



Remissvar

Dnr 2021-235

2021-10-19

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av SOU 2021:21 – En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden

M2021/00830

Konjunkturinstitutet (KI) har givits möjlighet att ge synpunkter på SOU 2021:21 – En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. I betänkandet utreds ”hur miljöbalken kan anpassas så att den blir ett effektivt verktyg för att bidra till att Sveriges klimatmål nås”.

Sverige ska nå nettonollutsläpp till 2045, vilket är fem år tidigare än EU:s motsvarande mål. Det innebär att det kommer finnas utsläppsrätter tillgängliga för den svenska ETS-sektorn (åtminstone) fem år efter att Sverige ska ha uppnått sitt långsiktiga klimatmål. Att försöka lösa det problemet genom förändringar i miljöbalken anser KI vara en olycklig väg att gå.

Ett utsläppsrättshandelssystem säkerställer att en viss given utsläppsnivå uppnås samtidigt som handeln med utsläppsrätter gör att utsläppsminskningarna sker där kostnaden är lägst, det vill säga utsläppsminskningarna sker på ett kostnadseffektivt sätt. Eftersom EU ETS spänner över alla EU:s medlemsländer kommer ytterligare åtgärder i ett enskilt land störa systemets funktionssätt och leda till ökade totala kostnaderna – utan att de totala utsläppen blir lägre.

EU-rätten tillåter inte gränsvärden som syftar till att begränsa utsläpp av växthusgaser som omfattas av EU ETS. Utredningen gör emellertid en stor poäng av att det kan finnas andra möjligheter att använda miljöbalken för att reglera svensk EU ETS-sektor. KI menar att detta på intet vis utgör ett argument för att det också är lämpligt att införa sådana regleringar. Utredningen verkar i grunden dela denna uppfattning, men framför ändå en serie argument för att en reglering ändå vore önskvärd.

Formuleringar som ”Den politiska vikten av klimatfrågan har förändrats samtidigt som det nu finns erfarenhet av hur långt EU ETS styrande verkan räcker för att minska olika typer av utsläpp.” (s.122) indikerar till exempel att utredningen inte tror att EU ETS kan få ner utsläppen till beslutade nivåer. Men när det inte längre finns några utsläppsrätter att tillgå så kommer utsläppen från ETS-sektorn vara noll om inte systemet havererat. Det finns enligt KI inget som tyder på ett sådant haveri. Snarare tvärtom. Systemet har nyligen reviderats och utsläppsrättspriserna har stigit kraftigt de senaste åren, vilket tyder på att marknaden agerar utifrån att systemet kommer att bestå.

Utredningen noterar vidare att annulleringsmekanismen skapar ett utrymme för att nationell ytterligare styrning kan leda till globala utsläppsminskningar. KI delar denna uppfattning. Annulleringsmekanismen är dock, som utredningen även noterar, tillfällig så till vida att dess funktion upphör när antalet sparade utsläppsrätter sjunkit till en viss nivå. Utredningen utgår från att mekanismen kommer fortleva och stärkas. I det förslag som kommissionen lade fram i somras om ett förändrat EU ETS föreslås en starkt annulleringsmekanism. Den leder dock snarare till att överskottet sjunker fortare än annars. KI anser därmed inte att annulleringsmekanismen kan motivera ytterligare regleringar som antagligen får effekt först om flera år.

Även utredningens argument om att försiktighetsprincipen bör gälla är svagt. Eftersom en reglering av svensk ETS-sektor leder till motsvarande utsläppsökning utanför Sverige är det mycket oklart hur försiktighetsprincipen kan ha någon bärighet på frågan.

Ett ytterligare argument som framförs utgår från att teknikkraV i Sverige kan leda till att motsvarande krav ställs på verksamheter även i andra länder. Det är oklart vilken mekanism utredningen ser framför sig som kommer att leda till en sådan spridning. Dessutom kvarstår faktumet att mängden utsläpp inom EU ETS bestäms av hur många utsläppsrätter som tilldelas marknaden. Teknikkraven kommer således inte ha någon effekt på utsläppen inom EU. Dessutom, eftersom marknaden är medveten om att bristen på utsläppsrätter kommer stiga över tid har den, även utan teknikkraV, incitament att finna tekniska lösningar för att kunna fortsätta producera även i en framtid då utsläppen måste vara betydligt lägre.

Helt i linje med KI:s uppfattning lyfter utredningen att miljöbalken inte är utformad för att hantera samordning mellan åtgärder vid olika utsläppskällor, vare sig det gäller att uppnå en viss totaleffekt eller att åstadkomma en kostnadseffektiv fördelning av utsläppsminskande åtgärder. Vill man, till exempel på grund av den dåliga matchningen mellan Sveriges och EU:s långsiktiga klimatmål, reducera utsläppen från svensk ETS-sektor menar KI att det rimligen finns bättre lämpade instrument än miljöbalken.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Svante Mandell.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör