är otydlig. Riksrevisionen föreslår bland annat att klimatmålen samordnas med andra övergripande samhällsmål (exempelvis för transportpolitiken), att en långsiktig utsläppsbana fastställs samt att ansvarsfördelningen mellan myndigheter görs tydligare.^[30]

Både Naturvårdsverkets och Riksrevisionens analyser pekar på att ett klimatpolitiskt ramverk skulle kunna spela en viktig roll för att ta ett mer samlat grepp om miljö- och klimatpolitiken och stärka miljöarbetets ställning inom andra politikområden.

Ny “socio-teknologisk regim”

PÅ ETT MER GENERELLT plan präglas hållbarhetsdebatten av en massa *antingen–eller*: antingen marknad eller stat, antingen producenter eller konsumenter, antingen miljö eller ekonomi, antingen effektiviseringar eller förbud. Det andra perspektiv som måste ligga till grund för en stärkt hållbarhetspolitik är därför att vi slutar se hållbarhet som en separat fråga för vissa människor och sektorer och börjar se det som en strukturfråga som omfattar alla människor, verksamheter och sektorer.

I den akademiska debatten om hållbarhet används ofta begrepp som *system* och *regim* för att poängtera att olika sektorer visserligen kräver olika lösningar, men alla sektorer måste ingå i omställningen. Både marknad och stat, både efterfrågesidan och utbudssidan i ekonomin, både producenter och konsumenter, både teknologi och styrning måste bidra till förändringen. Den svenske professorn i industriell utveckling Staffan Laestadius kallar sådan strukturpolitik för behovet av att driva fram nya “utvecklingsblock”^[31]. Skillnaden mellan att förändra ett sådant block, eller det som ibland också kallas den “socio-teknologiska regimen”^[32], å ena sidan, och att driva fram nya nisch-innovationer (till exempel elbilar, vindkraftsparker etc.^[33]) å den andra, är att en ny regim kräver att *positiva synergier*^[34] (självförstärkande mekanismer) förmås att stärka varandra i en ny, hållbar riktning och på ett bredare område än bara prissignalerna gällande en viss innovation. De positiva

30 Riksrevisionen 2013, *Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013*, RIR 2013:19

31 S. Laestadius, 2013

32 F. Geels, 2015, *The Transition to Low-Carbon Energy*, i Fagerberg et al. (red.) *The Triple Challenge for Europe*, s. 91–118

33 Ibid. s. 93

34 M. Mazzucato & C. Perez, 2015, *Innovation as growth policy: The challenge for Europe*, i Fagerberg et al. (red.) *The Triple Challenge for Europe*

synergierna inom en specifik regim gör att riskerna för privat kapital att investera i just denna riktning minimeras, konsumenter formar sina preferenser i denna riktning och innovationer sker därför också företrädesvis i denna riktning. Ser man hållbarhetsomställningen ur detta perspektiv är världen full av hållbara nisch-innovationer, men saknar fortfarande omställning på regim- (eller block-)nivå, eftersom de positiva synergierna i stor utsträckning fortfarande stärker varandra i ohållbar riktning. Därför förblir också hållbara teknologier marginella företeelser i ett annars ohållbart ekonomisk-teknologiskt landskap. Det enda som skulle kunna förändra detta är ett massivt politiskt omställningsprogram (på regimnivå) där staten försöker skapa positiva synergier åt ett hållbart håll i flera samhällssektorer samtidigt.

Ett sådant strukturperspektiv på omställning innebär alltså särskilt att politiken måste anta en mycket mer aktiv roll i relation till ekonomi och teknologi, samt inte kan vara ointresserad av *vilken slags* efterfrågan och utbud som finns i ekonomin. Professorn i innovationsekonomi Mariana Mazzucato (som även ingår i brittiska Labours nya ekonomiska råd) har beskrivit det som att, till skillnad från att anamma den syn som John Maynard Keynes företrädde om att frågan om *vilken typ* av efterfrågan som stimuleras i ekonomin är oviktig, måste politiken i dag definiera en *riktning* åt efterfrågan och innovationer – bort från ohållbarhet och mot hållbarhet.^[35] En sådan riktning, som nödvändigtvis måste pekats ut av politiken (inte marknaden), är vad som krävs för att positiva synergier ska skapas åt ett annat håll, riskerna minimeras för ekonomins aktörer i denna nya riktning och förutsebarheten och långsiktigheten i den nya utvecklingen därmed stärks. Omställning är riskfyllt, och det är bara genom att minimera risker som privat kapital (producenter och konsumenter) kan lockas att investera brett i mer hållbara innovationer och sektorer. Och det är just genom att staten tar på sig en del av riskerna (dels genom att peka ut en långsiktig utvecklingsbana, dels genom att själv aktivt bedriva en investeringspolitik utmed denna bana), som privat kapital kan fås att gå åt samma håll. För den hållbara omställningen krävs alltså att staten och kapitalet sätter sig i samma båt, men det är staten som måste hålla i styråran.

Att staten tar ett mer aktivt ansvar för riktningen för innovationer och investeringar är egentligen inget nytt. Marknadskrafter och etablerade marknadsaktörer har ofta drivit fram nisch-innovationer inom givna regimer men byggandet och transformerandet av hela regimer – eller “block” – är en mycket mer omfattande process som måste ske genom politisk styrning och politiska beslut. Mazzucato och hennes kollega Carlota Perez har beskrivit hur den nya kommunikationsteknologin (ICT) drivits fram genom offentligt bekostad forskning och utveckling långt innan privat riskkapital vågade sig in på området. Genom politisk styrning och statlig vilja att acceptera risk förändrades incitamentsstrukturer för både investerare och konsumenter. Viss-erligen stod privat kapital för stora delar av kommersialiseringsfasen

35 M. Mazzucato, 2014, *Das Kapital des Staates*; Mazzucato & Perez, 2015, s. 229–264

av de nya teknologierna (och skördar i dag vinsterna), men Mazzucato och Perez menar att “inga prissignaler i världen skulle ha skapat internet”.^[36] Även förändringarna på finansmarknaderna (vilka delvis var en följd av den nya teknologin) samt det växande privata kredittagandet i västvärlden sedan 1980-talet (och det privata bostadsägandet samt den därmed sammanhängande tillgångsinflationen) är andra regimer som drivits fram av politiska beslut och offentligt risktagande. Även ännu bredare samhällsfenomen som “suburbia” (framväxten av bilberoende förorter) eller “slit-och-släng mentaliteten” kan ses som specifika socio-teknologiska regimer som drivits fram (och bara kan förändras) av politiska beslut kring bostadsbyggande, ägarstruktur, transportsystem, produktionsregler och avfallshantering. Hållbarhetsomställningen kräver alltså en långt mer ekonomiskt och teknologiskt aktiv stat, och frågan om hållbar produktion och konsumtion är därmed en politisk lika mycket som en teknisk fråga (för en diskussion om en lyckad “regimvändning”, se Inforuta 3 om det tyska *Energiewende* – s. 31).

Det finns ytterligare en aspekt som bör nämnas i detta sammanhang. Perspektivet på hållbarhet som en fråga om bred och aktiv strukturpolitik där staten absorberar risk kan jämföras med den svenska Rehn–Meidner-modellen, alltså strukturpolitiken på arbetsmarknaden under efterkrigstiden. Poängen med Rehn–Meidner-modellen var att bygga arbetsmarknadspolitiska institutioner som premierade högproduktiva verksamheter, främst genom att höga lönekrav drev på omvandlingstrycket i näringslivet. På så sätt jämkades löntagares och kapitalägars intressen bättre samman och stärkte både svenska företag och arbetare i den internationella konkurrensen. Rehn–Meidner-modellen byggde i korthet på att ett slags “golv” sattes för hur billig arbetskraften kunde bli (genom den solidariska lönepolitiken) samt att det fanns en stark omställningsstruktur (försäkringar, aktiv arbetsmarknadspolitik och ambitiös utbildningspolitik). Många av de institutioner vi i dag tar för givna som en del av välfärdsstaten är sådana som byggdes upp i samband med skapandet av denna högproduktiva “arbetsmarknadsregim” (snarare än institutioner för låglönekonkurrens). På samma sätt krävs nu ett högt “golv” för hur billig koldioxid och miljöförstöring kan bli samt en aktiv investerings- och omställningspolitik för att producenter, arbetstagare och konsumenterna ska våga ställa om till en mer ekologiskt hållbar regim. Den Rehn–Meidnerska modellen för social och ekonomisk hållbarhet måste alltså kompletteras med en modell för ekologisk hållbarhet. Det måste löna sig för både företag och löntagare att ställa om till miljövänlig verksamhet, och de människor och företag som blivit inlåsta i ohållbara sektorer måste få hjälp att etablera sig i nya.^[37] Detta perspektiv betonar också vikten av att hållbarhetspolitik kombineras med välfärdspolitik och en politik för ekonomisk trygghet. Staten bör ta ansvar för att öka

36 M. Mazzucato & C. Perez, 2015, s. 247

37 S. Laestadius för ett liknande resonemang i *Klimatet och välfärden*, 2013

omvandlingstrycket i hållbar riktning, vilket endast är möjligt om staten snarare än individerna samtidigt bär de största riskerna.

Politisk kontinuitet

MEN INNAN MAN lyckats skapa dessa hållbara positiva synergier, hur får man politiker och andra aktörer att hålla sig till den nya politiska riktningen? Om ett av hållbarhetspolitikens största problem är dess “ryckighet”, hur skapar man bättre politisk kontinuitet?

Statsvetarprofessorn Eric Patashnik har argumenterat för att stabiliteten i en viss politik är beroende av hur väl den bidrar till en “omstrukturering av den politiska dynamiken”.^[38] Målet för politiken måste vara att den blir så djupt rotad i den politiska praktiken och kulturen över tid att dess nedmontering blir i stort sett otänkbar. Patashnik tar välfärdsstatens skapande under 1900-talet som exempel på en lyckad omstrukturering, där vissa institutioner (som exempelvis hälso-systemet NHS i Storbritannien) har blivit ett slags politikens “guldmyntfot”, alltså en utgångspunkt för den politiska debatten snarare än något som ständigt ifrågasätts. I Sverige skulle man kunna hävda att *jämställdhet* blivit en liknande guldmyntfot: även om inte alla definierar jämställdhet på samma sätt och de politiska förslagen ser väldigt olika ut, är jämställdhet som politiskt ansvar och mål relativt väl förankrat och institutionaliserat i den politiska praktiken. Internationellt sett är den svenska “statsfeminismen” i stort sett unik.

