

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden

Delbetänkande av Klimaträttsutredningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:21

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0061-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 17 december 2019 att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag (dir. 2019:101). Ett delbetänkande skulle ha lämnats den 1 december 2020 och uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022. Regeringen beslutade därefter den 27 augusti 2020 att förlänga utredningstiden för delbetänkandet till den 1 april 2021 (dir. 2020:87).

Anders Danielsson förordnades som särskild utredare den 17 december 2019.

Som experter att biträda utredaren förordnades professorn Sverker Carlsson Jagers, professor emeritus Jan Darpö, enhetschefen Karin Dunér, doktoranden Kristina Forsbacka, rättssakkunnige Jenny Forslund, professorn Lena Gipperth, chefsekonomen Klaus Hammes, kanslirådet Annika Holmberg, juristen Josia Hort, avdelningschefen Lina Håkansdotter, ämnesrådet och gruppchefen Viktoria Ingman, departementssekreteraren Sofie Mååg, rådmannen och docenten Christina Olsen Lundh, docenten Martin Persson, departementssekreteraren Johan Pettersson, departementssekreteraren Mattias Schriever-Abeln, professorn Patrik Söderholm och departementssekreteraren Filip Vestling från och med den 19 mars 2020.

Viktoria Ingman entledigades den 15 september 2020 och i stället förordnades ämnesrådet Jessica Andersson som expert i utredningen från och med samma datum. Filip Vestling entledigades den 15 oktober 2020 och i stället förordnades departementssekreteraren Andreas Kannesten som expert från och med samma datum.

Som huvudsekreterare anställdes rådmannen Monica Daason från och med den 1 februari 2020. Som utredningssekreterare anställdes ämnesrådet David Mjureke och departementssekreteraren

Ina Müller Engelbrektson från och med den 10 februari 2020. Utredaren Fredrik Holstein anställdes som utredningssekreterare från och med den 12 oktober 2020.

Utredningen, som har antagit namnet Klimaträttsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21) och fortsätter arbetet med ett slutbetänkande som ska redovisas senast den 15 maj 2022.

Stockholm i mars 2021

Anders Danielsson

/Monica Daoson
Fredrik Holstein
David Mjureke
Ina Müller Engelbrektson

Innehåll

Förord.....	11
Sammanfattning.....	13
Summary	23
Begrepp.....	35
1 Författningsförslag.....	37
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	37
1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	46
1.3 Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250)	47
2 Uppdraget och dess genomförande.....	49
2.1 Utredningens uppdrag.....	49
2.2 Utredningens arbete	50
2.3 Samråd	50
3 Bakgrund.....	53
3.1 Sveriges internationella klimatåtaganden	53
3.1.1 Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet.....	53
3.1.2 Parisavtalet	53
3.1.3 Andra internationella åtaganden.....	55

3.2	EU:s klimatmål och lagstiftning	56
3.2.1	EU:s klimatpolitik och nuvarande mål	56
3.2.2	EU:s genomförande av klimatmålen	60
3.2.3	Den Europeiska gröna given	63
3.2.4	Utsläppshandelsdirektivet	64
3.2.5	Industriutsläppsdirektivet	70
3.2.6	Andra exempel på relevant EU-lagstiftning	76
3.3	Det klimatpolitiska ramverket	78
3.3.1	Ramverket kommer på plats	78
3.3.2	Det klimatpolitiska ramverket	79
3.3.3	Generationsmålet	84
3.4	Miljöbalken	84
3.4.1	Struktur och systematik	84
3.4.2	Syfte	85
3.4.3	Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter	86
3.4.4	Prövningen av mål och ärenden	88
3.4.5	Tillsyn	89
3.5	Utsläpp av växthusgaser och scenarier för utsläppsutveckling i förhållande till klimatmålen	89
3.5.1	Utsläpp av växthusgaser i Sverige	89
3.5.2	Växthusgasutsläpp orsakade av svensk konsumtion	106
3.5.3	Scenarier för utsläppsutveckling i förhållande till klimatmålen	106
3.6	Befintliga styrmedel vid sidan av miljöbalken vars effekt kan påverkas av utredningens förslag	111
4	Problembeskrivning och nollalternativ	115
4.1	Vilket problem ska förslagen bidra till att lösa?	115
4.2	Utredningens nollalternativ – vad händer om inget görs?	116
4.2.1	Om nollalternativets innebörd	117
5	EU-rättsligt utrymme för ökad styrning	119

6	Utredningens förslag.....	137
6.1.1	Miljöbalkens mål.....	137
6.1.2	Försiktighetsprincipen	141
6.1.3	Hushållningsprincipen	151
6.1.4	Stoppregeln	163
6.1.5	Anpassning till industriutsläppsdirektivet	169
6.1.6	Bedömning av utsläpp av växthusgaser	174
6.1.7	Omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor	177
6.1.8	Ett enklare förfarande vid ändring för att undvika omprövning	186
6.1.9	En särskild avvägningsregel om klimatnytta.....	189
6.1.10	Uppdrag om vägledningar.....	194
7	Alternativa sätt att bidra till Sveriges klimatmål	197
7.1	Bedömning av styrmedel	198
7.1.1	Med vilken säkerhet nås önskad utsläppsminskning?	198
7.1.2	Kostnadseffektivitet hos olika styrmedel	201
7.1.3	Fördelningseffekter – vilka får stå för kostnaderna?	207
7.1.4	Påverkan på konkurrenskraft.....	209
7.1.5	Styrmedelssamverkan	212
7.2	Alternativa förslag som utredningen inte lägger.....	215
7.2.1	Prövotider	215
7.2.2	Regeringsprövning.....	216
7.2.3	Remissmyndigheternas talan	218
7.2.4	Kommunal tillstyrkan	219
7.2.5	Klimatomställningsplan	220
7.2.6	Sunset clause	223
7.2.7	Koncentration av vissa mål till en mark- och miljödomstol.....	225
7.3	Alternativa vägar att bidra till att klimatmålen uppnås.....	226

8	Konsekvensanalys	233
8.1	Om konsekvensanalysen och dess förutsättningar	233
8.2	Rättsliga effekter av utredningens förslag.....	235
8.2.1	Klimatperspektivet.....	236
8.2.2	EU ETS	238
8.2.3	Ändringstillstånd.....	238
8.2.4	Konsekvenser för vissa verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken och andra lagar som hänvisar till bestämmelser som berörs av utredningens förslag.....	239
8.3	Samverkan mellan miljöbalken och andra styrmedel.....	247
8.3.1	Samverkan mellan ändring av miljöbalken enligt utredningens förslag och andra styrmedel	247
8.3.2	Styrmedelssamverkan vid förändrad direkt påverkan från andra styrmedel	251
8.4	Förslagens effekt på växthusgasutsläppen i Sverige samt konsekvenser för utsläppen inom EU och globalt	254
8.4.1	Effekt på växthusgasutsläppen i Sverige	254
8.4.2	Konsekvenser på växthusgasutsläppen utanför Sverige och risk för koldioxidläckage	261
8.5	Konsekvenser av utredningens förslag för olika samhällsaktörer	269
8.5.1	Konsekvenser för staten	269
8.5.2	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	274
8.5.3	Konsekvenser för företag	275
8.5.4	Konsekvenser för enskilda.....	289
8.6	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	290
8.6.1	Samhällsekonomiska kostnader och kostnadseffektivitet	290
8.6.2	Fördelningseffekter.....	301
8.6.3	Makroekonomiska konsekvenser.....	304
8.6.4	Synergier och målkonflikter med andra samhällsmål.....	305

8.7	Andra konsekvenser	309
8.7.1	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	309
8.7.2	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	310
8.8	Förenlighet med EU-rätt och internationell rätt samt behov av särskild hänsyn vid ikraftträdande	311
8.8.1	Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen....	311
8.8.2	Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt	313
8.8.3	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	313
8.9	Finansiering av kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner...	314
9	Klimaträttsutredningens andra fas	317
9.1	Utmaningar för klimatomställningen	318
9.1.1	Tvärsektoriella utmaningar	318
9.1.2	Klimatpolitiska rådets bedömning av den klimatpolitiska styrningen inom olika sektorer...	324
9.2	Identifiering och prioritering av lagstiftning med potential att minska växthusgasutsläppen	326
9.2.1	Underlättad utbyggnad av elnätet	327
9.2.2	Planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle	331
9.2.3	Klimatkrav i offentlig upphandling	337
9.2.4	Avfallsfrågor inom ramen för en mer cirkulär ekonomi	341

9.2.5	Förutsättningar för ökat uttag av biomassa och inhemsk produktion av biodrivmedel.....	343
9.2.6	Minskade växthusgasutsläpp från tillståndspliktig industri och el- och fjärrvärmeproduktion	348
10	Författningskommentar	351
10.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	351
10.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	357
	Särskilt yttrande.....	359
	Referenser.....	367
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:101.....	379
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:87.....	387

Förord

Klimatförändringarna rör alla och beteenden behöver förändras för att minska utsläppen av växthusgaser i den omfattning som behövs. Det gäller även verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöbalken. Ett av de mest akuta miljöproblemen är mer eller mindre oreglerat i svenska miljötillstånd. Utredningen lägger därför förslag som innebär att alla som tillämpar miljöbalken ska arbeta för att minimera klimatförändringarna och ges möjlighet att föregripa lagstiftningens obligatoriska krav. Genom att verksamhetsutövare och de som vidtar åtgärder själva ska föreslå och genomföra de åtgärder som behövs verkar miljöbalken även i förebyggande riktning.

EU:s utsläppshandelssystem kommer inte att garantera att de sektorer som ingår bidrar i tillräcklig utsträckning till Sveriges klimatmål och därför behövs kompletterande styrning. Att EU-rätten inte tillåter gränsvärden som syftar till att begränsa utsläpp av de växthusgaser som omfattas av utsläppshandelssystemet från de verksamheter som ingår påverkar Sveriges handlingsutrymme men det finns fortfarande möjlighet att ställa krav som leder till minskade utsläpp.

Många svenska verksamhetsutövare har en hög ambitionsnivå i klimatfrågan och i mitt uppdrag ingår att se över hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan gynnas i tillståndsprövningen. Vi har lagt mycket arbete på en avvägningsregel som skulle kunna göra skillnad men den innebär en ny konstruktion i miljöbalken och det behövs mer tid för att utforma den på bästa sätt. Det arbetet vill vi slutföra och även utveckla hur en sådan avvägningsregel kan samspela med annan lagstiftning.

Det har legat utanför utredningens uppdrag att föreslå hur styrmedel vid sidan av miljöbalken skulle kunna förändras för att åstadkomma motsvarande effekt på växthusgasutsläppen och vilka konsekvenserna av sådana styrmedelsförändringar skulle bli. All typ av styrning har dock både positiva och negativa konsekvenser och vår

strävan har varit att redovisa konsekvenserna av styrning genom miljöbalken på ett transparent sätt.

Jag bedömer att förslagen är genomförbara och innebär en rimlig balans mellan krav om att minimera klimatpåverkan och om att vidmakthålla och utveckla välfärden samt konkurrenskraften. Motsvarande krav har tillämpats på annan miljöpåverkan sedan miljöbalkens tillkomst och det finns en fungerande mekanism för att undvika att orimliga krav ställs.

Förslagen för att klimatanpassa miljöbalken behöver dock kompletteras med ett tydligt styr- och uppföljningssystem som kan försäkra att de klimatpolitiska målen nås. Det är en uppgift för regeringen att ange takt och tempo för klimatarbetet genom tydlig politisk styrning samt att tillföra och samordna resurser så att styrningen ger resultat. En särskild utredning behöver också tillsättas som ska se över tidsbegränsning och omprövning enligt miljöbalken för att utredningens förslag ska få full effekt.

När vi nu avslutar utredningens första fas om att klimatanpassa miljöbalken har nästa utredningsfas redan påbörjats. Vi ska i slutbetänkandet presentera förslag till förändringar av annan relevant lagstiftning som kan främja den omställning som behövs för att bromsa klimatförändringarna.

Anders Danielsson

Sammanfattning

Hur miljöbalken kan bli ett effektivt verktyg för att bidra till att klimatmålen nås

Utredningen redovisar i detta delbetänkande hur miljöbalken kan anpassas så att den blir ett effektivt verktyg för att bidra till att Sveriges klimatmål nås. Minskade växthusgasutsläpp kan åstadkommas bl.a. genom ökade krav på verksamheter och åtgärder som släpper ut och lättnader för de som vill minska sina utsläpp eller som bidrar till klimatomställningen på annat sätt. Utredningens förslag förtydligar att klimatperspektivet ingår i miljöbalkens mål och ska beaktas i tillämpningen, i hela kedjan från miljökonsekvensbeskrivning till tillsyn, vilket ökar både kraven på kunskap och på åtgärder för att minimera klimatförändringar. Förslagen i detta delbetänkande riktar sig främst mot prövningen av miljöfarliga verksamheter och åtgärder som ger upphov till utsläpp av växthusgaser. Utredningen ser dock att en ny avvägningsregel i miljöbalken skulle kunna gynna verksamheter som bidrar till klimatomställningen och föreslår att en sådan utreds vidare.

Det finns i dag en flora av styrmedel som helt eller delvis syftar till minskad klimatpåverkan och miljöbalken är ett av flera verktyg som kan användas för att styra Sveriges utsläpp av växthusgaser. Utredningen redovisar principiella för- och nackdelar med olika typer av styrmedel men det har inte ingått i utredningens uppdrag att analysera eller föreslå hur styrmedel vid sidan av miljöbalken skulle kunna förändras för att åstadkomma motsvarande effekt på växthusgasutsläppen och vilka konsekvenserna av sådana styrmedelsförändringar skulle bli.

Utredningens förslag för en klimatanpassad miljöbalk

Det bör förtydligas att miljöbalkens portalparagraf omfattar klimat

Trots att det framgår av miljöbalkens förarbeten att utsläpp av växthusgaser omfattas av balkens tillämpningsområde har villkor om sådana utsläpp ställts i mycket begränsad omfattning, både för verksamheter som ingår i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) och de som ligger utanför. Tillsammans med övriga styrmedel skulle miljöbalken i högre utsträckning kunna bidra till att nå de miljö- och klimatpolitiska mål som Sverige har att förhålla sig till i dag, inklusive netto-nollmålet till 2045 som beslutats av riksdagen som en del av det klimatpolitiska ramverket. För att klimatperspektivet ska genomsyra miljöbalken bör det tydliggöras redan i dess portalparagraf 1 kap. 1 § att det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras. Paragrafen bör även ange att miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras.

Principen om bästa möjliga teknik bör gälla även för växthusgaser

Utvecklingen i praxis har lett till att centrala delar av hänsynsreglerna undantagits från tillämpning för utsläpp av växthusgaser för alla typer av verksamheter. Utredningen föreslår därför ett nytt andra stycke i 2 kap. 3 § miljöbalken som tydliggör att bestämmelsens första stycke, inklusive kravet på att använda bästa möjliga teknik, gäller även för att minimera klimatförändringar. För att tillägget ska kunna få full effekt behöver 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen (2013:250) ändras i den del som förbjuder tillämpning av annat försiktighetsmått än gränsvärden i slutsatser om bästa tillgängliga teknik i tillstånd för verksamheter som ingår i EU ETS, vilket också gör att den svenska lagstiftningen anpassas till EU:s industriutsläpps-direktiv.

Tydligare klimatperspektiv i hushållningsprincipen

I praxis har 2 kap. 5 § miljöbalken tillämpats i mycket liten utsträckning på utsläpp av växthusgaser förutom krav på energieffektivisering som ställts i en del fall. Det bör läggas till i 2 kap. 5 § miljöbalken att hushållning även ska ske med material. Dessutom bör återvinna

eller förnybara råvaror och material användas i första hand om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan. Utredningens övriga förslag möjliggör också en ökad tillämpning av kravet på hushållning med energi och att förnybara energikällor ska tillämpas i första hand. En ökad tillämpning av villkor om val av bränsle, material och råvaror skulle förbättra genomförandet av EU-rätten och kan bidra till miljö- och klimatmålen samt till en stärkt cirkulär ekonomi.

Stoppregeln bör kunna tillämpas på utsläpp av växthusgaser

Det finns olika syn på om stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken är tillämplig på utsläpp av växthusgaser från verksamheter som ingår i EU ETS. Utredningen bedömer att regeringen bör ha möjlighet att avgöra tillåtligheten för verksamheter med så stora utsläpp att de kan leda till att de svenska klimatmålen inte nås. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen kompletteras med ett nytt andra stycke i 2 kap. 9 § miljöbalken som anger att en verksamhet eller en åtgärd som kan befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720) bara får bedrivas eller vidtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

Utredningen har inte funnit några EU-rättsliga hinder mot att en kompletterad stoppregel tillämpas på utsläpp av växthusgaser. Tillägget är bara tillämpligt på nya eller ändrade verksamheter eller åtgärder med så stora utsläpp att de på egen hand hotar uppfyllelse av Sveriges klimatmål och utredningen bedömer att det kommer att handla om mycket få fall.

Anpassning till EU:s industriutsläppsdirektiv – krav inom EU ETS

Utredningen bedömer att det är möjligt att ställa krav på att begränsa mängden använt fossilt bränsle och för att styrningen via miljöbalken ska ge en större effekt på de svenska växthusgasutsläppen är det också önskvärt. Det är harmoniserat i EU:s utsläppshandelsdirektiv och industriutsläppsdirektiv att gränsvärden i villkor inte får ställas för verksamheter i EU ETS om syftet är att begränsa direkta utsläpp av sådana växthusgaser som ingår i utsläppshandelssystemet. Utredningen har dock inte funnit några rättsliga hinder i EU-rätten mot

att ställa andra villkor än sådana gränsvärden enligt miljöbalkens hänsynsregler. Det finns oklarheter kring rättsläget om hur stort utrymme medlemsstaterna har för att tillämpa kompletterande styrmedel för de verksamheter som ingår i EU ETS men utredningen bedömer att utrymmet är relativt stort.

Utredningen föreslår därför att 16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen ändras i den del som anger att villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp inte ska tillämpas på verksamheter som ingår i EU ETS. Det behöver också införas ett tillägg i 24 kap. 20 § miljöbalken för att möjliggöra villkor om användning av fossilt bränsle ställs när utredningens förslag har trätt i kraft. Svensk lagstiftning bör också anpassas språkligt så att begreppet gränsvärden för utsläpp används genomgående.

Klimatperspektivet bör förtydligas i beslutsunderlagen

Utsläppsminskningsåtgärder redovisas i dag inte i tillräcklig mån i miljökonsekvensbeskrivningen och detsamma gäller bedömningar av sådana åtgärder i tillståndsprövningen. Det bör därför förtydligas i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken att de åtgärder som planeras för att minimera en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen i en specifik miljöbedömning och bedömas i tillståndsprövningen. Det bör även införas två nya bestämmelser i 22 kap. miljöbalken om att en ansökan om tillstånd till en verksamhet som avses i artikel 10 och bilaga 1 i industriutsläppsdirektivet ska innehålla förslag till hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras, vilket även ska bedömas i ett tillstånd till en sådan verksamhet.

Omprövning och tidsbegränsning måste tillämpas effektivt

Genom utredningens förslag kan miljöbalken i högre grad bidra till att Sveriges klimatmål kan nås. För att förslagen ska få en större effekt krävs dock ökade möjligheter till omprövning och tidsbegränsning av tillstånd. Det skulle också minska den konkurrenssnackdel som nya och förändrade verksamheter annars kan få gentemot verksamheter med befintliga tillstånd. Det finns dock mer omfattande skäl för att

ompröva och tidsbegränsa tillstånd och villkor än begränsad klimatpåverkan, och frågan berör utöver lagstiftning bl.a. styrning, resurser och organisation. Det bör därför snarast tillsättas en särskild utredning som ska göra en bred översyn och lämna förslag till förändringar av omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor så att de blir effektiva och verkningsfulla verktyg i miljöbalken.

Omprövning ska kunna undvikas genom ändringstillstånd

Det är viktigt att förändringar som gynnar uppfyllandet av klimatmålen underlättas så långt som möjligt. Om en verksamhetsutövare ansöker om ändringstillstånd i syfte att undvika en omprövning för att minska en miljöfarlig verksamhets utsläpp av växthusgaser, bör därför endast de villkor som har betydelse för sådana utsläpp omprövas om verksamheten i övrigt kan bedrivas med tidigare meddelade villkor. Utredningen ser framför sig att en sådan möjlighet gör att det endast kommer att bli fråga om få omprövningar som sker i syfte att minska en verksamhets växthusgasutsläpp. Vid en omprövning av hela verksamhetens tillstånd får dock ändringstillståndet omprövas enligt vad som gäller för övriga ändringstillstånd.

Avvägning mot klimatnyttan bör föras in i miljöbalken

Utredningen har funnit att det finns behov och utrymme för en förändring i miljöbalken som innebär att en verksamhet som trots sin klimatnytta inte skulle få tillstånd i dag, eller som skulle begränsas av villkor som kan komma att minska klimatnyttan, bör kunna få tillstånd grundat på att dess klimatnytta vägs in. Flera frågor kräver dock ytterligare fördjupning. Utredningen bör därför få i uppdrag att se över möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön i miljöbalken genom en särskild avvägningsregel eller på annat sätt och lämna nödvändiga författningsförslag.

Vägledningar behövs

En följd av utredningens förslag är att klimatperspektivet alltid måste beaktas, bedömas och integreras vilket ställer krav på ökad kunskap och kompetens om klimataspekter hos alla som tillämpar miljöbalken. Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket får i uppdrag att utforma de vägledningar som behövs för bedömningen av verksamheters eller åtgärders utsläpp av växthusgaser vid tillståndsprövning och tillsyn. Naturvårdsverket bör även få i uppdrag att föreslå hur en informations- och utbildningsinsats bör organiseras och genomföras. Uppdraget ska utföras i samråd med andra berörda myndigheter och i nära dialog med branschföreträdare.

Effekter och konsekvenser av utredningens förslag

Effekt på växthusgasutsläppen i Sverige

Utredningens förslag bedöms påverka växthusgasutsläppen från och med 2025 och effekten ökar från år till år i takt med att kumulativt fler verksamheter prövats enligt de nya reglerna. Effekten på växt-husgasutsläppen är mycket osäker men kan bli uppemot 1 miljon ton koldioxidekvivalenter per år 2030 och 4 miljoner ton per år 2045. Ökad substitution av fossila bränslen med förnybara bränslen och el i tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter samt energieffektiviseringsåtgärder inom energiintensiv industri är de förmodade huvudåtgärderna.

Tillägget i stoppregeln kommer sannolikt att tillämpas i mycket få fall och någon effekt på växthusgasutsläppen har inte antagits. Om bestämmelsen tillämpas kan dock påverkan på Sveriges totala växt-husgasutsläpp bli stor. Förslagen som förbättrar beslutsunderlagen gällande klimataspekten för prövningar av verksamheter är viktiga för att effektivisera prövningsprocesser och identifiera utsläppsminskande åtgärder men utredningen bedömer inte att det är möjligt att kvantifiera hur stora utsläppsminskningar dessa förslag kan ge.

Konsekvenser för växthusgasutsläppen inom EU och globalt

Åtgärder för att minska växthusgasutsläpp i Sverige som vidtas med anledning av utredningens förslag kan delvis komma att leda till ökade utsläpp på andra ställen i världen. Förslagen medför kostnadsökningar som, allt annat oförändrat, innebär försämrad konkurrenskraft gentemot utländska företag. Hur stora faktiska konsekvenser detta kan få har inte kunnat kvantifieras men utredningen bedömer att sannolikheten är låg för att ett betydande koldioxidläckage kommer att äga rum till följd av utredningens förslag.

I ett utsläppshandelssystem som EU ETS kommer utsläppsminskande åtgärder hos en aktör generellt inte att påverka det totala utsläppsutrymmet inom systemet. Lägre utsläpp från en aktör ger ökat utsläppsutrymme för andra aktörer genom att utsläpp kan omfördelas över plats och tid vilket gör att totalutsläppen förblir oförändrade. Denna s.k. vattensängseffekt innebär att utsläppsminskningar i Sverige inom den handlande sektorn som följer av utredningens förslag helt eller delvis motverkas av utsläppsökningar inom andra EU-länder.

För närvarande finns en mekanism för annullering av överskott av utsläppsrätter inom EU ETS, vilket minskar risken för att svenska utsläppsminskningar som sker i närtid leder till motsvarande utsläppsökningar i andra EU-länder. En stor del av de utsläppsminskningar hos svenska verksamheter i EU ETS som utredningens förslag leder till riskerar dock att leda till ökade utsläpp från verksamheter i andra medlemsstater eftersom utsläppsminskningarna som föranleds av utredningens förslag huvudsakligen förväntas äga rum längre fram i tiden när överskottet från vilket annulleringar kan göras sannolikt är mindre eller till och med obefintligt.

Konsekvenser för staten och kommuner

Förslagen medför ökade kostnader för staten i form av tillkommande resursbehov för myndigheter och minskade intäkter genom skattebortfall till följd av minskade koldioxidutsläpp och minskad användning av skattepliktiga bränslen. Även kommuner påverkas i viss utsträckning av ökade kostnader.

Utredningen uppskattar det tillkommande resursbehovet för prövning, tillsyn och vägledningar med anledning av utredningens förslag till 23 årsarbetskrafter för statliga myndigheter och den tillkommande

kostnaden till 35 miljoner kronor per år från och med 2023. Kommunernas totala tillkommande kostnad för prövning och tillsyn uppskattas till 7,5 miljoner kronor per år från och med samma år.

Utredningens förslag väntas få effekt på verksamheters utsläpp av koldioxid och användning av skattepliktiga bränslen från och med 2025. Från 2025 förväntas därmed staten få minskade skatteintäkter från koldioxidskatt och energiskatt. Det årliga skattebortfallet ökar med tiden och har uppskattats till maximalt 80 miljoner kronor per år för 2025 och maximalt 1 800 miljoner kronor 2045.

Förslagen förväntas inte påverka myndigheterna som verksamhetsutövare i någon betydande omfattning. Förslagen påverkar inte det kommunala självstyret.

Konsekvenser för företag

Utredningens förslag förväntas leda till att fler och mer omfattande utsläppsminskande åtgärder vidtas av företag än vad som annars skulle ha blivit fallet. Effekter och kostnader uppstår främst i företag som själva ansöker om ändringstillstånd, för nya verksamheter eller om myndigheter initierar omprövning. Såväl effekterna på utsläpp som kostnader för företag av utredningens förslag minskar om verkan av ekonomiska styrmedel, t.ex. EU ETS eller koldioxidskatt, ökar i framtiden.

De extra utsläppsminskande åtgärder som utredningens förslag leder till medför åtgärds-kostnader på eller över nivåerna för befintliga styrmedel som prissätter utsläpp och användning av bränslen, medan företagens skattekostnader för utsläpp och kostnader för utsläppsrätter minskar. Nettokostnaden för vissa utsläppsminskande åtgärder kan därmed vara näst intill noll. Potentialen att minska utsläppen till kostnader i nivå med prissättande styrmedel bedöms dock vara begränsad och miljöbalken saknar mekanismer för att rikta krav mot specifikt de åtgärder och verksamheter som kan minska växthusgasutsläppen till lägst kostnad. Något tak för hur höga åtgärds-kostnaderna kan bli som följer av utredningens förslag kan inte med säkerhet fastställas, bl.a. eftersom den exakta tillämpningen av förslagen av prövningsmyndigheterna inte kan förutses. En rimlighetsavvägning kommer dock alltjämt att göras som skyddar företagen mot orimligt höga kostnader.

Utredningens förslag medför både ökade kostnader för åtgärder och för viss ökad administration i företag eftersom mer klimatrelaterad information kommer att behöva tas fram av dessa. Förslagen förväntas dock inte leda till fler prövningar jämfört med i dag vilket gör att de tillkommande administrativa kostnaderna för företag bedöms bli begränsade.

Högre kostnader med anledning av utredningens förslag försämrar företagens konkurrenskraft. Det finns inga generella mekanismer i miljöbalken för att minska konsekvenser specifikt för konkurrenskraften även om den rimlighetsavvägning som görs i tillståndsprövningen innebär ett skydd mot åtgärds-kostnader som inte står i proportion till nyttan av åtgärderna.

Utredningens förslag kommer främst att tillämpas på nya verksamheter eller befintliga verksamheter som ansöker om ändrings-tillstånd så länge möjligheterna till omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor inte ses över och används i större utsträckning än i dag. Det begränsar konsekvenserna så att ett stort antal företag påverkas endast marginellt av utredningens förslag. Det innebär samtidigt en konkurrenssnedvridning mellan olika företag genom att såväl nya företag som företag som ändrar sin verksamhet missgynnas genom hårdare krav relativt företag som bibehåller sin verksamhet oförändrad.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag är utformade för att inom ramen för miljöbalkens systematik och logik bidra till att de svenska utsläppen minskar mer än med miljöbalkens nuvarande utformning och tillämpning. Miljöbalken är inte 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. Utredningens förslag har därmed begränsad potential att leda till samhällsekonomiskt kostnadseffektiv fördelning av åtgärder mellan utsläppskällor. I och med att gränsvärden inte får ställas för verksamheter i EU ETS om syftet är att begränsa direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i utsläppshandelssystemet minskar också flexibiliteten i val av metod för att begränsa utsläppen vilket medför ett sämre incitament för kostnadseffektivitet än vad ett

teknik- och metodneutralt styrmedel riktat mot utsläppsmängder hade gjort.

Utredningens förslag följer av den logik som miljöbalken erbjuder och deras styrka ligger därmed inte i att bidra till kostnadseffektivitet. Relativt de höga kostnader som klimatförändringar innebär är det dock angeläget att utsläppen begränsas och utredningen pekar på möjligheterna som miljöbalken erbjuder.

Kostnadseffektiviteten inom EU ETS försämrats om miljöbalken i praktiken styr vilka åtgärder svenska verksamheter vidtar för att begränsa utsläppen eftersom det innebär att svenska verksamheter vidtar åtgärder trots att motsvarande minskning hade kunnat göras billigare av andra aktörer inom utsläppshandelssystemet. Kostnadseffektiviteten inom Sverige behöver inte försämrats av ökade krav på svenska verksamheter i EU ETS. Låga priser i EU ETS innebär att verksamheterna i den svenska handlande sektorn hittills har haft svagare incitament till utsläppsminskningar än andra svenska sektorer och ökade krav via miljöbalken eller andra styrmedel kan innebära en förbättrad kostnadseffektivitet relativt svenska klimatmål.

Utredningen bedömer inte att konsekvenserna för företag blir så omfattande att de i sin tur kommer att leda till några större konsekvenser för arbetstagare eller konsumenter. Förslagen bedöms därför inte få någon mätbar påverkan på fördelningen mellan olika inkomstgrupper. Även om det inte bedöms troligt går det dock inte att utesluta att förslagen får betydande konsekvenser för enskilda företag och i så fall också för enskilda personer och mindre samhällen som är beroende av dessa företag. Förslagen förväntas inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män. Utredningens förslag förväntas inte heller leda till så stora konsekvenser att de kan förväntas ge några tydliga makroekonomiska effekter.

Översyn av annan relevant lagstiftning för att nå klimatmålen

Klimaträttsutredningen bör under sin andra fas prioritera en översyn av lagstiftningen inom åtgärdsområdena *underlättad utbyggnad av elnätet* samt *planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle*.

Summary

How the Swedish Environmental Code can be an effective tool for contributing to reaching climate objectives

In this interim report the Inquiry sets out how the Swedish Environmental Code can be adapted to make it an effective tool for contributing to reaching the national climate objectives. Reductions of greenhouse gas emissions can be achieved through, for instance, increased regulatory requirements for activities and measures that are emitters and relaxations for operators who want to reduce their emissions or who contribute to the climate transition in other ways. The Inquiry's proposals clarify that the climate perspective is included in the objectives of the Environmental Code and has to be taken into account in its application, throughout the chain from environmental impact assessment to supervision; this increases the requirements both for knowledge and for measures to minimise climate change. The proposals in this interim report are mainly concerned with the permit procedures for environmentally hazardous activities and measures that generate greenhouse gases. However, the Inquiry sees that a new balancing rule in the Environmental Code could benefit activities that contribute to the climate transition and proposes further investigation of a rule of that kind.

Today there are a great variety of policy instruments wholly or partly intended to reduced climate impacts, and the Environmental Code is one of several tools that can be used to steer Sweden's emissions of greenhouse gases. The Inquiry sets out the advantages and disadvantages in principle of different types of policy instruments, but the Inquiry's remit has not included analysing or proposing how policy instruments outside the Environmental Code could be altered to achieve equivalent effects on greenhouse gas

emissions and what consequences these alterations of policy instruments would have.

The Inquiry's proposals for a climate-adapted Environmental Code

It should be clarified that the section stating the purpose of the Environmental Code includes the climate

Even though the legislative history of the Environmental Code shows that emissions of greenhouse gases are included in the scope of the Code, conditions concerning these emissions have been set to a very limited extent, both for activities included in the EU Emissions Trading System (EU ETS) and for those outside it. Along with the other policy instruments, the Environmental Code could contribute to a higher degree to reach the environmental and climate policy objectives that Sweden now has to take account of, including the target of net zero emissions by 2045 adopted by the Riksdag (the Swedish Parliament) as part of the climate policy framework. To ensure that the climate perspective will run through the Environmental Code, Chapter 1, Section 1 of the Code should, as the statement of the purpose of the Code, make clear that minimising the human interference with the climate system is essential for sustainable development. This Section should also state that the Environmental Code shall be applied so as to minimise climate change.

The principle of best possible techniques should also apply to greenhouse gases

The development of case law has led to central parts of the rules of consideration in Chapter 2 of the Environmental Code being exempted from application to emissions of greenhouse gases for all types of activities. The Inquiry therefore proposes a new second paragraph in Chapter 2, Section 3 of the Environmental Code making clear that the first paragraph of that provision, including the requirement of the best possible techniques, also applies to minimising climate change. To enable this addition to achieve full effect, it is necessary to amend the part of Chapter 1, Section 11 of the Industrial

Emissions Ordinance (2013:250) that prohibits the use of precautions other than emission limit values in conclusions on best available techniques in permits for activities included in the EU ETS; this will also adapt Swedish legislation to the EU's Industrial Emissions Directive.

Enhanced climate perspective in the economical use principle

In case law, Chapter 2, Section 5 of the Environmental Code has been applied to a very small extent to emissions of greenhouse gases, apart from energy efficiency requirements that have been set in some cases. An addition should be made to Chapter 2, Section 5 of the Environmental Code saying that materials should also be used economically. Moreover, recycled or renewable raw materials and materials should be used in the first place if this leads to less impact on the environment and the climate. The Inquiry's other proposals also make increased application possible of the requirement to make economical use of energy and to apply renewable energy sources in the first place. Increased application of conditions concerning the choice of fuel, materials and raw materials would improve implementation of EU law and can contribute to environmental and climate objectives and to a more circular economy.

It should be possible to apply the stop rule to emissions of greenhouse gases

There are different views as to whether the stop rule in Chapter 2, Section 9 of the Environmental Code is applicable to emissions of greenhouse gases from activities included in the EU ETS. The Inquiry makes the assessment that the Government should be able to determine the permissibility of activities whose emissions are of such a size that they can lead to Sweden's climate objectives not being reached. The Inquiry therefore propose supplementing this provision with a new second paragraph in Chapter 2, Section 9 of the Environmental Code stating that an activity or measure that can be feared to cause emissions of greenhouse gases of material importance in relation to the long-term, timed emissions target referred to

in Section 3 of the Climate Act (2017:720) may only be conducted or taken if the Government finds that there are special reasons.

The Inquiry has not found any legal impediments in EU law to applying a supplemented stop rule to emissions of greenhouse gases. The supplement is only applicable to new or altered activities or measures whose emissions are so large that, by themselves, they threaten fulfilment of Sweden's climate objectives, and the Inquiry makes the assessment that there will be very few such cases.

*Adaptation to the EU's Industrial Emissions Directive
– requirements in the EU ETS*

The Inquiry makes the assessment that it is possible to set requirements to limit the quantity of fossil fuel used, and that this is also desirable so that governance via the Environmental Code will have a greater effect on Swedish greenhouse gas emissions. The EU's Emissions Trading Directive and Industrial Emissions Directive harmonise that emission limit values may not be set for activities in the EU ETS if the purpose is to limit direct emissions of greenhouse gases included in the emissions trading system. However, the Inquiry has not found any legal impediments in EU law to setting other kinds of conditions than emission limit values under the Environmental Code's rules of consideration. The legal situation is unclear regarding how much scope Member States have to apply supplementary policy instruments to activities included in the EU ETS, but the Inquiry makes the assessment that the scope is relatively substantial.

The Inquiry therefore proposes amending the part of Chapter 16, Section 2 c and Chapter 26, Section 9 of the Environmental Code as well as Chapter 1, Section 11 of the Industrial Emissions Ordinance stating that conditions that aim at limiting emissions of carbon dioxide by regulating the quantity of fossil fuel used shall not be applied to activities included in the EU ETS. An addition also needs to be made to Chapter 24, Section 20 of the Environmental Code to make conditions concerning the use of fossil fuel possible when the Inquiry's proposals have entered into force. The wording of Swedish legislation should also be adapted so that term emission limit value is used everywhere.

The climate perspective should be clarified in decision documents

At present, emission reduction measures are not reported to a sufficient extent in environmental impact statements, and the same applies to assessments of these measures in permit procedures. It should therefore be clarified in Chapter 6, Sections 35 and 43 of the Environmental Code that the measures planned to minimise an activity's or a measure's emissions of greenhouse gases have to be reported in the environmental impact statement in a specific environmental assessment and be assessed in the permit procedure. Two new provisions should also be added to Chapter 22 of the Environmental Code stating that an application for a permit for an activity referred to in Article 10, Annex 1 of the Industrial Emissions Directive shall contain a proposal for minimising the activity's emissions of greenhouse gases, which shall also be assessed in a permit for such an activity.

Reviews and time limits must be applied effectively

The Inquiry's proposals enable the Environmental Code to contribute to a larger extent to reaching Sweden's climate objectives. However, for the proposals to have a greater effect, the possibilities of review and setting time limits for permits and conditions must be increased. This would also reduce the competitive disadvantage that new and changed activities can otherwise incur in relation to activities with existing permits. There are, however, more extensive reasons for reviewing and setting time limits for permits and conditions than a limited climate impact, and the question touches on areas such as governance, resources and organisation in addition to legislation. A government inquiry should therefore be appointed as soon as possible to conduct a broad review and present proposals for changes to the reviewing and setting of time limits for permits and conditions to make them efficient and effective tools in the Environmental Code.

It should be possible to avoid reviews through permits of change

It is important to facilitate changes that benefit fulfilment of the climate objectives as far as possible. Therefore, if, in order to avoid a review, an operator applies for a permit of change for the purpose of reducing the greenhouse gases emissions from an environmentally hazardous activity, only the conditions of importance for these emissions should be reviewed, if the rest of the activities can be conducted with the conditions issued previously. The Inquiry anticipates that a possibility of that kind will mean that only a few reviews will be performed in order to reduce greenhouse gases emissions from an activity. However, when the whole of an activity's permit is reviewed, the permit may be reviewed in accordance with what applies to other permits of change.

Balance in relation to climate benefit should be added to the Environmental Code

The Inquiry has found that there is both a need and scope for an amendment to the Environmental Code to the effect that an activity that, despite its climate benefit, would either not be given a permit today or would be restricted by conditions that may reduce its climate benefit, should be able to get a permit or be subject to less restrictive conditions on the basis that its climate benefit has been taken into account. However, several questions need to be looked at more closely. The Inquiry should therefore be tasked with weighing climate benefit against negative impact on human health and the environment in the Environmental Code through a special balancing rule or in some other way and presenting the necessary statutory proposals.

Guidance needed

One consequence of the Inquiry's proposals is that the climate perspective will always have to be taken into account, assessed and integrated which means that everyone applying the Environmental Code will need to have more knowledge and competence regarding climate aspects. The Inquiry therefore proposes that the Swedish

Environmental Protection Agency be commissioned to design the guidance needed to assess the greenhouse gases emissions of activities or measures in permit procedures and supervision. The Agency should also be commissioned to propose how to organise and deliver an information and training campaign. Its commission should be carried out in consultation with other relevant government agencies and in close dialogue with industry representatives.

Effects and impacts of the Inquiry's proposals

Effect on greenhouse gas emissions in Sweden

The Inquiry's proposals are judged to affect greenhouse gas emissions as of 2025, and their effect increases from year to year as more and more activities are examined according to the new rules. The effect on greenhouse gas emissions is very uncertain but can be close on 1 million tonnes of carbon dioxide equivalents per year in 2030 and 4 million tonnes per year in 2045. Greater substitution of fossil fuels by renewable fuels and electricity in environmentally hazardous activities requiring permits and energy-efficiency measures in energy-intensive industry are expected to be the main measures.

The addition to the stop rule will probably be applied in very few cases, and no effect has been assumed on greenhouse gas emissions. However, if the provision is applied, it may have a great impact on Sweden's total greenhouse gas emissions. The proposals that improve the decision documents regarding the climate aspect of permit procedures for activities are important to make permit procedures more effective and identify emission reduction measures, but the Inquiry's assessment is that it is not possible to quantify the size of the emission reductions these proposals may give.

Impact on greenhouse gas emissions in the EU and globally

Measures to reduce greenhouse gas emissions in Sweden on account of the Inquiry's proposals may lead, in part, to increased emissions elsewhere in the world. The proposals lead to cost increases that, all else equal, result in poorer competitiveness in relation to foreign companies. It has not been possible to quantify the size of the actual

consequences this may have, but, in the Inquiry's assessment, the probability of substantial carbon dioxide leakage taking place on account of the Inquiry's proposals is low.

In an emissions trading system like the EU ETS emission reduction measures taken by one operator will not, in general, affect the total scope for emissions in the system. Lower emissions from one activity provide greater scope for emissions for other activities since emissions can be redistributed over space and time, and the total emissions remain unchanged. This "waterbed effect" means that emission reductions in Sweden in the trading sector that follow from the Inquiry's proposals are wholly or partly countered by emission increases in other EU countries.

At present there is a mechanism for cancelling surplus allowances in the EU ETS, and this reduces the risk that Swedish emission reductions occurring in the near future will lead to corresponding emission increases in other EU countries. However, a large part of the emission reductions in Swedish activities in the EU ETS resulting from the Inquiry's proposals risk leading to increased emissions from activities in other Member States since the emission reductions due to the Inquiry's proposals are mainly expected to occur further into the future when the surplus available for cancellations is likely to be smaller or even non-existent.

Impacts on the State and local government

The proposals result in increased costs for the State in the form of additional resources needed for authorities and reduced revenue through lower tax receipts owing to reduced carbon dioxide emissions and less use of taxable fuels. The municipalities will also be affected to some extent by increased costs.

The Inquiry estimates the additional resources needed for permit procedures, supervision and guidance due to the Inquiry's proposals at 23 full-time equivalents for central government authorities and the additional cost at SEK 35 million per year as of 2023. The municipalities' total additional cost for permit procedures and supervision is estimated at SEK 7.5 million per year as of the same year.

The Inquiry's proposals are expected to have an effect on activities' emissions of carbon dioxide and use of taxable fuels as of 2025.

From 2025 the State is therefore expected to receive less tax revenue from carbon dioxide tax and energy tax. The annual loss of tax receipts increases over time and is estimated to be at most SEK 80 million per year for 2025 and at most SEK 1 800 million per year for 2045.

The proposals are not expected to affect authorities as operators to any substantial extent. The proposals do not affect local self-government.

Impacts on companies

The Inquiry's proposals are expected to lead to companies taking more, and more extensive, emission reduction measures than would otherwise be the case. Effects and costs mainly arise in companies that apply for permits of change, in new activities or if authorities initiate a review. Both the effects on emissions and the costs for companies of the Inquiry's proposals decrease if the effect of economic instruments, e.g. the EU ETS or carbon dioxide tax, increase in the future.

The extra emission reduction measures that the Inquiry's proposals lead to entail costs for measures at or above the levels of existing policy instruments that price emissions and fuel use, while companies' tax expenses for emissions and costs for allowances in the EU ETS decrease. The net cost of certain emission reduction measures may therefore be almost zero. However, the potential for decreasing emissions at costs at the level of pricing instruments is judged to be limited, and the Environmental Code does not have any mechanisms for targeting requirements specifically at the measures and activities able to reduce greenhouse gas emissions at least cost. It is not possible to establish with certainty the potential size of the costs of measures resulting from the Inquiry's proposals, in part because the exact application of the proposals by the permit authorities cannot be foreseen. However, a balance of reasonableness, protecting companies from unreasonably high costs, will still be carried out.

The Inquiry's proposals result both in increased costs for measures and in some increase in administration in companies since they will need to produce additional climate-related information. The

proposals are, however, not expected to lead to more permit procedures than today, so the additional administrative costs for companies are judged to be limited.

Higher costs on account of the Inquiry's proposals weaken the competitiveness of these companies. There are no general mechanisms in the Environmental Code to specifically reduce the impact on competitiveness even though the balance of reasonableness included in the permit procedure does provide protection from costs for measures that are not proportionate with the benefit of the measures.

The Inquiry's proposals will mainly be applied to new activities or existing activities applying for a permit of change as long as the possibilities of making reviews and setting time limits for permits and conditions are not reconsidered and used to a greater extent than at present. This limits the impact, so a large number of companies are only affected marginally by the Inquiry's proposals. This entails, at this same time, a distortion of competition between different companies since both new companies and companies changing their activities are disadvantaged through tougher requirements than for companies that keep their activities unchanged.

Economic and social impacts

The Inquiry's proposals are designed so as to contribute, within the systematic approach and logic of the Environmental Code, to reducing Swedish emissions more than with the present design and application of the Environmental Code. The Environmental Code is not designed to deal with coordination between measures at different emission sources, either to achieve a certain total effect or to achieve a socially cost-effective distribution of emission reduction measures. The Inquiry's proposals therefore have limited potential to lead to a cost-effective distribution of measures between different emission sources. Since emission limit values may not be set for activities in the EU ETS if the purpose is to limit direct emissions of the greenhouse gases included in the emissions trading system, this also reduces flexibility in choosing the method to limit emissions, which results in a poorer incentive for cost-effectiveness than would

have been provided by a technology- and method-neutral instrument targeting emission quantities.

The Inquiry's proposals follow the logic offered by the Environmental Code, so contributing to cost-effectiveness is not their focus. However, in comparison with the high costs resulting from climate change, it is important to limit emissions and the Inquiry points to the possibilities offered by the Environmental Code.

Cost-effectiveness in the EU ETS is impaired if, in practice, the Environmental Code steers what measures are taken by Swedish activities to limit emissions since this means that Swedish activities will take measures even though a corresponding reduction could have been made more cheaply by other operators in the emissions trading system. Cost-effectiveness in Sweden need not be impaired by higher requirements for Swedish activities in the EU ETS. Low prices in the EU ETS mean that the activities in the Swedish trading sector have had weaker incentives for emission reductions than other Swedish sectors, and increased requirements via the Environmental Code or other policy instruments may result in better cost-effectiveness in relation to Swedish climate objectives.

The Inquiry does not make the assessment that the impacts on companies will be so extensive that they will, in turn, lead to any substantial impacts for employees or consumers. The proposals are therefore not assessed to have any measurable impact on the distribution between different income groups. However, even though this is not judged to be likely, it is not possible to rule out the proposals having considerable impacts on some companies and then also on some individuals and small communities that are dependent on these companies. The proposals are not expected to affect gender equality. Nor are the Inquiry's proposals expected to lead to impacts so great that they can be expected to have any clear macroeconomic effects.

Review of other relevant legislation to reach the climate objectives

In its second phase the Climate Law Inquiry should give priority to a review of the legislation in the areas of measures of *facilitating expansion of the electricity grid* and *planning and setting requirements for a more transport-efficient society*.

Begrepp

Gränsvärden för utsläpp	Miljöbalken i dess nuvarande utformning använder begreppet <i>begränsning av utsläpp</i> , industriutsläppsförordningen använder <i>utsläppsvärde</i> och utsläppshandelsdirektivet använder <i>utsläppsgränsvärden</i> . I betänkan- det används bara begreppet <i>gränsvärden för utsläpp</i> som kommer från den svenska översättningen av artikel 9.1 EU:s industri- utsläppsdirektiv.
Klimatförändringar	Liksom <i>klimatpåverkan</i> (se nedan) är utgångspunkten att <i>klimatförändringar</i> är negativa.
Klimatnytta	Begreppet används i samband med verk- samheter och åtgärder som bidrar positivt till klimatomställningen på annat sätt än att minska sina egna utsläpp av växthusgaser.
Klimatpåverkan/ påverkan på klimatet	Utgångspunkten är att all påverkan på klimatet är negativ. Begreppet <i>klimatpå- verkan/påverkan på klimatet</i> avser utsläpp av växthusgaser och därpå följande klimatskador. Det kan jämföras med att begreppet <i>miljöpåverkan</i> används i negativ betydelse i miljöbalken.

Minimera

Begreppet innebär att *människans påverkan på klimatet* och *klimatförändringar* ska begränsas till den nivå som krävs för att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatet inte blir farlig.

För verksamheter och åtgärder innebär *minimera utsläpp av växthusgaser* att utsläppen ska minskas så mycket som är rimligt att kräva i det enskilda fallet. Verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen bidrar även till att *minimera klimatförändringarna*.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 3, 5 och 9 §§, 6 kap. 35 och 43 §§, 16 kap. 2 c §, 19 kap. 5 §, 24 kap. 8 och 20 §§ och 26 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 22 kap. 1 f och 25 h §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken *skall* tillämpas så att

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. *Det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras.*

Miljöbalken *ska* tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,

2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,

3. den biologiska mångfalden bevaras,

4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, *och*

5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas,

5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås, *och*

6. klimatförändringar minimeras.

2 kap.

3 §

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd *skall* utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte *skall* vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått *skall* vidtas så snart det finns skäl att

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd *ska* utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte *ska* vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Första stycket gäller även i syfte att minimera klimatförändringar.

Dessa försiktighetsmått *ska* vidtas så snart det finns skäl att

anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

5 §

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med *material*, råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att

1. minska mängden avfall,
2. minska mängden skadliga ämnen i material och produkter,
3. minska de negativa effekterna av avfall, och
4. återvinna avfall.

I första hand ska förnybara energikällor användas.

I första hand ska förnybara energikällor användas. *Återvunna eller förnybara råvaror och material ska användas i första hand, om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan.*

9 §

Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till det långsiktiga, tidssatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720) får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt.

Vad som sägs i första *och andra* stycket gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §.

Vad som sägs i första, *andra och tredje* stycket gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §.

6 kap.

35 §

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,

2. uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden,

3. uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas,

4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,

5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna,

6. en identifiering, beskrivning och bedömning av de utsläpp av växthusgaser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra och uppgifter om de åtgärder som planeras för att minimera sådana utsläpp,

6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta

7. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta

med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,

7. en icke-teknisk sammanfattning av 1–6, och

8. en redogörelse för de samråd som har skett och vad som kommit fram i samråden.

med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,

8. en icke-teknisk sammanfattning av 1–7, och

9. en redogörelse för de samråd som har skett och vad som kommit fram i samråden.

43 §

Den som prövar tillståndsfrågan ska, när tillståndsfrågan avgörs, slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna.

För verksamheter och åtgärder med utsläpp av växthusgaser ska den som prövar tillståndsfrågan även göra en slutlig och samlad bedömning av de åtgärder som planeras för att minimera sådana utsläpp.

16 kap.

2 c §

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser, får det med stöd av 2 § inte *beslutas villkor om begränsning av utsläppen eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.*

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser, får det med stöd av 2 § inte *beslutas villkor om gränsvärden för direkta utsläpp av sådana gaser.*

Första stycket gäller inte villkor som i fråga om

1. koldioxid behövs för att hindra utsläpp från en verksamhet med geologisk lagring av koldioxid eller verksamhet med avskiljning, komprimering eller transport av koldioxid för sådan lagring, eller

2. dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

19 kap.

5 §

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1, 1 *d* och 1 *e* §§ 1. i 22 kap. 1 och 1 *d-f* §§
om ansökans form och innehåll, om ansökans form och innehåll,

2 i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,

4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

5. i 22 kap. 6 § om talerätt,

6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,

8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 *f* och 25 *g* §§ om tillståndsdoms innehåll, 9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c och 25 *f-b* §§ om tillståndsdoms innehåll,

10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

22 kap.*1 f §*

En ansökan om tillstånd till en verksamhet enligt artikel 10 och bilaga 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) ska utöver det som anges i 1 § första stycket innehålla förslag till hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras.

25 b §

En dom som omfattar tillstånd till en sådan anläggning som avses i 1 f § ska dessutom innehålla en bedömning av hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras.

24 kap.*8 §*

Ett ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 a eller 2 b § får

1. förenas med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen, och

2. omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas.

Om en ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a § görs för att undvika en omprövning enligt 5 § för att väsentligt minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser, ska endast de villkor som har betydelse för

sådana utsläpp omprövas om verksamheten i övrigt kan bedrivas med villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen. Ett sådant tillstånd får omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas.

20 §

En verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser får släppa ut koldioxid, dikväveoxid och perfluorkolväten enligt vad som följer av de tillstånd till utsläpp som getts med stöd av den lagen utan hinder av att det med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning har beslutats villkor om *begränsning av* utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Detta gäller inte villkor om *begränsning av* utsläpp av dikväveoxid eller perfluorkolväten som beslutats för att hindra betydande lokala föroreningar.

En verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser får släppa ut koldioxid, dikväveoxid och perfluorkolväten enligt vad som följer av de tillstånd till utsläpp som getts med stöd av den lagen utan hinder av att det med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning har beslutats villkor om *gränsvärden för direkta* utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp *om villkoren beslutats innan lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter trädde i kraft*. Detta gäller inte villkor om *gränsvärden för* utsläpp av dikväveoxid eller perfluorkolväten som beslutats för att hindra betydande lokala föroreningar.

26 kap.

9 §

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana förelägganden eller förbud som

1. är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer, eller

2. gäller säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats enligt 11 kap. 24 och 25 §§.

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser, får *det inte beslutas* förelägganden om *begränsning av utsläppen eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp*. Detta gäller inte förelägganden som i fråga om dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser, får *tillsynsmyndigheten inte besluta om* förelägganden om *gränsvärden för direkta utsläpp av sådana gaser*. Detta gäller inte förelägganden som i fråga om dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 4 kap. 34 § ska ha följande lydelse

4 kap.

34 §

Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt det beslut som avses i 5 kap. 11 a § andra stycket eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 35, 37 och 43 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser, om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 35 § 1–5 och 7–9, 37 § och 43 § första stycket miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser, om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en permanent campingplats,
7. en nöjespark,
8. en djurpark,
9. en spårväg, eller
10. en tunnelbana.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250)

Häri genom föreskrivs i fråga om industriutsläppsförordningen (2013:250) att 1 kap. 11 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

11 §

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser ska *ett utsläppsvärde eller annat försiktighetsmått* i slutsatser om bästa tillgängliga teknik inte tillämpas på sådana verksamheter, *om försiktighetsmättet*

1. innebär en begränsning av utsläppen, eller

2. genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Första stycket gäller inte *utsläppsvärden eller andra försiktighetsmått som avser dikväveoxid eller perfluorkolväten och som syftar till att hindra betydande lokala föroreningar.*

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser ska *gränsvärden för direkta utsläpp av sådana gaser* i slutsatser om bästa tillgängliga teknik inte tillämpas på sådana verksamheter.

Första stycket gäller inte *gränsvärden för direkta utsläpp av dikväveoxid eller perfluorkolväten och som syftar till att hindra betydande lokala föroreningar.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 17 december 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över all relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. En lagstiftning är relevant om den direkt eller indirekt styr eller påverkar utsläpp av växthusgaser från svenskt territorium och därmed möjligheten att nå klimatmålen. Det klimatpolitiska ramverket inklusive klimatmålen beskrivs i avsnitt 3.3.

Syftet med utredningen är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås genom att klimatfrågan integreras i lagstiftningen. Enligt utredningens direktiv är miljöbalken central för att skapa sådana förutsättningar och har betydande potential att styra utsläppen av växthusgaser. Det finns även annan lagstiftning som är relevant. I detta delbetänkande ges förslag på hur miljöbalken kan utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen. Utredningen redovisar även hur andra lagstiftningar är relevanta och vilka av dessa lagstiftningar som har förutsättningar att bidra till de största och mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna så att dessa mål nås. I ett slutbetänkande som redovisas senast den 15 maj 2022 kommer utredningen att vid behov lämna författningsförslag om övriga relevanta lagstiftningar samt redovisa eventuella ytterligare utredningsbehov för att genom lagstiftning bidra till att nå klimatmålen.

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven som beslutades av regeringen den 17 december 2019. Direktiven återfinns i bilaga 1. Regeringen beslut om förlängning av utredningstiden för delbetänkandet finns i bilaga 2.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har bedrivit arbetet med delbetänkandet i ett projektupplägg med en inledningsfas, en analysfas, en genomförandefas och en avslutningsfas. Inledningsfasen startade i februari 2020 och avslutades den 2 april 2020 genom det första expertgruppsmötet. Under inledningsfasen bemannades sekretariatet och expertgruppen. Utredningen utformade administrativa rutiner och genomförde bilaterala möten. Vidare tog utredningen fram en tidplan och utformade betänkandets disposition. Under analysfasen avgränsades uppdraget efter budget och tidsramar. Utredningen genomförde dialogmöten om avgränsningen och tog fram underlag för de delar av miljöbalken som föll inom avgränsningen och för analysen av annan relevant lagstiftning.

Analysfasen avslutades sommaren 2020 och övergick i genomförandefasen. Utredningen tog fram författningsförslag med tillhörande motivtexter för att anpassa miljöbalken till ett effektivt verktyg för att bidra till klimatmålen och utvecklade konsekvensanalysen. Utredningen färdigställde även analysen där annan relevant lagstiftning identifierades. Genomförandefasen avslutades i slutet av januari 2021. Under avslutningsfasen utvecklade och kvalitetssäkrade utredningen resultatet samt färdigställde konsekvensutredningen.

Expertgruppen har sammanträtt vid tre tillfällen. Utöver det har arbetsgruppen träffats vid fyra tillfällen. Med hänsyn till de restriktioner som rått under utredningstiden på grund av pandemin har alla möten utom ett arbetsgruppsmöte skett digitalt.

2.3 Samråd

Utredningen har samrått med AB SKF, AB Volvo, Avfall Sverige AB, Energiföretagen, initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05), IVL Svenska Miljöinstitutet, Klimatkommunerna, Lantbrukarnas Riksförbund, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Miljöprövningsutredningen (M 2020:06), Naturskyddsföreningen och 100 % Förnybart, Naturvårdsverket, Nätverket för vindkraftens miljönytta, SKGS – den svenska basindustrins energifrågor genom Skogsindustrierna, Jernkontoret, IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige samt SveMin, Preem AB, Skogsutredningen 2019 (M 2019:02), Svenska kraftnät, Svensk Torv, Svensk Vindenergi, Svenskt Näringsliv, Svenskt

Vatten, Södra Skogsägarna, Naturskyddsföreningen, Klimatpolitiska rådets kansli, Utredningen om rättssäker vindkraftsprövning (M 2020:07), Utredningen om utfasning av fossila drivmedel och förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar (M 2019:04), Vattenfall AB, Volvo Cars AB, Västra Götalandsregionen och Återvinningsindustrierna.

För att hålla sig informerad om och vid behov beakta relevanta förhandlingar och arbete på EU-nivå har utredningen haft möte med företrädare för enheten för Policy Development and Auctioning EU ETS vid DG klimat i EU-kommissionen, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit i Tyskland, miljöministeriet samt arbets- och näringsministeriet i Finland, Ministry of Economic Affairs and Climate i Nederländerna, Center for klima, grøn økonomi og EU vid finansministeriet i Danmark och International and European Governance Ecologic Institute.

Utredningen har uppdragit åt IVL Svenska Miljöinstitutet att göra en juridisk analys av förslag till ändringar i miljöbalken om hur den handlande sektorn ska bidra till de nationella målen samt analys av EU:s utsläppshandelsdirektiv och framtida utveckling av utsläppshandelssystemet.

Vidare har utredningen deltagit i BIICL:s seminarium om rättsliga verktyg vid klimatnödläge, i seminarium vid Stockholms miljörettscentrum *Miljömålen – har de någon rättslig betydelse?*, i Hagainitiativets seminarium *Vassare utsläppshandel i linje med 1,5-gradersmålet*, i ERCST:s webinar om Tysklands prioriteringar för ordförandeskapet i EU och i SNS seminarium och rundabordssamtal *Pris på koldioxid – hur påverkas företagens utsläpp?*.

3 Bakgrund

3.1 Sveriges internationella klimatåtaganden

3.1.1 Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet

Sverige har ratificerat FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen) som trädde i kraft 1994.¹ Det övergripande målet för konventionen är att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatet inte blir farlig.

Klimatkonventionen är en ramkonvention och innehåller inga rättsligt bindande åtaganden för parterna om att minska sina utsläpp. Parterna enades i stället om sådana åtaganden genom Kyotoprotokollet² till klimatkonventionen som trädde i kraft 2005.

Kyotoprotokollets första åtagandeperiod löpte 2009–2012 och den andra åtagandeperioden 2013–2020. Den andra åtagandeperioden kom till stånd genom den s.k. Dohaändringen från partsmötet i december 2012. EU har under Kyotoprotokollets båda perioder haft gemensamma åtaganden som har fördelats mellan medlemsstaterna genom unionslagstiftning.

3.1.2 Parisavtalet

Vid klimatkonventionens partsmöte 2015 enades parterna om Parisavtalet³ som anger parternas internationella åtaganden efter att Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod löpte ut 2020. Parisavtalet är inte

¹ Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. SÖ 1993:13 (klimatkonventionen).

² Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. SÖ 2002:41 (Kyotoprotokollet).

³ Prop. 2016/17:16, *Klimatavtalet från Paris*.

tidsbegränsat utan ska säkerställa ett starkt genomförande av klimatkonventionen framöver. Avtalet trädde i kraft den 4 november 2016.

Enligt Kyotoprotokollet hade endast de utvecklade länderna bindande åtaganden om utsläppsminskningar. Parisavtalet innebär att alla parter för första gången har förbundit sig att göra åtaganden utifrån ansvar, förmåga och nationella förutsättningar. Alla parter lämnar in s.k. nationellt fastställda bidrag (*Nationally Determined Contributions*, NDC) med åtaganden som ska öka över tid. Liksom enligt Kyotoprotokollet har EU gjort ett gemensamt åtagande som motsvarar unionens utsläppsminskningsmål till 2030.

Enligt artikel 2 i Parisavtalet ska följande långsiktiga mål nås:

- Hålla ökningen av den globala medeltemperaturen långt under 2 grader över förindustriell nivå, samt göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader över förindustriell nivå.
- Öka anpassningsförmågan till skadliga effekter av klimatförändringen och främja den klimatomåttliga motståndskraften och utvecklingen mot låga växthusgasutsläpp.
- Göra finansiella flöden förenliga med en väg mot låga växthusgasutsläpp och en klimatomåttlig motståndskraftig utveckling.

För att klara det långsiktiga temperaturmålet anger Parisavtalet att parterna ska sträva efter att nå kulmen av växthusgaser så snart som möjligt och därefter genomföra snabba minskningar i enlighet med den bästa tillgängliga vetenskapen för att uppnå en balans mellan utsläpp och kolsänkor under andra hälften av detta sekel.

Enligt artikel 2 ska genomförandet av Parisavtalet också spegla principen om rättvisa, klimatkonventionens princip om parternas gemensamma men olikartade ansvar och att länder har olika förmåga utifrån sina nationella förutsättningar. Det innebär att hänsyn ska tas till att det behövs längre tid för utvecklingsländerna att ställa om och att de utvecklade länderna har ett ansvar att gå före och minska sina utsläpp tidigare för att de gemensamma målen ska kunna nås i tid.

FN:s klimatpanel (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) sammanställer vetenskapliga underlag om klimatförändringarna. Panelens specialrapport från oktober 2018⁴ om effekterna av en

⁴ www.ipcc.ch/sr15/.

global uppvärmning med 1,5 grader Celsius visar att de negativa effekterna av klimatförändringar är avsevärt mycket större vid 2 graders global uppvärmning jämfört med 1,5 grader.

Vid 2 graders uppvärmning väntas till exempel extremväder bli betydligt vanligare, havshöjningen större och effekterna på hälsa, ekosystem, ekonomi, tillgång till vatten och mat betydligt allvarigare än vid 1,5 grader. FN:s klimatpanel bedömer att det krävs omfattande utsläppsminskningar och att de globala utsläppen av koldioxid behöver nå nettonollnivå runt 2050 för att det ska gå att begränsa uppvärmningen till 1,5 grader. Det är också viktigt att utsläppsminskningarna sker så snart som möjligt eftersom den ackumulerade mängden utsläpp till atmosfären avgör hur stor uppvärmningen blir. För att nå Parisavtalets mål kommer det att behövas s.k. negativa utsläpp genom att binda tillbaka växthusgaser för att kompensera för utsläpp som skett och utsläpp från sektorer som kan komma att ha vissa resterande utsläpp, t.ex. jordbruket. Om utsläppsminskningarna inte sker i tid kommer det att krävas ännu mer omfattande utsläppsminskningar senare samt massiva negativa utsläpp om temperaturmålet ska kunna nås.

3.1.3 Andra internationella åtaganden

Det finns flera internationella överenskommelser som påverkar utsläppen av växthusgaser direkt eller indirekt, t.ex. bidrar Agenda 2030⁵ och Montrealprotokollet⁶ till att minska klimatförändringarna.

Agenda 2030 antogs av FN:s medlemsstater i september 2015 och ska vara vägledande för att nå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling. Agendan omfattar 17 integrerade och odelbara globala mål för hållbar utveckling. Enligt mål 13 ska omedelbara åtgärder vidtas för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser.

Även Montrealprotokollet bidrar till att nå klimatmålen eftersom det anger bindande krav på att minska användning och produktion av ozonnedbrytande ämnen. En del av de ämnen som omfattas är även potenta växthusgaser.

⁵ www.un.org/sustainabledevelopment/.

⁶ Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet. SÖ 1988:35 (Montrealprotokollet).

Det finns också internationella överenskommelser som begränsar Sveriges möjligheter att välja hur utsläppen av växthusgaser ska minska. Ett exempel är Chicagokonventionen från 1944 och de rådsresolutioner som Internationella civila luftfartsorganisationen (*International Civil Aviation Organization*, ICAO) antagit med bestämmelser om att parterna inte ska beskatta flygbränsle för internationell luftfart.⁷

3.2 EU:s klimatmål och lagstiftning

3.2.1 EU:s klimatpolitik och nuvarande mål

Enligt artikel 11 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska miljöskyddskraven integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. Grunderna för EU:s klimatpolitik anges i artikel 191–193. Målen är bl.a. att bevara, skydda och förbättra miljön. Det omfattar också klimat som nämns som ett särskilt viktigt område för främjande av insatser på internationell nivå i artikel 191.1.

EU:s miljöpolitik ska enligt artikel 191.2 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt syfta till en hög skyddsnivå och bygga på försiktighetsprincipen, principen att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala.

Försiktighetsprincipen innebär att brist på fullständig vetenskaplig säkerhet inte får användas som skäl för att skjuta upp åtgärder för att förhindra negativ miljöpåverkan om hot om allvarlig eller oåterkallelig skada föreligger. Principen utgör även en viktig utgångspunkt i ett flertal internationella avtal och rättsakter på miljöområdet och ingår exempelvis i Riodeklarationen⁸ och Klimatkonventionen. Även EU:s

⁷ Konventionen den 7 december 1944 angående internationell civil luftfart. SÖ 1946:2 (Chicagokonventionen). Artikel 24 a i konventionen anger att bränsle som finns ombord på en stats flyg när flyget ankommer till en annan stat inte får beskattas. Icaos policies on taxation in the field of international air transport innehåller dock rådsresolutioner från 1993 som anger att även bränsle som tankas in i en stats flyg när detta ska lyfta från en annan stats flygplats ska undantas från skatt.

⁸ Riodeklarationen från Förenta nationernas konferens om miljö och utveckling från 1992, princip 15.

s.k. Reach-förordning⁹ bygger på principen. Den är än mer framträdande i EU:s direktiv om genetiskt modifierade organismer i miljön.¹⁰

Principen om att förebyggande åtgärder ska vidtas för att undvika negativ miljöpåverkan är så etablerad att den utgör internationell sedvanerätt.¹¹ Den återfinns bl.a. i Stockholmsdeklarationen¹² och i princip 2 Riodeklarationen som en del av *principen om no-harm*. Principen om förebyggande åtgärder återfinns i EU-rätten bl.a. i artikel 11 industriutsläppsdirektivet¹³ och skäl 2 i MBK-direktivet.¹⁴ I miljöbalken ingår både försiktighetsprincipen och kravet på förebyggande åtgärder i 2 kap. 3 § som utgör en av de allmänna hänsynsreglerna.

Principen om att förorenaren ska betala utformades i rekommendationer från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) 1972¹⁵ och uttrycks bl.a. i princip 16 Riodeklarationen. I EU-rätten återfinns den i t.ex. skäl 2 och 25 industriutsläppsdirektivet och utsläppshandelsdirektivet bygger på principen genom att verksamhetsutövarna får betala för utsläppsrätter (se avsnitt 3.2.4). Principen är central i miljöbalken¹⁶ och genomförs bl.a. genom hänsynsreglerna eftersom den är en del av försiktighetsprincipen genom att verksamhetsutövarna ska bekosta nödvändiga åtgärder. Verksamhetsutövarna ska också bl.a. betala kostnaderna för avhjälpande av miljöskador enligt 2 kap. 8 § miljöbalken.

På miljöområdet gäller delade befogenheter enligt artikel 4 fördraget om Europeiska unionen, vilket innebär att både EU och med-

⁹ Europaparlaments och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach-förordningen), artikel 1.3.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

¹¹ Principen uttrycktes redan i avgörandet *Trail Smelter arbitration (US v Canada, 1941)*. International Court of Justice uttryckte i *Pulp Mills on the River Uruguay case (Argentina v. Uruguay)* 2010, para. 101 att principen utgör sedvanerätt.

¹² Stockholmsdeklarationen från Förenta nationernas konferens om mänsklig miljö 1972, princip 21.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet).

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (*MKB-direktivet*).

¹⁵ OECD, *Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*. OECD:s rekommendationer. 26 maj 1972.

¹⁶ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, bl.a. s. 212 f.

lemsstaterna kan lagstifta och anta rättsligt bindande rättsakter. Medlemsstaterna kan utöva sin egen befogenhet när EU inte utövar sin.

Enligt artikel 192 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är huvudregeln att EU antar lagstiftning på miljöområdet genom det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet som innebär att rådet tar beslut med kvalificerad majoritet. Vissa områden som t.ex. åtgärder av främst skattekaraktär och åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och strukturen hos dess energiförsörjning kräver enhällighet i rådet.

Enligt artikel 193 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska de skyddsåtgärder för miljön som EU antar i enlighet med artikel 192 inte hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder måste dock vara förenliga med fördraget och ska anmälas till Europeiska kommissionen (nedan kommissionen). EU-lagstiftning som antas med artikel 192 som rättslig grund innebär därmed en lägre nivå av harmonisering inom unionen och medlemsstaterna kan anta striktare regler i nationell lagstiftning.

Artikel 193 anger bara att strängare skyddsåtgärder ska vara förenliga med fördraget men EU-domstolen har klargjort att de inte heller får strida mot ett direktivs syfte.¹⁷ Det innebär att även EU:s sekundärrätt¹⁸, dvs. de rättsakter som EU antar under fördragen (som utgör primärrätt), ska beaktas vid bedömning av möjligheten att tillämpa strängare skyddsåtgärder på nationell nivå. Det finns möjlighet att begära ett förhandsavgörande av EU-domstolen för att få besked om en nationell skyddsåtgärd är förenlig med EU-rätten.

Enligt artikel 288 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är ett direktiv bindande avseende det resultat som ska uppnås men det överläts åt medlemsstaterna att avgöra hur det ska genomföras. I praktiken är medlemsstaternas valfrihet kring genomförandet begränsad eftersom allt som medlemsstaterna har kommit överens om att harmonisera genom direktiven måste följas. I de fallen har medlemsstaterna enats om en viss skyddsnivå under förhandlingarna av rättsakten och enskilda medlemsstater får inte avvika från den.

¹⁷ Dom av den 15 april 2010, Kommissionen mot Frankrike, C-64/09, EU:C:2010:197.

¹⁸ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Artikel 288 beskriver rättsakterna i form av förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden. Även t.ex. olika typer av avtal som EU ingår kan dock utgöra sekundärrätt.

Omfattningen av EU:s befogenhet i förhållande till medlemsstaterna beror på vilken typ av fråga det gäller men de två grundläggande principerna om proportionalitet och subsidiaritet gäller alltid i enlighet med artikel 5 fördraget om Europeiska unionen. Proportionalitetsprincipen innebär att innehållet i och omfattningen av EU:s åtgärder inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen. Subsidiaritetsprincipen anger att EU bara får vidta en åtgärd om målen för den inte kan nås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna utan uppnås bättre på EU-nivå.¹⁹

EU:s klimatmål

Inom EU antar Europeiska rådet övergripande utsläppsmål. Europeiska rådets slutsatser är inte rättsligt bindande utan endast politiskt vägledande och de antas med enhällighet. För att säkerställa genomförandet av de utsläppsminskningar som målen kräver antas unionslagstiftning. De nuvarande målen är:

- Till 2020 ska EU:s totala utsläpp minska med 20 procent jämfört med 1990. Fram till 2020 kan internationella krediter från utsläppsminskning åtgärder i länder utanför EU användas för en del av målet.
- I december 2020 enades Europeiska rådet om ett skärpt utsläppsmål till 2030 som innebär att en nettominskning²⁰ ska ske med minst 55 procent av de inhemska växthusgasutsläppen i EU jämfört med 1990. Det målet skickades också in som uppdaterat nationellt bidrag från EU under Parisavtalet²¹ men ska förhandlas med Europaparlamentet och kommissionen innan ett slutligt mål antas för EU. Målet till 2030 ska till skillnad från målet till 2020 nås med bara utsläppsminskningar inom EU.
- EU ska nå nettonollutsläpp till 2050.

¹⁹ Det gäller dock inte områden där EU har exklusiv befogenhet att vidta åtgärder som t.ex. tullunionen och den gemensamma handelspolitiken.

²⁰ Nettominskning innebär att målet utgår från nettoutsläppen av växthusgaser, det vill säga utsläpp efter avdrag för upptag.

²¹ Framläggande av Tyskland och Europeiska kommissionen på Europeiska unionens och dess medlemsstaters vägnar, *Uppdatering av Europeiska unionens och dess medlemsstaters nationellt fastställda bidrag*, Berlin den 17 december 2020.

Parisavtalet uppmanar alla parter att skicka in långsiktiga strategier under 2020²², vilket också krävs enligt EU:s s.k. styrningsförordning²³. I november 2018 presenterade kommissionen ett meddelande om en långsiktig klimatstrategi för EU²⁴ som understryker att det behövs en bred omställning av hela samhället och ekonomin för att klara Parisavtalets mål. I meddelandet förordade kommissionen att EU ska nå nettonollutsläpp av växthusgaser till 2050, vilket kommissionen bedömer är i linje med vad som krävs för att nå Parisavtalets 1,5-gradersmål. Enligt FN:s klimatpanel krävs det nettonollutsläpp av koldioxid på global nivå till 2050 för att 1,5-gradersmålet ska kunna nås.²⁵ Efter att Europeiska rådet i december 2019 hade enats om målsättningen om klimatneutralitet till 2050 skickade EU in en långsiktig klimatstrategi till klimatkonventionen den 6 mars 2020.²⁶

3.2.2 EU:s genomförande av klimatmålen

EU:s klimatmål genomförs genom lagstiftning för olika åtagandeperioder. Genomförandet av målet till 2020 och åtagandeperioden 2013–2020 är fördelat mellan EU:s utsläppshandelssystem (*EU Emissions Trading System*, EU ETS) som regleras genom utsläppshandelsdirektivet²⁷ och EU:s ansvarsfördelningsbeslut (*Effort Sharing Decision*, ESD)²⁸. Industri, el- och fjärrvärmeproduktion samt flyg mellan destinationer inom Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES) ingår i EU ETS och det är verksamhetsutövarna som ansvarar för att uppfylla målen. ESD omfattar utsläppen från sektorer som

²² Artikel 4.19 i Parisavtalet. Beslut 1/CP.21 från tjugoförsta partskonferensen (COP 21) inom ramen för UNFCCC, och av den elfte partskonferensen, i dess egenskap av möte mellan parterna i Kyotoprotokollet (CMP 11), 30 november–11 december 2015, para. 35.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder (styrningsförordningen).

²⁴ Meddelande från Europeiska kommissionen, *En ren jord åt alla – En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi*, COM (2018) 773 final av den 28 november 2018.

²⁵ www.ipcc.ch/sr15/.

²⁶ Submission by Croatia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, Zagreb, 6 March 2020, *Long-term low greenhouse gas emission development strategy of the European Union and its Member States*.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (utsläppshandelsdirektivet).

²⁸ Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009 om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020 (ansvarsfördelningsbeslutet (*Effort Sharing Decision*, ESD)).

småskalig industri, inrikes transporter, arbetsmaskiner, jordbruk, avfall och uppvärmning av byggnader (se även avsnitt 3.5.1). Enligt ESD är det medlemsstaterna som har ansvar för att uppfylla sina respektive delar av målet som fördelats i form av nationella åtaganden.

Målet till 2030 och åtagandeperioden 2021–2030 genomförs genom tre huvudsakliga rättsakter; utsläppshandelsdirektivet, ansvarsfördelningsförordningen (*Effort Sharing Regulation*, ESR)²⁹ samt förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (*Land Use, Land Use Change and Forestry Regulation*, LULUCF)³⁰. ESR omfattar de sektorer som ESD gjorde till och med 2020 men i form av en förordning i stället för ett beslut, bl.a. eftersom ESR har fler adressater.

De tre rättsakterna utgår i nuläget från EU:s mål om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 40 procent till 2030 jämfört med 1990 men kommer att behöva anpassas till det skärpta mål som beskrivs i avsnitt 3.2.1. Målet till 2030 har fördelats så att utsläppen inom EU ETS ska minska med 43 procent till 2030 jämfört med 2005 medan utsläppen inom unionen enligt ESR ska minska med 30 procent under samma tidsperiod. För LULUCF-sektorn är målet att medlemsstaterna ska säkerställa att de bokförda utsläppen inte överstiger de bokförda upptagen i sektorn.

För 2021–2030 har målet för ESR fördelats genom att varje medlemsstat fått ett åtagande om utsläppsminskningar med mellan 0 och 40 procent. Sverige och Luxemburg har fått de högsta åtagandena som innebär utsläppen ska minska med 40 procent.

Medan EU ETS är ett styrmedel i sig anger ESR hur stora utsläppsminskningar som en medlemsstat ska åstadkomma men inte hur de ska nås. Det är alltså upp till varje medlemsstat att välja styrmedel och vidta de åtgärder som behövs men för sektorerna inom ESR finns det också EU-lagstiftning som styr, t.ex. utsläppskrav för

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet (ansvarsfördelningsförordningen, (*Effort Sharing Regulation*, ESR)).

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 (LULUCF-förordningen), (*Land Use, Land Use Change and Forestry Regulation*)).

olika typer av fordon, avfallsdirektivet³¹ och direktivet om byggnaders energiprestanda³².

Varje land har redovisat sina utsläpp och upptag i LULUCF-sektorn i enlighet med Kyotoprotokollet. Det är dock nytt för 2021–2030 att EU och dess medlemsstater har ett åtagande för sektorn på EU-nivå. LULUCF-förordningen innebär alltså att medlemsstaterna åtar sig att säkerställa att de bokförda utsläppen inte får överskrida de bokförda upptagen i sektorn inom deras territorium. Förordningen innehåller bokföringsregler och utsläpp och upptag mäts mot referensnivåer som fastställs per medlemsstat.

EU ETS regleras genom ett direktiv och sådana behöver genomföras i nationell lagstiftning inom viss tid. Medlemsstaterna ska också meddela kommissionen hur de har genomfört bestämmelser i direktiv. Det innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att målen nås men har vissa möjligheter att välja om de t.ex. vill undanta olika typer av verksamheter från EU ETS eller använda möjligheten enligt artikel 193 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att tillämpa striktare skyddsåtgärder för miljön än vad EU-rätten kräver i frågor som inte är harmoniserade.

ESR och LULUCF-förordningen är antagna i form av förordningar och sådana blir bindande i sin helhet från det att de träder i kraft. Både direktiv och förordningar följs av delegerade och genomförandeakter på EU-nivå för att komplettera eller ändra icke-väsentliga delar av rättsakterna respektive fastställa enhetliga regler.

Samtidigt med EU:s klimatlagstiftning för 2021–2030 förhandlades även bl.a. höjda mål fram inom ramen för EU:s direktiv för energieffektivisering³³ och förnybar energi³⁴ och utsläppskrav för bilar och lätta och tunga fordon.³⁵ Energimålen har en direkt effekt på utsläppen av växthusgaser och väntas enligt kommissionens bedömningar innebära, tillsammans med sektorslagstiftning, att EU:s utsläpp kommer minska med cirka 46 procent till 2030 i stället för målet om utsläppsminskningar med minst 40 procent. Dessutom

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall (avfallsdirektivet).

³² Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda.

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet (energieffektiviseringsdirektivet).

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/631 av den 17 april 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon.

bidrar annan lagstiftning på miljöområdet och inom andra politik-områden till att minska växthusgasutsläppen, t.ex. regler om luftföroreningar och främjande av innovation. Samtidigt finns det annan EU-lagstiftning som kan hindra klimatomställningen genom att t.ex. möjliggöra utbyggnad av naturgas eller subventionera sektorer i stället för att driva omställningen.

3.2.3 Den Europeiska gröna given

I december 2019 presenterade kommissionen den Europeiska gröna given,³⁶ som är en färdplan med åtgärder för att EU ska nå målet att bli världens första klimatneutrala världsdel till 2050. Den gröna given ska omfatta alla sektorer och bidra till att allmänheten och näringslivet inom EU kan dra nytta av de möjligheter som en grön omställning innebär.

Den gröna given är också en tillväxtstrategi för att göra EU:s ekonomi hållbar med hjälp av investeringar i grön teknik, hållbara lösningar och nya företag. Omställningen ska också vara rättvis och socialt jämlik så att ingen medborgare eller region lämnas utanför.

För att klimatmålen ska nås innehåller den gröna given en tidsplan för både nya förslag som kommissionen avser att lägga på klimatområdet och en översyn av befintliga mål och gällande lagstiftning. De viktigaste åtgärderna för att höja den övergripande ambitionsnivån inom EU är dels det förslag till en klimatlag för EU som presenterades i mars 2020³⁷ samt att skärpa EU:s mål till 2030.

Klimatlagen utgör ett övergripande ramverk för EU:s klimatomställning genom att lägga fast det långsiktiga målet om klimatneutralitet till 2050 i lagstiftning tillsammans med processer för hur det ska följas upp att målet nås. Även det skärpta delmålet till 2030 kommer att skrivas in i lagen. Klimatlagen ska också säkerställa att all EU-politik, sektorer och medlemsstater, ska bidra till att vara förenlig med målet om klimatneutralitet till 2050, vilket inkluderar både att lägga nya förslag och att göra en översyn av existerande regelverk för att säkerställa att de inte hindrar utan bidrar till målet.

Inom ramen för den gröna given har kommissionen aviserat att den kommer att analysera förutsättningarna för att inkludera sjöfart,

³⁶ Meddelande från Europeiska kommissionen, *Den europeiska gröna given*, COM (2019) 640.

³⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet (EU) 2018/1999, COM(2020) 80 final.

vägtransporter och småskalig uppvärmning av byggnader i utsläppshandelssystemet. Det skulle i sådana fall påverka fördelningen av hur stor del av utsläppen som kommer att ingå i EU ETS respektive ESR.

I och med att klimatmålet till 2030 skärps (se avsnitt 3.2.1) behöver även genomförandelagstiftningen ses över för att styra mot det nya målet. Inom ramen för den gröna given har kommissionen aviserat³⁸ att bl.a. följande förslag ska läggas under andra kvartalet 2021:

- Lagstiftningen för EU ETS, ESR och LULUCF-förordningen, direktivet om energieffektivisering, förnybartdirektivet och lagstiftningen om utsläppskrav för bilar och lätta fordon ska ses över.
- Förslag till revidering av energiskattedirektivet.³⁹
- Förslag om en gränsjusteringsmekanism. Syftet med en sådan mekanism är att förhindra koldioxidläckage, vilket är samma syfte som den fria tilldelningen i utsläppshandelssystemet har i dag.

Utöver förslagen ovan som listas under höjd klimatambition kommer ett antal förslag som också påverkar utsläppen av växthusgaser att läggas inom ramen för den gröna given, t.ex. rörande energi, industriomställning, cirkulär ekonomi, transporter, jordbruk, biodiversitet och skogsbruk, att integrera hållbarhet i all EU-politik inklusive finansområdet, stärka EU:s internationella ledarskap i miljö- och klimatfrågor och att skapa en klimatpakt för en tydligare dialog mellan olika aktörer. Det ska också tas fram en ny strategi för klimatanpassning.

3.2.4 Utsläppshandelsdirektivet

Utsläppshandelssystemets omfattning

EU ETS togs i bruk 2005 och omfattar cirka 45 procent av utsläppen av växthusgaser inom EU. I Sverige ingår cirka 750 anläggningar som 2019 stod för cirka 38 procent av de territoriella utsläppen och täcker den största delen av utsläppen från industri samt el- och fjärrvärmeproduktion. I EU ETS ingår energiintensiv industri som t.ex. järn- och stålproduktion, mineralindustri (cement, kalk, glas, keramik),

³⁸ Bilagor till meddelande från Europeiska kommissionen, *Kommissionens arbetsprogram 2021 – Ett livskraftigt EU i en känslig omvärld*, COM(2020) 690 final, 19 oktober 2020.

³⁹ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

pappers- och massaindustri, aluminiumtillverkning och raffinaderier. Även förbränningsanläggningar med en installerad kapacitet över 20 MW ingår i systemet. Sverige har valt att även inkludera förbränningsanläggningar med en installerad effekt på mindre än 20 MW i de fall de är anslutna till ett fjärrvärmenät som överstiger 20 MW enligt 3 kap. 2 § och bilaga till förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser. Syftet med denna s.k. *opt-in* är att samma spelregler ska gälla för leverantörer inom samma fjärrvärmenät. Sedan 2012 ingår även utsläpp från flyg mellan destinationer inom EES i EU ETS med vissa undantag för t.ex. militärflyg.

Utsläpp av koldioxid (CO₂) står för den största delen av utsläppen inom handelssystemet men även utsläpp av perfluorkolväten (PFC) från aluminiumproduktion och dikväveoxid (N₂O) från delar av kemiindustrin omfattas. Övriga växthusgaser hanteras av ESR och särskild lagstiftning.

Inom EU ETS tilldelas verksamhetsutövarna varje år enligt en tilldelningsplan en viss mängd utsläppsrätter genom antingen auktionering eller gratis tilldelning. Verksamhetsutövarna kan antingen använda utsläppsrätterna, spara dem till senare år eller sälja dem om de har överskott. En utsläppsrätt motsvarar rätten att släppa ut 1 ton koldioxidekvivalenter, alltså 1 ton koldioxid eller den mängd av perfluorkolväten eller dikväveoxid som medför motsvarande klimateffekt.

Tilldelningen av utsläppsrätter grundar sig på ett antal olika riktmärken. För de fasta anläggningarna i systemet, dvs. alla aktörer utom flygoperatörer, auktioneras enligt nuvarande regelverk cirka 57 procent av utsläppsrätterna ut, vilket innebär att verksamhetsutövarna får betala för det utsläppsutrymmet. För flyget är auktioneringsandelen i stället 15 procent. Vilken tilldelning som ges gratis utgår från risken för koldioxidläckage inom en viss bransch men används också för att premiera de mest effektiva anläggningarna inom varje bransch. De effektivaste anläggningarna, bedömt utifrån riktmärken som sätts per industrigren, får 100 procent gratis tilldelning.

Ett flertal svenska anläggningar ligger långt fram när det gäller effektivitet inom sina respektive industrigrenar och premieras därmed genom gratis tilldelning. Vissa anläggningar får gratis tilldelning som överstiger deras utsläpp i de fall tilldelningen utgår från ett riktmärke som ligger högre än deras faktiska utsläpp. Riktmärkena och vilka verksamheter de omfattar förändras över tid men instrumentet är

trubbigt i sig eftersom riktmärkena ska omfatta en mängd verksamheter med olika förutsättningar.

EU ETS styrande verkan är avhängigt priset på utsläppsätter. Gratis tilldelning minskar kostnaderna för utsläpp av växthusgaser och EU ETS styrande verkan avsevärt men syftet är att förhindra koldioxidläckage. Kommissionen har i den gröna given aviserat en gränsjusteringsmekanism med samma syfte som gratis tilldelning, dvs. att minska risken för koldioxidläckage. Det återstår att se hur det kommer samordnas med utfasning av den fria tilldelningen och påverka individuella anläggningar i de branscher som berörs av gränsjusteringsmekanismen.

Utsläppshandelssystemet som styrmedel

Utsläppshandelssystemet innebär s.k. *cap-and-trade* där ett gemensamt tak för utsläppen sätts för hela EU och inom det taket får verksamheter och andra aktörer handla med utsläppsutrymme. Enligt artikel 1 utsläppshandelsdirektivet är dess syfte att minska utsläppen på ett kostnadseffektivt sätt och utgår från att marknadens aktörer själva kommer att reglera att utsläppsminskningarna genomförs där det kostar minst inom det gemensamma taket. Anläggningar som har högre kostnader än andra kan köpa utsläppsätter i stället för att minska sina utsläpp medan de som har lägre kostnader för utsläppsminskningar kan välja att vidta åtgärder i sin verksamhet och sälja det överskott av utsläppsätter som uppstår på marknaden.

Taket för utsläppen inom EU ETS sänks kontinuerligt i enlighet med en linjär reduktionsfaktor som ska leda till att de uppsatta klimatmålen för EU som helhet nås. För perioden 2021–2030 är reduktionsfaktorn enligt nuvarande regelverk 2,2 procent per år. Det leder dock inte till nollutsläpp inom EU ETS förrän 2058 så det är centralt att skärpa den linjära reduktionsfaktorn för att vara i linje med de nya målen till 2030 och 2050. Att utsläppsutrymme för verksamheterna minskar över tid kan väntas leda till högre priser på utsläppsätter, förutsatt att det inte finns för stort överskott på marknaden och att efterfrågan inte minskar i samma takt.

Priset på utsläppsätter har varierat kraftigt sedan utsläppshandelssystemet infördes 2005. Under 2008 låg priserna på cirka 30 euro/ton. Den finanskris som följde minskade produktionen och

därmed efterfrågan på utsläppsrätter. I kombination med bl.a. en generös tilldelning av utsläppsrätter, och att verksamhetsutövarna till viss del fick använda internationella utsläppsenheter, skapades ett stort överskott av utsläppsrätter som under perioder uppgått till över 2 miljarder utsläppsrätter. Det gjorde att priset på utsläppsrätter under lång tid låg runt 5 euro/ton eller ännu lägre.

För att komma till rätta med det stora överskottet och de låga priserna på utsläppsrätter beslutade EU bl.a. att inrätta den s.k. marknadsstabilitetsreserven⁴⁰ som togs i bruk den 1 januari 2019. Den innebär att om volymen utsläppsrätter som är i omlopp på marknaden överstiger en viss tröskelnivå ska motsvarande 24 procent av den volymen årligen föras över från auktioneringspotten till marknadsstabilitetsreserven under åren 2019–2023. Därefter kommer motsvarande 12 procent av utsläppsrätterna i omlopp att årligen tas upp i reserven. Om mängden utsläppsrätter i marknadsstabilitetsreserven understiger en annan tröskelnivå kommer en del av dem i stället att återföras till marknaden. Regelverket för marknadsstabilitetsreserven ska dock ses över första gången 2021 och sedan löpande.

Efter ett svenskt förslag under översynen av utsläppshandelsdirektivet för perioden 2021–2030 kommer delar av de utsläppsrätter som hålls i marknadsstabilitetsreserven att annulleras från och med 2023. Det innebär att det utsläppsutrymme de representerar tas bort permanent och inte kan återföras till marknaden, vilket motverkar att stora överskott byggs upp framöver. Som ett resultat av reformerna av utsläppshandelssystemet inför perioden 2021–2030 och införandet av marknadsstabilitetsreserven har priset på utsläppsrätter stigit och legat runt 25 euro per utsläppsrätt sedan 2018. Efter att Europeiska rådet enats om ett nytt och betydligt skarpare klimatmål till 2030 har priserna i början av 2021 nått nivåer runt 40 euro.

Utsläppshandelssystemets syften och mål

Enligt utsläppshandelsdirektivets artikel 1 är syftet med EU ETS att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt. Enligt skäl 2 och skäl 5 i direktivet ska utsläppshandelssystemet också bidra till ett mer effektivt fullgörande

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/1814 av den 6 oktober 2015 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem.

av EU:s och medlemsstaternas åtaganden, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning.

Skäl 7 och 30 adresserar proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen⁴¹ genom att ange att det krävs gemenskapsbestämmelser om medlemsstaternas fördelning av utsläppsrätter för att bevara den inre marknadens integritet och undvika snedvridning av konkurrensen, samt att direktivet inte går längre än vad som är nödvändigt för att nå målet att upprätta utsläppshandelssystemet. Enligt skäl 26 bör EU:s strategi för att minska klimatförändringarna inte bara förlita sig på de marknadsbaserade mekanismernas mångsidiga potential, utan även bygga på en avvägning mellan EU ETS och andra slags gemenskapsåtgärder, inhemska åtgärder och internationella åtgärder.

När EU ETS skulle införas skrev kommissionen i sin grönbok att det var nödvändigt med en gemenskapsstrategi för att förhindra snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden. Kommissionen konstaterade också att det redan hade vidtagits många åtgärder inom EU som t.ex. energibeskattnings, annan lagstiftning, tekniska standarder och miljöavtal. EU ETS borde därför enligt kommissionen utformas så att det stärker den grund som redan hade lagts och framför allt inte försvaga den.⁴²

Sveriges genomförandelagstiftning

I Sverige har utsläppshandelsdirektivet genomförts genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. I samband med en omfattande översyn ersattes de av lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser samt förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser som trädde i kraft den 1 januari 2021.

De flesta verksamheter som omfattas av EU ETS är tillståndspliktiga som miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken. Det finns dock också verksamheter som ingår i EU ETS som bara är anmäl-

⁴¹ Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), artikel 5. Enligt proportionalitetsprincipen ska EU:s åtgärder begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen. Subsidiaritetsprincipen innebär att EU, förutom på områden där man har exklusiv behörighet, bara ska vidta åtgärder om dessa är mer effektiva än de åtgärder som kan vidtas av medlemsstaterna.

⁴² Europeiska kommissionen, *Grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen*, COM(2000) 87 final, s. 5–6.

ningspliktiga. Det gäller främst sådana mindre förbränningsanläggningar som Sverige har valt att inkludera i EU ETS genom *opt-in*.

Alla verksamheter som ingår i EU ETS behöver också särskilda tillstånd som följer av utsläppshandelsdirektivet. De tillstånden förutsätter att verksamheterna redan har fått tillstånd enligt miljöbalken i egenskap av miljöfarliga verksamheter. Tidigare var länsstyrelserna tillståndsmyndighet för de svenska verksamheter som ingår i EU ETS men sedan början av 2018 är Naturvårdsverket både tillstånds- och tillsynsmyndighet.

I tillståndsansökan ska en övervakningsplan ingå som bl.a. anger storleken på verksamhetens utsläpp av växthusgaser. För de tillstånd som utfärdas för att ingå i EU ETS gör Naturvårdsverket ingen bedömning av verksamheternas utsläpp. Det görs alltså ingen prövning i det avseendet utan tillstånd meddelas om ansökan innehåller den information som lagstiftningen föreskriver. Om utsläppen väntas öka i mer än ringa omfattning från en anläggning ska Naturvårdsverket pröva om det behövs ändrade eller nya villkor om övervakning och rapportering och vid behov av sådana ge ett nytt tillstånd. För flygverksamheter krävs inte tillstånd utan bara en godkänd övervakningsplan som Naturvårdsverket beslutar om.

Verksamhetsutövarna är skyldiga att övervaka, rapportera och verifiera sina utsläpp av växthusgaser. Övervakningen av utsläppen ska utgå från den övervakningsplan som verksamhetsutövarna har lämnat in och är därmed kopplad till tillståndet. Senast den 31 mars varje år ska verksamhetsutövarna lämna in en utsläppsrapport, som verifierats av en oberoende granskare, för föregående år till Naturvårdsverket.

Senast den 30 april varje år måste verksamhetsutövarna uppfylla sina åtaganden genom att överlämna den mängd utsläppsrätter som motsvarar deras verifierade utsläpp under det gångna kalenderåret. Om de inte har tillräckligt med utsläppsrätter själva behöver de köpa den mängd som behövs för att täcka utsläppen. Överlämnandet sker genom överföringar av utsläppsrätter mellan konton i det elektroniska unionsregistret som Statens energimyndighet är nationell administratör för. Om en verksamhet inte överlämnar en tillräcklig mängd utsläppsrätter i tid anger utsläppshandelsdirektivet att sanktionsavgiften ska vara 100 euro per ton koldioxidekvivalenter, vilket är betydligt mer än vad marknadspriset på utsläppsrätter varit sedan EU ETS infördes.

3.2.5 Industriutsläppsdirektivet

Industriutsläppsdirektivets omfattning

Utsläppen från industrin reglerades först genom direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, det s.k. IPPC-direktivet,⁴³ från 1996. Kommissionen genomförde sedan en omfattande översyn och valde att omarbete flera olika befintliga direktiv inklusive IPPC-direktivet till ett nytt industriutsläppsdirektiv som trädde i kraft 2011. Industriutsläppsdirektivet bygger vidare på IPPC-direktivets integrerade hantering av all miljöpåverkan från industrianläggningar för att uppnå en hög skyddsnivå.

Industriutsläppsdirektivet rör cirka 1 200 anläggningar i runt 30 branscher i Sverige och gäller för både anläggningar som ingår i EU ETS och sådana som ligger utanför systemet. I kapitel II industriutsläppsdirektivet behandlas verksamheter som kan leda till stora föroreningar och de listas i bilaga I till direktivet. Det gäller bl.a. energisektorn, metall- och mineralindustri, kemisk industri, avfallshandling, massa- och pappersindustri, livsmedelsindustri och stora anläggningar med djurhållande verksamhet.⁴⁴

Industriutsläppsdirektivet innehåller också sektorskapitlen III om förbränningsanläggningar, kapitel IV om avfalls- och förbränningsanläggningar, kapitel V om anläggningar som använder organiska lösningsmedel och kapitel VI om anläggningar som producerar titanoxid. I det följande ligger fokus på kapitel II.

Inom ramen för den gröna given har kommissionen aviserat att EU:s åtgärder och regelverk för föroreningar från stora industrianläggningar ska ses över under 2021, vilket inbegriper industriutsläppsdirektivet. Den sektoriella omfattningen av lagstiftningen ska ses över och även hur den kan göras fullt kompatibel med regelverken för klimat, energi och cirkulär ekonomi.⁴⁵

⁴³ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (*Integrated Pollution Prevention and Control*, IPPC-direktivet).

⁴⁴ För mer information om industriutsläppsdirektivet, se Naturvårdsverket (2016b) och (2020b).

⁴⁵ COM(2019) 640.

Bästa tillgängliga teknik

Industriutsläppsdirektivet ställer krav på att alla verksamhetsutövare ska använda bästa tillgängliga teknik (*Best Available Techniques*, BAT). Det innebär att den etablerade teknik ska användas som är mest effektiv för att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet och som kan tillämpas inom den berörda industrisektorn på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt med beaktande av kostnader och nytta. Det avser dock inte bara vilken teknik som ska användas utan också hur en anläggning utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas.⁴⁶ Det som bedöms vara bästa tillgängliga teknik behöver inte användas eller produceras inom EU och det räcker att tekniken på ett rimligt sätt är tillgänglig för verksamhetsutövarna. I praktiken finns det dock vissa begränsningar för i vilken utsträckning teknik utanför EU beaktas. Det beror bl.a. på att framtagandet av s.k. BREF-dokument (*BAT Reference Document*), och särskilt av miljöprestandanivåer (*BAT Associated Environmental Performance Level*, BAT-AEPL), baseras på data från anläggningar inom EU, begränsningar av den tekniska arbetsgruppens tillgång på information och språkhinder.⁴⁷

I enlighet med industriutsläppsdirektivet antas BREF-dokument för tolkningen av vad som är bästa tillgängliga teknik och vilken miljöprestanda som kan uppnås om sådan teknik tillämpas. Det finns cirka 30 BREF-dokument med dem som togs fram under IPPC-direktivet och hittills har slutsatser om bästa tillgängliga teknik för 16 olika branscher beslutats enligt industriutsläppsdirektivet. BREF-dokument är antingen vertikala och gäller bara för en viss bransch, eller horisontella och gäller för alla berörda industrisektorer. En verksamhet kan beröras av flera olika BREF-dokument, både horisontella och vertikala för huvud- respektive sidoverksamheter.

Som en del av BREF-dokumenten antas slutsatser om bästa tillgängliga teknik. Vissa av dem omfattar BAT-AEPL och andra inte. Av BAT-AEPL finns det sådana som innehåller gränsvärden för utsläpp (*BAT Associated Emission Levels*, BAT-AEL) och sådana som inte innehåller sådana gränsvärden men t.ex. förbrukningsnivåer för energi, vatten och krav på materialhantering.

⁴⁶ Se artikel 3.10 industriutsläppsdirektivet för definitionen av BAT.

⁴⁷ Naturvårdsverket (2020b), s. 57.

Framtagandet av dokumenten sker genom den s.k. Sevilaprocesen som innebär att Europeiska IPPC-byrån⁴⁸ samordnar tekniska arbetsgrupper med representanter från medlemsstaterna, industrin, miljöorganisationer och kommissionen och sedan lägger fram förslag till BREF-dokument. De antas av kommissionen efter omröstning av medlemsstaterna enligt artikel 13 industriutsläppsdirektivet.

Kommissionens mål är att alla BREF-dokument och därmed också slutsatser om bästa tillgängliga teknik ska uppdateras minst vart åttonde år. I praktiken har dock BREF-dokumentet reviderats med mellan 10 och 15 års mellanrum efter första publiceringen. För BAT-AEL anges gränsvärdena normalt som ett intervall där det högre värdet i intervallet är bindande om inte särskild dispens har medgetts, medan det lägre värdet i intervallet visar vad de bästa anläggningarna klarar. Verksamhetsutövare kan också använda andra tekniker än de som anges i en slutsats om bästa tillgängliga teknik om de ger åtminstone samma miljöprestanda eller miljöskyddsnivå.

När utsläppshandelsdirektivet antogs angavs i artikel 26 att IPPC-direktivet skulle ändras så att gränsvärden som syftar till att begränsa utsläpp av de växthusgaser som omfattas av EU ETS inte får sättas för de verksamheter som ingår i utsläppshandelssystemet, vilket nu återfinns i artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet. Huvudregeln i industriutsläppsdirektivet är att anläggningar ska ha en effektiv energianvändning men med utsläppshandelsdirektivet infördes också en möjlighet i artikel 9.2 industriutsläppsdirektivet för medlemsstaterna att välja att inte införa krav på effektiv energianvändning för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid på platsen om de ingår i EU ETS. Sverige har dock valt att kunna tillämpa sådana krav (se avsnitt 6.1.3).

Enligt skäl 9 i industriutsläppsdirektivet är syftet med artikel 9.1 och 9.2 att undvika dubbelreglering. Samtidigt påminner skäl 10 i industriutsläppsdirektivet om att artikel 193 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt anger att direktiv inte hindrar medlemsstaterna från att ha kvar eller införa strängare skyddsåtgärder och anger utsläppskrav för växthusgaser som exempel.

⁴⁸ www.eippcb.jrc.ec.europa.eu.

Sveriges genomförandelagstiftning

Utgångspunkten i industriutsläppsdirektivet är att det ska genomföras genom dess angivna tillståndsförordning och att regelbunden omprövning av tillståndsvillkoren ska ske för att säkerställa efterlevnaden. Sverige har dock valt att genomföra direktivet i sin helhet genom generella föreskrifter, vilket enligt artikel 6 och skäl 7 får användas för att ange skyldigheter för vissa kategorier av anläggningar för att underlätta tillståndsprövningen. Generella föreskrifter ska enligt artikel 17 industriutsläppsdirektivet garantera en lika hög skyddsnivå för miljön som om enskilda tillståndsvillkor hade tillämpats (se utredningens analys i avsnitt 6.1.7).

Genomförandet i svensk rätt sker därför främst genom industriutsläppsförordningen (2013:250)⁴⁹ som innebär att slutsatser om bästa tillgängliga teknik blir gällande för industriutsläppsverksamheter utan sådan särskild tillståndsprövning som är huvudregel i industriutsläppsdirektivet. Enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen avses med industriutsläppsverksamheter en verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som slutar med -i.

Enligt förarbetena till industriutsläppsdirektivet⁵⁰ var skälet till att Sverige valde att använda generella föreskrifter var att minimera behovet av individuell omprövning av tillstånd. I stället ska slutsatser om bästa tillgängliga teknik och verksamheternas miljötillstånd gälla parallellt och hållas separerade. Det innebär att miljöbalkens bestämmelser för prövning av miljöfarlig verksamhet tillämpas på samma sätt som innan industriutsläppsdirektivet så att villkor i tillstånd tar sin utgångspunkt i hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. I samma förarbeten framhölls möjligheten i industriutsläppsdirektivet att vid prövning ställa strängare tillståndsvillkor än vad bästa tillgängliga teknik kräver och att det säkerställer att direktivet kan genomföras utan att nivån på det svenska miljöskyddet riskerar att sänkas.

Verksamhetsutövarna ska följa slutsatser om bästa tillgängliga teknik som gäller för den huvudsakliga industriverksamheten senast fyra år efter att de offentliggjorts. Redan för verksamhetsåret efter

⁴⁹ Se även förordningsmotiven till industriutsläppsförordningen, Fm 2013:1.

⁵⁰ Prop. 2012/13:35, *Nya regler för industriutsläpp*, s. 33.

att slutsatser om bästa tillgängliga teknik publicerats ska dock verksamhetsutövaren i sin miljörapport ange om och hur de avser att uppfylla kraven i slutsatserna och det sätts i relation till miljöbalkens hänsynsregler. På det viset kan tillsynsmyndigheterna bevaka att verksamhetsutövarna efterlever kraven både när det gäller slutsatser med och utan gränsvärden för utsläpp. Slutsatser om bästa tillgängliga teknik med gränsvärden blir sedan bindande efter fyra år medan de slutsatser som inte innehåller gränsvärden bara följs upp genom verksamhetsutövarnas miljörapporter.

Alla slutsatser om bästa tillgängliga teknik ska, oavsett om de innehåller gränsvärden för utsläpp eller inte, utgöra referens när villkor i tillstånd fastställs. Om en BAT-AEL meddelas som är striktare än vad som anges i en verksamhets tillstånd enligt miljöbalken bryts enligt 24 kap. 1 § tillståndets rättskraft. Det innebär att en verksamhet blir skyldig att uppfylla kraven i BAT-AEL oavsett vad tillståndet enligt miljöbalken tillåter. Slutsatser om bästa tillgängliga teknik utan gränsvärden bryter inte ett tillstånds rättskraft om inte en omprövning inleds enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken men sådana gränsvärden ska ingå i bedömningen av vad som är bästa möjliga teknik (BMT) enligt 2 kap. 3 § miljöbalken vid en eventuell tillståndsprövning.

Bästa tillgängliga teknik jämfört med bästa möjliga teknik

Industriutsläppsdirektivet är liksom utsläppshandelsdirektivet ett minimidirektiv och medlemsstaterna har därför möjlighet att införa striktare regler (se kapitel 5). Sverige har använt sig av den möjligheten genom att i 2 kap. 3 § miljöbalken föreskriva att bästa möjliga teknik ska användas som ska innebära en striktare kravnivå än bästa tillgängliga teknik (se även avsnitt 6.1.2). Enligt förarbetena⁵¹ till miljöbalken ska tekniken vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga ur både teknisk och ekonomisk synpunkt. Det innebär att den ska vara tillgänglig och ha kommit längre än experimentstadiet och liksom för bästa tillgängliga teknik räcker det att tekniken finns tillgänglig i andra länder. När det ska avgöras vad som är bästa möjliga teknik bör bedömningen ta hänsyn till vad resultatet blir för miljön i stort samt till användning av råvaror och energiförbrukning. Enligt samma förarbeten konstateras att det ibland kan

⁵¹ Prop. 2012/13:35, s. 17.

krävas en viss övergångstid för befintliga verksamheter för att byta till vad som kan anses vara bästa möjliga teknik.

Även om verksamheternas miljötillstånd och slutsatser om bästa tillgängliga teknik ska gälla parallellt påverkar de senare miljöprövningen. En verksamhet kan behöva nytt, ändrat eller omprövat tillstånd till följd av att nya slutsatser meddelas på EU-nivå. Det kan gälla nya verksamheter men också att ett tillstånd behöver omprövas eftersom en verksamhet behöver ändras för att efterleva kraven på bästa tillgängliga teknik. Vid bedömningen enligt 2 kap. 3 § miljöbalken av vad som utgör bästa möjliga teknik ingår slutsatser om bästa tillgängliga teknik i underlaget för bedömningen. Vid den rimlighetavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska också avgöras vilken kravnivå som ska ställas jämfört med bästa tillgängliga teknik. För BAT-AEL krävs dispens om det finns skäl till att de inte kan följas i ett visst fall.

Underlaget för bedömningen av vad som utgör bästa möjliga teknik för individuella tillståndsvillkor utgår från det aktuella läget medan slutsatser om bästa tillgängliga teknik ska uppdateras minst vart åttonde år. En annan skillnad är att BAT-AEL utgår från utsläpp vid normal drift⁵² (slutsatser utan gränsvärden gäller för alla förhållanden) och reglerar bara vissa typer av utsläpp. Det syftar därmed främst till en kontroll av att rätt typ av teknik används och avgör inte vilken total miljöpåverkan som kan tillåtas från en verksamhet. Bästa möjliga teknik bygger i stället på en samlad bedömning av en verksamhets utsläpp vid alla sorters drift och där olika typer av miljöpåverkan kan ställas mot varandra i en avvägning.

En verksamhetsutövare ska därför både uppfylla villkoren i sitt tillstånd och relevanta slutsatser om bästa tillgängliga teknik.⁵³ Hur det görs ska som huvudregel redovisas i egenkontrollen genom verksamhetens årliga miljörapport. Det kravet gäller inte bara BAT-AEL utan även t.ex. slutsatser utan gränsvärden för utsläpp.

⁵² Gäller därmed inte vid onormala driftsförhållanden som t.ex. igångsättning, störningar och avbrott av driften.

⁵³ 1 kap. 12 § industriutsläppsförordningen samt Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport, NFS 2016:8.

3.2.6 Andra exempel på relevant EU-lagstiftning

MKB-direktivet

EU antog 2011 direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, det s.k. MKB-direktivet,⁵⁴ som ersatte det första direktivet på området från 1985⁵⁵. MKB-direktivet anger att en miljökonsekvensbedömning ska tas fram för alla offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön. Sådana miljökonsekvensbedömningar ska identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt avseende bl.a. climateffekter.

MKB-direktivets krav genomförs i 6 kap. miljöbalken. Enligt 6 kap. 20 § andra punkten krävs en specifik miljöbedömning för tillstånd enligt 9 kap. som reglerar miljöfarliga verksamheter eller för en verksamhet som tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

MKB-direktivets krav på att en miljökonsekvensbedömning ska göras inför en tillståndsansökan gäller alla verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Detsamma gäller därmed enligt miljöbalken vilket innebär att alla miljöfarliga verksamheter, oavsett om de ingår i EU ETS eller inte, ska göra en miljöbedömning som beskriver climateffekter inför en tillståndsansökan.

Direktivet om energieffektivisering

Energieffektiviseringsdirektivet antogs för att skapa en gemensam ram inom EU för att främja energieffektivitet och nå ett gemensamt mål om energieffektivitet på 20 procent för 2020. Syftet med den gemensamma ramen är att undanröja hinder och främja effektivitet i energitillförsel och användning. Direktivet innebär att medlemsstaterna är skyldiga att genomföra en rad åtgärder på energiområdet som en nationell energiplan, energikartläggning för företag, energikrav vid offentlig upphandling, energistandarder för produkter, informationskrav m.m.

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

⁵⁵ Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Direktivet uppdaterades senast under 2018⁵⁶ och då antogs ett gemensamt mål för EU om energieffektivisering med 32,5 procent till 2030. Direktivet anger också att kommissionen senast 2023 ska föreslå att höja direktivens mål om den ekonomiska eller tekniska utvecklingen skapar betydande kostnadsminskningar eller om det krävs för klara unionens internationella klimatåtaganden.

De övergripande målen för energieffektivisering är inte fördelade på medlemsstatsnivå utan de ska fastställa sina bidrag till det gemensamma EU-målet för unionens energianvändning. Att medlemsstaterna bidrar i tillräcklig mån till det övergripande målet följs upp genom de nationella energi- och klimatplaner som medlemsstaterna ska ta fram enligt EU:s styrningsförordning.

Energieffektivisering påverkar, beroende på energikälla, utsläppen av växthusgaser på olika sätt och har därför ett nära samband med klimatlagstiftningen. Det gäller både de sektorer som ingår i EU ETS och de som regleras av ESR. Kommissionen har aviserat i den gröna given att förslag till översyn av energieffektiviseringsdirektivet ska presenteras samtidigt med förslagen för rättsakterna i klimatramverket under andra kvartalet 2021.⁵⁷

Direktivet om förnybar energi

Direktivet om förnybar energi för att främja produktion och användning av förnybara bränslen från 2009, det s.k. förnybartdirektivet, satte upp mål för EU till 2020. Efter en översyn antogs 2018 den nu gällande versionen av förnybartdirektivet som fastställer ett bindande mål för EU om att minst 32 procent av den slutliga energiförbrukningen 2030 ska utgöras av förnybar energi. Direktivet fastslår också att andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 14 procent i EU till 2030. På samma sätt som målet för energieffektivisering är målet om 32 procent förnybar energi inte fördelat mellan medlemsstaterna utan följs upp genom deras nationella energi- och klimatplaner.

Direktivet innehåller också olika åtgärder för att målen ska nås och hållbarhetskriterier för vilka bränslen som räknas som förnybara enligt direktivet. Hållbarhetskriterierna är av intresse för Sverige

⁵⁶ Artikel 3.6 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2002 av den 11 december 2018 om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet.

⁵⁷ Bilaga till COM/2019/640 final.

eftersom de t.ex. begränsar vilka grödebaserade biobränslen och vilka skogsbaserade råvaror som kan räknas som förnybara, och som därmed kan bidra till 32-procentsmålet, enligt direktivet.

Liksom energieffektiviseringsdirektivet innehåller förnybartdirektivet en översynsklausul om att målet senast 2023 kan revideras uppåt. Även andelen förnybar energi har ett direkt samband med utsläppen av växthusgaser och kommissionen har inom ramen för den gröna given aviserat att förslag till översyn kommer redan andra kvartalet 2021, samtidigt med förslag om EU:s klimatramverk till 2030 och energieffektiviseringsdirektivet.

3.3 Det klimatpolitiska ramverket

Utredningens uppdrag är att se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Uppdraget inkluderar att föreslå hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen. Utformningen av det klimatpolitiska ramverket och i synnerhet klimatmålen är därför av central betydelse för utredningen.

3.3.1 Ramverket kommer på plats

I december 2014 gav regeringen den parlamentariska Miljömålsberedningen i uppdrag att dels föreslå ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning, dels utveckla en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik. Miljömålsberedningen redovisade sitt arbete genom två delbetänkanden 2016.

Det första delbetänkandet⁵⁸ avhandlar merparten av det klimatpolitiska ramverkets beståndsdelar, inklusive förslag till ett långsiktigt nationellt klimatmål.

Det andra delbetänkandet⁵⁹ innehåller ovan nämnda strategi men också förslag på nationella klimatmål för 2030 och 2040 som steg på vägen mot det långsiktiga klimatmålet.

Sju riksdagspartier deltog i Miljömålsberedningens arbete: Centerpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna, Moderata samlingspar-

⁵⁸ SOU 2016:21, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.

⁵⁹ SOU 2016:47, *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige*.

tiet, Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Samtliga sju partier stod bakom det första delbetänkandet om ramverk och långsiktigt mål medan sex partier stod bakom det andra delbetänkandet; Vänsterpartiet reserverade sig mot vissa delar. Bland sakkunniga och experter i Miljömålsberedningen fanns en bred representation av företrädare från miljöorganisationer, näringsliv och offentlig sektor.

I mars 2017 överlämnade regeringen en proposition⁶⁰ till riksdagen. Propositionen behandlar alla Miljömålsberedningens förslag från 2016 utom förslaget till klimatstrategi. Det ramverk och de mål som återfinns i propositionen är i sak identiska med Miljömålsberedningens förslag. Riksdagen antog regeringens förslag i juni 2017⁶¹ och Sverige fick därmed ett klimatpolitiskt ramverk.

3.3.2 Det klimatpolitiska ramverket

Det klimatpolitiska ramverket syftar till att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och transparent klimatpolitiskt arbete. Ramverket består av tre komponenter: en klimatlag, ett klimatpolitiskt råd och nationella klimatmål.

En svensk klimatlag

Klimatlagen (2017:720) innehåller bestämmelser om vad regeringens klimatpolitiska arbete ska syfta till och hur det ska bedrivas. Att lagen riktar sig till regeringen innebär att regeringen som kollektiv är ansvarig för att lagen följs. Klimatlagen trädde i kraft den 1 januari 2018.

Lagen slår fast att regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som bl.a. syftar till att förhindra farlig störning i klimatsystemet och som bidrar till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring. Arbetet ska vara inriktat på att minska utsläppen av växthusgaser samt bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter. Det klimatpolitiska arbetet ska vidare vila på en vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.

⁶⁰ Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.

⁶¹ Bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

Regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt. Arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra.

Lagen reglerar även formerna för hur regeringens klimatarbete ska bedrivas och redovisas. Regeringen ska varje år presentera en klimatredovisning i budgetpropositionen. Vart fjärde år ska regeringen därutöver ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som ska redovisa hur klimatmålen ska uppnås.

Enligt lagens förarbeten⁶² innebär klimatlagen att varje regering, oavsett politisk sammansättning och inriktning, blir bunden till de förutsättningar som anges i lagen och därmed inte kan välja att frångå dessa förutsättningar med hänsyn till andra politiska prioriteringar. Därmed ökar enligt förarbetena förutsättningarna för ett långsiktigt, kontinuerligt och transparent klimatarbete.

Ett klimatpolitiskt råd

Ett klimatpolitiskt råd bildades den 1 januari 2018. Rådet ska vara ett tvärvetenskapligt expertorgan med uppgift att bistå regeringen med en oberoende utvärdering av hur den samlade politik som regeringen lägger fram är förenlig med klimatmålen.

Inrättandet av rådet motiveras av klimatpolitikens komplexitet och den fundamentala betydelsen av att samtliga politikområden tar ett samlat och integrerat ansvar.⁶³ Det klimatpolitiska rådet ska därför bl.a. ha i uppdrag att utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen och analysera om målen kan nås på ett sätt som skapar förutsättningar för hög kostnadseffektivitet.

Nationella klimatmål

Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*, ett av 16 miljökvalitetsmål i det svenska miljömålssystemet, säger att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska

⁶² Prop. 2016/17:146, s. 44–45.

⁶³ Prop. 2016/17:146, s. 42.

uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Miljökvalitetsmålet är således globalt till sin natur och kan inte nås enbart genom svenska ansträngningar.⁶⁴

Preciseringen av miljökvalitetsmålet överensstämmer med temperaturmålet enligt Parisavtalet. Preciseringen innebär att den globala medeltemperaturökningen ska begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå, och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå.

För att konkretisera vad ovanstående ska innebära för Sverige och den svenska klimatpolitiken har riksdagen också beslutat om etappmål som en del av miljömålssystemet. Det klimatpolitiska ramverket innehåller etappmål för 2030, 2040 och 2045.

Långsiktigt utsläppsmål till 2045

Det långsiktiga utsläppsmålet till 2045 lyder:

Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.

I beräkningarna av växthusgasutsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ingår varken utsläpp och upptag från skogsbruk och annan markanvändning (LULUCF-sektorn, se avsnitt 3.2.2) eller utsläpp från utrikes sjö- och luftfart. Ett eventuellt ökat nettoupptag i skog och mark kan dock räknas som en s.k. kompletterande åtgärd för att nå nettonollutsläpp och negativa utsläpp (se vidare under *Kompletterande åtgärder* nedan).

Det långsiktiga utsläppsmålet inkluderar de utsläpp som omfattas av EU ETS (se avsnitt 3.2.2). Utgångspunkten för målet är att omvärlden också agerar så att de globala utsläppen minskar i enlighet med Parisavtalet. Uppfyllandet av det svenska långsiktiga utsläppsmålet "förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandelssystem".

Utsläppen ska beräknas i enlighet med Sveriges internationella växthusgasrapportering, vilket innebär att regler och riktlinjer i klimat-

⁶⁴ Prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.

konventionen ska tillämpas. Avskiljning, transport och lagring av koldioxid (CCS) av fossilt ursprung får räknas som en åtgärd för att nå målet ”där rimliga alternativ saknas”.

Mål till 2030 och 2040

Utsläppsmålen till 2030 och 2040 lyder:

Växthusgasutsläppen i Sverige i ESR-sektorn bör senast år 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen år 1990. Högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.

Växthusgasutsläppen i Sverige i ESR-sektorn bör senast år 2040 vara minst 75 procent lägre än utsläppen år 1990. Högst 2 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.

Målen till 2030 och 2040 skiljer sig omfångsmässigt från det långsiktiga utsläppsmålet fram till 2045 på så sätt att endast utsläpp som omfattas av ESR (se avsnitt 3.2.2) ingår. Skillnaden består i att de utsläpp som omfattas av EU ETS exkluderas i 2030- och 2040-målen men ingår i det långsiktiga utsläppsmålet.

Med utsläpp i ESR-sektorerna avses alltså växthusgasutsläppen i Sverige exklusive från LULUCF-sektorn, utrikes sjö- och luftfart och de utsläpp som omfattas av EU ETS. Om omfattningen av EU ETS ändras framöver kan det leda till att målen till 2030 och 2040 behöver justeras för att behålla den beslutade ambitionsnivån.

Enligt förarbetena⁶⁵ till det klimatpolitiska ramverket ska målen nås på ett sätt som innebär att Sveriges sammanlagda konkurrenskraft behålls eller stärks och som går hand i hand med skapandet av nya hållbara arbetstillfällen och en ökad hållbar livsmedelsproduktion. Målen ska inte nås på ett sätt som medför att utsläppen av växthusgaser i stället ökar utanför Sveriges gränser.

Det finns även ett sektorspecifikt mål till 2030 för växthusgasutsläppen från inrikes transporter:

Växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU ETS) ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.

⁶⁵ Prop. 2016/17:146, s. 31.

Transportsektorn svarar i dag för ungefär hälften av utsläppen som omfattas av ESR och transporter är den klart dominerande utsläppskällan inom ESR-sektorerna. Transportsektorns utsläppsutveckling är därför av avgörande betydelse för möjligheten att nå målen för ESR-sektorerna och även det långsiktiga utsläppsmålet. Enligt förarbetena⁶⁶ till det klimatpolitiska ramverket ska det sektorsspecifika målet för transportsektorn förstås som en extra förstärkning för att övriga klimatmål ska nås.

Kompletterande åtgärder

För att nå utsläppsmålen får s.k. kompletterande åtgärder tillgodoräknas inom givna ramar. Enligt förarbetena⁶⁷ till det klimatpolitiska ramverket och Miljömålsberedningens betänkanden⁶⁸ är de kompletterande åtgärder som är kända i dag ökat nettoupptag i skog och mark, verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder samt avskiljning, transport och lagring av koldioxid av biogent ursprung, s.k. bio-CCS. Den klimatpolitiska vägvalsutredningen kom i sitt betänkande⁶⁹ också fram till att detta är de huvudsakliga kompletterande åtgärderna.

År 1990 uppgick de samlade svenska växthusgasutsläppen till 71 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Om växthusgasutsläppen från svenskt territorium minskar med 85 procent till 2045 jämfört med 1990, vilket är den minsta tillåtna utsläppsminskningen enligt det långsiktiga utsläppsmålet, återstår utsläpp motsvarande 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter. För att nå det långsiktiga utsläppsmålet om nettonollutsläpp senast 2045 får således maximalt 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter tillgodoräknas från kompletterande åtgärder.

Målen till 2030 och 2040 omfattar enbart ESR-sektorerna vars växthusgasutsläpp 1990 kan uppskattas till 46 miljoner ton koldioxidekvivalenter enligt Naturvårdsverket.⁷⁰ Vid maximal användning av kompletterande åtgärder för måluppfyllnad (dvs. 8 procentenheter 2030 och 2 procentenheter 2040) uppgår dessa till 3,7 respektive 0,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030 respektive 2040.

⁶⁶ Prop. 2016/17:146, s. 36–37.

⁶⁷ Prop. 2016/17:146, bl.a. s. 32.

⁶⁸ SOU 2016:21 och SOU 2016:47.

⁶⁹ SOU 2020:4, *Vägen till en klimatpositiv framtid*.

⁷⁰ Se Naturvårdsverkets hemsida, www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-territoriella-utslapp-och-upptag/.

För att nå klimatmålen får, men måste inte, kompletterande åtgärder tillgodoräknas inom de givna begränsningarna. Det är upp till regeringen att besluta i vilken mån kompletterande åtgärder ska användas för att nå målen.

3.3.3 Generationsmålet

I det svenska miljömålssystemet ingår ett tvärspektoriellt mål som ska vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället, det s.k. generationsmålet:

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Enligt en precisering av generationsmålet ska också konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Generationsmålet innebär att styrmedel och åtgärder för att lösa miljöproblemen i Sverige ska utformas så att Sverige inte exporterar miljöproblem.⁷¹ Målen i det klimatpolitiska ramverket ska således nås på ett sätt som inte förorsakar ökade växthusgasutsläpp i andra länder.

3.4 Miljöbalken

3.4.1 Struktur och systematik

Miljöbalken består av 7 avdelningar uppdelade i 32 kapitel. I 1 kap. 1 § som är miljöbalkens portalparagraf, finns de övergripande syften som styr tillämpningen av hela balken. Avdelningarna är indelade enligt följande systematik.

- *Första avdelningen (1–6 kap.)* – grunden i miljöbalken med övergripande bestämmelser som reglerar alla åtgärder och all verksamhet som kan vara av betydelse för miljöbalkens mål att främja en hållbar utveckling. Här finns det grundläggande syftet med miljöbalken. Här finns även de allmänna hänsynsreglerna och regler

⁷¹ Se Naturvårdsverkets hemsida, www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Generationsmalet/.

om hur mark och vatten ska användas för att främja en hållbar utveckling, bestämmelser om miljökvalitetsnormer samt regler om miljöbedömningar.

- *Andra avdelningen (7–8 kap.)* – skyddsbestämmelser för områden och biologisk mångfald.
- *Tredje avdelningen (9–15 kap.)* – särskilda bestämmelser om miljöfarliga verksamheter, verksamheter som orsakar miljöskador, vattenverksamheter, jordbruk, genteknik, kemiska produkter och biotekniska organismer samt avfall.
- *Fjärde avdelningen (16–25 kap.)* – bestämmelser som gäller prövningen av mål och ärenden av regeringen, förvaltningsmyndigheter, kommuner, mark- och miljödomstolar, mark- och miljööverdomstolen samt Högsta domstolen. Avdelningen innehåller även bestämmelser om tillstånds giltighet, omprövning, rättegångskostnader m.m.
- *Femte avdelningen (26–28 kap.)* – tillsynsbestämmelser samt bestämmelser om avgifter och tillträde.
- *Sjätte avdelningen (29–30 kap.)* – påföljdsbestämmelser i form av straff och förverkande samt miljöstraffsavgifter.
- *Sjunde avdelningen (31–32 kap.)* – ersättningsbestämmelser vid ingripanden av det allmänna och skadestånd.

3.4.2 Syfte

Av miljöbalkens förarbeten⁷² framgår följande. Balken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet där miljötillståndet, miljökraven och miljömålen utgör grund för miljöarbetet. Miljöbalkens grundläggande syfte är att driva på utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Detta uttrycks genom balkens rättsligt bindande syften och allmänna hänsynsregler. Miljölagstiftningen fungerar som ett centralt instrument i miljö- och resurspolitiken med uppgift att verka för att dess politiska mål säkerställs. Det är bl.a. lagstiftningens roll att skapa förutsättningar för ett decentraliserat och förebyggande miljöarbete som ska inspirera verk-

⁷² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 154, 160, 170 och 191.

samhetsutövare att tänka och handla så att de föregriper lagstiftningens obligatoriska krav. Miljöbalken är inte överordnad annan lag utan har samma status som lag i allmänhet.

3.4.3 Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter

Bestämmelserna i tredje avdelningen är endast tillämpliga om den typen av verksamhet som särskilt nämns där bedrivs. Övriga avdelningars bestämmelser kan bli tillämpliga för alla typer av åtgärder och verksamheter som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde där det är relevant.

Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Med miljöfarlig verksamhet avses enligt 9 kap. 1 § miljöbalken

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Av förarbetena⁷³ framgår att annat utsläpp omfattar även andra utsläpp som inte direkt brukar anses vara föroreningar men som medför olägenheter, t.ex. koldioxid som leder till växthusgaseffekt, och att det alltså inte enbart är sådana utsläpp som syns eller luktar som omfattas, utan också utsläpp av ämnen som kan påverka klimatet eller påverka atmosfären. Enligt 16 kap. 7 § miljöbalken ska vid prövningen enligt balken hänsyn tas till s.k. följdverksamheter, det vill säga andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan komma att behövas för att verksamheten ska kunna komma till stånd eller bedrivas på ett

⁷³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 108.

ändamålsenligt sätt. Av förarbetena⁷⁴ framgår att utöver skador och olägenheter som orsakas av fastighetsanknuten verksamhet omfattas även sådana verkningar från verksamhet och åtgärder som inte sker genom användande av mark, byggnader eller anläggning, vilket innebär att krav även kan ställas på t.ex. transporter.

Verksamheter som orsakar miljöskador

I kapitel 10 avhandlas det ansvar som staten kan utkräva av enskilda verksamhetsutövare eller fastighetsägare för att åtgärda skador på miljön. Kapitlet innehåller bestämmelser som utvecklar och kompletterar miljöbalkens allmänna hänsynsregel i 2 kap. 8 § om ansvar för att avhjälpa skador och olägenheter i miljön.

Vattenverksamhet

I kapitel 11 finns bestämmelser om vattenverksamheter och vattenanläggningar. Ytterligare bestämmelser finns i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses enligt 11 kap. 3 § miljöbalken bl.a. bortledning av vatten från ett vattenområde, grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde, en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge och markavvattning.

Jordbruk och annan verksamhet

I 12 kap. 6 § miljöbalken anges när en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken ska anmälas för samråd eftersom de kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. I 7–11 §§ i samma kapitel finns bestämmelser om miljöhänsyn i jordbruket och om vilthägn.

⁷⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 15 f.

Genteknik, kemiska produkter och biotekniska organismer

Bestämmelserna i kapitel 13 ska tillämpas vid innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer samt när produkter som innehåller eller består av sådana organismer släpps ut på marknaden. Syftet med bestämmelserna är enligt 13 kap. 2 § att säkerställa att etisk hänsyn tas vid sådana verksamheter.

Enligt 14 kap. 1 § innehåller kapitlet bestämmelser om bl.a. kemiska produkter och biotekniska organismer som kompletterar och genomför EU-rättsakter.

Avfall

I kapitel 15 regleras kommunernas ansvar för att transportera och återvinna eller bortskaffa hushållsavfall. Avfallsdefinitionen finns i 15 kap. 1 § och den s.k. avfallshierarkin i 15 kap. 10 §.

3.4.4 Prövningen av mål och ärenden

I kapitel 21 finns bestämmelser om att mark- och miljödomstolen prövar frågor om bl.a. tillstånd. Även länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer prövar vissa slag av miljöfarliga verksamheter och åtgärder enligt den fördelning som anges i miljöprövningsförordningen (2013:251). I den förordningen framgår även att anmälan ska ske till tillsynsmyndigheten i de fall en verksamhet eller åtgärd är anmälningspliktig.

Om en prövningsmyndighet finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 eller 10 §§ eller 7 kap. 29 § miljöbalken ska den med eget yttrande överlämna frågan om tillåtlighet till regeringen för prövning. Detsamma gäller enligt 21 kap. 7 § första stycket och 19 kap. 2 § miljöbalken om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. miljöbalken.

Dessutom ska mark- och miljödomstolen enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken överlämna hela målet till regeringen om den prövar ett mål som rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än det som omfattas av miljöbalkens mål eller rör försvarets verksamheter.

3.4.5 Tillsyn

I kapitel 26 regleras tillsynen som enligt 26 kap. 1 § ska säkerställa syftet med balken och dess föreskrifter. Enligt samma bestämmelse ska tillsynsmyndigheten kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken, vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse samt fortlöpande bedöma om villkoren för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

3.5 Utsläpp av växthusgaser och scenarier för utsläppsutveckling i förhållande till klimatmålen

3.5.1 Utsläpp av växthusgaser i Sverige

Totala territoriella utsläpp

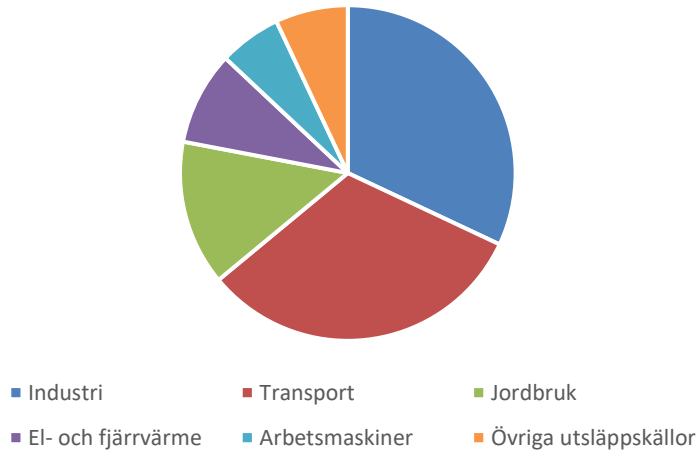
Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser uppgick till 51 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2019. Jämfört med 1990 har växthusgasutsläppen minskat med 29 procent. Mellan 2018 och 2019 minskade växthusgasutsläppen med 2,4 procent.

Det är de territoriella utsläppen som är föremål för de nationella klimatmålen. Med territoriella utsläpp avses utsläpp som till fullo sker inom Sveriges gränser. Utöver de territoriella utsläppen finns utsläpp från luft- och sjöfart till och från Sverige. Dessa utsläpp omfattas inte av de nationella klimatmålen.

LULUCF-sektorn (se avsnitt 3.2.2) står i Sverige för ett betydande nettoupptag av växthusgaser ur atmosfären. LULUCF-sektorn brukar inte heller inkluderas i begreppet territoriella utsläpp och sektorns nettoupptag får inte rakt av tillgodoräknas gentemot de nationella klimatmålen. Ett ökat nettoupptag av växthusgaser inom LULUCF-sektorn kan dock inom givna ramar räknas som s.k. kompletterande åtgärd (se avsnitt 3.3.2) och får då tillgodoräknas gentemot klimatmålen.

Figur 3.1 visar hur de territoriella växthusgasutsläppen för närvarande är fördelade mellan olika sektorer. Som framgår av figuren svarar industri och transporter tillsammans för nästan två tredjedelar av de svenska växthusgasutsläppen.

Figur 3.1 Fördelning mellan olika sektorer av växthusgasutsläpp i Sverige 2019



Källa: Data från Naturvårdsverket, egen bearbetning.

Utsläpp i handlande sektorn respektive sektorerna som omfattas av ESR

Utsläppskällorna som tillsammans ger upphov till Sveriges territoriella växthusgasutsläpp brukar delas upp i den handlande sektorn som ingår i EU ETS och ESR-sektorerna (se avsnitt 3.2.2).

Utsläppsmålen till 2030 och 2040 i det klimatpolitiska ramverket avser enbart sektorerna som omfattas av ESR medan det långsiktiga utsläppsmålet om nettonollutsläpp senast 2045 avser den handlande sektorn och ESR-sektorerna tillsammans.

I den handlande sektorn ingår energiintensiv industri, el- och värmeproduktion samt inrikes luftfart. Industrin svarar för tre fjärdedelar av utsläppen inom den handlande sektorn.

Utsläppen från den handlande sektorn i Sverige uppgick 2019 till 19 miljoner ton koldioxidekvivalenter. De har legat på en relativt konstant nivå under senare år men minskade mellan 2018 och 2019 med 5,5 procent.

ESR-sektorerna inkluderar transporter exklusive inrikes luftfart, jordbruk, arbetsmaskiner, uppvärmning av bostäder och lokaler med egna pannor, avfallsbehandling (dock inte förbränning av avfall annat än farligt avfall) samt användning av lösningsmedel och andra

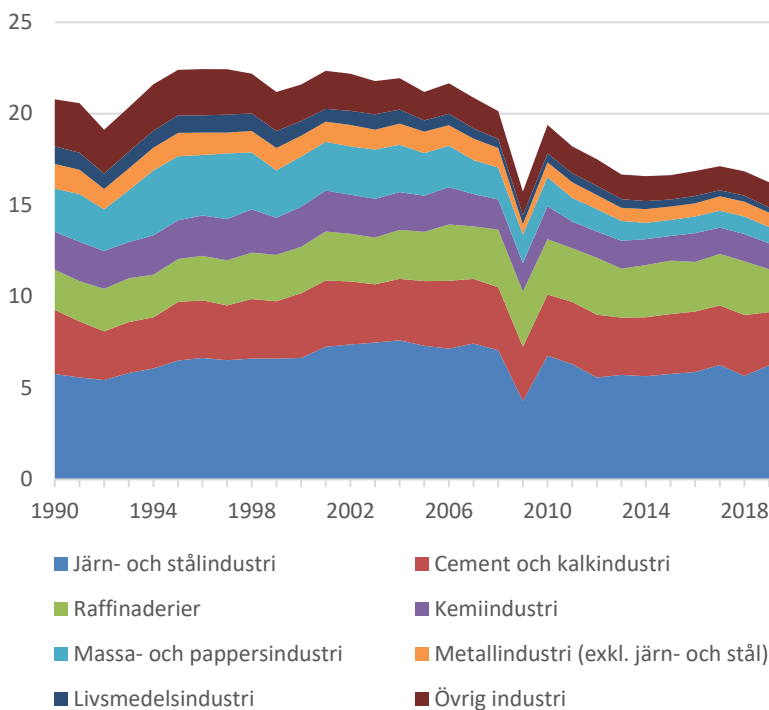
produkter. Till ESR-sektorernas utsläpp räknas också små utsläpp från industrier och anläggningar för el- och värmeproduktion som inte omfattas av EU ETS. Transporter och jordbruket svarar tillsammans för mer än två tredjedelar av ESR-sektorernas utsläpp.

Utsläppen från ESR-sektorerna uppgick till 32 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2019. Utsläppstrenden har varit svagt minskande under senare år.

Industri

Industrin släppte 2019 ut 16 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Industrins utsläpp har minskat med 22 procent jämfört med 1990. Utvecklingen har dock sett olika ut för olika industribranscher. Till exempel har massa- och pappersindustrin minskat sina växthusgasutsläpp med mer än 60 procent sedan 1990 medan raffinaderierna ökat sina utsläpp under samma tidsperiod. Figur 3.2 visar hur utsläppen utvecklats för olika industribranscher mellan 1990 och 2019.

Figur 3.2 Industrins växthusgasutsläpp 1990–2019 i miljoner ton koldioxidekvivalenter



Källa: Data från Naturvårdsverket, egen bearbetning.

En betydande del av den utsläppsminskning som ägt rum sedan 1990 inom industrin beror på att biobränslen ersatt fossila bränslen. Denna trend har varit särskilt tydlig inom massa- och pappersindustrin samt livsmedelsindustrin. En utveckling mot ökad användning av förnybara bränslen och el på bekostnad av fossila bränslen samt mot energieffektivare processer har ägt rum under hela perioden sedan 1990 och trenden förväntas bestå.

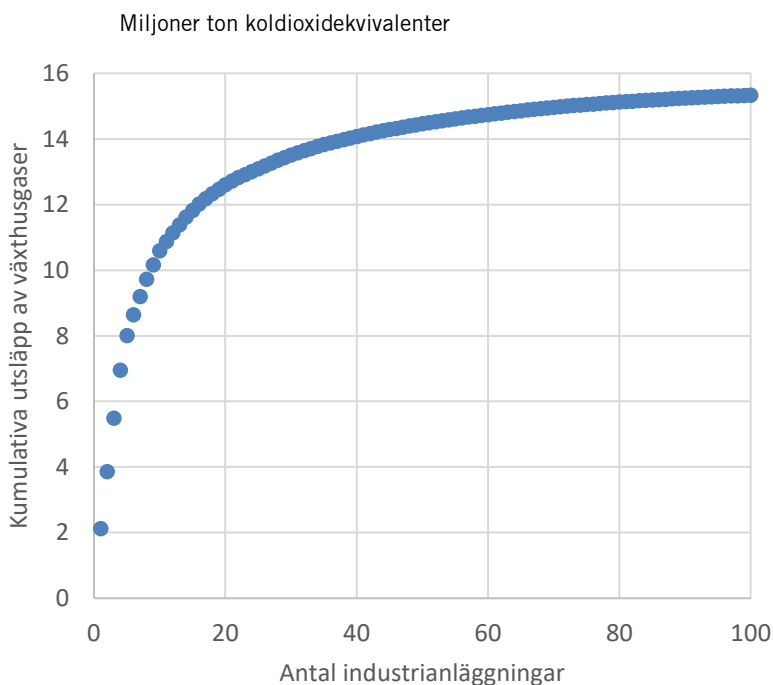
Branscher med hög andel s.k. processutsläpp har inte minskat sina utsläpp i samma omfattning. Detta beror på att processutsläpp är direkt kopplade till användning av en råvara i en tillverkningsprocess, t.ex. bildas koldioxid när koks används för att reducera järnmalm till järn och när cement tillverkas genom att reducera kalksten till kalciumoxid. Det krävs därmed långsiktiga investeringar i transformativa lösningar för att få ner processutsläppen. Exempel på

branscher med hög andel processutsläpp är järn- och stålindustri samt cement- och kalkindustri. Processutsläppen utgör ungefär en tredjedel av industrins samlade växthusgasutsläpp.

Ett fåtal anläggningar svarar för en mycket stor del av industrins totala växthusgasutsläpp. De 20 största anläggningarna ur utsläppsynpunkt stod tillsammans för utsläpp av 13 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter 2018. Det motsvarar nästan tre fjärdedelar av industrins samlade växthusgasutsläpp det året. Av de 20 anläggningarna tillhör 8 kategorin järn- och stålindustri (inklusive gruvverksamhet), 4 cement- och kalkindustri, 4 raffinaderier, 3 metallindustri och 1 kemiindustri.

Figur 3.3 visar kumulativa utsläpp av växthusgaser för de 100 industrianläggningarna med störst utsläpp 2018.

Figur 3.3 Kumulativa utsläpp av växthusgaser som funktion av antal industrianläggningar i fallande storleksordning ner till den hundra största utsläppskällan (sett till utsläpp av växthusgaser)



Källa: Data från Naturvårdsverket och EU ETS 2018, egen bearbetning.

Nedan presenteras utsläpp, utsläppsutveckling och grundläggande tekniska förutsättningar för utsläppsminskningar för industribranscherna med störst utsläpp av växthusgaser i Sverige.

Järn- och stålindustri

Järn- och stålindustrin är den industribransch som har de högsta utsläppen av växthusgaser. Utsläppen hade en stigande trend mellan 1990 och 2004. Trenden gick därefter under en period mot minskande utsläpp men från 2012 och framåt finns ingen tydlig trend. Den ekonomiska nedgången 2008–2009 innebar en kraftigt minskad produktion och hade en stor, men mestadels tillfällig, effekt på branschens utsläpp. Generellt speglar branschens utsläpp dess produktionsvolym och utsläppen är därmed starkt konjunkturberoende.

Koldioxid bildas när koks används som reduktionsmedel för att reducera järnmalm till järn, huvudbeståndsdelen i stål, och när koks förbränns för att nå tillräcklig temperatur i masugnar. Utsläpp uppstår också vid förbränning av restgaser från kokstillverkning och masugnar. Den värme som frigörs vid förbränning av restgaserna används bl.a. för el- och fjärrvärmeproduktion.

Stål kan även tillverkas genom återvinning och nedsmältning av skrot. Tillverkning av återvunnet stål är förknippad med väsentligt lägre utsläpp än malmbaserad tillverkning. Malmbaserad tillverkning svarade för 97 procent av utsläppen från stålproduktion i Sverige 2018 men endast för 62 procent av den svenska stålproduktionen.⁷⁵

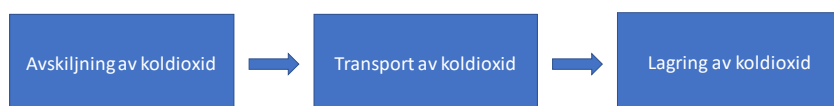
Utsläppen från malmbaserad ståltillverkning kan minskas avsevärt om vätgas används som reduktionsmedel i stället för koks. Ett konsortium bestående av SSAB, LKAB och Vattenfall driver det s.k. HYBRIT-projektet (*hydrogen breakthrough ironmaking technology*) som har som mål att åstadkomma detta. Storskalig produktion enligt HYBRIT-metoden skulle enligt konsortiet kunna inledas om 20 till 30 år. En annan alternativ reduktionsmetod på lång sikt kan vara elektrolys, s.k. *elektrowinning*. Slutligen skulle ett alternativt sätt att åstadkomma stora utsläppsminskningar inom järn- och stålindustrin vara att tillämpa CCS vid stora utsläppskällor.

CCS är en kedja bestående av tre länkar: 1) avskiljning av koldioxid, 2) transport av den avskilda koldioxiden till en lagringsplats,

⁷⁵ Naturvårdsverket (2019a), s. 70.

och 3) långsiktig lagring av koldioxiden på lagringsplatsen. Syftet med CCS är att hålla den avskilda och lagrade koldioxiden permanent isolerad från atmosfären. När CCS tillämpas vid en industri eller energianläggning bildas alltså fortfarande koldioxid men koldioxiden släpps inte ut.

Figur 3.4 De tre länkarna i CCS-kedjan



Cement- och kalkindustri

Cement- och kalkindustri är den industribransch som har näst högst utsläpp av växthusgaser. Det finns ingen tydlig långsiktig utsläppstrend för branschen. Utsläppen varierar från år till år beroende på produktionens storlek.

Cementproduktion är den i särklass största utsläppskällan inom branschen. Koldioxid frigörs när kalksten reduceras till kalciumoxid vid höga temperaturer vid tillverkning av klinker som är huvudkomponenten i cement. Koldioxid bildas också vid förbränning av bränslen för att uppnå en tillräcklig hög temperatur för att ovanstående kemiska reaktion ska äga rum.

De utsläpp som sker till följd av reduktion av kalksten vid tillverkning av cement och kalkprodukter går inte att minska utan att tillämpa CCS. Detta beror på att den koldioxid som frigörs kommer från råvaran i sig, kalkstenen. För att nå låga utsläppsnivåer inom cement- och kalkindustri anses därför CCS vara nödvändigt att tillämpa. Förbränningsrelaterade utsläpp från uppvärmning kan däremot minskas genom att ersätta fossila bränslen med förnybara bränslen eller genom att använda el i stället för bränslen. När el används för uppvärmning av kalksten underlättas dessutom CCS eftersom koldioxiden från processen blir renare och därmed enklare att avskilja.

Raffinaderier

Den tredje största branschen sett till utsläpp av växthusgaser är raffinaderier. Raffinaderibranschen i Sverige hade ökande utsläpp mellan 1990 och 2008, varefter utsläppsnivån varit relativt oförändrad fram till 2019 då utsläppen minskade väsentligt. Minskningen 2019 förklaras enligt Naturvårdsverket av två planerade underhållsstopp. Den utsläppsökning som skedde mellan 1990 och 2008 förklaras huvudsakligen av ökande produktion.

Utsläppen från raffinaderier kommer från förbränning av restgaser (biprodukter) i syfte att generera värme för främst destillation av råolja, från vätgasproduktion ur naturgas och från s.k. diffusa utsläpp under produktionen genom t.ex. läckage, fackling (säkerhetsrelaterad förbränning av gas) och ventilerings av kolväten.

I nuläget är råvaran för de stora svenska raffinaderierna mestadels av fossilt ursprung. Det finns en stor teknisk potential att minska utsläppen av fossil koldioxid genom att öka andelen förnybar råvara. En annan åtgärd som kan minska utsläppen är att producera vätgas genom elektrolys i stället för från naturgas av fossilt ursprung. Vid elektrolys används el för att utvinna vätgas ur vatten. Vidare kan CCS tillämpas för att minska utsläppen och om CCS tillämpas i kombination med att förnybar råvara används kan nettonegativa utsläpp av koldioxid erhållas.

Transport

Inrikes transporter gav upphov till utsläpp av 16 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2019. Jämfört med 1990 har utsläppen av växthusgaser minskat med 17 procent. Utsläppen från transporter ökade fram till 2007 men har därefter haft en minskande trend. I snitt har utsläppen minskat med ungefär 2 procent per år sedan 2007.

Vägtransporter står för 91 procent av de samlade utsläppen från transporter medan inrikes luft- och sjöfart svarar för 3 respektive 4 procent.⁷⁶ Resterande utsläpp kommer från järnväg och militära transporter. Inom kategorin vägtransporter svarar personbilar för två tredjedelar av utsläppen, tunga lastbilar för 20 procent och lätta lastbilar för 10 procent.

⁷⁶ Naturvårdsverket (2019a), s. 73.

Att utsläppen från personbilar minskat förklaras till stor del av att dieselbränsle och biodrivmedel vunnit mark på bekostnad av bensin. Dieselmotorer är energieffektivare än bensinmotorer och diesel har ett högre energiinnehåll än bensin vilket innebär att dieslbilar, allt annat lika, släpper ut mindre koldioxid än bensinbilar. Den generella trenden mot allt mer energieffektiva fordon har bidragit till att minska utsläppen.

Sedan 1990 har personbilarnas trafikarbete ökat nära nog kontinuerligt. Denna utveckling innebär att utsläppen inte minskat i samma omfattning som de skulle ha gjort om trafikarbetet varit konstant eller minskande. En annan faktor som motverkar utsläppsminskningar är att medelvikten för nyregistrerade fordon för närvarande ökar i Sverige.

Utsläppen från tunga och lätta lastbilar hade en stigande trend mellan 1990 och 2010. Utsläppen har därefter minskat successivt, främst tack vare ökad användning av biodiesel i tunga lastbilar.

Växthusgasutsläppen från inrikes luftfart har minskat sedan 1990, även om utsläppstrenden är fluktuerande. Minskningen förklaras av ett krympande passagerarunderlag och effektivisering.⁷⁷ Utsläppen från inrikes sjöfart har däremot ökat kraftigt och kontinuerligt sedan 1990 till följd av ökat transportarbete.

Det finns flera olika angreppssätt för att minska växthusgasutsläppen från transporter. Åtgärder kan vara inriktade mot att minska fordonens utsläpp genom att främja mer energieffektiva fordon eller öka användningen av förnybara drivmedel och el som energibärare på bekostnad av fossila energibärare. Åtgärder kan också syfta till att minska efterfrågan och behovet av transporter, exempelvis genom samhälls- och infrastrukturplanering samt digitalisering. Slutligen kan åtgärder vidtas för att transporter med personbilar och lastbilar ska ersättas av transportalternativ som är effektivare ur utsläppssynpunkt där så är möjligt, t.ex. cykel och kollektiva färdmedel respektive tåg och fartyg.

⁷⁷ Naturvårdsverket (2019a), s 84.

Jordbruk

Det svenska jordbruket svarade 2019 för utsläpp av 7 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Utsläppen är 9 procent lägre än 1990 men sedan 2008 finns ingen generell trend mot minskande utsläpp från sektorn. Minskningen jämfört med 1990 förklaras huvudsakligen av minskad djurhållning, lägre användning av mineralgödsel samt effektivisering.⁷⁸

De dominerande källorna till utsläpp inom jordbruket är djurs fodersmältning (metan), lustgasavgång från odlad mark och lagring av gödsel (metan). Det finns även utsläpp som är kopplade till jordbruksproduktion men som redovisas under andra sektorer. Exempelvis redovisas utsläpp från jordbrukets arbetsmaskiner tillsammans med utsläpp från arbetsmaskiner inom övriga sektorer, utsläpp från tillverkning av mineralgödsel räknas till industrisektorn och koldioxidutsläpp från odling av mulljordar redovisas under markanvändning i LULUCF-sektorn.

Inom jordbruket är det biologiska processer som ger upphov till de huvudsakliga utsläppen. Det är främst metan och lustgas som släpps ut till skillnad från övriga sektorer som till övervägande del släpper ut koldioxid. Utsläppen av lustgas och metan utgör tillsammans cirka 98 procent av sektorns växthusgasutsläpp i koldioxidekvivalenter räknat.

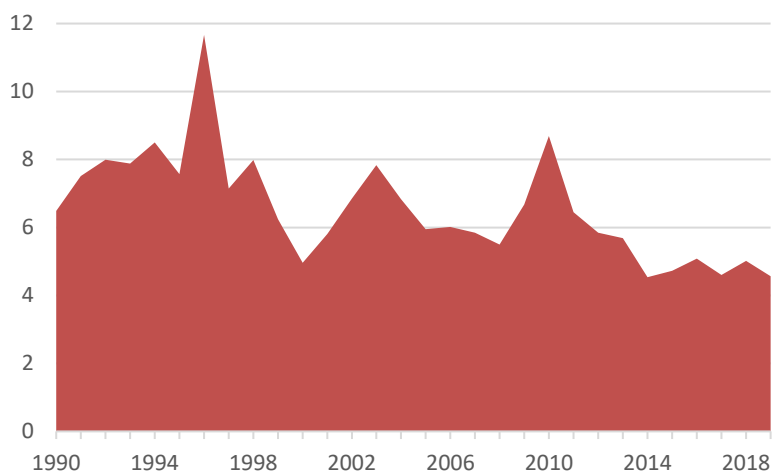
Jordbrukets utsläpp sker över en mycket stor yta, vilket gör dem svåra att kontrollera och minska. Det är med dagens kunskap inte möjligt att minska utsläppen till nära noll inom sektorn med bibehållen produktion. Jordbrukets utsläpp kan dock minskas från dagens nivå genom effektiviseringar och ändrade produktionsmetoder så att utsläppen per producerad enhet livsmedel eller jordbruksprodukt sjunker. Olika livsmedel har olika klimatpåverkan vilket gör att utsläppen också kan minskas genom att produktion av jordbruksprodukter med låga tillhörande utsläpp prioriteras. Vidare kan metan- och lustgasutsläppen reduceras genom att gödningsmedel hanteras och används på ett effektivare sätt, och lustgasutsläppen minskas genom att mulljordar på dikad mark återväts (dvs. att grundvattennivån höjs).

⁷⁸ Naturvårdsverket (2019a), s. 86.

El- och fjärrvärme

El- och fjärrvärmeproduktion gav upphov till utsläpp av 5 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2019. Utsläppen av växthusgaser från el- och fjärrvärmeproduktionen var 30 procent lägre 2019 jämfört med 1990. Det finns en tydlig trend mot minskande utsläpp sedan 1990, men variationerna från år till år är ibland stora eftersom utsläppen är väderberoende. I synnerhet påverkar vintrarnas stränghet behovet av el och fjärrvärme för uppvärmning av bostäder och lokaler. Utsläppsutvecklingen illustreras av figur 3.5.

Figur 3.5 Utsläpp av växthusgaser från produktion av el- och fjärrvärme 1990–2019 i miljoner ton koldioxidekvivalenter

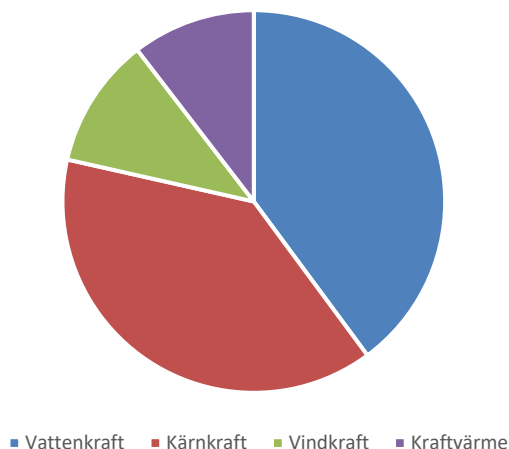


Källa: Data från Naturvårdsverket, egen bearbetning.

Kombinerad produktion av el och fjärrvärme i kraftvärmeverk svarade för 83 procent av sektorns utsläpp av växthusgaser 2018 medan separat fjärrvärmeproduktion i värmeverk stod för 16 procent av utsläppen. Elproduktion utan koppling till värmeleveranser stod för endast 0,5 procent av sektorns utsläpp samma år. Detta förklaras av att en stor del av elen i Sverige produceras i vattenkraftverk, kärnkraftverk och vindkraftverk med mycket låga utsläpp av växthus-

gaser.⁷⁹ Figur 3.6 visar hur den svenska elproduktionen fördelades mellan olika kraftslag 2018.

Figur 3.6 Fördelning av Sveriges elproduktion mellan olika kraftslag 2018



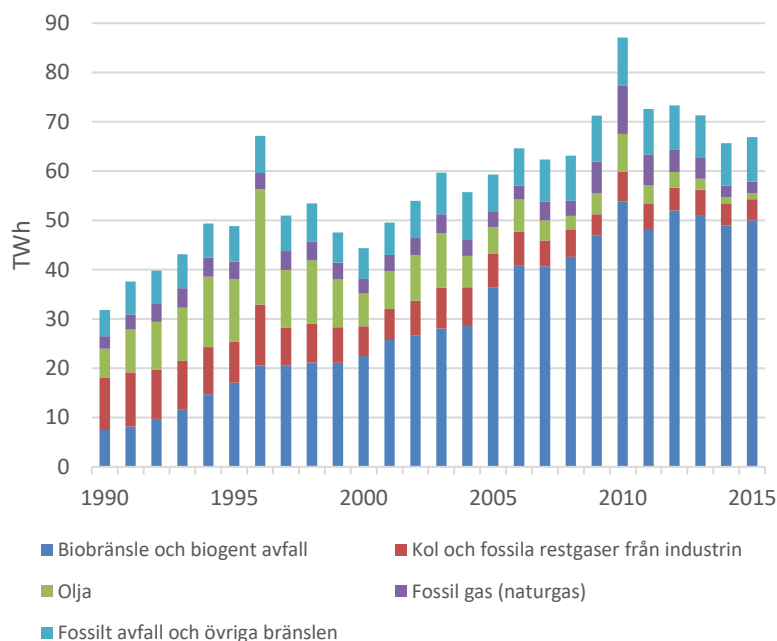
Källa: Data från Energimyndigheten, egen bearbetning.

Fjärrvärmeproduktionen i Sverige har ökat med cirka 50 procent sedan 1990. Användningen av bränslen för produktion av el och fjärrvärme har därför också ökat under samma tidsperiod. Samtidigt som bränsleanvändningen ökat har sektorns utsläpp minskat. Den huvudsakliga förklaringen till denna utveckling är att användningen av fossila bränslen minskat inom sektorn vilket har kompenserats, och mer därtill, av ökad användning av biobränslen och avfallsbränslen. Även avfallsbränslen har en betydande fraktion som klassas som biogen, dvs. som utgörs av biomassa. Koldioxidutsläpp från förbränning av biomassa räknas i enlighet med internationella rapporteringsriktlinjer som noll i förhållande till Sveriges klimatmål och i utsläppsstatistiken.

Figur 3.7 visar hur bränsleanvändningen förändrats för produktion av el och fjärrvärme sedan 1990.

⁷⁹ Naturvårdsverket (2019a), s. 96.

Figur 3.7 Bränsleanvändning i terawattimmar för produktion av el och fjärrvärme 1990–2015



Källa: Data från Naturvårdsverket, egen bearbetning.

Växthusgasutsläppen från produktion av el och fjärrvärme kan minskas ytterligare genom att utfasningen av fossila bränslen fortsätter.

Den stora utmaningen för sektorn när det gäller att nå utsläppsnivåer nära noll är att kraftigt minska förbränningen av fossilt avfall. Den fossila fraktionen av avfall utgörs huvudsakligen av plaster. Avfallsförbränning stod 2019 för 64 procent av sektorns utsläpp, vilket motsvarar 2,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter, och andelen ökar i takt med att användningen av fossila bränslen i övrigt minskar inom sektorn. Växthusgasutsläppen från avfallsförbränning har ökat även i absoluta tal under hela 2000-talet. För att minska förbränningen av fossilt avfall kan åtgärder riktas mot tillverkning, användning och återvinning av plast.

Det finns en betydande teknisk och ekonomisk potential att tillämpa CCS inom el- och värmeproduktionssektorn.⁸⁰ Eftersom an-

⁸⁰ SOU 2020:4.

vändningen av biobränslen och biogena avfallsbränslen är omfattande finns även en stor potential att åstadkomma negativa utsläpp inom sektorn genom att tillämpa bio-CCS. El- och värmeproduktionssektorn har goda förutsättningar att på sikt uppnå nettonegativa utsläpp av växthusgaser.

Arbetsmaskiner

Växthusgasutsläppen från arbetsmaskiner uppgick till 3 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2019. Arbetsmaskiner är bränsle drivna fordon, maskiner och redskap, t.ex. traktorer, grävmaskiner, hjullastare, fiskebåtar, snöskotrar, gräsklippare och motorsågar. De användningsområden för arbetsmaskiner som orsakar störst utsläpp är i fallande ordning industri- och byggverksamhet, jordbruk samt skogsbruk. Mellan 1990 och 2010 ökade utsläppen från arbetsmaskiner men därefter har utsläppen minskat.

Utsläppen från arbetsmaskiner kan minskas genom att fossila drivmedel ersätts av biodrivmedel och el. Även energieffektivisering kan bidra till minskade utsläpp.

Övriga utsläppskällor

Växthusgasutsläppen från övriga utsläppskällor uppgick till 3 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2019. Som övriga utsläppskällor räknas här kategorierna individuell uppvärmning av bostäder och lokaler, avfallssektorn samt produktanvändning.

Produktanvändning

Den största kategorin under "Övriga utsläppskällor" är produktanvändning som svarar för cirka 40 procent av utsläppen, 1,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Utsläppen från produktanvändning utgörs till övervägande del av läckage av fluorerade växthusgaser från kylsystem, värmepumpar, luftkonditioneringsanläggningar och sprayburkar. Dessa utsläpp ökade kraftigt runt millennieskiftet när ozonnedbrytande gaser som förbjöds av Montrealprotokollet ersattes av andra fluorerade gaser som i stället påverkar klimatet. Utsläppen av

fluorerade växthusgaser stabiliserades runt 2005 och har under senare år börjat minska.

Även användning av t.ex. lösningsmedel och smörjmedel ger upphov till växthusgasutsläpp som bokförs under kategorin produktanvändning. Dessa utsläpp har varit relativt konstanta under 2000-talet.

Utsläppen från produktanvändning kan minskas bl.a. genom att fluorerade växthusgaser och lösningsmedel ersätts av alternativ med lägre klimatpåverkan, ökad återvinning och uppsamling av fluorerade växthusgaser från kasserade produkter samt genom förändrad och effektiviserad produktanvändning.

Avfallssektorn

Avfallssektorn gav 2019 upphov till utsläpp av 1,1 miljoner ton koldioxidequivallenter. Till denna utsläppskategori räknas inte avfallsförbränning med energiåtervinning i t.ex. kraftvärmeverk, vilket i stället bokförs som produktion av el och fjärrvärme. Utsläppen från avfallssektorn har minskat med två tredjedelar jämfört med 1990 och minskningstrenden består.

Utsläppen utgörs till två tredjedelar av metan som läcker ut från avfallsdeponier. Minskningen sedan 1990 förklaras huvudsakligen av minskad deponering av organiskt material och metanåtervinning (infångning) på deponier.

Till kategorin räknas också utsläpp från förbränning av farligt avfall, behandling av avloppsvatten och avloppsslam samt biologisk behandling av fast avfall. Utsläppen från biologisk behandling av fast avfall och förbränning av farligt avfall är små men ökande.

Utsläppen från avfallsdeponier kan fortsätta att minska i takt med att metanbildningen från tidigare deponerat organiskt material successivt avtar, så länge mycket lite eller inget nytt organiskt material tillkommer på deponierna. Metan kan också återvinnas från deponierna.

Individuell uppvärmning av bostäder och lokaler

Individuell uppvärmning av bostäder och lokaler stod för utsläpp av 0,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2019. Utsläppen från individuell uppvärmning av bostäder och lokaler har minskat med hela 90 procent sedan 1990. Minskningen förklaras av att användningen av olja för uppvärmning i stor utsträckning har ersatts av fjärrvärme i första hand, men även av direktverkande el och värmepumpar. Minskningstrenden består ännu i dag men har mattats av i takt med att den absoluta merparten av oljeanvändningen inom kategorin fasats ut.

Utsläppen från individuell uppvärmning kan minskas ytterligare genom att den kvarvarande användningen av olja för uppvärmning ersätts av fjärrvärme, el, biobränslen m.m. Fossil gas används för uppvärmning i vissa delar av landet och även den kan ersättas med icke-fossila alternativ. Mer energieffektiva bostäder och byggnader kan bidra till utvecklingen.

Markanvändning och skogsbruk

LULUCF-sektorn omfattar all mark som anses vara mänskligt påverkad medan exempelvis opåverkade våtmarker och fjäll exkluderas.

I Sverige svarar LULUCF-sektorn för ett betydande nettoupptag av växthusgaser. Nettoupptagets storlek varierar från år till år men har inte varit lägre än 30 miljoner ton någon gång under 2000-talet.

Nettoupptaget i sektorn uppgick 2019 till 35 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket kan jämföras med Sveriges redovisade utsläpp av växthusgaser i övriga sektorer samma år som uppgick till 51 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Varken Sveriges nationella klimatmål eller Sveriges klimatåtaganden inom EU tillåter dock att nettoupptaget rakt av räknas av från utsläppen (se avsnitt 3.2 och 3.3).

Växthusgasbalansen i LULUCF-sektorn domineras av det upptag av koldioxid som sker på skogsmark. Ungefär två tredjedelar av Sveriges landareal klassas som skogsmark. Merparten av upptaget sker i levande träd och växter men det sker även en betydande kolinlagring i mark.

Åkermark, bebyggd mark och mänskligt påverkad våtmark är källor till utsläpp av växthusgaser. Åkermark täcker cirka 6 procent

av Sveriges yta medan andelen bebyggd mark är ungefär 4 procent.⁸¹ Utsläppen från våtmark är små i jämförelse med de två andra kategorierna.

Betesmark är en källa till växthusgasutsläpp under vissa år men svarar andra år för ett upptag av växthusgaser. Bara omkring 1 procent av Sveriges landareal består av betesmark och det kvantitativa bidraget är litet.

Upptagen och utsläppen av växthusgaser inom LULUCF-sektorn sker som resultat av biologiska processer och ingår i ett cirkulärt flöde. Koldioxid som tas upp ur atmosfären av en växt kan senare frigöras när biomassan förbränns eller bryts ner i naturen. Naturliga faktorer och mänskliga aktiviteter påverkar nettobalansen mellan upptag och utsläpp, vilken är lätttröglig.

Upptaget av växthusgaser inom sektorn kan åtminstone temporärt ökas genom exempelvis beskogning, tillväxthöjande åtgärder och att produktiv skogsmark undantas från virkesproduktion. Vilken effekt ovanstående åtgärder får beror dock bl.a. på hur avverkningsnivån skulle påverkas. Om exempelvis ett område produktiv skogsmark undantas från virkesproduktion men avverkning i stället sker i ökad omfattning på andra områden minskar eller uteblir effekten av åtgärden.

Nettoupptaget från LULUCF-sektorn kan också ökas genom att minska de utsläpp som sker inom sektorn. En betydande källa till växthusgasutsläpp är dikad skogs- och jordbruksmark med hög mullhalt (hög andel organiskt material, torv). När mullrik jord utsätts för luft bryts det organiska materialet i den ner och bl.a. koldioxid avgår. Om den ursprungliga grundvattennivån återställs på dessa marker förhindras nedbrytningen och utsläppen minskar avsevärt.

Den svenska skogen utgör råmaterial för en betydande produktion av biobränslen och material som kan ersätta fossila bränslen och fossilt baserade material. Åtgärder som minskar uttaget av biomassa kan därmed påverka möjligheterna att fasa ut fossila bränslen och material negativt, alternativt leda till ökad import av biobränslen och biobaserade material.

Skogen kan därmed bidra både till att ersätta fossila material och bränslen samt till att öka nettoupptaget. Vad som bör vara skogens roll i klimatomställningen är ett komplext och omdiskuterat ämne.

⁸¹ Naturvårdsverket (2019a), s. 125–130.

Skogspolitiken måste också förhålla sig till andra miljö- och samhällsintressen och till ett förändrat klimat.

3.5.2 Växthusgasutsläpp orsakade av svensk konsumtion

Ett alternativ till att betrakta territoriella utsläpp, och som ger ett kompletterande perspektiv på utsläppen, är att beräkna vilka växthusgasutsläpp som svenskarnas konsumtion av varor och tjänster ger upphov till. En sådan konsumtionsbaserad ansats för att beräkna utsläpp tar hänsyn till effekterna av import och export medan en territoriell ansats enbart beaktar utsläpp inom landets gränser, oavsett var konsumtionen av varan eller tjänsten äger rum. Det finns i nuläget inga kvantitativa mål för utsläpp som orsakas av svenskarnas konsumtion.

De svenska konsumtionsbaserade utsläppen av växthusgaser är svåra att uppskatta. Enligt Naturvårdsverket uppgick de till 82 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2018.⁸² Andra uppskattningar indikerar en högre nivå.⁸³

De svenska konsumtionsbaserade utsläppen av växthusgaser har varit relativt oförändrade sedan mitten av 1990-talet. Under tidsperioden har dock storleksförhållandet mellan utsläpp inom respektive utanför Sveriges gränser förändrats. Andelen växthusgasutsläpp orsakade av svensk konsumtion som ägde rum inom Sveriges gränser var 56 procent 1995. Denna andel hade fallit till 35 procent 2014. Därmed uppskattas knappt två tredjedelar av växthusgasutsläppen som svenskarnas konsumtion orsakar i dag ske i andra länder.⁸⁴

3.5.3 Scenarier för utsläppsutveckling i förhållande till klimatmålen

Naturvårdsverket redovisade i mars 2019 scenarier för hur utsläppen kan komma att utvecklas fram till 2045 givet redan beslutade klimatpolitiska styrmedel fram till och med juni 2018.⁸⁵ Utsläppen i scenarierna jämförs också med Sveriges klimatmål. Sveriges nationellt beslutade klimatmål beskrivs i avsnitt 3.3.

⁸² Se Naturvårdsverkets hemsida, www.naturvardsverket.se/klimatutslapp.

⁸³ Schmidt m.fl. (2019), s. 431.

⁸⁴ Schmidt m.fl. (2019), s. 431.

⁸⁵ Naturvårdsverket (2019b).

I december 2019 överlämnade regeringen den första klimatpolitiska handlingsplanen⁸⁶ enligt klimatlagen till riksdagen. Eftersom handlingsplanen presenterades först efter det att Naturvårdsverket tagit fram scenarier för utsläppens utveckling inkluderas inte dess effekter i scenarierna. Den klimatpolitiska handlingsplanen innehåller heller ingen kvantifiering av vilka utsläppsminskningar den förväntas resultera i. Flertalet förslag i planen är också svåra att kvantifiera effekten av eftersom de syftar till att underlätta den långsiktiga omställningen till ett lågutsläppssamhälle snarare än till direkta utsläppsminskningar.

Klimatpolitiska rådet har uppskattat effekten på utsläppen av klimathandlingsplanen i sin rapport från mars 2020⁸⁷. Nedanstående genomgång av hur nuvarande klimatpolitiska styrning räcker till för att nå klimatmålen baseras på Naturvårdsverkets redovisning från mars 2019⁸⁸, Klimatpolitiska rådets bedömning från samma månad 2020 och den särskilda klimatredovisningen i budgetpropositionen för 2021.⁸⁹

Långsiktiga utsläppsmålet

Det långsiktiga utsläppsmålet innebär att Sveriges territoriella växthusgasutsläpp ska minska med minst 85 procent till 2045 jämfört med 1990. Enligt Naturvårdsverkets scenarier⁹⁰ kommer utsläppen snarare att minska med 34–41 procent till 2045. I ton räknat skulle detta innebära att utsläppen överstiger målet med 31–36 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Klimatpolitiska rådet menar att den klimatpolitiska handlingsplanen, vid optimalt genomförande och med maximal effekt av föreslagna åtgärder, kan reducera utsläppsgapet till cirka 10 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Rådet betonar dock att detta inte är en prognos utan ”en uppskattning av storleksordningen på handlingsplanens möjliga effekt på utsläppsutvecklingen om de insatser som planeras kan genomföras fullt ut”.⁹¹

⁸⁶ Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.

⁸⁷ Klimatpolitiska rådet (2020).

⁸⁸ Naturvårdsverket (2019b).

⁸⁹ Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 20 Bilaga Klimatredovisning*.

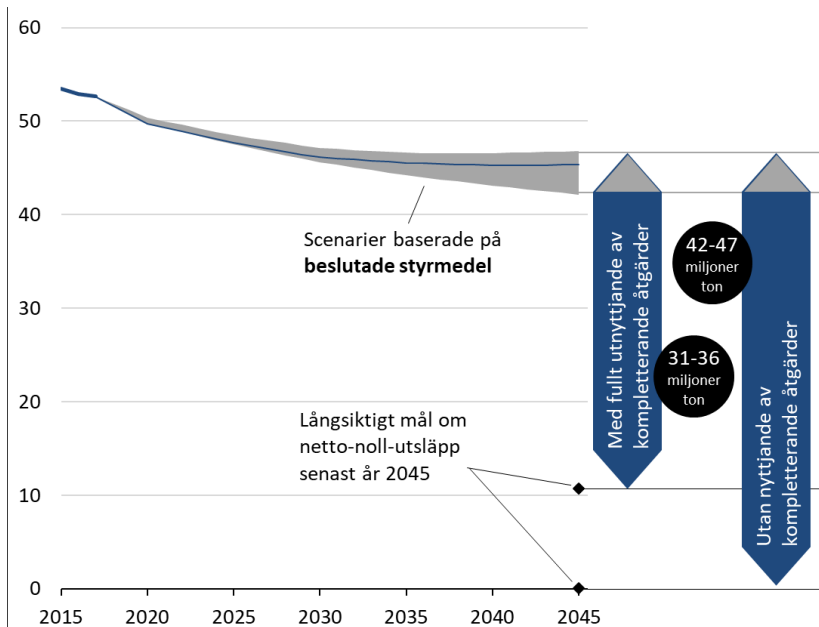
⁹⁰ Naturvårdsverket (2019b), s. 62–73.

⁹¹ Klimatpolitiska rådet (2020), s. 67–69.

Figur 3.8 visar Naturvårdsverkets scenarier för hur Sveriges samlade växthusgasutsläpp kan komma att utvecklas till 2045 med nuvarande klimatpolitiska styrning. Figuren visar också scenarierna i förhållande till det långsiktiga utsläppsmålet vid full respektive ingen användning av kompletterande åtgärder (se avsnitt 3.3.2).

I budgetpropositionen för 2021⁹² uppskattas växthusgasutsläppen 2045 överstiga målet med som minst 26 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter givet nuvarande klimatpolitiska styrning. Denna beräkning inkluderar effekten av styrmedel beslutade mellan juni 2018 och december 2019 samt en aviserad, men inte beslutad, successiv skärpning av reduktionsplikten som ska tvinga fram en ökad användning av biodrivmedel inom transportsektorn.

Figur 3.8 Naturvårdsverkets utsläppsscenarier för Sveriges samlade växthusgasutsläpp i förhållande till det långsiktiga utsläppsmålet



Källa: Naturvårdsverket.

⁹² Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 20, Bilaga Klimatredovisning.

Målet för transportsektorn till 2030

Målet för transportsektorn innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter exklusive inrikes luftfart ska minska med minst 70 procent till 2030 jämfört med 2010. I Naturvårdsverkets scenarier minskar utsläppen i stället med 33–38 procent, vilket skulle betyda att målet missas med 6–7 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Under 2019 fattade EU beslut om två förordningar⁹³ som syftar till att öka energieffektiviteten för nyproducerade lätta respektive tunga fordon. Effekten av de nya EU-kraven är inte inkluderad i de scenarier som redovisas ovan. I 2021-års budgetproposition aviseras också en successiv skärpning av reduktionsplikten. En promemoria⁹⁴ för att genomföra de skärpta kraven har utarbetats i Infrastrukturdepartementet och remitterats. En proposition förväntas lämnas till riksdagen under våren 2021.

Naturvårdsverket har i ett alternativt scenario⁹⁵ uppskattat vilken effekt nya EU-krav på fordon i kombination med en skärpt reduktionsplikt skulle kunna få. Naturvårdsverkets beräkningar indikerar att utsläppen då skulle minska med ytterligare cirka 3–5 miljoner ton koldioxidekvivalenter. I Naturvårdsverkets beräkningar är dock kraven i reduktionsplikten lägre än de reduktionsnivåer som aviseras i 2021 års budgetproposition.

Även med hänsyn till nya EU-krav och med Naturvårdsverkets antagande om en skärpt reduktionsplikt missas målet för transportsektorn i Naturvårdsverkets scenario. Klimatpolitiska rådet gör samma bedömning och menar att åtgärderna som presenteras i handlingsplanen inte räcker till för att nå målet.⁹⁶

I 2021 års budgetproposition⁹⁷ uppskattas utsläppen överstiga målet med som minst 0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Denna beräkning inkluderar effekten av styrmedel beslutade mellan juni 2018 och december 2019 samt den aviserade, men inte beslutade, successiva skärpningen av reduktionsplikten. De exakta effekterna av reduktionsplikten är dock osäkra. I den remitterade promemorian⁹⁸ om skärpta krav i reduktionsplikten görs bedömningen att Sverige når målet till 2030 för transportsektorn utifrån de antaganden som

⁹³ (EU) 2019/631 och (EU) 2019/1242.

⁹⁴ *Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation.*

⁹⁵ Naturvårdsverket (2019b), s. 62–73.

⁹⁶ Klimatpolitiska rådet (2020), s. 19 och 53.

⁹⁷ Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 20, Bilaga Klimatredovisning.

⁹⁸ *Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation.*

Energimyndigheten gjort i arbetet med kontrollstationen för reduktionsplikten. Det anges dock i promemorian att det finns stora osäkerheter i antagandena, bl.a. vad gäller hur trafikarbetet och bränsleförbrukningen i fordon kommer att utvecklas.

Utsläppsmål till 2030 och 2040

Utsläppsmålen för sektorerna som omfattas av ESR är att utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 55 respektive 73 procent till 2030 respektive 2040 jämfört med 1990. Dessa nivåer förutsätter fullt utnyttjande av kompletterande åtgärder (se avsnitt 3.3.2).

I Naturvårdsverkets scenarier⁹⁹ minskar utsläppen med 43–45 procent till 2030 jämfört med 1990. Detta skulle innebära att 2030-målet missas med 4–6 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Till 2040 minskar utsläppen med 44–50 procent i scenarierna. Det skulle betyda att 2040-målet missas med 10–13 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Eftersom merparten av transportsektorn omfattas av ESR förväntas de nya EU-kraven för fordon att minska utsläppen utöver vad scenarierna ovan indikerar. Samma sak gäller om reduktionsplikten skärps framöver i enlighet med vad som aviserats av regeringen.

Klimatpolitiska rådet kvantifierar inte vilken effekt den klimatpolitiska handlingsplanen kan ha på utsläppen till 2030 och 2040 men bedömer att åtgärderna som presenteras inte är tillräckliga för att nå målen.¹⁰⁰

I 2021-års budgetproposition¹⁰¹ uppskattas utsläppsmålet till 2030 missas med 0,5–1,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Utsläppsmålet till 2040 beräknas överskridas med 5–6 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Uppskattningarna inkluderar effekten av styrmedel beslutade mellan juni 2018 och december 2019 samt den aviserade successiva skärpningen av reduktionsplikten.

⁹⁹ Naturvårdsverket (2019b), s. 62–73.

¹⁰⁰ Klimatpolitiska rådet (2020), s. 19.

¹⁰¹ Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 20, Bilaga Klimatredovisning.

3.6 Befintliga styrmedel vid sidan av miljöbalken vars effekt kan påverkas av utredningens förslag

Nedan redovisas de huvudsakliga styrmedel som i dag påverkar växthusgasutsläppen från verksamheter inom industri- och energisektorerna. Hur utredningens förslag samverkar med andra styrmedel beskrivs i avsnitt 8.3.

De viktigaste styrmedlen som påverkar växthusgasutsläppen från industriverksamheter är EU ETS, energi- och koldioxidskatt, olika investeringsstöd samt åtgärder för att stimulera till energieffektivisering. Växthusgasutsläppen från verksamheter inom energisektorn påverkas av EU ETS, energi- och koldioxidskatt, avfallsförbränningsskatt, elcertifikatssystemet och stöd till solkraft. Flera andra styrmedel och åtgärder som helt eller delvis verkar i andra sektorer påverkar också växthusgasutsläppen från energisektorn, exempelvis åtgärder för att minska uppvärmningsbehov i bostäder och lokaler, minska mängden plastavfall som går till förbränning samt för att driva på energieffektivisering.

EU ETS är skapat för att på ett kostnadseffektivt sätt minska EU:s utsläpp utan att snedvrider konkurrensen inom unionen. EU ETS ska säkerställa att utsläppen sammantaget minskar inom de sektorer som omfattas i den takt som krävs för att EU ska nå sina gemensamma klimatmål. Systemet bestämmer inte var utsläppsminskningarna äger rum geografiskt inom unionen eller inom vilka sektorer utan bygger på att marknadspriset gör att utsläppsminskningarna sker där det är billigast. Utsläppsrätter kan också sparas över tiden vilket innebär att systemet inte styr direkt mot årliga utsläpp. EU ETS innebär därmed inte att utsläppen specifikt i Sverige behöver minska i samma takt som i EU totalt eller i linje med vad som krävs för att nå det nationella målet om nettonollutsläpp senast 2045.

Enligt nuvarande utformning kommer EU att tillgängliggöra minst 600 miljoner utsläppsrätter 2045, vilket är året då Sverige ska ha nettonollutsläpp av växthusgaser, för de anläggningar som omfattas av EU ETS. Utöver detta antal kommer det sannolikt att finnas sparade utsläppsrätter kvar från tidigare år. Det finns ingen begränsning inbyggd i utsläppshandelssystemet för hur stor andel av dessa utsläppsrätter som svenska verksamheter kan använda för att täcka sina utsläpp 2045. Så länge EU ETS inte skärps till den grad att antalet tillgängliga utsläppsrätter 2045 är nära noll på EU-nivå kan

utsläppshandelssystemet därmed inte garantera utsläppsminskningar inom svensk handlande sektor i den omfattning som krävs för att nettonollutsläpp för hela den svenska ekonomin ska kunna uppnås.

Ingen koldioxidskatt tas ut för utsläpp från tillverkning inom industri som omfattas av EU ETS. Energiskatt tas ut på en reducerad nivå för förbränning av bränslen inom industri som omfattas av EU ETS medan användning av bränslen som insatsvara i industriella processer är befriad från energiskatt. Nedsättningen av energiskattenivån för förbränning av bränslen inom industrin är för närvarande 70 procent. Energiskatten är formellt av fiskal natur och syftar inte till att reglera växthusgasutsläpp. I praktiken påminner dock energiskatten om koldioxidskatten till sin effekt på bränsleanvändning och växthusgasutsläpp och tas därför upp här.

För den mindre del av industrin, sett till växthusgasutsläpp, som inte omfattas av EU ETS är energi- och koldioxidbeskattning av stor betydelse för att begränsa växthusgasutsläppen. Full koldioxidskatt tas ut för industri utanför EU ETS medan energiskatten är nedsatt med 70 procent från den generella nivån.

Energi- och koldioxidskatt tas ut för fjärrvärmeproduktion baserad på fossila bränslen utom avfall och torv. Även bioolja samt grödobaserad biogas och biogasol beskattas. Ingen energi- eller koldioxidskatt tas ut för elproduktion. En särskild skatt tas ut på förbränning av avfall.

Klimatklivet och Industriklivet¹⁰² är nationellt beslutade statliga investeringsstöd som ska påskynda den svenska klimatomställningen. Klimatklivet är inriktat mot ESR-sektorerna vilket innebär att endast verksamhet utanför EU ETS kan ta del av stödet. Klimatklivet är därför tillgängligt endast för vissa verksamheter eller delar av verksamheter inom industri- och energisektorerna. Industriklivet däremot syftar primärt till att minska industrins processrelaterade utsläpp av växthusgaser, vilka omfattas av EU ETS. Industriklivet ska möjliggöra långsiktiga och komplexa satsningar för att åstadkomma stora utsläppsminskningar. Industriklivet kan även finansiera projekt för att industriellt binda tillbaka växthusgaser, s.k. negativa utsläpp av växthusgaser. Slutligen omfattar Industriklivet stöd till tillämpning av ny teknik eller andra innovativa lösningar inom industrin som på ett väsentligt sätt bidrar till att minska växt-

¹⁰² Förordning (2017:1319) om statligt stöd till åtgärder som bidrar till industrins klimatomställning.

husgasutsläppen i samhället, exempelvis lösningar inom områdena batteriproduktion, biodrivmedel, plastreturraffinaderier, vätgas eller återvinningsanläggningar. Energimyndigheten ansvarar för Industriklivet medan Naturvårdsverket ansvarar för Klimatklivet.

I budgetpropositionen för 2021¹⁰³ lanserade regeringen statliga kreditgarantier till gröna investeringar. Kreditgarantierna ska möjliggöra fler stora industriinvesteringsprojekt i Sverige som bl.a. bidrar till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket.

Även inom EU avsätts betydande medel för forskning, innovation och finansiering av industrins klimatomställning. Bland annat togs inom ramen för den senaste översynen av utsläppshandelsdirektivet 2018 beslut om att inrätta Innovationsfonden som syftar till att påskynda kommersialiseringen av klimatsmart teknik inom medlemsstaterna. Innovationsfondens storlek beror på priset på utsläppsrätter inom EU ETS men kommer sannolikt att överstiga 10 miljarder euro. Stöd från Innovationsfonden ska kunna täcka upp till 60 procent av en anläggningsägares investerings- och driftskostnader under en tioårsperiod för den innovativa tekniken. Regelbundna sökomgångar kommer att anordnas fram till 2030.

Elcertifikatssystemet syftar till att öka andelen förnybar elproduktion vilket påverkar konkurrensförhållandena mellan förnybar och fossil energi och därmed även växthusgasutsläppen. Elcertifikatssystemet är dock under utfasning.

¹⁰³ Prop. 2020/21:1.

4 Problembeskrivning och nollalternativ

4.1 Vilket problem ska förslagen bidra till att lösa?

Målsättningen med utredningens förslag är att bidra till att lösa problemet att Sveriges klimatmål inte ser ut att nås med redan beslutade styrmedel. Det framgår av utredningens direktiv att med Sveriges klimatmål avses de fyra etappmålen i det klimatpolitiska ramverket, dvs. de kvantitativa målen för 2030, 2040 och senast 2045 (se avsnitt 3.3.2).

Nuvarande styrning och åtgärder bedöms inte vara tillräckliga för att klimatmålen ska kunna nås enligt utredningens direktiv och klimatredovisningen i 2021-års budgetproposition. Av direktiven framgår också att regeringen anser att miljöbalken är central för möjligheten att nå klimatmålen och att miljöbalken har betydande potential att styra utsläppen av växthusgaser. Utredningens uppdrag i det här delbetänkandet är att lämna författningsförslag som syftar till att anpassa miljöbalken så att den utgör ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen.

Värt att notera är att utredningens direktiv inte säger att miljöbalken på egen hand ska säkerställa att klimatmålen nås. Miljöbalken skulle inte heller kunna åstadkomma något sådant utan förändringar av dess systematik och omfattning, vilket både ligger utanför ramar-
na för direktiven och enligt utredningen inte är det lämpligaste sättet att nå klimatmålen. Utredningens förslag kan därför bara hantera en mindre del av det identifierade problemet. Styrmedel och åtgärder vid sidan av miljöbalken kommer att vara avgörande för om klimat-
målen nås.

4.2 Utredningens nollalternativ – vad händer om inget görs?

Enligt Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning¹ är nollalternativet den situation som uppstår om ingen ytterligare åtgärd vidtas. Utredningens nollalternativ innebär därmed att den klimatpolitiska styrning som följer av befintliga styrmedel och redan fattade beslut förutsätts bestå även fortsättningsvis.

I utredningens nollalternativ, dvs. med den nuvarande klimatpolitiska styrningen, överskrids det långsiktiga utsläppsmålet till 2045 med som minst 26 miljoner ton koldioxidekvivalenter enligt klimatredovisningen i 2021-års budgetproposition. Regeringen bedömer vidare i budgetpropositionen att utsläppsmålet till 2030 överskrids med 0,5–1,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter och utsläppsmålet till 2040 överskrids med 5–6 miljoner ton koldioxidekvivalenter med nuvarande klimatpolitiska styrning. Slutligen uppskattar regeringen i samma proposition att växthusgasutsläppen från inrikes transporter 2030 kommer att överstiga det sektorsspecifika målet för transportsektorn med som minst 0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter med nuvarande styrning.

Enligt det långsiktiga utsläppsmålet får Sveriges totala utsläpp av växthusgaser från samtliga sektorer som mest uppgå till cirka 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2045. De växthusgasutsläpp som finns kvar måste kompenseras av en minst lika stor mängd kompletterande åtgärder (se avsnitt 3.3.2) eller verifierade utsläppsminskningar utomlands. I Naturvårdsverkets senaste referensscenario som är från 2019 och som bygger på samma grundförutsättning som utredningens nollalternativ om att dagens klimatpolitiska styrning bibehålls, uppgår de samlade växthusgasutsläppen från enbart industri samt el- och fjärrvärmeproducenter till 21 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2045. Det är dessa sektorer som i första hand skulle påverkas av utredningens förslag om en klimatanpassad miljöbalk.

Det är i sammanhanget värt att notera att flera stora industriprojekt som kan bidra positivt till klimatomställningen har aviserats efter 2019.

¹ Tillväxtverket (2021).

4.2.1 Om nollalternativets innebörd

Nollalternativets främsta syfte är att belysa effekter och konsekvenser av utredningens förslag och att möjliggöra jämförelser med alternativa förslag och tillvägagångssätt. Nollalternativet beskriver den situation som uppstår om ingen ytterligare åtgärd vidtas. Det betyder inte att en sådan utveckling skulle vara sannolik, önskvärd eller ens möjlig i åtgärdens frånvaro. Minskade nettoutsläpp är en nödvändighet för att undvika långtgående klimatförändringar och nollalternativet kan därmed inte betraktas som ett realistiskt handlingsalternativ.

Om ingen ytterligare åtgärd vidtas kommer Sverige sannolikt inte att nå de av riksdagen beslutade klimatmålen. Under förutsättning att målen ska nås är det sannolika alternativet till utredningens förslag inte nollalternativet utan andra styrmedelsförändringar på klimatområdet.

5 EU-rättsligt utrymme för ökad styrning

Utredningens bedömning: Sverige är bundet av förbudet mot gränsvärden som syftar till att begränsa direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) från verksamheter som ingår i systemet eftersom förbudet är harmoniserat i utsläppshandelsdirektivets¹ artikel 26 och industriutsläppsdirektivets² artikel 9.1. Det finns därmed inte utrymme för strängare skyddsåtgärder enligt artikel 193 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Utredningen ser dock inte att det finns några andra rättsliga hinder i EU-rätten mot att ställa villkor som påverkar utsläpp av växthusgaser i tillstånd enligt miljöbalken.

Enligt utredningens analys medger det svenska genomförandet av industriutsläppsdirektivet en lägre skyddsnivå för miljön än vad EU-rätten innebär. Utredningen bedömer att dess förslag till ändringar i 16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen (2013:250) behövs för att stärka genomförandet av de berörda delarna av industriutsläppsdirektivet.

För att kompletterande nationell styrning av den handlande sektorn ska bidra till att minska utsläppsutrymmet inom EU ETS behöver systemet vara utformat så att överskott som uppstår till följd av sådan styrning annulleras i marknadsstabilitetsreserven eller på annat sätt. Genom annullering kan klimatnytta skapas av att medlemsstater med mer ambitiösa klimatmål än EU:s går före

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (utsläppshandelsdirektivet).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet).

i klimatomställningen. Att överskottet hålls begränsat är också en förutsättning för att prissignalen från EU ETS ska vara stark nog för att ge incitament till långsiktig omställning av EU:s energi- och industrisektorer.

Skäl för utredningens bedömning

Utredningen anser att det står klart att Sverige är bundet av förbudet mot villkor om gränsvärden som syftar till att begränsa direkta utsläpp av de växthusgaser som omfattas av EU ETS från verksamheter som ingår i utsläppshandelssystemet eftersom det är harmoniserat i artikel 26 utsläppshandelsdirektivet och artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet. Det finns därmed inte utrymme för strängare skyddsåtgärder enligt artikel 193 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Utredningen ser dock inte att det finns några andra rättsliga hinder i EU-rätten mot att i tillstånd enligt miljöbalken ställa andra typer av villkor som påverkar utsläpp av växthusgaser eller villkor om gränsvärden med annat syfte än att begränsa direkta utsläpp av koldioxid (CO₂), perfluorkolväten (PFC) eller dikväveoxid (N₂O), som är de växthusgaser som ingår i EU ETS.

Utredningen uppfattning är att det är tydligt i EU-rätten att unionslagstiftarens avsikt har varit att EU ETS inte ska inskränka tillämpningen av industriutsläppsdirektivet, med undantag för det harmoniserade förbudet mot gränsvärden. Eftersom det överordnade syftet med EU ETS är att minska utsläppen av växthusgaser bör reglering genom tillståndsgivning i samma syfte inte heller innebära någon motsättning i sig.

Argumentet att kompletterande reglering av den handlande sektorn ska undvikas har gjorts inaktuellt av att både EU och dess medlemsstater har vidtagit kompletterande åtgärder som styr utsläppen från den handlande sektorn. En del av åtgärderna, som t.ex. Storbritanniens prisgolv och olika medlemsstaters lagstiftning om utfasning av kol, är mycket ingripande i förhållande till EU ETS mål om t.ex. kostnadseffektivitet och att bevara konkurrensvillkoren men har accepterats av Europeiska kommissionen (nedan kommissionen).

Rättsläget är dock fortfarande oklart kring var gränsen går för vilka andra styrmedel som kan anses inskränka EU ETS funktion eller syften i alltför hög grad. Ett förhandsavgörande från EU-dom-

stolen kan ge vägledning men utredningen ser också att en del av frågorna skulle kunna lösas genom ändringar i EU-lagstiftningen i samband med de kommande översynerna som ska inledas inom kort. Utredningens förslag utgår från det aktuella rättsläget men kommissionen har aviserat i sitt arbetsprogram för 2021³ att förslag om översyn av industriutsläppsdirektivet ska presenteras under året och att det ska syfta till att bl.a. öka direktivets överensstämmelse med regelverken för klimat, energi och cirkulär ekonomi. Under 2021 ska kommissionen även presentera förslag till översyn av EU:s klimatramverk inklusive utsläppshandelsdirektivet (se avsnitt 3.2.3).

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. Förbudet mot gränsvärden kan tas bort eller t.ex. bli valfritt för medlemsstaterna att tillämpa. Det skulle öka möjligheterna att införa kompletterande styrning av verksamheter i EU ETS och innebära att berörda bestämmelser i miljöbalken skulle behöva anpassas.

Det är avhängigt utformningen av EU ETS hur mycket klimatnytta kompletterande styrning ger. Med den nuvarande upptagnings-takten och annulleringen i marknadsstabilitetsreserven regleras överskottet i EU ETS på ett sätt som har lett till väsentligt ökade priser på utsläppsrätter (avsnitt 3.2.4). Det behöver säkerställas att överskottet även fortsatt hålls på en tillräckligt låg nivå och att överskott som skapas genom nationell styrning annulleras genom marknadsstabilitetsreserven eller på annat sätt. Då kan också nationell styrning ge ökad klimatnytta och främja att medlemsstater med mer ambitiösa klimatmål än EU:s går före i omställningen.

Den svenska klimatpolitiken innebär att fortsatt både minska de egna utsläppen i enlighet med de nationella målen och driva på för ett mer ambitiöst EU ETS. Utredningen ser att nationella åtgärder som driver fram snabbare utsläppsminskningar inom den handlande sektorn än vad EU ETS kräver kan öka de politiska möjligheterna att skärpa systemet. Att Sverige har ett mer ambitiöst klimatmål till 2050 än EU kan leda till ett högre omställningstryck på svenska företag och ett åtstramat EU ETS kan gynna deras konkurrenskraft genom att förutsättningarna i förhållande till konkurrenter i andra medlemsstater blir mer likartade.

³ Bilagor till meddelande från Europeiska kommissionen, *Kommissionens arbetsprogram 2021 – Ett livskraftigt EU i en känslig omvärld*, COM(2020) 690 final, 19 oktober 2020.

Utredningens konstaterar att miljöbalken omfattar även klimatpåverkan enligt förarbetena (se avsnitt 6.1.1) men att villkor som styr utsläpp av växthusgaser har tillämpats i mycket begränsad omfattning i svensk praxis. Tillsammans med utformningen av 16 kap. 2 c §, 24 kap. 20 § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen, och att industriutsläppsdirektivet genomförs i sin helhet genom generella föreskrifter som inte leder till uppdaterade villkor (se avsnitt 6.1.7), säkerställer det svenska genomförandet inte den skyddsnivå för miljön som industriutsläppsdirektivet innebär.

Artikel 193 fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt tillåter medlemsstaterna att tillämpa en högre skyddsnivå för miljön än vad EU-rätten anger men inte en lägre. Utredningen lägger därför förslag om ändringar i miljöbalken och industriutsläppsförordningen för ett stärkt genomförande av de berörda delarna av industriutsläppsdirektivet. För en tillräcklig skyddsnivå för klimatet behöver dock också krav som minskar utsläpp av växthusgaser tillämpas i praxis, med undantag för sådana villkor om gränsvärden som inte får ställas enligt 16 kap. 2 c § miljöbalken.

Det finns oklarheter kring rättsläget men med tanke på de nationella styrmedel som ett antal medlemsstater redan har infört för den handlande sektorn, och som kommissionen har accepterat, och EU:s allt mer ambitiösa klimatpolitik bedömer utredningen att utrymmet för medlemsstaterna att tillämpa kompletterande styrmedel för verksamheter i EU ETS är relativt stort.

Analys av Sverige handlingsutrymme enligt EU-rätten

Denna analys utgör gemensam bakgrund till förslagen i avsnitt 6.1.2 Försiktighetsprincipen, 6.1.3 Hushållningsprincipen, 6.1.4 Stoppregeln, 6.1.5 Anpassning till industriutsläppsdirektivet och 6.1.7 Omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor.

Utveckling av EU:s klimatpolitik

EU ETS har varit det viktigaste styrmedlet i EU:s gemensamma klimatpolitik sedan det infördes 2005. Sedan dess har det vetenskapliga och politiska läget förändrats och klimatfrågan är betydligt högre prioriterad i dag i förhållande till andra politikområden och

miljöfrågor. Det framgår bl.a. av den starka utveckling som skett av EU:s lagstiftning på både klimatområdet och andra politikområden med effekt på utsläppen av växthusgaser. Klimatfrågan är också en av kommissionens viktigaste frågor och en mängd åtgärder och lagstiftningar ska tas fram och ses över under dess innevarande mandatperiod.

I sitt meddelande från 2019 om en Europeisk grön giv⁴ anger kommissionen bl.a. att industrin måste delta fullt ut för att det ska gå att uppnå en klimatneutral och cirkulär ekonomi. Kommissionen framhåller att det är mycket viktigt att minska koldioxidutsläppen i den energiintensiva industrin och att modernisera den. Enligt meddelandet går omställningen av industrisektorn alldeles för långsamt, och framstegen är begränsade och ojämna. Kommissionen bedömer också att det tar 25 år att ställa om en industrisektor och alla värdekedjor. För att omställningen ska bli klar till 2050 måste politiska beslut om att införa åtgärder fattas de närmaste 5 åren.

I december 2019 enades Europeiska rådet om målet att EU ska nå nettonollutsläpp till 2050 men Sveriges klimatramverk innebär att Sverige ska nå nettonollutsläpp senast 2045. Utredningen bedömer att det är osannolikt att EU åtminstone på kort eller medellång sikt kommer att anta lika eller mer ambitiösa klimatmål än Sverige. Utgångspunkten för det svenska klimatarbetet bör därför vara att Sverige kommer att ha skarpare klimatmål än EU. Kommissionens bedömning om en 25-årig omställningstid pekar på att en svensk omställning till 2045 behöver genomföras omgående.

För att EU ska kunna nå sina mål, med nuvarande utformning och fördelning, bedömer utredningen att det ligger i unionens intresse att en del medlemsstater går före i att minska sina utsläpp. Det finns flera medlemsstater förutom Sverige, t.ex. Danmark och Finland, som har antagit nationella klimatmål som är mer ambitiösa än EU:s och som omfattar även den handlande sektorn.

Resultatet av Mark- och miljööverdomstolens tolkning i dess yttrande till regeringen den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 i ärendet om Preemraff blir att villkor inte kan ställas om utsläpp av växthusgaser i tillstånd för verksamheter i EU ETS på grund av EU-rätten, som därmed tolkas som att den hindrar medlemsstaterna från att driva en mer ambitiös klimatpolitik för den handlande sektorn än

⁴ Meddelande från Europeiska kommissionen, *Den Europeiska gröna given*, COM(2019) 640, 11 december 2019, s. 7.

vad EU-rätten anger. Utredningen bedömer att innebörden av EU:s klimatpolitik med den Europeiska gröna given är att unionslagstiftningen inte ska hindra klimatomställningen.

Det bör hållas i åtanke att förarbetena till lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter⁵ skrevs innan EU ETS hade tagits i bruk och att man då hade stora förväntningar på att ett marknadsbaserat system skulle hantera utsläppen av växthusgaser från de sektorer som ingår i systemet. Resonemanget i samband med det svenska genomförandet utgick därför till stora delar från att EU ETS skulle nå den skyddsnivå som behövs för klimatet.

Exempel på kompletterande styrning av den handlande sektorn

I konsekvensanalysen i kapitel 8 behandlas varför EU ETS som styrmedel inte är konstruerat för att bidra i tillräcklig utsträckning till Sveriges klimatmål som är mer ambitiösa än EU:s, nyttan av kompletterande styrning i den handlande sektorn samt den s.k. vattensängseffekten (se främst avsnitt 8.4.2).

I detta kapitel ges exempel på kompletterande styrning av den handlande sektorn utöver EU ETS eftersom det ger en bild av hur stort det rättsliga utrymmet för sådan styrning är i praktiken. I Sverige tillämpas redan ett flertal kompletterande nationella styrmedel i den handlande sektorn som koldioxidskatt, energiskatt, flygskatt och Industriklivet (se avsnitt 3.6).

Inom EU har olika åtgärder beslutats som innebär kompletterande styrning av den handlande sektorn. De mest uppenbara är kanske energieffektiviseringsdirektivet⁶ och förnybartdirektivet⁷ (se avsnitt 6.1.3) där bl.a. Langlet har pekat på att det senare går emot logiken i EU ETS.⁸ Även EU-lagstiftning som inte är direkt riktade mot utsläpp av växthusgaser som t.ex. ekodesigndirektivet⁹ bidrar i viss mån till utsläppsminskningar genom att det ställer krav på pro-

⁵ Prop. 2003/04:132, *Handel med utsläppsrätter*.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet(energieffektiviseringsdirektivet).

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

⁸ Langlet, David (2019).

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter (ekodesigndirektivet).

dukters miljöprestanda och energianvändning ur ett livscykelperspektiv och detsamma gäller avfallslagstiftningen¹⁰.

Utsläppshandelsdirektivet innehåller sedan den senaste översynen en uttrycklig hänvisning till nationella åtgärder i den handlande sektorn. Enligt artikel 12.4 kan medlemsstaterna annullera överskott av utsläppsrätter som skapats till följd av nationella åtgärder för att stänga elproduktionskapacitet. Bestämmelsen är skriven med utfasningen av kolkraft i åtanke för att inte riskera att den leder till överskott och därmed sänkta priser på utsläppsrätter och vattensängseffekt. Den risken minskas dock av marknadsstabilitetsreserven som tar upp och annullerar en del av det överskott som kan uppstå. Tyskland har redan beslutat att annullera de överskott av utsläppsrätter som uppstår till följd av landets utfasning av kolkraft och som inte tas upp av marknadsstabilitetsreserven.

Det finns ett antal exempel på när medlemsstater har valt att inte införa nationella styrmedel i den handlande sektorn för att de t.ex. har bedömts strida mot förbudet mot gränsvärden, strida mot EU ETS syften eller skapa för stora konkurrenssnackdelar. Det finns dock också en rad exempel på att andra medlemsstater använder kompletterande nationell styrning inom EU ETS.

Ett av de mest kända exemplen på kompletterande styrning är det prisgolv i elsektorn som Storbritannien införde 2013.¹¹ Storbritannien har tolkat artikel 4 utsläppshandelsdirektivet och artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet som att de bara förbjuder gränsvärden i de särskilda tillstånd som krävs för verksamheter inom EU ETS. Storbritannien har ansett att medlemsstaterna i övrigt är fria att införa nationella regler, gränsvärden och andra tillståndsordningar. Syftet med införandet av prisgolvet var att kunna nå Storbritanniens nationella klimatmål som var mer ambitiösa än EU:s och inkluderade utsläpp i den handlade sektorn. Prisgolvet infördes som ett skattepåslag så att det sammanlagda priset för utsläppsrätter plus den nya nationella skatten blev ett föreskrivet belopp. Effekten av prisgolvet blev signifikant och Storbritanniens utsläpp inom den handlande sektorn halverades mellan 2006 och 2018.¹²

Storbritannien har också använt utsläppsstandarder (*Emission Performance Standards*) för att sätta tak för utsläppen av koldioxid

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall (avfallsdirektivet).

¹¹ Finance Act 2011, 19 juli 2011.

¹² Romson, Åsa m.fl. (2020), s. 16-17.

från vissa anläggningar för fossil energiproduktion. Det innebär en typ av gränsvärden men har ansetts verka parallellt med, och inte i stället för, EU ETS. Åtgärden notifierades till kommissionen i enlighet med artikel 193 fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt. Dessa utsläppsstandarder gäller till 2044 och ses över var femte år. De följer inte EU ETS men kan anpassas vid större ändringar av utsläppshandelssystemet och för att säkerställa att de två styrmedlen är kompatibla.¹³

Tysklands klimatmål inkluderar utsläpp i den handlade sektorn och är numera inskrivna i Tysklands klimathandlingslag.¹⁴ För att genomföra målen har Tyskland antagit en detaljerad tidplan för när varje kolkraftverk ska stänga samt hur ägarna ska kompenseras ekonomiskt.¹⁵ I en underlagsrapport till utredningen menar IVL¹⁶ att Tysklands politik visar att det går att kombinera regleringar med utsläppshandel men menar att det är osäkert hur stor skillnad Tysklands politik har gjort eftersom antalet kolkraftverk i EU har minskat stadigt de senaste fem åren och i snabbare takt i samband med att priset på utsläppsrätter har stigit.

Det är fler medlemsstater som har antagit lagstiftning med slutdatum för användning av kol, t.ex. har Finland beslutat att det från och med den 1 maj 2029 är förbjudet att använda kol som bränsle vid produktion av el eller värme¹⁷, Frankrike har beslutat att deras kolkraftverk ska stänga 2022¹⁸ och Nederländerna att kolkraftverken ska stänga senast 2030¹⁹.

Tyskland använder även styrmedel för att stötta infasningen av förnybar energi²⁰ genom att producenter av förnybar el garanteras ett pris per såld kWh förnybar el, s.k. inmatningstariff. Enligt IVL:s analys²¹ har inmatningstarifferna sannolikt lett till att sänka kostnaderna för förnybar el, även för resten av EU. När kostnaderna sjönk

¹³ The Energy Act 2013 och Emission Performance Regulations 2015. Se även Bird & Bird (2019), s. 3.

¹⁴ Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, 12 december 2019.

¹⁵ Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz), 3 juli 2020.

¹⁶ Romson, Åsa m.fl. (2020), s. 17.

¹⁷ Lag om förbudande av energiutvinning ur kol, 29.3.2019/416.

¹⁸ LOI n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (1).

¹⁹ 493 Wet van 11 december 2019, houdende Regels voor het produceren van elektriciteit met behulp van kolen (Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie).

²⁰ Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2017), version från den 17 juli 2017.

²¹ Romson, Åsa m.fl. (2020), s. 24.

blev förnybar el ett konkurrenskraftigt alternativ vilket har skyndat på utfasningen av kolkraft i EU.

Nederländerna har tidigare övervägt att införa gränsvärden för utsläpp av koldioxid för kolkraftverk men det ansågs inte möjligt med tanke på artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet så i stället användes frivilliga överenskommelser. Nederländernas nationella klimatstrategi från 2019²² innehåller ett antal förslag varav ett är införandet av ett prisgolv eller skattepåslag för elproducenter, likt det som finns i Storbritannien. I strategin ingår också ett skattepåslag (*Carbon Levy*) som trädde i kraft den 1 januari 2021²³ för industri som ingår i EU ETS. Skatten läggs ovanpå kravet att inneha utsläppsrätter i EU ETS och skattesatsen sätts så att summan av skatten och kostnaden för utsläppsrätterna blir en föreskriven summa. Om priset på utsläppsrätterna varierar kommer den sammantagna kostnaden för företagen att vara densamma. Priset startar på cirka 30 euro (sammanslagd kostnad för skatten och utsläppsrätterna) och ökar avsevärt över tid.

Strängare skyddsåtgärder - industriutsläppsdirektivet och EU ETS

Enligt industriutsläppsdirektivet antas s.k. BREF-dokument och slutsatser om bästa tillgängliga teknik (*Best Available Techniques – BAT*) för olika branscher. Slutsatser om bästa tillgängliga teknik enligt industriutsläppsdirektivet riktar sig generellt inte mot utsläpp av växthusgaser men det finns några exempel. En del av slutsatserna sätter gränsvärden för utsläpp men de innehåller också andra typer av försiktighetsmått som kan påverka utsläpp av växthusgaser, vilket beskrivs mer utförligt i avsnitt 6.1.2.

Utsläppshandelsdirektivet ska enligt artikel 2 inte påverka tillämpningen av industriutsläppsdirektivet. När utsläppshandelsdirektivet förhandlades fram valde dock medlemsstaterna att göra ett undantag från artikel 2 genom att harmonisera att gränsvärden för direkta utsläpp av växthusgaser inte får sättas i tillstånd för verksamheter som ingår i EU ETS. Huvudregeln är att medlemsstaterna får tillämpa strängare skyddsåtgärder än EU-rätten enligt artikel 193 fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt. Sådana skyddsåtgärder ska

²² Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030, november 2019.

²³ Wet belastingen op milieugrondslag, Geldend van 01-01-2021 t/m heden.

notifieras till kommissionen. Det gäller dock inte om skyddsnivån har harmoniserats eftersom medlemsstaterna i de fallen har enats om var nivån ska ligga inom hela EU.

I enlighet med artikel 26 utsläppshandelsdirektivet anger därför artikel 9.1 EU:s industriutsläppsdirektiv att tillstånd för verksamheter som ingår i EU ETS inte ska omfatta gränsvärden som syftar till att begränsa direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i utsläppshandelssystemet. Undantag är om sådana gränsvärden är nödvändiga för att förhindra betydande lokala föroreningar, något som inte är aktuellt för koldioxid men i vissa fall kan gälla perfluorkolväten och dikväveoxid som också ingår i utsläppshandelssystemet. Bestämmelsen genomförs i svensk rätt i 16 kap. 2 c § miljöbalken som anger att det inte får beslutas om villkor om gränsvärden för sådana utsläpp men med ett tillägg om att det inte heller får beslutas om villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

När EU ETS skulle införas gjorde kommissionen en analys²⁴ av synergier mellan förslaget till utsläppshandelsdirektiv och IPPC-direktiv²⁵ (industriutsläppsdirektivets föregångare). Kommissionen fastställde att IPPC-direktivet täckte även utsläpp av växthusgaser. Enligt kommissionen infördes förbudet mot gränsvärden eftersom utsläppshandel bör tillåta utsläppen att få variera efter ekonomiska beslut av verksamhetsutövaren. Att sätta gränsvärden skulle också minska fördelarna av utsläppshandeln eftersom anläggningarna inte skulle få öka sina utsläpp.

Kommissionen framhöll dock att IPPC-direktivet fortsatt skulle tillämpas fullt ut för anläggningar utanför EU ETS och att utsläppshandelssystemet inte fick leda till en ökning av andra utsläpp över gränsvärdena. Kommissionen menade att kostnaden för att klara gränsvärden för andra föroreningar skulle kunna kompenseras av att verksamhetsutövaren skulle minska sina utsläpp av växthusgaser och behöva överlämna färre utsläppsrätter, beroende på medlemsstaternas beslut om tilldelning.

Kommissionen slutsats var att IPPC-direktivet och EU ETS var kompatibla och samverkade för att säkerställa att utsläpp av växt-

²⁴ Europeiska kommissionen, *Non-paper on synergies between the EC emissions trading proposal, (COM(2001)581) and the IPPC Directive, 22.1.02 D(02)610019*, s. 1 f.

²⁵ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (*Integrated Pollution Prevention and Control*, IPPC-direktivet).

husgaser kan minskas på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som en integrerad syn på förebyggande och kontroll av föroreningar behålls. Positiva synergieffekter mellan direktiven togs till vara och där det fanns risk för motstridigheter införde man ändringar i IPCC-direktivet för att säkerställa att de två direktiven samverkade på ett smidigt sätt. Kommissionen framhöll därmed att gränsvärden för annan miljöpåverkan än klimat fortfarande ska sättas även om det begränsar utsläppen av de tre växthusgaser som ingår i EU ETS.

Utsläpp av växthusgaser i den handlande sektorn regleras i svensk rätt av lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser och förbudet mot gränsvärden genomförs främst i artikel 16 kap. 2 c § miljöbalken. I kommentaren till miljöbalken har bestämmelsen tolkats som att utsläpp av växthusgaser regleras av den särskilda lagen och att villkor enligt miljöbalken därmed inte kan meddelas för sådana utsläpp samt att prövningsmyndigheten inte kan föreskriva villkor om gränsvärden eller ställa krav på bästa möjliga teknik om syftet är att begränsa utsläpp av koldioxid. Däremot uttrycks i kommentaren att den typen av villkor kan ställas om de har andra syften också för verksamheter som omfattas av utsläppshandelssystemet.²⁶

Förbudet mot gränsvärden omfattar bara de delar av en verksamhet som ingår i EU ETS, inte t.ex. mobil utrustning och interna transporter. Försiktighetsmått utan gränsvärden i slutsatser om bästa tillgängliga teknik enligt industriutsläppsdirektivet ska tillämpas på alla typer av verksamheter. För verksamheter som inte ingår i EU ETS kan även gränsvärden tillämpas för utsläpp av växthusgaser. På samma sätt kan utsläpp av sådana växthusgaser som inte ingår i EU ETS, och sådana som inte heller regleras av industriutsläppsdirektivet, begränsas för alla typer av verksamheter. Den EU-rättsliga ramen för vilka krav som får ställas på utsläpp av växthusgaser illustreras av figur 5.1.

²⁶ Bengtsson, Bertil m.fl. (2020).

Figur 5.1 Ramen för krav avseende utsläpp av växthusgaser

	Delar av verksamheter i EU ETS som omfattas av systemet	Delar av verksamheter i EU ETS som inte omfattas av systemet	Verksamheter utanför EU ETS med utsläpp av växthusgaser
Gränsvärden för växthusgaser som ingår i EU ETS	✗	✓	✓
BAT som inte utgör gränsvärden	✓	✓	✓
BAT för växthusgaser som inte ingår i EU ETS	✓	✓	✓
Villkor om utsläpp som inte regleras i IED och EU ETS	✓	✓	✓

Enligt skäl 9 industriutsläppsdirektivet är anledningen till förbudet mot gränsvärden att undvika dubbelreglering. Samtidigt påminner skäl 10 industriutsläppsdirektivet om att artikel 193 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt anger att direktiv inte hindrar medlemsstaterna från att ha kvar eller införa strängare skyddsåtgärder och anger utsläppskrav för växthusgaser som exempel, så länge de är förenliga med fördragen och kommissionen underrättas.

Skäl 10 motsäger därmed förbudet i artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet. Under förhandlingen av direktivet föreslog Europaparlamentets miljökommitté att förbudet mot gränsvärden skulle vara valfritt för medlemsstaterna med tanke på rätten att vidta strängare skyddsåtgärder, på samma sätt som medlemsstaterna kan välja om de vill ställa krav på energieffektivitet enligt artikel 9.2. Förslaget gick inte igenom i Europaparlamentets plenum men skäl 10 ska vara den kompromiss som nåddes.²⁷ Skälsatser bidrar dock bara till tolkningen av ett direktivs materiella bestämmelser så skäl 10 bryter inte förbudet i artikel 9.1.

²⁷ Förslag till Europaparlamentets lagstiftningsresolution om rådets ståndpunkt vid första behandlingen inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning), Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet, (11962/2/2009 – C7-0034/2010 – 2007/0286(COD)). Se även Scott, Joanne (2011), s. 25 fotnot 12.

Artikel 193 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt tillåter alltså strängare skyddsåtgärder och EU-domstolen har påmint specifikt om den möjligheten i förhållande till utsläppshandelsdirektivet.²⁸ Enligt artikel 5 industriutsläppsdirektivet ska den behöriga myndigheten meddela tillstånd för de verksamheter som omfattas av direktivet utan att det påverkar andra krav på grund av nationella bestämmelser eller unionsbestämmelser. Även det kan ses som en påminnelse om medlemsstaternas rätt att tillämpa strängare skyddsåtgärder.

Artikel 9.1 är tydlig i sin utformning som säger att det är just gränsvärden i tillstånd för direkta utsläpp av växthusgaser som ingår i EU ETS som omfattas. Utsläppshandelsdirektivets primära syfte är att minska utsläppen av växthusgaser och även om det ska ske på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt, samt med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning finns det ingen annan rättslig begränsning i EU-rätten för medlemsstaternas möjlighet att ställa villkor om utsläpp av växthusgaser.

Utredningen har varit i kontakt med Damien Meadows²⁹ som är jurist och senior rådgivare vid kommissionens generaldirektorat för klimatpolitik och som har deltagit i framtagandet av den ursprungliga versionen av utsläppshandelsdirektivet samt senare översyner. Meadows uppfattning är att när det gäller medlemsstaternas möjligheter att införa strängare skyddsåtgärder utöver det som är harmoniserat i EU ETS gäller bara det förbud mot gränsvärden i artikel 26 utsläppshandelsdirektivet som genomförs i artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet. Därmed finns det utrymme för medlemsstaterna att vidta ett antal andra skyddsåtgärder än att tillämpa sådana gränsvärden, som t.ex. beslut om att fasa ut användning av kolkraft eller att införa nya skatter.

Meadows uppfattar inte att det har varit rådets och Europaparlamentets avsikt att förbjuda alla strängare skyddsåtgärder för den handlande sektorn eftersom det skulle strida mot utsläppshandelsdirektivets syfte att minska klimatpåverkan. Under förhandlingarna av den ursprungliga versionen av direktivet ska inte heller någon diskussion om en bredare begränsning än förbudet mot gränsvärden ha förts.

²⁸ Beslut av den 30 april 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg, T-387/04, punkt 112.

²⁹ Mailkontakt med Damien Meadows, senior rådgivare vid kommissionens generaldirektorat för klimatpolitik, 21 juni 2020.

Nationell styrning i förhållande till utsläppshandelsdirektivet

Vilka typer av nationella skyddsåtgärder som medlemsstaterna kan tillämpa behöver också bedömas utifrån hur åtgärderna förhåller sig till EU ETS syften och mål. EU-domstolen har i praxis förtydligat att utsläppshandelsdirektivets huvudsakliga mål är att avsevärt minska utsläppen av växthusgaser och att det ska uppnås med iakttagande av flera underordnade mål och genom att vissa instrument tillämpas. Domstolen har uttryckt att det viktigaste instrumentet är unionens system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. De övriga underordnade mål som systemet ska uppfylla är bl.a. att bevara ekonomisk utveckling och sysselsättning samt den inre marknadens integritet och konkurrensvillkor.³⁰

Domstolen har också klargjort att tolkningen av en bestämmelse i EU-rätten inte bara ska utgå från lydelsen utan även från sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.³¹

Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i sitt yttrande till regeringen den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 om Preemraff att villkor som styr utsläpp av koldioxid i princip inte har ställts i svensk praxis oavsett om en verksamhet omfattas av EU ETS eller inte. Domstolen menade också att även om tillstånd enligt miljöbalken är ett krav för tillstånd enligt lagen om handel med utsläppsrätter (som ersatts av lagen om vissa utsläpp av växthusgaser) utgör den senare i någon mån en särskild reglering. Med hänvisning till EU-rätten resonerade domstolen så att målen med utsläppshandelssystemet i första hand ska nås genom tillämpning av den ordning som systemet innebär. Med dess prövningsprinciper blir det inte aktuellt att pröva vilken skada som en verksamhets utsläpp medför, eftersom systemet i stället bygger på att verksamhetsutövarna måste täcka sina utsläpp med utsläppsrätter.

IVL menar i sin underlagsrapport till utredningen³² att med försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken och kravet på hushåll-

³⁰ Dom av den 17 oktober 2013, Iberdrola SA and Others, C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 och C-640/11, EU:C:2013:660, punkt 43. Se även dom av den 29 mars 2012, Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punkt 79 som hänvisar till artikel 1 och skäl 2 i utsläppshandelsdirektivet.

³¹ Dom av den 23 januari 2018, Piotrowski, C-367/16, EU:C:2018:27, punkt 40. Dom av den 11 januari 2017, Grundza, C-289/15, EU:C:2017:4, punkt 32 samt dom av den 25 januari 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, punkt 30.

³² Romson, Åsa m.fl. (2020), s. 10.

ning med energi och resurser samt att förnybar energi ska användas i första hand enligt 2 kap. 5 § miljöbalken skulle vissa krav kunna ställas på utsläpp av växthusgaser från den handlande sektorn redan i dag. Visst tolkningsstöd till hänsynsreglerna finns enligt IVL också genom att begränsad klimatpåverkan utgör ett av de svenska miljömålen.

IVL³³ bedömer vidare att förbudet mot gränsvärden motiveras utifrån att den specifika mängd utsläpp som anläggningen medför vid olika tider, vilket oftast relaterar till produktionsvolymen, bäst regleras genom prissättning av utsläpp i EU ETS. Däremot innebär möjligheten till villkor kring teknik som bygger på användning av förnybara material och bränslen, om energieffektiva system och om god hushållning av resurser i övrigt, ingen försämrad funktion för EU ETS. Dessa bör tillåtas även när de inbegriper ett klimatsyfte. Sådana villkor sätts i övrigt utifrån miljöbalkens regler kring bästa möjliga teknik men också efter sedvanlig skälighetsavvägning.

Mot bakgrund av de åtgärder som olika medlemsstater har infört i den handlande sektorn har IVL³⁴ svårt att se att det finns några principiella hinder mot att Sverige inför sådana styrmedel. IVL menar att med dagens modell görs annars ett av de viktigaste styrinstrumenten som samhället har för miljö- och klimatpolitiken, dvs. tillståndsplikten för miljöfarlig verksamhet, till ett instrument som skyddar de största utsläppskällorna från moderna klimatvillkor vilket inte rimmar särskilt väl med miljöbalkens syfte.

Naturvårdsverket konstaterar³⁵ att miljöbalken kan tillämpas vid tillståndsprövning och tillsyn så att klimatpåverkan från verksamheter minskar men att det hittills skett i liten utsträckning. Det beror enligt Naturvårdsverket sannolikt på att det finns en osäkerhet om hur miljöbalken kan tillämpas för klimatomställning.

Det råder delade meningar i den internationella litteraturen om vilka nationella åtgärder som är möjliga och var gränsen går för förenligheten mellan industriutsläppsdirektivets artikel 9.1 och EU ETS mål.³⁶ Nedan redogörs för den diskussion som förts i den svenska doktrinen i samband med ärendet om Preemraff.

³³ Romson, Åsa m.fl. (2020), s. 6.

³⁴ Romson, Åsa m.fl. (2020), s. 6 och 25.

³⁵ Naturvårdsverkets (2020c), s. 19.

³⁶ Se t.ex. Squintani m.fl. (2012), Peeters m.fl. (2012), s. 67–87 och Boot (2016), s. 3.

I en analys för Klimatpolitiska rådet³⁷ bedömer Forsbacka att rättsläget är oklart och att utrymmet för att införa nationella styrmedel för den handlande sektorn har tolkats på olika sätt av medlemsstaterna. Kompletterande nationella styrmedel som påverkar utsläpp av koldioxid torde i princip vara tillåtna. Vad som ifrågasätts är åtgärder som kan ha en negativ påverkan på EU ETS genom minskad kostnadseffektivitet så att det skulle strida mot utsläppshandelsdirektivets syfte. Forsbacka menar att syftet med, effekten av och utformningen av bestämmelserna i de nationella styrmedlen torde ha betydelse. Forsbacka anser att förbudet i 16 kap. 2 c § miljöbalken mot att reglera använd mängd fossilt bränsle går utöver vad EU-rätten kräver.

Langlet³⁸ menar att ett förhandsavgörande från EU-domstolen skulle vara välkommet eftersom ett antal länder inom unionen diskuterar eller redan vidtar åtgärder som på olika sätt utmanar logiken i EU ETS i syfte att snabba på omställningen till ett fossilfritt samhälle. Langlet pekar också på att EU självt har antagit lagstiftning som går emot logiken i EU ETS, t.ex. för att främja förnybar energi.

Enligt Ebbesson³⁹ ger EU:s lagstiftning utrymme för tolkningar och miljöbalken medger olika avvägningar och bedömningar inom rättsliga ramar. Hans tidigare bedömning har liknat Mark- och miljööverdomstolens slutsats, att EU:s utsläppshandelssystem skulle förhindra att en tillståndsmyndighet över huvud taget prövar verksamheten med avseende på dess utsläpp av växthusgaser, men han konstaterar att rättsläget inte är så klart. Det finns enligt Ebbesson en oklarhet i förhållandet mellan EU:s utsläppshandelssystem och EU:s lagstiftning om industriutsläpp, som genomförts i miljöbalken och som möjliggör olika tolkningar.

Olsen Lundh m.fl.⁴⁰ framhåller att unionslagstiftaren inte har avsett att EU ETS ska vara det allenarådande styrmedlet för att begränsa utsläpp av växthusgaser för de verksamheter som ingår. Att medlemsstaterna är fria att tillämpa nationell koldioxidbeskattning och energibeskattning utgör exempel på det. Författarna anser vidare att det inte finns något i utsläppshandelssystemet som påverkas negativt av att andra styrmedel införs parallellt, särskilt eftersom en av systemets stora styrkor är just att styrmedelskonflikter kan

³⁷ Forsbacka(2019), s. 2.

³⁸ Langlet, David (2019).

³⁹ Ebbesson, Jonas (2020).

⁴⁰ Olsen Lundh, Christina m.fl. (2020).

undvikas. Även t.ex. krav på energieffektivisering får ställas och 16 kap. 2 c § miljöbalken förbjuder bara villkor som syftar till att begränsa utsläpp av koldioxid.

Det är en utbredd uppfattning i doktrinen att det är osäkert hur EU-domstolen skulle se på exakt var gränsen går för vilka åtgärder som EU-rätten tillåter men att det finns ett utrymme för nationella åtgärder. Det finns ett antal faktorer som skulle kunna vägas in i en bedömning av EU-domstolen, t.ex. klimatfrågans väsentligt ökade prioritet i förhållande till andra intressen och politikområden, förbudet mot gränsvärden, rätten att tillämpa strängare skyddsåtgärder, i vilken grad utsläppshandelssystemets olika syften bör skyddas och hur stor risken för vattensängseffekt är. Frågan har ännu inte prövats av EU-domstolen och svenska domstolar har inte använt möjligheten att begära förhandsavgörande från domstolen när det gäller tolkningen av industriutsläppsdirektivet.

Enligt utredningens analys medger det svenska genomförandet av industriutsläppsdirektivet en lägre skyddsnivå för miljön än vad EU-rätten innebär. Utredningen lägger därför förslag som möjliggör att ställa krav enligt miljöbalken för att minska utsläppen av växthusgaser och som stärker genomförandet av de berörda delarna av industriutsläppsdirektivet.

6 Utredningens förslag

6.1.1 Miljöbalkens mål

Utredningens förslag: I miljöbalkens portalparagraf i 1 kap. 1 § ska anges att det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras. Det ska även tydliggöras att miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras.

Skäl för utredningens förslag

Påverkan på klimatet omfattas av miljöbalken men tillämpas inte i tillräcklig utsträckning

Målet med miljöbalken är enligt 1 kap. 1 § första stycket att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I bestämmelsens andra stycke anges vad som ska gälla för att balkens mål ska uppnås, bl.a. ska balken tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan. Här avses t.ex. sådana störningar som resulterar i skador på människors hälsa eller miljön eller som på annat sätt påverkar människors välbefinnande inom ramen för vad som regleras i 9 kap. miljöbalken om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beskrivningen av vad som innefattas i miljöbalkens mål representerar de miljöpolitiska mål som vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande var angelägna att lyfta fram. När det gäller vad en hållbar utveckling är framgår av förarbetena¹ till miljöbalken bl.a. att de av

¹ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 154 f. och 162.

riksdagen fastställda miljömålen ska ge ledning vid tillämpningen av balken för att bedöma detta, att lagstiftningen ska användas som instrument för att styra mot miljömålen och att den nationella politiken för hållbar utveckling ges nya utmaningar och nya mål genom det globala perspektivet. Det framgår av förarbetena² att det råder ett samspel mellan hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och reglerna om balkens mål och tillämpning.

Av förarbetena till 1 kap. 1 § miljöbalken³ framgår bl.a. följande. En hänvisning i balken till skyddet för människors hälsa och miljön innebär att första paragrafen ska beaktas i de delar som är relevanta i sammanhanget och att samtliga bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syften bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras ska det väljas som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling och ett villkor för en miljöfarlig verksamhet kan avse vad som helst som gagnar en hållbar utveckling.

Det är inte tillräckligt med enbart balkens bestämmelser för att nå de uppsatta målen. Bestämmelserna i miljöbalken är avsedda att vara ett av flera hjälpmedel för att styra utvecklingen i samhället mot varaktigt hållbara lösningar. Det är av betydelse att miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att den i kombination med andra styrmedel ger en optimal effekt i strävan att åstadkomma en hållbar utveckling. Begreppen skador och olägenheter är avsedda att klargöra att det skydd som balken ger gäller både mot störningar som kan skada direkt, t.ex. påverka människors hälsa negativt, och mot störningar som utan att direkt skada ändå påverkar människors välbefinnande.

Att miljöbalkens mål är att främja en hållbar utveckling har bekräftats i praxis, vilket även gäller att vägledning ska hämtas från miljömålen och att tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser ska ske mot bakgrund av den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 1 §. I t.ex. MÖD 2004:35 baserade Miljööverdomstolen villkor om transporter och kemikalier på miljöbalkens mål och riksdagens miljömål *Giftfri miljö*. I MÖD 2005:66 fann Miljööverdomstolen att det allmänna intresset att bygga ut vindkraften för att främja en hållbar utveckling talade för ett bifall till ansökan och i MÖD 2006:53 konstaterade Miljööverdomstolen att tillämpningen av hänsynsreglerna ska ske mot bakgrund av den övergripande målbestämmelsen – hållbar ut-

² Prop. 2000/01:130, *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*, s. 219.

³ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 8.

veckling – och vid den tillämpningen ska vägledning hämtas från bl.a. de miljömål som riksdagen har fastställt inklusive miljömålet *Ingen övergödning*. Domstolen fann att tillståndet till utsläpp från en avloppsanläggning inte var förenligt med miljöbalkens krav på en hållbar utveckling.

Av förarbetena⁴ till miljöbalken framgår att utsläpp till luft som kan medföra olägenhet för människors hälsa och miljön även omfattar andra utsläpp som inte direkt brukar anses vara föroreningar men som medför olägenheter, t.ex. koldioxid som leder till växthuseffekt. Det finns även stöd i praxis för att utsläpp av växthusgaser omfattas av miljöbalken. I MÖD 2015:27 konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att miljönyttan, i form av minskade utsläpp av växthusgaser, av att övergå från oljeeldning till uppvärmning med värmepump var beaktansvärd trots att det rörde en mindre verksamhet. Föreläggande om byte av värmekälla ansågs därför inte vara orimligt. I Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 2 juli 2019, mål nr M 7582-18, om tillstånd till bergtäkt fann Mark- och miljööverdomstolen att ett villkor om elanslutning av en krossanläggning kunde motiveras av behovet av att minska användningen av fossila bränslen för att därigenom begränsa utsläppen av växthusgaser till atmosfären. Mot bakgrund av det nationella miljö kvalitetsmålet om minskad klimatpåverkan bedömde domstolen att motiven var starka för att gå över till elanslutna krossanläggningar men fann att det inte var rimligt att ställa ett sådant villkor med hänsyn till omständigheterna i målet. Se även MÖD 2008:40 som refereras i avsnitt 6.1.4.

Den rådande uppfattningen i praxis är dock att koldioxidutsläpp inte bör regleras i enskilda tillstånd eftersom de har globala effekter och bättre regleras på annat sätt, se bl.a. MÖD 2007:5 och MÖD 2009:46. Detta bekräftas i Mark- och miljööverdomstolens yttrande den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 om Preemraff.

*Vikten av att människans påverkan på klimatet minimeras
bör förtydligas*

De miljö- och klimatpolitiska målen har utvecklats sedan miljöbalken trädde i kraft 1999. FN:s medlemsländer antog 2015 Agenda

⁴ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 108.

2030 som innehåller 17 globala mål för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Sveriges arbete med genomförandet finns i *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.⁵ Ett av de 17 målen är att bekämpa klimatförändringarna.

Som anges i förarbetena⁶ till miljöbalken ska de av riksdagen fastställda miljömålen ge ledning vid tillämpningen av balken för att bedöma vad en hållbar utveckling innebär. Ett av de 16 svenska miljö-kvalitetsmålen i det svenska miljömålssystemet är *Begränsad klimatpåverkan*, som efter att Parisavtalet⁷ ingicks preciserades till dess temperaturmål om att hålla den globala uppvärmningen till långt under 2 grader och att ansträngningar ska göras för att hålla ökningen under 1,5 grader.

Målet om *Begränsad klimatpåverkan*⁸ ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livs-medelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Miljökvalitetsmålet är globalt till sin natur och kan inte nås enbart genom svenska ansträngningar. I det svenska miljömålssystemet ingår också det s.k. generationsmålet som ska vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Målet innebär att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljö-problemerna är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

För att konkretisera vad målet *Begränsad klimatpåverkan* innebär för Sverige och den svenska klimatpolitiken beslutade riksdagen om propositionen *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*,⁹ med etappmål för utsläpp av växthusgaser till 2030 och 2040 samt att Sverige ska nå nettonollutsläpp senast 2045. Målen i klimatramverket fastställer hur stora växthusgasutsläppen får vara vid dessa olika tidpunkter för att vara i linje med Parisavtalets temperaturmål (se avsnitt 3.3).

Trots att det framgår av miljöbalkens förarbeten att utsläpp av växthusgaser omfattas av balkens tillämpningsområde har den utveckling som skett i praxis lett till att centrala delar av hänsyns-reglerna undantagits från tillämpning på koldioxidutsläpp från både verksamheter som ingår i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) och i stort sett även för dem som ligger utanför (se Mark- och

⁵ Prop. 2019/20:188, *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

⁶ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 8.

⁷ Prop. 2016/17:16, *Klimatavtalet från Paris*.

⁸ Prop. 2016/17:146, s. 22.

⁹ Prop. 2016/17:146.

miljööverdomstolens yttrande till regeringen den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 om Preemraff.

Klimatpolitiska rådet, som är ett tvärvetenskapligt expertorgan med uppgift att bistå regeringen med en oberoende utvärdering av hur den samlade politik regeringen lägger fram är förenlig med klimatmålen,¹⁰ har i sin rapport från 2019¹¹ rekommenderat att klimathänsyn bör föras in i miljöbalkens portalparagraf.

I utredningens direktiv anges att en översyn bör göras av hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå Sveriges nationella klimatmål. Det anges även att miljöbalken och bestämmelser som antagits med stöd av den är centrala för möjligheten att nå de nationella klimatmålen och har betydande potential att styra utsläppen av växthusgaser.

Tillsammans med övriga styrmedel behöver miljöbalken bidra till att nå de miljö- och klimatpolitiska mål som Sverige har att förhålla sig till i dag, inklusive nettonollmålet som beslutats av riksdagen som en del av det klimatpolitiska ramverket. Det behöver därför tydliggöras att miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras. Hur människans påverkan på klimatet utvecklas är centralt för förutsättningarna att nå samtliga miljö kvalitetsmål. Utredningen anser att det är nödvändigt att föra in i miljöbalkens mål att det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras.

6.1.2 Försiktighetsprincipen

Utredningens förslag: Det ska läggas till ett nytt andra stycke i 2 kap. 3 § miljöbalken som anger att paragrafens första stycke, inklusive kravet på att använda bästa möjliga teknik, även gäller för att minimera klimatförändringar.

1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen (2013:250) ska ändras i den del som förbjuder tillämpning av annat försiktighetsmåt än gränsvärden i slutsatser om bästa tillgängliga teknik i tillstånd för verksamheter som ingår i EU ETS.

¹⁰ Prop. 2016/17:146, s. 41.

¹¹ Klimatpolitiska rådet (2019), s. 40.

Skäl för utredningens förslag

Miljöbalkens krav på försiktighetsmått och bästa möjliga teknik

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska bästa möjliga teknik användas vid yrkesmässig verksamhet. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Kraven får dock inte vara orimliga.

Försiktighetsprincipen utgör en central utgångspunkt i ett flertal internationella avtal och EU-rättsakter (se avsnitt 3.2.1). Den uttrycks i 2 kap. 3 § miljöbalken och är enligt förarbetena¹² miljöbalkens grundläggande hänsynsregel som gäller för all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av balkens tillämpningsområde. Principen innebär att redan risken för att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma medför att försiktighetsmått ska vidtas.

I miljöbalkens förarbeten¹³ avses med skador och olägenheter för miljön inte endast påverkan på grund av utsläpp eller störningar utan även misshushållning med naturresurser, energi eller material. I samma förarbeten anges att om det saknas kunskap om sambandet mellan verksamheten och olägenheten men det finns skäl att anta ett samband, bör bristen på bevisning om sambandet inte frita verksamhetsutövaren från skyldighet att vidta skäligen åtgärder.

Enligt industriutsläppsdirektivet¹⁴ antas slutsatser om bästa tillgängliga teknik (*Best Available Techniques* – BAT) som ingår i s.k. BREF-dokument. Slutsatserna genomförs genom industriutsläppsförordningen och gäller parallellt med tillståndet enligt miljöbalken. De beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.2.5.

¹² Prop. 1997/98:45 del 1, s. 214, och del 2, s. 15.

¹³ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 210, och del 2, s. 15.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), (industriutsläppsdirektivet).

I miljöbalken används i stället begreppet bästa möjliga teknik. Bästa möjliga teknik måste enligt miljöbalkens förarbeten¹⁵ från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Det innebär att en teknisk lösning ska vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Den behöver dock inte finnas i Sverige. Det angivna utesluter enligt samma förarbeten inte att det kan finnas andra tekniska system som håller sådan standard från miljöskyddssynpunkt att de kan få användas. Innebörden av det utvecklas inte men utredningen tolkar skrivningen som att den är avsedd att motsvara industriutsläppsdirektivets utgångspunkt att inte just de tekniker som anges och beskrivs i slutsatser om bästa tillgängliga teknik måste användas utan verksamhetsutövarna kan välja andra tekniker som ger åtminstone samma miljöprestanda.

Enligt miljöbalkens förarbeten¹⁶ torde det för befintliga verksamheter ibland krävas en viss övergångstid för att införa en utrustning som motsvarar vad som kan anses vara bästa möjliga teknik. Vid valet av bästa möjliga teknik ska beaktas bl.a. möjligheten att genom val av metod begränsa miljöpåverkan. När det ska avgöras vad som är bästa möjliga teknik bör bedömningen även innefatta resultatet för miljön i stort. Hänsyn bör enligt samma förarbeten också tas till råvaror och energianvändning eftersom teknik som säkerställer ett miljösäkert uttag av råvaror, utnyttjar mindre miljöfarliga råvaror, använder återvunna produkter eller material eller som är energisnål kan vara bättre för miljön än en teknik som gör det möjligt att något minska utsläppen från själva verksamheten.

Vidare ska bästa möjliga teknik enligt miljöbalkens förarbeten¹⁷ utgöra en högre skyddsnivå än bästa tillgängliga teknik men begreppet bygger på samma grundprinciper (se även avsnitt 3.2.5). Slutsatser om bästa tillgängliga teknik ska, oavsett om de innehåller gränsvärden eller inte, utgöra referens när villkor i tillstånd fastställs enligt miljöbalken.

En skillnad mellan begreppen är att bedömningen av vad som utgör bästa möjliga teknik baseras på det aktuella läget medan slutsatser om bästa tillgängliga teknik i praktiken uppdateras mellan 10 och 15 år efter första publiceringen och därmed kan vara föråldrade. Villkor i tillstånd enligt miljöbalken gäller också vanligen totala ut-

¹⁵ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 17.

¹⁶ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 216, och del 2, s. 17.

¹⁷ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 218, och del 2, s. 17.

släpp under all sorts drift medan kraven enligt slutsatser om bästa tillgängliga teknik endast gäller för normala driftsförhållanden.

Bedömningen av vad som är bästa möjliga teknik ska ske tillsammans med den avvägning som görs enligt 2 kap. 7 § miljöbalken som väger in vad som utgör bästa tillgängliga teknik enligt industriutsläppsdirektivet, säkerställer att tekniken har hunnit nå kommersiell mognad, är ekonomiskt tillgänglig och möjlig att ställa som krav utan att riskera orimliga konkurrenshämmande effekter.

I förordningsmotiven till industriutsläppsförordningen (Fm 2013:1) anges att prövnings- eller tillsynsmyndigheten kan komma fram till att det är rimligt och miljömässigt motiverat att ställa mer långtgående krav än de som framgår av slutsatser om bästa tillgängliga teknik som antagits enligt industriutsläppsdirektivet. Även artikel 14.4 industriutsläppsdirektivet anger att den behöriga myndigheten får fastställa strängare tillståndsvillkor än de som går att uppnå genom användning av bästa tillgängliga teknik enligt antagna slutsatser.

Varför försiktighetsprincipen inte tillämpats på utsläpp av växthusgaser

Industriutsläppsdirektivet är ett s.k. minimidirektiv som tillåter medlemsstaterna att tillämpa strängare skyddsåtgärder och bästa möjliga teknik innebär en striktare tillämpning av vilken teknik som kan krävas än bästa tillgängliga teknik.

Slutsatser om bästa tillgängliga teknik med gränsvärden för utsläpp blir enligt 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen bindande efter fyra år och bryter rättskraften hos tillstånd enligt miljöbalken. När det gäller BAT-slutsatser med andra försiktighetsmått än gränsvärden ska verksamhetsutövaren enligt 1 kap. 10 § samma förordning ta hänsyn till dessa vid bedömningen av om anläggningen uppfyller kraven i 2 kap. miljöbalken. Bedömningen utgör en del av egenkontrollen och redovisas till tillsynsmyndigheten genom miljörapporten.¹⁸

¹⁸ Enligt 5 a § i Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport (NFS 2016:8).

När EU:s utsläppshandelsdirektiv¹⁹ skulle införas klargjorde Europeiska kommissionen i en analys²⁰ att IPPC-direktivet²¹ (industriutsläppsdirektivets föregångare) fortsatt skulle tillämpas fullt ut för anläggningar utanför EU ETS och att utsläppshandelssystemet inte får leda till en ökning av andra utsläpp över gränsvärdena. Kommissionen framhöll att gränsvärden för annan miljöpåverkan än klimat fortfarande ska sättas även om det begränsar utsläppen av de tre växthusgaser som ingår i EU ETS.

Inför genomförandet av utsläppshandelsdirektivet i svensk rätt föreslog FlexMex2-utredningen²² att krav på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken inte skulle gälla för de verksamheter som ingick i EU ETS under försöksperioden 2005–2007. FlexMex2-utredningen föreslog en ändring av 2 kap. 3 § miljöbalken för ett uttryckligt undantag men förde inget utvecklat resonemang om skälen till förslaget.

Regeringen föreslog²³ sedan att villkor med krav på användning av bästa möjliga teknik inte ska få ställas om syftet är att begränsa utsläpp av koldioxid. Regeringen angav samtidigt att sådana krav som ställs av andra skäl fortfarande ska vara tillåtna i den handlande sektorn. Regeringen bedömde²⁴ att dess förslag till ändring av 16 kap. 2 c § miljöbalken innebar att det därmed inte skulle finnas något behov av att föreslå en ändring av 2 kap. 3 § miljöbalken på sätt som FlexMex2-utredningen föreslagit, vilket Lagrådet dock ifrågasatte²⁵.

Utformningen av 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen är vidare än förarbetena till genomförandet av EU ETS som anger att krav på bästa tillgängliga teknik inte ska få ställas om syftet är att begränsa utsläppen av koldioxid. Industriutsläppsförordningen anger²⁶ i stället

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (utsläppshandelsdirektivet).

²⁰ Europeiska kommissionen, *Non-paper on synergies between the EC emissions trading proposal, (COM(2001)581) and the IPPC Directive*, 22.1.02 D(02)610019, s. 3.

²¹ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (*Integrated Pollution Prevention and Control*, IPPC-direktivet).

²² SOU 2003:120, *Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning, m.m.*, Delbetänkande av FlexMex2-utredningen, s. 121 f och 186.

²³ Prop. 2003/04:132, *Handel med utsläppsrätter*, s. 34 och 50.

²⁴ Prop. 2003/04:132, s. 34 och 50.

²⁵ Prop. 2003/04:132, s. 105 och bilaga 6.

²⁶ Förordningsmotiven (Fm 2013:1) till industriutsläppsförordningen anger att slutsatser om bästa tillgängliga teknik inte bör utformas på ett sådant sätt att det införs krav när det gäller t.ex. utsläpp av koldioxid för sådana verksamheter som både är industriutsläppsverksamheter och omfattas av systemet med handel med utsläppsrätter, s. 30.

att ett utsläppsvärde eller annat försiktighetsmått i slutsatser om bästa tillgängliga teknik inte ska tillämpas på verksamheter i EU ETS om det innebär en begränsning av utsläppen eller genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Utredningen tolkar bestämmelsen som att bästa möjliga teknik inte heller ska tillämpas om det begränsar utsläpp av perfluorkolväten (PFC) och dikväveoxid (N_2O), även om gränsvärden får sättas för sådana utsläpp för att förhindra betydande lokala föroreningar.

Regeringen angav också i förarbetena²⁷ att det var tillämpning av bästa möjliga teknik som verksamheter i EU ETS skulle undantas från medan industriutsläppsförordningen anger bästa tillgängliga teknik. Eftersom bästa möjliga teknik ska innebära en högre skyddsnivå skulle regeringens undantag kunna tolkas som vidare än industriutsläppsförordningens bestämmelse men det uttrycks inte i 16 kap. 2 c § miljöbalken utan bara i förarbetena. I industriutsläppsförordningen är i stället alla typer av försiktighetsmått i slutsatser om bästa tillgängliga teknik undantagna för de tre växthusgaser som omfattas av EU ETS.

Bengtsson m.fl. anser i sin kommentar till miljöbalken²⁸ om 16 kap. 2 c § miljöbalken att utsläpp av växthusgaser regleras av den särskilda lagen om utsläppsrätter och att villkor enligt miljöbalken inte kan meddelas i sådana frågor. Författarna menar vidare att prövningsmyndigheter varken kan föreskriva gränsvärden eller ställa krav på bästa möjliga teknik om syftet är att begränsa utsläpp av koldioxid. Det kan noteras att deras tolkning av 16 kap. 2 c § miljöbalken endast nämner förbud mot att föreskriva gränsvärden för utsläpp av koldioxid och inte perfluorkolväten eller dikväveoxid.

Mark- och miljööverdomstolen fann i sitt yttrande till regeringen den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 om Preemraff att centrala delar av den vanliga prövningen enligt hänsynsreglerna har satts ur spel för verksamheter inom EU ETS och att krav på bästa möjliga teknik och villkor om utsläpp av koldioxid därmed inte kan ställas för sådana verksamheter. Yttrandet utgör dock inte praxis och som redogörs för nedan har utredningen en annan uppfattning.

²⁷ Prop. 2003/04:132, s. 35 och 50.

²⁸ Bengtsson, Bertil m.fl. (2020).

Industriutsläppsdirektivet omfattar utsläpp av växthusgaser

Det framförs i vissa sammanhang att industriutsläppsdirektivet inte styr utsläpp av växthusgaser. Europeiska kommissionen klargjorde²⁹ dock inför genomförandet av EU ETS att IPPC-direktivet, som senare ersattes av industriutsläppsdirektivet, omfattade alla utsläpp av växthusgaser. Det faktum att artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet förbjuder gränsvärden för utsläpp av växthusgaser visar också att sådana utsläpp som utgångspunkt omfattas av direktivet.

Även om det är i begränsad utsträckning finns BREF-dokument och BAT-slutsatser om utsläpp av växthusgaser. Till exempel antogs 2019 nya slutsatser om bästa tillgängliga teknik för livsmedelsbranschen³⁰ som bl.a. syftar till att förhindra utsläpp av växthusgaser genom att ange att köldmedier utan ozonnedbrytningspotential och med en låg global uppvärmningspotential ska användas. Köldmediernas klimatpåverkan ingår också i den pågående översynen av BREF-dokumentet för slakterier och anläggningar för animaliska biprodukter.³¹ De slutsatserna rör växthusgaser som inte omfattas av EU ETS men för produktion av organiska högvolykmkemikalier syftar två BAT-slutsatser³² specifikt till att minska utsläpp av bl.a. koldioxid. Även andra slutsatser om bästa möjliga teknik för t.ex. minimering av fackling av kemikalier och om kväveoxider kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. I BREF-dokumentet för intensiv uppfödning av fjäderfä eller gris tas utsläpp av växthusgaser upp bl.a. i ett särskilt avsnitt.³³

Utgångspunkten i BREF-dokumentet om avfallshantering³⁴ är att förebygga att avfall uppstår och att det som ändå skapas ska återanvändas, återvinnas och hanteras så att det ger så liten miljöpåver-

²⁹ Europeiska kommissionen, 22.1.02 D(02)610019, s. 1.

³⁰ Europeiska kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/203 av den 12 november 2019 om fastställande av BAT-slutsatser för livsmedels-, dryckes- och mjölkindustrin, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.

³¹ Europeiska kommissionen, mötesrapport, *Review of the Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Slaughterhouses and Animal by-product Industries*, 19 september 2019.

³² Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/2117 av den 21 november 2017 om fastställande av BAT-slutsatser för produktion av organiska högvolykmkemikalier, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.

³³ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/302 av den 15 februari 2017 om fastställande av BAT-slutsatser för intensiv uppfödning av fjäderfä eller gris, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.

³⁴ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2018/1147 av den 10 augusti 2018 om fastställande av BAT-slutsatser för avfallsbehandling, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.

kan som möjligt. Dokumentet anger att det även bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser och att samförbränning av avfall som ersättning för fossila bränslen kan vara ett sätt att minska utsläpp av växthusgaser. Även BREF-dokumentet för avfallsförbränning tar upp klimatpåverkan.³⁵

Det finns också ett BREF-dokument för energieffektivisering³⁶ som är horisontellt så att det gäller alla branscher som omfattas av industriutsläppsdirektivet. Slutsatserna anger klimat som det första av tre huvudskäl till varför sådan effektivisering är viktig. Ökad energieffektivisering pekas ut som det snabbaste, mest effektiva och kostnadseffektiva sättet att komma till rätta med bl.a. klimatförändringarna. Slutsatserna riktar sig främst mot energiledningssystem och inte specifika tekniker men hänvisar till sektorsspecifika BREF-dokument som sätter miljöprestandanivåer även för energieffektivisering. I Sverige har krav på energieffektivisering ställts i vissa tillstånd med stöd av 2 kap. 5 § miljöbalken (se avsnitt 6.1.3).

Det har även antagits ett övergripande referensdokument³⁷ enligt industriutsläppsdirektivet med riktlinjer för att hjälpa användare att välja det bästa miljöalternativet när det finns flera olika tekniska lösningar. Enligt riktlinjerna måste man välja ut den teknik som är mest effektiv när det gäller att uppnå den högsta skyddsnivån för miljön som helhet för att kunna fastställa vad som är bästa tillgängliga teknik. Riktlinjerna delar upp de olika föroreningar som bör beaktas i sju olika miljökategorier och global uppvärmning är en av dem. Referensdokumenten med slutsatser om bästa tillgängliga teknik för olika branscher hänvisar till riktlinjerna, och anger att hänsyn ska tas till klimateffekter när det fastställs vad som är bästa tillgängliga teknik.

För verksamheter utanför EU ETS kan slutsatser om bästa tillgängliga teknik tillämpas fullt ut, inklusive sådana som utgör gränsvärden. Detsamma gäller delar av verksamheter i EU ETS som inte omfattas av utsläppshandelssystemet. Det finns inte heller några begränsningar för sådana krav på verksamheter vare sig inom eller utanför EU ETS när det gäller utsläpp av växthusgaser som inte

³⁵ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/2010 av den 12 november 2019 om fastställande av BAT-slutsatser för avfallsförbränning, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.

³⁶ Europeiska kommissionen, *Reference Document on Best Available Techniques for Energy Efficiency* (ENE BREF), februari 2009.

³⁷ Europeiska kommissionen, *Reference Document on Economics and Cross-Media Effects* (ECM REF), juli 2006.

regleras av vare sig utsläppshandelsdirektivet eller industriutsläppsdirektivet. Det kan gälla t.ex. metan (CH₄), fluorerade kolväten (HFC), svavelhexafluorid (SF₆).

Sverige bör utnyttja utrymmet för att ställa teknikkra

Industriutsläppsförordningens lydelse innebär att även slutsatser om bästa tillgängliga teknik med andra typer av försiktighetsmått än gränsvärden för utsläpp har undantagits från tillämpning för verksamheter och växthusgaser som ingår i EU ETS. Regeringens uttalande i förarbetena³⁸ anger att verksamheter inom EU ETS ska vara undantagna från tillämpning av krav på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Utsläppshandelsdirektivet ska dock enligt artikel 2 inte påverka tillämpningen av industriutsläppsdirektivets krav. Det gäller även slutsatser om bästa tillgängliga teknik, med undantag för att sådana slutsatser som innehåller gränsvärden inte får tillämpas på verksamheter i EU ETS om syftet är att begränsa utsläpp av de växthusgaser som omfattas av utsläppshandelssystemet.

Det svenska genomförandet av industriutsläppsdirektivet har bidragit till att det i praxis inte har ställts krav på användning av bästa möjliga teknik avseende utsläpp av växthusgaser, oavsett om verksamheter ingår i EU ETS eller inte. För de verksamheter som ingår har synen varit att de hanteras genom utsläppshandelssystemet, vilket bekräftas i Mark- och miljööverdomstolens yttrande till regeringen den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 om Preemraff. De tillstånd som ges enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser omfattar dock inte någon bedömning av eller villkor kring utsläppens storlek utan syftar till att säkerställa att övervakning och rapportering sker på ett tillförlitligt sätt.

Det finns inget stöd i EU-rätten för det svenska genomförandet i 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen som säger att verksamheter i EU ETS ska vara undantagna från krav på bästa tillgängliga teknik avseende de växthusgaser som omfattas av utsläppshandelssystemet. Det finns inte heller stöd för att de ska vara helt undantagna från krav på bästa möjliga teknik avseende utsläpp av sådana gaser enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Med förbud mot både att begränsa användningen av fossila bränslen (se avsnitt 6.1.5) och att

³⁸ Prop. 2003/04:132, s. 34 och 50.

tillämpa slutsatser om bästa tillgängliga teknik samt bästa möjliga teknik möjliggör svensk lagstiftning en lägre skyddsnivå än vad EU-rätten innebär.

Det kan ifrågasättas om förbudet mot gränsvärden är förenligt med försiktighetsprincipen som utsläppshandelsdirektivet bygger på. Det har framförts i doktrinen³⁹ att EU ETS som styrmedel inte utgår från försiktighetsprincipen eftersom ett visst antal utsläppsrätter utfärdas oavsett om det hade gått att undvika utsläppen de tillåter eller inte. Industriutsläppsdirektivet anses däremot ha försiktighetsprincipen som utgångspunkt genom att det t.ex. bygger på att förebyggande åtgärder ska vidtas. Förbudet mot gränsvärden för utsläpp av växthusgaser för verksamheter i EU ETS i artikel 9.1 är utifrån den tolkningen ett undantag från försiktighetsprincipen. Det svenska genomförandet innebär ytterligare avsteg från försiktighetsprincipen jämfört med artikel 9 1 industriutsläppsdirektivet.

Utredningen föreslår därför att 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen ändras så att den bara förbjuder tillämpning av gränsvärden i slutsatser om bästa tillgängliga teknik om syftet är att begränsa direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i EU ETS från verksamheter i utsläppshandelssystemet. På det sättet anpassas miljöbalken till EU-rättens lydelse och innebörd och bidrar i större utsträckning till att de svenska klimatmålen kan nås.

Naturvårdsverket bedömer⁴⁰ att de långa tidsintervallen för uppdatering av slutsatser om bästa tillgängliga teknik inte är förenliga med behovet av att stimulera innovationer och att identifiera vad som utgör sådan teknik för nya industriella processer. Utredningen anser att det även fortsatt är viktigt att bedömningen av vad som är bästa möjliga teknik i varje enskilt fall bör utgå från det aktuella läget i stället för de ibland föråldrade slutsatserna om bästa tillgängliga teknik och att vad som är tillgängligt ska grundas på en internationell utblick över vilken teknik som finns.

Med utredningens föreslagna ändringar i 2 kap. 3 § miljöbalken tydliggörs att villkor om bästa möjliga teknik kan ställas även för verksamheter i EU ETS. Om villkorens syfte är att begränsa utsläpp av de växthusgaser som omfattas av utsläppshandelssystemet behöver de dock utformas så att de inte utgör sådana gränsvärden som anges i 16 kap. 2 c § miljöbalken.

³⁹ Epiney, Astrid (2012), s. 24–25.

⁴⁰ Naturvårdsverket (2020b), s. 57.

Villkor om bästa möjliga teknik har ställts i tillstånd sedan miljöbalkens tillkomst för annan miljöpåverkan än klimat och har inte lett till att det ställs orimliga krav på verksamhetsutövarna. Teknikkrav avseende utsläpp av växthusgaser balanseras på motsvarande sätt eftersom de utformas och bedöms enligt samma bestämmelser, inklusive rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Utredningen bedömer att även annan teknik än den som teknikkravet anger ska få användas om det ger minst samma nivå av miljöskydd, i enlighet med skrivningarna i miljöbalkens förarbeten⁴¹. Det är utgångspunkten i industriutsläppsdirektivet och skulle skapa flexibilitet för verksamhetsutövarna samt främja utveckling och användning av ny teknik.

Ökad tillämpning av teknikkrav kan driva på spridning och användning av ny teknik i Sverige och bidra till vad som anses vara bästa tillgängliga teknik enligt industriutsläppsdirektivet, vilket kan leda till att motsvarande krav ställs på verksamheter även i andra medlemsstater.

6.1.3 Hushållningsprincipen

Utredningens förslag: Det ska läggas till i 2 kap. 5 § miljöbalken att hushållning även ska ske med material. Dessutom ska återvunna eller förnybara råvaror och material användas i första hand om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan.

Skäl för utredningens förslag

Omfattningen och tillämpningen av hushållningsprincipen

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket 5 ska miljöbalken tillämpas så att bl.a. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås. Enligt miljöbalkens förarbeten⁴² är femte punkten inte begränsad till råvaror utan omfattar även andra resurser eftersom ett ekologiskt hållbart samhälle kräver en ökad resurseffektivisering, vilket kommer till uttryck i 2 kap. 5 § miljöbalken.

⁴¹ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 17.

⁴² Prop. 1997/98:45 del 2, s. 9.

I 2 kap. 5 § miljöbalken preciseras att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall, minska mängden skadliga ämnen i material och produkter, minska de negativa effekterna av avfall och återvinna avfall. Dessutom ska förnybara energikällor användas i första hand.

Förarbetena till miljöbalken⁴³ anger att hushållningsprincipen innebär att all verksamhet ska bedrivas och alla åtgärder vidtas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras. Att tillämpa hushållningsprincipen innebär exempelvis att en resurs- och energisnål process används vid tillverkning av varor. Hushållningsprincipen har såvitt gäller råvaror och produkter på olika sätt nära samband med kretsloppsprincipen som innebär att vad som utvinns ur naturen ska användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas på ett uthålligt sätt med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas.

Hushållning med råvaror och energi samt utnyttjande av möjligheterna till återanvändning och återvinning ska enligt förarbetena⁴⁴ ingå som en del i de överväganden som ska göras för miljöfarlig verksamhet. I vissa fall kan olika miljöaspekter stå i strid med varandra. Enligt samma förarbeten måste en avvägning alltid göras i det enskilda fallet av vad som ger den totalt sett bästa effekten med avseende på balkens mål. Utgångspunkt ska tas i den kunskap som finns på området vid varje tid. Vad gäller energi tar hushållningsprincipen sikte på såväl energiproduktion som energianvändning, att spara på energin i samband med tillverkning av produkter och att utnyttja energiinnehållet i biprodukter och avfall. Bestämmelsen utgår från egenvärdet i resurshushållning och inte från föroreningar eller annan miljöpåverkan från verksamheten. Att förnybara energikällor ska användas i första hand är enligt samma förarbeten knutet till hushållningsprincipen genom att förnybara källor i många fall är den bästa hushållningen med ändliga resurser men hushållning ska ske även med förnybar energi.

I förarbetena till miljöbalken⁴⁵ uttalade regeringen även att när det ska avgöras vad som är bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken bör bedömningen även innefatta resultatet för miljön i

⁴³ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 220 f, och del 2, s. 20–21.

⁴⁴ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 223, del 2 s. 21 och prop. 2015/16:166, *Avfallshierarkin*, s. 58 f.

⁴⁵ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 216–217.

stort. Regeringen uttryckte att hänsyn också bör tas till råvaror och energiförbrukning så att den teknik som utnyttjar mindre miljöfarliga råvaror eller exempelvis återvunna produkter eller som är energisnål kan vara bättre för miljön än en teknik som gör det möjligt att något minska utsläppen. Utredningens förslag till tillägg i 2 kap. 5 § miljöbalken ska därför ses i relation till förtydligandet om att krav på användning av bästa möjliga teknik för minskade utsläpp av växthusgaser kan ställas enligt 2 kap. 3 § miljöbalken och understryker ytterligare vikten av ett helhetsperspektiv.

I praxis har villkor som påverkar utsläpp av växthusgaser ställts i mycket liten utsträckning enligt 2 kap. 5 § miljöbalken, förutom krav på energieffektivisering som ställts i en del fall. Det torde ha sin bakgrund i att sådana utsläpp har ansetts vara undantagna från centrala delar av prövningen enligt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken för verksamheter i EU ETS, vilket också har lett till att sådana villkor i princip inte heller ställts för verksamheter utanför EU ETS.

Mark- och miljööverdomstolens yttrande till regeringen den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 om Preemraff utgör inte praxis men domstolen såg i det ärendet begränsat utrymme att tillämpa hushållnings- och kretsloppsprinciperna i 2 kap. 5 § miljöbalken eftersom verksamheten byggde på förädling av icke-förnybara råvaror. Domstolen bedömde att det utgör en god hushållning att förädla restolja till mer kvalificerade produkter.

Energieffektivisering är centralt för att klimatmålen ska nås

Kravet på hushållning med energi finns redan i den nuvarande utformningen av 2 kap. 5 § miljöbalken. Hur bestämmelsen tillämpas påverkas dock av utredningens övriga förslag och hushållning med både fossil och förnybar energi är centralt för att minimera klimatförändringarna.

Utgångspunkten är att kravet på energihushållning gör att villkor kan ställas om både energihushållande och energieffektiviserande åtgärder. Det kan påverka utsläppen av växthusgaser vid den verksamhet som vidtar åtgärder men också indirekt i energisystemet om användningen av förnybar energi minskar i en verksamhet och kan användas av andra verksamheter där den ersätter fossil energi.

EU:s energieffektiviseringsdirektiv lägger fast ett mål om att EU totalt ska nå 32,5 procents energieffektivisering till 2030. Målet är inte fördelat mellan medlemsstaterna men innebär krav på att de ska genomföra åtgärder för att bidra till målet. Europeiska kommissionen har också inom ramen för den Europeiska gröna given uttryckt att energieffektivitet måste prioriteras.⁴⁶

Kommissionen angav inför genomförandet av EU ETS att IPPC-direktivet (som ersatts av industriutsläppsdirektivet) kräver att energieffektivitet ska regleras i tillståndsgivningen och att EU ETS inte påverkar de kraven.⁴⁷ En grundläggande skyldighet för medlemsstaterna enligt artikel 11 f industriutsläppsdirektivet är att se till att det vidtas åtgärder för energieffektivisering.

Det finns också s.k. horisontella slutsatser om bästa tillgängliga teknik för energieffektivisering som har antagits enligt IPPC-direktivet. De är sektorsövergripande och ska tillämpas för alla sektorer som täcks av direktivet, även de verksamheter som ingår i EU ETS. EU-kommissionen har framfört att det bör ingå i översynen av industriutsläppsdirektivet att se om tillämpningen av krav på energieffektivisering behöver stärkas.⁴⁸

Enligt artikel 9.2 industriutsläppsdirektivet får medlemsstaterna dock välja att inte införa krav på effektiv energianvändning för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid på platsen. Sverige har valt att inte använda den möjligheten till undantag.

Miljöbalken gäller parallellt med annan lagstiftning, t.ex. lagen (2014:266) om energikartläggning i stora företag som är en del i att uppfylla de krav som energieffektiviseringsdirektivet ställer på medlemsstaterna. Enligt lagen är stora företag skyldiga att göra energikartläggningar minst vart fjärde år som innehåller förslag på kostnadseffektiva åtgärder för att minska deras kostnader samt minska energianvändningen och därmed öka energieffektiviteten. Lagen innebär dock inte krav på att de föreslagna åtgärderna ska genomföras. Ett annat exempel är lagen (2014:268) om vissa kostnadsnyttoanalyser på energiområdet enligt vilken de som omfattas enligt 22 kap. 1 § miljöbalken inte kan söka nytt tillstånd utan att ha gjort

⁴⁶ COM(2019) 640.

⁴⁷ Europeiska kommissionen, 22.1.02 D(02)610019, s. 3.

⁴⁸ Commission staff working document, *Evaluation of the Industrial Emissions Directive*, SWD(2020) 181 final, t.ex. s. 77.

en godkänd analys av potentialen för användning av högeffektiv kraftvärme, fjärrvärme eller fjärrkyla och spillvärme från industrin.

I de fall villkor med större påverkan på utsläpp av växthusgaser har ställts har det främst gällt krav på energieffektivisering.⁴⁹ I tillstånd enligt miljöbalken föreskrivs normalt ett s.k. allmänt villkor om att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden har uppgett i ansökan eller åtagits sig under prövningsprocessen, se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 oktober 2014 i mål nr M 75-14. Om verksamhetsutövaren har åtagit sig att genomföra åtgärder för energieffektivisering måste det följas. Sådana åtaganden behöver dock vara tydligt angivna för att det ska kunna bedömas i tillsynen om de är i huvudsaklig överensstämmelse med vad som angivits i ansökan.

För främst energiintensiv processindustri har specifika krav ställts på energihushållning genom t.ex. begränsning av energianvändning i form av bränsle, värme eller el, som i t.ex. MÖD 2007:56 och i Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 januari 2016 i mål nr M 3173-15. Det ger verksamhetsutövaren flexibilitet att välja hur de vill nå målet men det kan vara svårt att bedöma vilken nivå kraven bör läggas på för att vara tillräckligt effektiva och samtidigt ge marginal för förändringar i produktionen.

Krav på energieffektivisering har också ställts i form av villkor om tekniska åtgärder som i t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 4 december 2014 i mål nr M 195-14 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juli 2019 i mål nr M 7582-18. En fördel med tekniska villkor är att de är tydliga och kan följas upp. De kan dock låsa verksamhetsutövaren till en viss teknik men det kopplar till krav på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken som utredningen bedömer kan formuleras så att annan teknik får användas om den ger minst samma nivå av miljöskydd (se avsnitt 6.1.2).

Ett annan möjlighet är att använda energihushållningsplaner, se t.ex. MÖD 2009:17. Sådana planer behöver dock inte innehålla krav på att verksamheten genomför åtgärder. I en del fall har det delegerats till tillsynsmyndigheterna att föreskriva villkor om genomförande av åtgärder enligt energihushållningsplaner. I t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 mars 2019 i mål nr M 5414-18

⁴⁹ Den följande genomgången av olika typer av krav på energieffektivisering baseras på Naturvårdsverket (2020c) och Energimyndighetens vägledningar om energieffektivisering www.energimyndigheten.se/energieffektivisering/jag-vill-energieffektivisera-min-organisation/vagledning-och-hjalp/.

och dom den 28 november 2019 i mål M 3434-18 fann domstolen att det inte borde föreskrivas i villkor i tillståndet utan att successiva åtgärder för att minska energianvändningen bättre kunde hanteras inom ramen för tillsynen och den energihushållningsplan som bolaget skulle ta fram.

Vid en bedömning av vilka krav som kan vara rimliga att ställa ska en avvägning göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken mellan kostnaderna för en åtgärd eller anläggning och nyttan av energihushållningen inklusive de minskade utsläppen.

Enligt 16 kap. 2 c § miljöbalken får villkor om gränsvärden inte sättas för verksamheter och växthusgaser som omfattas av EU ETS. Det gäller dock bara om syftet med gränsvärdet är att begränsa sådana gaser. Med den nuvarande utformningen av bestämmelsen får det inte heller föreskrivas villkor som reglerar användning av fossilt bränsle i syfte att minska koldioxidutsläpp. Energihushållning syftar till mer än att enbart förhindra koldioxidutsläpp och ska tillämpas på all energianvändning. Därmed kan även gränsvärden sättas för både verksamheter inom och utanför EU ETS för energianvändning så länge inte villkorens syfte är att begränsa koldioxidutsläppen, se MOD 2007:56. Utredningen föreslår också att förbudet mot begränsning av användning av fossila bränslen i 16 kap. 2 c § miljöbalken ska tas bort vilket ytterligare tydliggör utrymmet för att ställa krav om bränsleanvändning.

Mark- och miljööverdomstolen har också behandlat hur miljöbalken förhåller sig till andra styrmedel och har funnit att det vid tillståndsprövning kan finnas behov av att reglera energihushållning utöver den reglering som sker genom generella styrmedel som EU ETS, se t.ex. MOD 2008:23 och MOD 2014:42.

Utredningens bedömning är att det redan finns verktyg för att ställa krav på åtgärder för energieffektivisering men att de behöver tillämpas mer konsekvent. Det krävs för att säkerställa att hushållning med både fossil och förnybar energi sker i den utsträckning som behövs för att energi- och klimatmålen ska kunna nås. Det kan vara önskvärt att kombinera olika typer av krav. I de fall det är lämpligt bör särskilda villkor om energihushållning ställas i tillstånd. När det är mer ändamålsenligt bör energihushållningsplaner användas men på miljöbalkens andra tillämpningsområden räcker det inte att verksamhetsutövare tar fram en plan utan åtgärder. För att bli verkkningsfulla bör energihushållningsplaner därför förenas med

delegation till tillsynsmyndigheten att ställa successiva villkor om åtgärder.

Krav på användning av förnybar energi bör tillämpas

Liksom kravet på energihushållning finns redan kravet på att förnybar energi ska användas i första hand i 2 kap. 5 § miljöbalken. Utrymmet för att tillämpa bestämmelsen vidgas av utredningens övriga förslag.

När EU ETS skulle införas i Sverige bedömde regeringen enligt förarbetena⁵⁰ att det nya styrmedlets effektivitet borde begränsas så lite som möjligt. Regeringen fann att valet av energikälla vanligtvis har mycket stor betydelse för en anläggnings koldioxidutsläpp, varför t.ex. krav på begränsad användning av fossila bränslen skulle vara problematiska i relation till handelssystemets funktion. Regeringen konstaterade dock att miljöbalkens möjligheter att ställa krav på verksamheter bl.a. avseende användning av förnybara bränslen kan ha andra syften än att minska utsläpp av koldioxid. Regeringen bedömde att ett upprätthållande av miljöbalkens regel om förnybara energikällor inte skulle stå i strid med EU-rätten eftersom de inte omfattades av vare sig IPPC-direktivet eller utsläppshandelsdirektivet och att frågan därför borde anses vara oreglerad i gemenskapsrätten. Därför betraktades den svenska bestämmelsen i 2 kap. 5 § miljöbalken inte som en strängare åtgärd än EU-rätten, utan som en annan åtgärd. Regeringen ansåg att frågan om en eventuell ändring i miljöbalken behövde studeras ytterligare och regeringen avsåg att återkomma till riksdagen i frågan. Bestämmelsen fick därför stå kvar oförändrad även om regeringen bedömde att den inte föreföll stå i samklang med utsläppshandelsdirektivets målsättning om att minskningen av koldioxidutsläppen ska ske på ett kostnadseffektivt sätt. Det har inte gjorts någon senare ändring av 2 kap. 5 § miljöbalken i den delen.

Regeringen valde dock att, i tillägg till utsläppshandelsdirektivets och industriutsläppsdirektivets förbud mot gränsvärden för de verksamheter och växthusgaser som ingår i EU ETS, också förbjuda begränsning av användning av fossila bränslen om syftet är att be-

⁵⁰ Prop. 2003/04:132, s. 34–35 och 50.

gränsa utsläpp av koldioxid (se 16 kap. 2 c §, 24 kap. 20 §, 26 kap. 9 § miljöbalken och 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen).

Sedan dess har EU antagit det s.k. förnybartdirektivet⁵¹ som ställer upp både ett övergripande mål för andelen förnybar energi av den slutliga energiförbrukningen inom EU till 2030 och bl.a. mål för transportsektorn som medlemsstaterna ska bidra till att uppfylla. Kommissionen har också uttryckt inom ramen för den gröna given⁵² att förnybar energi kommer att spela en viktig roll i omställningen och att översynen av industriutsläppsdirektivet ska inkludera att stödja en hållbar och cirkulär biobaserad sektor genom genomförandet av handlingsplanen för bioekonomi. Kommissionen ska också lägga fram förslag till översyn av förnybartdirektivet i juni 2021 vilket kan väntas leda till ytterligare skärpningar.

Kravet i 2 kap. 5 § om att förnybara energikällor ska användas i första hand har knappt tillämpats i praxis. I MÖD 2015:27 konstaterade dock Mark- och miljööverdomstolen att miljönyttan, i form av minskade utsläpp av växthusgaser, av att övergå från oljeeldning till uppvärmning med värmepump var beaktansvärd trots att det rörde en mindre verksamhet. Föreläggande om byte av värmekälla ansågs därför inte vara orimligt.

Utredningens förslag som beskrivs i avsnitt 6.1.5 innebär att 16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen ändras i den del som i dag förbjuder villkor som begränsar mängden använt fossilt bränsle i verksamheter som ingår i EU ETS om villkoren syftar till att begränsa utsläpp av koldioxid. De föreslagna ändringarna tydliggör möjligheten att ställa villkor om användning av förnybara bränslen. Förbudet i 16 kap. 2 c § miljöbalken mot gränsvärden för direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i EU ETS gäller också bara om syftet är att minska just sådana utsläpp (se kapitel 5).

Utredningen bedömer att förbudet mot att reglera använd mängd fossila bränslen i 16 kap. 2 c § miljöbalken har varit ett skäl till att bestämmelsen om att använda förnybara energikällor i första hand knappt har tillämpats i praxis. Den har dessutom inte tillämpats för vare sig verksamheter inom eller utanför EU ETS och oavsett om syftet med sådana villkor vore att begränsa utsläpp av de växthus-

⁵¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

⁵² Meddelande från Europeiska kommissionen, *Den Europeiska gröna given*, COM(2019) 640 av den 11 december 2019, s. 6–7.

gaser som omfattas av EU ETS eller inte. Omställningen från fossil till förnybar energi är central för att klimat- och energimålen ska kunna nås och är i linje med EU ETS överordnade syfte om att minska utsläppen av växthusgaser. Utredningen bedömer att krav på användning av förnybara bränslen passar väl in i tillståndsprövningen enligt miljöbalken så att det blir en helhetssyn på utsläpp av växthusgaser från den verksamhet eller åtgärd som prövningen avser.

Behov av tillägg om råvaror och material

Det framgår inte av förarbetena till miljöbalken varför 1 kap. 1 § andra stycket femte punkten miljöbalken tar upp hushållning med material, råvaror och energi medan 2 kap. 5 § miljöbalken bara specificerar råvaror och energi, trots att beskrivningen av bestämmelsens omfattning i förarbetena synes omfatta material.

Bestämmelsen i 2 kap. 5 § miljöbalken om hushållning med råvaror har tillämpats mycket sparsamt på utsläpp av växthusgaser. Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs tingsrätt fann dock i dom⁵³ den 30 mars 2017 i mål nr M 2840-16 att motivet för att använda förnyelsebara råvaror för vätgasproduktion till ersättning av naturgas, förutom minskade utsläpp av klimatpåverkande koldioxid, även var resurshushållning i enlighet med 2 kap. 5 § miljöbalken. Domstolen ansåg sig därför inte förhindrad av 16 kap. 2 § andra stycket miljöbalken (nuvarande 16 kap. 2 c § miljöbalken) att föreskriva om användning av förnybara råvaror men bedömde att det i det aktuella fallet saknades tekniska möjligheter som motiverade sådana villkor.

Inom EU har ett flertal olika regleringar och styrande dokument antagits som gäller användning av råvaror och material. EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi från 2015⁵⁴ bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser eftersom den innehåller en mängd åtgärder för att återanvända och återvinna produkter, material och resurser, vilket samtidigt minskar behovet av ny råvara och minskar avfall och restprodukter. Det innehöll också ett förslag som ledde till revidering av sex direktiv på avfallsområdet (avfallspaketet).⁵⁵

⁵³ Domen vann laga kraft den 20 april 2017.

⁵⁴ Meddelande från kommissionen, *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*, COM(2015) 614 final, 2 december 2015.

⁵⁵ Se mer under www.ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm.

I mars 2020 presenterade kommissionen en ny strategi⁵⁶ för att stärka genomförandet av en cirkulär ekonomi, genom att bl.a. göra hållbara produkter till norm inom EU och minska avfall. Även t.ex. ekodesigndirektivet⁵⁷ ställer krav på produkters miljöprestanda och energianvändning ur ett livscykelperspektiv.

Kommissionen har också inom ramen för den Europeiska gröna given⁵⁸ aviserat att förslagen till översynen av industriutsläppsdirektivet som ska presenteras 2021 ska vara i linje med målen i EU:s industristrategi.⁵⁹ Det innebär att översynen bl.a. ska bedöma alternativ för att ytterligare främja cirkularitet i industriprocesser.

Regeringens strategi för cirkulär ekonomi⁶⁰ anger bl.a. att omställningen till en cirkulär ekonomi ska bidra till att nå miljö- och klimatmålen, samt de globala målen i Agenda 2030. Enligt strategin har en cirkulär ekonomi stor potential att minska resursanvändningen och därmed begränsa klimat- och miljöpåverkan. Strategin framhåller också konkurrensfördelarna med en tidig omställning för svenska företag.

Utredningen bedömer att det finns ett värde i att förtydliga i 2 kap. 5 § miljöbalken att hushållning ska ske även med material eftersom det torde vara vanligt att det uppfattas som ett mer processat och förädlad stadium än råvaror. Varken i EU:s rättsakter eller i svensk lagstiftning finns definitioner som skiljer råvaror från material eller vad som är primära respektive sekundära sådana. I regeringens strategi för cirkulär ekonomi och de färdplaner som tagits fram inom ramen för Fossilfritt Sverige⁶¹ kombineras begreppen på olika sätt.

Eftersom begreppen råvaror och material används inom en rad olika områden bedömer utredningen att detta delbetänkande inte är rätt plats att introducera nya definitioner. Begreppen är dessutom förknippade med avfallslagstiftningen och utredningens förslag ska

⁵⁶ Meddelande från kommissionen, *En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa*, COM(2020) 98 final, 11 mars 2020.

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter (ekodesigndirektivet).

⁵⁸ COM(2019) 640, s. 6–7.

⁵⁹ Meddelande från Europeiska kommissionen, *En ny industristrategi för EU*, COM(2020) 102 final, 10 mars 2020.

⁶⁰ *Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige*, www.regeringen.se/informationsmaterial/2020/07/cirkular-ekonomi---strategi-for-omstallningen-i-sverige/, s. 6.

⁶¹ *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Återvinningsindustrin*, 2 mars 2020, www.fossilfritt Sverige.se/wp-content/uploads/2020/09/ffs_atervinningsbranschen.pdf.

inte påverka avfallsdefinitionen. Efter samråd med Regeringskansliet, myndigheter och branschorganisationer använder därför utredningen begreppen råvaror och material som redan finns i 1 kap. 1 § miljöbalken.

Utredningen föreslår ett tillägg i 2 kap. 5 § miljöbalken om att återvunna eller förnybara råvaror och material ska användas i första hand om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan eftersom det kan ge ett väsentligt bidrag till att minska utsläppen av växthusgaser och dessutom till den cirkulära ekonomin. Bestämmelsen ska dock inte tillämpas så att verksamheter vars affärsidé är utvinning eller förädling av primära råvaror förhindras från att göra detta.

Återvunna eller förnybara råvaror och material är inte alltid det bästa alternativet ur miljö- och klimatsynpunkt. Som exempel kan en återvunnen råvara ha ett högre livscykelutsläpp än en primär, t.ex. för att en återvunnen råvara behöver transporteras en lång väg. Prövningsmyndigheten behöver därför göra en bedömning i varje enskilt fall av om användning av återvunna eller förnybara råvaror och material ger ökad miljö- och klimatnytta jämfört med alternativen. En sådan bedömning kan behöva ta bred hänsyn till olika aspekter och utgå från ett livscykelperspektiv.

Det är inte en avvägning av miljöintressen mot klimatintressen som ska göras enligt bestämmelsen utan en samlad bedömning av nyttan av olika alternativ ur både miljö- och klimatsynpunkt. Det är därmed en annan bedömning än den rimlighetsavvägning som också ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken i prövningen, där nyttan av en skyddsåtgärd vägs mot kostnaderna för sådana åtgärder och villkor får ställas om det inte kan anses orimligt.

Eftersom både den tekniska och ekonomiska utvecklingen går snabbt på området bedömer utredningen att det är lämpligast att det utvecklas närmare i förordningar eller föreskrifter som antas med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken hur bestämmelsen ska tillämpas.

EU-rätten ger utrymme för utredningens förslag

Utredningens förslag om ändringar i miljöbalken tydliggör att det är möjligt att ställa bindande villkor om t.ex. energieffektiviserande åtgärder, förbrukningsnivåer och materialanvändning både för verksamheter inom och utanför EU ETS. 2 kap. 5 § miljöbalken behöver

dock omsättas i praxis för att ge effekt på utsläppen av växthusgaser och den cirkulära ekonomin. Liksom när det gäller krav på andra områden som ställs enligt hänsynsreglerna kommer prövningsmyndigheten att behöva göra en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken som innebär att krav bara behöver uppfyllas i den utsträckning det inte kan anses orimligt.

IVL Svenska Miljöinstitutet⁶² gör i en underlagsrapport som utredningen beställt bedömningen att med försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken och kravet på hushållning med energi och resurser samt att förnybar energi ska användas i första hand enligt 2 kap. 5 § miljöbalken, skulle vissa krav kunna ställas på utsläpp av växthusgaser från den handlande sektorn redan i dag. Visst tolkningsstöd för hänsynsreglerna finns också genom att begränsad klimatpåverkan utgör ett av de svenska miljömålen. Så har det dock inte tillämpats i praxis. IVL anser att villkor kring teknik som bygger på användning av förnybara material och bränslen, om energieffektiva system och om god hushållning av resurser i övrigt inte innebär en försämrad funktion för EU ETS. IVL menar att sådana villkor bör tillåtas eftersom de inbegriper ett klimatsyfte.

Även Naturvårdsverket konstaterar att miljöbalken inklusive 2 kap. 5 § kan tillämpas vid tillståndsprövning och tillsyn så att klimatpåverkan från verksamheter minskar men att det hittills skett i liten utsträckning. Naturvårdsverket bedömer att det sannolikt beror på att det finns en osäkerhet om hur miljöbalken kan tillämpas för klimatomställning och att det genom en utvecklad tillämpning finns möjligheter att minska klimatpåverkan från verksamheter och åtgärder.⁶³

Mot bakgrund av analysen i kapitel 5 bedömer utredningen att villkor om val av bränsle, material och råvaror inte kan anses inskränka EU ETS mål om att utsläppsminskningar ska ske på ett kostnadseffektivt sätt i högre grad än mycket av den övriga styrning och nationella lagstiftning som redan tillämpas inom den handlande sektorn. Sådana krav kan därmed ställas på både verksamheter inom EU ETS och de som ligger utanför även om de kan ha viss påverkan på kostnadseffektiviteten.

Det är dessutom i linje med vad kommissionen uttryckt och de svenska förarbetena till genomförandet av EU ETS att villkor ska

⁶² Romson, Åsa m.fl. (2020), s. 6 och 10.

⁶³ Naturvårdsverket (2020c).

ställas om de har ett bredare syfte än att begränsa utsläpp av växthusgaser. Omställningen till förnybar energi och till en cirkulär ekonomi är central för att hållbarhetsmål inklusive klimatmål ska kunna nås och krav för att genomföra den är i överensstämmelse med EU ETS överordnade syfte om att minska utsläppen av växthusgaser.

Enligt MKB-direktivet⁶⁴ med den ändring som gjordes 2014⁶⁵ ska en miljökonsekvensbeskrivning tas fram för alla offentliga och privata projekt som ska identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt avseende bl.a. klimatpåverkan och åtgärder för resurshushållning. Tillsammans med bl.a. energilagstiftningen och industriutsläppsdirektivets bestämmelser kring energi- och materialanvändning ställer EU-rätten krav som leder till minskade utsläpp av växthusgaser och förbättrad cirkulär ekonomi om de genomförs. En ökad tillämpning av villkor om val av bränsle, material och råvaror enligt 2 kap. 5 § miljöbalken skulle stärka genomförandet av direktiven och göra att miljöbalken i högre grad kan bidra till att Sveriges klimatmål nås.

6.1.4 Stoppregeln

Utredningens förslag: Det ska läggas till ett nytt andra stycke i stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken som anger att en verksamhet eller en åtgärd som kan befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720) bara får bedrivas eller vidtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

⁶⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (ändringsdirektivet).

Skäl för utredningens förslag

Tillämpningen av den befintliga bestämmelsen

Enligt stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken får en verksamhet eller åtgärd som befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken. En verksamhet eller åtgärd får dock inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt. Enligt 2 kap. 10 § miljöbalken får regeringen ändå tillåta en verksamhet eller åtgärd om den är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, förutom om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

Enligt miljöbalkens förarbeten⁶⁶ är den befintliga stoppregeln generellt tillämplig på all verksamhet och alla åtgärder som faller under balkens tillämpningsområde. Stoppregeln anger en högsta acceptabel störningsnivå och verksamheter och åtgärder som orsakar störningar som ligger över denna nivå ska inte få bedrivas. Redan risken för att de skadenivåer som anges kan uppkomma innebär att stoppregeln ska tillämpas. Den ska kunna tillgripas i sista hand för att säkerställa att ett godtagbart skydd uppnås för människors hälsa och miljön.

Stoppregeln är enligt förarbetena⁶⁷ inte begränsad till de fall miljöpåverkan kan härledas till en enskild verksamhet. I vissa fall, t.ex. om en verksamhet medför ytterligare påverkan på ett redan mycket belastat eller ett särskilt känsligt område, behöver påverkan från den aktuella verksamheten inte heller vara så stor i sig för att det ska vara miljömässigt motiverat att förbjuda verksamheten. Under stoppregeln faller både åtgärder som kan ha en bestående inverkan och sådana som har en tillfällig effekt. Verksamhetens eller åtgärdens sammanlagda olägenheter ska beaktas. Verksamheten eller åtgärden kan tillåtas om särskilda skäl föreligger även om den angivna skadenivån har överskridits. Prövningsmyndigheten får inte själv tillåta verksamheten i sådana fall utan frågan ska underställas regeringen för avgörande. Regeringen kan då sätta olägenheterna i relation till verksamhetens samhällsnytta.

⁶⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 237 f., och del 2, s. 26 f.

⁶⁷ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 237–238 och del 2, s. 27.

Mark- och miljööverdomstolen har gett uttryck för olika syn på stoppregelns tillämplighet på verksamheter med utsläpp av växthusgaser. I MÖD 2008:40 om Preems raffinaderi vid Lysekil hade miljödomstolen dragit slutsatsen att utsläpp av klimatgaser, såsom koldioxid, medför sådan miljöpåverkan att stoppregeln skulle kunna aktiveras och således läggas till grund för att finna att den aktuella verksamheten inte var tillåtlig. Enligt miljödomstolen påverkade den dåvarande bestämmelsen om koldioxidutsläpp (nuvarande 16 kap. 2 c § miljöbalken) inte denna möjlighet eftersom bestämmelsen endast begränsade möjligheten att meddela villkor i syfte att reglera utsläpp av vissa klimatgaser. Miljödomstolen fann dock att utsläppen av klimatgaser från ansökt produktion inte utgjorde hinder för tillåtlighet. Miljööverdomstolen instämde i miljödomstolens överväganden.

I sitt yttrande till regeringen den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 i ärendet om Preemraff i Lysekil fann Mark- och miljööverdomstolen däremot att stoppregeln inte var tillämplig på verksamheter med utsläpp av växthusgaser som ingår i EU ETS. Domstolen konstaterade att 16 kap. 2 c § miljöbalken bara förbjuder villkor om gränsvärden som syftar till att begränsa utsläpp av koldioxid och att det inte finns något förbud mot att neka tillstånd på grund av sådana utsläpp. Domstolen ansåg dock att stoppregeln ändå inte var tillämplig eftersom det finns ett samband mellan den och övriga hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken. Domstolen menade att eftersom lagstiftaren har satt en stor del av den vanliga prövningen enligt hänsynsreglerna ur spel genom att krav på bästa möjliga teknik och villkor om utsläpp av koldioxid inte kan ställas på verksamheter som ingår i EU ETS så är inte heller stoppregeln tillämplig. Med hänvisning till EU-rätten resonerade domstolen så att EU ETS mål i första hand ska nås genom tillämpning av den ordning som utsläppshandelssystemet innebär. Domstolen hade svårt att se hur en tillämpning av stoppregeln kan förenas med EU ETS systematik och mål av ekonomisk karaktär.

Behov av en ändrad stoppregel för att klimatmålen ska kunna nås

Som har beskrivits ovan anger förarbetena till miljöbalken att stoppregeln, trots utformningen av 2 kap. 9 §, inte är begränsad till om miljöpåverkan av väsentlig betydelse orsakas av en enskild verksamhet. Påverkan från en verksamhet behöver i vissa fall inte vara så stor om det rör ett redan mycket belastat eller ett särskilt känsligt område. Det öppnar enligt utredningens uppfattning för att den befintliga stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken kan tillämpas även på utsläpp av växthusgaser från svenska verksamheter och åtgärder men det krävs en bedömning i varje enskilt fall av om det rör ett särskilt känsligt eller belastat område.

Det råder inget tvivel om att de pågående klimatförändringarna innebär skada av väsentlig betydelse på människors hälsa eller miljö, som är det rekvisit som används i 2 kap. 9 § miljöbalken. Det är dock en komplex bedömning att avgöra om utsläpp av växthusgaser från en enskild verksamhet eller åtgärd är av väsentlig betydelse i relation till klimatförändringarna i stort.

Mark- och miljööverdomstolen har också gett uttryck för skiftande uppfattningar om bestämmelsen är tillämplig på utsläpp av växthusgaser från verksamheter som ingår i EU ETS och rättsläget är oklart. Utredningens uppfattning är därför att det är nödvändigt att komplettera 2 kap. 9 § med ett nytt andra stycke som klargör att bestämmelsen ska tillämpas även på utsläpp av växthusgaser. Genom ett sådant tillägg kan miljöbalken också i högre utsträckning bidra till att de svenska klimatmålen kan nås.

Utredningens förslag ökar förutsebarheten jämfört med dagens situation eftersom den klargör att vissa verksamheter och åtgärder med utsläpp av växthusgaser ska prövas av regeringen och bara ska tillåtas om det finns särskilda skäl. Utredningen bedömer det som lämpligt att regeringen har möjlighet att avgöra tillåtligheten för verksamheter med så stora utsläpp att de kan leda till att de svenska klimatmålen inte nås. Regeringen har både ett ansvar för att de av riksdagen antagna målen nås och ett intresse av att det sker, t.ex. eftersom det är centralt för Sveriges trovärdighet och möjlighet att driva på för höjd ambitionsnivå inom EU och internationellt som föregångsland på klimatområdet.

Enligt 2 kap. 9 § första stycket utgår bedömningen från om en verksamhet eller åtgärd kan befaras föranleda skada eller olägenhet av

väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. I utredningens förslag till nytt andra stycke i bestämmelsen utgår bedömningen i stället från om utsläpp av växthusgaser är av väsentlig betydelse i förhållande till Sveriges fastställda långsiktiga utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen. Det innebär att utsläppen ska bedömas mot netto-nollmålet för hela ekonomin till 2045 som ger en kvantifiering av hur stort utsläppsutrymme som maximalt finns tillgängligt.

Eftersom tillägget är ett förtydligande av den befintliga stopp-regeln är den liksom bestämmelsen i övrigt generellt tillämplig på all verksamhet och alla åtgärder som faller under balkens tillämpningsområde. I förarbetena⁶⁸ till 2 kap. 9 § miljöbalken anges att bestämmelsen, liksom övriga hänsynsregler, gäller både vid nyanläggning och befintliga verksamheter och att den därmed ska iakttas av enskilda vid bedrivande av verksamhet eller då en åtgärd vidtas. Som framgår av förarbetena⁶⁹ ska en tillståndsmyndighet lämna över frågan till regeringen om den finner att den skadenivå som beskrivs i stoppregeln kommer att överskridas eller att villkor för att tillgodose balkens regler skulle förhindra att verksamheten kunde komma till stånd, men att förutsättningarna för undantag föreligger.

Utredningen konstaterar att bestämmelsen endast blir tillämplig om en prövning pågår hos en tillståndsmyndighet eller vid tillsyn av en verksamhet eller åtgärd som inte är tillståndspliktig. Därmed kan varken nuvarande lydelse eller det tillägg utredningen föreslår användas för att stoppa en verksamhet eller åtgärd som inte är föremål för prövning eller tillsyn. Utredningen ser inte heller att verksamheter eller åtgärder som inte är tillståndspliktiga och bara är föremål för tillsyn skulle kunna föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse för möjligheterna att nå Sveriges nettonollmål till 2045. Utredningen bedömer därmed att bestämmelsen bara blir tillämplig på tillståndspliktiga verksamheter som är föremål för prövning.

Vilken volym växthusgasutsläpp från en enskild verksamhet eller åtgärd som kan anses vara av väsentlig betydelse för möjligheterna att nå Sveriges nettonollmål till 2045 kommer att ändra sig över tid. Det kommer att bli en allt mindre volym som krävs eftersom de totala utsläppen, som volymen behöver relateras till, måste minska avsevärt till 2045. Det kommer dock fortsatt att krävas att volymen utsläpp faktiskt är av väsentlig betydelse i förhållande till möjlig-

⁶⁸ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 26.

⁶⁹ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 239.

heterna att nå nettonollmålet till 2045. Andra faktorer som behöver vägas in i bedömningen är t.ex. hur länge utsläppen av växthusgaser kommer att ske. Utredningen bedömer att bestämmelsen endast kommer att röra tillståndspliktiga verksamheter med så stora utsläpp att de på egen hand hotar måluppfyllelse och att det sannolikt är mycket få som skulle öka sina utsläpp i den omfattningen framöver med tanke på den politiska och tekniska utvecklingen på klimatområdet.

När det gäller frågan om det går att tillämpa en stoppregel på nya verksamheter i EU ETS eller inte på grund av att prövningen enligt centrala delar av hänsynsreglerna i 2 kap. har satts ur spel genom 16 kap. 2 c § miljöbalken, tydliggör utredningens övriga förslag att en verksamhets klimatpåverkan ska bedömas enligt miljöbalken, inklusive 2 kap. Enligt utredningens analys i kapitel 5 och avsnitt 6.1.5 innebär EU-rätten endast att gränsvärden inte får sättas för verksamheter inom EU ETS om syftet är att begränsa direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i utsläppshandelssystemet. Det hindrar inte tillämpning av stoppregeln som utgör en strängare skyddsåtgärd för miljön. Utredningens analys leder därmed till en annan slutsats än den som Mark- och miljööverdomstolen drog i mål nr M 11730-18 i ärendet om Preemraff om möjligheterna att tillämpa en stoppregel på verksamheter i EU ETS.

Varken utsläppshandelsdirektivet eller industriutsläppsdirektivet reglerar medlemsstaternas möjlighet att neka tillstånd grundat på en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser och utredningens uppfattning är att det inte finns några EU-rättsliga hinder mot att tillämpa en stoppregel som adresserar sådana utsläpp. Utredningen bedömer dock att tillägget till stoppregeln utgör en sådan strängare skyddsåtgärd som ska notifieras till kommissionen i enlighet med artikel 193 fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (se avsnitt 8.8.1).

6.1.5 Anpassning till industriutsläppsdirektivet

Utredningens förslag: 16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen ska ändras i den del som anger att villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp inte ska tillämpas på verksamheter som ingår i EU ETS

Det ska införas ett tillägg i 24 kap. 20 § miljöbalken som anger att bestämmelsen gäller villkor om gränsvärden för direkta utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp som beslutats innan lagen (2004:119) om handel med utsläppsrätter trädde i kraft.

Genomförandet i svensk lagstiftning ska också anpassas språkligt så att det följer översättningen av industriutsläppsdirektivet och begreppet gränsvärden för utsläpp därmed används genomgående.

Skäl för utredningens förslag

Sveriges genomförande av förbudet mot gränsvärden

I enlighet med artikel 26 utsläppshandelsdirektivet anger artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet att tillstånd för verksamheter som ingår i EU ETS inte ska omfatta gränsvärden för direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i utsläppshandelssystemet. Undantaget är om sådana gränsvärden är nödvändiga för att förhindra betydande lokala föroreningar, något som inte är aktuellt för koldioxid men i vissa fall kan gälla perfluorkolväten och dikväveoxid som också ingår i utsläppshandelssystemet.

Enligt 16 kap. 2 c § miljöbalken och 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen får det inte beslutas villkor om gränsvärden för utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp för verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser, vilket innebär verksamheter som ingår i EU ETS. Gränsvärden för koldioxid får dock sättas om det behövs för att hindra utsläpp från en verksamhet med geologisk lagring av koldioxid eller verk-

samhet med avskiljning, komprimering eller transport av koldioxid för sådan lagring.

Enligt 26 kap. 9 § femte stycket miljöbalken får det för sådana verksamheter inte heller beslutas om förelägganden om begränsning av utsläppen eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Det anges dock i 16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken att gränsvärden får sättas för utsläpp av dikväveoxid eller perfluorkolväten om det behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

I 24 kap. 20 § miljöbalken anges att en sådan verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen om vissa utsläpp av växthusgaser får släppa ut koldioxid, dikväveoxid och perfluorkolväten enligt vad som följer av de tillstånd till utsläpp som getts med stöd av den lagen, utan hinder av att det med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning har beslutats om villkor om begränsning av sådana utsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Inför genomförandet av EU ETS var FlexMex2-utredningens (N 2001:08) resonemang att om en viss maximal tillåten utsläppsmängd av koldioxid föreskrevs för enskilda verksamheter skulle det stå i direkt konflikt med handelssystemets funktion och göra utrymmet för handel med utsläppsrätter mycket begränsat. FlexMex2-utredningen konstaterade att det hade beaktats i utsläppshandelsdirektivet genom förbudet mot gränsvärden. FlexMex2-utredningen bedömde att det var osannolikt att villkor om tillåten mängd koldioxidutsläpp skulle sättas i framtiden även om det var tillåtet. Det ansågs vara mer troligt att en reglering av koldioxidutsläpp skulle ske genom begränsning av mängden använt fossilt bränsle. Utredningen föreslog därför att även förbjuda sådan begränsning.⁷⁰

Även regeringen bedömde att villkor om begränsning av mängden använt fossilt bränsle behövde förbjudas för att ge en ökad frihet för handeln med utsläppsrätter. Däremot uttryckte regeringen att villkor om begränsning av användning av fossila bränslen som ställs av andra skäl än att begränsa utsläppen av koldioxid fortfarande ska vara tillåtna i den handlande sektorn. Ett skäl som regeringen angav var att utsläppshandeln som styrmedel skulle utvärderas efter försöksperioden för EU ETS 2005–2007 och att om flera styrmedel används för att uppnå samma syfte skulle det bli svårt att göra en

⁷⁰ SOU 2003:120, s. 123–124.

korrekt utvärdering.⁷¹ Tillägget om villkor om användning av fossila bränslen ändrades inte efter utvärderingen av försöksperioden. Sverige har också valt att behålla möjligheten i 2 kap. 5 § miljöbalken att ställa krav på energieffektivisering även om det är valfritt för medlemsstaterna enligt artikel 9.2 industriutsläppsdirektivet.

Villkor om användning av fossila bränslen har knappt tillämpats i praxis men se Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs tingsrätt i dom den 30 mars 2017 i mål nr M 2840-16 som refereras i avsnitt 6.1.3.

Begränsning av tillämpningen av 24 kap. 20 § miljöbalken

Utredningen föreslår ett tillägg i 24 kap. 20 § miljöbalken som anger att bestämmelsen gäller villkor om gränsvärden för direkta utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp som beslutats innan lagen (2004:119) om handel med utsläppsrätter trädde i kraft. Det kan finnas verksamheter med gamla tillstånd som innehåller villkor om gränsvärden för direkta utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten eller villkor som reglerar använd mängd fossilt bränsle i sådant syfte men som har varit obsoleta under den tid nuvarande lydelse av bestämmelsen har varit i kraft. Bestämmelsen behöver kvarstå eftersom sådana villkor annars skulle kunna bli gällande igen, vilket skulle skapa mer ingripande konsekvenser för verksamheter med sådana villkor än för dem som fått tillstånd senare. Sådana villkor kan dock bara ha införts innan genomförandet av EU ETS genom lagen (2004:119) om handel med utsläppsrätter eftersom det var då förbudet mot sådana villkor infördes i 16 kap. 2 c §, 26 kap. 9 § miljöbalken och 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen.

Det föreslagna tillägget i 24 kap. 20 § miljöbalken behövs eftersom utredningen också föreslår ändring av 16 kap. 2 c § miljöbalken, vilket möjliggör nya villkor om användning av fossilt bränsle när förslaget har trätt i kraft. Utan tillägget skulle inte heller sådana nya villkor bli giltiga på grund av 24 kap. 20 § miljöbalken.

Även om förbudet mot gränsvärden kvarstår kan det inte heller finnas några sådana villkor i befintliga tillstånd som har ställts efter det att lagen (2004:119) om handel med utsläppsrätter trädde i kraft.

⁷¹ Prop. 2003/04:132, s. 34 och 50.

Utredningen bedömer att även det är lämpligt att klargöra i samband med att tillägget görs.

Sveriges genomförande av EU-rätten bör stärkas

Utsläppen från svenska verksamheter i den handlande sektorn behöver minska i snabbare takt om de nationella klimatmålen ska kunna nås. EU ETS som styrmedel kommer inte att garantera att sektorn bidrar i tillräcklig utsträckning till Sveriges nettonollmål eftersom det är mer ambitiöst än EU:s klimatmål om att nå netto-nollutsläpp till 2050. Det behövs därför möjlighet till kompletterande styrning av företag inom EU ETS och utredningens uppdrag har varit att ge förslag på hur detta kan göras via miljöbalken. Genom de föreslagna ändringarna i miljöbalken kan klimatrelaterade krav ställas i ökad utsträckning på verksamheter inom EU ETS.

Miljöbalken möjliggör i dess nuvarande utformning en lägre skyddsnivå för miljön än vad industriutsläppsdirektivets förbud mot gränsvärden innebär, eftersom 16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen även anger att villkor inte får sättas som reglerar använd mängd fossilt bränsle och syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Det stämmer förvisso att begränsning av användning av fossilt bränsle har en direkt effekt på utsläppen av växthusgaser. Sedan utsläppshandelsdirektivet infördes och 16 kap. 2 c § miljöbalken utarbetades har det dock skett en omfattande utveckling av både klimat- och energipolitiken och lagstiftningen inom EU. Inte minst har EU antagit energieffektiviseringsdirektivet och förnybartdirektivet som innebär att Sverige och övriga medlemsstater har krav på sig att öka energieffektiviseringen och användningen och produktionen av förnybar energi för att nå gemensamma EU-mål (se avsnitt 3.2.6).

Förbudet mot villkor om användning av fossila bränslen är inte heller i linje med 2 kap. 5 § miljöbalken som anger att verksamhetsutövarna ska hushålla med energi och i första hand använda förnybara energikällor. Just krav på att byta från fossil till förnybar energi har knappt tillämpats. Förbudet i 16 kap. 2 c § miljöbalken mot att reglera användningen av fossilt bränsle kan antas vara ett skäl

till det, även om bestämmelsen bara gäller verksamheter som ingår i EU ETS.

Möjlighet att ställa krav på användning av fossilt bränsle kan öka förutsättningarna att nå målet om nettonollutsläpp av växthusgaser genom att påskynda klimatomställningen inom industrin och energisektorn. Kraven kan även göra det lättare för Sverige att genomföra EU:s regelverk och nå målen om energieffektivisering och förnybar energi.

De föreslagna ändringarna av 16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen skulle tillsammans med utredningens övriga förslag bidra till ett stärkt genomförande av EU-rätten, genom att de klargör att det bara är villkor om gränsvärden som har som syfte att begränsa direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i EU ETS som inte får sättas för de verksamheter som ingår utsläppshandelssystemet. Utredningens förslag ökar möjligheterna att tillämpa hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i tillstånd för verksamheter som ingår i EU ETS och gör att miljöbalken i större utsträckning kan bidra till att Sveriges klimatmål kan nås.

För att genomförandet av EU-rätten ska stärkas behöver krav ställas på utsläpp av växthusgaser för verksamheter som inte ingår i EU ETS. För dem gäller inte förbudet mot gränsvärden för utsläpp i artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet och miljöbalken utan prövningsmyndigheterna kan utforma passande krav för varje enskilt fall. Detsamma gäller delar av verksamheter som ingår i EU ETS men inte omfattas av systemet, som t.ex. interna transporter.

Även om förbudet mot att begränsa användningen av fossila bränslen tas bort och krav på energianvändning kan ställas enligt 2 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken måste prövningsmyndigheterna alltid göra en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Det innebär att bl.a. nyttan av de skyddsåtgärder som villkor om energianvändning utgör ska vägas mot kostnaderna för sådana åtgärder och att villkoren får ställas om det inte kan anses orimligt.

Utredningens förslag skulle även leda till förbättringar genom de språkliga ändringar som gör att genomförandet i svensk lagstiftning konsekvent utgår från översättningen av industriutsläppsdirektivet och därmed använder begreppet gränsvärden för utsläpp. Att använda begreppet gränsvärden innebär ingen ändring i sak.

6.1.6 Bedömning av utsläpp av växthusgaser

Utredningens förslag: Det ska förtydligas i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken att de åtgärder som planeras för att minimera en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen i en specifik miljöbedömning och bedömas i tillståndsprövningen.

Det ska även införas två nya bestämmelser i 22 kap. miljöbalken om att en ansökan om tillstånd till en verksamhet som avses i artikel 10 och bilaga 1 i industriutsläppsdirektivet ska innehålla förslag till hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras vilket även ska bedömas i ett tillstånd till en sådan verksamhet.

Skäl för utredningens förslag

Klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dag

Med miljöeffekter avses enligt 6 kap. 2 § miljöbalken direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång och lång sikt på bl.a. klimat. Klimat fanns med redan vid miljöbalkens införande i den bestämmelse som angav att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att beskriva de direkta och indirekta effekterna som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra på bl.a. klimat. Enligt 6 kap. 35 § miljöbalken och 18 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) ska en miljökonsekvensbeskrivning omfatta sådana miljöeffekter som kan förväntas uppkomma till följd av verksamhetens klimatpåverkan eller verksamhetens utsatthet och sårbarhet för klimatförändringar.

Den som prövar tillståndsfrågan ska enligt 6 kap. 43 § miljöbalken, när tillståndsfrågan avgörs, slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till bl.a. innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna. En ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska enligt 22 kap. 1–1 e §§ miljöbalken vara skriftlig och bl.a. innehålla en miljökonsekvensbeskrivning, ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen, energianvändningen, art och mängd av alla förutsebara utsläpp, förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått

samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna följs.

Om tillstånd ges ska domen eller beslutet i förekommande fall enligt 22 kap. 25–25 g §§ miljöbalken innehålla bestämmelser om bl.a. villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av balken eller annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar.

I MKB-direktivet och ändringsdirektivet ställs krav på att klimatförändringar ska beaktas i miljöbedömningen. Genom ändringsdirektivet breddades miljöbedömningen till att omfatta fler miljö- och hälsoaspekter och bl.a. klimatförändringar ska beaktas. I ändringsdirektivets skäl 13 och 15 konstateras att klimatförändringarna kommer att fortsätta att skada miljön och äventyra den ekonomiska utvecklingen. Det är därför lämpligt att utvärdera projektens klimatpåverkan, exempelvis växthusgasutsläpp, och deras utsatthet för klimatförändringar. Direktivet anger också att det måste vidtas försiktighetsåtgärder för att säkerställa en hög skyddsnivå för miljön för projekt där allvarliga olyckor eller naturkatastrofer, såsom översvämningar och stigande havsnivåer, kan antas få en betydande negativ miljöpåverkan. Genom ändringsdirektivet infördes nya krav på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll i form av information om bl.a. klimat, t.ex. utsläpp av växthusgaser och effekter kopplade till anpassning, samt de troliga och mer betydande miljöeffekterna av bl.a. projektets klimatpåverkan, t.ex. arten och omfattningen av utsläpp av växthusgaser och känslighet för klimatförändringar (artikel 5.1 och bilaga IV punkterna 4 och 5 e).

MKB-direktivet och ändringsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom bl.a. 6 kap. miljöbalken och miljöbedömningsförordningen. Av förarbetena till 6 kap. miljöbalken⁷² framgår att klimatförändringar kan leda till t.ex. översvämningar och stigande havsnivåer och att det därför blir relevant att i miljöbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen väga in hur klimatförändringar kan leda fram till risker för den enskilda verksamheten och därmed vilka miljöeffekter som kan förväntas med anledning av dessa risker och hur sådana miljöeffekter kan förebyggas, hindras eller motverkas

⁷² Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 129.

samt att ett nytt fokus på yttre händelser inte förminskar behovet av att i miljökonsekvensbeskrivningar hantera inre händelser.

Vare sig MKB-direktivet eller miljöbalken skiljer på om verksamheterna ingår i EU ETS eller inte så krävs på miljöbedömning, som inkluderar både utsläppsminskningssåtgärder och klimatanpassningsåtgärder, gäller alla verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Utredningen har inte funnit några vägledande domstolsavgöranden som pekar på bristerna med att uppgifter om utsläppsminskningssåtgärder och klimatanpassningsåtgärder inte har redovisats eller bedömts i miljöbedömningen och tillståndsprövningen, tvärtom visar avsaknaden i praxis att i de fall påverkan på klimatet behandlas är det i form av uttalanden på en övergripande nivå om att utsläpp av växthusgaser varken utgör hinder för tillåtlighet eller bör regleras som detaljerade villkor i tillståndsbeslut. Anledningen till detta är enligt den analys som finns i avsnitt 6.1.5 den begränsning som finns i nuvarande 16 kap. 2 c § miljöbalken.

Ett exempel i praxis är MÖD 2008:40 som refereras i avsnitt 6.1.4 och där Miljööverdomstolen instämde i miljödomstolens uttalande att det var rimligt att anta att motsvarande produktion på annan plats i världen skulle ge upphov till minst lika stora koldioxidutsläpp och att klimatklimatpåverkan orsakad av koldioxidutsläpp i denna värdering kunde anses vara likvärdig oavsett var i världen utsläppet sker. I MÖD 2007:5 om förbränning av avfall och MÖD 2009:46 om omprövning av villkor för tillstånd till flygplats konstaterade Miljööverdomstolen att utsläpp av koldioxid har globala effekter som lämpligen regleras genom generella bestämmelser eller styrmedel och inte genom villkor i tillståndsbeslut för enskilda anläggningar.

Det behöver förtydligas i lagstiftningen att utsläpp av växthusgaser ska redovisas och bedömas

MKB-direktivet utgör bindande EU-rätt och innebär krav på Sverige att säkerställa att utsläppsminskningssåtgärder och klimatanpassningsåtgärder redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen och bedöms i tillståndsprövningen. Utredningens uppfattning är att det inte sker i tillräcklig utsträckning och att detta måste förtydligas i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken. Tilläggen som föreslås i 6 kap.

miljöbalken bör dock undantas från redovisningen i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900) (se avsnitt 8.2.4).

För att utredningens övriga förslag ska få tillräcklig effekt behöver verksamhetsutövaren ge förslag till hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser ska minimeras i både miljökonsekvensbeskrivningen och i ansökan för industriutsläppsverksamheter som anges i artikel 10 och bilaga 1 industriutsläppsdirektivet, dvs. de verksamheter i miljöprövningsförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som slutar med -i, enligt en ny 22 kap. 1 f § miljöbalken. Detta ska sedan slutligt bedömas av prövningsmyndigheten enligt en ny 22 kap. 25 h § miljöbalken med följdändring i 19 kap. 5 § miljöbalken. Utredningen har valt att avgränsa kravet till verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet eftersom en mer utförlig redovisning av hur utsläpp av växthusgaser ska minimeras innebär en ytterligare administrativ börda för de verksamhetsutövare som träffas av bestämmelsen. Den riktas därför enbart till verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet eftersom de redan har mer långtgående rapporteringsskyldigheter som kan bidra till redovisningen av utsläpp av växthusgaser.

Utredningens förslag stärker också genomförandet av bestämmelser som indirekt påverkas av utredningens förslag, t.ex. kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken och egenkontrollen i 26 kap. 19 § miljöbalken. Dessutom ger de föreslagna bestämmelserna även stöd till verksamhetsutövare att motivera hur deras verksamheter eller åtgärder på ett väsentlig sätt minskar utsläpp av växthusgaser eller på annat sätt bidrar till att minimera klimatpåverkan.

6.1.7 Omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor

Utredningens förslag: En särskild utredning ska snarast tillsättas för att göra en bred översyn av omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor och ge förslag till förändringar så att de blir effektiva och verkningsfulla verktyg i miljöbalken.

En förutsättning för att utredningens förslag ska få tillräckligt stor effekt på möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål är att tillstånd och villkor kan omprövas och tidsbegränsas. Det finns dock mer omfattande skäl för att ompröva och tidsbegränsa tillstånd och villkor än begränsad klimatpåverkan, och frågan berör utöver lagstiftning bl.a. frågor om styrning, resurser och organisation.

Skäl för utredningens förslag

Tillstånd som inte är tidsbegränsade och inte omprövas ger inga incitament till verksamheter att genomföra förändringar som leder till minskad klimatpåverkan. Med dagens system där myndigheterna mycket sällan initierar omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken sker ingen förändring om inte verksamhetsutövaren själv tar initiativ till det. Det är enligt utredningen orimligt att låta en verksamhet med stor klimatpåverkan fortgå oförändrad om en omprövning av verksamheten hade lett till väsentligt annorlunda krav än de gällande.

Enligt utredningens direktiv ska en översyn göras av prövning enligt miljöbalken av verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser i Sverige. Om utredningens övriga förslag ska få tillräckligt stor effekt på möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål behöver de kunna tillämpas på befintliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser som i dag har eviga tillstånd. Enligt utredningens bedömning är det sådana verksamheter som kommer att stå för den absoluta merparten av Sveriges utsläpp av växthusgaser från tillståndsgivna verksamheter även 2045.

Omprövning är det enda verktyg som säkerställer att krav kan ställas på befintliga tillståndsgivna verksamheter enligt utredningens övriga förslag annat än på deras initiativ. Även tidsbegränsning bidrar till att tillstånd och villkor kan hållas uppdaterade men tidsbegränsning kan bara införas genom nya prövningar eller omprövning. Det är därför helt avgörande att miljöbalkens bestämmelser om både omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor tillämpas på ett effektivt sätt för att utredningens förslag ska kunna genomföras och få full effekt.

Utredningen har undersökt olika möjligheter att uppdatera tillstånd för att minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser genom t.ex. en särskild omprövningsmöjlighet eller att göra till huvudregel att villkor som rör utsläpp av växthusgaser ska tidsbegränsas. Utredningen har dock konstaterat att problemet med att tillstånd och villkor inte omprövas eller tidsbegränsas i tillräcklig omfattning är en större och vidare fråga än vad som ryms inom utredningens uppdrag. Tillstånd och villkor behöver omprövas och tidsbegränsas i mycket större utsträckning än vad som sker i dag av många fler anledningar än för att genomföra utredningens förslag.

Bestämmelserna i miljöbalken med dess förarbeten är tydliga i att de verktyg som finns ska användas. De huvudsakliga problemen ligger därför inte i lagstiftningen utan rör styrningsfrågor, resurser och organisation m.m.

Utredningens förslag förutsätter att omprövning och tidsbegränsning sker för att få full effekt. En särskild utredning bör därför snarast få i uppdrag att göra en bred översyn av problematiken kring att tillstånd och villkor omprövas och tidsbegränsas i så liten utsträckning, föreslå förändringar så att verktygen används på ett effektivt och enhetligt sätt samt ger möjlighet till tydlig uppföljning.

Omprövning sker inte i tillräcklig utsträckning

Tillståndsmyndigheten får enligt 24 kap. 5 § första stycket första punkten miljöbalken ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller meddela nya sådana när det förflutit tio år eller den kortare tid som följer av EU-rätten från det att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft. Andra skäl att ompröva enligt samma bestämmelse kan t.ex. vara om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt enligt sjätte punkten, om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av ny process- eller renings-teknik enligt sjunde punkten, eller om användandet av ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten enligt åttonde punkten. Enligt 9 § samma kapitel får tillståndsmyndigheten vid en omprövning inte meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Av miljöbalkens förarbeten framgår att omprövning får ske när förhållandena i omgivningen påkallar detta eller användningen av annan teknik skulle medföra mindre påverkan på miljön.⁷³ Vidare framgår av förarbetena till första punkten att det inte är fråga om någon obligatorisk omprövning efter tio år utan det bör i stället vara

⁷³ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 349.

verkningarna av en verksamhet som ska ligga till grund för om omprövning ska ske.⁷⁴

När möjligheten att begränsa prövningen i ett ändringstillstånd infördes konstaterades i förarbetena⁷⁵ att det var nödvändigt för ansvariga myndigheter att i större utsträckning än i dag ta initiativ till omprövning med stöd av omprövningsbestämmelserna i 24 kap. miljöbalken för att inte minska takten i anpassningen till miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Vidare angavs att det var angeläget att myndigheterna använder den möjlighet att ansöka om omprövning som finns enligt nuvarande bestämmelser och att behovet av att ompröva villkor med stöd av bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken kan komma att öka med det förenklade förfarandet vid ändring och utökning av miljöfarliga verksamheter som regeringen föreslagit.

Inom EU-rätten finns bl.a. industriutsläppsdirektivet som bygger på en integrerad hantering av all miljöpåverkan från industrianläggningar. Utgångspunkten är att medlemsstaterna ska genomföra direktivet genom tillståndsprövning. Enligt artikel 21 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den behöriga myndigheten regelbundet gör en omprövning av tillståndsvillkoren och uppdaterar dem om det behövs för att efterleva direktivet.

Sverige har i stället valt att genomföra industriutsläppsdirektivet i sin helhet genom generella föreskrifter. Artikel 6 och skäl 7 i direktivet anger dock bara att generella föreskrifter får användas för att ange skyldigheter för vissa kategorier av anläggningar, förbränningsanläggningar, avfallsförbränningsanläggningar eller samförbränningsanläggningar i syfte att underlätta tillståndsprövningen. Utgångspunkten i direktivet synes vara att dess tillståndsordning, med krav på löpande uppdatering av villkor och omprövning ska följas i övrigt. Generella föreskrifter ska också enligt artikel 17 industriutsläppsdirektivet garantera en lika hög skyddsnivå för miljön som om enskilda tillståndsvillkor hade tillämpats. Sverige måste därmed säkerställa att skyddsnivån inte är lägre än om regelbunden omprövning hade gjorts av enskilda tillstånd för svenska verksamheter.

⁷⁴ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 257.

⁷⁵ Prop. 2004/05:129, *En effektivare miljöprövning*, s. 65 och 67.

Industriutsläppsdirektivet genomförs delvis genom miljöbalken men huvudsakligen genom olika förordningar. Kravet på tillståndsplikt genomförs genom miljöprövningsförordningen. Vidare finns det särskilda förordningar för specifika sektorer och direktivets kapitel II genomförs genom industriutsläppsförordningen. Enligt förordningsmotiven⁷⁶ till industriutsläppsförordningen medger artikel 17 industriutsläppsdirektivet uttryckligen att artikel 14 om tillståndsvillkor och artikel 15 om gränsvärden för utsläpp i samma direktiv genomförs i nationell lagstiftning med generella föreskrifter. I motiven konstateras dock att utformningen av direktivet har den individuella tillståndprocessen som utgångspunkt. Enligt artikel 21.3 industriutsläppsdirektivet ska den behöriga myndigheten inom fyra år efter offentliggörandet av slutsatser för en anläggnings huvudverksamhet säkerställa att en förnyad bedömning görs av alla tillståndsvillkor för den berörda anläggningen och vid behov uppdateras för att säkerställa att artikel 15.3 och 15.4 i direktivet följs. Inom fyraårsperioden ska den behöriga myndigheten även säkerställa att anläggningen uppfyller dessa tillståndsvillkor.

Industriutsläppsdirektivet ger ingen ledning för hur artikel 15 jämförd med artikel 21.3 ska tillämpas om möjligheten till generella föreskrifter i stället för individuell tillståndsprövning används. Den lösning som Sverige har valt innebär i huvudsak att nya slutsatser om bästa tillgängliga teknik inte gör det nödvändigt att inom fyraårsperioden inleda och avsluta en omprövningsprocess hos tillståndsprövningsmyndigheten.

Genom industriutsläppsförordningen blir antagna slutsatser om bästa tillgängliga teknik med utsläppsvärden bindande begränsningsvärden och gäller utöver de begränsningsvärden som kan vara angivna i tillståndet. Slutsatserna bryter därmed rättskraften hos befintliga tillstånd enligt miljöbalken om de inte är genomförda (se avsnitt 3.2.5). När det gäller andra försiktighetsmått än utsläppsvärden anges i 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen att "hänsyn ska tas till slutsatserna" vilket enligt förordningsmotiven⁷⁷ gör att försiktighetsmått inte begränsar tillståndet om inte tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller använt möjligheten att enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken ansöka om prövning.

⁷⁶ Fm 2013:1, s. 23.

⁷⁷ Fm 2013:1, s. 31.

Europeiska kommissionen har 2017 ställt frågor om Sveriges genomförande som har besvarats av Sverige. Svaren är ännu inte slutligt granskade av kommissionen och i dess arbetsdokument för över synen av industriutsläppsdirektivet anges att åtgärder kan komma att vidtas mot de medlemsstater där det inte är visat att direktivet har genomförts korrekt. Några av grunderna som nämns är genomförande genom generella föreskrifter och kontroll av efterlevnad.⁷⁸

Ett annat exempel på krav på omprövning inom EU-rätten är ramdirektivet för vatten. Direktivet anger i artikel 11.5 att om data indikerar att det är osannolikt att målen för vattenförekomst nås ska relevanta tillstånd och godkännanden granskas och ses över vid behov. Direktivets krav genomförs i Sverige bl.a. genom den nationella omprövningsplan för vattenkraft som regleras i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. När regeringen har beslutat planen, verksamhetsutövaren har anmält att den ska omfattas och indelning i prövningsgrupp och tid för ansökan är gjord, ska länsstyrelsen bevaka att de verksamheter som omfattas av den nationella planen för moderna miljövillkor blir föremål för prövning enligt planen.⁷⁹ Det finns inget motsvarande genomförande av industriutsläppsdirektivets krav på uppdatering av villkor och omprövning.

Inom ramen för ett delprojekt om omprövning och tidsbegränsning i Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt⁸⁰ svarade fyra av fem länsstyrelser och miljöprövningsdelegationer att omprövning inte används i tillräcklig utsträckning. Anledningen till det är att ett omprövningsförfarande tar tid och kräver resurser från den myndighet som tar initiativ till omprövningen. Lika många svarade att det skulle underlätta tillsynen om man omprövade i större utsträckning bl.a. för att det skulle leda till tydligare villkor. Anledningen till att omprövning inte används uppgavs till stor del vara resursbrist inom prövning och tillsyn men också otydlig praxis.

Den som ansöker om omprövning har dessutom bevisbördan vilket kräver tillgång till relevant och ofta detaljerat underlag som finns hos verksamhetsutövaren. Det ligger dock inte alltid i verksamhetsutövarens intresse att låta ompröva sin verksamhet eller att ge den

⁷⁸ Commission Staff Working Document evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED) Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), SWD(2020) 182 final, s. 22.

⁷⁹ 24–44 §§ förordningen om vattenverksamheter.

⁸⁰ Naturvårdsverket (2016a).

sökande myndigheten full insyn i verksamheten vilket gör att den myndigheten har svårt att få den kunskap om verksamheten som behövs. En omprövning av en större verksamhet är en omfattande uppgift och eftersom resurserna ofta inte räcker till blir det sammantagna resultatet att myndigheter sällan ansöker om omprövning.

Utredningen tolkar skäl 7 och artikel 6 industriutsläppsdirektivet som att generella föreskrifter får användas för att ange skyldigheter för vissa kategorier av anläggningar men att avsikten inte är att de ska användas för att genomföra direktivet i sin helhet. Utredningens bedömning är att Sveriges genomförande av direktivet genom generella föreskrifter inte motsvarar de krav som direktivets tillståndsförordning innebär på att hålla tillstånd och villkor uppdaterade. Det kan förvisso finnas behov av att underlätta delar av tillståndsprövningen men det är en annan fråga än att tillstånden behöver vara uppdaterade och det kan inte heller motivera att Sverige inte genomför industriutsläppsdirektivets nivå av miljöskydd.

Utredningens slutsats är att omprövning inte sker i den utsträckning det var tänkt, vare sig enligt miljöbalkens förarbeten eller enligt de krav som ställs enligt EU-rätten.

Tillstånd tidsbegränsas sällan

Enligt 16 kap. 2 § miljöbalken får tillstånd ges för begränsad tid. Av förarbetena⁸¹ till bestämmelsen framgår att tillstånd för verksamhet enligt balken i ökad utsträckning ska kunna meddelas för begränsad tid och att sådana tillstånd i stor utsträckning borde kunna tillämpas på miljöfarlig verksamhet. Vidare anförts i samma förarbeten att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav ändras och skärps och att det redan av det skälet starkt kan ifrågasättas om det är riktigt att alltid meddela eviga tillstånd.

När möjligheten till ändringstillstånd infördes underströks i förarbetena⁸² vikten av att tidsbegränsa tillstånd i de fall det kan anses nödvändig från miljösynpunkt och att tillståndsmyndigheten borde använda sig av möjligheten att tidsbegränsa ändringstillståndet med stöd av 16 kap. 2 § miljöbalken om det bedöms lämpligt för att motverka att grundtillståndet blir för gammalt. Vidare angavs i samma

⁸¹ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 344–345.

⁸² Prop. 2004/05:129, s. 64.

förarbeten⁸³ att ett sätt att lösa problemet med gamla tillstånd vore att göra det obligatoriskt för tillståndsmyndigheterna att tidsbegränsa ändringstillstånden om grundtillståndet utfärdats före miljöbalkens ikraftträdande. Eftersom det inte fanns något sådant förslag och det inte var klarlagt om det behövdes eller vilka oönskade effekter det skulle föra med sig, föreslogs inte en obligatorisk tidsbegränsning men regeringen avsåg att bevaka frågan och återkomma med lagförslag om det visade sig nödvändigt.

Som framgår av redogörelsen i Mark- och miljööverdomstolens yttrande till regeringen den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 har dock praxis inneburit att det i princip krävs särskilda skäl för att tidsbegränsa tillstånd, förutom inom ett fåtal områden som t.ex. vindkraft. Utredningen har därför tittat på alternativet att i stället göra det obligatoriskt att tidsbegränsa nya tillstånd, ändringstillstånd och omprövade tillstånd för miljöfarliga verksamheter med klimatpåverkan om det inte finns särskilda skäl. Skälet till detta skulle vara att tillståndet då kan uppdateras med villkor som är anpassade efter den teknik-, klimat- och miljösituation som råder vid tillståndsgivningen samt uppdateras löpande varje gång en ny tillståndsansökan görs.

Utredningen har också noterat Mark- och miljööverdomstolens resonemang i dom den 31 augusti 2020 i mål nr M 2578-19 om att ärendet rörde en så komplex verksamhet att det var lämpligt att bedriva arbetet med förbättrad energihushållning successivt utifrån en energihushållningsplan. Domstolen fann att det kunde delegeras till tillsynsmyndigheten att utforma successiva villkor. Eftersom delegationen kopplades till energihushållningsplanen fick bolaget ett inte obetydligt inflytande över vilka åtgärder som kunde bli aktuella vilket också skapade en förutsebarhet. Domstolen noterade att sådan villkorsskrivning visserligen inte har en självklar plats i miljöbalkens systematik men att det inte innebär att den inte är tillåten. Utredningen ser liksom Mark- och miljööverdomstolen inga hinder i miljöbalken för att sätta successiva villkor och att det kan vara ett flexibelt sätt att uppdatera villkor efter den teknik-, klimat- och miljösituation som råder.

I Mark- och miljööverdomstolens yttrande den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 om Preemraff togs frågan om stegvis övergång från fossila till förnybara råvaror upp men där gällde det villkor som skulle sättas vid tillståndsgivningen i stället för en skärpning i till-

⁸³ Prop. 2004/05:129, s. 65.

synen. Flera klaganden och remissmyndigheter föreslog en stegvis nedtrappning av användningen av fossila råvaror men Mark- och miljööverdomstolen ansåg att frågan inte kunde prövas eftersom bolagets ansökan inte innehöll något sådant alternativ. Det är därmed oklart hur domstolen ser på möjligheten att sätta sådana villkor som i praktiken är tidsbegränsade. Utredningens uppfattning är att det skulle kunna vara ett effektivt sätt att driva på omställningen. Sådana villkor får dock inte sättas för växthusgaser som ingår i EU ETS om det innebär gränsvärden som är förbjudna enligt 16 kap. 2 c § miljöbalken. Om ett tidsbegränsat villkor löper ut och inte har kunnat uppfyllas bör enligt utredningens uppfattning verksamhetsutövaren kunna ansöka om ändring av villkoret där en rimlighetsavvägning görs mellan nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Inom ramen för delprojektet om omprövning och tidsbegränsning i Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt⁸⁴ svarade drygt hälften av tillfrågade länsstyrelser och miljöprövningsdelegationer att tidsbegränsning av tillstånd används för lite. Tre av fem uppgav att det skulle underlätta tillsynen om tillstånd tidsbegränsades i större utsträckning. En av anledningarna till att tillsynen skulle underlättas var att verksamheterna skulle vara bättre uppdaterade mot gällande miljökrav.

Möjligheten att tidsbegränsa tillstånd är tydligt uttryckt i 16 kap. 2 § miljöbalken och bristen ligger främst i att bestämmelsen inte har tillämpats i tillräcklig utsträckning i praxis. Tidsbegränsning ger dock bara effekt på nya, ändrade och omprövade tillstånd och befintliga verksamheter med stora utsläpp av växthusgaser skulle endast kunna nås om verksamhetsutövaren ansöker om tillstånd eller om verksamheten omprövas. Tillämpning av tidsbegränsade tillstånd kan alltså bidra till att minska utsläppen av växthusgaser men bidrar inte i tillräcklig grad till att klimatmålen kan nås om inte även omprövning av tillstånden sker.

⁸⁴ Naturvårdsverket (2016a).

6.1.8 Ett enklare förfarande vid ändring för att undvika omprövning

Utredningens förslag: Om en verksamhetsutövare ansöker om ändringstillstånd i syfte att undvika en omprövning för att minska en miljöfarlig verksamhets utsläpp av växthusgaser, ska endast de villkor som har betydelse för sådana utsläpp omprövas om verksamheten i övrigt kan bedrivas med tidigare meddelade villkor.

Vid en omprövning av hela verksamhetens tillstånd får dock ändringstillståndet omprövas enligt vad som gäller för övriga ändringstillstånd.

Skäl för utredningens förslag

Svenska verksamhetsutövare visar ett stort engagemang i klimatomställningen. Initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05) har över 450 aktörer som delar uppfattningen att världen måste bli fossilfri och att Sverige ska gå före i detta arbete. Initiativet har förbundit sig att visa upp konkreta åtgärder för minskade utsläpp och deras verksamheter ska bidra och har tydliga mål för att minska utsläppen av växthusgaser. Näringslivets höga ambitionsnivå har också bekräftats i de dialoger utredningen haft med olika verksamhetsutövare. Effektivare tillståndsprocesser med kortare handläggningstider och utökat tillämpningsområde för ändringar av verksamheter är några av de önskemål som har framförts av näringslivet och som även finns i Fossilfritt Sveriges färdplaner för fossilfri konkurrenskraft.

För att det ska gå att ställa krav i enlighet med utredningens övriga förslag på tillståndsgivna miljöfarliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser, måste gällande tillstånd ersättas av ett nytt eller ändras när de ändringar som krävs för att minska utsläppen av växthusgaser är tillståndspliktiga. Utredningen har tilltro till att verksamhetsutövare kommer att ansöka om de ändringar som behöver göras för att minska växthusgasutsläppen under förutsättning att andra relevanta styrmedel finns på plats och bidrar.

I de fall verksamhetsutövare inte ansöker om ändring av verksamheten måste dock de myndigheter eller den kommun som anges i 24 kap. 11 § miljöbalken ta initiativ till att tillstånden uppdateras genom att ansöka om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

Utredningen lämnar förslag om fortsatt utredning av omprövning och tidsbegränsning i avsnitt 6.1.7.

Tillstånd kan begränsas till den sökta ändringen

Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet genom ett ändringstillstånd får det tillståndet enligt 16 kap. 2 a § miljöbalken begränsas till att enbart avse ändringen. Enligt förarbetena till bestämmelsen⁸⁵ är det en lämplighetsfråga i vilka fall en begränsad prövning ska kunna ske. Av samma förarbeten framgår att förutom ändringens omfattning och miljöpåverkan samt dess betydelse för verksamheten som helhet ska bl.a. beaktas hur lång tid som gått sedan det ursprungliga tillståndet meddelades, om flera ändringstillstånd eller förelägganden meddelats tidigare, hur snabb den tekniska och miljömässiga utvecklingen är i branschen, vilka förändringar som skett i företaget och dess omgivning sedan grundtillståndet samt omfattningen av de miljöstörningar som förekommer.

Utredningen undersökte inledningsvis om det gick att göra till huvudregel att endast en ändring om att minska en miljöfarlig verksamhets växthusgasutsläpp ska prövas under förutsättning att verksamheten kan fortsätta att bedrivas med tidigare gällande villkor. Vid en lägre påverkansnivå skulle en anmälan räcka för en ändring eller åtgärd som är en klimatförbättring utan betydande negativ miljöpåverkan.

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 att en särskild utredare ska se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Utredaren ska bl.a. bedöma om tillämpningsområdet för att tillståndspröva ändringar och anmäla ändringar som bidrar till minskad miljöpåverkan för befintliga verksamheter kan utvidgas och, om det bedöms möjligt och lämpligt, föreslå de ändringar som krävs för att åstadkomma ett sådant ”grönt spår”. Utredaren ska också bedöma om ett anmälningsförfarande under vissa förutsättningar kan ersätta tillståndsförfarandet då en verksamhet eller ändring i verksamhet inte kan antas

⁸⁵ Prop. 2004/05:129, s. 62 f.

medföra en betydande miljöpåverkan⁸⁶. Den utredningen har antagit namnet Miljöprövningsutredningen (M 2020:06).

Utredningen har samrått med Miljöprövningsutredningen och funnit att de bredare frågor som rör ändringstillstånd och anmälan som utredningen planerade att utreda faller inom ramen för Miljöprövningsutredningens uppdrag. Utredningen har därför stannat vid ett begränsat ändringstillstånd kopplat till en förestående omprövning för att minska en miljöfarlig verksamhets utsläpp av växthusgaser.

Verksamhetsutövare ska uppmuntras att föregripa en omprövning

Utredningen föreslår att en verksamhetsutövare som står inför ett hot om omprövning som syftar till att minska en miljöfarlig verksamhets växthusgasutsläpp, ska kunna ansöka om en avgränsad prövning och därmed undvika att omprövas av den anledningen.

Om användandet av ny teknik, annat bränsle eller liknande som kan regleras genom villkor skulle medföra en väsentlig minskning av en verksamhets utsläpp av växthusgaser och verksamhetsutövaren inte redan har ansökt om ändring av verksamheten, ska omprövning begäras.⁸⁷ Den verksamhetsutövare vars verksamhet kommer att bli föremål för en omprövning ska i rimlig tid innan en omprövning aktualiseras få kännedom om att en omprövning kan komma att inledas och vilka ändringar som i så fall behöver göras av den som tänker begära omprövning.

Genom att ge verksamhetsutövaren en sista chans att ändra sin verksamhet innan en omprövning inleds ser utredningen framför sig att det endast kommer att bli fråga om få omprövningar som sker i syfte att minska en verksamhets växthusgasutsläpp. Eftersom tillståndsmyndigheten enligt 24 kap. 9 § miljöbalken inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras kommer en omprövning dessutom endast kunna ske om t.ex. en ny teknik verkligen går att genomföra och kostnaden för tekniken är rimlig.

I den avgränsade prövning som utredningen föreslår ska förutom de villkor ansökan omfattar, endast de villkor som har betydelse för utsläpp av växthusgaser kunna omprövas om verksamheten i övrigt

⁸⁶ Dir. 2020:86.

⁸⁷ Detta förutsätter att omprövning används på ett effektivt sätt, se vidare i avsnitt 6.1.7.

kan bedrivas med tidigare meddelade villkor. Med villkor som har betydelse för sådana utsläpp avses villkor som har en betydande påverkan på verksamhetens utsläpp av växthusgaser. Om en myndighetsinitierad omprövning sker av hela verksamheten ska dock även ändringstillståndet få omprövas på samma sätt som gäller för övriga ändringstillstånd.

Det kommer fortfarande att vara en lämplighetsfråga i vilka fall en begränsad prövning kan ske. Avgörandet om avgränsningen är lämplig ligger på tillståndsmyndigheten som även måste bedöma om det går att ge ett ändringstillstånd under en begränsad tid och tidsbegränsa tillståndet eller dess villkor om det kan leda till att ett ändringstillstånd kan ges. När det finns ett samband med andra delar av verksamheten och behovet av att ställa nya krav är stort, måste en ansökan om omprövning göras enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. I de fall det är nödvändigt att ändra andra delar av verksamheten, t.ex. på grund av krav enligt industriutsläppsdirektivet, krävs också en omprövning om inte verksamhetsutövaren själv tar initiativ till en vidare prövning. En förutsättning för detta förslag är dock att omprövning verkligen fungerar (se avsnitt 6.1.7).

6.1.9 En särskild avvägningsregel om klimatnytta

Utredningens förslag: Utredningen får ett tilläggsdirektiv om att se över möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön i miljöbalken genom en särskild avvägningsregel eller på annat sätt och lämna nödvändiga författningsförslag.

Skäl för utredningens förslag

Enligt utredningsdirektiven bör prövningen av verksamheter med miljöpåverkan som bidrar till att nå klimatmålen men som i dag har svårt att tillgodoräkna sig klimatnyttan i prövningen ses över. Av direktiven framgår även att uppdraget att inkludera klimathänsyn i miljöbalken kan innebära att underlätta för verksamheter med låg klimatpåverkan eller som på olika sätt kan bidra till minskade klimatutsläpp.

För tillståndsgivna verksamheter utgör huvudsakligen tillståndet med tillhörande villkor vad verksamhetsutövaren har att förhålla sig till. Utredningen har undersökt olika möjligheter att föra in klimatnyttan i tillståndsprövningen, bl.a. genom att ställa utökade krav på kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 9 § miljöbalken och att ge klimat en egen hänsynsregel i 2 kap. miljöbalken. När det gäller kompensationsåtgärder skulle det gå att föreskriva villkor som kompenserar det intrång i allmänna intressen som en verksamhet medför men det är svårt att ge större tyngd åt klimatnyttan i prövningen för verksamheter som minskar verksamhetens utsläpp av växthusgaser eller gynnar klimatet på annat sätt genom att kompensera ett intrång.

Även en egen hänsynsregel skulle enligt miljöbalkens systematik rikta sig till dem som behöver minska sin klimatpåverkan, inte till dem som redan gör det eller bidrar till att uppnå klimatmålen på annat sätt. Utredningen föreslår visserligen förtydliganden av bl.a. försiktighetsprincipen och hushållningsprincipen (se avsnitt 6.1.2 och 6.1.3) men även en verksamhets klimatnytta behöver enligt utredningens uppfattning kunna vägas mot motstående hälso- och miljöintressen.

Även om det finns flera exempel i praxis⁸⁸ där en verksamhets miljö- eller klimatnytta har vägts in och 3 kap. 10 § miljöbalken stadgar att företräde ska ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, behövs det enligt utredningens bedömning en uttrycklig bestämmelse som anger att det i vissa fall ska gå att väga en åtgärds eller verksamhets klimatnytta mot dess påverkan på människors hälsa och miljön.

Det är lämpligt att föra in en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är centrala och ska verka så att balkens mål får genomslag. De består av ett antal rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler. Av miljöbalkens förarbeten⁸⁹ framgår bl.a. följande. De allmänna hänsynsreglerna kan läggas till grund för villkor, förelägganden och förbud liksom när regeringen eller annan myndighet meddelar generella föreskrifter

⁸⁸ Se t.ex. MÖD 2005:66 där Miljööverdomstolen fann att det allmänna intresset att bygga ut vindkraft för att främja en hållbar utveckling talade för att bifalla bolagets ansökan.

⁸⁹ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 231–232.

enligt balken. Hänsynsreglerna utgör även allmänna handlingsnormer för var och en och anger hur hälso- och miljörisker ska motverkas genom en avvägning mot andra allmänna och enskilda intressen enligt rimlighetsavvägningen i 7 § i samma kapitel. Den rimlighetsavvägning som ska göras är mellan nyttan av de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som krävs enligt hänsynsreglerna och platsvalsregeln mot kostnaderna för sådana åtgärder.

Vidare framgår följande i förarbetena⁹⁰ till 2 kap. 7 § miljöbalken. Själva avvägningen sker med beaktande av framför allt å ena sidan i vilken mån en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader en sådan åtgärd medför. Proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärden eller försiktighetsmålet medför får alltså inte vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder. Vidare framgår att bästa möjliga teknik ska tillämpas vid yrkesmässig verksamhet och att bedömningen då utgår från vad som är ekonomiskt rimligt från branschförhållanden och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga.

Såsom utredningen tolkar dess direktiv bör det undersökas om en avvägning kan göras mellan å ena sidan en åtgärds eller verksamhets klimatnytta och å andra sidan övrig hälso- och miljönytta i de fall dessa står mot varandra. Det är alltså inte fråga om en sådan rimlighetsavvägning som avses i 2 kap. 7 § miljöbalken och som sker mellan nyttan av de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som krävs enligt hänsynsreglerna och platsvalsregeln mot kostnaderna för sådana åtgärder. Det skulle försvåra tillämpningen av den nuvarande rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken om ytterligare en avvägning lades till i samma bestämmelse.

Utredningen anser att det finns ett behov av en ny, fristående avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken för att kunna väga in en åtgärds eller verksamhets klimatnytta i prövningen.

Klimatnyttan ska ges ökad tyngd

Utredningen bedömer att det finns ett utrymme för att en verksamhet som trots sin klimatnytta inte skulle få tillstånd i dag, eller som begränsas av villkor som kan komma att minska klimatnyttan,

⁹⁰ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 24–25.

kan få tillstånd om dess klimatnytta vägs in. Det skulle i det enskilda fallet kunna handla om villkor som ställs enligt hänsynsreglerna och som minskar klimatnyttan eller att en klimatnyttig verksamhet inte får tillstånd på grund av att platsvalsregeln inte är uppfylld.

Eftersom klimatmålet inte är överordnat övriga miljömål är syftet inte att klimatnyttan alltid ska väga tyngre än övriga hälso- och miljöintressen utan det ska röra sig om en bedömning i ett enskilt fall där tillståndsmyndigheten får utrymme att i vissa fall låta klimatnyttan väga tyngre än andra hälso- och miljöintressen. En förutsättning är att avvägningen inte innebär ett åsidosättande av de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU, t.ex. av vad som följer av art- och habitatdirektivet⁹¹, fågeldirektivet⁹² eller ramdirektivet för vatten⁹³.

De verksamheter och åtgärder som skulle kunna komma i fråga kan t.ex. vara befintliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser som genomför förändringar för att ersätta insatsvaror, byter produktionsprocess genom ny teknik eller investerar i avskiljning, transport och lagring av koldioxid (CCS) eller avskiljning, transport och lagring av koldioxid av biogent ursprung (bio-CCS). Det kan också handla om verksamheter som bidrar till klimatomställningen på andra sätt än genom egna utsläppsminskningar som verksamheter som producerar förnybar energi eller utvinner mineraler av essentiell betydelse för vissa tekniker som anses nödvändiga för klimatomställningen. Regeln kan förväntas få betydelse framför allt för verksamheter som kräver särskilda platsspecifika förutsättningar av exempelvis geografisk, fysikalisk, geologisk eller meteorologisk art och som medför omfattande lokala olägenheter i form av t.ex. buller, föroreningar och transporter.

⁹¹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av fåglar.

⁹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Kvarstående frågor som behöver utredas vidare

Utredningen har funnit att det finns ett utrymme i miljöbalken att väga in klimatnyttan och att det vore lämpligt att t.ex. placera en ny avvägningsregel för klimatnyttan i 2 kap. miljöbalken. Utredningen anser att det krävs tilläggsdirektiv för att utreda en sådan avvägningsregel. Flera frågor kräver ytterligare fördjupning.

- Tillämpningsområdet – en avgränsning kan göras till den egna verksamhetens minskning av växthusgasutsläpp eller så kan tillämpningsområdet breddas. Regeln kan också omfatta en presumtion om att vissa typer av åtgärder eller verksamheter bidrar till klimatnytta, t.ex. produktion av förnybar el eller CCS.
- Krav på väsentligt bidrag – ett ställningstagande behöver göras om en avvägning ska göras mellan en stor klimatnytta och en liten miljöpåverkan, en liten klimatnytta och en liten miljöpåverkan eller en stor klimatnytta och en stor miljöpåverkan.
- Systemgränser – Vilka systemgränser som ska tillämpas när en verksamhets bidrag till klimatomställningen bedöms behöver fastställas. Till exempel kan utfallet av klimatnyttig produktion komma att exporteras och möjliggöra minskade växthusgasutsläpp utomlands.
- När avvägningen ska göras – en avvägning mot övriga hälso- och miljöintressen kan endast göras i de fall åtgärden eller verksamheten kan ha klimatnytta. I dessa fall påverkas rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken och förhållandet mellan den bestämmelsen och en ny avvägningsregel behöver klargöras ytterligare.
- Förhållande till sektorslagstiftning – utredningen ska under nästa fas av arbetet analysera hur annan lagstiftning än miljöbalken kan bidra till klimatomställningen. Utredningen föreslår att prioritera regelverket för elnät samt infrastruktur- och samhällsplanering. Det är sektorslagstiftning som hänvisar till miljöbalken och det bör utredas hur avvägningsregeln kan samverka med sådan sektorslagstiftning på bästa sätt.

- Förslagets effekt – ytterligare analyser behöver göras av hur stort behov det finns av en sådan avvägningsregel, hur stor effekt den skulle få i form av utsläppsminskningar, om beräkningar kan göras och i så fall hur de ska göras.

6.1.10 Uppdrag om vägledning

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att utforma de vägledningar som behövs för bedömningen av verksamheters eller åtgärders utsläpp av växthusgaser vid tillståndsprövning och tillsyn. Naturvårdsverket ska även få i uppdrag att föreslå hur en informations- och utbildningsinsats bör organiseras och genomföras. Uppdraget ska utföras i samråd med andra berörda myndigheter och i nära dialog med branschföreträdare.

Skäl för utredningens förslag

Klimatfrågan är av global karaktär och effekterna av utsläpp av växthusgaser kan inte kopplas till en enskild verksamhet eller åtgärd på samma sätt som utsläpp med lokala eller regionala effekter. Klimatfrågan är också dynamisk eftersom kunskap och teknik som kan minska växthusgasutsläpp är ett område som utvecklas mycket snabbt. Vilka krav som är rimliga att ställa på verksamhetsutövare förändras kontinuerligt.

En följd av utredningens förslag är att klimatpåverkan uttryckligen omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Det betyder att klimatperspektivet alltid måste beaktas, bedömas och integreras vilket ställer krav på ökad kunskap och kompetens om klimataspekter hos alla som tillämpar miljöbalken. Det blir också delvis nya typer av underlag som ska tas fram och nya typer av bedömningar som ska göras.

För att möjliggöra och främja genomförandet av utredningens förslag behöver därför bedömningsgrunder utvecklas i generella och branschspecifika vägledningar som stöd för de som har att tillämpa lagändringarna. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket får huvudansvaret för att i samråd med andra berörda myndigheter, som t.ex.

Energimyndigheten, ta fram de vägledningar som behövs. Uppdraget behöver utföras i nära dialog med företrädare för branscherna för att inkludera de kunskaper som verksamhetsutövarna har kring hur de kan minska sina utsläpp av växthusgaser.

Exempel på vad vägledningarna behöver omfatta

Bedömningsgrunderna i vägledningarna bör t.ex. omfatta vilka krav som till följd av utredningens förslag till ändringar i försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § och hushållningsprincipen i 5 § samma kapitel kan ställas på bl.a. val av teknik, bränsle, material och råvaror vid provning av miljöfarliga verksamheter. Grunderna för sådana bedömningar behöver vara väl avvägda, utgå från allmänna riktlinjer för branscherna i fråga och inte inrikta sig på vissa verksamheter. Att bedöma vilka krav som bör ställas handlar bl.a. om vilka krav som är rimliga för en viss åtgärd eller verksamhet givet dess förutsättningar, branschens förutsättningar, kostnaderna som kraven medför och hur de påverkar företagens konkurrenskraft, klimatnyttan och de svenska klimatmålen men även klimatfrågans globala karaktär.

Naturvårdsverket bör också få i uppdrag att föreslå hur en informations- och utbildningsinsats bör organiseras och genomföras. Utbildningen bör vara öppen för alla som har att tillämpa de nya bestämmelserna. Domstolsverket bör säkerställa att utbildningsinsatser prioriteras av Domstolsakademin i utbildningen för domstolarna.

Bedömning av resursbehov

Uppdragen bedöms innebära tillkommande arbetsuppgifter för Naturvårdsverket och Energimyndigheten som leder till ökat resursbehov för åren 2022–2045 (se bedömning i avsnitt 8.5.1). För övriga myndigheter bedöms uppdraget rymmas inom ordinarie budget.

Konsekvenser av uppdraget

Vägledningar med tydliga bedömningsgrunder ökar förutsebarheten vid provningar och underlättar tillämpningen av miljöbalken. Handläggningstiderna bör bli kortare om provningsmyndigheten har till-

gång till vägledning för att avgöra hur klimatpåverkan ska bedömas än om den inte har det och tillsynen underlättas. Vidare ökar förutsättningarna för en enhetlig tillämpning.

Bedömningar av klimatpåverkan ska i viss mån göras redan enligt befintligt regelverk. Om bedömningsgrunderna är av tillräckligt god kvalitet så att prövningsmyndigheten inte behöver göra en egen bedömning i varje enskilt fall bör handläggningstiderna i vart fall inte bli längre än i dag. Generella underlag, t.ex. om hur utsläppsminskningar av en åtgärd ska beräknas, kan vara ett sätt att begränsa tillkommande kostnader för verksamhetsutövare av att klimataspekten får ett ökat fokus vid prövning och tillsyn. Arbetsbördan kan också minskas hos prövnings- och tillsynsmyndigheter när vägledningar finns att tillgå. Att utforma och uppdatera vägledningar kommer dock att öka arbetsbördan hos berörda myndigheter.

Eftersom vägledningar inte är bindande kan de inte helt ta bort osäkerheten kring framtida bedömningar till dess det finns en tydlig praxis på plats.

7 Alternativa sätt att bidra till Sveriges klimatmål

Regeringen bedömer att nuvarande klimatpolitik är otillräcklig för att Sveriges klimatmål ska kunna nås. Utredningens uppdrag har varit att ge förslag på hur miljöbalken kan anpassas så att den i högre utsträckning styr på ett sätt som bidrar till att klimatmålen uppfylls.

Utredningen visar hur miljöbalken skulle kunna anpassas, vilket inte med nödvändighet är liktydigt med vilka styrmedelsförändringar som vore bäst för att nå klimatmålen. Förändringar i andra styrmedel bör därför övervägas som komplement och alternativ till utredningens förslag.

I avsnitt 7.1 diskuteras hur styrmedel kan bedömas utifrån vilka incitament de skapar. Fokus ligger på utredningens förslag och på den typen av styrning som miljöbalken representerar. Relevanta jämförelser görs också med andra principiella styrmedel. Avsnittet avslutas med en diskussion kring samverkan mellan styrmedel.

Utredningen har analyserat men inte föreslagit andra förändringar i miljöbalken. I avsnitt 7.2 beskrivs dessa förändringar samt skälen till att de inte föreslås.

Det finns också möjliga styrmedelsförändringar som ligger utanför utredningens direktiv. Utredningen har därför inte analyserat hur sådana skulle kunna utformas eller exakt hur sådana styrmedel står sig relativt utredningens förslag. Några generella kommentarer kring sådana alternativ är dock viktiga att notera för att ta ställning till utredningens förslag. I avsnitt 7.3 pekar utredningen på några aspekter som bör beaktas och möjligen utredas vidare.

7.1 Bedömning av styrmedel

Styrning via miljöbalken kan till stor del beskrivas som en typ av kvantitativ reglering i form av föreskrifter om hur aktörer ska bete sig. Sådana regleringar kan riktas exempelvis mot utsläpp eller mot val av teknik. De kan gälla för alla, eller riktas mot enskilda aktörer. Som alternativ till kvantitativa regleringar riktade mot utsläpp nämns ofta ekonomiska styrmedel eller handel med utsläppsrätter. Dessa olika typer av styrmedel har generella för- och nackdelar men det är detaljutformningen som är avgörande. Nedan redogör utredningen för de principiella för- och nackdelar som regleringar anses ha relativt just ekonomiska styrmedel och utsläppshandel. Diskussionen utgår från olika bedömningskriterier. I regel kan inte ett visst styrmedel entydigt utpekas som bäst eftersom de har för- och nackdelar relativt olika kriterier.

7.1.1 Med vilken säkerhet nås önskad utsläppsminskning?

Det centrala syftet med utredningens förslag är att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige. Generellt har utsläppsregleringar genom t.ex. tillstånd bättre möjlighet att leda till att en enskild aktörs utsläpp håller sig under en viss utsläppsnivå än vad ett ekonomiskt styrmedel har. Det beror på att ekonomiska styrmedel verkar via incitament och att myndigheten i regel saknar kunskap om hur enskilda aktörer kommer att reagera. Det i sin tur beror på att verksamhetsutövarna har ett kunskapsövertag rörande sina egna verksamheter och kostnader samt på att responsen över tid påverkas av förändrade omvärldsfaktorer.

Ett styrmedel som är mer tvingande och som överlåter mindre av avvägningar till verksamhetsutövarna gör det lättare för myndigheten att förutse reaktionen och sannolikheten för att uppnå den av myndigheten avsedda effekten på utsläpp än vid ekonomiska incitament.

Styrning via miljöbalken ger osäker effekt på totala utsläpp

Med en styrning via miljöbalken används enskilda tillstånd som har god potential att med stor säkerhet leda till avsedd effekt i den enskilda verksamheten. Denna säkerhet gäller dock just för relationen mellan vad som angetts i ett individuellt tillstånd och vad utfallet faktiskt blir och under förutsättning att tillståndet efterlevs. Eftersom tillståndsprcesser innebär avvägningar mellan faktorer som varierar från fall till fall och kan förändras över tid, finns det likväl en osäkerhet i hur stora utsläppsminskningar som en viss lydelse i lagtexten kommer att ge. Det finns inte heller någon mekanism som garanterar att summan av krav på enskilda är tillräcklig för att med säkerhet nå mål som är formulerade på nationell eller global nivå. I praktiken är därför styrning via miljöbalken inte ett garanterat sätt att åstadkomma full säkerhet om vilken samlad utsläppsminskning som kan uppnås.

Styrning via EU:s utsläppshandelssystem ger osäker effekt på nationella utsläpp

Utsläppshandel har en styrande effekt gentemot den enskilde via prisincitament. Det betyder att det är osäkert vilken effekt som kommer att uppnås i ett enskilt eller i en grupp av företag inom utsläppshandelssystemet. För det kollektiv av företag som omfattas av systemet är förutsebarheten hög eftersom det finns ett tak för den totala tilldelningen av utsläppsrätter. I EU ETS kan utsläppsrätter sparas mellan år, vilket gör att utsläppen ett enskilt år kan överstiga den tilldelade mängden utsläppsrätter just det året. De totala ackumulerade utsläppen blir dock med hög säkerhet inte högre än den ackumulerade mängden tilldelade utsläppsrätter. Eftersom EU ETS omfattar aktörer utanför Sverige kommer det alltid att vara osäkert hur stora utsläppen från svenska verksamheter blir. Den ackumulerade mängden utsläppsrätter inom systemet är begränsad, men det finns ingen begränsning i hur stor andel av dessa som efter handel skulle kunna göras i Sverige och efter 2045. EU ETS ger därmed ingen garanti för att svenska klimatmål med säkerhet kan uppfyllas.

Säkerhet i effekt bör vägas mot nyttan av flexibilitet

Det är inte uppenbart att det alltid är bra att den avsedda effekten på utsläpp nås med för stor säkerhet. Det är motiverat att göra vissa avvägningar mellan nyttan av utsläppsminskningar och åtgärdskostnaderna. Om de senare blir högre än vad som förutsetts så har vissa sådana anpassningar som minskar sannolikheten för att exakt avsedd utsläppseffekt uppnås en fördel.

För alla styrmedel gäller att nya politiska beslut kan tas för att t.ex. öka effekten på utsläppen. Utredningens förslag är ett exempel på just en sådan justering. En sådan process tar dock tid samtidigt som den typen av förändringar i styrmedel kan vara negativ utifrån behovet av en långsiktighet och förutsebarhet som är gynnsam för att verksamhetsutövarna ska kunna fatta långsiktigt bra beslut. Därmed kan det finnas fördelar med styrmedel som har en viss automatisk anpassning till sådana ändrade förhållanden som motiverar avsteg från den ursprungligt avsedda effekten. Om kostnaderna för att minska utsläppen är högre än förväntat kommer t.ex. en skatt som styrmedel per automatik leda till att utsläppsminskningarna inte blir så stora som förväntat. Att orimligt höga kostnader kan undvikas automatiskt kan vara en viktig fördel. Flexibiliteten kan också verka åt andra hållet, vilket också det kan vara en fördel. Om kostnaderna blir lägre än förväntat leder en skatt till lägre utsläpp än den i förväg förväntade nivån. Här har kvantitativa regleringar som tillstånd enligt miljöbalken eller olika former av gränsvärden en nackdel. Den relativa säkerheten i att de leder till avsedd utsläppsminskning innebär också en relativ säkerhet i att de inte leder till ytterligare utsläppsminskningar. Sådana extra minskningar hade varit önskvärda men regleringar saknar incitament för en sådan automatisk anpassning.

För att åstadkomma sådana ytterligare utsläppsminskningar som kan motiveras t.ex. när kostnaderna sjunkit till följd av ny teknik, skulle tillstånd enligt miljöbalken behöva omprövas i högre utsträckning. En sådan anpassning är mer administrativt krävande än den automatiska anpassning som kan förväntas vid prissättande styrmedel.

Om säkerhet i att nå förväntad effekt eller om flexibilitet är att föredra är inte uppenbart. En rimlig inställning kan därmed vara att viss robusthet är önskvärd men att det samtidigt kan behövas flexibilitet i form av någon slags ventiler som mildrar allt för omfattande konsekvenser som onödigt höga kostnader eller som ger incitament

för mer långtgående utsläppsminskningar om och när det visar sig vara möjligt. Ett sätt att i praktiken hantera omvärldsförändringar är att förändra själva utformningen av styrmedlet. Hur enkelt och hur snabbt det kan göras kan skilja sig åt mellan styrmedel och det är svårt att säga någonting generellt som gäller för olika typer av styrmedel.

Ett exempel på hur flexibilitet kan kombineras med ett kravställande styrmedel är användningen av provotider enligt 22 kap. 27 § miljöbalken (se avsnitt 7.2.1).

7.1.2 Kostnadseffektivitet hos olika styrmedel

Utredningens uppdrag har varit att föreslå förändringar i miljöbalken och att bl.a. beakta kostnadseffektivitet. Eftersom utsläppsmålen är fastslagna är kostnadseffektivitet ett mer relevant mål än samhällsekonomisk effektivitet när det gäller att bedöma styrmedel.

Samhällsekonomisk kostnadseffektivitet

Samhällsekonomisk kostnadseffektivitet innebär att en viss nivå exempelvis av utsläpp nås till så låga sammanlagda samhällsekonomiska kostnader som möjligt. Det kan också uttryckas som att så stora utsläppsminskningar som möjligt åstadkoms till en viss given samhällsekonomisk kostnad. En samhällsekonomisk kostnad är inte detsamma som flöden av pengar från offentlig sektor utan är i grunden alternativkostnader och ett mått på hur mycket nytta som en viss resursanvändning skulle kunna ha skapat om den användes på bästa alternativa sätt.

Kostnadseffektivitetskriteriet är renodlat från frågan om hur stor den totala effekten på utsläppen blir, såväl små som stora effekter kan nås på ett mer eller mindre kostnadseffektivt sätt. Kostnadseffektivitet betyder inte nödvändigtvis att bara åtgärder med låga kostnader vidtas, utan bara att det inte finns något sätt att nå en viss nivå till lägre kostnader. Kostnadseffektivitet är inte heller detsamma som att någonting är lönsamt, varken ur ett privatekonomiskt eller samhällsekonomiskt perspektiv, eftersom själva nyttan av minskade utsläpp inte vägs mot kostnaderna.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör man vara försiktig med att klassificera en viss typ av åtgärd som kostnadseffektiv eller icke kostnadseffektiv. Det är snarare så att en viss mängd av åtgärden kan ingå i en kostnadseffektiv mix av åtgärder. Vid en högre sammantagen utsläppsminskning kan mer av åtgärder som har för höga kostnader för att platsa vid en lägre minskning, mycket väl ingå i en kostnadseffektiv kombination av åtgärder.

Kostnadseffektivitet måste relatera till mål eller effekt

Det är viktigt att vara uppmärksam på till vilket mål eller vilken effekt som kostnadseffektiviteten relaterar. Generellt gäller det alltid att den fördelning av åtgärder som är kostnadseffektiv på en nivå i mål-medelhierarkin inte i sig garanterar kostnadseffektivitet på en högre nivå i den hierarkin.

Att en viss verksamhet genomför utsläppsminskningar på ett för den i verksamheten uppnådda effekten kostnadseffektivt sätt innebär inte nödvändigtvis att den åtgärdsnivån ingår i en kostnadseffektiv kombination av åtgärder på nationell nivå. I relation till en nationell effekt kan kostnadseffektivitet kräva såväl mindre som mer åtgärder i just den verksamheten.

Även för ett företag med höga kostnader finns det alltid en kombination av åtgärder som minimerar kostnaderna för att åstadkomma en viss utsläppsminskning från just det företaget. I relation till ett mål som innefattar utsläppsminskningar från flera företag kan däremot en sammantagen utsläppsminskning eventuellt åstadkommas till lägre kostnad med åtgärder i andra företag. På aggregerad nivå är det därför inte kostnadseffektivt att göra lika omfattande åtgärder i högkostnadsföretaget.

Prissättande styrmedel gynnar kostnadseffektivitet

När effekterna av styrmedel är osäkra kan en kostnadseffektivitetsanalys grundas på om styrmedlet och dess utformning ger aktörerna incitament att agera på ett sätt så att kostnaderna minimeras. Med ett kostnadseffektivt styrmedel avses då i vilken mån styrmedlet har förmåga att leda till den kombination av åtgärder som, med administrations- och transaktionskostnader inräknade, minimerar totalkostna-

den. Ett kostnadseffektivt styrmedel ska alltså leda till att den effekt som uppnås inte skulle kunna nås till en lägre totalkostnad. Styrning via miljöbalken saknar, liksom kvantitativa regleringar generellt, mekanismer som garanterar samhällsekonomisk kostnadseffektivitet.

Rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken är en mekanism som i viss mån kan bidra till att allt för höga kostnader undviks, men det finns inte någon mekanism som ger incitament till kostnadseffektivitet på samhällsnivå. Villkor som tillåter en verksamhetsutövare att välja metod för sin utsläppsminskning ger incitament att göra anpassningen till lägsta kostnad, men det betyder inte att den nivån är kostnadseffektiv på samhällsnivå. Villkor som kräver att viss teknik används ger mindre flexibilitet och riskerar att leda till onödigt höga kostnader även på företagsnivå. Utformningen av villkoren påverkar alltså incitament och möjligheter för företagen att minimera kostnaderna för uppnådda utsläppsminskningar.

I motsats till reglering genom miljöbalken har prissättande styrmedel incitament som gynnar kostnadseffektivitet också när det gäller fördelning av åtgärder mellan företag. Det gäller dock enbart inom den grupp som omfattas av samma styrmedel och som styrs av samma pris på växthusgasutsläpp. EU ETS ger incitament som kan förväntas bidra till att den sammantagna utsläppsminskningen inom verksamheterna som ingår i systemet inte skulle kunna fördelas på ett sätt mellan dem så att de sammanlagda kostnaderna blev lägre. Det betyder dock inte att de svenska företagen i utsläppshandelsystemet kommer att vidta en kostnadseffektiv mängd åtgärder i relation till de svenska klimatmålen.

Långsiktig kostnadseffektivitet kräver stimulans av teknisk utveckling

Kostnadseffektivitet kräver också att effekter som kan uppstå på längre sikt och som är indirekta beaktas. Ett exempel på sådana effekter är de indirekta effekter som teknikutveckling och kunskapsspridning kan ge på sikt. Det som på kort sikt förefaller vara en dyr teknik och som inte ser ut att platsa i en kostnadseffektiv kombination av åtgärder, skulle för att den ändå används och ger s.k. läreffekter, kunna stimulera en teknikutveckling som leder till kostnadssänkningar som gör att tekniken i framtiden har en plats i en kostnadseffektiv kombination av åtgärder. Ju mer långsiktigt målet är, desto

större potential finns det för teknikutveckling och desto större är sannolikheten att en stor andel ännu inte existerande teknik ingår i den kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder. För att den ännu inte existerande tekniken ska utvecklas och komma till användning i framtiden måste teknikutveckling ingå som en (indirekt) åtgärd redan tidigare. Det betyder att för styrmedel som ska styra mot långsiktiga mål är förmågan att stimulera till teknisk utveckling en viktig faktor för att bidra till en över tid kostnadseffektiv kombination av åtgärder.

Styrmedel kan vara utformade med just teknikutveckling som uttalat syfte utan att ha några direkta effekter på utsläpp men med långsiktig påverkan på utsläpp som en förväntad indirekt effekt. Andra styrmedel, som en utsläppsskatt, kan ge direkta effekter på utsläpp och samtidigt stimulera långsiktig teknisk utveckling. För båda typerna av styrmedel bör de långsiktiga och indirekta effekterna beaktas vid en kostnadseffektivitetsbedömning även om effekterna är svåra att kvantifiera och beräkna. Skapandet och spridningen av ny kunskap och teknik är verksamheter som i sig kan behöva stimuleras av styrmedel. Det gäller både generellt och om den är klimatrelaterad. Detta understryker behovet av styrmedel som kompletterar de styrmedel som verkar gentemot själva utsläppen, även om sådana också kan ge vissa långsiktiga incitament till teknisk utveckling.¹

Kostnadseffektivt att stimulera anpassning i en föränderlig värld

I praktiken är det omöjligt att på förhand peka ut vilken kombination av åtgärder som är mest kostnadseffektiv. Verksamhetsutövarna har i regel ett kunskapsövertag och dessutom förändras kostnaderna över tiden. En kostnadseffektiv mix av åtgärder är därför med största sannolikhet föränderlig över tid och ett kostnadseffektivt styrmedel bör därför möjliggöra och stimulera en löpande anpassning. Kostnadseffektiviteten hos ett styrmedel beror på dess förmåga att åstadkomma en kostnadsminimerande fördelning av åtgärder på kort sikt, dess förmåga att åstadkomma löpande anpassning av vilka metoder som används samt förmågan att stimulera utveckling och spridning av ny teknik. Prissättande styrmedel ger i regel viktig flexibilitet och incitament till kostnadseffektiv anpassning på både lång och kort

¹ Söderholm, Patrik (2012b), s 33 f.

sikt. Långsiktig kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning behöver dock också stimuleras med exempelvis stöd till innovation för att långsiktig kostnadseffektivitet ska kunna uppnås.

Ovanstående gäller generellt för alla bedömningar av kostnadseffektivitet men är särskilt viktigt för den typ av problem som utsläpp av växthusgaser innebär. Det beror dels på att målsättningarna är långsiktiga så att det finns stort utrymme för teknisk utveckling och att tillgodogöra sig nyttan av den kostnadssänkning som den medför även om den skulle ta tid. Det beror också på att en viss del av utsläppen med dagens teknik inte skulle kunna minskas på annat sätt än med produktionsminskningar. Att minska produktion och konsumtion av för samhällets välbefinnande viktiga produkter kan innebära höga kostnader i form av att samhället avstår från potentiell välfärd. Det gör att tekniska lösningar som kan minska utsläppen utan att påverka på konsumtionen sannolikt blir stor, blir viktiga inslag i en kostnadseffektiv mix av åtgärder.

Det är sannolikt så att det i en kostnadseffektiv mix av åtgärder fram till 2045 måste ingå sådana tekniska lösningar som ännu inte existerar. Därmed bör det också läggas resurser på att utveckla sådan teknik även i närtid för att tekniken ska kunna tas i bruk i tid för att målen ska kunna nås. Det betyder att det är viktigt att beakta i vilken utsträckning ett styrmedel ger incitament till att utveckla just sådan teknik som kommer att sänka kostnaderna i framtiden och därmed bidra till en över tiden sammanlagt så låg kostnad som möjligt för att nå målet.

Prissättande styrmedel ger incitament till teknisk utveckling

Incitament till teknisk utveckling kan uppstå på flera sätt, såväl via styrmedel som via marknadsdrivkrafter. Prissättande styrmedel gör det kostsamt att släppa ut vilket innebär att det finns besparingar att göra genom ny utsläppsminskande teknik. Generellt kan man säga att ekonomiska styrmedel i grunden ger starkare incitament till teknisk utveckling än vad en kvantitativ reglering av utsläppsmängder gör. Det beror på att båda typerna av styrmedel visserligen skapar en kostnad för företagen för att minska sina utsläpp, och därigenom ett incitament att utveckla teknik som kan göra det på ett billigare sätt, men att de ekonomiska styrmedlen därutöver påför företagen en

kostnad för varje kilo utsläpp. För kvantitativa regleringar gäller i regel att de tillåtna utsläppsmängderna är gratis och det finns därför ingen incitamentsskapande kostnad för de utsläpp som är tillåtna.

Teknisk utveckling bör stimuleras också med andra styrmedel

Utöver incitamenten till teknisk utveckling som de utsläppsminskande styrmedlen ger, finns det goda skäl för styrmedel som fokuserar på innovation och teknikutveckling eftersom det även här finns marknadsmisslyckanden som kan justeras med hjälp av styrmedel. Den typen av styrmedel ligger dock utanför utredningens avgränsning och utformningen utvecklas därför inte här. De utgör exempel på att flera styrmedel kan behövas för att generellt hantera klimatproblemen och specifikt för att ge incitament till önskvärd teknisk utveckling.

Vilka incitament ett styrmedel ger till teknisk utveckling beror inte bara på vilken typ av styrmedel som används utan också på mot vad styrmedlet riktas. Generellt kan man säga att styrmedel som riktas mot själva problemet, som en skatt på eller en kvantitativ reglering av utsläppsmängden, ger ett bredare incitament. Därmed stimuleras utvecklingen av alla typer av lösningar. Styrmedel som riktas mot t.ex. en viss teknologi, en viss metod eller en viss typ av lösning ger däremot inte incitament för teknisk utveckling inom andra metoder för att lösa problemet. Om detta är en fördel eller en nackdel beror på omständigheterna. Det finns argument som talar för att verksamhetsutövarna själva, med god insikt i den egna verksamheten, är bäst både på att bedöma hur omedelbara utsläppsminskningar görs på bästa sätt och på att bedöma vilken typ av teknisk utveckling som är lämpligast för det egna företaget. Eftersom vissa innovationer och viss teknik både kan vara användbar för fler än ett företag och dessutom kan behöva passa in i större teknologiska vägval som måste göras på samhällsnivå, kan det finnas argument för att incitamenten ibland bör vara mer riktade. För att styrningen via miljöbalken, eller annan styrning riktad mot själva utsläppen ska samverka med t.ex. innovationsstyrmedel är det viktigt att beakta kriteriet om vilka incitament till teknisk utveckling som utformning och implementering av ett styrmedel ger.

7.1.3 Fördelningseffekter – vilka får stå för kostnaderna?

Även med styrmedel som stimulerar kostnadseffektivitet kommer klimatomställningen att kosta. Kostnaderna kan fördelas på olika sätt. Fördelningsaspekten gäller principiellt både kostnader och nytta av åtgärder. När det gäller nyttan av minskade växthusgasutsläpp, och undvikna klimatförändringar, är fördelningen av den i princip oberoende av hur, och till vilka kostnader som utsläppen minskar. Det är därför fördelningsprofilen för kostnaderna för åtgärder och själva styrningen som är relevant för utredningens förslag.

Åtgärds kostnader och administrativa kostnader

Kostnaderna för att nå målen kan grovt delas in i åtgärds kostnader och administrativa kostnader som följer av själva styrmedlet. Åtgärds kostnaderna kan utgöras av exempelvis kostnader för tekniska lösningar som minskar utsläppen eller av den kostnad som det innebär att minska produktion i form av att man då avstår från en potentiell nytta som den produktionen och konsumtionen hade gett. Kostnader kan uppstå på ett ställe eller hos en aktör vilket inte nödvändigtvis betyder att det är denne som bär kostnaderna. Kostnader kan exempelvis omfördelas genom statliga subventioner eller ersättningar till den som genomför åtgärder eller genom att ett företag som genomför åtgärder verkar på en marknad där det är möjligt att överföra kostnaderna till konsumenterna.

Att förutse och hänföra kostnaderna till individer eller enskilda aktörer låter sig inte göras och är sällan heller intressant. Fördelningseffekterna beskrivs därför lämpligast i relation till olika grupper.

Förorenaren betalar olika mycket beroende på styrmedel

En fördelningsaspekt är om kostnadsfördelningen följer principen om att förorenaren betalar. Den önskvärda fördelningen är enligt det kriteriet att förorenaren betalar kostnaderna. Utredningens förslag handlar om styrning via miljöbalken och medför att det är verksamhetsutövarna själva som betalar för att minska sina utsläpp. De betalar också för sin del av den administration som exempelvis tillståndsprocesser medför.

Däremot medför inte styrningen via miljöbalken några kostnader för växthusgasutsläpp som eventuellt tillåts. Eftersom prissättande styrmedel kommer att verka parallellt med utredningens förslag medför dock dessa styrmedel att en starkare tolkning av principen att förorenaren ska betala ändå uppfylls.

Prissättande styrmedel innebär att verksamhetsutövarna även betalar för sina utsläpp och de uppfyller därför generellt en striktare tolkning av principen om att förorenaren ska betala. Ett undantag från detta är verksamheter som får gratis tilldelning av utsläppsrätter i ett handelssystem. Subventioner av t.ex. utsläppsminskningar är exempel på styrmedel där förorenaren åtminstone inte till fullo betalar för vare sig utsläppen eller för åtgärderna.

Påverkan på statskassan

En annan aspekt, som bl.a. kan beskrivas som en fördelningsfråga, är vilken påverkan olika styrmedel har på statskassan. Själva styrningen kan medföra administrativa kostnader som staten måste stå för om ingen betalningsmekanism införs. Det är de facto en annan fördelning än vad som uppstår om någon sådan mekanism införs, t.ex. en tillsynsavgift. Utöver administrativa kostnader kan styrmedel som verkar via ekonomiska incitament också få effekter på statskassan. Typiskt sett innebär skatter en intäkt till staten och olika former av subventioner och ersättningar en utgift. Avgifter innebär i regel också en intäkt, men en öronmärkt sådan. Utsläppshandelssystem, som EU ETS, medför en intäkt för staten om tillstånden auktioneras ut medan gratisutdelning av tillstånden är fördelningsmässigt neutrala för statskassan bortsett från administrativa kostnader. När det gäller fördelningseffekten relativt statskassan finns det en viktig koppling till samhällsekonomisk effektivitet. Utgifter från statskassan kräver inkomster och om dessa samlas in via snedvridande skatter uppstår en effektivitetsförlust och därmed en samhällsekonomisk kostnad. Det betyder att styrmedel med en fördelningsprofil där statskassan får stå för större kostnader också medför en högre samhällsekonomisk kostnad, alltså en reell kostnad som innebär att samhällets begränsade resurser används på ett mindre effektivt sätt.

Andra fördelningseffekter

Flera andra grupperingar utifrån vilka fördelningseffekter kan bedömas är förstås möjliga, t.ex. fördelning mellan rika och fattiga, mellan män och kvinnor, mellan boende i städer respektive på landsbygd samt mellan små och medelstora företag.

7.1.4 Påverkan på konkurrenskraft

Klimatpolitiska styrmedel kan påverka konkurrenskraften hos företag på olika sätt. Genom att påverka företagens kostnader för produktionen kan möjligheten för ett företag att konkurrera med, och på sikt överleva i konkurrens gentemot företag med lägre kostnader påverkas. Kostnader kan påverkas på ett direkt sätt genom att exempelvis utsläpp prissätts, men också på ett indirekt sätt genom krav på viss teknik eller krav på utsläppsmängder under en viss nivå. Även administrativa kostnader som uppstår till följd av styrmedel är kostnader som påverkar ett företags ekonomi och dess konkurrenskraft. En högre kostnad förknippad med utsläpp av växthusgaser i ett land innebär, allt annat lika, högre kostnader än om växthusgasutsläpp hade kunnat göras till lägre kostnader.

I praktiken är det förstås sällan som allt annat är lika. Kostnadsläget för andra insatsvaror, inte minst arbetskraft, skiljer sig åt mellan länder. Andra skatter skiljer sig åt och även kostnader som uppstår till följd av administrativt krångliga eller osäkra politiska system kan skilja sig åt mellan länder. En högre kostnad för just utsläpp av växthusgaser är därför inte den enda faktorn som påverkar de totala kostnaderna för företagen i ett visst land, och konkurrenskraften för företagen i ett land som Sverige kan därför inte bedömas bara utifrån hur höga kostnader som just klimatpolitiska styrmedel innebär för utsläppande företag. Allt annat lika innebär dock högre kostnader en försvagad konkurrenskraft.

Högre kostnader ger sämre konkurrenskraft

I grunden följer den påverkan som omedelbara kostnader har på konkurrenskraften av vilken fördelningsprofil olika styrmedel har. Ju större kostnader som ett styrmedel innebär för ett företag desto

sämre är det för konkurrenskraften. Det innebär att de styrmedel som prissätter utsläpp så att företagen får betala för dessa medför högre kostnader och sämre konkurrenskraft för företagen än styrmedel där företagen slipper betala för sina utsläpp. Skatter eller avgifter innebär fördelningsmässigt att företag betalar såväl för sina utsläpp som för åtgärder att minska dem.

En kvantitativ reglering innebär i regel att företag bara betalar för reduktionsåtgärder men inte för sina utsläpp. Kostnaderna blir då lägre och den negativa påverkan på konkurrenskraften mindre än vid skatter eller avgifter. Styrmedel som innebär subventioner eller ersättningar leder till att företagen inte får lika höga eller inga kostnadsökningar och påverkan på konkurrenskraften blir därmed mindre. Beroende på subventionernas storlek och utformning kan de rentav leda till bättre konkurrenskraft. Styrmedel som bidrar till innovation och teknikutveckling kan bidra till stärkt konkurrenskraft.

Valfrihet ger större möjlighet att minimera kostnaderna

I vilken utsträckning ett styrmedel leder till ökade kostnader och sämre konkurrenskraft påverkas också av mot vad styrmedlet riktas, t.ex. mot utsläppsmängder eller teknologi. Om företag själva får välja metod för att uppnå ett mål ökar sannolikheten för att företaget har möjlighet att minimera kostnaderna med följden att den negativa påverkan på konkurrenskraften blir mindre. Här är också tidsaspekten viktig. Styrmedel som ger flexibilitet när utsläppsminskningar kan göras ökar möjligheten för företag att minimera sina kostnader genom att exempelvis kombinera miljöinvesteringar med andra produktiva investeringar.

Negativ påverkan på konkurrenskraften kan motverkas

Styrmedel som höjer kostnaderna för växthusgasutsläpp leder till högre kostnader som i sig försämrar konkurrenskraften. En högre kostnad ger dock incitament till att sänka den kostnaden och om en sådan kostnadssänkning åstadkoms genom teknisk utveckling och en produktivitetsförbättring skulle detta åtminstone delvis kunna motverka den negativa påverkan på konkurrenskraften. För att minska den negativa påverkan på konkurrenskraften samtidigt som

utsläppsminskningar vidtas är det viktigt att styrningen av företagen medger flexibilitet, bl.a. möjligheten att anpassa när i tiden och med vilka metoder anpassningen görs.

En viktig faktor bakom möjligheterna att mildra en negativ påverkan på konkurrenskraften är möjligheter och förutsättningar för innovationer. Ett positivt innovationsklimat, inklusive välriktade styrmedel för innovationer, kan samverka med styrmedel som riktas mot själva växthusgasutsläppen. En sådan samverkan kan bidra till att öka sannolikheten för att svaret på ett styrmedel mot växthusgaserna blir just en teknisk utveckling som också på sikt skulle kunna stärka konkurrenskraften. Utredningens förslag är utformade för att samverka med den typen av redan existerande styrmedel, men även dessa styrmedel kan behöva stärkas som ett komplement till utredningens förslag.

Teknisk utveckling kan förbättra konkurrenskraften

En annan faktor som kan påverka hur det långsiktiga utfallet på konkurrenskraften blir är hur den framtida marknads efterfrågan kommer att utvecklas. Ett styrmedel som ger incitament till en teknisk utveckling skulle kunna innebära att ett företag som på kort sikt får högre kostnader på längre sikt har en produkt eller produktionsprocess som i framtiden blir mer konkurrenskraftig också på världsmarknaden. Det förutsätter att den kortsiktiga konkurrenskraften inte försämras så mycket att företaget lägger ner.

För att en sådan eventuell effekt ska kunna tillskrivas just styrmedlet måste det finnas brister i företagets förmåga att själv förutse och agera utifrån den framtida marknadsutvecklingen. Det är dock rimligt att utgå från att företagen själva har bäst kunskap om sin egen verksamhet. Myndigheterna skulle kunna tänkas ha bättre kunskap om politiska mål och framtida utveckling av t.ex. klimatpolitiken. Till största del är detta dock offentligt tillgängliga uppgifter och i synnerhet stora företag har i regel god kännedom om politikens utveckling. Vidare kan information om framtiden speglas av och förmedlas till företag via t.ex. priser på utsläppsrätter som påverkas av marknadens samlade kunskap och förväntningar.

Flexibilitet och förutsebarhet mildrar negativa effekter

Negativa konsekvenser på konkurrenskraften mildras om företagen påförs lägre kostnader. Detta är ett motiv till att konkurrensutsatta verksamheter kan få en gratis tilldelning av utsläppsrätter inom EU ETS i stället för att behöva betala via en auktion. Ökad styrning via miljöbalken medför inte några extra kostnader för utsläpp, men de kommer att medföra vissa ökade administrationskostnader och kostnader för ytterligare utsläppsminskningar.

En rimlighetsavvägning ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, och det innebär ett visst skydd mot alltför försämrad konkurrenskraft. I övrigt lägger utredningen inte något förslag som ytterligare värnar konkurrenskraften. Som bl.a. Söderholm² framhåller är en detaljutformning av styrmedel som tillåter flexibilitet i teknikval, och inte minst i tidpunkt för införande av ny teknik, avgörande för att minska de negativa konsekvenserna på konkurrenskraft som en mer ambitiös klimatpolitik kan medföra. Vidare framhåller Söderholm vikten av förutsebarhet. Utredningen har bl.a. undersökt möjligheterna att skapa ambitiösa och samtidigt tydliga och förutsebara krav via miljöbalken genom införandet av en s.k. *sunset clause*, men konstaterat att det inte är en framkomlig väg (se avsnitt 7.2.6). Även bestämmelsen om provotider i 22 kap. 27 § miljöbalken är ett sätt att skapa en viktig flexibilitet som historiskt visats kunna bidra till högre kostnadseffektivitet.³ Utredningen har övervägt möjligheten till förändringar i denna bestämmelse (se avsnitt 7.2.1).

7.1.5 Styrmedelssamverkan

Ovanstående avsnitt pekar på för- och nackdelar med olika styrmedel utifrån olika bedömningsgrunder. Utredningens förslag läggs från utgångsläget att flera klimatpolitiska styrmedel redan existerar och att dessa kommer att fortsätta verka vid sidan av miljöbalken. Utredningens förslag syftar inte till att klimatmålen ska uppnås helt via styrning genom miljöbalken, samverkan mellan flera styrmedel är nödvändig och kan motiveras av flera skäl.

Ett första argument för att samverkande styrmedel är att föredra kan vara att man vid politikutformning i regel inte börjar från noll.

² Söderholm, Patrik (2012a), s. 29 f.

³ Söderholm, Patrik (2012a), s. 25.

Det finns redan styrmedel på klimatområdet och om politiken behöver stärkas kan omställningskostnaderna förknippade med att avveckla gamla styrmedel och ersätta dem med nya vara för höga. Den bedömningen kan vara helt korrekt även om det i sig inte innebär att alla trögheter i system är av godo. Stora förändringar av befintliga styrmedel kan också vara kostsamma och förändringar genom kompletteringar kan vara att föredra givet utgångsläget. Ett ytterlighetsfall av detta argument är när det finns styrmedel på olika administrativa nivåer som innebär att en nivå inte kan bestämma över ett styrmedel. Detta gäller exempelvis för EU ETS där Sverige visserligen kan vara med och påverka utformningen men inte helt styra över den och inte heller välja att avskaffa det styrmedlet. För att de ska kunna uppnås måste Sverige därför komplettera med svenska styrmedel med en kraftigare påverkan på svenska växthusgasutsläpp.

För det andra kan det bakom ett problem, som klimatförändringarna, ligga flera olika marknadsmisslyckanden. Det är ett marknadsmisslyckande som förklarar varför det kan behövas styrmedel för att minska utsläpp och ett annat som förklarar varför kunskapsuppbyggnad och teknikutveckling kan behöva stimuleras med styrmedel. Ett styrmedel riktat mot växthusgasutsläpp skulle visserligen ge incitament till teknikutveckling, men inte tillräckliga incitament för att enskilda aktörer ska satsa tillräckligt mycket på teknisk utveckling ur samhällets perspektiv. Förekomsten av flera av varandra oberoende marknadsmisslyckanden utgör därför ett andra argument för att flera styrmedel kan behövas. Om de inriktas på olika marknadsmisslyckanden kan de samverka genom att var för sig lösa olika delproblem för att nå bästa möjliga helhetslösning på klimatproblemet. Detta kan uttryckas som att vissa styrmedel är "motorer" i klimatpolitiken medan andra behövs för att göra den motorn effektivare (och kanske till och med undvika motorstopp).⁴

Ett tredje argument för att styrmedelskombinationer kan ha fördelar är att ett enskilt styrmedel som kan användas för att lösa ett specifikt marknadsmisslyckande samtidigt ger andra negativa konsekvenser. Ett exempel på detta kan vara att en beskattning av alla växthusgasutsläpp, om den sattes tillräckligt högt, skulle kunna leda till att utsläppsmålet uppnås. Övriga konsekvenser av en sådan lösning, med ett enda styrmedel, skulle dock sannolikt inte vara politiskt acceptabla. Genom kombinationer och samverkande styrmedel

⁴ Söderholm, Patrik (2012b), s 18.

kan det vara möjligt att undvika de nackdelar som ett enskilt styrmedel skulle ge. I viss mån kan fördelarna med det styrmedlet minska men en sådan kompromiss kan vara fördelaktig när flera kriterier ska beaktas som inte fullt ut kan uppfyllas samtidigt. Till detta tillkommer att förhållanden kan skilja sig åt mellan olika sektorer och att det därför är olika svårt att med ett visst styrmedel uppfylla olika kriterier. Önskan om att inte försämma konkurrenskraften gentemot utlandet kan få olika innebörd för valet av styrmedel beroende på hur konkurrensutsatt en viss sektor är. Det kan vara ett argument för olika styrmedel eller olika detaljutformning av styrmedel inom olika sektorer.

För det fjärde kan det finnas praktiska hinder, eller allt för höga kostnader, som gör att det inte alltid går att rikta ett styrmedel så exakt mot själva utsläppen som krävs för att ett enstaka styrmedel skulle fungera. Om utsläpp är mätbara eller, som när det gäller koldioxidutsläpp är korrelerade till en mätbar insatsvara, är det möjligt att rikta styrmedlet mot själva utsläppen eller mot insatsvaran. För andra utsläpp, exempelvis av lustgas från markanvändning inom jord- och skogsbruk, är dock inte själva utsläppet mätbart på motsvarande sätt till en rimlig kostnad eller med hänsyn till den administrativa bördan för den som brukar marken. Styrmedlet skulle då snarare behöva riktas exempelvis mot brukningsmetoder och sannolikt behöva differentieras relativt olika markslag. Att de praktiska möjligheterna för vad styrmedlet kan riktas mot skiljer sig åt mellan utsläppskällorna, exempelvis beroende på naturliga förutsättningar eller på ekonomiska förhållanden i olika företag, kan också vara ett skäl för att kombinera flera olika styrmedel.

För det femte kan osäkerheten om de förhållanden som styrmedlen ska verka i göra att det är fördelaktigt med samverkande styrmedel. En osäkerhet om vilka kostnader företag har för att minska sina utsläpp medför exempelvis att den styrande effekten av en skatt blir osäker samtidigt som användandet av en utsläppsmarknad kan innebära oförutsett och oönskat höga eller låga kostnader. Genom att i ett sådant fall kombinera en utsläppsmarknad med en avgift som ersätter skyldigheten att överlämna utsläppsrätter kan önskan att nå det totala utsläppsmålet balanseras med önskan att avvika från målet om kostnaden skulle visa sig vara eller bli alldeles för hög.

Styrmedel kan också kombineras med andra politiska åtgärder som inte syftar till att påverka beteenden utan i stället kan ha exem-

pelvis en omfördelande effekt. Om argumentet för att kombinera styrmedel är att ett enskilt styrmedel har oönskade fördelnings-effekter kan ett alternativ till att kombinera olika styrmedel vara att komplettera ett styrmedel som i övrigt har goda effekter och acceptabla konsekvenser med någon form av separat fördelningspolitik som kompenserar den grupp som anses önskat missgynnad av själva styrmedlet.

Att det finns goda skäl att kombinera styrmedel betyder inte att det alltid är bättre med flera styrmedel och inte heller att alla styrmedelskombinationer är bra. Enkelhet och överblickbarhet och därav följande lägre transaktions- och administrationskostnader är skäl som i sig talar för ett färre antal styrmedel.

I avsnitt 8.3 diskuteras hur utredningens förslag förväntas samverka med andra klimatpolitiska styrmedel.

7.2 Alternativa förslag som utredningen inte lägger

I detta avsnitt beskrivs alternativa sätt att klimatintegrera miljöbalken som skulle vara förenliga med utredningens uppdrag men som utredningen av olika anledningar inte lägger fram som förslag.

7.2.1 Prövotider

I syfte att uppnå klimatförbättringar när ett tillstånd ges, ändras eller omprövas, har utredningen undersökt möjligheten att ändra bestämmelsen om uppskjutna frågor i 22 kap. 27 § miljöbalken. Huvudregeln i dag är att slutliga villkor ska beslutas i samband med att tillstånd ges och att prövotider endast ska användas i undantagsfall. För att uppmuntra införandet av ny eller oprövad teknik för miljöfarliga verksamheter med växthusgasutsläpp kunde det direkt i lagtexten göras till huvudregel att vissa villkor ska sättas på prövotid så att de kan utvecklas löpande och anpassas efter den senaste tekniken. Detta skulle även vara förenligt med kravet på bästa möjliga teknik. Verksamhetsutövaren skulle få incitament men också krav om att identifiera, testa, utveckla, utvärdera och tillämpa ny teknik och nya lösningar utan att tvingas stå fast vid en teknik som under prövotiden visar sig omöjlig eller olämplig. De provisoriska villkoren skulle kunna ändras under prövotiden och därför ge ett mer dynamiskt

förfarande än om villkoren var slutliga. Verksamhetsutövare som är drivande i klimatomställningen kunde då få verktyg att pröva sig fram och acceptera nödvändiga krav för att minska sin klimatpåverkan.

Huvudregeln i dag är alltså att slutliga villkor ska beslutas i samband med att tillstånd ges (se 16 kap. 2 § och 22 kap. 25–25 f § miljöbalken). Om det finns oklara frågor som inte påverkar tillåtligheten och som behöver utredas vidare under en begränsad tid, kan de skjutas upp under en provotid. Den uppskjutna frågan ska då avgöras så snart som möjligt. Provotider används i hög utsträckning trots att syftet är att de endast ska användas i undantagsfall.⁵

Ökad tillämpning av provotider kan leda till minskad juridisk och ekonomisk risk för verksamhetsutövare att pröva nya lösningar för att minska växthusgasutsläppen eftersom villkoren inte är slutliga och kan ändras vid behov. Detta kan gynna teknikutveckling och tillämpning av ny teknik och på sikt möjliggöra större och mer kostnadseffektiva utsläppsminskningar. Fler provotider ökar dock arbetsbördan för tillsynsmyndigheter, verksamhetsutövare, prövnings- och remissmyndigheter eftersom olika villkor slås fast vid olika tidpunkter och underlag för att utvärdera provotiden ska tas fram och bedömas.

Möjligheten att använda provotider för att införa ny eller oprövad teknik finns redan i dag och kan utgöra ett viktigt verktyg för att främja teknik som bidrar till klimatomställningen. Utredningen har kommit fram till att det främst är tillämpningen och uppföljningen av provotider som behöver ses över för att bidra till att uppfylla utredningens uppdrag snarare än utformningen av själva bestämmelsen i 22 kap. 27 § miljöbalken. Utredningen lämnar därför inget ändringsförslag.

7.2.2 Regeringsprövning

Klimatpolitiska rådet har i sin rapport från 2019⁶ rekommenderat att lagstiftning ska införas som ger regeringen rätt att pröva etablering av verksamheter som motverkar möjligheterna att uppnå de nationella klimatmålen. Rådet anser att prövningen ska kunna gälla anläggningens tillåtlighet eller villkor gällande utsläppen av växthusgaser och

⁵ Löwe, Sofia (2020), s. 39 f.

⁶ Klimatpolitiska rådet (2019), s. 40.

bör gälla verksamheter som kan ge väsentliga effekter på möjligheterna för Sverige att uppnå de nationella klimatmålen, inklusive verksamheter som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.

Mark- och miljödomstolen ska överlämna en fråga eller ett mål till regeringen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. miljöbalken och om domstolen prövar ett mål som rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än det som omfattas av miljöbalkens mål eller ett mål som rör försvarets verksamheter. Regeringen ska enligt 17 kap. 1 § miljöbalken alltid pröva tillåtligheten av nya anläggningar för kärnteknisk verksamhet, nya anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, nya allmänna farleder, och nya anläggningar för geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid. Enligt 17 kap. 3 § första punkten miljöbalken får regeringen för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 § om verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § ska enligt 17 kap. 5 § miljöbalken underrätta regeringen om verksamheten.

Utredningen har undersökt om det bör tydliggöras i 17 kap. 3 § miljöbalken att regeringen för ett visst fall får förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som är av väsentlig betydelse för klimatomställningen. Genom en sådan ändring skulle förbehåll bli möjligt för både verksamheter med stora utsläpp av växthusgaser och sådana som bidrar till klimatomställningen.

Genom utredningens föreslagna ändring av miljöbalkens mål täcks verksamheter som är av väsentlig betydelse för klimatomställningen av 17 kap. 3 § miljöbalken. Även om regeringen enligt gällande bestämmelser har förbehållit sig en verksamhet som kan ge väsentliga effekter på möjligheterna för Sverige att uppnå de nationella klimatmålen (se Mark- och miljööverdomstolens yttrande den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 om Preemraff) tydliggör den föreslagna ändringen av miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § att så kan ske. Det finns därför inte anledning att göra några förändringar av regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken.

Ytterligare skäl till att utredningen inte föreslår en utökad regeringsprövning är, som framgår av förarbetena⁷ när den obligatoriska tillåtlighetsprövningen av ett flertal verksamheter togs bort, att det inte finns någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter som provas enligt miljöbalken. Regeringen har därför att följa samma lagstiftning som övriga prövningsmyndigheter. Regeringen saknar även den expertkompetens som finns hos prövningsmyndigheterna och handläggningstiderna tenderar att bli långa och osäkra när ännu en prövningsinstans tillkommer. En regeringsprövning innebär ökad belastning på underliggande instanser eftersom prövningsmyndigheten måste lägga ner samma tid och arbete som om den hade prövat hela målet eller ärendet. Belastningen ökar även på verksamhetsutövare, remissmyndigheter, regeringen och Regeringskansliet på grund av tillkommande arbetsmoment och mer komplexa prövningar vilket ger längre handläggningstider.

I de fall det finns ett politiskt bedömningsutrymme ökar oförutsebarheten i prövningarna eftersom politiska avvägningar förändras över tid och mellan mandatperioder.

Utredningen föreslår dock ett nytt stycke i stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken som anger att en verksamhet eller åtgärd som befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till de nationella klimatmålen bara får bedrivas eller vidtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl (se avsnitt 6.1.4).

7.2.3 Remissmyndigheternas talan

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska enligt 22 kap. 6 § miljöbalken föra talan i ett mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen när det behövs. Vidare får en kommun föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Av förarbetena⁸ till bestämmelsen framgår att myndigheterna företräder allmänna intressen och således intar partsställning beträffande sådana intressen. I rätten att föra talan i målet innefattas också rätt att överklaga mark-

⁷ Prop. 2004/05:129, s. 80, *En effektivare miljöprövning*.

⁸ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2 s. 238–239.

och miljödomstolens domar och beslut. Myndigheternas agerande föranleds av en ansökan om prövning och får anses som ett led i prövningssystemet enligt balken.

Utredningen har undersökt möjligheten att de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § miljöbalken även skulle föra talan för att tillvarata klimatintresset vilket även borde framgå i varje myndighets instruktion samt att Statens Energimyndighet skulle få föra talan för att tillvarata klimatintresset. Syftet skulle vara att minska konfliktytorna mellan remissmyndigheterna och lösa målkonflikter mellan klimat och myndigheternas övriga uppdrag. Genom att lägga till ett övergripande, gemensamt ansvar att verka för att klimatmålen nås i deras partsroll skulle intressekonflikter kunna undvikas.

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 att en särskild utredare ska se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. I uppdraget ingår bl.a. att undersöka de statliga förvaltningsmyndigheternas roll i prövningen att bevaka allmänna intressen i syfte att bättre hantera målkonflikter och tidigare tydliggöra vilka krav som ställs på ansökan, t.ex. genom att stärka länsstyrelsens ansvar för samordning mellan olika intressen och undersöka om det finns ett behov av att tydliggöra vilka faktorer som avgör om myndigheterna deltar som part i miljöprövningar och om dessa faktorer är ändamålsenliga (dir. 2020:86). Den utredningen har antagit namnet Miljöprövningsutredningen (M 2020:06) och ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2021.

Klimaträttsutredningen har samrått med Miljöprövningsutredningen och funnit att de frågor som rör remissmyndigheternas talan och som utredningen planerade att utreda faller inom ramen för Miljöprövningsutredningens uppdrag. Bestämmelsen i 22 kap. 6 § miljöbalken bör därför inte ses över av Klimaträttsutredningen.

7.2.4 Kommunal tillstyrkan

Flera synpunkter som har kommit in till utredningen, bl.a. från Svensk Vindenergi, Energiföretagen och Vattenfall AB, har handlat om behovet av att se över bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken. Den kritik som bestämmelsen har fått består bl.a. i att den saknar beslutskriterier, krav på motivering och tidsgräns.

Enligt 16 kap. 4 § miljöbalken får tillstånd till en anläggning för vindkraft endast ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Bestämmelsen kom till i samband med att ändrade krav på detaljplan och bygglov för vindkraftverk infördes i plan- och bygglagen (2010:900). Tidigare prövades tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen. Ändringen innebär att kravet på bygglov och detaljplan avskaffades för vindkraftsetableringar som tillståndsprövas enligt miljöbalken. Kravet på detaljplan fick stå kvar när vindkraftverk avses att uppföras i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse eller anläggningar. För att kommunerna skulle få behålla ett inflytande över etableringen av vindkraft infördes en bestämmelse om att prövningsmyndigheten får ge tillstånd till en vindkraftsanläggning endast om kommunen har tillstyrkt det.⁹

Regeringen beslutade den 14 oktober 2020 att en särskild utredare ska, om det finns förutsättningar, föreslå hur bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken kan tas bort och hur det kommunala inflytandet kan tillgodoses på annat sätt i syfte att göra miljöprövningen av vindkraftsanläggningar mer rättssäker och förutsebar (dir. 2020:108). Den utredningen har antagit namnet Utredningen om rättssäker vindkraftsprövning (M 2020:07) och ska redovisa sitt uppdraget senast den 30 juni 2021.

Klimaträttsutredningen har samrått med Utredningen om rättssäker vindkraftsprövning och funnit att de synpunkter som lämnats till Klimaträttsutredningen i denna fråga faller inom ramen för Utredningen om rättssäker vindkraftsprövnings uppdrag och därför inte bör ses över av Klimaträttsutredningen.

7.2.5 Klimatomställningsplan

Utredningen har övervägt hur ett ramverk skulle kunna skapas för att koppla klimatrelaterade krav på miljöfarliga verksamheter till de nationella klimatmålen. Ett alternativ som utredningen tog fram i början av arbetet var en klimatomställningsplan.

För en sådan skulle ett bemyndigande införas i miljöbalken som ger regeringen rätt att föreskriva att Naturvårdsverket, i samråd med andra berörda myndigheter, ska ta fram ett förslag till en nationell

⁹ Prop. 2008/09:146, *Prövning av vindkraft*.

klimateomställningsplan för hur utsläppen av växthusgaser från industri samt el- och värmeproduktion behöver minska för att vara i linje med Sveriges nationella klimatmål. Klimateomställningsplanen skulle innehålla målbanor som anger hur växthusgasutsläppen från sådana verksamheter behöver minska på aggregerade nivåer för att de svenska klimatmålen ska kunna nås. Klimateomställningsplanen skulle beslutas av regeringen.

Som underlag för klimateomställningsplanen skulle miljöfarliga verksamheter inom industri samt el- och värmeproduktion med stora punktutsläpp som överstiger ett visst tröskelvärde ta fram långsiktiga och konkreta åtaganden för hur de skulle minska sina utsläpp av växthusgaser. För att skapa en effektiv och rättvis indelning mellan och inom branscherna kunde det behövas flera olika tröskelvärden. Verksamhetsutövaren skulle i samråd med tillsynsmyndigheten och i förlängningen med Naturvårdsverket ansvara för att dess åtaganden är i linje med den nationella klimateomställningsplanen.

Om en verksamhet inte lämnade in åtaganden som tillsynsmyndigheten bedömde var i linje med klimateomställningsplanen eller inte arbetade för att minska utsläppen av växthusgaser i enlighet med det åtagande den lämnat in skulle dess tillstånd, efter samråd och som ett sista steg, kunna omprövas för att bidra till att klimatmålen kan nås.

Genom företagens miljörapportering skulle klimateomställningsplanen följas upp löpande. Verksamhetsutövarnas åtaganden och miljörapporterna skulle kunna ligga till grund för tillsyn. Klimateomställningsplanen skulle ses över vart fjärde år för att kunna bidra till regeringens klimathandlingsplaner genom att redovisa hur utsläppen från industri samt el- och värmeproduktion bör minska för att vara i linje med de nationella klimatmålen.

Även tillstånd för verksamheter inom industri samt el- och värmeproduktion som också omfattades av klimateomställningsplanen men vars utsläpp låg under tröskelvärdet skulle kunna omprövas om verksamheterna inte minskade sina utsläpp enligt fastlagda kriterier. Sådan möjlighet till omprövning hade kunnat regleras i en ny punkt i 24 kap. 5 § miljöbalken. För verksamheter både över och under tröskelvärdet skulle omprövning kunna ske på begäran av verksamhetsutövaren eller på initiativ från tillsynsmyndigheten.

Vid bedömningen av om ett tillstånd ska omprövas skulle rimlighetsbedömningar behöva göras där tekniska och ekonomiska fakto-

rer vägs in. Innan omprövning skulle kunna bli aktuell hade dialog förts med verksamhetsutövaren om vad som krävdes för att åtagandet skulle anses vara förenligt med klimatomställningsplanen eller vad verksamhetsutövaren behövde göra för att anses efterleva sitt åtagande. Verksamhetsutövaren skulle också behöva få rimlig tid på sig att lämna in kompletteringar eller vidta åtgärder för rättning.

Enligt 24 kap. miljöbalken kan ett tillstånd under vissa förutsättningar återkallas eller omprövas men vid en omprövning får det inte meddelas så ingripande villkor eller andra bestämmelser som leder till att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

Det finns olika modeller som hade kunnat användas som inspiration för hur verksamheternas planer skulle bidra till den nationella klimatomställningsplanen och hur målen skulle nås. En sådan är att den som bedriver en tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel enligt 11 kap. 27 § miljöbalken ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Med moderna miljövillkor avses ett tillstånd vars villkor och andra bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön har bestämts enligt miljöbalken i en dom eller ett beslut som inte är äldre än fyrtio år. Regeringen ska enligt 28 § samma kapitel även se till att det finns en nationell plan för de provningar och omprövningar som behöver göras för att befintliga verksamheter för produktion av vattenkraftsel ska förSES med moderna miljövillkor. Planen ska ange en nationell helhetssyn i fråga om att verksamheterna ska förSES med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

En annan modell är att enligt EU:s styrningsförordning skulle alla medlemsstater innan den 31 december 2019 lämna in energi- och klimatplaner för hur de ska nå målen till 2030. Europeiska kommissionen har sedan sammanställt vad resultatet blir av de åtgärder och styrmedel som medlemsstaterna har infört och planerar. Eftersom resultatet inte stämmer helt med EU:s mål, har kommissionen fört dialog med medlemsstaterna om vad som krävs för att målen ska nås. På samma sätt skulle myndigheterna kunna följa upp hur verksamheternas samlade bidrag förhöll sig till målbänorna för klimatmålen. Klimatomställningsplanen skulle också kunna bygga vidare på färdplanerna som tagits fram inom initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05).

Både arbetet med att ta fram åtagandet och uppföljningen av hur det uppfylls skulle behöva ske i dialog mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. På samma sätt som görs enligt miljöbalken i dag skulle det göras rimlighetsavvägningar där tekniska och ekonomiska faktorer vägs in. Sådana avvägningar skulle behövas både vid framtagandet av verksamheternas åtagande, vid bedömning av om ett tillstånd ska omprövas och, om omprövning sker, vilka villkor som ska sättas.

Förslaget skulle leda till ökad kontroll för det allmänna över de stora punktutsläppen av växthusgaser vilket kan öka förutsättningarna att nå målet om netto-nollutsläpp av växthusgaser. Klimatomställningsplanen skulle dock leda till väsentligt ökad administrativ börda för verksamhetsutövare med utsläpp över tröskelnivån, tillsynsmyndigheter, prövningsmyndigheter samt parts- och remissmyndigheter. Förslaget skulle också leda till försämrad förutsebarhet för verksamhetsutövarna i den mån deras inlämnade åtaganden enligt klimatomställningsplanen inte godtas.

Utredningen fann att det var problematiskt att skapa en fungerande rättslig konstruktion för klimatomställningsplanen. I synnerhet var det en utmaning att finna en form för hur Sveriges klimatmål skulle kunna översättas till villkor för enskilda verksamheter.

Förslaget om en klimatomställningsplan stämde av med bl.a. utredningens expertgrupp. Det möttes av en hel del stöd men också invändningar på olika grunder, som att det skulle skapa orimliga krav på verksamheterna, frågor kring den rättsliga konstruktionen och att det redan finns alltför många strategier och planer på klimat- och energiområdet som delvis överlappar varandra.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns alltför stora frågetecken kring hur en klimatomställningsplan skulle kunna utformas rättsligt och om dess konsekvenser. Utredningen lämnar därför inget förslag om en klimatomställningsplan.

7.2.6 Sunset clause

Utredningen har analyserat möjligheten att införa en s.k. *sunset clause* för verksamheter inom industri och el- och fjärrvärmesektorn. En sådan klausul skulle kunna utgå från att befintliga tillstånd ska vara fortsatt giltiga efter 2045 för verksamheter som minskar sina

utsläpp i linje med det nationella klimatmålet om nettonollutsläpp. Om så inte sker skulle tillståndet kunna upphöra 2045. Lagstiftning med *sunset clauses* har använts i t.ex. Tysklands och Finlands lagar om utfasning av kolkraft samt Sveriges upphävande av tillstånd för grustäkter.

På vägen mot 2045 skulle verksamhetsutövarna med en sådan klausul behöva redogöra för hur de arbetar för att minska sina utsläpp av växthusgaser i egenrapporteringen. Samtidigt skulle tillsynsmyndigheterna, med utgångspunkt i miljörapporterna, utöva tillsyn och ha en rådgivande funktion med en löpande dialog mellan dem och verksamhetsutövarna.

Bedömningen av vilka verksamheter som inte skulle få fortsatt tillstånd efter 2045 skulle kunna baseras på branschvisa målbanor framtagna av Naturvårdsverket i samarbete med övriga berörda myndigheter. Vissa verksamheter kommer att ha kvarvarande utsläpp 2045 som inte är ekonomiskt rimliga eller tekniskt möjliga att åtgärda.

En typ av *sunset clause* förutsätter en nationell överblick över fördelningen av det tillgängliga utsläppsutrymmet 2045. En sådan överblick skulle kunna skapas genom nationella kontrollstationer knutna till arbetet med de branschvisa målbanorna. Verksamheterna skulle behöva veta i god tid innan 2045 om de behöver vidta ytterligare åtgärder för att få förlängt tillstånd och det skulle gjorts genom sådana kontrollstationer och en därpå följande dialog med tillsynsmyndigheterna.

Fördelen med en *sunset clause* som konstruktion är att den ger ett tydligt slutdatum och därmed hög förutsebarhet men det hade gällt om målet till 2045 var ett nollmål när inga utsläpp är tillåtna. I stället har Sverige ett nettonollmål där en viss mängd återstående utsläpp tillåts och de kommer att behöva kompenseras med negativa utsläpp. Verksamheterna skulle behöva mycket god förvarning innan 2045 om de behövde vidta ytterligare åtgärder eller skulle tillåtas ha vissa kvarvarande utsläpp. Det skulle ställa stora krav på Naturvårdsverket och tillsynsmyndigheterna att samla och samordna tillräcklig kunskap om varje verksamhet för att göra de bedömningar som krävs och i rätt tid. Samtidigt kan det vara svårt att förutse hur t.ex. teknik- och kostnadsutvecklingen kommer att se ut i olika branscher och hur potentialen för utsläppsminskningar kommer att skilja sig åt.

Eftersom *sunset clauses* normalt rör upphävande av rätten att utöva verksamhet har befintliga exempel lett till ett relativt stort

antal rättsfall och aktualiserat frågor om bl.a. ersättning och expropriation. Utredningen ser därför svårigheter med att använda den typen av rättslig konstruktion, även om sådana anspråk påverkas av hur länge befintliga tillstånd gäller, hur långt fram i tiden slutdatum enligt *sunset clause* sätts m.m.

Utredningens sammantagna bedömning är att det skulle skapa för stora osäkerheter att införa ett krav på bedömning i tillräckligt god tid innan 2045 av vilka verksamheter som ska tillåtas ha återstående utsläpp och att en *sunset clause* inte är ett lämpligt verktyg att införa i miljöbalken i nuläget.

7.2.7 Koncentration av vissa mål till en mark- och miljödomstol

I syfte att effektivisera tillståndsprövningen har utredningen övervägt möjligheten att koncentrera vissa av de prövningar som förordas av utredningens förslag till en mark- och miljödomstol enligt 1 kap. 3 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Den mark- och miljödomstolen skulle då förstärkas med juristdomare samt tekniska råd och särskilda ledamöter med relevant kompetens inom klimatområdet enligt 2 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar. Även Mark- och miljööverdomstolen skulle förstärkas med tekniskt råd med kompetens inom klimatområdet.

Som framgår av kapitel 8 kommer utredningens förslag att kräva kunskap och kompetens i klimatrelaterade frågor samt löpande fortbildning av personal på alla prövningsmyndigheter. De förslag som rör ett tillägg i stoppregeln i 2 kap. 9 §, verksamheter enligt 22 kap. 1 f § och ändringstillstånd enligt 24 kap. 8 §§ miljöbalken kommer att innebära särskilt komplexa bedömningar där nya och svåra avvägningar kommer att behöva göras.

I avsnitt 8.5.1 redogör utredningen för att tillägget i stoppregeln kommer att tillämpas vid endast få om något fall per årionde. Det är osäkert hur många prövningar som kommer att bli aktuella enligt 22 kap. 1 f § miljöbalken och hur många ansökningar om ändringstillstånd enligt 24 kap. 8 § miljöbalken det kommer att röra sig om.

Om det blir ett begränsat antal mål blir det svårt att bygga upp och upprätthålla nödvändig specialistkompetens om prövningarna sprids ut på alla mark- och miljödomstolar. Det låga målantalet och bristen på praktisk erfarenhet kan försämra möjligheten att hand-

lägga målen effektivt och med hög kvalitet. Genom att koncentrera handläggningen av vissa mål till en mark- och miljödomstol kan resurser, kompetens och erfarenhet samlas på ett ställe vilket borde leda till snabbare och effektivare handläggning av mål och ärenden. I avvaktan på avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen medför även en koncentration till en mark- och miljödomstol större förutsättningar att få en enhetlig rättstillämpning.

Om en mark- och miljödomstol pekas ut skulle den behöva förstärkas med personal med klimatkompetens. Även Mark- och miljööverdomstolen skulle behöva liknande förstärkning. Juristdomare i den aktuella mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen som handlägger målen skulle få större möjlighet att upprätthålla en högre kompetens om de ges möjlighet att handlägga flera närliggande mål. Det får dessutom anses mindre resurskrävande för en domare som regelmässigt kommer i kontakt med mål som rör utsläpp av växthusgaser att sätta sig in i målens specifika frågeställningar än vad det är för en domare som har att ta ställning till en sådan frågeställning i något enskilda fall.

Det finns stora svårigheter att bedöma hur många mål det skulle röra sig om och om det går att avgränsa vilka prövningar som bör koncentreras. För att en koncentration ska vara motiverad måste det röra sig om ett tillräckligt antal mål samtidigt som de inte får vara för många. Det övergripande målet att klimatintegrera miljöbalken och minska klimatpåverkan behöver integreras i all prövning vilket kräver att alla som arbetar med balken beaktar klimataspekter. Om en domstol förstärks och tilldelas vissa mål finns risk för att övriga domstolar inte behöver beakta klimataspekter i samma utsträckning som den mark- och miljödomstol som förstärks med klimatkompetens. Utredningen går inte vidare med förslaget.

7.3 Alternativa vägar att bidra till att klimatmålen uppnås

I detta avsnitt kommenteras alternativa sätt att bidra till att klimatmålen nås än att klimatanpassa miljöbalken. Miljöbalken förblir även med utredningens förslag ett bland flera viktiga och nödvändiga styrmedel och avsikten är inte att ersätta några andra styrmedel.

Det finns dock andra möjliga sätt att öka den samlade effekten av styrmedel på klimatområdet. Andra existerande styrmedel kan stärkas och nya styrmedel skulle kunna tillkomma. Det är viktigt för den fortsatta diskussionen kring, och vid beslut om en stärkt klimatpolitik, att alternativ till utredningens förslag beaktas parallellt med utredningens förslag.

Tabell 7.1 illustrerar principiella förändringsmöjligheter och de olika alternativen kommenteras kort nedan. Indelningen i figuren är starkt förenklad. Förändringarna från nuläget kan vara av olika slag men har sammanfattats som stärkt eller försvagad utformning. Alla övriga styrmedel sammanfattas som andra styrmedel och varje enskilt sådant kan stärkas eller försvagas på olika sätt. Ruta D illustrerar utredningens uppdrag. Inom den finns såväl utredningens förslag som de alternativ som analyserats men som inte läggs som förslag. De senare beskrivs och kommenteras i avsnitt 7.2.

Tabell 7.1 Alternativa styrmedelsförändringar för att nå klimatmålen

Alternativen A–C och F–I utgör alternativ till utredningens förslag. A och G rymmer förändringar som kompletterar utredningens förslag medan B och C samt H och I kan sägas utgöra alternativ till utredningens förslag

	Stärkt utformning av miljöbalken	Oförändrad utformning av miljöbalken	Svagare utformning av miljöbalken
Starkare utformning av andra styrmedel	A.	B.	C.
Oförändrad utformning av andra styrmedel	D. Uppdragets avgränsning och förslagets inriktning	E. Nuläge och nollalternativ	F.
Svagare utformning av andra styrmedel	G.	H.	I.

Källa: Egen illustration.

Alternativ A, att stärka såväl miljöbalken som andra styrmedel, kan utifrån klimatförändringens karaktär och bedömningen att Sverige inte når sina klimatmål, förefalla vara ett önskvärt alternativ. Utredningens bedömning är också, utifrån bedömningarna av effekterna av alternativ D, att alternativ A skulle vara att föredra framför

alternativ D. Utredningen kommer också att i sin andra fas ge förslag på hur annan lagstiftning kan ändras för att ytterligare bidra till att klimatmålen nås. Generellt kan det sägas att det finns både bättre och sämre kombinationer av styrmedel men att de kan utformas så att de kompletterar och stärker varandra snarare än att de utgör onödig, kostsam och kanske inte ens effekthöjande dubbelreglering. En kombination av flera styrmedel är nödvändig för att lösa klimatproblemet, eftersom det finns flera olika s.k. marknadsmisslyckanden som hindrar eller försvårar spontana lösningar via frivillighet och marknadsmekanismer.¹⁰ Detta betyder dock inte att alla kombinationer är bra.

Alternativ B är ett principiellt alternativ till utredningens förslag, nämligen att annan styrning än styrning via miljöbalken stärks. Det alternativet inbegriper i princip också skapandet och inrättandet av nya styrmedel. Utredningen har, utan att vidareutveckla möjligheten, konstaterat att en särskild klimatlagstiftning, vid sidan av miljöbalken, skulle kunna vara ett exempel på en förändring inom alternativ B. En möjlig utgångspunkt för att utreda ett sådant alternativ skulle kunna vara att miljöbalken inte i grunden är skapad för att hantera ett globalt problem av klimatförändringarnas karaktär och att det därför finns risk för att balkens systematik och uppbyggnad snarast är ett hinder för att utforma en effektiv klimatpolitik. Bland problemen finns det faktum att det saknas en koppling mellan det nationella utsläppsutrymmet och summan av de klimatutsläpp som osynkroniserad tillståndsgivning leder till. Att en separat klimatlagstiftning skulle hantera problemen bättre är dock enbart en hypotes, eftersom utredningen enligt direktiven haft uppdraget att föreslå förändringar av miljöbalken.

Inom handlingsalternativ B ligger också möjligheten att stärka andra redan existerande styrmedel som de i dag verksamma prissättande styrmedlen. Andra sätt att begränsa utsläppen från verksamheter i EU ETS än via miljöbalken skulle kunna övervägas. Det skulle t.ex. kunna göras via ett nationellt prisgolv inom ramen för utsläppshandelssystemet. I ruta B finns också sådana förändringar som Sverige inte fullständigt rör över, dvs. förändringar av EU ETS som beslutas på EU-nivå. Det finns skäl att förvänta sig skärpningar av EU ETS, men för närvarande finns inga tecken på att året när nollutsläpp ska nås inom EU ETS anpassas till det svenska målet.

¹⁰ Söderholm, Patrik (2012b), s 13.

Alternativ C innebär att andra styrmedel ges en starkare direkt påverkan samtidigt som miljöbalken ges en svagare direkt påverkan. Olika typer av marknadsmisslyckanden kan motivera att olika styrmedel behövs parallellt för att hantera respektive sådant misslyckande. Det motiverar dock inte nödvändigtvis att dubbla styrmedel riktas mot ett och samma problem som det externalitetsproblem som utsläpp av växthusgaser utgör.¹¹ Utredningens förslag innebär dock att så blir fallet och det kommer i praktiken att innebära att det i en specifik beslutssituation för en verksamhetsutövare blir miljöbalken eller ett prissättande styrmedel som blir faktiskt styrande. Det finns nackdelar med denna typ av konkurrerande styrmedel men också möjliga fördelar. I och med att den svenska målsättningen kräver snabbare utsläppsminskningar än vad EU:s klimatmål och EU ETS leder till är det nödvändigt att komplettera EU ETS med någon form av nationellt styrmedel riktat mot utsläppen i den handlande sektorn för att de svenska klimatmålen ska kunna nås. Här skulle det dock finnas alternativ, som att i högre grad styra via priser än via miljöbalkens mekanismer. En rimlig hypotes är att en sådan styrning, beroende på detaljutformning, potentiellt skulle kunna leda till att Sveriges mål nås på ett mer kostnadseffektivt sätt. Med en sådan stärkning av andra styrmedel blir skillnaden mellan alternativ B och C intressant. C skulle kunna vara ett bättre alternativ än B om en stärkning av andra styrmedel resulterar i att miljöbalken i praktiken aldrig blir faktiskt styrande på klimatområdet. Möjligen skulle det då gå att spara vissa administrationskostnader, relativt B. I praktiken är dock sannolikt skillnaden mellan B och C inte avgörande. Dagens tillämpning av miljöbalken innebär i huvudsak redan att klimatkrav inte ställs.

Alternativ D innebär en stärkt styrning via miljöbalken och oförändrade övriga styrmedel och utgör avgränsningen för utredningen inom vilken utredningens förslag ligger. Andra möjliga ändringar inom denna avgränsning, som har utretts och övervägts men inte föreslagits presenteras i avsnitt 7.2.

Alternativ E innebär att alla styrmedel behålls som de är utformade i nuläget. Utgångspunkten för utredningens uppdrag och arbete är att denna kombination av styrmedel inte räcker för att de svenska klimatmålen ska uppnås.

¹¹ Söderholm, Patrik (2012b), s 13.

För att **alternativ F** skulle kunna vara en aktuell strategi för att öka sannolikheten att de svenska klimatmålen uppnås krävs att miljöbalken i dag inte bara styr för lite mot klimatmålet utan också att den är kontraproduktiv relativt klimatmålen.

Alternativ G är ett alternativ där miljöbalken innebär en starkare direkt styrning och där andra styrmedel samtidigt försvagas eller tas bort. Ett exempel på denna lösning skulle kunna vara att prissättande styrmedel mot växthusgasutsläpp förändras så att de ges en mindre styrande roll. Utredningen har inte undersökt ett sådant alternativ men finner det vara vare sig sannolikt eller, utifrån en generell bedömning, önskvärt. Utredningens förslag är utformat för att samverka med andra existerande styrmedel. Även om en utgångspunkt har varit att dessa sammantaget är otillräckliga för att nå målen betyder det inte att de saknar styrande effekt. Utredningen bedömer inte heller att de förändringar som föreslås i praktiken skulle innebära att de prissättande styrmedlen helt förlorar sin styrande roll. Bedömningen är att de får en något mindre styrande roll, men inte att rollen upphör utan fortfarande kommer att vara viktig.

Alternativ H är ett handlingsalternativ där miljöbalken skulle lämnas oförändrad och där andra styrmedel förändras så att de får en svagare direkt påverkan. Utredningen har inte undersökt det alternativet men bedömer att det är osannolikt att det skulle vara ett handlingsalternativ som ökar sannolikheten för att de svenska klimatmålen uppnås.

Alternativ I är ett handlingsalternativ där såväl miljöbalken som andra styrmedel ges minskat direkt inflytande. Det kan förefalla enkelt att helt avfärda detta alternativ som ett möjligt handlingsalternativ om man sammantaget vill uppnå en större minskning av växthusgasutsläppen. Utredningen har inte utrett alternativet men gör ändå bedömningen att detta med största sannolikhet inte skulle öka möjligheterna att nå klimatmålen. Det är dock viktigt att komma ihåg att tabell 7.1 utgör en förenklad indelning, bl.a. genom att andra styrmedel representerar flera olika styrmedel. Likaså är miljöbalken egentligen inte ett enda styrmedel utan styr på många olika sätt. Det är därför inte omöjligt att det kan finnas delar i såväl miljöbalken som bland andra styrmedel som efter en analys med fördel skulle kunna ges mindre inflytande i en kombination av samverkande styrmedel som skulle fungera bättre än dagens uppsättning av styrmedel.

Denna förenklade diskussion kring olika handlingsalternativ som ligger utanför utredningens avgränsningar bör fortgå och utgöra en viktig del i kommande beslutsfattande. Utredningen bedömer att det utöver utredningens förslag också finns ett behov av att förstärka andra styrmedel, något som talar för att alternativ A är särskilt viktigt. Översyn av EU ETS pågår och det är också troligt att vissa förstärkningar av andra styrmedel kommer att göras. Att alternativ A sannolikt är huvudspåret i den framtida klimatpolitiken utesluter inte att det kan finnas inslag från de ovan nämnda handlingsalternativen som också bör övervägas. All styrning har en kostnad, bl.a. i administration för såväl verksamhetsutövare som för myndigheter och andra. Det är kostnader som speglar reell resursanvändning och som innebär att det finns alternativa användningsmöjligheter för våra begränsade resurser. Om den direkta effekten av något styrmedel stärks kan det, om det finns en positiv samverkan mellan styrmedel, innebära att det är motiverat att bibehålla även andra styrmedel trots de ökade administrationskostnader som det skulle medföra. En stärkt effekt av ett styrmedel kan också leda till att den faktiska styrande effekten av något annat styrmedel minskar eller upphör. Det kan då finnas goda skäl att undvika dubblerande och konkurrerande styrmedel och att därför minska omfattningen av andra styrmedel.

8 Konsekvensanalys

8.1 Om konsekvensanalysen och dess förutsättningar

I detta betänkande används begreppen *effekt* och *konsekvens* för att beskriva hur olika aktörer och företeelser påverkas av utredningens förslag. Begreppen används inte som synonymer med varandra. Ett förslags *effekter* är den avsiktliga verkan som ett förslag har, dvs. de förändringar som förslaget avser att uppnå för att bidra till klimatmålen. *Konsekvenser* av ett förslag kan beskrivas som bieffekter av förslaget, dvs. förändringar som påverkar olika aktörer och företeelser genom eller vid sidan av effekterna som förslaget ska leda till.

Storleken på såväl effekter som konsekvenser av utredningens förslag är osäkra. Exempelvis beror effekten på framtida teknisk utveckling och på hur ändringarna i lagstiftningen i praktiken kommer att tillämpas av såväl verksamhetsutövare som av prövnings- och tillsynsmyndigheter. Förslagen stärker klimataspektens relativa betydelse i miljöbalken men avvägningar ska alltså göras, och utfallet av enskilda sådana kan inte förutses i detalj. Förslagen är utformade för att klimataspekterna ska vägas in i större utsträckning och i första hand är det riktningar av förändringar avseende effekter och konsekvenser som är möjliga att med rimlig säkerhet uttala sig om. I vissa fall har utredningen uppskattat storleksordningen på förväntade effekter, i andra fall beskrivs de kvalitativt. Att kvantifiera effekter som är väldigt osäkra riskerar att bidra till en vilseledande känsla av säkerhet som riskerar att ta fokus från behovet av att hantera den faktiska och oundvikliga osäkerheten.

Avgränsningarna i utredningens direktiv har betydelse inte bara för vilka förslag som utredningen lägger utan också för vad dessa förslag relateras till i denna konsekvensanalys. Förväntade effekter och konsekvenser av utredningens förslag jämförs primärt med ett nollalternativ som kännetecknas av att nuvarande klimatpolitik för-

blir oförändrad. Nollalternativet beskrivs i kapitel 4 och innebär visserligen utsläppsminskningar men inte i tillräcklig grad för att Sverige ska uppnå sina klimatmål.

En möjlig invändning mot det valda nollalternativet är att det beskriver en osannolik framtid. Det är troligt att såväl andra styrmedel som andra omvärldsfaktorer kommer att förändras relativt nollalternativet. Samma invändning kan dock riktas mot vilket annat jämförelsealternativ som helst. Fördelen med att använda valt nollalternativ är att det förhållandevis tydligt går att illustrera effekter av enskilda förändringar. Förslag som ligger utanför utredningens avgränsning kan också relateras till motsvarande nollalternativ och därigenom finns en möjlighet att jämföra sådana med utredningens förslag.

Effekter och konsekvenser av utredningens förslag är beroende av hur annan klimatpolitik och övriga omvärldsfaktorer förändras. I en beskrivning relativt nollalternativet framgår inte detta. Utredningen kommenterar därför också hur förslagets effekter och konsekvenser påverkas av andra möjliga förändringar relativt nollalternativet. Förändringar i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS)¹ kan exempelvis innebära en kraftigare minskning av svenska utsläpp, något som minskar den effekt som utredningens förslag får på svenska växthusgasutsläpp.

Utredningen redovisar i detta betänkande förslag på hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att bidra till att Sveriges nationella klimatmål ska kunna nås. Andra styrmedel måste finnas som komplement till utredningens förslag eftersom dessa inte själva leder till att klimatmålen nås. Ändringar i sådana styrmedel skulle också kunna vara alternativ till utredningens förslag och alltså vara att föredra i stället för något eller flera av utredningens förslag. Utredningen har dock inte haft i uppgift att föreslå hur andra styrmedel än miljöbalken bör förändras. Andra styrningsalternativ är dock viktiga att överväga och några av dessa kommenteras därför i avsnitt 7.3. *Alternativa vägar att bira till att klimatmålen uppnås.*

Utredningens förslag är baserade på analyser av vad som är bästa genomförbara förändringar inom ramen för miljöbalken, givet att andra styrmedel är utformade som i dagsläget. Förslagen kan därför

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (utsläppshandelsdirektivet, EU ETS).

inte strikt tolkas som de bästa möjliga klimatpolitiska förändringarna. Även om utredningens förslag genomförs finns därför behov av översyn och förändringar av andra styrmedel för att klimatmålen ska kunna nås.

8.2 Rättsliga effekter av utredningens förslag

- Klimatperspektivet – Förslagen som rör ändringar i 1 kap. 1 §, 2 kap. 3, 5 och 9 §§, 6 kap. 35 och 43 §§ och 19 kap. 5 § miljöbalken samt de nya 22 kap. 1 f och 25 h §§ miljöbalken förtydligar och förstärker klimatperspektivet i miljöbalken, utvecklar vilka överväganden som ska göras avseende klimatpåverkan generellt men också specifikt för vissa verksamheter.
- EU ETS – De ändringar som föreslås i 16 kap. 2 c §, 24 kap. 20 § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen (2013:250) handlar om att villkor som syftar till minskade utsläpp av växthusgaser ska kunna meddelas även för verksamheter som omfattas av EU ETS. Detta innebär att den svenska lagstiftningen anpassas i linje med industriutsläppsdirektivet².
- Ändringstillstånd – Förslaget om ett begränsat ändringstillstånd i 24 kap. 8 § miljöbalken syftar till att uppmuntra verksamhetsutövare att ändra sin verksamhet för att undvika omprövning.

Utredningens förslag blir tillämpliga vid nya tillståndsansökningar, för befintliga verksamheter som ansöker om ändringstillstånd eller omprövas samt i tillsynen. Befintliga tillståndsgivna verksamheter med växthusgasutsläpp som inte ändras eller omprövas kommer inte att beröras av utredningens förslag om de rör frågor som ligger inom tillståndets ram. Det är därför en förutsättning att befintliga verksamheters tillstånd och villkor kan omprövas om de har utsläpp av växthusgaser för att utredningens förslag ska få fullt genomslag.

² Europaparlamentets och rådets direktiv av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samlade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet).

8.2.1 Klimatperspektivet

Den utveckling som har skett i praxis har lett till att centrala delar av hänsynsreglerna undantagits från tillämpning för växthusgasutsläpp för både verksamheter som ingår i EU ETS och för verksamheter som ligger utanför. Genom tilläggen i miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § förtydligas hänsynen till klimatet i hela balken eftersom alla bestämmelser i miljöbalken styr mot miljöbalkens mål. Ändringen av miljöbalkens mål tydliggör också att den prövning som görs enligt hänsynsreglerna ska omfatta utsläpp av växthusgaser, förutom när det uttryckligen är undantaget. Det gäller även förtydligandet i 2 kap. 3 § miljöbalken som tillsammans med ändringen av 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen ger prövningsmyndigheterna möjlighet att ställa teknikkrav avseende utsläpp av växthusgaser. Det gäller även verksamheter i EU ETS så länge det inte utgör gränsvärden för direkta utsläpp av de växthusgaser som omfattas av systemet. Sådana villkor kan driva på spridning och tillämpning av ny teknik och bidra till vad som anses vara bästa tillgängliga teknik enligt industriutsläppsdirektivet.

Ändringen i 2 kap. 5 § miljöbalken medför att krav kan ställas på hushållning med, och val av bränsle, råvaror och material. Villkor om användning av återvunna eller förnybara råvaror och material ska dock bara ställas om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan, vilket prövningsmyndigheterna behöver bedöma i varje enskilt fall. En sådan bedömning kan behöva ta bred hänsyn till olika aspekter och utgå från ett livscykelperspektiv. Vad som utgör bästa möjliga teknik i bedömningen enligt 2 kap. 3 § miljöbalken kan påverkas av vilka villkor om bränsle, råvaror och material som ställs enligt 2 kap. 5 § miljöbalken.

De allmänna hänsynsreglerna ska tillämpas på alla typer av verksamheter med utsläpp av växthusgaser, vilket kommer att ställa nya krav på ansökningar och på de bedömningar som prövningsmyndigheterna ska göra. Både ändringen i 2 kap. 3 § miljöbalken och i 2 kap. 5 § miljöbalken samverkar med utredningens förslag om bedömning av utsläpp av växthusgaser i bl.a. 6 kap. 43 § och 22 kap. 25 h § miljöbalken. De nya kraven ökar kunskapsnivån hos både verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter och bidrar till att tillstånd kan utformas på ett uppdaterat och ändamålsenligt sätt.

Utredningens förslag förtydligar att utsläpp av växthusgaser ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen i den specifika miljö-

bedömningen enligt 6 kap. 35 § miljöbalken och att vissa miljöfarliga verksamheter enligt 22 kap. 1 f § miljöbalken ska föreslå i tillståndsansökan hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras. Det gör att verksamhetsutövaren i ett tidigt skede måste beakta verksamhetens eller åtgärdens betydelse för klimatet. Dessutom blir prövningsmyndigheter skyldiga enligt 6 kap. 43 § och 22 kap. 25 h § miljöbalken att i det enskilda fallet bedöma hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras. De uppgifter som ska beskrivas och bedömas har betydelse i hela kedjan från samråd till tillstånd eftersom det i alla steg från miljökonsekvensbedömning till slutlig prövning måste beaktas och tas ställning till klimatpåverkan. Beskrivningar av åtgärder för att förebygga eller hindra växthusgasutsläpp i miljökonsekvensbeskrivning och ansökan kommer att ge bättre underlag för mer välgrundade och konsekventa avvägningar mellan klimat och andra intressen i prövningar vilket i sin tur kommer att öka kunskapen och kompetensen hos alla som berörs.

Tillägget av ett nytt stycke i stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken förtydligar att en ansökan om tillstånd kan avslås om en verksamhet eller en åtgärd skulle få så stora utsläpp av växthusgaser att de vore av väsentlig betydelse för Sveriges möjligheter att nå nettonollmålet till 2045. Införandet av tillägget i stoppregeln underlättar för prövningsmyndigheterna eftersom den skapar en tydlig rättslig grund, till skillnad från nuvarande lydelse som ger utrymme för olika tolkningar avseende om den är tillämplig på utsläpp av växthusgaser. Att bedöma vad som är av väsentlig betydelse kräver dock en bedömning utifrån det aktuella läget vad gäller utsläpp av växthusgaser i förhållande till klimatmålen.

Den sammantagna effekten av utredningens förslag om att förtydliga och förstärka klimatperspektivet är att klimatpåverkan uttryckligen omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Det betyder att klimatperspektivet alltid måste beaktas, bedömas och integreras i miljöprövningen vilket vid sidan av att leda till utsläppsminskningar förväntas öka kunskapen och kompetensen om klimataspekter hos alla som tillämpar miljöbalken. Eftersom det blir delvis nya typer av underlag som ska tas fram och nya bedömningar som ska göras kommer det att finnas behov av vägledning för tillämpningen. Utredningen föreslår att ett uppdrag om att ta fram vägledning läggs på Naturvårdsverket.

8.2.2 EU ETS

Ändringen av 16 kap. 2 c § miljöbalken möjliggör tillämpning av de befintliga kraven i 2 kap. 5 § miljöbalken på hushållning med energi och att förnybar energi ska användas i första hand. Det har ställts krav på energihushållning i praxis men det behöver göras mer konsekvent.

Med ändringarna i 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen tydliggörs att andra försiktighetsmått än gränsvärden i referensdokument och slutsatser om bästa tillgängliga teknik ska tillämpas på alla typer av verksamheter med utsläpp av växthusgaser. Förbudet mot gränsvärden kvarstår dock i 16 kap. 2 c § miljöbalken för de delar av verksamheter och de växthusgaser som ingår i EU ETS men det gäller bara om syftet är att begränsa direkta utsläpp av sådana växthusgaser. Det innebär bl.a. att det referensdokument³ och de försiktighetsmått om energieffektivisering som antagits enligt IPPC-direktivet⁴ och industriutsläppsdirektivet ska tillämpas fullt ut i villkor. Bästa möjliga teknik enligt miljöbalken ska också innebära en högre skyddsnivå för miljön än bästa tillgängliga teknik enligt industriutsläppsdirektivet. Verksamhetsutövare och prövningsmyndigheterna kommer att behöva sätta sig in utvecklingen på klimatområdet vad gäller t.ex. teknikutveckling.

8.2.3 Ändringstillstånd

En av miljöbalkens uppgifter är att inspirera verksamhetsutövare att tänka och handla så att de föregriper lagstiftningens obligatoriska krav. En verksamhetsutövare som vill minska sina växthusgasutsläpp bör därför uppmuntras att ändra sin verksamhet för att undvika en omprövning. För de verksamhetsutövare som inte självmant har ändrat sin verksamhet och som står inför hot om omprövning föreslår utredningen att en ansökan om ändringstillstånd kan göras för att undvika en omprövning för att väsentligt minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser. I dessa fall ska endast villkor som har betydelse för sådana utsläpp omprövas om verksamheten i övrigt kan bedrivas med tidigare meddelade villkor. Det fåtal verksamheter som

³ Europeiska kommissionens Reference Document on Best Available Techniques for Energy Efficiency (ENE BREF), februari 2009.

⁴ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (*Integrated Pollution Prevention and Control*, IPPC-direktivet).

inte på eget initiativ har ändrats i tid får då en sista chans att handla så att de föregriper en omprövning vilket leder till att det blir så få omprövningar som möjligt. Om det ändå blir aktuellt att ompröva en verksamhet tillförsäkrar bestämmelsen i 24 kap. 9 § miljöbalken att villkor inte får meddelas som gör att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

8.2.4 Konsekvenser för vissa verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken och andra lagar som hänvisar till bestämmelser som berörs av utredningens förslag

Som framgår i inledningen i avsnitt 8.2 förtydligar och förstärker utredningens förslag klimatperspektivet i miljöbalken. Förslagen möjliggör också att villkor som syftar till minskade utsläpp av växthusgaser kan meddelas även för verksamheter som omfattas av EU ETS. Dessutom syftar förslaget om ändringstillstånd till att uppmuntra verksamhetsutövare att ändra sin verksamhet för att undvika omprövning. Målgruppen för förslagen är huvudsakligen miljöfarliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser.

Det finns dock andra åtgärder och verksamheter enligt miljöbalken som berörs av utredningens förslag och ett flertal andra lagar hänvisar till de paragrafer i miljöbalken i vilka utredningen föreslår ändringar enligt följande redovisning.

Andra verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken

Vattenverksamheter (11 kap. miljöbalken)

Utredningens förslag om ändringar i 1, 2 och 6 kap. miljöbalken blir tillämpliga även på vattenverksamheter. Förändringarna som föreslås i 16, 19, 22, 24 och 26 kap. miljöbalken rör endast miljöfarliga verksamheter.

Genom förändringarna i 1 och 2 kap. ska klimataspekter alltid beaktas och bedömas även vid prövning och tillsyn av vattenverksamheter. Vattenverksamheter som har betydelse för utsläpp av växthusgaser är t.ex. dikning som kan öka avgången av koldioxid och återvätning som kan återställa balansen. Utredningen anser att de utökade kraven i 6 kap. miljöbalken är av relevans även för vatten-

verksamheter. I den mån de ändrade bestämmelserna får eller riskerar att få oönskade konsekvenser, vilka i nuläget inte förutses, krävs fortsatt utredning.

Jordbruksverksamheter (12 kap. miljöbalken)

Jordbruksverksamheter är miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken och utredningens förslag blir därför tillämpliga. I den mån de ändrade bestämmelserna får eller riskerar att få oönskade konsekvenser, vilka i nuläget inte förutses, krävs fortsatt utredning.

Genteknik, kemiska produkter och biotekniska organismer (13 och 14 kap. miljöbalken)

Även om utredningens förslag i relevanta delar blir tillämpliga för genetiskt modifierade organismer samt kemiska produkter och biotekniska organismer berörs de inte på samma sätt som övriga verksamheter. I den mån de ändrade bestämmelserna får eller riskerar att få oönskade konsekvenser, vilka i nuläget inte förutses, krävs fortsatt utredning.

Andra lagar

Följande lagar hänvisar till bestämmelser i miljöbalken som berörs av utredningens förslag. De bestämmelser som lagarna hänvisar till kommer därför att tillämpas även för dessa lagar om inte undantag görs.

Väglagen (1971:948)

Enligt 3 a § ska vid prövning av ärenden enligt lagen bl.a. 2 kap. miljöbalken tillämpas. Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska enligt 16 § en miljökonsekvensbeskrivning uppfylla kraven i bl.a. 6 kap. 35 § miljöbalken. Fråga om byggande av väg prövas enligt 11 § av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan till regeringens prövning. Enligt 18 § prövar

Trafikverket frågar om att fastställa en vägplan efter samråd med berörda länsstyrelser.

