

Kommittédirektiv

Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås.

Utredaren ska bl.a.

- se över hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen,
- identifiera annan relevant lagstiftning som kan ha betydelse för att nå klimatmålen,
- redovisa på vilket sätt lagstiftningen är relevant för möjligheterna att nå klimatmålen,
- prioritera lagstiftningarna utifrån förutsättningar att bidra till att dessa mål kostnadseffektivt nås,
- se över denna lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag,
- lämna nödvändiga författningsförslag,
- redovisa eventuella ytterligare utredningsbehov, och
- i konsekvensanalysen bl.a. beskriva hur förslagen påverkar svenska företags konkurrenskraft, risken för koldioxidläckage och de globala koldioxidutsläppen.

Ett delbetänkande ska lämnas den 1 december 2020. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

Bakgrund

Det klimatpolitiska ramverket

Under 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket syftar till att skapa långsiktiga förutsättningar för en ambitiös och effektiv klimatomställning. Det klimatpolitiska ramverket består av nationella klimatmål, en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd.

Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter nå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre 2045 än utsläppen 1990. Målet omfattar inte alla utsläpp, bl.a. omfattas inte upptag i sektorn för markanvändning och skogsbruk. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler. Kompletterande åtgärder som är kända i dag handlar om nettoupptag i skog och mark, verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder samt avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS), s.k. minusutsläpp.

Två av etappmålen på väg mot det långsiktiga målet innebär att utsläppen i Sverige i de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter senast år 2030 bör vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990, och minst 75 procent lägre år 2040. Liksom för nettonollmålet till 2045 omfattar etappmålen inte utsläpp och upptag i sektorn för markanvändning och skogsbruk. För att nå etappmålen till 2030 och 2040 får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler upp till 8 procentenheter för 2030 respektive 2 procentenheter för 2040. Det tredje etappmålet är att utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010.

Sveriges klimatmål nås inte med nuvarande styrmedel

Sveriges utsläpp av växthusgaser har sedan 1990 minskat med 27 procent. Minskningen skedde framför allt mellan år 2003 och 2014. Därefter har minskningen bromsat in och 2017 var det tredje året i rad som utsläppen minskade med mindre än 1 procent. År 2018 minskade utsläppen med 1,8 procent jämfört med 2017. Detta är inte förenligt med de klimatpolitiska målen till 2030, 2040 och 2045. Minskningstakten skulle behöva vara i genomsnitt mellan 5 och 8 procent per år. De scenarier som Naturvårds-

verket har tagit fram över svenska utsläpp och upptag av växthusgaser till och med 2045 visar att de mål som fastslagits i det klimatpolitiska ramverket inte kommer att uppnås med nuvarande styrmedel. I scenarierna baserade på befintliga beslutade styrmedel till och med juni 2018 bedöms de totala svenska utsläppen av växthusgaser år 2045 vara 34–41 procent lägre än år 1990, vilket innebär ett utsläppsgap till målet på 31–36 miljoner ton 2045. Nuvarande åtgärder och styrning bedöms således inte räcka för att klimatmålen ska kunna nås.

Lagstiftning som kan hämma förutsättningarna att nå klimatmålen

I Sverige tillämpas en rad styrmedel som direkt eller indirekt påverkar växthusgasutsläppen. Basen i styrningen är prissättning av utsläpp – dels genom skattesystemet, dels genom EU:s utsläppshandelssystem. Exempelvis bedöms den svenska koldioxidskatten klart ha dämpat utsläppen av växthusgaser sedan den infördes 1991. En annan typ av styrmedel som påverkar och styr utsläppen i Sverige är den lagstiftning som tillämpas på olika verksamheter. Sverige är sedan snart 25 år en del av EU och därmed är även unionens lagstiftning en central del av det svenska rättssystemet. En stor mängd lagar och andra regler har antagits i helt andra syften än att påverka växthusgasutsläppen, men påverkar ändå indirekt förutsättningarna för att nå klimatmålen. Samtidigt är det centralt att beakta att annan lagstiftning och andra mål styr mot andra angelägna samhällsmål med samma status och betydelse. Att löpande göra avvägningar vid målkonflikter är en av politikens, myndigheters och domstolars viktigaste uppgifter.