Patashnik argumenterar för att en politisk reform måste åstadkomma tre (överlappande) sorters förändring för att bli permanent: institutionell förändring, förändring av politiska koalitioner, och förändring av ekonomiska intressen och incitament.

Institutionell reform handlar om att nya administrativa, legala och finansiella institutioner måste bildas som stödjer den nya politiken, samt institutioner som förenklar kunskapsutbyte, granskning och ansvarsutkrävande. Dessutom måste många av de befintliga institutionerna nedmonteras. Så skapas ett institutionellt “nät” som bevakar och driver fram politik inom det nya området och utmanar det institutionella nät som stödjer existerande områden.

Förändring av politiska koalitioner handlar om att etablerade politiska mönster, politiska hierarkier och monopol måste brytas upp för att nya perspektiv och frågor ska kunna ta plats. Genom nya politiska konfigurationer blir det svårt eller omöjligt för kommande makt-havare att bortse från eller avskaffa reformen eller det nya paradigmet. En central tanke är att politiken måste vara “självförstärkande” för att bli framgångsrik, alltså att politiska förväntningar, gruppidentiteter och koalitioner måste förändras så att de fortsätter att stödja den nya politiken. Välfärdsstaten är ett bra exempel även på detta: omfördelningspolitiken blev både mer ekonomiskt effektiv och mer socialt accepterad när den omfattade “alla” snarare än att handla om fattighjälp för “dem där nere”, och starka gruppintressen för mer välfärdsstat

38 E.M. Patashnik, 2008, *Reforms at risk: What happens after major policy changes are enacted?*, s. 3

byggdes upp snarare än skattebetalarföreningar för en krympande välfärdssektor.³⁹ På liknande sätt bidrog allt från kvinnlig rösträtt till principen om “varannan damernas” till att politiska koalitioner förändrades (fler kvinnor i politiska församlingar) och jämställdhetsperspektiv integrerades i de flesta politiska processer. Många politiska projekt misslyckas dock med att bygga ett sådant “klientel” och blir därmed “vinnarlösa reformer” som kan avskaffas och försvinna efter bara några år. I hållbarhetspolitiken är detta en extra stor risk, eftersom de största vinnarna ofta är kommande generationer – en grupp människor med notoriskt litet politiskt inflytande i dag.

För det tredje krävs nya ekonomiska incitament och intressen för att förändra de politiska intressena. För producenterna gäller att samhället genom investeringar kan skapa nya innovationslogiker där privat kapital låses in i det nya paradigmet. I miljöpolitiken handlar det om att skapa “hållbara ekonomiska särintressen” som motvikt mot de befintliga särintressena i den fossila ekonomin. På arbetstagar- och konsumentsidan gäller att människors rädsla för arbetslöshet och fattigdom ersätts med “trygghet i omställningen”. Om motståndet mot ambitiös hållbarhetspolitik framför allt grundas i otrygghet snarare än i ointresse för klimat- och miljöfrågor måste hållbarhetspolitik nödvändigtvis också bidra till ökad ekonomisk trygghet.

För att komma tillbaka till frågan om ett klimatpolitiskt ramverk, så handlar det alltså om att skapa ett institutionellt “nät” som ger både *riktning* och *kontinuitet* åt hållbarhetsarbetet. Sådana nät finns på flera andra politikområden. Exempelvis utgör de starka arbetsmarknadsorganisationerna institutionella och politiska nätverk som bevakar sina intressen kring löner, villkor och vinster, och gör att förutsebarheten vad gäller arbete och ekonomi stärks. Avtalsrörelserna kan ses som en slags välkoreograferad pardans där parterna visserligen trampar varandra på tårna titt som tätt, men ändå ser till att det finns en viss stabilitet, legitimitet och långsiktighet i hur villkoren för företag och arbetare ser ut under de kommande åren. Även inom finanspolitiken finns ett institutionellt nät som utgörs av det finanspolitiska ramverket och institutionerna för finanspolitik och penningpolitik samt de olika finansinstituten (inklusive ett finanspolitiskt råd), vilka alla bidrar både till att ge riktning och en viss stabilitet och förutsebarhet åt ekonomin.

Miljöfrågorna saknar än så länge i stor utsträckning liknande institutioner. Sverige har visserligen en livfull miljörörelse, men den är ofta finansiellt och institutionellt svag och har liten plats i de finans- och arbetsmarknadspolitiska processerna. Flera myndigheter har stort miljöansvar (särskilt Naturvårdsverket och Energimyndigheten), men deras mandat är ofta fragmenterat, de har svårt att prioritera mellan

39 Detta innebär inte att de nya koalitionerna är immuna mot motattacker. Nedmonteringen av välfärdsstatens institutioner sedan 1980-talet kan ses som ett annat exempel på hur incitament kan förändras och bli självförstärkande i en ny riktning. Begränsningar för det fackliga inflytandet, avregleringar inom den finansiella sektorn, prioritering av prisstabilitet framför arbetslöshet etc. bidrog i de flesta västeuropeiska välfärdsstater till avindustrialisering, växande strukturell arbetslöshet, försämrad välfärd och ojämlikhet. Som en följd förändrades också gruppidentiteter och politiska koalitioner, och i förlängningen också de politiska strategierna.

målkonflikter och de har ingen uppenbar möjlighet att påverka andra politikområden. Inom regeringskansliet är miljöfrågorna oftast sektorsfrågor, som har liten räckvidd utanför miljö- och energidepartementen. Och visst finns stor kunskap kring hållbarhet i organisationer, företag och politik, men ofta är den koncentrerad till ett fåtal personer med relativt lite makt.

Ett klimatpolitiskt ramverk skulle kunna bidra till att det institutionella nätet kring hållbarhetspolitiken stärks, med syfte att skapa en tydligare riktning för omställningen, mer kunskap, nya politiska koalitioner, nya ekonomiska incitament, och därmed ökad stabilitet i politikutvecklingen. Kort sagt att bättre samla hållbarhetspolitikens många olika aktörer kring en gemensam omställningsbana.

INFORUTA 2: RAMVERK OCH DEMOKRATI

Bidrar politiska ramverk till att stärka eller inskränka demokratin? Det finns argument åt båda hållen. Å ena sidan bidrar ramverk till en slags avpolitisering av politiken, där ramarna för politiken en gång definieras och sedan är svåra att ifrågasätta. Det finanspolitiska ramverket kritiserar ibland för att vara för byråkratiskt, göra politiska ställningstaganden kring ekonomi till teknokratiska frågor om att uppfylla eller inte uppfylla vissa förment "objektiva" regler samt att det inte är flexibelt nog för förändrade politiska realiteter. Ett ramverk inskränker alltså politikens manöverutrymme i viktiga politiska frågor.

Man kan också tänka sig att en politisk debatt som kringskärs alltför mycket av olika ramverk riskerar att stärka både politikerförakt och populism ("alla politiker säger samma sak"). Det är därför viktigt att ramverk, även efter att de blivit etablerade, fortsätter att diskuteras och vara öppna för förändringar. Det finns ingenting som säger att just *en viss sorts institutioner* behövs för att uppnå vissa mål, eller att dessa institutioner och regler inte kan eller bör *ändras med tiden*. Tvärtom, ramverk bör vara levande institutioner i den meningen att de hela tiden är öppna för politisk debatt, utvärdering och förändring.

Det andra perspektivet på ramverk är att de kan vara en nödvändig förutsättning för att bättre reglera den politiska spelplanen. Ungefär som yttrandefriheten kräver tydliga ramar både mot inskränkningar och övertramp, och finans- och penningpolitiken kräver någon slags normer för vilken utveckling på sikt (längre än de fyraåriga mandatperioderna) som är önskvärd, kan andra områden också behöva tydligare spelregler. Särskilt om den existerande spelplanen är "ojämn" i meningen att viss politik och vissa perspektiv gynnas på andras bekostnad. I dessa fall kan ramverk hjälpa till att skapa en mer jämn politisk spelplan, och därmed bidra till mer öppenhet kring och större legitimitet för en viss politik. Snarare än teknokrati handlar ramverk då om att underlätta för politiska aktörer att förstå, bevaka och göra sig hörda på ett visst område – alltså om att stärka demokratin.

Denna rapport företräder detta andra perspektiv. Dagens politiska spelplan ger oproportionerlig tyngd åt nuvarande generationer och i dag dominerande särintressen. I stället krävs en politisk spelplan som ger en mer jämbördig chans åt kommande generationer och svaga intressegrupper att göra sig hörda i frågan om vilken utveckling som är mest önskvärd.

3. VAD ÄR ETT EFFEKTIVT KLIMATPOLITISKT RAMVERK?

I **DETTA KAPITEL** tittar vi närmare på andra politiska ramverk som kan fungera som inspiration för ett svenskt klimatpolitiskt ramverk.

Det finanspolitiska ramverket

DIREKTIVEN TILL MILJÖMÅLSBEREDNINGEN nämner det finanspolitiska ramverket som modell. Låt oss först titta på det.

Det finanspolitiska ramverket består i dag av några olika delar. För det första det budgetpolitiska ramverket, med överskottsmål, utgiftstak, kommunalt balanskrav och regler kring extern uppföljning och transparens. För det andra principer för stabiliseringspolitiken, inklusive rollfördelning mellan finans- och penningpolitiken samt principer kring efterfrågepolitik för stabilitet. För det tredje principer för ingripanden på finansmarknaden inklusive förlustfördelning (ansvar mellan aktieägare, kreditinstituten själva och stat). Och för det fjärde principer om öppenhet och tydlighet (särskilt framtidsprognoser, fördelningspolitisk och jämställdhetspolitisk analys, redovisning av hur de finanspolitiska målen uppfylls, effektberäkningar av större åtgärder samt regelbundna långtidsutredningar och generationsanalyser). Finanspolitikens övergripande mål anges vara att strukturpolitiskt öka den långsiktiga tillväxten och sysselsättningen, bidra till en välfärd som kommer alla till del samt bidra till ett stabilt resursutnyttjande (med hänsyn till miljö, klimat och hälsa). Som grundförutsättning anges långsiktigt hållbara finanser.

Det finanspolitiska ramverket skulle därmed kunna sammanfattas i tre beståndsdelar: ett budgetpolitiskt ramverk (med kortsiktiga mål och principer), ett stabiliserings- och strukturpolitiskt ramverk (för långsiktig inriktning och principer) samt ett nät av och tydlig ansvarsfördelning mellan institutioner för implementering och uppföljning (institutionellt ramverk). Medan det budgetpolitiska ramverket främst rör de närmaste åren, berör det strukturpolitiska ramverket i lite bredare bemärkelse den strukturpolitiska "väg" man önskar att Sverige ska hålla sig till samt centrala principer kring fördelning, stabilitet, tillväxt och förtroende för de offentliga finanserna. Den tredje punkten omfattar de institutioner som "bevakar" att det finanspolitiska ramverket följs, ansvarsfördelningen mellan dem och deras respektive mandat och uppdrag.

Översatt till ett klimatpolitiskt ramverk skulle detta kunna bestå av ungefär samma tre delar (lite omkastat):

1. Ett klimatpolitiskt ramverk som anger lång- och kortsiktiga klimat- och miljömål, regler för uppföljning och sanktioner.
2. Ett administrativt-institutionellt ramverk för att anpassa den politiska infrastrukturen till att främja de klimat- och miljöpolitiska målen och tydliggöra ansvarsfördelning.

3. Ett strukturpolitiskt ramverk som anger några av de viktigaste principerna, och centrala instrumenten, för en omställning mot hållbar utveckling.

Utblick: inspiration från utlandet

Internationellt

SOM REDAN NÄMNTS är klimatpolitiska ramverk inget nytt internationellt sett. FN, OECD och EU har alla länge uppmanat eller krävt av medlemsländer att de sätter upp olika miljö- och klimatramverk. Dessa ramverk handlar ofta inte om innehållet i politiken i sig, utan om *att styra själva styrningen*, alltså att stärka miljöns och klimatets ställning i den politiska processen.

Viktiga milstolpar för upprättandet av sådana ramverk (för integrering av hållbarhet i de politiska processerna) har varit:

- **1987:** Brundtlandrapporten definierar för första gången integrering av ekologisk hållbarhet i alla politiska processer som avgörande för hållbar utveckling.
- **1992:** FN:s konferens om hållbarhet och utveckling i Rio de Janeiro uppmanar till integrering av hållbarhet och utveckling i alla politiska processer, sammanfattat i det så kallade *Agenda 21*. Alla länder uppmanas att ta fram nationella hållbarhetsstrategier och inom EU inkluderas "hållbarhetsintegrering" som en del av Maastrichtfördraget.
- **1997:** EU antar Amsterdamfördraget där principen om hållbar utveckling etableras som mål för utvecklingen inom EU.
- **Sent 1990-tal:** EU:s ministerråd tar beslut om att integrera hållbar utveckling i alla politikområden.
- **2001:** EU antar en övergripande hållbarhetsstrategi och uppmanar alla medlemsländer att formulera nationella strategier.
- **2002:** Slutdatum för att presentera nationella hållbarhetsstrategier till FN:s möte om hållbar utveckling i Johannesburg. Enligt en utvärdering har dock bara tolv procent av världens 191 länder antagit en sådan strategi.^[40]
- **2006:** EU-kommissionen antar en förnyad hållbarhetsstrategi.
- **2010:** EU-kommissionen antar en strategi för en "smart, hållbar och inkluderande tillväxt", där sociala, ekologiska och ekonomiska hållbarhetsmål samsas.
- **2015:** 17 internationella mål om hållbar utveckling (*Sustainable Development Goals*) antas vid FN-mötet i september, omfattande allt från fattigdomsbekämpning till fred och begränsning av klimatförändringar.

ÄVEN OM DET formella arbetet för att integrera hållbarhetsfrågor i andra politikområden alltså har pågått ganska länge, har den faktiska

40 OECD, 2006, *Good practices in the national sustainable development strategies of OECD countries*

utvecklingen varit rätt ojämn. De flesta länder har i dag antagit hållbarhetsplaner men implementeringen är ofta svag. I vissa fall har institutioner som inrättats monterats ned efter några år. Inom EU stärktes inriktningen mot hållbar utveckling under 1990-talet (särskilt i och med det femte *Environmental Action Programme* 1992 och Amsterdamfördraget 1997), men antagandet av Lissabonstrategin 2000 gjorde att ett starkare fokus lades på tillväxtfrågor.^[41] Två centrala initiativ inom EU har dels varit den så kallade Cardiffprocessen, dels systemet med handel med utsläppsrätter. Cardiffprocessen (sjösatt 1998) innebär att alla politiska förslag inom EU ska ta hänsyn till miljöaspekter. Trots att det inledningsvis var ett mycket ambitiöst försök till miljöintegrering har de flesta utvärderingar pekat på att implementeringen ända sedan starten varit relativt svag.^[42] Handeln med utsläppsrätter (*Emissions Trading Scheme*) är EU:s huvudstrategi för att uppnå internationella klimatavtal och omfattar framför allt koldioxidutsläpp från industri- och energiproduktion i EU-länderna (den "handlande sektorn"). Dessa sektorer står tillsammans för ungefär 40 procent av de samlade växthusgasutsläppen inom EU. I teorin är det ett starkt system för att krympa den totala "koldioxidbudgeten", men det har också visat sig lida av en mängd problem – framför allt alltför generös gratis nationell tilldelning av utsläppsrätter, låga priser till följd bland annat av den ekonomiska recessionen samt att viktiga sektorer (exempelvis transportsektorn) exkluderas.^[43] Finanskrisen 2008 innebar inte heller något brett skifte mot en "Green New Deal", utan förstärkte snarare fokus på kortsiktig tillväxt-(eller åtstramnings-)politik i många länder. De senaste 25 årens försök att stärka och integrera hållbarhetsarbetet bättre i andra politikområden kan därför bäst beskrivas som en sufflé: efter inledande stort engagemang har intresset och prioriteringarna skiftat mot andra områden. Det är först under 2015 (och till följd av de allt oftare återkommande forskarvarningarna om global uppvärmning) som hållbarhetsfrågor verkar ha fått lite luft under vingarna igen.

Sverige har i stort sett följt denna internationella trend. En ambitiös nationell strategi för hållbar utveckling antogs 1994, men har inte uppdaterats sedan 2006. Principen om "sektorsansvar", i betydelsen att myndigheter har ansvar för att minska miljöpåverkan inom sin sektor, etablerades som grund för hållbarhetsintegrering i den offentliga förvaltningen 1998. 1999 antogs 15 nationella miljömål, vilka kompletterades med ytterligare ett mål 2005. Olika expertkommittéer (exempelvis Miljövårdsberedningen eller Regeringens vetenskapliga råd för hållbar utveckling) har funnits på plats i omgångar ända sedan 1968, under olika namn, med olika sammansättning och olika uppdrag, men har under senare år haft ganska begränsade uppdrag i att

41 A. Jordan, 2012, *Environmental policy in the European Union: Actors, institutions and processes*

42 Europeiska kommissionen, 2004, *Commission working document – Integrating environmental considerations into other policy areas – a stocktaking of the Cardiff process*, COM/2004/0394

43 T. Laing et al. 2013, *Assessing the effectiveness of the EU Emissions Trading System*, Centre for climate change economics and policy, Working Paper No. 126

bistå regeringen med underlag och ny forskning kring hållbar utveckling. Hållbarhetskommittéer på ministernivå och departementsöverskridande strukturer har också funnits i omgångar men sällan varit speciellt framträdande eller haft stor makt. Göran Persson instiftade ett kortlivat sektorsöverskridande miljö- och samhällsbyggnadsdepartement 2005, vilket avskaffades 2006. I dag finns ett antal rutiner kring avstämning mellan departement i miljörelaterade frågor och konsekvensanalyser av lagrådsremisser, men dessa har framför allt en "reaktiv" (avstämning och viss granskning) snarare än "proaktiv" (driva fram nya initiativ i hållbarhetsfrågor) funktion. Som redan nämnts är det oklart vilket slags inflytande de institutioner som är kopplade till framtidsminister Kristina Persson har på andra politikområden.

Även om "sufflémönstret" alltså verkar vara en internationell trend som Sverige i stor utsträckning delar, har trots allt många (jämförbara) länder i dag en starkare integreringsstruktur än Sverige. I de flesta europeiska länder finns:

- Ett mer eller mindre aktivt arbete med en nationell hållbarhetsstrategi, omfattande nationella hållbarhetsmål på de sociala, ekonomiska och ekologiska områdena, uppföljbara indikatorer, mätinstrument och regelbunden utvärdering tillsammans med intresseorganisationer.
- Någon slags sektorsövergripande institution som är formellt huvudansvarig för hållbarhetsfrågor inom regeringskansliet, samt koordinerar hållbarhetsarbetet mellan departementen (exempelvis ett "grönt kabinett" på minister- eller tjänstemannanivå).
- I flera länder är hållbarhetsfrågorna kopplade direkt till regeringschefen (snarare än till ett miljödepartement) eller till finansministern och budgetprocessen.
- De flesta länder har någon slags permanent, oberoende expertpanel eller kommission som bistår med rådgivning åt regeringen, bevakar hållbarhetsarbetet samt har ansvar för att driva på och delta i den offentliga debatten om hållbar utveckling.
- Någon slags utvärderingsprocess (antingen inom de olika departementen eller hos en parlamentarisk kommitté eller extern expertgrupp) där inte bara specifika (miljörelaterade) projekt utan alla lagförslag och förordningar utvärderas ur hållbarhetsperspektiv.

Länder där man kan hitta exempel på särskilt spännande institutioner för hållbarhetsintegrering är dels våra nordiska grannländer, dels Tyskland och Storbritannien.

Nationella strategier

Finland

Finland har en lång historia av hållbarhetsintegrering. Finland införde som första land i världen en koldioxidskatt 1991. Sedan 1993 finns en rådgivande hållbarhetskommision etablerad där statsministern ingår tillsammans med ministrar från flera departement, experter,

intresseorganisationer och näringsliv. "Framtidskommittén" är en permanent parlamentarisk kommitté med representanter från alla partier vars uppgift är att "tänka på framtiden", besvara och kommentera regeringsinitiativ, hålla kontakt med forskning och ta initiativ till egna studier och projekt.

Finland har också sedan 2014 en klimatlag med utsläppsmålet 80 procents minskning till år 2050. En gång vart tionde år ska nya målsättningar antas, det finns separata delmål och planer för sektorerna utanför den "handlande sektorn" (exempelvis transport, bostäder och jordbruk). Regeringen ska årligen rapportera arbetet med utsläppsmålet och delplanerna revideras varje mandatperiod. Snarare än att vara en tvingande lag handlar Finlands klimatlag dock i grunden om att regelbundet följa upp, rapportera och utvärdera utsläppsminskningar fram till år 2050.

Danmark

Den danska regeringen har bland Europas hårdaste utsläppsmål: 100 procent av el och värme ska komma från förnybara källor år 2035, och transportsektorn ska vara fossilfri år 2050.

Enligt den klimatlag som beslutades 2014 ska den danska regeringen vart femte år bestämma utsläppsmål och utsläppsbudget för de kommande tio åren. Klimatlagen omfattar en oberoende rådgivningskommitté (klimatråd) och regelbundna utsläppsbudgetar. En viktig skillnad mot Finlands klimatlag är att Danmark inte har något bindande mål för 2050. Dessutom saknas specificeringar för de "icke-handlande sektorerna". Regeringen ska varje år rapportera till parlamentet om hur det går med klimatarbetet.

Mest spännande var dock kanske det arbete med så kallade miljökonsekvensanalyser av budgeten som den danska regeringen hade under den socialdemokratiska partiledaren och statsministern Poul Nyrup Rasmussen åren 1997 och 2001. I dessa analyserades budgetens inverkan på olika typer av växthusgaser, resultat av försök till "de-coupling" (alltså losskoppling av tillväxt från miljöförstöring och utsläpp), samt hur statens upphandlingar påverkade klimatarbetet. Denna praxis avskaffades när Venstre och Anders Fogh Rasmussen bildade regering efter valet 2001.

Norge

Norge har ett relativt välutvecklat arbete med miljökonsekvensanalyser av all lagstiftning, planering och liknande. Hållbarhetsfrågor är direkt kopplade till finansministern och finansdepartementet. En "grön rapport" publiceras som bilaga till varje regeringsbudget. Norge har uppdragit åt en "grön skattekommission" att föreslå hur skatter kan utformas för att motverka miljöskadliga aktiviteter och främja miljömässigt hållbara aktiviteter och innovationer. År 2007 uppdrog regeringen åt en oberoende expertgrupp (med representanter från bland annat Sverige och Uganda) att utvärdera Norges arbete med hållbar utveckling.

Förutom kopplingen av hållbarhetsfrågorna till finansdepartementet (vilket är nästan internationellt unikt) har Norge definierat en *teoretisk bas* eller *tankeram* som avgränsar och förtydligar det ofta svårfångade begreppet hållbar utveckling i en norsk kontext. Denna tankeram baseras på begreppet *nationalförmögenhet*, uppdelat på olika typer av kapital: finans- och realkapital, naturkapital och humankapital. De olika kapitalstockarna driver, tillsammans med demografisk och teknologisk utveckling, den långsiktiga utvecklingen av den norska välfärden. Ramverket gör det möjligt att väga olika utvecklingsmål mot varandra, tydliggöra vilken slags kapitalförslitning som sker av den norska ekonomiska utvecklingen, samt skilja irreversibel och temporär kapitalförslitning från varandra.

Tyskland

Det är framför allt två delar i den tyska hållbarhetspolitiken som borde inspirera Sverige.

För det första har Tyskland en mycket ambitiös och aktivt uppdaterad nationell hållbarhetsstrategi (*Perspektiven für Deutschland*). Denna sätter upp kort- och långsiktiga mål för ekonomisk, social och ekologisk hållbar utveckling, samt omfattar ett relativt välutvecklat nät av hållbarhetspolitiska institutioner, till exempel:

- Hållbarhetskonskvensanalyser av alla lagförslag, utförda av en parlamentarisk kommitté. 2009 stärktes kommitténs mandat och den har nu makt att skicka tillbaka lagförslag för omarbetning om de inte nog "tar hänsyn" till hållbarhet.
- Hållbarhetsarbetet inom hela regeringen koordineras från en särskild enhet kopplad till *Kanzleramt* (kanslerns kansli, motsvarande statsrådsberedningen), vilket betyder att hållbarhet inte är (eller ska vara) en separat sektorsfråga.
- Statssekreterarutskott där statssekreterare från alla departement ingår, vilket regelbundet tar initiativ till och utvärderar hur olika departement arbetar med och driver på hållbarhetsarbetet.
- Permanent miljöenheter i alla departement samt en tvärdepartemental arbetsgrupp för hållbar utveckling.
- Parlamentarisk rådgivande kommitté i hållbarhetsfrågor.
- Flera oberoende kommissioner med experter från akademi och samhälle som granskar regeringens arbete, håller regeringen uppdaterad om forskning, föreslår ny politik, samt utgör fora för olika intressegrupper att debattera hållbarhet.
- Regelbundet återkommande konferenser med brett deltagande av olika samhällsaktörer för att definiera och diskutera landets hållbarhetsmål, omställningspolitik etc.

FÖRUTOM DETTA INSTITUTIONELLA nät har hållbarhetspolitiken, för det andra, givits en innehållsmässig *riktning* genom det omfattande programmet för *Energiewende*. I Sverige debatteras oftast *Energiewende* som om det handlade om ett lösryckt politiskt projekt för att stänga

kärnkraftverk. I själva verket är *Energiewende* en bred politisk uppgörelse om omställning av det tyska energisystemet i sin helhet och om villkoren för förnybar energi och teknik. Denna omställning har pågått sedan 1980-talet och har givits ny kraft i och med beslutet 2011 att fasa ut all kärnkraft till år 2022 samt åstadkomma minst 80 procent förnybar energi till år 2050. *Energiewende* både speglar och bidrar till att hållbar utveckling och omställning blivit en av de mest centrala, och mest partiöverskridande, politiska målsättningarna i Tyskland. Medan Perssonregeringens tanke om "det gröna folkhemmet" alltså dog med den socialdemokratiska valförlusten 2006, har Tyskland i och med *Energiewende* lyckats med konststycket att samla breda intressegrupper kring en långsiktig nationell idé om hur omställningen faktiskt ska gestaltas.

INFORUTA 3: ENERGIEWENDE

Rötterna till *Energiewende* finns i 1970-talets studentrörelse i Västtyskland. Rädsla för kärnvapenkrig (på gränsen mellan Öst- och Västtyskland) ledde till motstånd mot civil kärnkraft. Trots det byggdes kärnkraften, liksom kolkraften, ut efter oljekrisen 1973. Romklubbens rapport "Tillväxtens gränser" (*Limits to Growth* 1972) fick stort genomslag i den tyska debatten och 1980 publicerade tre miljöaktivister en bok med titeln "Energie-Wende: Tillväxt och välbefinnande utan olja och uran" (*Energie-Wende: Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran*) där *Energiewende* som begrepp användes för första gången.^[44] Samma år bildades det tyska miljöpartiet De gröna med kärnkraftskritik som centralt tema. 1980-talet präglades av frågor om energieffektivisering, förnybar energi och energisnåla livsstilar. Efter Tjernobylnakatastrofen 1986 stoppades all utbyggnad av kärnkraft. Regeringen Kohl införde 1991 världens första fastprissystem (*feed-in tariffs*) för förnybara energislag, vilket garanterade priserna i 20 år framöver. Efter valet 1998 gjorde den rödgröna regeringen

Energiewende till centralt tema. Innebörden var att all kärnkraftsproducerad el skulle fasas ut på sikt samt att investeringarna i förnybara energislag skulle öka (särskilt vind- och solkraft). Lagen om förnybara energier (EEG 2000^[45]) syftade till att 12,5 procent av all energi skulle komma från förnybara källor år 2010 – ett mål som överträffades 2007. Förutom storskaliga investeringar i vind- och solparker stod småskaliga producenter som bönder, kooperativ och småföretagare för en stor del av utbyggnaden. EEG innebar att Tyskland gick från att ha mindre än en (1) procent av den globala kapaciteten för produktion av vind- och solenergi i slutet av 1980-talet, till att ha mer än en tredjedel av vindkraftskapaciteten och ungefär en niondel av världens solcellskapacitet år 2003.^[46]

Under 2000-talet fortsatte utbyggnaden av förnybar energi. Kraven på företagen växte, bland annat med införandet av krav på en regelbunden "energigranskning" i alla större företag. I och med kärnkraftskatastrofen i Fukushima i Japan 2011 tog regeringen Merkel ett beslut om utfasning av

44 P. Hockenos, 2015, *Energiewende – the first four decades*, *Clean Energy Wire*

45 För en detaljerad genomgång av EEG, se Lauber & Jacobsson, 2015, *Lessons from Germany's Energiewende* i Fagerberg et al. (red.) *The triple challenge for Europe*, s. 173–203.

46 S. Jacobsson & V. Lauber, 2006, *The politics and policy of energy system transformation – explaining the German diffusion of renewable energy technology*, *Energy Policy* 34, s. 256–276

all kärnkraft till år 2022. 2014 skärptes målen och kraven kring förnybara energier (EEG 2014).

Energiewende omfattar i dag flera konkreta mål som relaterar till utsläppsminskningar och energianvändning 2050:

- Minskning av utsläpp av växthusgaser:
80–95 procent
- Minskning av elkonsument jämfört med 2008:
25 procent
- Minskning av primärenergiförbrukning:
50 procent
- Minskning av energianvändning i
transportsektorn:
40 procent
- Andel av elförbrukningen som kommer
ur förnybara källor:
mer än 80 procent
- Andel förnybar energi i all slutförbrukning:
60 procent.^[47]

47 Projekt Agora Energiewende, 2013,
12 insights on Germany's Energiewende

Energiewende står alltså på tre ben: mer förnybar energi, högre energieffektivitet och mindre energianvändning. Ett problem som uppmärksammas allt mer är att kolkraftsproduktionen vuxit som ersättning för kärnkraften. Det pågår därför en debatt om förutsättningarna för utfasning även av fossil energi. Generellt har dock *Energiewende* bidragit till, och fortsätter att driva på, den strukturella förändringen av tysk energiproduktion och -konsumtion. Mängden och andelen förnybar energi ökar och mängden konsumerad (kärnkraftsbaserad) energi minskar. Grundläggande för denna omställning har varit dels nya vind- och solkraftsteknologier, dels ett stabilt politiskt stöd för att dessa ska få möjlighet att utvecklas till konkurrenskraftiga energikällor. I relation till diskussionen om nödvändigheten att ställa om till hållbara "socio-teknologiska regimer" kan *Energiewende* fungera som en inspirationskälla för hur ohållbara teknologier och praktiker (regimer) kan ersättas av någonting mer hållbart. *Energiewende* är alltså ett exempel på en relativt lyckad "regimvändning", där politiken aktivt pekat ut en riktning för investeringar och innovationer och därmed (i stor utsträckning) lyckats skapa positiva synergier för privat kapital i denna nya, mer hållbara riktning.

YTTERLIGARE EN ASPEKT av den tyska politiska praxisen som kan vara intressant för svensk hållbarhetsstyrning är traditionen med breda parlamentariska utredningar (*Enquete-Kommissionen*). Dessa är partiöverskridande utredningar som sätts samman för att lösa svåra, ofta mycket långsiktiga frågor. Deras mandat går ut på att utreda och komma till en gemensam ståndpunkt kring olika målbilder, målkonflikter och strategier, snarare än konkreta förslag. Historiskt har dessa utredningar haft stor betydelse i olika politiska debatter, exempelvis gällande framtiden för kärnkraft, energiförsörjningssystem, relationen mellan tillväxt och hållbarhet samt internet och den digitala teknologin.

Storbritannien

Storbritannien har, tillsammans med Tyskland, kanske världens mest välutvecklade styrsystem för hållbarhet. Detta beror inte minst på att det även här funnits partiöverskridande enighet om vikten av hållbar

utveckling under de senaste decennierna.^[48] Den hållbarhetspolitiska infrastrukturen består i dag (bland annat) av:

- Ett starkt och sektorsöverskridande miljödepartement (DEFRA) med ett brett mandat att påverka och stödja hållbarhetsarbetet också inom andra departement.
- En permanent parlamentarisk utvärderingskommitté (*Environmental Audit Committee*) i underhuset för att utvärdera regeringens hållbarhetsarbete.
- Sedan 2011 har regeringen en policy om att "mainstreama" hållbar utveckling in i all offentlig förvaltning och alla propositioner. Årliga utvärderingar publiceras.
- Varje departement ska formulera en "affärsplan" (*departmental business plan*) som omfattar hållbarhetsarbete.
- En hemsida, uppdaterad i realtid^[49], rapporterar löpande om hur varje departement klarar av sitt "hållbarhetsbeting".
- Varje departement ska utvärdera sina egna lagförslag och förordningar ur ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbarhetsperspektiv. Hållbarhet är också kopplat till budgetprocessen inom respektive departement.
- En policy om grön upphandling och omställning till mer hållbar teknik för alla regeringens verksamheter.

SÄRSKILT INTRESSANT ÄR den brittiska klimatlagen (*UK Climate Law*) som blev världens första juridiskt bindande klimatlag när den antogs 2008. Det långsiktiga målet är att minska landets växthusgasutsläpp med åtminstone 80 procent till år 2050. Klimatlagen består av tre delar: juridiskt bindande mål, budgetperioder och en oberoende kommitté. Klimatmålen – och motsvarande kolbudgetar – fastläggs 15 år i förväg, i femårscykler (uppdelat på den handlande och icke-handlande sektorn). Att dela upp kolbudgeten fram till 2050 i femåriga etappmål ska säkerställa att allt utsläppsminskningsarbete inte "sparas till sist". Klarar regeringen inte av att nå utsläppsminskningarna måste man "böta" i form av att köpa utsläppsrätter på den internationella marknaden. Klimatlagen innebär alltså att om utsläppen ökar i någon sektor, måste regeringen se till att de minskar i någon annan. Eller så tvingas man förklara för väljarna varför man betalar andra länder för utsläppsminskningar någon annanstans. Lagen innebär också att alla aktörer, inklusive näringslivet, får tydlighet och långsiktighet i vad det kostar att bedriva miljöskadlig verksamhet i framtiden (och stora delar av det brittiska näringslivet stödjer lagen). De specifika styrmedlen fastslås inte, utan är upp till respektive regering att besluta om. Men även om styrmedlen varierar, kan kolbudgeten inte göra det.^[50]

48 I Tony Blairs första regering år 2000 gjordes vice premiärministern ansvarig för miljöfrågor. David Cameron hävdade 2010 att hans regering skulle bli "den grönaste någonsin".

49 Hittas på: <https://www.gov.uk/government/policies/sustainable-development>.

50 Det har visserligen visat sig svårt att hålla sig inom den självpåtagna kolbudgeten. Även om regeringen verkar kunna hålla sig inom sina tre första budgetar, var det både svårare att komma överens om den fjärde, och tveksamt om den kommer att hållas.

En annan viktig aspekt av Storbritanniens institutionella nätverk är den mycket tydliga ansvarsfördelningen mellan olika departement och uppföljningsregler för både offentliga och privata verksamheter kopplade till hållbarhet. Alla departement är skyldiga att uppfylla specifika utsläppsminskningmål, samt rapportera om dessa och koppla ihop dem med budgetarbetet. På den privata sidan är alla börsnoterade företag i Storbritannien sedan 2013 skyldiga att rapportera sina växthusgasutsläpp. Förhoppningen är att detta ska leda till att investerare blir mer tveksamma till att investera i miljöskadliga företag.

Slutligen är den nyligen öppnade gröna investeringsbanken *Green Investment Bank* (GIB) också den första i sitt slag. GIB ägs av den brittiska staten och den viktigaste beståndsdelen är regeln om en så kallad *double bottom line*, vilket betyder att bankens investeringar ska bidra både till hållbar utveckling och bra utdelning. Sedan starten 2012 har GIB bidragit med över tio miljarder brittiska pund (och mobiliserat ungefär tre gånger så mycket privat kapital) till projekt runt om i Storbritannien i någon av de fyra prioriterade sektorerna: avfall, vindkraftverk till havs, icke-inhemsk energieffektivisering och "the Green Deal".

Sammanfattningsvis: viktiga beståndsdelar

FÖR ATT SAMMANFATTA så här långt: inget land har ännu lyckats implementera ett verkligt effektivt, styrande klimatpolitiskt ramverk. Alla länder kämpar med att få ekonomiska och ekologiska målsättningar att gå ihop och ofta följs ambitiösa planer av en rätt dystert verklighet. Det är inte heller så att det går att visa på något direkt, kausalt samband mellan ett starkt institutionellt ramverk för hållbarhetsstyrning och bättre hållbarhetspolitik (de samverkande faktorerna är alldeles för många och komplicerade för sådana linjära analyser).

Däremot verkar det vara så att bland de länder som trots allt kan ses som förebilder i hållbarhetspolitiken finns det något slags politiskt ramverk på plats som syftar till att höja statusen på hållbarhetsfrågorna i de nationella politiska processerna, samt peka ut riktningen för innovation och investeringar både för offentliga och privata aktörer. Finland, Danmark och Norge har alla enstaka institutioner som fyller dessa funktioner. I åtminstone två fall – Tyskland och Storbritannien – har hållbarhet blivit en relativt viktig del i formulerandet av en ny "nationell idé" eller i bilden av det egna landet i världen. Dessa länder har stärkt hållbarhetsarbetet i alla departement, kopplat ihop miljöfrågor med budgetprocessen, tillsatt oberoende och aktiva expertråd, infört en omfattande granskning av lagförslag ur hållbarhetssynpunkt och aktivt arbetat för att skapa ekonomiska incitament för omställning även inom det privata näringslivet. Stora nationella prestigeprojekt, som *Energiewende* och *the Green Investment Bank*, kopplas ihop med hållbarhetsutmaningen och ger riktning åt hållbarhetspolitik och -teknologi. Trots att dessa länder inte lyckats knäcka koden för att säkra verkligt hållbar utveckling (i betydelsen ekonomisk utveckling och snabbt sjunkande nettoutsläpp), och även om ramverken fortfarande

är alltför svaga vad gäller sanktioner och alltför generösa vad gäller undantag, går det att se på dessa länder som inspirationskällor för hur nya koalitioner och synergier kan skapas. Inspirerande är framför allt att riskerna för ekonomiska aktörer att delta i omställningen har reducerats, att nya politiska logiker har byggts upp och att de institutionella näten – både proaktiva och reaktiva – för kunskapsutbyte, hållbarhetsinitiativ, måluppföljning och ansvarsutkrävande har stärkts.