När de gäller de föreslagna ändringarna i 2 kap. 3, 5 och 9 §§ miljöbalken bör de gälla för allmänna vägar, på samma sätt som gäller för verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken. Vidare är det rimligt att de förtydligade kraven i 6 kap. 35 § miljöbalken även ska gälla allmänna vägar.

Utredningen konstaterar i avsnitt 6.1.6 att klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dag eftersom begreppet miljöeffekter enligt 6 kap. 2 § miljöbalken avser direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång och lång sikt på bl.a. klimat men har inte haft möjlighet att undersöka om väglagen redan i nuläget tillämpas på ett sätt som inkluderar klimat i begreppet miljö. Om det görs borde de förtydliganden som föreslås inte ge några större effekter på tillämpningen av väglagen. Som framgår av kapitel 9 avser utredningen att se över bl.a. väglagen i nästa fas och kommer i det arbetet även att utreda om de ändrade bestämmelserna i miljöbalken kan ge oönskade konsekvenser i väglagen.

Lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Enligt 4 § ska vid koncessionsprövning bl.a. 2 kap. miljöbalken tillämpas och om en betydande miljöpåverkan kan antas ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt bl.a. 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken.

Lagen innebär att det krävs särskilt tillstånd (koncession) för att dra fram eller använda rörledningar för transport av bl.a. råolja eller produkt av råolja eller annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle. Koncession krävs även för att dra fram och använda en rörledning för transport av koldioxid som ska lagras geologiskt. En ansökan om koncession ges in till Energimarknadsinspektionen men prövas av regeringen och är bindande vid en prövning enligt miljöbalken.

Vid eventuella läckage kan det bli fråga om koldioxidutsläpp och de av utredningen föreslagna bestämmelserna bör därför tillämpas för rörledningar. Utredningen konstaterar i avsnitt 6.1.6 att klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dag eftersom begreppet

miljöeffekter enligt 6 kap. 2 § miljöbalken avser direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång och lång sikt på bl.a. klimat men har inte haft möjlighet att undersöka om lagen om vissa rörledningar redan i nuläget tillämpas på ett sätt som inkluderar klimat i begreppet miljö. Om det görs borde de förtydliganden som föreslås inte ge några större effekter på tillämpningen av lagen. I den mån de ändrade bestämmelserna får eller riskerar att få oönskade konsekvenser, vilka i nuläget inte förutses, krävs fortsatt utredning.

Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

Vid prövning av ärenden enligt lagen ska enligt 1 a § bl.a. 2 kap. miljöbalken tillämpas. Om farleden eller hamnen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska enligt 1 b § en specifik miljöbedömning göras och information lämnas enligt bl.a. 6 kap. 35 § miljöbalken.

Sjöfartsverket ska med eget yttrande överlämna frågan om inrättande av en allmän farled till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Utredningens förslag bör därför bli tillämpliga även på allmänna farleder. Hamnar prövas redan enligt miljöbalken.

Utredningen konstaterar i avsnitt 6.1.6 att klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dag eftersom begreppet miljöeffekter enligt 6 kap. 2 § miljöbalken avser direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång och lång sikt på bl.a. klimat men har inte haft möjlighet att undersöka om lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn redan i nuläget tillämpas på ett sätt som inkluderar klimat i begreppet miljö. Om det görs borde de förtydliganden som föreslås inte ge några större effekter på tillämpningen av lagen. I den mån de ändrade bestämmelserna får eller riskerar att få oönskade konsekvenser, vilka i nuläget inte förutses, krävs fortsatt utredning.

Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Enligt 5 b § ska vid prövning av ärenden enligt lagen bl.a. 2 kap. miljöbalken tillämpas. Om en betydande miljöpåverkan kan antas för en kärnteknisk anläggning som ska provas för ett tillstånd att uppföra, inneha eller driva en sådan anläggning ska enligt 5 c § en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt bl.a. 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken.

Frågor om tillstånd provas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Utredningens förslag bör bli tillämpliga även vid prövningen av kärnteknisk verksamhet. Utredningen konstaterar i avsnitt 6.1.6 att klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dag eftersom begreppet miljöeffekter enligt 6 kap. 2 § miljöbalken avser direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång och lång sikt på bl.a. klimat men har inte haft möjlighet att undersöka om lagen om kärnteknisk verksamhet redan i nuläget tillämpas på ett sätt som inkluderar klimat i begreppet miljö. Om det görs borde de förtydliganden som föreslås inte ge några större effekter på tillämpningen av lagen. I den mån de ändrade bestämmelserna får eller riskerar att få oönskade konsekvenser, vilka i nuläget inte förutses, krävs fortsatt utredning.

Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Den som bedriver sådan verksamhet som anges i 5 § ska enligt 2 § iaktta bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Enligt 6 § ska 2 kap. samt 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken tillämpas vid prövning av tillstånd enligt lagen.

Det krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att i den ekonomiska zonen utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar, uppföra eller använda konstgjorda öar, och i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller andra inrättningar. Utredningens förslag bör bli tillämpliga även vid prövningen av verksamheter och åtgärder i den ekonomiska zonen. Som framgår i avsnitt 8.8.2 är förslagen förenliga med internationell rätt.

Utredningen konstaterar i avsnitt 6.1.6 att klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dag eftersom begreppet miljöeffekter

enligt 6 kap. 2 § miljöbalken avser direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång och lång sikt på bl.a. klimat men har inte haft möjlighet att undersöka om lagen om Sveriges ekonomiska zon redan i nuläget tillämpas på ett sätt som inkluderar klimat i begreppet miljö. Om det görs borde de förtydliganden som föreslås inte ge några större effekter på tillämpningen av lagen. I den mån de ändrade bestämmelserna får eller riskerar att få oönskade konsekvenser, vilka i nuläget inte förutses, krävs fortsatt utredning.

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska bl.a. 2 kap. miljöbalken tillämpas enligt 1 kap. 3 §. Fastställande av järnvägsplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Enligt 2 kap. 8 § ska en miljökonsekvensbeskrivning uppfylla kraven i bl.a. 6 kap. 35 § miljöbalken om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Enligt 2 kap. 10 § ska en miljökonsekvensbeskrivning uppfylla kraven i bl.a. 6 kap. 35 § miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser. Trafikverket prövar enligt 2 kap. 15 § frågan om att fastställa en järnvägsplan efter samråd med berörda länsstyrelser.

När de gäller de föreslagna ändringarna i 2 kap. 3, 5 och 9 §§ miljöbalken bör de gälla för planläggning och byggande järnvägar, på samma sätt som gäller för verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken. De förtydligade kraven i 6 kap. 35 § miljöbalken ska även gälla järnvägar.

Utredningen konstaterar i avsnitt 6.1.6 att klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dag eftersom begreppet miljöeffekter enligt 6 kap. 2 § miljöbalken avser direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång och lång sikt på bl.a. klimat men har inte haft möjlighet att undersöka om lagen om byggande av järnväg redan i nuläget tillämpas på ett sätt som inkluderar klimat i begreppet miljö. Om det görs borde de förtydliganden som föreslås inte ge några större effekter på tillämp-

ningen av lagen. Som framgår av kapitel 9 avser utredningen att se över bl.a. lagen om byggande av järnväg i nästa fas och kommer i det arbetet även att utreda om de ändrade bestämmelserna i miljöbalken kan ge oönskade konsekvenser i lagen om byggande av järnväg.

Ellagen (1997:857)

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje ska enligt 2 kap. 8 a § bestämmelserna i bl.a. 2 kap. miljöbalken tillämpas. Om verksamheten har betydande miljöpåverkan ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt bl.a. 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken vilket även gäller enligt 2 kap. 15 d och g §§ samt 13 kap. 9 §. Frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken behöver inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession.

Ellagen och miljöbalken gäller parallellt vilket innebär att det inte finns några begränsningar i ellagen mot att ingripa mot eventuella olägenheter med stöd av miljöbalken. Utredningens förslag bör bli tillämpliga även vid prövningen av nätkoncession.

Utredningen konstaterar i avsnitt 6.1.6 att klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dag eftersom begreppet miljöeffekter enligt 6 kap. 2 § miljöbalken avser direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång och lång sikt på bl.a. klimat men har inte haft möjlighet att undersöka om ellagen redan i nuläget tillämpas på ett sätt som inkluderar klimat i begreppet miljö. Om det görs borde de förtydliganden som föreslås inte ge några större effekter på tillämpningen av lagen. Som framgår av kapitel 9 avser utredningen att se över bl.a. ellagen i nästa fas och kommer i det arbetet även att utreda om de ändrade bestämmelserna i miljöbalken kan ge oönskade konsekvenser i ellagen.

Naturgaslagen (2005:403)

Enligt 2 kap. 7 § ska bl.a. 2 kap. miljöbalken tillämpas vid prövning av frågor om meddelande av koncession. Om verksamheten eller åtgärden har betydande miljöpåverkan ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt bl.a. 6 kap. 35

och 43 §§ miljöbalken. En naturgasledning, lagringsanläggning eller förgasningsanläggning får inte byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen.

Utredningen konstaterar i avsnitt 6.1.6 att klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dag eftersom begreppet miljöeffekter enligt 6 kap. 2 § miljöbalken avser direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång och lång sikt på bl.a. klimat men har inte haft möjlighet att undersöka om naturgaslagen redan i nuläget tillämpas på ett sätt som inkluderar klimat i begreppet miljö. Om det görs borde de förtydliganden som föreslås inte ge några större effekter på tillämpningen av lagen. Utredningen noterar att regeringen i en koncessionsprövning har bedömt att klimatpolitiska hänsyn övervägt nyttan med ökad försörjningstrygghet på naturgasmarknaden och funnit att en naturgasledning inte var lämplig från allmän synpunkt enligt 2 kap. 5 § naturgaslagen.⁵

I den mån de ändrade bestämmelserna får eller riskerar att få oönskade konsekvenser, vilka i nuläget inte förutses, krävs fortsatt utredning.

Plan- och bygglagen (2010:900)

Enligt 4 kap. 34 § plan- och bygglagen ska, om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt det beslut som avses i 33 §, en redovisning enligt den bestämmelsen uppfylla kraven i bl.a. 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för vissa verksamheter.

Utredningen konstaterar i avsnitt 6.1.6 att klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dag eftersom begreppet miljöeffekter enligt 6 kap. 2 § miljöbalken avser direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång och lång sikt på bl.a. klimat. Det är dock otydligt vad kommunerna ska redo-

⁵ Regeringsbeslut den 10 oktober 2019, I2019/00911/E, Ansökan om koncession för en terminal för kondenserad naturgas m.m. i Göteborgs kommun, Västra Götalands län.

visa eller redovisar i fråga om klimat. Boverket har i uppdrag⁶ att ta fram ett verktyg för minskad klimatpåverkan vid planläggning som ska redovisas senast den 14 juni 2021. Utredningen bedömer att det finns skäl att undanta de tillägg som föreslås i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken från redovisningen i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen. Gällande krav på redovisning av miljöeffekter, inklusive på klimat, ska därför tillämpas på samma sätt som innan ändringen.

8.3 Samverkan mellan miljöbalken och andra styrmedel

Utredningen lämnar förslag på förändringar av miljöbalken enligt dess uppdrag och avgränsning. Vid sidan av denna styrning finns flera andra styrmedel som påverkar utsläppen av växthusgaser i Sverige. Utredningens förslag ersätter inte dessa och är inte heller tillräckliga för att de svenska klimatmålen ska nås.

I avsnitt 3.6 beskrivs kortfattat de befintliga styrmedel vars effekter främst skulle kunna påverkas av utredningens förslag, men vars utformning och genomförande också kan påverka effekter och konsekvenser av utredningens förslag. Avsnitt 8.3.1 beskriver hur miljöbalken enligt utredningens förslag, förväntas komma att samverka med andra styrmedel. I avsnitt 8.3.2 belyser utredningen hur några typer av förändringar i andra styrmedel skulle påverka utfallet av samverkan mellan utredningens förslag och de potentiellt förändrade styrmedlen.

8.3.1 Samverkan mellan ändring av miljöbalken enligt utredningens förslag och andra styrmedel

Detta avsnitt beskriver på ett principiellt plan hur samverkan mellan miljöbalken och befintliga styrmedel på klimatområdet förändras om utredningens förslag genomförs. Beskrivningen görs i huvudsak utifrån förutsättningen att övriga styrmedel som verkar parallellt med miljöbalken är utformade och fungerar som i dag. Detta är den allmänna utgångspunkten för konsekvensanalysen men betyder inte

⁶ Regeringsbeslut den 8 oktober 2020, Fi2020/04070 i bilaga till regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Boverket, Regeringsbeslut II 2, 17 december 2020, Fi2020/04810 (delvis) och Fi2020/05090.

att utredningen ser att ett sådant scenario är mest troligt. Det är tvärtom högst sannolikt att även andra styrmedel kommer att förändras.

Miljöbalken och prissättande styrmedel

Styrmedel som prissätter utsläpp av växthusgaser, såsom koldioxidskatt och EU ETS, fortsätter att göra detta även om en verksamhet också ska uppfylla krav som ställs med stöd av miljöbalken i syfte att minska växthusgasutsläppen.

Villkor i tillstånd enligt miljöbalken som tagits i anspråk måste följas. I varje situation är det antingen kraven enligt miljöbalken eller prissignalen från prissättande styrmedel som bestämmer hur långtgående åtgärder som ett företag kommer att vidta för att efterleva villkoren i tillståndet och samtidigt minimera kostnaderna. Vilken styrmedelsform som på detta sätt i realiteten avgör storleken på växthusgasutsläppen kan förväntas variera mellan olika verksamheter och över tid. Tanken med ekonomiska incitamentsstyrmedel är att alla åtgärder som har en marginalkostnad lägre än, eller lika med, priset på utsläpp kommer att genomföras. Om kraven enligt miljöbalken med utredningens förslag blir hårdare än denna nivå, genom att ställa krav som leder till större utsläppsminskningar än vad som för en aktör hade motiverats av priset på utsläpp, är det i praktiken miljöbalken som just då och i det fallet blir styrande.

För att utredningens förslag ska ha möjlighet att ge effekt på de svenska växthusgasutsläppen behöver miljöbalken ändrad enligt utredningens förslag, åtminstone i vissa fall, bli det styrmedel som i realiteten avgör växthusgasutsläppens storlek. Utredningen bedömer att miljöbalken, efter att utredningens förslag genomförts, i flera fall kommer att bli det styrmedel som i realiteten avgör växthusgasutsläppen storlek. Den bedömningen utgår från nuvarande utformning av prissättande styrmedel. Om t.ex. priset på utsläppsrätter inom EU ETS stiger avsevärt minskar betydelsen av utredningens förslag för växthusgasutsläppen (se avsnitt 8.3.2). En styrning via miljöbalken som kortsiktigt ger ökade utsläppsminskningar behöver dock inte med nödvändighet leda till kumulativt större utsläppsminskningar över tid. Genom styrning via teknikkrav finns det risk för

inlåsningar som skulle kunna innebära att framtida utsläppsminskande anpassningar till prissättande styrmedel minskar.

Prissättande styrmedel kommer huvudsakligen att få den faktiskt styrande effekten för verksamheter vars tillstånd och villkor inte ändras. Prissättande styrmedel dominerar, och får alltså den faktiskt styrande effekten, också i de fall den utsläppsnivå som minimerar en verksamhetsutövers totala kostnad för växthusgasutsläpp och utsläppsminskande åtgärder är lägre än vad som följer av kraven enligt miljöbalken. Det kommer att gälla för alla verksamheter som inte får nya eller ändrade tillstånd efter förändringar enligt utredningens förslag. Även för verksamheter som får nya villkor där klimatrelaterade krav ingår kan det dock bli prissättande styrmedel som i praktiken bestämmer utsläppsnivån. Det kan exempelvis bli följden av högre priser inom EU ETS.

En verksamhet som både omfattas av klimatrelaterade krav enligt miljöbalken efter att utredningens förslag genomförts och av prissättande styrmedel kommer generellt att ha högre kostnader än en verksamhet som enbart ska efterleva en av styrmedelsformerna. Om miljöbalken är det dominerande styrmedlet som genom krav på t.ex. användning av bästa möjliga teknik eller bränsleanvändning bestämmer nivån av växthusgasutsläpp från en verksamhet innebär de prissättande styrmedlen att verksamheten fortfarande ska betala för alla växthusgasutsläpp, dvs. även för de som regleras i tillståndet enligt miljöbalken. Kombinationen innebär alltså att förorenaren betalar för sina utsläpp även när det är miljöbalken som avgör utsläppsnivån.

Om det är prissättande styrmedel som bestämmer nivån på växthusgasutsläppen från en verksamhet leder regleringen via miljöbalken till ökade totala kostnader för verksamheten genom ökade kostnader för administration, tillståndprocesser och tillsyn. Villkor meddelade enligt miljöbalken kan också leda till kostnader för en verksamhet genom att specificera åtgärder som innebär att en viss utsläppsnivå uppnås till en högre kostnad än vad alternativa åtgärder skulle ha inneburit. Det finns därmed en uppenbar risk för att ökad styrning av växthusgasutsläpp via miljöbalken, vilket utredningens förslag innebär, leder till lägre kostnadseffektivitet än vad som hade blivit resultatet av en kraftigare styrning via något prissättande styrmedel. Det faktum att gränsvärden inte får användas för att reglera växthusgasutsläpp riskerar att ytterligare försämma kostnadseffek-

tiviteten eftersom krav i stället kan komma att riktas mer specifikt mot t.ex. bränsleval eller teknik.

Kombinationen av prissättande styrmedel och miljöbalken efter att utredningens förslag genomförts innebär att de förstnämnda ser till att det alltid finns ekonomiska incitament att minska växthusgasutsläppen medan miljöbalken ställer krav på t.ex. bästa möjliga teknik ur miljö- och klimatsynpunkt. Miljöbalken innebär i detta fall möjlighet att ställa krav på en snabbare introduktion av teknik än vad prissignalen motiverar.

Även om verksamhetsutövarna har bäst kunskap om den egna verksamheten och dess förutsättningar har staten genom myndigheterna den samlade bilden av hur Sveriges växthusgasutsläpp behöver utvecklas på lång sikt inom olika sektorer för att klimatmålen ska kunna nås. Genom att i enlighet med utredningens förslag ställa krav som begränsar verksamheters växthusgasutsläpp och se till att de inte, genom investeringar, binder sig till lösningar som innebär utsläpp utöver vad som är rimligt att begära kan staten bidra till att verksamhetsutövare undviker strandade tillgångar. Med strandade tillgångar menas här att investeringar på grund av att de är oförenliga med klimatmålen inte ger den planerade avkastningen, t.ex. som en följd av framtida förbud, avgifter, utsläppspris eller skatter som påverkar hur föremålet för investeringen kan nyttjas.

Regleringar, som klimatrelaterade villkor enligt utredningens förslag, riskerar att leda till mindre kostnadseffektiva lösningar än vad prissättande styrmedlen hade lett till. Att det därmed finns risk för minskad kostnadseffektivitet inom EU ETS beror dock inte i första hand på en kompletterande styrning via miljöbalken utan är en oundviklig risk som följer av att Sverige har nationella klimatmål och att dessa är mer långtgående än EU:s mål, i synnerhet när det gäller målet om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045. Även om det alltså finns en risk för minskad kostnadseffektivitet på EU-nivå inom den handlande sektorn kommer det långsiktiga utfallet även på den nivån att vara beroende av faktiska omständigheter som inte till fullo går att förutse.

Relationen och samverkan mellan utredningens förslag och prissättande styrmedel innebär dock att de senare alltjämt kommer att vara faktiskt styrande för vissa verksamheter men också att de genom höjda priser i framtiden skulle kunna utvidga sin styrande roll. Utredningens förslag utgör därmed inget hinder för att prissättande styr-

medel i framtiden ges en ytterligare mer styrande roll, något som i sin tur har förutsättningar att förbättra kostnadseffektiviteten.

Miljöbalken och stöd till teknikutveckling och investeringar

Miljöbalken kommer efter att utredningens förslag har genomförts också att samverka med olika typer av statliga stöd och stöd från EU till teknikutveckling och investeringar i ny teknik med hög klimatprestanda. Utredningens förslag bedöms inte påverka förutsättningarna för eller effekten av stöd till teknikutveckling och investeringar i någon större utsträckning jämfört med dagens situation.

Utredningens förslag ska inte leda till att krav ställs på användning av teknik som bedöms vara orimligt dyr eftersom tillståndsmyndigheten enligt 2 kap. 7 § miljöbalken inte får besluta om villkor som kräver tekniska lösningar förenade med orimligt höga kostnader i förhållande till den miljömässiga nyttan. Vilken kravnivå som anses vara rimlig avgörs på branschnivå. Villkor om viss teknik förutsätter också att tekniken i fråga är tillräckligt utvecklad och prövad. Ny teknik som befinner sig i ett tidigt stadium på lärlkurvan och som betingar ett alltför högt pris på marknaden i förhållande till den miljömässiga nyttan kommer således inte att krävas av tillståndsmyndigheten enligt utredningens förslag. Verksamhetsutövare kan även fortsättningsvis förväntas tillämpa sådan teknik enbart på frivillig basis och under förutsättning att ekonomiskt stöd för detta beviljas.

Någon konflikt mellan utredningens förslag och stöd till teknikutveckling och innovation finns därför inte. Tvärtom är det ett exempel på en styrmedelskombination som behövs för en långsiktigt kostnadseffektiv lösning av klimatproblemet.

8.3.2 Styrmedelssamverkan vid förändrad direkt påverkan från andra styrmedel

I detta avsnitt kommenteras kortfattat hur eventuella förändringar i andra styrmedel kan påverka effekter och konsekvenser av utredningens förslag och av de samlade styrmedlen. Detta avsnitt handlar därför inte om förslag till förändringar av andra styrmedel och utgör

därmed inte heller något ställningstagande från utredningen rörande vilka förändringar som skulle vara önskvärda.

Syftet med detta avsnitt är att beskriva hur miljöbalken enligt utredningens förslag skulle förhålla sig till stärkt respektive försvagad styrning på klimatområdet från parallellt verkande styrmedel.

Styrmedelssamverkan vid förändringar i prisstyrande styrmedel

När prissättande styrmedel förändras så att priset för att släppa ut växthusgaser ökar kan verksamhetsutövare förväntas genomföra fler utsläppsminskande åtgärder som en följd av att fler sådana åtgärder blir lönsamma. Följden blir att fler företag väljer utsläppsnivåer som är lägre än vad som följer av krav som ställts via miljöbalken. Högre priser via prissättande styrmedel kan därför förväntas minska den realt styrande effekten av utredningens förslag och miljöbalken på växthusgasutsläppen, samtidigt som den totala utsläppsminskande effekten av kombinationen av styrmedel ökar.

Även om den direkt styrande effekten av utredningens förslag skulle minska kvarstår merparten av den administrativa bördan av utredningens förslag för verksamhetsutövare, parts- och remissmyndigheter, tillsynsmyndigheter och tillståndsmyndigheter. Storleken på den administrativa bördan som följer av utredningens förslag ökar således i förhållande till deras effekt när den styrande effekten från andra styrmedel ökar.

Om priserna på utsläpp i stället skulle gå ner får de prissättande styrmedlen i praktiken en mindre styrande roll. Det skulle medföra att utredningens förslag i praktiken blir mer styrande.

Utredningens förslag skulle kunna sägas utgöra ett skydd mot den risk för otillräckliga effekter som finns med prissättande styrmedel. Ett utsläppshandelssystem som EU ETS är en form av kvantitativ reglering på EU-nivå och givet efterlevnad garanterar systemet att utsläppen inte blir större än vad som motsvaras av tilldelade utsläppsrätter. Relativt enskilda verksamheter sker dock styrningen via priser och ett utsläppshandelssystem vare sig kommer att eller är avsett att garantera förutbestämda utsläppsminskningar hos enskilda verksamheter eller inom enskilda länder. Den flexibiliteten skapar möjlighet till kostnadseffektiva åtgärder bland verksamheterna som ingår i utsläppshandelssystemet utan risk för att effekterna blir

otillräckliga relativt utsläppsmålet på EU-nivå. Men kombinationen av att Sveriges utsläppsmål avviker från EU-målen och att EU ETS styr via priser mot gruppen av svenska verksamheter innebär att effekterna kan bli otillräckliga gentemot de svenska målen.

Samtidigt skulle den nivå på utsläppsminskning, som genom utredningens förslag kan upprätthållas även vid lägre priser på utsläpp, inte med nödvändighet nås på ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt sätt. Det skulle dock kunna beskrivas som den kostnad samhället får bära för att försäkra sig mot att utsläppen inte ökar när priset för att släppa ut sjunker. Utredningen bedömer det inte som sannolikt, och inte heller utifrån generella kunskaper önskvärt, att prissättande styrmedel medvetet skulle förändras så att priserna faktiskt sjunker. När det gäller EU ETS finns det dock andra mekanismer än den direkta politiska styrningen som gör att priserna även skulle kunna förändras nedåt. Teknisk utveckling som i sig gynnas vid höga priser kan i förlängningen leda till minskad efterfrågan på utsläppsrätter och lägre priser.

Styrmedelssamverkan vid förändringar i andra än prisstyrande styrmedel

Styrmedel som stimulerar utveckling, lärande och spridning av ny teknik förstärker generellt effekterna av utredningens förslag. Om ny och bättre teknik bli tillgänglig som en följd av att styrmedel riktade mot innovationer får större direkt påverkan kommer det också att leda till att utredningens förslag får större effekter. När ny och bättre teknik finns tillgänglig kommer fler och större utsläppsminskningar att kunna åstadkommas till rimliga kostnader. Utredningens förslag skulle då leda till att dessa förbättrade tekniska möjligheter också tillämpades i större utsträckning. Noteras bör att samma typ av samverkan finns mellan exempelvis innovationsstyrmedel och prissättande styrmedel.

På motsatt sätt skulle en minskad direkt styrning via innovation, lärande och teknikutveckling innebära en risk för att de tekniska möjligheterna till utsläppsminskningar inte ökar lika snabbt och utredningens förslag skulle få mindre effekt på utsläppen. Styrning som verkar för mer innovation och styrning som verkar för minskade utsläpp kan ge synergier. Genomförande av utredningens för-

slag motiverar inte minskningar i de styrmedel som gynnar teknikutveckling och kunskapsspridning.

8.4 Förslagets effekt på växthusgasutsläppen i Sverige samt konsekvenser för utsläppen inom EU och globalt

8.4.1 Effekt på växthusgasutsläppen i Sverige

Miljöbalkens mål och hänsynsregler gäller för alla som utövar en verksamhet eller vidtar en åtgärd som inte är av försumbar betydelse och som faller inom balkens tillämpningsområde. Vissa miljöfarliga verksamheter är anmälnings- eller tillståndspliktiga. Tillståndsförfarandet ger miljöbalken en särskild ställning som styrmedel för de verksamhetstyper som omfattas. Sektorer som omfattar en hög andel tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter är industrisektorn, jordbrukssektorn, avfallssektorn samt el- och fjärrvärmesektorn. Samtliga nämnda sektorer har också betydande utsläpp av växthusgaser (se avsnitt 3.5).

I nuvarande praxis ställs överlag klimatrelaterade krav endast i begränsad omfattning i form av villkor i tillstånd enligt miljöbalken. Förutom krav om energieffektivisering omfattas industrin både inom och utanför EU ETS i dag av få krav som tydligt syftar till minskade växthusgasutsläpp, vilket huvudsakligen förklaras av hur industriutsläppsdirektivet genomförts i svensk rätt (se avsnitt 3.2.5). Inom vissa sektorer ställs dock krav som påverkar utsläppen av växthusgaser på ett betydande sätt. För jordbruksverksamheter kan villkor avse t.ex. innehållet i djurfoder och hur gödsel hanteras, lagras och sprids. Tillstånd till avfallsdeponier kan exempelvis innehålla krav på att deponigas, som innehåller den kraftiga växthusgasen metan, samlas upp så att den inte når atmosfären. Krav på energieffektivisering ställs också inom flera sektorer, t.ex. i form av villkor i tillstånd eller successiva villkor kopplade till energihushållningsplaner.

I följande avsnitt beskrivs hur utredningens grupper av förslag enligt indelningen i avsnitt 8.2 skulle kunna ändra praxis och vilka effekter det kan medföra för växthusgasutsläppen.

Starkare klimatperspektiv i miljöbalken

Effekten på växthusgasutsläppen av ett förtydligat mål i 1 kap. 1 § miljöbalken uppstår genom samverkan med utredningens övriga förslag. Möjligheten att ställa krav på användning av bästa möjliga teknik ur miljö- och klimatsynpunkt, val av energikällor samtushållning med energi, råvaror och material enligt utredningens förslag i 2 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken innebär omfattande möjligheter att påverka verksamheters förbränningsrelaterade utsläpp av växthusgaser och även s.k. diffusa utsläpp av växthusgaser (se avsnitt 3.5.3). Krav skulle även kunna riktas mot de processutsläpp (se avsnitt 3.5.3) som går att minska genom att byta ut fossila råvaror mot förnybara råvaror. Vilka klimatrelaterade krav som får ställas på verksamheter och hur långtgående kraven får vara begränsas av miljöbalken genom att nyttan av en åtgärd ska vägas mot dess kostnad och inskränkningar i hur krav får formuleras gentemot vissa verksamheter. Dessa begränsningar och andra förutsättningar som påverkar räckvidden av utredningens förslag beskrivs nedan.

Nyttan av utsläppsminskande åtgärder ska enligt 2 kap. 7 § miljöbalken vägas mot kostnaderna för desamma och endast krav som anses rimliga utifrån en sådan avvägning kan ställas. Miljöfarliga verksamheter betalar för att släppa ut växthusgaser genom EU ETS samt koldioxid- och energiskatt. Hur mycket det kostar att släppa ut ett ton koldioxid varierar beroende på utsläppskälla, bransch och verksamhetens omfattning. För verksamheter inom EU ETS varierar kostnaden också genom att priset på utsläppsrätter varierar över tid. Utsläppskostnaden gör att det finns ekonomiska incitament att vidta de utsläppsminskande åtgärder som kan genomföras upp till en kostnad som på marginalen motsvarar det förväntade priset för att släppa ut växthusgaser. Om det förutsätts att verksamhetsutövarna i stort agerar på ett ekonomiskt rationellt sätt innebär detta att de extra utsläppsminskningar som utredningens förslag kan ge upphov till hos företag med prissatta utsläpp har åtgärds-kostnader som är högre än priset för att släppa ut växthusgaser. Alla utsläpp som en verksamhet ger upphov till är dock inte nödvändigtvis prissatta, t.ex. vissa diffusa utsläpp som är svåra att mäta eller vissa utsläpp som uppkommer utanför den egna verksamheten.

En avgörande begränsning i räckvidden av utredningens förslag om förtydligande av försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken

och tillägget till hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken är att förslagen endast blir tillämpliga för nya verksamheter eller befintliga verksamheter som ansöker om ändringstillstånd eller omprövas. Eftersom det av naturliga skäl är befintliga och inte nya verksamheter som står för växthusgasutsläppen i dag kommer förslagen därför bara att leda till att växthusgasutsläppen i Sverige minskar relativt dagens nivå i de fall verksamhetsutövare ansöker om ändringstillstånd och accepterar skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt de ändrade eller nya bestämmelserna, eller om verksamheterna omprövas. Förslagen kan därutöver begränsa utsläppsökningar som följer av nya verksamheter. Utredningen bedömer dock att växthusgasutsläppen från nya verksamheter i Sverige fram till 2045 kommer att vara små i förhållande till utsläppen från dagens befintliga verksamheter.

De 20 anläggningar som har högst växthusgasutsläpp i Sverige svarar tillsammans för ungefär tre fjärdedelar av de samlade växthusgasutsläppen från industri samt el- och fjärrvärmeproduktion i landet. Den genomsnittliga åldern på grundtillstånden för dessa anläggningar var 16 år 2020 och medianåldern var 15 år. Det yngsta grundtillståndet var 7 år gammalt och det äldsta 44 år. Vissa anläggningar har efter det att grundtillstånd erhållits ansökt om ett eller flera ändringstillstånd men dessa omfattar inte hela verksamheten. Givet den genomsnittliga tillståndsåldern kan konstateras att tillfällen när det skulle ha gått att ställa klimatkrav på verksamheterna med störst växthusgasutsläpp tills nu endast har uppstått relativt sällan. Möjligheten att ompröva villkor har utnyttjats mycket sparsamt, framför allt eftersom myndighetsinitierad omprövning är en svår och resurskrävande uppgift för tillsynsmyndigheterna. Samtidigt är utsläppsminskningar i just dessa anläggningar avgörande för att åstadkomma nödvändiga och kraftiga utsläppsminskningar. Om det ska kunna göras via ändringar i miljöbalken krävs det därför att utredningens förslag till ändringar åtföljs av ökade möjligheter till omprövningar av existerande villkor.

En betydande begränsning i dagens utformning av miljöbalken för tillämpningen av försiktighetsprincipen och hushållningsprincipen är att 16 kap. 2 c § miljöbalken förbjuder gränsvärden och reglering av användning av fossila bränslen för verksamheter som omfattas av EU ETS om det syftar till att minska direkta utsläpp av de växthusgaser som omfattas av utsläppshandelssystemet. EU ETS omfattar över 90 procent av växthusgasutsläppen från miljöfarliga

verksamheter inom sektorerna industri samt el- och fjärrvärme-produktion i Sverige. I praxis har hittills utsläpp av växthusgaser till största delen undantagits från prövningen enligt hushållningsprincipen och försiktighetsprincipen, oavsett om de ingår i EU ETS eller inte. Om 16 kap. 2 c § miljöbalken inte ändras i enlighet med utredningens förslag utan tillämpas enligt nuvarande lydelse kan utredningens förslag rörande 2 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken inte förväntas få någon betydande effekt på utsläppen från verksamheter inom EU ETS.

Utredningen uppskattar att utredningens förslag om förtydligande av 2 kap. 3 § miljöbalken och tillägget till hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken tillsammans med förslaget om förtydligande av miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § kan minska växthusgasutsläppen med 0,1–0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år 2030 och med 0,5–2 miljoner ton per år 2045 jämfört med nollalternativet. Utsläppsminskningarna förväntas till största del ske som en följd av krav på att fossila bränslen ersätts med förnybara bränslen och el i tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som inte omfattas av EU ETS eftersom sådana krav i nuläget inte får ställas på verksamheter som omfattas av EU ETS. Sådana krav föreslås dock få ställas och effekten av det beskrivs nedan i avsnittet *Klimatkrav i tillstånd för verksamheter som omfattas av EU ETS*. Utsläppsminskningar förväntas även ske till följd av energieffektiviseringsåtgärder inom energiintensiv industri vidtagna med anledning av det ökade fokus som utredningens förslag innebär på det området.

Den totala effekten av förslagen ökar mellan 2030 och 2045 i takt med att successivt fler och fler prövningar genomförts enligt föreslagna regler av befintliga verksamheter som ansöker om ändringstillstånd eller nya verksamheter som tillkommer. Effekten på växthusgasutsläppen är dock helt beroende av hur praxis utvecklas visavi utredningens förslag vilket är svårbedömt. De vägledningarna som ska tas fram kommer sannolikt att ha stor betydelse för tillämpningen av förslagen. Hur andra styrmedel, teknik och omvärld utvecklas är också av stor betydelse. Uppskattningen är därför mycket osäker.

Utredningen bedömer att tillägget i stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken kommer att tillämpas vid enstaka, om ens något, tillfälle fram till 2045 eftersom få nya verksamheter förväntas tillkomma som medför väsentliga utsläpp av växthusgaser. Effekten på växthusgasutsläppen av förslaget om tillägg i stoppregeln är uppskattad till

noll eftersom det är osäkert om bestämmelsen kommer att tillämpas. Den bedömningen baseras på att såväl sammantagen klimatpolitik som samhällsutveckling i övrigt talar för att investeringar som medför mycket stora växthusgasutsläpp är osannolika i Sverige. Om bestämmelsen tillämpas kan dock påverkan på Sveriges totala växthusgasutsläpp bli stor.

Utredningens förslag i 6 och 22 kap. miljöbalken syftar till att förbättra beslutsunderlagen gällande klimataspekten för prövningar av verksamheter och åtgärder. Förbättrade beslutsunderlag bör leda till effektivare prövningar och mer välgrundade domar och beslut. Att det blir tydligare hur utpekade verksamheter ska redovisa vilka åtgärder de kommer att vidta för att minimera sina växthusgasutsläpp kan förväntas bidra till att möjligheter att minska utsläpp upptäcks och tillvaratas som annars inte skulle ha åtgärdats. Utredningen bedömer dock att det inte är möjligt att kvantifiera hur stora utsläppsminskningar förslagen i 6 och 22 kap. miljöbalken i sig kan innebära.

Klimatkrav i tillstånd för verksamheter som omfattas av EU ETS

Effekten på växthusgasutsläppen uppstår genom att den möjliggör att hushållningsprincipen och försiktighetsprincipen kan tillämpas fullt ut även gentemot verksamheter som omfattas av EU ETS, med undantag för att gränsvärden som syftar till att begränsa direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i utsläppshandelssystemet inte får sättas. Eftersom tillämpningen av ovan nämnda principer i praxis kommit att begränsas även för verksamheter utanför EU ETS kan förslagen förväntas få viss effekt på växthusgasutsläppen också från verksamheter som inte ingår i utsläppshandeln. Effekten på växthusgasutsläppen av förslagen om klimatkrav för verksamheter som omfattas av EU ETS är inte meningsfull att bedöma isolerat eftersom förslagen är beroende av att klimataspekten förtydligas i miljöbalkens mål och i försiktighetsprincipen samt i hushållningsprincipen.

Utredningen uppskattar att förslagen om starkare klimatperspektiv och klimatkrav för verksamheter som omfattas av EU ETS tillsammans kan minska de svenska växthusgasutsläppen med 0,2–1 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år 2030 och med 1–4 miljoner ton per år 2045 jämfört med nollalternativet. Den totala effekten ökar

mellan 2030 och 2045 i takt med att successivt fler och fler prövningar genomförts enligt föreslagna regler av befintliga verksamheter som ansöker om ändringstillstånd eller omprövas och nya verksamheter som tillkommer.

De utsläppsminskningar som tillkommer av förslagen om klimatkrav för verksamheter som omfattas av EU ETS förväntas till största delen följa av krav på att fossila bränslen ersätts med förnybara bränslen och el i verksamheter som omfattas av EU ETS. För att nå utsläppsminskningar i intervallets övre del antas att krav kommer att ställas före 2045 som i något eller några fall begränsar även processrelaterade växthusgasutsläpp eller som innebär att avskiljning, transport och lagring av koldioxid (CCS) behöver tillämpas i enstaka fall vid stora förbränningsanläggningar. Den uppskattade effekten på växthusgasutsläppen sker dock under antagandet att krav på CCS eller andra tekniker som radikalt kan minska processutsläppen inte kommer att ställas generellt för någon verksamhetstyp.

Liksom när det gäller förslagen om starkare klimatperspektiv är effekten på växthusgasutsläppen av utredningens förslag helt beroende av hur praxis utvecklas vilket är svårt att bedöma. Hur andra styrmedel, teknik och omvärld utvecklas är också av stor betydelse. Uppskattningen är därför mycket osäker.

Den uppskattade effekten på växthusgasutsläppen anges i relation till nollalternativet som bl.a. innebär ett oförändrat EU ETS. I avsnitt 8.3 beskrivs hur utredningens förslag samverkar med befintliga styrmedel och hur effekten av förslagen förändras när andra styrmedel förändras. Om EU ETS framöver skärps, vilket utredningen håller för sannolikt, minskar effekten av utredningens förslag på växthusgasutsläppen.

Ett enklare förfarande för ändringstillstånd för att undvika omprövning

Det förenklade ändringsförfarandet kan uppmuntra verksamhetsutövare att handla så att de föregriper en omprövning och leda till att det blir få om ens några omprövningar som primärt syftar till att minska verksamheters växthusgasutsläpp. Incitamentet för verksamhetsutövare att föregripa en omprövning är att endast de delar av verksamheten som ger upphov till utsläpp av växthusgaser ska prövas enligt det föreslagna enklare förfarandet för ändringstillstånd

medan en omprövning kan omfatta hela verksamheten. Effekten av förslaget förväntas därför komma från att verksamheter som riskerar att omprövas undviker detta genom att vidta åtgärder för att väsentligt minska sina växthusgasutsläpp, åtgärder som annars inte skulle ha vidtagits eller som skulle ha vidtagits senare.

När verksamheter ansöker om ändringstillstånd eller omprövas, kommer utredningens övriga förslag att tillämpas i prövningen. Förslaget om ett enklare förfarande för ändringstillstånd för att väsentligt minska växthusgasutsläpp innebär således att försiktighetsprincipen och hushållningsprincipen i ökad utsträckning kan tillämpas på befintliga verksamheter vad gäller klimatpåverkan. Krav kommer i och med detta att kunna ställas på användning av bästa möjliga teknik ur miljö- och klimatsynpunkt, hushållning med energi, råvaror och material samt att förnybara energikällor ska användas i första hand. Råvaror och material ska även vara återvunna och förnybara om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan jämfört med alternativet. Alla krav som ställs ska vara rimliga i en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken mellan kostnaden för att uppfylla kraven och den miljömässiga nyttan som kan åstadkommas.

Utredningen anser att omprövningsverktyget som det är utformat i dag inte fungerar på ett tillfredsställande sätt och därför bör utredas vidare, vilket beskrivs i avsnitt 6.1.7. I vilken utsträckning och hur omprövningsverktyget tillämpas är också beroende av vilka resurser myndigheterna kan allokera för ändamålet. I dagsläget initierar myndigheterna få omprövningar av tillstånd vilket, om situationen består, kraftigt begränsar genomslaget av utredningens förslag om ett förenklat förfarande för ändringstillstånd för att väsentligt minska växthusgasutsläpp och undvika omprövning. Så länge inte omprövningsverktyget görs effektivt och med nuvarande resursallokering för ändamålet på myndigheterna bedömer utredningen att effekten på växthusgasutsläppen av förslaget blir så liten och osäker att den inte kvantifieras.

Som tidigare beskrivits kan utredningens förslag endast tillämpas på befintliga tillståndspliktiga verksamheter när dessa på eget initiativ ansöker om ändringstillstånd eller omprövas. Utredningen bedömer att ett mer verkkningsfullt omprövningsverktyg, i kombination med utredningens förslag om ett förenklat förfarande för ändringstillstånd, har en viktig funktion att fylla för att minska utsläppen av växthusgaser från befintliga verksamheter och föreslår därför att

omprövningsverktyget utreds vidare (se avsnitt 6.1.7). Utredningen anser att det är viktigt att frågan utreds med ett helhetsperspektiv som inkluderar samtliga miljöaspekter och inte enbart ur ett klimatperspektiv.

Sammanfattning, bedömda effekter på växthusgasutsläpp i Sverige

I tabell 8.1 sammanfattas de uppskattade effekterna på växthusgasutsläppen av utredningens förslag. De ackumulerade utsläppen är beräknade genom att en linjär intrapolering har gjorts mellan åren 2025 och 2030 respektive mellan 2030 och 2045. Från 2025 förväntas effekter uppstå och utredningen har utgått från antagandet att den årliga minskningen ökar linjärt för att nå den för 2030 redovisade siffran och därefter fram till 2045.

Tabell 8.1 Sammanfattning av bedömda effekter, utsläppsminskningar i miljoner ton koldioxidekvivalenter jämfört med nollalternativet

	Minskning 2030 (Mton/år)		Minskning 2045 (Mton/år)		Ackumulerad minskning 2025–2045 (Mton)	
	Låg	Hög	Låg	Hög	Låg	Hög
Förslag klimatperspektivet	0,1	0,5	0,5	2	5	21
Förslag klimatperspektivet + klimatkrav för EU ETS	0,2	1	1	4	10	43

8.4.2 Konsekvenser på växthusgasutsläppen utanför Sverige och risk för koldioxidläckage

Utredningens förslag syftar till och förväntas få effekter på svenska växthusgasutsläpp och därigenom bidra till de svenska klimatmålen. Det kan dock finnas risker för att minskningarna av utsläpp i Sverige inte fullt ut innebär en minskning av utsläppen inom EU på grund av den s.k. vattensängseffekten inom EU ETS som beskrivs nedan. Hårdare krav och högre kostnader för verksamheter i Sverige innebär dessutom alltid en viss risk för produktionsminskningar i Sverige och utsläppsökningar på andra ställen i världen till följd av försämrade

konkurrenskraft för svenska företag, s.k. koldioxidläckage. Risken för koldioxidläckage beskrivs sist i detta avsnitt.

Både vattensängseffekten och koldioxidläckage leder således till att minskningar av utsläpp i Sverige motverkas av utsläppsökningar i andra länder men mekanismerna bakom de båda företeelserna skiljer sig åt.

Förslagets påverkan på andra växthusgasutsläpp inom EU ETS – vattensängseffekten

Utredningens förslag påverkar växthusgasutsläpp i Sverige. I vilken mån utsläppsminskningar i Sverige kommer att motsvaras av en ökning av utsläpp från andra aktörer inom EU ETS beror på hur EU ETS utformas framöver. I grunden är omfördelning av utsläppsutrymme och utsläpp inom ramen för ett utsläppstak en viktig del av ett handelssystem om syftena är att:

1. utsläppen ska hålla sig under en av myndigheterna uppsatt gräns (som är densamma som totalt antal utdelade utsläppsrätter), och
2. en omfördelning mellan olika utsläppskällor ska kunna göras eftersom det leder till kostnadseffektivitet genom att utsläppen håller sig under gränsen till en så låg kostnad som möjligt.

I ett handelssystem som EU ETS kommer utsläppsminskande åtgärder hos en aktör inte att påverka det totala utsläppsutrymmet inom systemet. Om utsläppsrätter säljs som en följd av utsläppsminskande åtgärder ökar utsläppsutrymmet för andra aktörer och om de används blir de över tid ackumulerade totalutsläppen oförändrade. Denna omfördelning av var utsläppen sker kallas för vattensängseffekten eftersom varje tryck nedåt på en punkt i en vattensäng innebär en höjning av ytan på andra ställen i sängen. Den totala vattenmängden i sängen liksom de totala ackumulerade utsläppen förblir oförändrad. Vattensängseffekten kan vara ett problem i relation till mål som avviker från målet för utsläppshandelssystemet. Det svenska målet om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 är ett sådant mål. Det avviker genom att det formulerar ett särskilt mål som inkluderar en delmängd av aktörerna i utsläppshandelssystemet och genom att året för när nettonollutsläpp ska uppnås i Sverige

ligger tidigare än EU:s nettonollmål till 2050 som styr utsläppsutrymmet i EU ETS.

För närvarande finns det i EU ETS en marknadsstabilitetsreserv och en mekanism för annullering av överskott inom reserven (se kapitel 3). Detta minskar risken för en vattensängseffekt eftersom allt överskott över en viss nivå tas upp i reserven och delar av denna tas bort permanent när den når en viss storlek. Det innebär att minskningar av svenska utsläpp i dagsläget inte nödvändigtvis motverkas av att utsläppen ökar lika mycket från någon annan källa inom EU ETS. Om svenska verksamheter drar ner på sina utsläpp, exempelvis som en följd av utredningens starkare styrning via miljöbalken, innebär det att det bland verksamheterna i utsläppshandelsystemet kommer att finnas fler oanvända utsläppsrätter och sannolikheten för upptag i marknadsstabilitetsreserven och annullering ökar, liksom mängden utsläppsrätter som annulleras.

Konjunkturinstitutet⁷ bedömer att med den automatiska annulleringen ur marknadsstabilitetsreserven kan nationella åtgärder ha en effekt på de totala utsläppen inom EU ETS men det kräver att utsläppsminskningarna sker i närtid. Vad som avses med närtid varierar enligt analysen beroende på bedömningar om framtiden, inte minst vad gäller efterfrågan på utsläpp och hur snabbt utsläppen minskar i praktiken i den handlande sektorn. Efter 2023 leder nationella åtgärder enbart till en omfördelning av utsläppen över tid och rum enligt Konjunkturinstitutets basscenario som utgår från den nuvarande situationen där marknadsstabilitetsreservens upptag av överskott halveras 2024. Ett flertal känslighetsanalyser visar sammantaget att ju lägre utsläppen är från den handlande sektorn i relation till tillgängliga utsläppsrätter, desto längre är tiden under vilken verk samma nationella åtgärder kan genomföras.

De svenska utsläppsminskningar som kan bli följden av utredningens förslag förväntas inträffa från och med 2025, dvs. efter det att upptaget i marknadsstabilitetsreserven halveras enligt nuvarande regelverk. Detta innebär att de svenska utsläppsminskningarna i större utsträckning än i dagsläget kan komma att leda till motsvarande utsläppsökningar från andra anläggningar inom EU ETS. Effekten skulle bli att de svenska växthusgasutsläppen visserligen minskar men att det inte sker en motsvarande minskning av utsläppen inom EU.

⁷ Konjunkturinstitutet (2018).

Kostnadseffektiviteten inom EU ETS försämras om miljöbalken i praktiken styr vilka åtgärder svenska verksamheter vidtar för att begränsa utsläppen eftersom det innebär att svenska verksamheter vidtar åtgärder trots att motsvarande minskning hade kunnat göras billigare av andra aktörer inom EU ETS. Kostnaderna för de svenska verksamheterna som lyder under EU ETS ökar när de tvingas att göra utsläppsminskningar som hade kunnat göras genom att de betalar andra aktörer ett pris som är lägre än marginalkostnaden för egna utsläppsminskningar. Kostnadseffektiviteten inom Sverige behöver dock inte försämras av ökade krav på svenska verksamheter i EU ETS. Om låga priser i EU ETS innebär att verksamheterna i den svenska handlande sektorn har svagare incitament än andra svenska sektorer att minska växthusgasutsläppen kan ökade krav via miljöbalken tvärtom innebära en förbättrad kostnadseffektivitet relativt svenska klimatmål.

Med hänsyn till utvecklingen av EU:s klimatpolitik bedömer utredningen att det är sannolikt att EU ETS kommer att skärpas i förhållande till den utformning som är beslutad i dagsläget. Det skulle förändra effekten av utredningens förslag, till exempel:

- Ökade annulleringar av utsläppsrätter i marknadsstabilitetsreserven eller på motsvarande sätt leder på kort sikt till minskad risk för att utsläppsminskningar i Sverige till följd av utredningens förslag motsvaras av ökade utsläpp från andra verksamheter inom EU ETS och därmed en vattensängseffekt.
- Om den totala tilldelningen av utsläppsrätter inom EU ETS minskar snabbare än nuvarande plan kommer effekten på de svenska utsläppen av utredningens förslag att minska. Med en mindre total tilldelning av utsläppsrätter ökar sannolikheten för att de svenska utsläppen minskar också utan utredningens förslag vilket innebär att utredningens förslag skulle ge mindre faktisk effekt på de svenska utsläppen än om nuvarande regelverk för EU ETS kvarstår. Samtidigt ökar sannolikheten för att den minskning av svenska utsläpp som utredningens förslag ändå kan bidra till leder till motsvarande ökning, eller utebliven minskning, av utsläpp från andra verksamheter inom EU ETS genom vattensängseffekten.

- Om bristen på utsläppsrätter i EU ETS ökar över tiden, vilket är den förväntade utvecklingen, minskar sannolikheten för att det finns något uppbyggt överskott som kan annulleras. En ökad efterfrågan på utsläppsrätter exempelvis till följd av en högkonjunktur eller ett minskat utbud innebär därför att sannolikheten för att svenska utsläppsminskningar ska leda till en vattensängseffekt ökar. Även om EU ETS skulle förändras så att en större andel av ett eventuellt överskott skulle kunna annulleras så utlöses den mekanismen enligt nuvarande utformning av marknadsstabilitetsreserven bara om överskottet är tillräckligt stort. Minskad tilldelning av utsläppsrätter eller ökad efterfrågan skulle minska sannolikheten för annulleringar. Kombinationen av de två förändringarna innebär därför en större sannolikhet för att utredningens svenska utsläppsminskningar till följd av utredningens förslag via vattensängseffekten leder till motsvarande ökade eller uteblivna minskade utsläpp från andra verksamheter inom EU ETS.

Risk för att produktion och utsläpp flyttar utomlands – koldioxidläckage

Koldioxidläckage kan generellt definieras som den ökning av växthusgasutsläpp som sker i andra länder till följd av skärpta inhemska klimatambitioner. Koldioxidläckage kan vara att verksamheter väljer att flytta sin befintliga produktion till länder där kostnaderna för utsläpp av växthusgaser är lägre. Det kan också bestå i att konkurrenskraften för företag i ett land försämras till följd av den förda klimatpolitiken så att de minskar sin produktion eller lägger ner den och att den ersätts av produktion i andra länder med högre växthusgasutsläpp per producerad enhet. Avslutningsvis kan koldioxidläckage vara att investeringar i ny produktionskapacitet förläggs i länder där det kostar mindre att släppa ut växthusgaser, också det med ökade utsläpp som följd jämfört med om produktionen i stället ökat i landet med en mer ambitiös klimatpolitik.⁸

Branscher som är energi- eller utsläppsintensiva och som framställer produkter som är likartade inom branschen (t.ex. stål utan specialegenskaper eller baskemikalier) och som handlas på en världs-

⁸ För mer utförlig beskrivning av olika former av koldioxidläckage se Kommerskollegium (2019), s. 21 f.

marknad anses löpa störst risk för koldioxidläckage. Dessa branscher omfattas inom EU av utsläppshandelssystemet.

Det finns inget entydigt svar på i vilken utsträckning koldioxidläckage förekommer. Kommerskollegium har genomfört en litteraturstudie för att på ett generellt plan besvara frågan om hur mycket koldioxidläckage som kan förväntas, uttryckt som andel av en inhemsk utsläppsminskning som "flyttar" till andra länder. Enligt Kommerskollegium har ex ante-studier uppskattat ett koldioxidläckage för industriländer på mellan 5 och 30 procent om åtgärder mot läckage inte införs och en ännu högre andel för energointensiva och konkurrensutsatta sektorer, från 8 till 90 procent. Att koldioxidläckage uppstår bekräftas enligt Kommerskollegium av ekonomiska (ex post) studier men resultaten från sådana studier tyder på en mindre omfattning av problemet.⁹

Andra studier som fokuserade på konsekvenserna av EU:s klimatpolitik kommer till en delvis annan slutsats och hävdar att det inte finns belägg för att koldioxidläckage hittills förekommit i någon större utsträckning för företag som omfattas av EU ETS.¹⁰ Risken för koldioxidläckage kan dock öka framöver med t.ex. stigande priser på utsläppsrätter.

Många svenska företag verkar på en världsmarknad med konkurrenser som generellt möter lägre klimatkrav och därmed har lägre kostnader för utsläpp av växthusgaser. Produktionen hos sådana konkurrenser kan generellt förväntas medföra högre utsläpp av växthusgaser per producerad enhet. Utredningens förslag innebär skärpta nationella krav och höjda kostnader för företag vilket innebär incitament för att produktion och utsläpp delvis ska flytta utomlands. Den uppskattade kostnadsökningen redovisas i avsnitt 8.5.3.

I praktiken är det inte bara kostnaderna för utsläpp och för anpassning till klimatpolitiska krav som avgör om koldioxidläckage faktiskt sker. Vid kontakter med utredningen har företrädare för stora svenska industriföretag uttryckt att en viktig faktor för deras lokalisering är det företagsklimat som finns i Sverige med väl fungerande samverkan med myndigheter, enkel administration, avsaknad av korruption m.m. Dessa fördelar med en lokalisering och produktion i Sverige finns dock oberoende av kostnaderna för att leva upp till klimatpolitiska krav. Högre krav innebär därmed att risken

⁹ Kommerskollegium (2019), s. 22–23.

¹⁰ Naturvårdsverket (2020a), s. 27 f. och de Bruyn m.fl. (2020).

för koldioxidläckage kan öka även om det finns starka motverkande faktorer.

Att flytta eller lokalisera omfattande industriverksamhet innebär långsiktiga beslut och den snabba omvärldsutvecklingen på klimatområdet kan göra det svårt att förutse vilka klimatrelaterade krav som kommer att ställas i andra länder framöver och vilka kostnader kraven kommer att innebära. Sverige har en tydlig klimatpolitik med etappmål och ett långsiktigt mål vilket skapar förutsebarhet. För att bidra till att klimatmålen uppnås tillämpas också en uppsättning kompletterande styrmedel som stimulerar respektive underlättar klimatomställningen för företagen. Tydligheten i den svenska klimatpolitiken kan också minska risken för koldioxidläckage till följd av krav som i nuläget är hårdare än konkurrentländernas. Klimatpolitiska styrmedel som innovationsstöd kan bidra till sänkta kostnader för verksamheter i Sverige och kan ytterligare motverka den ökade risk för läckage som kravställande eller kostnadshöjande styrmedel medför. I vissa fall kan hårdare krav som leder till lärande och teknisk utveckling leda till minskade utsläpp även i andra länder om sådan nyutvecklad teknik sprids.

Risken för koldioxidläckage påverkas i hög grad av vilka klimatambitioner och vilken klimatpolitik viktiga konkurrentländer har och kan förväntas få i framtiden. Flera länder utanför EU har på senare tid skärpt sina klimatambitioner avsevärt och utvecklingen kan generellt väntas gå mot fortsatta skärpningar under förutsättning att världssamfundet har intentionen att sträva mot Parisavtalets mål. Kina har nyligen antagit ett nettonollmål till 2060 samtidigt som Sydkorea och Japan antagit motsvarande mål till 2050. USA har återanslutit sig till Parisavtalet och den nytilträdde regeringen har aviserat att landet ska nå nettonollutsläpp senast 2050. Viktiga konkurrentländers höjda ambitioner på klimatområdet minskar risken för koldioxidläckage.

Sammanfattningsvis drar utredningen slutsatsen att det finns risk för att utredningens förslag försämrar konkurrenskraften för svenska företag på ett sätt som leder till koldioxidläckage och ökade utsläpp i andra länder. Utredningen bedömer att det inte är meningsfullt att försöka kvantifiera det koldioxidläckage som kan följa av utredningens förslag eftersom alltför stor osäkerhet råder. Utredningen bedömer att det finns risker men att sannolikheten är låg för att ett betydande koldioxidläckage kommer att äga rum till följd av utred-

ningens förslag. Den bedömningen grundar sig på flera saker, bl.a. att en rimlighetsavvägning alltid ska ske enligt miljöbalken av krav som ställs där hänsyn tas till vilka kostnader krav medför för verksamhetsutövaren. En sådan avvägning balanserar nyttan av krav mot tillkommande kostnader inom miljöbalkens tillämpningsområde redan i dag och denna kostnadsdämpande funktion är väl etablerad. Utredningen noterar också de empiriska erfarenheterna av hur EU:s export och import av energi- och koldioxidintensiva material och produkter påverkats av införandet av EU ETS¹¹, även om priset på utsläppsrätter under lång tid var relativt lågt vilket behöver tas i beaktande.

I föregående avsnitt konstaterades att den s.k. vattensängseffekten kan innebära att utsläppsminskningar i Sverige inom den handlande sektorn motverkas av utsläppsökningar inom andra EU-länder. Vattensängseffekten som företeelse beror dock på konstruktionen och funktionssättet av EU ETS och inte på koldioxidläckage till följd av försämrad konkurrenskraft för svenska företag.

En europeisk mekanism för att minska risken för koldioxidläckage

Hittills har de mest konkurrensutsatta verksamheterna inom EU ETS skyddats från risk för koldioxidläckage genom gratis tilldelning av utsläppsrätter. Gratis tilldelning av utsläppsrätter innebär att verksamhetsutövaren inte påförs extra kostnader samtidigt som det finns ett incitament att minska utsläppen. De utsläppsrätter som inte används kan säljas vilket innebär att det finns en marginalkostnad för utsläpp även om utsläppsrätten inte behöver köpas initialt. Europeiska kommissionen (nedan kommissionen) har dock meddelat¹² att en gränsjusteringsmekanism ska införas för att ge utländska tillverkare och importörer i EU incitament att minska sina koldioxidutsläpp och samtidigt säkerställa lika villkor på ett sätt som främjar handel och är förenligt med Världshandelsorganisationens (*World Trade Organization*, WTO) regler.

För de sektorer som kommer att omfattas av en gränsjusteringsmekanism är det sannolikt att den kommer att ersätta gratis tilldelning av utsläppsrätter eftersom båda syftar till att skydda kon-

¹¹ de Bruyn m.fl. (2020).

¹² Meddelande från Europeiska kommissionen, *Kommissionens arbetsprogram 2021 – Ett livskraftigt EU i en känslig omvärld*, COM(2020) 690 final, 19 oktober 2020.

kurrensutsatt industri inom EU ETS och minska risken för koldioxidläckage. Branschernas intressen ser dock olika ut i det avseendet och det är mer komplext att konstruera en gränsjusteringsmekanism för vissa typer av produkter än för andra. Kommissionen har därför indikerat att mekanismen åtminstone inledningsvis endast kommer att införas för vissa produkter inom EU ETS. Eftersom svenska verksamheter får en hög andel gratis tilldelning av utsläppsrätter i relation till sina utsläpp är det av betydelse både för deras utsläppskostnader och deras konkurrenssituation mot verksamheter utanför EU om gratistilldelning skulle ersättas av en gränsjusteringsmekanism för deras produkter.¹³

Kommissionen har aviserat att ett förslag till gränsjusteringsmekanism ska läggas fram sommaren 2021.¹⁴ Det är därmed för tidigt att säga hur mekanismen kommer att utformas och hur den kommer att påverka svenska verksamheter. En mekanism som utformas för att motverka konkurrensnackdelar från EU ETS innebär dock inte att de extra konkurrenskraftsförsämringar som kan uppstå vid mer långtgående krav till följd av utredningens förslag motverkas.

8.5 Konsekvenser av utredningens förslag för olika samhällsaktörer

8.5.1 Konsekvenser för staten

Prövningsmyndigheter

Förslagen om ett starkare klimatperspektiv i miljöbalken förtydligar till stor del vad som redan gäller i dag men inte tillämpas i tillräcklig utsträckning. De tillkommande krav som ställs för verksamheter som omfattas av EU ETS kräver att kunskapen och kompetensen om klimatrelaterade frågor fördjupas hos prövningsmyndigheter enligt miljöbalken genom löpande fortbildning av prövningsmyndigheternas personal. Mark- och miljödomstolarna kan sammantaget behöva en allmän resursförstärkning motsvarande två årsarbetskrafter från 2023 vilket även gäller sammantaget för miljöprövningsdelegationerna. Vad gäller övriga myndigheter som tillämpar miljöbalken berörs de endast av de förslag som rör ett starkare klimatperspektiv.

¹³ Naturvårdsverket (2020). Kommerskollegium (2019).

¹⁴ Bilaga till COM(2020) 690 final.

Dessa myndigheter borde redan ha tillräcklig kunskap men det kan behöva utredas vidare om relevant kompetens redan finns eller om det krävs resursförstärkning.

Tillägget i stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken anger att regeringen ska pröva om det finns särskilda skäl att tillåta verksamheter eller åtgärder som kan befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till Sveriges klimatmål. Det kan leda till fler regeringsprövningar som kommer att kräva resurser främst inom Regeringskansliet. Bestämmelsen förväntas dock komma att tillämpas gällande växthusgasutsläpp endast i få om något fall per årionde. Tillkommande arbetsuppgifter för Regeringskansliet bedöms därför kunna hanteras inom ramen för nuvarande organisation och bemanning.

Tillsyns-, parts- och remissmyndigheter

Utredningens förslag innebär att parts- och remissmyndigheter behöver göra nya typer av bedömningar. Det kommer att skapa en ökad arbetsbörda och eventuellt ett behov av ny kompetens samt vidareutbildning av befintlig personal. Detsamma gäller tillsynsmyndigheterna som enligt 26 kap. 1 § miljöbalken har att kontrollera efterlevnaden av de nya bestämmelserna samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Förutom att genom rådgivning och information skapa förutsättningar för att de nya bestämmelsernas ändamål ska kunna tillgodoses ska tillsynsmyndigheten t.ex. anmäla överträdelser, följa upp villkor som beslutas i tillstånd och redovisningarna av åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser i verksamhetsutövarnas miljörapporter samt meddela de förelägganden och förbud som behövs.

För att genomföra ändringarna i miljöbalken kommer det att behövas nya vägledningar. Det är delvis komplexa bedömningar som ska göras i tillämpningen och arbetet med att ta fram vägledningarna och hålla dem uppdaterade kommer att innebära behov av ökade resurser hos främst Naturvårdsverket men det kan även gälla andra statliga myndigheter som t.ex. Statens energimyndighet.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen medför en ökad arbetsbörda för Naturvårdsverket motsvarande minst tio årsarbets-

krafter. Den ökade arbetsbördan för Statens energimyndighet i dess roll som remissmyndighet till följd av ökat fokus i prövningarna för energifrågor och för arbete med vägledningar bedöms motsvara fyra årsarbetskrafter. Eftersom Naturvårdsverket och Energimyndigheten föreslås påbörja arbetet med vägledningarna 2022 behövs resurstillskottet redan detta år. Övriga parts- och remissmyndigheter bedöms inte vara i behov av resursförstärkning med anledning av utredningens förslag.

Många myndigheter är inblandade i tillsyn enligt miljöbalken och det får anses visat att det råder resursbrist inom miljötillsynen.¹⁵ Tillsynsmyndigheternas uppgift är komplex med olika förutsättningar inom olika tillsynsområden. I många fall är tillsynen inriktad på att bedöma om hänsynsreglerna följs och det skiljer sig mellan om en verksamhet har tillstånd eller inte och om det går att hitta den som har vidtagit en åtgärd. Den operativa tillsynen över miljöfarliga verksamheter bedrivs huvudsakligen av länsstyrelserna och kommunerna men även Generalläkaren och Strålsäkerhetsmyndigheten har tillsyn över vissa verksamheter. Finansieringen av miljötillsynen är delvis avgiftsfinansierad och delvis finansierad via skattemedel. Avgifter som tas ut av statliga tillsynsmyndigheter regleras i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn. De statliga myndigheternas tillsynsarbete, inklusive länsstyrelsernas miljötillsyn, finansieras huvudsakligen genom myndighetens förvaltningsanslag.

Som framgår ovan berörs tillsynsmyndigheterna i alla skeden från rådgivning och kontroll av efterlevnad till förbud. De nya bestämmelserna bedöms kräva en resursförstärkning hos länsstyrelserna för tillsyn motsvarande totalt minst fem årsarbetskrafter från 2023.

Konsekvenser för intäkter från energi- och klimatskatter

När verksamheter vars koldioxidutsläpp eller konsumtion av fossilbränslen är beskattade minskar sina utsläpp så minskar statens inkomster från dessa skatter. De utsläppsminskningar som är en följd av utredningens förslag medför alltså samtidigt en konsekvens för statskassan genom att skatteintäkterna minskar.

¹⁵ SOU 2017:63, *Miljötillsyn och sanktioner*, s. 298 f. Se även prop. 2019/20:137, *Förbättrad tillsyn på miljöområdet*.

Olika typer av verksamheter betalar klimatrelaterade skatter i olika stor utsträckning. För företag utgör minskade skattekostnader en dämpning av de ökade kostnader som utsläppsminskande åtgärder för med sig. I avsnitt 8.5.3 beskrivs antaganden och konsekvenser för företag. Beräkningarna i detta avsnitt utgår från samma antaganden.

De verksamheter som står utanför EU ETS antas betala 1 294 kronor per ton koldioxid som släpps ut i koldioxidskatt och energiskatt medan verksamheter inom EU ETS antas betala 94 kronor per ton koldioxid i energiskatt för sina förbränningsrelaterade utsläpp. Både koldioxidskatten och energiskatten är noll för processutsläpp.

I nedanstående två tabeller redovisas de årliga konsekvenserna på flödet av skattebetalningar från de två huvudsakliga typer av företag som betalar koldioxidutsläppsrelaterade skatter.

Tabell 8.2 Sammanställning av skatteeffekten, företag utanför EU ETS

År	Årlig minskning av utsläpp, miljoner ton				Skattebortfall (miljoner kr) vid skattenivån 1 294 kr/ton koldioxid			
	Klimatperspektiv		Alla förslag		Klimatperspektiv		Alla förslag	
	Låg	Hög	Låg	Hög	Låg	Hög	Låg	Hög
2025	0,01	0,05	0,01	0,05	12,9	64,7	12,9	64,7
2026	0,02	0,10	0,02	0,10	25,9	129,4	25,9	129,4
2027	0,03	0,15	0,03	0,15	38,8	194,1	38,8	194,1
2028	0,04	0,20	0,04	0,20	51,8	258,8	51,8	258,8
2029	0,05	0,25	0,05	0,25	64,7	323,5	64,7	323,5
2030	0,06	0,30	0,06	0,30	77,6	388,2	77,6	388,2
2031	0,08	0,36	0,08	0,36	98,3	465,8	98,3	465,8
2032	0,09	0,42	0,09	0,42	119,0	543,4	119,0	543,4
2033	0,11	0,48	0,11	0,48	139,7	621,1	139,7	621,1
2034	0,12	0,54	0,12	0,54	160,4	698,7	160,4	698,7
2035	0,14	0,60	0,14	0,60	181,1	776,3	181,1	776,3
2036	0,16	0,66	0,16	0,66	201,8	854,0	201,8	854,0
2037	0,17	0,72	0,17	0,72	222,6	931,6	222,6	931,6
2038	0,19	0,78	0,19	0,78	243,3	1 009,2	243,3	1 009,2
2039	0,20	0,84	0,20	0,84	264,0	1 086,9	264,0	1 086,9
2040	0,22	0,90	0,22	0,90	284,7	1 164,5	284,7	1 164,5
2041	0,24	0,96	0,24	0,96	305,4	1 242,1	305,4	1 242,1
2042	0,25	1,02	0,25	1,02	326,1	1 319,8	326,1	1 319,8
2043	0,27	1,08	0,27	1,08	346,8	1 397,4	346,8	1 397,4
2044	0,28	1,14	0,28	1,14	367,5	1 475,0	367,5	1 475,0

Årlig minskning av utsläpp, miljoner ton					Skattebortfall (miljoner kr) vid skattenivån 1 294 kr/ton koldioxid			
Klimatperspektiv		Alla förslag			Klimatperspektiv		Alla förslag	
År	Låg	Hög	Låg	Hög	Låg	Hög	Låg	Hög
2045	0,30	1,20	0,30	1,20	388,2	1 552,7	388,2	1 552,7
Summa	3,03	12,75	3,03	12,75	3 920,52	16 497,23	3 920,52	16 497,23

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 8.3 Sammanställning av skatteeffekten, företag EU ETS förbränning

Årlig minskning av utsläpp, miljoner ton					Skattebortfall (miljoner kr) vid skattenivån 94 kr/ton koldioxid			
Klimatperspektiv		Alla förslag			Klimatperspektiv		Alla förslag	
År	Låg	Hög	Låg	Hög	Låg	Hög	Låg	Hög
2025	0,01	0,03	0,02	0,12	0,6	3,1	2,2	11,0
2026	0,01	0,07	0,05	0,23	1,3	6,3	4,4	21,9
2027	0,02	0,10	0,07	0,35	1,9	9,4	6,6	32,9
2028	0,03	0,13	0,09	0,47	2,5	12,5	8,8	43,8
2029	0,03	0,17	0,12	0,58	3,1	15,7	11,0	54,8
2030	0,04	0,20	0,14	0,70	3,8	18,8	13,1	65,7
2031	0,05	0,24	0,18	0,84	4,8	22,5	16,6	78,5
2032	0,06	0,28	0,21	0,97	5,8	26,3	20,0	91,1
2033	0,07	0,32	0,25	1,10	6,8	30,0	23,3	103,7
2034	0,08	0,36	0,28	1,24	7,8	33,8	26,7	116,1
2035	0,09	0,40	0,32	1,37	8,8	37,6	29,9	128,3
2036	0,10	0,44	0,35	1,50	9,8	41,3	33,2	140,5
2037	0,11	0,48	0,39	1,62	10,8	45,1	36,4	152,5
2038	0,13	0,52	0,42	1,75	11,8	48,8	39,6	164,4
2039	0,14	0,56	0,46	1,88	12,8	52,6	42,8	176,2
2040	0,15	0,60	0,49	2,00	13,8	56,3	45,9	187,8
2041	0,16	0,64	0,52	2,12	14,8	60,1	49,0	199,3
2042	0,17	0,68	0,55	2,24	15,8	63,9	52,1	210,7
2043	0,18	0,72	0,59	2,36	16,8	67,6	55,1	222,0
2044	0,19	0,76	0,62	2,48	17,8	71,4	58,1	233,1
2045	0,20	0,80	0,65	2,60	18,8	75,1	61,0	244,1
Summa	2,02	8,50	6,77	28,52	189,68	798,15	635,66	2 678,34

Källa: Egna beräkningar.

Staten i övrigt

Förslagen förväntas inte påverka myndigheterna som verksamhetsutövare i någon betydande omfattning. Utredningen bedömer att förslagen inte påverkar samhällsviktiga funktioner inklusive totalförsvaret. Hur förutsättningarna påverkas för myndigheternas arbete för att nå olika samhällsmål beskrivs i avsnitt 8.6.4.

8.5.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommuner och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet kommer i egenskap av tillsynsmyndigheter, parts- och remissmyndigheter på samma sätt som prövningsmyndigheterna att behöva ta ställning till nya kriterier och göra nya avvägningar och bedömningar när de för talan eller utför sina uppgifter i övrigt.

De nya och ändrade bestämmelserna kräver kunskap och kompetens i klimatrelaterade frågor samt löpande fortbildning av berörd personal.

Kommunerna har ett generellt bemyndigande i 27 kap. 1 § miljöbalken att besluta om avgifter för sin verksamhet. Eftersom kommunerna har rätt att välja finansiering stannar utredningen vid att uppskatta ett ökat resursbehov till minst fem årsarbetskrafter sammantaget för alla kommuner från 2023.

Miljöfarliga verksamheter i kommunal regi omfattas av utredningens förslag i samma omfattning som miljöfarliga verksamheter generellt. Utredningen bedömer att konsekvenserna för miljöfarliga verksamheter i kommunal regi blir jämförbara med konsekvenserna som beskrivs för företag vad gäller kostnader och administrativ börda.

Kommunala planer berörs inte av tilläggen i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken eftersom utredningen föreslår att de undantas från 4 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900).

Förslagen påverkar inte det kommunala självstyret.

8.5.3 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag utgörs av förändringar av generell karaktär och är inte inriktade på specifika företag. Det betyder dock inte att förslagen kommer att få substantiella konsekvenser för alla företag.