Miljömålsberedningen gjorde i sitt betänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) bedömningen att klimatfrågan behöver integreras i arbetet i alla politikområden och sektorer och på alla nivåer i samhället. Detta då nästan all mänsklig verksamhet ger upphov till någon form av miljöpåverkan, och ofta även växthusgasutsläpp. Om klimatmålen ska nås är det därför viktigt att se över hur klimatfrågan har integrerats i lagstiftning som utformats med syfte att reglera olika politikområden och vid behov anpassa denna så att den också är i linje med de klimatpolitiska målen. Att Sverige når de nationella klimatmålen är en viktig del för att leva upp till de åtaganden Sverige har genom FN:s hållbarhetsagenda, Agenda 2030 och Parisavtalet.

Klimatlagstiftning kan ge såväl synergier som målkonflikter med andra samhällsintressen. Samtidigt kan lagstiftning som har andra syften påverka utsläpp av växthusgaser i negativ riktning och därmed hämma möjligheterna att nå klimatmålen. Till exempel kan krav på utformning av bostäder och offentliga lokaler innebära mer omfattande materialåtgång och större uppvärmningsbehov än nödvändigt och livsmedelslagstiftningens krav på omhändertagande av olika livsmedel vid olika platser kan leda till ett stort transportbehov. Det finns även lagstiftning som inte är tydlig när det gäller roller och ansvar för minskad klimatpåverkan för samhällets aktörer, på lokal, regional och nationell nivå. Kommuner och regioner har i dag inte explicit ansvar enligt lag för de klimatpolitiska mål som riksdagen satt upp. Det finns förvisso exempel på när klimathänsyn inte tas i nödvändig utsträckning trots att lagstiftningen medger det, såsom i offentlig upphandling, men det finns också exempel på att lagstiftningen inte erbjuder kommuner och regioner de verktyg som krävs för att de ska kunna ta den klimathänsyn som de önskar.

En effektiv styrning mot utsläppsmålen genom lagstiftning kräver att de lagar och andra regler som påverkar utsläpp av växthusgaser är utformade på ett ändamålsenligt sätt. Denna utredning syftar till att se över all relevant svensk lagstiftning för att skapa förutsättningar för att nå klimatmålen inom det klimatpolitiska ramverket.

Dessa kommittédirektiv bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utgångspunkter

All relevant svensk lagstiftning ska ses över

En lagstiftning är relevant för denna utredning om den – direkt eller indirekt – styr eller påverkar utsläpp av växthusgaser från svenskt territorium och därmed möjligheten att nå klimatmålen. Det ingår i utredarens uppdrag att identifiera relevant lagstiftning, redovisa på vilket sätt lagstiftningen är relevant för möjligheterna att nå klimatmålen och prioritera utredningens arbete utifrån bedömningar om lagstiftningarnas förutsättningar att bidra med de största och mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna så att dessa mål nås. Analysen bör påbörjas i utredningens inledande skede och vara vägledande för utredningens arbete.

Den svenska lagstiftningen är omfattande och en genomgång av all lagstiftning för att bedöma dess relevans för klimatmålen vore mycket resurskrävande. I syfte att identifiera relevant lagstiftning bör utredaren beakta det underlag som redan finns i fråga om att skapa förutsättningar för hur klimatmålen ska kunna nås. Sådant underlag har tagits fram eller håller på att tas fram bl.a. av Naturvårdsverket, Klimatpolitiska rådet och Utredningen om kompletterande åtgärder för att nå negativa utsläpp av växthusgaser (dir. 2018:70).

Skattelagstiftningens utformning har stor betydelse för möjligheten att nå de uppsatta klimatmålen. Det är därför angeläget att skatterna är utformade på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen avser att under mandatperioden genomföra en omfattande skattereform och en grön skatteväxling, med höjda miljöskatter som växlas mot sänkt skatt på jobb och företagande, som båda ska bidra till att klimatmålen ska nås. Det ingår därför inte i utredarens uppdrag att i denna utredning lämna författningsförslag inom skatteområdet.

EU:s lagstiftning och internationell rätt påverkar i många fall hur svensk lagstiftning kan ändras och möjligheterna att införa nya åtgärder. Utredaren ska i översynen beakta EU-lagstiftning och internationell rätt och kan belysa eventuella brister i denna.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå grundlagsändringar. Det ingår heller inte i uppdraget att lämna förslag som ändrar nuvarande ansvarsfördelning mellan nationell, regional och kommunal nivå eller det kommunala självstyret.

Utredaren ska även i sitt arbete beakta samhällsviktiga funktioner exempelvis totalförsvarets långsiktiga behov.