4. KONKRETA FÖRSLAG FÖR VÄRLDENS MEST AMBITIÖSA KLIMATPOLITISKA RAMVERK

SVERIGES UPPDRAG ÄR inte att kopiera andra länder – eftersom den bästa och mest effektiva styrningsprocessen för hållbarhet ännu inte finns implementerad någonstans. I stället är det Sveriges uppdrag att lära av de länder som ligger i framkant, inspireras av de institutioner som fungerar bra men framför allt formulera och implementera nya som både kan hjälpa Sverige att nå sina miljömål samt fungera som inspiration för andra länder.

Ett ambitiöst klimatpolitiskt ramverk skulle alltså kunna bestå av tre delar: 1) ett klimatmålsramverk med tydliga mål och regler för uppföljning samt ansvarsfördelning, 2) ett institutionellt ramverk för ett tätare nät av institutioner för implementering och ansvarsutkrävande och 3) ett strukturpolitiskt ramverk som preciserar ekonomisk-politiska instrument för en långsiktigt hållbar utveckling.^[51] Tillsammans skulle dessa hjälpa till att ge både riktning och kontinuitet åt hållbarhetsarbetet.

Klimatmålsramverk

DEN FÖRSTA DELEN i det klimatpolitiska ramverket handlar om att definiera riktningen för omställningspolitiken. Detta görs genom att sätta upp bindande mål på kort och lång sikt, konkretisera dessa i “kolbudgetar” och kapitalmål, stärka uppföljning och ansvarsutkrävande, samt klargöra ansvarsfördelning och sanktioner. Ett sådant borde bestå av:

1. **Miljö- och utsläppsmål, etappvis till 2050.** Definiera utsläpps- och hållbarhetsmål, inklusive etappmål. Det övergripande målet måste vara att Sverige har i princip noll nettoutsläpp år 2050 och att utsläppsminskningarna fördelas jämnt över tiden. Även “kapitalmål” kan etableras, där olika sorters

51 Staffan Laestadius (2013) föreslår ett omställningspaket som i stor utsträckning överlappar med det här föreslagna, hos honom uppdelat i 1) övergripande klimatpolitiskt åtagande, 2) klimatomvandlande skatte- och utgiftsbana, 3) klimatomvandlande innovations- och investeringspolitik, 4) klimatpolitiskt ansvars- och korrigeringspaket, och 5) initiativ till en internationell allians för klimatmotiverade investeringar. Se Laestadius, 2013, s. 216.

kapital (naturkapital, humankapital etc.) ges olika utvecklingsmål. Detta skulle kunna underlätta uppföljning av det bredare hållbarhetsarbetet. Publicera en årlig rapport om "läget för kapitalet i landet".

2. **Kolbudget per femårig period.** Anta en klimat- eller utsläppsbudget (kolbudget) för 15 år framåt i tiden som motsvarar etappmålen (uppdelad på femårsperioder). Dela denna mellan den handlande och den icke-handlande sektorn.
3. **Specificering och tydlig ansvarsfördelning:** Fördela ansvaret för hållbarhetsmålen och kolbudgeten tydligt på olika aktörer: departement, myndigheter, lokala och regionala politiska nivåer och andra samhällsaktörer inom de olika sektorerna. Konkretisera målen genom att dela upp dem på sektorer (exempelvis genom mål för biodrivmedel, förnybar energi, boende, privat- och godstransporter etc.). Målen inbördes relationer, samt deras relationer till andra samhällsmål, bör tydliggöras.
4. **Regelbunden uppföljning:** Kräv att alla aktörer med "kolbudget ansvar" eller annat hållbarhetsansvar regelbundet redovisar hur arbetet för att minska utsläppen går samt vilka departement eller sektorer som inte lyckas leva upp till sina mål och varför.
5. **Bindande klimatlag och sanktioner:** Anta juridiskt bindande klimatlag med sanktioner om de övergripande målen (kolbudgeten) inte nås. Regeringen bör åläggas att köpa internationella utsläppsrätter som kompensation för överskridande av kolbudgeten.

Institutionellt ramverk

DEN ANDRA DELEN i ett klimatpolitiskt ramverk handlar om att bidra till stärkt kontinuitet, och stärkt "proaktivt" omställningsarbete. Detta görs genom att stärka miljöns ställning i regeringens, myndigheters och andra aktörers arbete genom ökad "institutionell täthet" kring miljöfrågorna, inklusive att stärka hänsynen till miljö och hållbarhet i ekonomisk-politiska processer. För detta krävs:

6. **Stärkt politisk samordning och samstämmighet:** Skapa ett departementsöverskridande "grönt kabinett" och/eller en kommitté av ministrar i regeringskansliet där hållbarhetsfrågor regelbundet behandlas. Se till att en miljöpolitiskt ansvarig person (exempelvis miljödepartementets statssekreterare) sitter med i alla viktiga ekonomiska råd och processer. Se till att det inom varje departement finns ett grönt utskott eller liknande som hanterar miljöfrågor kopplade till departementets frågor. Ge alla departement tydliga hållbarhetsuppdrag. Koppla det övergripande ansvaret för det lång- och kortsiktiga hållbarhetsarbetet till finansdepartementet eller statsrådsberedningen.

7. **Hållbarhetsanalyser av alla lagförslag:** Inför hållbarhetsanalyser av alla lagförslag och förordningar, eventuellt utförda av ett utskott/kommitté i riksdagen, för att *ex ante* utvärdera miljöeffekter av propositioner (på kort och lång sikt). Ålägg varje departement att anta en egen hållbarhetsplan eller på annat sätt tydliggöra hur miljöhänsyn ska integreras i departementets frågor. Stärk miljöaspekten i konsekvensanalyserna av lagrådsremisser och liknande.
8. **Grön budgetering:** Involvera hållbarhetsfrågorna tydligare i budgetprocessen, eventuellt genom att involvera en miljöpolitiskt ansvarig i budgetprocessen eller redovisa miljöeffekter av budgeten i särskild bilaga. Inkludera alternativa hållbarhetsmått och -indikatorer i analyser av ekonomins utveckling i budgetpropositionen och andra redovisningar.
9. **Grön skattekommission:** Tillsätt en grön skattekommission med uppdrag att utreda hur skattesystemet kan utformas för att gynna hållbar verksamhet och fasa ut den ohållbara.
10. **Expertråd:** Skapa ett expertråd eller sakkunnigt organ för klimat- och miljöpolitiska frågor som rådgör och granskar regeringens arbete samt även har i uppdrag att aktivt driva på den offentliga debatten (alltså ett slags förstärkt och breddad miljömålsberedning).
11. **Brett forum för hållbar omställning:** Skapa ett forum där olika intressegrupper kan samlas för kunskapsutbyte och policydiskussioner kring hållbarhet. Bjud in aktörer i civila samhället, företag och forskare till regelbundna samtal kring hur omställningen ska gå till.
12. **Partiöverskridande "framtidskommitté":** Tillsätt en partiöverskridande parlamentarisk kommitté (eller liknande) med uppgift att under några års tid analysera hållbarhetsutmaningen för Sverige, komma med förslag på en nationell hållbarhetsplan och särskilt analysera olika målkonflikter och hur man kan hantera dem.
13. **Gröna finanspolitiska regler:** Kräv att offentliga institutioner, privata investerare, banker och företag gör klimatrisk-kalkyler (liknande finansiella stresstester) samt regelbundet redovisar sin energiförbrukning och påverkan på miljön.

Ett grönt omställningsramverk

TYDLIGARE MÅLSÄTTNINGAR, ökad kunskap, bättre samordning och nya regler är inte nog. Det är nödvändigt att staten tar ett mer aktivt ansvar både i att driva fram mer hållbar produktion och konsumtion och att fasa ut den ohållbara. Det är också nödvändigt att staten tar ansvar för den otrygghet som följer med en omställning och därmed kopplar ihop hållbarhet med frågan om ekonomisk trygghet och välfärd. De tre ekonomisk-politiska mål som måste balanseras för att få legitimitet för en hållbar utvecklingsbana är hög efterfrågan, låg arbetslöshet och snabbt minskande koldioxidutsläpp och miljöförstöring. Styrinstrument för

att fasa ut ohållbar verksamhet är skatter och avgifter framför allt. För att driva fram den nya, hållbara, infrastrukturen och tekniken krävs investeringar. För att skapa trygghet i omställningen krävs stärkta försäkringar och välfärdsinstitutioner.

Det tredje benet i ett klimatpolitiskt ramverk består alltså av ett "grönt omställningsramverk". Ett sådant bör bestå av:

14. **Grön investeringsplan:** Etablera en långsiktig grön investeringsplan, framför allt för områden som inte ställer om tillräckligt snabbt samt de sektorer som är mest miljöförslitande: transporter, bostäder och basindustrin. En investeringsplan måste syfta till att öka effektiviteten i energianvändningen i alla sektorer, öka aktiviteten i de "hållbara sektorer" som i dag är underutvecklade, samt minska energianvändningen i eller storleken på de sektorer som är miljöförslitande trots effektiviseringar. Definiera också de sektorer som skulle kunna bidra på ett positivt sätt till både ekonomisk utveckling och hållbarhet (exempelvis jord- och skogsbruk). Allianspartiernas investeringsplan "Sverigebygget"^[52] lanserad i valrörelsen 2014 och med investeringsmål fram till år 2035 (om än ospecificerade) är ingen dum inspirationskälla. Poängen är att en långsiktig investeringsstrategi definieras som tar ansvar för både investeringar och utfasning på 15–20 års sikt.
15. **Separat investeringsbudget:** Eftersom de massiva investeringar som krävs kommer att behöva räknas av på många decenniers sikt, och omöjligen kan rymmas inom den vanliga driftsbudgeten, krävs förmodligen att en separat investeringsbudget etableras. Den svenska statsskulden är dessutom låg, räntorna kommer med all sannolikhet fortsätta vara låga under överskådlig tid framöver, och behoven av gröna investeringar är enorma. Eftersom dessa investeringar främst kommer att utnyttjas av framtida generationer, och kommer att generera framtida ekonomiskt välstånd, är det också rimligt att kostnader skjuts på framtiden. Staten bör ersätta dagens "krona-för-krona"-princip eller generella överskottsmål med en ny finansierings- och lånepolicy för en mer expansiv och investeringsinriktad ekonomisk politik.
16. **Hållbar upphandling:** Lagstifta om miljökrav i all offentlig upphandling. Offentliga sektorn är en stor konsument: inköp som görs av svenska staten, kommuner och landsting motsvarar cirka 900 miljarder kronor årligen.^[53] Effekterna av skärpta regler för miljöhänsyn i offentlig upphandling skulle kunna vara betydande.

52 Regeringskansliet, 2014, *Sverigebygget: Fler jobb och mer tillväxt, höghastighetståg och 100 000 nya bostäder*

53 Dagens Samhälle, 2014, *Den offentliga marknaden*, <http://www.dagenssamhalle.se/om2014>

17. **Grön investeringsbank:** Ett sätt att samla offentligt och privat kapital för att finansiera investeringsprogrammet är att inrätta en grön investeringsbank. Regeringen har definierat transport och miljö som ett strategiskt viktigt innovationsområde,^[54] men resurser till investeringar saknas fortfarande. Internationellt sett är det ofta statliga utvecklingsbanker som driver investeringarna i grön teknologi: till exempel hör den tyska utvecklingsbanken (KfW), den kinesiska utvecklingsbanken (China Development Bank), Europeiska investeringsbanken (European Investment Bank) och Brasiliens utvecklingsbank (BNDES) till fyra av världens tio största investerare i förnybar energi. Tillsammans bidrar de med över 15 procent av den totala tillgångsfinansieringen.^[55] Sverige borde följa dessa exempel (samt det brittiska exemplet med GIB). Alternativt kan AP-fonderna användas för att stödja gröna investeringar (exempelvis genom att en av dem görs om till en grön investeringsfond).
18. **Grönare finanssektor:** Etablera finanspolitiska regler som underlättar privat finansiering av hållbara investeringar. Exempelvis kan man tillämpa ett skuggpris för utlåning inom banker till industriell verksamhet, och på så sätt sätta en extra kostnad i samband med fossil produktion. Eller så kan Riksbanken köpa en viss andel "gröna obligationer", banker kan åläggas att ha en viss andel "gröna tillgångar" i sin tillgångsportfölj, ett slags "gröna lån"-subventioner från staten kan skapas – allt för att det "gröna sparandet" ska stärkas.
19. **Stigande koldioxidskattebana:** Stärk miljöskatternas styrande effekt. Höj miljöskatternas andel av BNP. Särskilt kostnaderna för växthusgasutsläpp måste stiga dramatiskt. Regeringen borde definiera en långsiktigt stigande koldioxidskattebana. Det råder i princip vetenskaplig konsensus om att en högre koldioxidskatt är nödvändigt för att öka kostnaderna för fossila bränslen, styra teknikutvecklingen i hållbar riktning och följa regeln om att "nedsmutsaren betalar". Liksom räntebanan skulle en förväntat stigande koldioxidskattebana ge ekonomins aktörer stabilitet och långsiktighet gällande prisutvecklingen. En stigande koldioxidskatt kan antingen växlas mot andra skattelättnader (grön skatteväxling), investeras i en grön investeringsbank eller så kan intäkterna betalas ut till medborgarna direkt (för att motverka att den blir regressiv).
20. **Kvot- eller reduktionsplikt för fossila bränslen^[56]:** Koldioxidskatter kan vara ett kraftfullt styrinstrument för

54 Vinnova, 2015, <http://www.vinnova.se/sv/Var-verksamhet/Strategiskt-viktiga-kunskapsomraden/>

55 Mariana Mazzucato, 2015, *Toward a green new deal*, *Social Europe Journal*, <http://www.socialeurope.eu/2015/12/toward-a-green-new-deal/>

56 Baserat på samtal med Magnus Nilsson, konsult och miljödebattör, <http://www.nilssonproduktion.se/>

att fasa ut en del av den fossila energin. Det är dock troligt att prissignaler inte ensamma kommer att räcka. En kvotplikt för förnybara drivmedel innebär att en viss andel av försäljningen måste bestå av förnybara drivmedel (i exempelvis Finland finns en sådan regel). Reduktionsplikt innebär att ett årligt (sjunkande) tak sätts för hur stor mängd fossila drivmedel som får säljas. Regeringen bör införa en kvot- eller reduktionsplikt, med målet att fossilbaserad bränsleförsörjning (bensin och diesel) ska vara förbjuden till år 2050.

21. **Avskaffa miljöskadliga subventioner:** Skattesystemet i dag omfattar ett hopkok av direkta och indirekta miljöskadliga subventioner. Både direkta subventioner, gynnsamma villkor och skattelättnader bidrar till att användningen av miljöskadliga tekniker och fossila bränslen ökar.^[57] Dessa subventioner handlar ofta om att uppfylla sociala eller ekonomiska mål (exempelvis att folk ska kunna bo på en annan ort än där de arbetar och därför får reseavdrag). Problemet är att de inte slussas eller bidrar till hållbar verksamhet. Dessa subventioner måste kartläggas och successivt fasas ut, samt ersättas med stöd som påverkar miljön i mindre miljöskadlig riktning.
22. **Stärkt forskning för hållbar utveckling:** Att främja innovation och forskning är ett av statens viktigaste uppdrag. Särskilt inom hållbarhetsområdet är behovet av ny kunskap och ny teknik stort. Statliga forskningspengar står för en mycket stor del av den internationella hållbarhetsforskningen. Regeringen borde tredubbla anslagen till hållbarhetsforskningen.
23. **Stärkt omställningsförsäkring:** För att hjälpa människor (och företag) att ställa om krävs stärkta skyddsnät i form av en omställningsförsäkring, hjälp till omskolning, utbildning och hjälp att hitta ett nytt (mindre miljöförslitande) jobb. Så länge arbetstillfällena och hållbarhet står emot varandra kommer människor att klamra sig fast vid de arbeten, tekniker, företag och sektorer som finns i dag, oavsett miljökonsekvenser. Eftersom det sociala skyddsnätet (inte minst efter åtta år med borgerlig regering) är starkt urholkat, krävs en utbyggd försäkring för att minska de individuella riskerna med en omställning. Hur detta i praktiken ska se ut är en svår fråga och handlar knappast om en enskild försäkring – snarare om stärkt välfärds- och omställningspolitik generellt. Att stärka arbetstryggheten är en av de viktigaste delarna i ett grönt omställningsramverk, och kommer att behöva fylla samma funktion som a-kassa, utbildning och försäkringssystem fyllde för att göra "den svenska modellen" möjlig under 1900-talet. Dessutom kommer många företag behöva hjälp med att slussas mot mer hållbara sektorer.

57 Naturvårdsverket, 2011, *Potentiellt miljöskadliga subventioner*

Regeringen borde ta initiativ till ett program för “företagsomställning”.

24. **Begränsa internationella utsläpp:** Slutligen måste Sverige bidra mer både till att hjälpa fattigare länder att ställa om, och ta ansvar för utsläpp och miljöförstöring som sker i samband med produktion av varor som transporteras till och konsumeras i Sverige. Sverige är redan en av de största bidragsgivarna av klimatbistånd, men kunde göra mer för att driva fram en grön “Marshallplan för klimatet”^[58] för att koppla ihop utveckling och hållbarhet (genom exempelvis mer pengar till förnybar energi och anpassning). För att de utsläpp som görs i andra länder i samband med produktion för svenska konsumenter också ska bli föremål för stärkt miljöpolitik, borde åtgärder som exempelvis en “koltariff” utredas. En koltariff är en slags tull på varor som tar bort konkurrensfördelen för smutsiga produktionstekniker i länder med låga miljöstandarder. Det finns en mängd svårigheter med en sådan tariff (inte minst att det är svårt att veta “kolinnehållet” i en internationellt handlad vara eller tjänst) men syftet måste vara att göra det rationellt för alla handlande länder att införa tuffare miljöregler eller att tvinga exportländer att köpa utsläppsrätter motsvarande det “obetalade kolinnehållet”. Både Frankrike och EU har utrett hur en så kallad *Carbon Inclusion Mechanism* skulle kunna se ut. En viktig beståndsdel är att pengarna som genereras av en svensk/europeisk koltariff bör betalas tillbaka till exportören, exempelvis i form av bistånd till hållbar infrastruktur.

5. SLUTORD

SYFTET MED ETT KLIMATPOLITISKT RAMVERK är att peka ut en riktning för och stärka kontinuiteten i hållbarhetspolitiken. Genom att på detta sätt öka långsiktigheten och förutsebarheten vad gäller kostnader och “synergier” kan man minimera risker och därmed kan ekonomins aktörer lotsas in på en mer hållbar utvecklingsbana. Både piskor (påbud, skatter, förbud) och morötter (krediter, subventioner, direkta investeringar) utgör statens styråra för att föra samhället mot bättre hållbarhet. Om hållbarhetspolitiken hittills till stor del har präglats av “stuprörs-mentalitet”, kortsiktighet och “antingen–eller”, är utmaningen nu att definiera en långsiktig utvecklingsbana och se till att hålla sig på den. Politiskt måste hållbarhet gå från att vara en sektorsfråga till att bli en del av en samlande berättelse om framtidens Sverige. Sverige ser sig gärna som ett hållbarhetspolitiskt föregångsland. Det krävs en rejäl uppräckning och ambitionshöjning för att denna självbild ska stämma med verkligheten.

58 Se A. Wijkman & J. Rockström (2011) *Den stora förnekelsen*

Denna rapport har argumenterat för att ett klimatpolitiskt ramverk kan vara ett kraftfullt verktyg i den omställning som krävs. Institutioner definierar konturerna för politiken och ekonomin och är därför centrala i all politik. Ett ambitiöst klimatpolitiskt ramverk består dels av en tydlig målbild med regelbundna uppföljningar och ansvarsfördelning. Dels krävs institutioner som särskilt arbetar med, driver fram och bevakar hur hållbarhetsarbetet fortskrider, inklusive sanktioner om olika aktörer inte når sina mål. Det krävs också ett ramverk för den nya inriktningen på strukturpolitiken, det vill säga en precisering av hur viktiga ekonomisk-politiska instrument kommer att användas och utvecklas i dag och i framtiden för att bekosta och driva på omställningen. Det senare är viktigt eftersom det lika mycket kring centrala *styrmedel* som kring klimat- och miljöpolitiska *mål* krävs större stabilitet för att samhällets och ekonomins aktörer ska veta vilka spelregler som gäller på sikt.

Tillsammans skulle dessa tre ben stärka klimatets och miljöns ställning i den offentliga förvaltningen, stärka hållbarhetspolitikens ställning i relation till (fossila) privatekonomiska och finanspolitiska processer och intressen, och stärka den institutionella inbäddningen av (och de hållbarhetspolitiska koalitioner kring) omställningen. Ett klimatpolitiskt ramverk kommer inte att avskaffa de många intressekonflikter som präglar hållbarhetspolitiken: det finns ingenting sådant som en konfliktfri hållbar utveckling. Men ett klimatpolitiskt ramverk kan, i bästa fall, hjälpa oss att navigera på detta stormiga hav och minskar förhoppningsvis risken för att vårt samhälle krossas mot klipporna.

TACK TILL:

Staffan Laestadius som bidragit med viktiga synpunkter och litteraturtips framför allt i diskussionen om miljöpolitik som strukturpolitik. Tack också till **Magnus Nilsson** som bidragit med kunskap och idéer kring frågorna om hur Sverige mer offensivt kan hantera en starkt EU-fierad klimatpolitik, samt klimatskatternas begränsningar. **Lisa Pelling** på Arena Idé har lotsat och kommenterat rapportarbetet från början till slut, och **Sara Hussain** på Arena Idé har hjälpt till med allt praktiskt som givit rapporten dess slutliga form.

REFERENSER

- Projekt Agora Energiewende, 2013,
12 insights on Germany's Energiewende, <http://www.agora-energiende.de/en/die-energiende/12-insights-of-germanys-energiende/>
- Regeringskansliet,
Sverigebygget: Fler jobb och mer tillväxt, höghastighetståg och 100 000 nya bostäder, (Publicerad 2014-07-02)
- Brundtland et al. 1987,
Our Common Future,
World Commission on Environment and Development (WCED)
- Dagens Samhälle, 2014,
Den offentliga marknaden,
<http://www.dagenssamhalle.se/om2014>
- Delucchi, Mark A., Jacobson, Mark Z., 2011,
Providing all global energy with wind, water, and solar power,
Energy Policy 39, 1170–1190
- Energimyndigheten, 2015,
Energiläget 2015,
https://www.energimyndigheten.se/contentassets/50a0c7046ce54aa88e0151796950ba0a/energilaget-2015_webb.pdf
- Ernrans, Matilda, Leander, Helena (miljöpölitisk talesperson MP),
Nationellt klimatpölitiskt ramverk är den enda lösnngen,
www.svt.se/opinion, (Publicerad 2013-10-11)
- Europeiska kommissionen, 2004,
Commission working document – Integrating environmental considerations into other policy areas – a stocktaking of the Cardiff process, COM/2004/0394
- Eurostat,
Environmental Tax Revenues, (Hämtad 2016-01-15)
- Geels, Frank, 2015,
The Transition to Low-Carbon Energy, i Fagerberg et al. (eds.)
The Triple Challenge for Europe,
Oxford University Press, UK, s. 91–118
- Hockenos, Paul,
Energiewende – the first four decades,
Clean Energy Wire, <https://www.cleanenergywire.org/dossiers/history-energiende>, (Publicerad 2015-06-22)
- Houses of Parliament 2016,
Measuring performance for the carbon budgets,
POSTbrief Number 17, (Publicerad 2016-01-14)
- IPCC, 2014,
Climate Change 2014 Report, https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf
- Jacobsson, Staffan, Lauber, Volkmar, 2006,
The politics and policy of energy system transformation – explaining the German diffusion of renewable energy technology,
Energy Policy 34, s. 256–276

- Jacobsson, Staffan, Lauber, Volkmar, 2015,
Lessons from Germany's Energiewende,
Policies for a Sustainable Europe, Part III i Fagerberg et al. (eds.)
"The triple challenge for Europe", s. 173–203
- Jordan, Andrew, 2012,
Environmental policy in the European Union: Actors, institutions and processes, Earthscan, UK
- Kander, Astrid, Lindmark, Magnus, 2004,
Energy Consumption, Pollutant Emissions and Growth in the Long Run: Sweden Through 200 Years, European Review of Economic History 8,
s 297–335, Cambridge University Press
- Kommissionen mot Oljeberoende, 2006,
På väg mot ett oljefritt Sverige,
<http://www.regeringen.se/contentassets/780b0a7cf1094cd59e-779f0879a591fd/pa-vag-mot-ett-oljefritt-sverige>
- Laestadius, Staffan, 2013,
Klimatet och välfärden: Mot en ny svensk modell, Boréa, Umeå
- Laestadius, Staffan, professor i industriell utveckling vid KTH,
(Samtal januari 2016)
- Laing, Tim, Sato, Misato, Grubb, Michael, Comberti, Claudia, 2013,
Assessing the effectiveness of the EU Emissions Trading System,
Centre for climate change economics and policy,
Working Paper No. 126
- Mazzucato Mariana, Perez, Carlota, 2015,
Innovation as growth policy: The challenge for Europe, i Fagerberg et al.
(eds.) *The Triple Challenge for Europe*, Oxford University Press, UK
- Mazzucato, Mariana, 2014,
Das Kapital des Staates, Kunstmann, München
- Mazzucato, Mariana, 2015,
Toward a green new deal, *Social Europe Journal*,
<http://www.socialeurope.eu/2015/12/toward-a-green-new-deal/>
- Naturvårdsverket, 2011,
Sweden's Environment Problems and Protection 1960–2010,
<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/6400/978-91-620-8501-8.pdf?pid=4183>
- Naturvårdsverket, 2012,
Potentiellt miljöskadliga subventioner, Rapport 6455,
<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/6400/978-91-620-6455-6.pdf>
- Naturvårdsverket, 2013,
Klimatinvesteringsprogrammen Klimp 2003–2012 Slutrapport,
Rapport 6517, www.naturvardsverket.se
- Naturvårdsverket, 2013,
2050 Ett koldioxidneutralt Sverige,
<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/6400/978-91-620-8608-4.pdf?pid=8533>

- Naturvårdsverket, 2015,
Historiska och framtida utsläpp av luftföroreningar i Sverige: Trender och Analys, Rapport 6689,
<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/6400/978-91-620-6689-5.pdf?pid=15901>,
(Förstudie från 2005 – Uppdaterad 2011)
- Naturvårdsverket, 2015,
Styr med sikte på miljömålen – Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015,
Rapport 6666, s. 89
- Naturvårdsverket, 2016,
Nationella utsläpp och upptag av växthusgaser,
[www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser--nationella-utslapp/), <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser--nationella-utslapp/>,
(Hämtad 2016-01-11)
- Nilsson, Magnus,
<http://www.nilssonproduktion.se>, (Samtal januari 2016)
- Nilsson, Magnus, 2014,
Uppdatera klimatpolitiken,
Arena Idé: http://www.arenaide.se/files/2015/02/Rapport_klimat-debatten141202_link26.pdf
- OECD, 2006,
Good practices in the national sustainable development strategies of OECD countries,
<http://www.oecd.org/greengrowth/36655769.pdf>
- Patashnik, Eric M., 2008,
Reforms at risk: What happens after major policy changes are enacted?,
Princeton University Press, US
- Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet),
Strategi för ett framgångsrikt klimatmöte i Paris 2015,
<http://www.regeringen.se/contentassets/be2b2489cda54de7ad7a-6da680eae241/strategi-for-ett-framgangsrikt-klimatmote-i-paris-2015.pdf>, (Publicerad 2015-03-10)
- Riksrevisionen 2013,
Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013,
RIR 2013:19
- Romson, Åsa,
Ny klimatlag behövs för att klara Sveriges utsläppsmål,
www.dn.se/debatt, (Publicerad 2012-04-02)
- Romson, Åsa, Regeringen, Miljö- och energidepartementet, 2014,
Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M2010:04) – förslag till klimatpolitiskt ramverk, (Dir. 2014:165),
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2015/01/dir.-2014165/>
- Statens Offentliga Utredningar,
Om Miljömålsberedningen (M 2010:04), <http://www.sou.gov.se/m-201004-miljomalsberedningen/om-miljomalsberedningen/>

- Steffen, Will et al., 2015,
Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet, Science, Vol. 347 Issue 6223
- Socialdemokraterna 2013,
Framtidskontraktet – Beslutad version,
https://www.socialdemokraterna.se/upload/Arrangemang/Kongress/Kongress_13/Beslut/Framtidskontraktet_beslutad_version.pdf
- SVT Nyheter,
Näringslivet sågar tufft klimatmål,
<http://www.svt.se/nyheter/inrikes/naringslivet-sagar-tufft-klimatmal>, (Publicerad 2016-01-19)
- Vinnova, 2015,
<http://www.vinnova.se/sv/Var-verksamhet/Strategiskt-viktiga-kunskapsomraden/>
- Wijkman, Anders, Rockström, Johan, 2011,
Den stora förnekelsen, Medströms bokförlag, Stockholm
- WWF, 2014, *Living Planet Report 2014*, www.wwf.se

OM ARENA IDÉ

Rapporten är utgiven av Arena idé – en oberoende tankesmedja med ett medborgar- och löntagarperspektiv. Vi vill vara ett alternativ till de näringslivsfinansierade tankesmedjorna på högerkanten.

Vi ger ut rapporter och böcker, ordnar seminarier och debatter.

Vår målsättning är att vrida opinionsbildningen i en annan riktning och lyfta in frågor som i dag saknas i debatten. Vi vill undersöka vår samtid och påverka vår framtid. Vi verkar utifrån värderingar baserade på jämlikhet, jämställdhet, social rättvisa, demokrati och frihet. Arena idé ingår i Arenagruppen.

Läs mer på: <http://www.arenaide.se>