Lagstiftning som bedöms ha förutsättningar att bidra till stora och kostnadseffektiva utsläppsminskningar ska prioriteras

Miljöbalken och bestämmelser som har antagits med stöd av den har betydande potential att styra utsläppen av växthusgaser i Sverige och därmed möjligheten att nå klimatmålen och bidra till den gröna omställningen. En översyn av miljöbalken bör prioriteras, i synnerhet de delar som gäller prövning av verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser i Sverige men också andra aspekter som prövning av verksamheter med lokal miljöpåverkan som bidrar till att nå klimatmålen men som i dag har svårt att

tillgodoräkna sig klimatnyttan i prövningen. Vid utformningen av förslagen bör strävan vara förutsägbara och effektiva prövningsprocesser som minimerar tiden för prövning samt kostnaden och den administrativa bördan för företag.

Uppdragen

Se över hur miljöbalken kan utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen

Miljöbalken och bestämmelser som har antagits med stöd av den är centrala för möjligheten att nå klimatmålen och har betydande potential att styra utsläppen av växthusgaser. En översyn av hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen bör därför göras. Verksamheter som bidrar till att nå klimatmålen, men som har lokal miljöpåverkan, har i dag svårt att tillgodoräkna sig detta i prövningen. Det bör ses över. De delar som gäller prövning av verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser bör också ses över. I de fall rättsläget är oklart när det gäller relationen mellan EU-rätt och nationell rätt ska utredaren inkludera detta i översynen och samtidigt belysa hur en eventuell förändring av regelverket förhåller sig till den bakomliggande EU-rätten. Utredaren bör även se över hur miljöbalken i övrigt inkluderar klimathänsyn. Till exempel kan möjligheterna att ställa krav på kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 9 § miljöbalken vid utsläpp av växthusgaser behöva ses över, men det kan också handla om att underlätta för verksamheter med låg klimatpåverkan eller som på olika sätt kan bidra till minskade klimatutsläpp. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Om följdändringar krävs inom annan lagstiftning ska utredaren lämna även sådana förslag.

Utredaren ska även identifiera annan relevant lagstiftning som kan ha betydelse för att nå klimatmålen, redovisa på vilket sätt lagstiftningen är relevant för möjligheten att nå klimatmålen och prioritera lagstiftning utifrån en bedömning av förutsättningar att bidra till de största och mest kostnads-effektiva utsläppsminskningarna så att dessa mål nås. Analysen bör påbörjas i utredningens inledande skede, vara vägledande för utredningens arbete i nästa fas och ska inkluderas i redovisningen av detta uppdrag.

Göra en översyn av prioriterad lagstiftning och redovisning av eventuella ytterligare utredningsbehov

I en andra fas ska utredningen göra en översyn av annan lagstiftning än miljöbalken, som identifierats och bedömts prioriterad och vid behov lämna författningsförslag inom dessa områden för att skapa förutsättningar för att nå klimatmålen. Utredaren ska även redovisa eventuella ytterligare utredningsbehov, i det fall det finns identifierad relevant lagstiftning som bedöms påverka möjligheten att nå klimatmålen men där utredaren inte lämnar förslag.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar ska lämnas enligt kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Samhällsekonomiska och andra kostnader och nyttor för bl.a. verksamhetsutövare, små och medelstora företag, branscher, staten, kommuner, regioner, myndigheter, konsumenter och andra berörda aktörer ska uppskattas.

Särskilt konsekvenser, inklusive eventuella synergier och målkonflikter, samt påverkan på svenska företags konkurrenskraft och de globala koldioxidutsläppen ska beskrivas och analyseras. Därutöver ska utredaren särskilt beskriva och så långt som möjligt kvantifiera förslagets konsekvenser med avseende på växthusgasutsläppen. Förslagets politiska och ekonomiska genomförbarhet ska analyseras och beskrivas, inklusive eventuella synergier, målkonflikter och möjligheten att nå berörda politiska mål. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer och pågående relevanta utredningar. Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevanta förhandlingar och arbete på EU-nivå.

Uppdraget att se över hur miljöbalken kan utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen, samt analysen av annan relevant lagstiftning, ska redovisas i delbetänkande senast den 1 december 2020.

Uppdraget att göra en översyn av prioriterad lagstiftning och redovisning av eventuella ytterligare utredningsbehov ska redovisas senast den 15 maj 2022, vilket även utgör slutredovisningen.

(Miljödepartementet)