Konsekvenserna av utredningens förslag bedöms bli små för företag som vid sidan av befintliga ekonomiska styrmedel för att begränsa växthusgasutsläppen har andra drivkrafter för att genomföra klimatomställning i sin verksamhet. Till dem räknas de som i sin klimatomställning drivs av en egen vilja till förändring och av krav och önskemål från intressenter som kunder, anställda, ägare och finansiärer. Utredningen har under sitt arbete haft kontakt med flera högt uppsatta representanter för enskilda företag som understrukt den vilja och kraft till förändring som finns inom näringslivet. Utredningens bild är att långt ifrån alla generellt motsätter sig en tydligare styrning från staten, även genom lagstiftning, men att utformning och inriktning på den är viktig. Inte minst har förenklingar av tillståndprocesser efterlysts. Klimaträttsutredningen delar bedömningen att sådana förenklingar är viktiga för att påskynda en klimatomställning men konstaterar att regeringen tillsatt Miljöprövningsutredningen (M 2020:06)¹⁶ som ska se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lägger därför inte några omfattande generella förenklingsförslag på området. Utredningens förslag om ett enklare förfarande vid ändring för att undvika omprövning (tillägg till 24 kap. 8 § miljöbalken) syftar dock till att bidra till förenkling i just klimatrelaterade fall.

Såväl effekterna på utsläpp som konsekvenserna för företag bedöms bli mindre om verkan av ekonomiska styrmedel, t.ex. EU ETS eller koldioxidskatt, blir större i framtiden (se avsnitt 8.3.2).

Konsekvenserna för företag är osäkra och osäkerheten kan förväntas förbli stor även om ytterligare analyser skulle genomföras. Mot bakgrund av ovanstående presenterar utredningen här några övergripande bedömningar av viktiga konsekvenser för företag.

¹⁶ Dir. M2020:86.

Konsekvenser utifrån respektive grupp av förslag

Starkare klimatperspektiv i miljöbalken

Utredningen föreslår att klimatperspektivet i miljöbalken stärks bland annat genom ett förtydligande av målet i 1 kap. 1 § miljöbalken. Förändringen behöver tolkas tillsammans med övriga förändringar. Förändringen är i huvudsak ett förtydligande och utredningen bedömer inte att den i sig medför några substantiella kostnader för företag.

Utredningen föreslår vidare ändringar av hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken så att klimatperspektivet förtydligas. Förslagen innebär att kostnaderna för företag kan påverkas exempelvis genom att val av teknik och bränsle kan komma att påverkas. Rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken förhindrar dock orimliga kostnader. Förslagen påverkar främst företag som själva väljer att ändra sin verksamhet eller som är nystartade eftersom de behöver ansöka om tillstånd.

Sannolikheten för att tillägget i stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken kommer att användas bedöms som liten och utredningen har inte kvantifierat några effekter på utsläppen utifrån denna. Regeln ska inte tillämpas på verksamheter som bedrivs i befintlig omfattning och förväntas därmed inte heller få några konsekvenser för sådana företag. Utredningen kan dock inte utesluta att regeln skapar osäkerhet för enskilda potentiella nyetableringar eller omfattande ändringar av en verksamhet och då skulle kunna få en viss preventiv effekt och därmed innebära en kostnad i form av orealiserad framtida företagsutveckling. Eftersom andra styrmedel och drivkrafter i samhället parallellt med en stärkt miljöbalk fortsätter att verka i riktning mot en klimatomställning bedöms sannolikheten för den typen av nyetableringar eller ändrade verksamheter som skulle kunna påverkas av stoppregeln som relativt liten.

Vidare föreslår utredningen förändringar i 6 och 22 kap. miljöbalken som syftar till att förbättra beslutsunderlagen. Effekterna av detta har inte kunnat kvantifieras och det gäller även kostnaderna. De stärkta kraven innebär dock en komplettering av vad som redan behöver göras och medför inte i grunden några omfattande och nya krav. Mer information måste dock tas fram och även om kostnaderna för detta inte är avgörande medför kraven viss höjning av kostnader för företag. Även här gäller dock att det för många företag finns och kommer att finnas andra goda skäl att ta fram klimatrelaterad infor-

mation och kunskap. För sådana företag medför utredningens förslag försumbara extrakostnader.

Utredningens förslag förväntas leda till att mer utsläppsminskande åtgärder vidtas än vad som hade gjorts utifrån exempelvis befintliga prissättande styrmedel eller av marknadsbaserade drivkrafter. De extra åtgärderna som kan tillskrivas utredningens förslag skulle alltså inte, givet det rimliga antagandet att företagen är rationella, ha genomförts annars och de medför därför en nettokostnad för företagen. I avsnitt 8.4.1 beskrivs att utredningen uppskattat utsläppsminskningarna till följd av ett stärkt klimatperspektiv till mellan 0,1 och 0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år 2030 och mellan 0,5 och 2 miljoner ton per år 2045. I avsnittet om konsekvenser utifrån grupper på företag diskuteras vilka kostnader dessa minskningar kan förväntas leda till.

Klimatkrav i tillstånd för verksamheter som omfattas av EU ETS

Utredningens förslag till förändringar i 16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen innebär att hushållningsprincipen och försiktighetsprincipen, med de förändringar som utredningen föreslår, kan tillämpas också för svenska företag inom EU ETS. Så länge EU-rätten inte ändras kan villkor om gränsvärden inte ställas om de syftar till att begränsa de växthusgaser som ingår i EU ETS, men indirekt kan företagen påverkas genom krav på såväl teknik som insatsvaror. Utredningen förväntar att förslagen ger effekt på företag inom EU ETS där praxis varit att undvika att ställa klimatrelaterade krav i tillstånd enligt miljöbalken. Om inte omprövningsverktyget och tillämpningen av tidsbegränsning av tillstånd och villkor ses över blir dock effekten på utsläppen betydligt mer begränsad än vad den annars skulle bli. Effekter och kostnader uppstår främst i företag som själva ansöker om ändringstillstånd, för nya verksamheter eller om myndigheter initierar omprövning (enligt redan gällande regler).

Ökade klimatkrav för företag som omfattas av EU ETS får effekt i kombination med förslagen om stärkt klimatperspektiv. Utredningen uppskattar att förslagen om starkare klimatperspektiv och klimatkrav för verksamheter som omfattas av EU ETS tillsammans kan minska växthusgasutsläppen med mellan 0,2 och 1 miljoner ton

koldioxidekvivalenter per år 2030 och med mellan 1 och 4 miljoner ton per år 2045. I avsnittet nedan om konsekvenser utifrån grupper av företag diskuteras vilka kostnader dessa minskningar kan förväntas leda till.

Ändringstillstånd

Utredningen föreslår också att verksamhetsutövare ska kunna ansöka om ändringstillstånd för att undvika en omprövning för att väsentligt minska verksamhetens utsläpp av växthusgaser. I ett sådant fall ska endast de villkor omprövas som har betydelse just för växthusgasutsläppen, förutsatt att verksamheten i övrigt kan bedrivas med tidigare villkor. Syftet med detta förslag är att genom en förenkling stimulera till förändringar som minskar växthusgasutsläppen i de fall där kostnader och risker förknippade med en bredare omprövning hade varit hindrande. Förslaget kan därmed leda till en relativt sett lägre ökning av de administrativa kostnaderna för företag. Vidare kan det innebära att ökade kostnader till följd av omprövning och ändring av för växthusgasutsläppen ovidkommande krav kan undvikas.

Effekterna av förslaget uppstår dock i första hand i kombination med en ökad användning av omprövningsverktyget. Utan ett väl fungerande instrument för omprövning bedöms såväl effekter på växthusgasutsläpp som konsekvenser för företag bli små och utredningen har inte kvantifierat dessa.

Konsekvenser utifrån grupper av företag

Nedan presenteras förenklade beräkningar som syftar till att illustrera storleksordningar för kostnader för företag.

Eftersom det finns, och även efter genomförande av utredningens förslag kommer att finnas, ekonomiska styrmedel som påverkar både verksamhetsutövarnas beteende och kostnader måste dessa beaktas när konsekvenserna för företagen beskrivs. Ett företag som minskar sina utsläpp kan få kostnader för detta, exempelvis för att ett dyrare bränsle används eller för att teknisk utrustning anpassad till klimatneutrala bränslen är dyrare. För de utsläpp som dessa företag skulle ha haft utan de extra krav som kommer att ställas via miljö-

balken skulle företagen dock ha fått betala via något eller några av de ekonomiska styrmedel som finns. Det företag som minskar sina utsläpp slipper denna kostnad och nettokostnaden för företaget blir därmed lägre än själva åtgärdskostnaden.

Företag som står utanför EU ETS

En grupp av företag är de som står utanför EU ETS. De betalar i dagsläget koldioxidskatt och nedsatt energiskatt. Den senare har i praktiken samma typ av styrande effekt som koldioxidskatten. Koldioxidskatten uppgår till cirka 1 200 kronor per ton koldioxid medan energiskatten inte utgår från bränslets kolinnehåll och varierar mellan olika bränslen.

Här antas förenklat att den nedsatta energiskatten motsvarar 94 kronor per ton koldioxid med utgångspunkt i skattesatsen för märkt eldningsolja och dieselbrännolja. Energiskatten för dessa är 909 kronor per kubikmeter och utredningen har utgått från att varje kubikmeter genererar 2 900 kg koldioxidutsläpp, vilket innebär att energiskatten motsvarar $909/2\,900=0,313$ kronor per kilo eller 313 kronor per ton koldioxid. Nedsättningen med 70 procent innebär att de aktuella företagen betalar $303 \times 0,3 = 94$ kronor per ton koldioxid.

Utredningen utgår från antagandet att företagen i denna grupp har anpassat sig till rådande styrmedel och redan genomfört åtgärder med marginalkostnader upp till och med 1 294 kronor per ton koldioxid. De extra åtgärder som utredningens förslag kan bidra till har därmed kostnader på minst 1 294 kronor per ton koldioxid. Det är troligt att ny och billigare teknik blir tillgänglig över tiden genom teknikutveckling. Incitament för att ta fram sådan teknik skapas bl.a. via befintliga prissättande styrmedlen och innovationsstyrmedel samt via företagens egna drivkrafter till klimatomställning. I de fall som ny teknik har lägre kostnader än 1 294 kronor per kilo koldioxid kan antas att den skulle komma att användas även utan utredningens förslag. Det är alltså snarast troligt att utsläppsminskningar delvis kommer att kunna göras till kostnader som är lägre än 1 294 kronor per ton koldioxid men de åtgärderna kan inte tillskrivas utredningens förslag. Syftet med att stärka styrningen via miljöbalken är just

att sammantaget åstadkomma en kraftigare styrning än vad befintliga styrmedel har gett och ser ut att komma att ge.

Att det kommer att finnas åtgärder tillgängliga till en kostnad som är just så hög som, eller marginellt överstiger, priset för koldioxidutsläpp betyder inte vare sig att det med säkerhet finns någon större potential av åtgärder till den lägre kostnaden eller att det är just dessa åtgärder som kommer att pekas ut via styrning genom miljöbalken. Det finns inte heller någon mekanism för att via miljöbalken välja ut de verksamheter som på nationell nivå kan bidra med ytterligare utsläppsminskningar till lägst kostnad och därmed inte heller någon garanti för kostnadseffektivitet på nationell nivå.

Det är därmed sannolikt att åtgärder med högre kostnader än 1 294 kronor per ton koldioxid kan komma att genomföras som en konsekvens av utredningens förslag. Kostnadsnivån 1 294 kronor per ton koldioxid har ändå använts som en lägsta nivå i analysen. Det har gjorts delvis för att tydligt illustrera det stora osäkerhetsintervallet. Exakt hur tillämpningen av utredningens förslag kommer att bli kan inte helt förutses. Även om miljöbalken generellt inte har någon mekanism som styr mot samhällsekonomisk kostnadseffektivitet kan det inte uteslutas att de existerande prissättande styrmedlen kan komma att få viss användning som normerande nivå för kravställande. Så har exempelvis varit fallet vid utformande av villkor som rör utsläpp som också är styrda via skatt på NO_x-utsläpp. Om så skulle bli fallet kan man alltså förvänta sig att kostnaderna för utredningens förslag trots allt hamnar i närheten av denna lägre kostnad.

Osäkerheten är som nämnts stor. I de exemplifierande beräkningarna har utredningen därför kompletterat med en beräkning där kostnaderna är betydligt högre. Något tak för hur höga kostnaderna skulle kunna bli kan inte med säkerhet fastställas, bl.a. för att den exakta tillämpningen inte kan förutses. Syftet med förslagen är att bidra till minskade utsläpp och till att Sveriges klimatmål kan uppnås. Det finns ett stort behov av ytterligare utsläppsminskningar och utifrån detta kan höga men inte orimligt kostsamma krav komma att ställas. Utredningen exemplifierar en högsta kostnadsnivå i nedanstående beräkningar med kostnader på 2 000 kronor per ton koldioxid. Det skulle kunna argumenteras för att utsläppsminskande åtgärder som är dyrare än vad det skulle kosta att minska utsläppen via CCS, som uppskattningsvis skulle kunna bli tillgänglig i stor skala till en kostnad av maximalt 1 500 kronor per ton koldioxid, är

orealistiskt höga. Verksamheterna som står utanför EU ETS är dock i regel verksamheter med mindre utsläpp där den tekniken troligen inte blir tillgänglig till den kostnaden.

I tabell 8.4 redovisas antagandena bakom effekter från och konsekvenser för gruppen av företag utanför EU ETS. Cirka 60 procent av de utsläppsminskningar som enbart förslagen om stärkt klimatperspektiv ger antas komma från denna grupp.

Tabell 8.4 Antaganden för företag utanför EU ETS

Andel av utsläppseffekten av "klimatperspektiv"	60 %
Andel av utsläppseffekten av "krav inom EU ETS"	0 %
Lägsta reduktionskostnad, kronor per ton koldioxid	1 294
Högsta reduktionskostnad, kronor per ton koldioxid	2 000

I tabell 8.5 redovisas ackumulerade effekter på utsläpp samt kostnader för utsläppsminskningar för företag utanför EU ETS. Konsekvenserna för denna grupp av företag förväntas uppstå av förslagen om ett stärkt klimatperspektiv i miljöbalken.

Tabell 8.5 Kostnader för företag utanför EU ETS

	Akkumulerade utsläppsminskningar 2025–2045 miljoner ton	Total odiskonterad åtgärdskostnad, 2025–2045 miljoner kronor (om 1294 kronor/ton)	Total odiskonterad åtgärdskostnad, 2025–2045 miljoner kronor (om 2000 kronor/ton)	Minskade skattebetalningar 2025–2045, miljoner kronor	Nettokostnad, 2025–2045, miljoner kronor (om 1294 kronor/ton)	Nettokostnad, 2025–2045, miljoner kronor (om 2000 kronor/ton)
Stärkt klimatperspektiv						
Låg effekt	3	3 921	6 060	3 921	0	2 139
Hög effekt	13	16 497	25 500	16 497	0	9 003

Källa: Egna beräkningar.

*Konsekvenser för företag inom EU ETS
med förbränningsrelaterade utsläpp*

En annan grupp av företag är de inom EU ETS och som har förbränningsrelaterade utsläpp. De betalar ingen koldioxidskatt men en nedsatt energiskatt. Liksom för ovanstående grupp av företag antas förenklat här att den nedsatta energiskatten motsvarar 94 kronor per ton koldioxid. Denna grupp av företag har också en marginalkostnad för utsläppsrätter inom EU ETS och utredningen har i beräkningarna utgått från att den ligger på 250 kronor per ton koldioxid. Noteras bör dock att priset på utsläppsrätter stigit kraftigt i början av 2021 och att priset 250 kronor per ton sannolikt är en underskattning. Med ett högre pris på utsläppsrätter kommer företagens nettokostnader, efter att kostnaden för utsläppsrätter har dragits av från kostnaderna för utsläppsminskningar, att bli lägre. Högre priser på utsläppsrätter kommer också att innebära att EU ETS får en mer styrande effekt och att det styrande bidraget från utredningens förslag blir mindre än bedömt.

Utredningen antar att företagen i denna grupp har anpassat sig till rådande styrmedel och redan genomfört åtgärder med marginalkostnader upp till och med 344 kronor per ton koldioxid. De extra åtgärder som utredningens förslag kan bidra till har därmed kostnader på minst 344 kronor per ton koldioxid. I avsnittet ovan kommenteras bedömningarna för gruppen av företag utanför EU ETS och de principiella resonemangen där är giltiga även för denna grupp av företag.

För denna grupp av företag och typ av utsläpp har 1 500 kronor per ton utsläpp valts för beräkningsexemplet med höga kostnader. Inte heller här finns någon fullständig garanti för att krav med högre marginalkostnader än så inte kommer att ställas. Men den sannolika tillgången till CCS vars kostnad troligen inte blir högre än 1 500 kronor per ton gör att utredningen bedömer det som sannolikt att den kostnaden i praktiken kommer att utgöra en övre gräns för marginalkostnaden för denna grupp.

I tabell 8.6 redovisas antagandena bakom effekter från och konsekvenser för förbränningsrelaterade utsläpp från gruppen av företag inom EU ETS. Från denna grupp antas de resterande 40 procent av de utsläppsminskningar som förslagen om stärkt klimatperspektiv ger komma. Förslagen som möjliggör att krav ställs på företag inom

EU ETS bedöms ge effekter i huvudsak på utsläppen från denna grupp av företag. Mellan 2025 och 2030 förväntas hela effekten av möjligheten att ställa krav på företag inom EU ETS komma från denna grupp. Därefter förväntas en liten men ökande andel av utsläppen komma från processrelaterade utsläpp inom EU ETS medan andelen från förbränningsrelaterade utsläpp minskar linjärt från 100 procent av utsläppsminskningarna 2030 till att utgöra 90 procent av minskningarna 2045.

Tabell 8.6 Antaganden för företag inom EU ETS förbränning

Andel av utsläppseffekten av "klimatperspektiv"	40 %
Andel av utsläppseffekten av "krav inom EU ETS (2030)"	100 %
Andel av utsläppseffekten av "krav inom EU ETS (2045)"	90 %
Lägsta reduktionskostnad, kronor per ton koldioxid	344
Högsta reduktionskostnad, kronor per ton koldioxid	1 500

I tabell 8.7 redovisas ackumulerade effekter på utsläpp samt kostnader för utsläppsminskningar för förbränningsrelaterade utsläpp från företag inom EU ETS.

Tabell 8.7 Kostnader för företag inom EU ETS med förbränningsutsläpp

	Akkumulerade utsläppsminskningar 2025–2045 miljoner ton	Total odiskonterad åtgärdskostnad, 2025–2045 miljoner kronor (om 344 kronor/ton)	Total odiskonterad åtgärdskostnad, 2025–2045 miljoner kronor (om 1500 kronor/ton)	Minskade skattebetalningar 2025–2045, miljoner kronor	Minskade kostnader för utsläppsrätter 2025– 2045, miljoner kronor	Nettokostnad, 2025–2045, miljoner kronor (om 344 kronor/ton)	Nettokostnad, 2025–2045, miljoner kronor (om 1500 kronor/ton)
Stärkt klimatperspektiv							
Låg effekt	2	695	3 030	190	505	0	2 335
Hög effekt	9	2 923	12 750	798	2 125	0	9 827
Krav på EU ETS							
Låg effekt	5	1 633	7 124	446	1 187	0	5 491
Hög effekt	20	6 886	30 035	1 880	5 006	0	23 149
Sammantaget ovanstående							
Låg effekt	7	2 328	10 154	636	1 692	0	7 826
Hög effekt	29	9 809	42 785	2 678	7 131	0	32 976

Källa: Egna beräkningar.

Konsekvenser för företag inom EU ETS med processrelaterade utsläpp

Den sista gruppen av företag är de inom EU ETS som har processrelaterade utsläpp. Dessa betalar varken koldioxidskatt eller energiskatt. Marginalkostnaden för dessa utsläpp är därför densamma som priset för utsläppsrätter vilket alltså i beräkningsexemplen har satts till 250 kronor per ton koldioxid.

Utifrån samma antaganden som ovan har även denna grupp av företag anpassat sig till rådande styrmedel och de har därmed redan genomfört åtgärder med marginalkostnader upp till och med 250 kronor per ton koldioxid. De extra åtgärder som utredningens förslag kan bidra till har därmed kostnader på minst 250 kronor per ton koldioxid. I avsnittet om gruppen av företag utanför EU ETS

kommenteras bedömningarna mer allmänt och samma resonemang är tillämpliga även för denna grupp av företag.

För denna grupp av företag och typ av utsläpp har 1 500 kronor per ton utsläpp valts för beräkningsexemplet med höga kostnader, med samma argumentation som gäller för den första beskrivna gruppen av företag inom EU ETS.

I tabell 8.8 redovisas antagandena bakom effekter från och konsekvenser för processrelaterade utsläpp från gruppen av företag inom EU ETS. Förslagen som möjliggör att krav ställs på företag inom EU ETS bedöms ge små men ökande effekter först från efter 2030. De antas därför öka linjärt från 0 procent 2030 till att utgöra 10 procent av den minskningen 2045.

Tabell 8.8 Antaganden för företag inom EU ETS process

Andel av utsläppseffekten av "klimatperspektiv"	0 %
Andel av utsläppseffekten av "krav inom EU ETS (2030)"	0 %
Andel av utsläppseffekten av "krav inom EU ETS (2045)"	10 %
Lägsta reduktionskostnad, kronor per ton koldioxid	250
Högsta reduktionskostnad, kronor per ton koldioxid	1 500

I tabell 8.9 redovisas ackumulerade effekter på utsläpp samt kostnader för utsläppsminskningar för processrelaterade utsläpp från företag inom EU ETS. Effekter bedöms uppstå av förslagen som möjliggör att krav ställs på verksamheter i EU ETS.

Tabell 8.9 Kostnader för processrelaterade utsläpp från företag inom EU ETS

	Akkumulerade utsläppsminskningar 2025–2045, miljoner ton	Total odiskonterad åtgärdskostnad, 2025–2045 miljoner kronor (om 250 kronor/ton)	Total odiskonterad åtgärdskostnad, 2025–2045 miljoner kronor (om 1500 kronor/ton)	Minskade skattebetalningar 2025–2045, miljoner kronor	Minskade kostnader för utsläppsätter 2025– 2045, miljoner kronor	Nettokostnad, 2025–2045, miljoner kronor (om 250 kronor/ton)	Nettokostnad, 2025–2045, miljoner kronor (om 1500 kronor/ton)
Krav på EU ETS							
Låg effekt	0,3	75	450	0	75	0	375
Hög effekt	1,3	307	1 840	0	307	0	1 533

Källa: Egna beräkningar.

Ytterligare kommentarer rörande konsekvenser för företag och konkurrenskraft

I de illustrerande räkneexemplen i förra avsnittet anges ett stort möjligt spann för kostnader för utsläppsminskningar till följd av utredningens förslag.

Utredningen har inte sett några möjligheter att förutse exakt vilka företag som ökade krav kommer att riktas mot. Det innebär att det är svårt att förutse var åtgärder de facto kommer att vidtas och det är en brist i relation till målet om samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Utan möjlighet till mer frekventa omprövningar byggda på en prioritering av var ytterligare åtgärder är särskilt angelägna riskerar det att bli andra faktorer än klimatpolitisk angelägenhet som styr exakt var åtgärder kommer att vidtas. Det är därför i första hand sannolikt att utredningens förslag får effekt via, och konsekvenser för, nya verksamheter och verksamheter som ändrar sin verksamhet. Att företag som väljer att inte ändra sin verksamhet, och möjligen inom ramen för det minska sina växthusgasutsläpp, har större möj-

lighet att slippa krav på kostsamma åtgärder riskerar att ge incitament som delvis är hämmande för klimatarbetet.

En faktisk styrning via miljöbalken ger mindre flexibilitet än vad styrning via exempelvis EU ETS eller koldioxidskatter gör. De pris-sättande styrmedlen ger bl.a. företagen möjlighet att välja när i tiden olika åtgärder ska vidtas. Att samordna åtgärder som kräver investeringar som minskar klimatutsläpp så att de i tiden kan göras samtidigt med produktionsmotiverade investeringar innebär i regel stora kostnadsbesparingar. De företag gentemot vilka extra krav kommer att riktas utifrån utredningens förslag bedöms till stor del bli företag som själva ansöker om ändringstillstånd. I den mån dessa är motiverade just av produktionsmotiverade investeringar som lämpar sig för samordning med klimatrelaterade investeringar behöver utredningens förslag inte innebära att klimatkrav ställs vid olämpliga och extra kostnadsdrivande tidpunkter.

För nytillkomna företag, och för produktionsmotiverade investeringar är problemet med ”tajming” sannolikt mindre eftersom det är just vid investeringstillfällen som det är lämpligt att fatta beslut med avgörande påverkan på utsläpp. En viktig mekanism som utredningen övervägt men avstått att lägga förslag om eftersom befintlig lagstiftning räcker, är användningen av prövotider. En förbättrad tillämpning av den möjligheten är viktig för att kunna sänka kostnader och minska negativa konsekvenser för såväl företag som samhälle.

Utredningens förslag kommer att medföra ökad administration för företagen, men utredningen har inte kunnat uppskatta eller beräkna hur stora dessa administrativa kostnader blir. Att nya regler initialt kräver ökad kunskap och utbildning är oundvikligt. Till viss del handlar det om initiala lärkostnader men även fortsatt leder utredningens förslag sannolikt till ökade administrativa kostnader. Företag behöver t.ex. löpande hålla sig uppdaterade om det senaste kunskapsläget och en kompetenshöjning eller omfördelning av resurser inom företagen kan behöva ske för att uppfylla de krav som ställs i tillsynen och egenkontrollen. Den faktiska påverkan på utsläppen som utredningens förslag ger kommer dock i huvudsak att ske genom prövningar som i de flesta fall hade genomförts också utan utredningens förslag. Det gör att de tillkommande administrativa kostnaderna av utredningens förslag blir begränsade.

Att minska växthusgasutsläpp medför kostnader och en större minskning av utsläppen innebär därmed också, allt annat oförändrat,

ökade kostnader. Det innebär också att konkurrenskraften för de företag som får högre kostnader försämras. Andra styrmedel kan dock användas för att begränsa denna negativa konsekvens. Stöd till innovationer, till lärande och till kunskapsspridning kan sänka kostnaderna för att minska växthusgasutsläpp men kan också på sikt leda till lägre produktionskostnader och förbättrad konkurrenskraft.

Om krav via miljöbalken kan riktas mot företag som kan utnyttja ny teknik kan kombinationen av styrmedel minska potentiella negativa konsekvenser på kostnader och konkurrenskraft som utredningens förslag kan få. Eventuell ny teknik som även skulle sänka produktionskostnaderna skulle vara attraktiv att använda för företag även utan utredningens förslag och en sådan användning kan därför inte sägas vara en följd av utredningens förslag. Att underlätta införandet av ny teknik är dock angeläget och det finns en risk för att långa tillståndprocesser verkar hindrande eller åtminstone förse-
nande i sådana fall medan prövotider kan verka i främjande riktning. Utredningen pekar särskilt på att en ny avvägningsregel om klimatnytta skulle kunna gynna införande och användandet av exempelvis klimatmotiverad teknik eller etablerandet av verksamheter med stor betydelse för klimatomställningen. En sådan ny avvägningsregel skulle kunna få både positiva konsekvenser för företag och för Sveriges klimatmål. Utredningen har därför föreslagit att den frågan utreds vidare.

En försämrad konkurrenskraft riskerar att leda till större negativa konsekvenser för de företag som verkar i mer konkurrensutsatta branscher. Som en effekt av det finns det också en risk för att utsläppsminskningar i Sverige på ett globalt plan motverkas av att utländska konkurrenter får en relativt förbättrad konkurrenskraft vilket gör att de kan öka sin produktion och också öka sina växthusgasutsläpp. I värsta fall leder detta samtidigt till negativa konsekvenser i form av höga kostnader för företag och till att en nettominskning av de globala utsläppen uteblir. Noteras kan att flera andra av de existerande styrmedlen (t.ex. elcertifikatsystemet, energi- och koldioxidskatter och EU ETS) har en utformning för att minska konsekvenserna just för konkurrensutsatta verksamheter. Det innebär att många av de redan existerande styrmedlen inte ger så stora konkurrensnackdelar som de annars skulle gjort. Som redogörs för i avsnitt 8.4.2 planerar också kommissionen att föreslå en gränsjusteringsmekanism som syftar till att jämna ut villkoren med

utländska tillverkare och minska risken för koldioxidläckage till följd av EU:s klimatpolitik.

Utredningens förslag är utformade utifrån miljöbalkens grundläggande principer och det finns inga generella mekanismer för att minska konsekvenser just på konkurrenskraften även om rimlighetsavvägningen kan ge en sådan mildrande effekt. Huvudfokus för förslagen har också varit att bidra till att Sveriges klimatmål uppfylls.

En avgörande begränsning i räckvidden av utredningens förslag om förtydligande av försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken och tillägget i hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken är att förslagen endast blir tillämpliga för nya verksamheter eller befintliga verksamheter som ansöker om ändringstillstånd eller omprövas. Detta begränsar konsekvenserna så att flera företag påverkas marginellt av utredningens förslag. Det innebär dock samtidigt en konkurrenssnedvridning mellan olika företag genom att såväl nya företag som företag som ändrar sin verksamhet missgynnas relativt företag som bibehåller sin verksamhet oförändrad. Bland de företag som förändrar sin verksamhet kan det finnas de som gör det just för att bedriva ett ambitiöst klimatarbete. I och med att det finns en risk för att företagets konkurrenter inte åläggs lika långtgående och kostsamma krav kan företag med ambitiösa klimatambitioner missgynnas relativt mindre ambitiösa företag.

8.5.4 Konsekvenser för enskilda

Miljöbalkens mål och hänsynsregler gäller för alla som utövar en verksamhet eller vidtar en åtgärd som inte är av försumbar betydelse och som faller inom balkens tillämpningsområde. Eftersom utredningens förslag rör åtgärder och verksamheter som inte är av försumbar betydelse förväntas de inte ha direkt påverkan på enskilda. Förslagen förväntas inte heller ha en negativ inverkan på samhällsviktiga verksamheter och på det sättet påverka enskilda.

Utredningens förslag förväntas leda till ökade kostnader för vissa företag (se avsnitt 8.5.3). Enskilda kan komma att påverkas indirekt av detta genom högre priser i konsumentledet för vissa produkter och tjänster. Det har inte bedömts vara meningsfullt att kvantifiera denna konsekvens på grund av alltför stora osäkerheter i ingående variabler. Enskilda kan också komma att påverkas av förslagets even-

tuella konsekvenser för sysselsättning (se avsnitt 8.7.1) och den lokala miljön (se avsnitt 8.6.4).

8.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt beskrivs de förväntade effekterna av utredningens förslag ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ett sådant perspektiv innebär en beskrivning, och i vissa fall beräkning, av värdet av de förändringar i real resursanvändning som förslagen leder till.

Det är förknippat med stora svårigheter att beräkna sådana värden. Inte minst är uppskattningen av storleken på de fysiska effekterna, som minskade utsläpp och att arbetskraft används för såväl företags som myndigheters administration, behäftade med stor osäkerhet.

8.6.1 Samhällsekonomiska kostnader och kostnadseffektivitet

Utredningens bedömning är att de föreslagna förändringarna bidrar till minskningar av svenska växthusgasutsläpp och alltså utgör ett bidrag i riktning mot att Sverige kan nå sina klimatmål. Det finns alternativ till de förändringar i miljöbalken som utredningen föreslår, som ligger utanför avgränsningen för utredningens uppdrag. Stärkt styrning via prissättning av utsläpp skulle sannolikt kunna ge utsläppsminskningar på ett mer kostnadseffektivt sätt i relation till det svenska klimatmålet än styrning via miljöbalken.

Eftersom utredningens förslag handlar om vägen till ett fastställt klimatmål är samhällsekonomisk kostnadseffektivitet ett mer relevant kriterium än samhällsekonomisk effektivitet. Effektivitet innebär en vägning av kostnader mot nytta men med ett fastställt mål som ska uppfyllas är det mer relevant att fokusera på kostnadseffektivitet, alltså på hur målet kan nås till så låga kostnader som möjligt. En sådan bedömning måste göras relativt alternativa vägar att nå samma effekt, och en kostnadseffektivitetsbedömning relativt nollalternativet som ju inte innebär samma effekt på utsläppen låter sig inte logiskt göras.

Potentialen till kostnadseffektivitet hos utredningens förslag

Alternativ som leder till olika nivåer av utsläppsminskningar är inte jämförbara utifrån kostnadseffektivitet. Kostnadseffektiviteten i utredningens förslag kan därför inte bedömas i relation till nollalternativet (se kapitel 4). Frågan är i stället om man kan vänta sig att utredningens förslag leder till den kombination av åtgärder som minimerar kostnaden för att nå de effekter som förslagen ger. Utredningen har inte funnit det görbart att beräkna kostnader av olika alternativ som ligger utanför utredningens avgränsningar, exempelvis förändrade ekonomiska styrmedel, på ett sätt som med säkerhet kan kvantifiera kostnader och kostnadseffektivitet. Inte heller finns det säker kunskap om hur den kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder ser ut eftersom framtiden är osäker och kunskapen i första hand finns hos verksamhetsutövarna. De mekanismer via vilka utredningens förslag och alternativa styrmedelsförändringar styr utsläppsnivåer kan dock skapa incitament som gynnar eller inte gynnar kostnadseffektivitet.

Kostnadseffektiviteten relateras i analysen i första hand till de svenska utsläppsmålen och i vilken utsträckning utredningens förslag ger incitament för att minska utsläpp inom Sverige till så låga kostnader som möjligt. Eftersom utsläppens effekter är globala och Sverige deltar i EU ETS kommenteras även kostnadseffektivitet relativt dessa nivåer.

Prissättande generella styrmedel där själva utsläppen är prissatta ger incitament till kostnadseffektivitet. Det gäller dels för att det ligger i varje aktörs egenintresse att själv använda kostnadsminimerande metoder för sina utsläppsminskningar dels för att en enhetlig prissignal ger incitament till en kostnadseffektiv fördelning av åtgärder mellan olika aktörer. Utredningens förslag styr på det sätt som miljöbalken i övrigt gör och de saknar den typen av incitament. Det finns inte någon mekanism för att balansera krav och kostnader på ett kostnadseffektivt sätt mellan verksamhetsutövare. I och med att gränsvärden inte får sättas för verksamheter i EU ETS om syftet är att begränsa utsläpp av de växthusgaser som ingår i utsläppshandels-systemet minskar flexibiliteten i val av metod vilket medför ett sämre incitament för kostnadseffektivitet än vad ett teknik- och metodneutralt styrmedel riktat mot utsläppsmängder hade gjort.

Utredningen bedömer att utredningens förslag kommer att leda till att flera svenska företag inom EU ETS vidtar mer långtgående

åtgärder än vad de annars skulle ha gjort. Det skulle försämra kostnadseffektiviteten inom EU ETS såväl sett till alla aktörer i utsläppshandelssystemet som till enbart de svenska företagen som omfattas.

Ett utsläppshandelssystem som EU ETS har goda förutsättningar att skapa en kostnadseffektiv fördelning mellan aktörerna inom den handlande grupp av aktörer som ingår i systemet, förutsatt ett fungerande system och rationellt agerande aktörer. Den effekt som nås skulle inte kunna uppnås till någon lägre kostnad genom omfördelning av åtgärderna mellan aktörer inom gruppen. Det betyder dock inte att EU ETS i sig medför incitament som skapar kostnadseffektivitet relativt vare sig EU:s klimatmål för samtliga sektorer eller Sveriges klimatmål.

Uppfyllande av Sveriges nettonollmål till 2045 som är mer strikt än EU:s mål innebär i sig minskade möjligheter att nå EU:s mål på ett kostnadseffektivt sätt. Vattensängseffekten skulle kunna leda till att åtgärder i Sverige inte alls, eller i mer begränsad omfattning, påverkar totalutsläppen inom EU. Kostnaderna för de svenska åtgärderna motsvaras då av inga eller begränsade utsläppsminskningar på EU-nivå vilket inte är kostnadseffektivt på EU-nivå. Även om EU ETS skulle förändras så att vattensängseffekten kan undvikas leder mer långtgående svenska mål till lägre kostnadseffektivitet på EU-nivå. Att Sveriges mål riskerar att minska kostnadseffektiviteten på EU-nivå utesluter dock inte att det svenska målet kan nås på ett kostnadseffektivt sätt. Utredningens förslag till ökad styrning via miljöbalken är dock sannolikt inte den bästa styrningen för att uppnå det svenska målet på ett kostnadseffektivt sätt. Styrmedel som mer direkt gynnar innovation och teknisk utveckling kan t.ex. bidra till sänkta kostnader för svenska utsläppsminskningar vilket skulle innebära att det också på EU-nivå skulle vara kostnadseffektivt med större utsläppsminskningar i Sverige.

Även om mer långtgående krav på svenska företag inom EU ETS alltså riskerar att försämra kostnadseffektiviteten på EU-nivå inom utsläppshandelssystemet finns det samtidigt möjlighet att öka kostnadseffektiviteten inom Sverige och relativt de svenska klimatmålen. Olika verksamheter i Sverige styrs av olika styrmedel och priset inom EU ETS har länge varit så lågt att det sannolikt är kostnadseffektivt med mer långtgående åtgärder inom de svenska verksamheterna inom EU ETS relativt svenska utsläppsminskningar i sektorer

utanför utsläppshandelssystemet. Utredningens förslag kan därmed bidra till förbättrad kostnadseffektivitet inom Sverige.

Ytterligare förbättrad kostnadseffektivitet skulle dock uppnås med en mer generell prishöjning för växthusgasutsläpp för de svenska företagen i EU ETS eftersom en sådan skulle ge incitament till en kostnadseffektiv fördelning av den gruppens ytterligare åtgärder mellan samtliga berörda företag. Den kraftiga prishöjning inom EU ETS som skett i början av 2021 ger sådana incitament som med bevarad kostnadseffektivitet på EU-nivå inom EU ETS också kan minska de svenska utsläppen på ett kostnadseffektivt sätt. Styrmedelsalternativ som höjer priserna för just svenska företag inom EU ETS skulle försämra kostnadseffektiviteten på EU-nivå men ha förutsättningar att bidra till sammantaget minskade svenska utsläpp på ett inom Sverige mer kostnadseffektivt sätt än styrningen via miljöbalken.

Utredningens förslag i 6 och 22 kap. miljöbalken syftar till att förbättra beslutsunderlagen gällande klimataspekten för prövningar av verksamheter och åtgärder. Förbättrade beslutsunderlag bör leda till effektivare prövningar och mer välgrundade domar och beslut. Att det blir tydligare hur utpekade verksamheter ska redovisa hur de ska minimera sina växthusgasutsläpp kan i viss mån förväntas bidra till att möjligheter att minska utsläpp upptäcks och genomförs. Detta har förutsättningar att bidra till kostnadseffektiva utsläppsminskningar, åtminstone på företagsnivå men utan någon mekanism för samordning av kravnivåer mellan företag behöver det inte förbättra kostnadseffektiviteten på svensk nivå.

Att skapa ett högre omställningstryck på ett visst företag, en viss sektor eller ett visst land skulle i bästa fall kunna stimulera teknisk utveckling och vara positivt på längre sikt. Ett för hårt omställningstryck riskerar dock att leda till koldioxidläckage i stället för teknikutveckling. Ökade krav på ett enskilt svenskt företag kan dock via vattensänkningseffekten samtidigt innebära ett lägre omställningstryck på andra ställen i EU ETS. Det kan leda till att företag avstår från en potentiell press på annan teknikutveckling som också skulle kunna ha fått dynamiska positiva effekter på längre sikt.

För att ett mer riktat omställningstryck ska kunna ge bättre dynamiska effekter än mer generella styrmedel måste det politiska systemet ha bättre kompetens än vad marknadsaktörerna har att avgöra var potentialen för teknikutveckling är störst. Miljöbalken är generellt inte heller utformad för att specifikt stimulera teknikutveckling,

kraven som ställs på verksamheter utgår i regel snarare från bästa tillgängliga teknik. Ett visst, och potentiellt viktigt, undantag från detta finns i möjligheten till provotider. Utredningens förslag kommer att bidra till att skapa ett ökat tryck på att minska utsläpp, i viss mån också genom teknisk utveckling. Det finns dock inte någon mekanism för att rikta det trycket vare sig mot företag eller branscher med särskild hög potential eller mot branscher där risken för utsläppsläckage är mindre. Med ökade omprövningsmöjligheter och tidsbegränsning av tillstånd och villkor skulle möjligheterna att rikta kraven öka, men det löser i sig inte problemet med svårigheten för myndigheter att ha tillräcklig kunskap om hur krav bör utformas för att skapa långsiktigt positivt omställningstryck.

Under miljöbedömnings- och tillståndprocessen sker en kunskapsuppbyggnad. Myndigheter, inklusive prövningsmyndigheter, får då större kunskaper om verksamheten och om kostnader för olika alternativ för att minska utsläppen. Detta kan bidra till att minska kunskapsasymmetrin mellan företag och myndigheter. Det skulle kunna innebära att möjligheten till kostnadseffektiv styrning via miljöbalken ökar. Utredningen bedömer dock inte att den ökade kunskapen är tillräcklig för att leda till att styrningen via miljöbalken ska kunna göras på ett kostnadseffektivt sätt. Visserligen kan krav på att ta fram kunskap medföra att möjligheterna ökar för den enskilda aktören att vidta den för denne mest kostnadseffektiva lösningen. Det är dock inte tillräckligt för att skapa kostnadseffektivitet på en högre nivå, eftersom det fortfarande saknas mekanismer i miljöbalken för att åstadkomma en kostnadseffektiv fördelning av åtgärder mellan aktörer. Incitamenten för en enskild aktör att snarare överdriva än underskatta de egna kostnaderna kvarstår också.

Den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken skyddar i viss mån enskilda verksamhetsutövare från orimligt höga kostnader men innebär inte någon egentlig styrning mot samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Avvägningen kan landa i mer långtgående krav på åtgärder från det enskilda företaget än vad en kostnadseffektiv fördelning vid samma totala utsläppsminskning skulle innebära. Det kan finnas stort utrymme för åtgärder hos ett företag i en bransch med hög lönsamhet. Om företaget samtidigt har höga egna kostnader för utsläppsminskningar kan det ändå vara mer samhällsekoniskt kostnadseffektivt att åtgärder genomförs hos andra aktörer med lägre kostnader. Det kan alltså innebära för långt-

gående krav relativt samhällsekonomisk kostnadseffektivitet att ställa höga krav på ett enskilt företag även om det utifrån avvägningen enligt 2 kap 7 § miljöbalken kan anses rimligt.

En rimlighetsavvägning skulle också kunna landa i mildare krav enligt miljöbalken än vad som skulle motsvara en kostnadseffektiv fördelning av åtgärderna och kan inträffa för företag från branscher med lägre lönsamhet och möjligheter att bära kostnader. En samhällsekonomiskt kostnadseffektiv fördelning av åtgärder innebär inte något skydd för ett företags lönsamhet. På samhällsnivå kan det mycket väl ingå i en kostnadseffektiv mix av åtgärder att vissa företag lägger ner sin produktion. Om låg lönsamhet beror på att företagets produktion inte tillför tillräckligt med nytta för samhället, vilket skulle kunna speglas i att betalningsviljan för produkterna inte täcker produktionskostnaderna (inklusive klimatkostnader), talar det för att nedläggning skulle kunna vara en del av en kostnadseffektiv kombination av åtgärder. Att det i enskilda fall skulle kunna vara samhällsekonomiskt kostnadseffektivt innebär dock inte att så alltid är fallet. Nedläggning medför kostnader, och om det dessutom är så att en viss nedläggning leder till att produktion och utsläpp ökar någon annanstans behöver det inte leda till någon nettominskning av globala utsläpp och är i så fall inte kostnadseffektivt relativt de globala utsläppen.

Sammanfattningsvis är utredningens förslag utformade för att inom ramen för miljöbalkens systematik och logik bidra till att de svenska utsläppen minskar mer än vid nuvarande utformning och tillämpning av miljöbalken. För växthusgasutsläpp är de negativa konsekvenserna helt oberoende av var utsläppen sker och eftersom det därmed finns stora variationsmöjligheter när det gäller var, och när åtgärder kan vidtas blir relevansen av att beakta samhällsekonomisk kostnadseffektivitet betydligt större än vid beslut som rör lokala problem kopplade till enskilda punktkällor. Miljöbalken är inte utformad för att hantera koordination mellan åtgärder i olika källor, vare sig det gäller att uppnå en viss totaleffekt eller att åstadkomma en kostnadseffektiv fördelning av åtgärder. Utredningens förslag följer av den logik som miljöbalken erbjuder och deras styrka ligger därmed inte i att bidra till kostnadseffektivitet.

Det finns sannolikt styrmedelsalternativ utanför utredningens avgränsningar som skulle ge effekt på utsläppsnivån med bättre kostnadseffektivitet. Sådana alternativ skulle kunna sökas bland prissät-

tande styrmedel. Förändringar inom nuvarande prissättande styrmedel skulle kunna komplettera eller vara alternativ till utredningens förslag. Sådana förändringar har generellt större förutsättningar att gynna kostnadseffektivitet relativt de svenska målen. Utredningen konstaterar också att en ny avvägningsregel vore en önskvärd förändring i miljöbalken och att en sådan bör utredas vidare. En sådan förändring skulle kunna öka möjligheterna för åtgärder som bidrar till en samhällsekonomiskt kostnadseffektiv mix av åtgärder.

Styrning via miljöbalken och med utredningens förslag innehåller alltså inte några tydliga mekanismer för att utsläppsminskningarna fördelas på ett kostnadseffektivt sätt mellan företag.

Samhällsekonomiska kostnader för utsläppsminskningar

De samhällsekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag är mycket osäkra. Fokus i konsekvensanalysen ligger därför på att diskutera principer för hur den föreslagna styrningen kan förväntas leda till samhällsekonomisk kostnadseffektivitet.

Samhällsekonomiska konsekvenser handlar i grunden om att värdera alternativa sätt att använda resurserna mot varandra. Frågan är om den samlade resursanvändningen i samhället som blir följd av utredningens förslag ger större eller mindre nytta än vad alternativa sätt att använda resurserna hade gjort.

Effekter och konsekvenser av utredningens förslag jämförs i huvudsak med det i avsnitt 4.2.1. beskrivna nollalternativet. Exakt vad som karaktäriserar ett nollalternativ är dock inte helt uppenbart. Utgångspunkten för utredningens nollalternativ är att inga nya beslut om styrmedel tas och att utvecklingen därmed leder till att Sveriges klimatmål inte uppnås. Med utredningens förslag kommer relativt ett sådant nollalternativ fler åtgärder att vidtas och de därav följande utsläppsminskningarna för Sverige närmare utsläppsmålen 2045. Nollalternativet är inte utformat för att vara vare sig ett önskvärt eller troligt alternativ. För att uppnå klimatmålen är det troligare med alternativa styrmedelsförändringar än inga förändringar alls. Utredningens analys görs främst gentemot nollalternativet men relateras översiktligt till alternativa styrmedelslösningar. I avsnitt 4.2.1 diskuteras denna fråga ytterligare. Diskussionen om kostnadseffektivitet utgår dock från en principiell jämförelse mellan kostnaderna för att

nå en viss utsläppseffekt med utredningens förslag jämfört med andra principiella vägar.

I avsnitt 8.5.3 redovisas kostnaderna för minskning av utsläppen uppdelade på tre typer av företag. I tabell 8.10 redovisas en summering av effekter och kostnader för minskningen av utsläpp.

Tabell 8.10 Kostnader för utsläppsminskningar

Summering av kostnader redovisade i tabellerna 8.5, 8.7 och 8.9

	Utsläppsminskning per år 2030, miljoner ton per år	Utsläppsminskning per år 2045 miljoner ton per år	Akkumulerade utsläppsminskningar 2025–2045, miljoner ton	Total odiskonterad åtgärdskostnad, 2025–2045 miljoner kronor (lägre bedömning)	Total odiskonterad åtgärdskostnad, 2025–2045 miljoner kronor (högre bedömning)
Stärkt klimatperspektiv					
Låg effekt	0,1	0,5	5	4 615	9 090
Hög effekt	0,5	2	21	19 420	38 250
Stärkt klimatperspektiv + krav på EU ETS företag					
Låg effekt	0,2	1	10	6 324	16 665
Hög effekt	1	4	43	26 613	70 125

Källa: Egna beräkningar.

De lägre bedömningarna utgår från att det finns tillräckligt med åtgärder som har lika höga marginalkostnader som de priser som respektive aktör möter i dag och från att det är just de åtgärderna som kommer att ingå i de krav som ställs utifrån miljöbalken efter att den ändrats enligt utredningens förslag. Inget av dessa antaganden är sannolikt, men beräkningen redovisas för att ge en rimlig undre gräns för kostnaderna.

Teknisk utveckling och sänkta marginalkostnader skulle kunna förväntas innebära att de åtgärder som vidtas som en följd av utredningens förslag får lägre kostnader per ton minskade utsläpp. Vartefter marginalkostnaden för åtgärder sjunker kommer utsläppen att minska som en respons på de redan existerande prissättande styrmedlen och de minskningarna kan alltså inte tillskrivas utredningens förslag. Därmed kommer det bara att vara de minskningar med högre marginalkostnader än de prissättande styrmedlen som kan tillskrivas utredningens förslag.

De högre kostnaderna är å andra sidan sannolikt överskattningar av hur höga kostnaderna kommer att bli även om det inte finns några garantier för att åtgärder med högre marginalkostnader än dessa kommer att vidtas. Det kommer alltid att finnas åtgärder med olika höga marginalkostnader och det är knappast sannolikt att vare sig enbart de med lägst marginalkostnader eller enbart de med höga marginalkostnader som kommer att bli de som genomförs till följd av utredningens förslag.

Till kostnaderna för de utsläppsminskande åtgärderna ska också läggas ökad administrativa kostnader. Dessa har uppskattats för stat och kommuner i avsnitt 8.5.1 respektive 8.5.2. I tabell 8.11 redovisas dessa kostnader samt summan av dessa och åtgärdskostnaderna. Till detta bör också läggas kostnader för företagens administration samt de potentiella effektivitetsförluster som ökat behov av skatteindrivning från andra källor än koldioxidskatt medför. Dessa kostnader har dock inte kvantifierats av utredningen.

Tabell 8.11 Kostnader för utsläppsminskningar och ökad administration

Administrationskostnaderna har inte uppskattats uppdelat på förslagen och redovisas som kostnader vid samtliga förslag

	Ackumulerade utsläppsminskningar 2025–2045		Total odiskonterad åtgärds­kostnad, 2025–2045 miljoner kronor (lägre bedömning)		Total odiskonterad åtgärds­kostnad, 2025–2045 miljoner kronor (högre bedömning)		Administrationskostnader, staten 2025–2045 miljoner kronor		Administrationskostnader, kommunerna 2025–2045, miljoner kronor		Åtgärds­kostnader + admini­strations­kostnader (lägre bedömning)		Åtgärds­kostnader + admini­strations­kostnader (högre bedömning)	
Stärkt klimatperspektiv														
Låg effekt	5	4 615	9 090								4 615	9 090		
Hög effekt	21	19 420	38 250								19 420	38 250		
Stärkt klimatperspektiv + krav på EU ETS företag														
Låg effekt	10	6 324	16 665	826	173	7 323	17 664							
Hög effekt	43	26 613	70 125	826	173	27 612	71 124							

Källa: Egna beräkningar.

Kraftigt förenklade antaganden och beräkningar kan illustrera vilka kostnader som bristen på strävan mot kostnadseffektivitet skulle kunna innebära. I tabell 8.12 illustreras två olika förenklade antaganden om hur höga kostnaderna kan bli om de hamnar mellan den lägre och högre nivå som tidigare spannat illustrerat. Om en styrning via miljöbalken görs utan koppling till samhällsekonomisk kostnadseffektivitet när det gäller fördelning av åtgärder mellan verksamheter skulle åtgärdskostnaden kunna komma att variera så att den i snitt hamnar mellan de två ytterligheterna. De kostnaderna redovisas i kolumnen där hög och låg väger 50 procent vardera. Ett kostnadseffektivt styrmedel har potential att fördela åtgärderna på ett sätt så att de hamnar i verksamheter med lägre kostnader. Det är dock inte sannolikt att det sammantaget finns åtgärder i tillräcklig omfattning

precis på den lägre kostnadsnivån. Som ett räkneexempel antas att ett kostnadseffektivt styrmedel hade lett till en kombination av åtgärder med kostnader i nivå med ett vägt snitt där den lägre kostnadsnivån ges vikten 0,75 och den högre ges vikten 0,25 enligt nästa kolumn i tabellen.

Tabell 8.12 Exempel på möjlig konsekvens av bristande kostnadseffektivitet

	Akkumulerade utsläppsminskningar 2025–2045	Total odiskonterad åtgärdskostnad, 2025–2045 miljoner kronor (lägre bedömning)	Total odiskonterad åtgärdskostnad, 2025–2045 miljoner kronor (högre bedömning)	Total kostnad om 0,5* hög + 0,5* låg	Total kostnad om 0,25* hög + 0,75* låg	Skilnad
Stärkt klimatperspektiv						
Låg effekt	5	4 615	9 090	6 853	5 734	1 119
Hög effekt	21	19 420	38 250	28 835	24 128	4 707
Stärkt klimatperspektiv + krav på EU ETS företag						
Låg effekt	10	6 324	16 665	11 494	8 909	2 585
Hög effekt	43	26 613	70 125	48 369	37 491	10 878

Källa: Egna beräkningar.

De ovan redovisade effekterna och kostnaderna relaterar till de uppskattade effekterna på de svenska utsläppen. I avsnitt 8.4.2 redovisas risken för att minskningar av svenska utsläpp leder till öknningar av utsläpp på andra håll i världen som minskar nettoeffekten på de globala utsläppen. Exakt hur stora dessa konsekvenser blir är svårt att uppskatta men de skulle innebära att kostnader som orsakas av utsläppsminskande åtgärder i verksamheter inom EU ETS resulterar i svenska utsläppsminskningar men inte nödvändigtvis i motsvarande minskning av globala utsläpp. Åtgärder i svenska verksam-

heter som medför kostnader utan att ge någon större effekt på de totala utsläppen i EU kan motiveras om det svenska klimatmålet är det viktigaste målet. De är dock svåra att motivera relativt påverkan på europeiska eller globala utsläpp.

8.6.2 Fördelningseffekter

De förändringar som utredningen föreslår kommer att medföra kostnader. Förslagen innebär viss ökning i administrativa kostnader för staten vilket innebär en ökad kostnad för skattebetalarna, alternativt en kostnad genom minskning av annan statlig verksamhet. Kostnaderna kommer i första hand att bäras av de verksamhetsutövare som i) har att förhålla sig till ett förändrat regelverk och ii) som kommer att genomföra mer utsläppsminskande åtgärder än vad de skulle ha gjort utan utredningens förslag.

När det gäller fördelningseffekterna av de ökade statliga kostnaderna ger utredningen inte något förslag på särskild finansiering av dessa. Det blir därmed ett politiskt val om de nödvändiga ökningarna i anslag till t.ex. domstolar finansieras via ökade skatteintäkter eller omfördelningar inom budgeten. Den totala kostnaden är i sammanhanget låg och utslaget på skattebetalarna är dessa kostnader i sig små.

Fördelningseffekten har vidare inte någon koppling till hur utredningens förslag är utformade utan följer av de generella fördelningseffekterna av skattesystemet. Utredningen har därför inte närmare beräknat några fördelningseffekter av de ökade statliga administrativa kostnaderna. De ökade kostnader som i ett första steg drabbar företag skulle i princip delvis kunna fördelas vidare till konsumenter och anställda via högre priser respektive lägre löner. Mindre sådana konsekvenser kan inte helt uteslutas men i regel innebär företagens konkurrenssituation små möjligheter att sprida kostnaderna till dessa grupper. De potentiella konsekvenserna för enskilda individer uppstår därmed främst som en följeffekt av en möjligt försämrad konkurrenskraft för enskilda företag. Många andra styrmedel på klimatområdet har särskilda mekanismer för att mildra konsekvenserna för särskilt konkurrensutsatta verksamheter. Det görs exempelvis genom lägre skattesatser och inom EU ETS genom gratis tilldelning av utsläppsrätter. Utredningens förslag har

inte några sådana mekanismer och det innebär en viss ökad risk för negativa konsekvenser för såväl konkurrensutsatta företag som för anställda inom dessa. Därmed blir de negativa konsekvenserna för företag mindre ju mindre konkurrensutsatt företaget är.

Förslagen som innebär ett starkare klimatperspektiv i miljöbalken gäller för alla företag men utredningen bedömer att de får effekt i första hand på företag som ansöker om ändringstillstånd och accepterar skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt de ändrade eller nya bestämmelserna, eller om verksamheterna omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Detta innebär en fördelningsprofil mellan företag som medför högre kostnadsökningar för företag som får och efterlever strängare klimatmotiverade villkor relativt företag som drivs vidare med oförändrade villkor. Myndighetsinitierad omprövning skulle kunna göras utifrån nu gällande regler men utredningen ser inte att det är sannolikt att någon ökning av antalet omprövningar följer av utredningens förslag.

Effekter och konsekvenser av det stärkta klimatperspektivet kommer därmed i huvudsak att uppkomma hos företag som själva ansöker om ändringstillstånd eller nya tillstånd. Det innefattar också nya verksamheter. Denna fördelningsprofil riskerar att få en viss konserverande effekt eftersom den relativt sett verkar hämmande på förändring och nyföretagande.

Bland de företag som själva kommer att ansöka om ändringstillstånd eller om tillstånd för nya verksamheter kommer det att finnas företag med egna ambitioner att driva och ligga i framkant i klimatomställningen. Utredningen bedömer att den verksamhet som sådana företag önskar driva kommer att uppfylla de krav som det stärkta klimatperspektivet i miljöbalken kan leda till och att utredningens förslag därmed inte leder till vare sig extra utsläppsminskningar eller några avsevärda negativa konsekvenser för dessa företag. Såväl effekter på utsläpp som negativa konsekvenser drabbar därmed i högre grad företag som inte själva skulle vara drivande i klimatomställningen. Utredningen vill understryka behovet av att ytterligare stärka skillnaden i konsekvenser mellan företag som bidrar respektive inte bidrar till klimatomställningen.

En starkt styrning via prissättning av utsläpp skulle innebära en fördelningsprofil med en relativt högre kostnadsökning för de företag som inte minskat sina utsläpp eftersom det skulle innebära ett högre pris på utsläpp för att uppnå samma effekt på totala utsläppen

som uppnås med utredningens förslag. Utredningens förslag följer principen om att förorenare ska betala när det gäller betalningsansvaret för åtgärder. Förslagen påför dock inte någon extra kostnad för kvarvarande växthusgasutsläpp utöver den betalning som nuvarande skatter och EU ETS medför.

Också förändringen som möjliggör klimatrelaterade villkor för företag inom EU ETS bedöms få effekt i första hand för företag som själva ansöker om ändringstillstånd. En anledning för företag inom EU ETS att ansöka om ändringstillstånd kan komma att bli att priserna på utsläppsrätter ger incitament till förändringar i verksamheten som i sin tur kräver en tillståndsäändring. För företag med en ambitiös klimatomställning kommer sannolikt utredningens förslag därför inte att leda till nämnvärt ökade kostnader. De krav som ställs genom villkor bedöms i huvudsak ligga i linje med vad som är motiverat för företaget av andra skäl. I vissa fall ställs krav i tillstånd som är mer långtgående än vad företaget ansökt om även utan de extra krav som följer av utredningens förslag. Det innebär, som ovan, att kostnadsökningarna blir relativt högre för de företag som väljer att ansöka om ändringstillstånd än för dem som väljer att inte göra det. Det innebär i sin tur viss risk för en konserverande effekt som motverkar syftet att minska utsläppen. En sådan fördelningsprofil och de missriktade incitament som den ger skulle kunna undvikas med ett fungerande omprövningsverktyg.

Utredningen bedömer att mer omfattande klimatkrav med mer betydande kostnader i huvudsak kommer att ställas på verksamheter med betydande växthusgasutsläpp och potential till utsläppsminskningar med rimliga kostnader. Utredningen gör därför bedömningen att förslagen inte kommer att påverka mindre företags konkurrenskraft relativt större företag på ett negativt sätt.

Utredningen bedömer inte att konsekvenserna för företag blir så omfattande att det i sin tur skulle leda till några större konsekvenser för arbetstagare eller konsumenter. Förslagen bedöms därför inte få någon mätbar påverkan på fördelningen mellan män och kvinnor eller mellan olika inkomstgrupper. Det exakta utfallet är dock svårbedömt både vad gäller för vilka verksamheter som de nya reglerna kommer att få en konkret påverkan på och exakt hur långtgående kraven på dessa blir. Även om det inte bedöms troligt går det inte att utesluta att förslagen får negativa konsekvenser för enskilda företag

och i så fall också för enskilda personer som på kort sikt är beroende av dessa företag.

8.6.3 Makroekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte leda till så stora konsekvenser att de kan förväntas ge några tydliga makroekonomiska effekter. Även om det uppstår kostnader så är dessa spridda över en lång tid och de uppkommer efter rimlighetsavvägningar i varje enskilt fall. Detta minskar risken för större, plötsliga och oförutsedda konsekvenser som skulle kunna ha fått makroekonomiska konsekvenser. Utredningen har därför valt att inte genomföra några närmare analyser och kvantifieringar av makroekonomiska effekter.

En klimatomställning är nödvändig för att uppnå de svenska klimatmålen. Stora klimatförändringar är ett hot som får rea konsekvenser som med stor sannolikhet också skulle få omfattande makroekonomiska effekter. Ju större effekter klimatförändringarna ger desto mer resurser måste samhället lägga på att hantera skador av och anpassning till ett förändrat klimat. Dessa resurser hade annars kunnat användas till andra produktiva och välfärdshöjande investeringar. Åtgärder som minskar växthusgasutsläpp och bidrar till att begränsa klimatförändringar är därför motiverade också utifrån ett makroekonomiskt perspektiv.

Utredningens förslag syftar till att bidra till att de svenska klimatmålen nås. Även om utsläppsminskningar kan motiveras också med makroekonomiska argument så kan styrningen utformas på sätt som medför högre eller lägre makroekonomiska konsekvenser.

Effekterna som kan tillskrivas utredningens förslag kommer att variera beroende på hur andra faktorer utvecklas. Om EU ETS utvecklas och får en starkare styrande effekt innebär det att utredningens förslag i praktiken inte får en så stor faktiskt styrande effekt. Detsamma gäller om företagen av andra anledningar, som eget ansvarstagande eller på grund av tryck från marknaden, vidtar omfattande minskningar av växthusgasutsläpp. Om andra drivkrafter däremot skulle visa sig få minskad påverkan i framtiden kommer utredningens förslag att få en större betydelse och faktisk påverkan på utsläppen. Utredningen menar att en stärkning av miljöbalken av den anledningen kan ses som en försäkring. Om andra incitament

och drivkrafter inte räcker till måste det finnas styrmedel på plats som vid behov kan ge ytterligare styrning mot klimatmålet. Tydlighet och trovärdighet i klimatmålen är viktigt för att skapa den långsiktighet som är viktig för en långsiktigt stabil och god makroekonomisk utveckling.

8.6.4 Synergier och målkonflikter med andra samhällsmål

Synergier och målkonflikter med övriga miljökvalitetsmål

På ett övergripande plan påverkas förutsättningarna för samtliga miljökvalitetsmål av hur miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* utvecklas. Påverkan går även åt andra hållet, hur den biologiska mångfalden utvecklas har exempelvis stor betydelse för förutsättningarna att klara målet om begränsad klimatpåverkan.

Utredningen har utformat förslagen med konsekvenserna för andra miljökvalitetsmål i åtanke. Av utredningens föreslagna tillägg till 2 kap. 5 § miljöbalken framgår att återvinna eller förnybara råvaror och material ska användas i första hand, om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan. En sammanvägd bedömning ska göras av positiv och negativ påverkan på olika miljöaspekter.

Det föreslagna nya förfarandet för ändringstillstånd enligt 24 kap. 8 § miljöbalken för att undvika omprövning som syftar till att väsentligt minska verksamhetens växthusgasutsläpp minskar utrymmet att i prövningar enligt förfarandet föreskriva villkor som främjar andra miljöaspekter än klimat. Förslaget ersätter dock inte nuvarande omprövningsbestämmelse i 24 kap. 5 § miljöbalken som kommer att kunna tillämpas även fortsättningsvis. De negativa konsekvenserna på andra miljökvalitetsmål än *Begränsad klimatpåverkan* bedöms därför vara små av det nya förfarandet för ändringstillstånd.

Utredningens förslag förväntas sammantaget leda till att åtgärder vidtas för att begränsa växthusgasutsläpp som annars inte skulle ha vidtagits eller som skulle ha vidtagits senare. Åtgärder som leder till minskade utsläpp av växthusgaser bidrar i vissa fall, men inte alltid, även till andra miljökvalitetsmål än det som avser klimat. Exempelvis kan energieffektivisering och elektrifiering generellt antas leda till minskade utsläpp av miljö- och hälsoskadliga ämnen men kan samtidigt leda till andra negativa miljöeffekter. Ökad användning av biobränslen kan minska utsläppen av fossil koldioxid men i vissa fall

leda till ökade utsläpp av andra miljö- och hälsoskadliga ämnen samt negativ påverkan på förutsättningarna för biologisk mångfald.

De samlade konsekvenserna av utredningens förslag på övriga miljökvalitetsmål är svårbedömda. Såväl positiv som negativ påverkan av förslagen är att förvänta beroende på situationen i enskilda fall. Eventuell negativ nettopåverkan av utredningens förslag på övriga miljökvalitetsmål bedöms dock vara liten.

Generationsmålet innebär att styrmedel och åtgärder för att lösa miljöproblemen i Sverige ska utformas så att Sverige inte exporterar miljöproblem (se avsnitt 3.3.3). Sveriges klimatmål ska således nås på ett sätt som inte förorsakar ökade växthusgasutsläpp i andra länder. Som framgår av avsnitt 8.4.2 om konsekvenser på växthusgasutsläppen utanför Sverige finns en betydande risk för att de utsläppsminskningar som utredningens förslag förväntas leda till i Sverige åtminstone delvis motverkas av resulterande utsläppsökningar utanför Sveriges gränser.

Synergier och målkonflikter med andra samhällsmål

Konsekvenser av utredningens förslag på samhällsmål som har egna rubriker i denna konsekvensanalys, t.ex. sysselsättning och jämställdhet, tas inte upp i detta avsnitt.

Mål för energipolitiken

Riksdagen har beslutat att det övergripande målet för energipolitiken syftar till att förena försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Energipolitiken ska skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. Därutöver har riksdagen beslutat om energipolitiska mål kopplade till vissa årtal baserade på den energiöverenskommelse som slöts 2016 mellan Centerpartiet, Kristdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna, Moderaterna och Socialdemokraterna.

Av energiöverenskommelsen följer att Sverige 2030 ska ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005. Målet uttrycks i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (BNP).

Utredningens förslag förtydligar möjligheten att ställa krav på energi-effektivisering även på verksamheter som omfattas av EU ETS. Förslagen förväntas därmed bidra till att uppfylla Sveriges mål om effektiv energianvändning. Utredningen har inte kvantifierat förslagets bidrag till att nå målet eftersom en sådan uppskattning bedöms bli alltför beroende av osäkra antaganden för att vara meningsfull.

Av energioverenskommelsen följer även att Sverige har som mål att 100 procent av elproduktionen ska vara förnybar 2040. Utredningens förslag skapar ökade möjligheter att ställa krav på bränsleanvändning och kan därför i någon mån förväntas bidra till målet. Utredningen bedömer dock att påverkan på möjligheten att nå målet om 100 procent förnybar elproduktion är liten.

Utredningens förslag kan få viss påverkan på el- och värmeproduktion från fossila bränslen, som kraftvärmeproduktion från hushållsavfall där en viss del av avfallet är fossilt. Avfallsförbränning står för en mycket liten del av den svenska elproduktionen men i vissa urbana regioner är det en viktig del för att säkra kontinuiteten i el- och värmeproduktionen. Avfallsförbränning ger cirka 20 procent av Sveriges totala fjärrvärmeproduktion medan användning av naturgas, eldningsolja och kol står för enstaka procent av fjärrvärmeproduktionen. Vilken påverkan utredningens förslag kommer ha på el- och fjärrvärmeproduktionen beror bl.a. på i vilken utsträckning de berörda verksamheterna kan övergå till användning av icke-fossila bränslen, t.ex. genom en ökad återvinning av plast i hushållsavfall.

Mål för transportpolitiken

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det s.k. funktionsmålet innebär bl.a. att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Det transportpolitiska hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. Ett av etappmålen under hänsynsmålet är

att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, exklusive luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

Utredningens förslag skapar ökade möjligheter att ställa klimatrelaterade krav på den påverkan från transporter som regleras i miljöbalken, både de som omfattas av den miljöfarliga verksamheten och s.k. följdföretag. Enligt 16 kap. 7 § miljöbalken ska hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan komma att behövas för att verksamheten ska kunna komma till stånd eller bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Som exempel på sådana följdföretag anges i förarbetena¹⁷ vägar och kraftledningar. Högsta domstolen har i NJA 2004 s. 421 uttalat att transporter kan vara följdföretag när de har en sådan anknytning till den fastighetsbundna verksamheten att de måste anses utgöra en del av själva verksamheten, trots att det handlar om utsläpp och andra olägenheter från rörliga störningskällor som t.ex. fordon, flygplan och fartyg. Enligt Högsta domstolen får gränsen för när ett följdföretag ska anses ha ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten och därmed ska beaktas vid bedömningen avgöras genom en sammanvägning av omständigheter som transporternas karaktär och omfattning, var transporterna befinner sig i förhållande till anläggningen samt olägenheterna från transporterna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet och att det inte är rimligt att kräva att den som har ansökt om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska redovisa och ansvara för miljökonsekvenserna för långväga transporter när dessa rör sig på stort avstånd från anläggningen i fråga och där endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna. En rimlig avgränsning enligt Högsta domstolen vid tillståndsprövning och fastställande av villkor för en miljöfarlig verksamhet kan vara att kräva av den som sökt tillstånd att denne redovisar miljökonsekvenser av transporter till och från en anläggning i anläggningens närområde. Det kan t.ex. gälla marktransporter från en anläggning till en deponi, båttrafik till och från en hamnanläggning eller flygplansrörelser till och från en flygplats. Det är alltså en ytterst liten andel av transporterna i Sverige som regleras som följdföretag.

Kommunala planer omfattas inte av tilläggen i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken genom hänvisningen i 4 kap. 34 § plan-och bygglagen (2010:900) eftersom utredningen föreslår ett undantag för planer.

¹⁷ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2 s. 208.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagets påverkan på möjligheterna att nå de transportpolitiska målen inklusive hänsynsmålet och dess etappmål är liten.

8.7 Andra konsekvenser

8.7.1 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Miljöfarliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser finns utspridda över hela Sverige. Miljöfarliga verksamheter med stora utsläpp av växthusgaser finns också från norr till söder i hela Sverige men med en ökad koncentration längs med kusten samt vid Vänern och Mälaren. Miljöfarliga verksamheter med betydande utsläpp av växthusgaser är lokaliserade i anslutning till såväl stora som små tätorter. Utredningens förslag berör därför företag som bedriver miljöfarlig verksamhet både i glesbygd och i tätbebyggda områden i hela Sverige.

Konsekvenserna av utredningens förslag på företag och deras konkurrenskraft beskrivs i avsnitt 8.5.3. Förslagen förväntas åtminstone på kort sikt ha en negativ påverkan på konkurrenskraften för företag som behöver vidta åtgärder för att minska sina växthusgasutsläpp tidigare än vad de annars skulle ha gjort, eftersom detta är kostnadsdrivande. Försämrade konkurrenskraft för ett enskilt företag kan leda till negativa effekter även vad gäller sysselsättningen inom det företaget. Att förslagen bidrar till att det i Sverige ställs hårdare klimatkrav på verksamheter än i flera andra länder kan dessutom påverka investeringsviljan i företag med stor klimatpåverkan. Det kan bidra till en strukturomvandling där mindre klimatpåverkande företag gynnas relativt sett. På längre sikt kan man förvänta sig en förändrad arbetsmarknad och en överflyttning av arbetskraft från mer till mindre klimatpåverkande verksamheter. Någon påverkan på långsiktig arbetslöshet på sikt kan dock inte förväntas.

Rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § och bestämmelsen i 24 kap. 9 § miljöbalken om att villkor inte får meddelas som gör att en verksamhet som omprövas inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras motverkar att klimatrelaterade krav som leder till avsevärda produktionsminskningar eller nedläggningar ställs. Ökade klimatkrav bör i flertalet fall kunna mötas med en mer klimatanpassad produktion snarare än genom en minskad produktion.

Förslagen skulle kunna ha positiva konsekvenser för sysselsättningsgraden inom vissa branscher, exempelvis kan de leda till en ökad efterfrågan på svenska biobränslen vilket skulle kunna bidra till att denna bransch expanderar. Inte heller denna effekt kan dock förväntas ha någon långsiktig påverkan på den långsiktiga arbetslöshetsnivån generellt utan kommer att vara en del av en strukturförändring med en förändrad arbetsmarknad. Utredningens förslag kan också förväntas medföra positiv påverkan på sysselsättningsgraden i företag som utvecklar, levererar och installerar teknik som bidrar till minskade växthusgasutsläpp.

Förslagen bedöms sammantaget medföra en begränsad negativ påverkan på sysselsättningsgraden på kort sikt. På längre sikt är konsekvenserna av utredningens förslag för sysselsättningsgraden avhängiga hur klimatomställningen fortskrider i omvärlden eftersom det påverkar hur den relativa konkurrenskraften för svenska företag utvecklas gentemot företag i konkurrentländer.

Eftersom samhällen i glesbygd ofta är mer beroende av enstaka större arbetsgivare, exempelvis verksamheter som bedriver miljöfarlig verksamhet och som därför kan påverkas av utredningens förslag, är sårbarheten vad gäller påverkan på sysselsättning större i glesbygd. Förslagen förväntas inte ha någon betydande påverkan på tillgången till offentlig service i någon del av Sverige.

8.7.2 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Utredningens förslag bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

8.8 Förenlighet med EU-rätt och internationell rätt samt behov av särskild hänsyn vid ikraftträdande

8.8.1 Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Utredningens förslag omfattar inga ändringar av EU-rätten men rör genomförandet av flera av EU:s rättsakter.

Förslagen i 2 kap. 3 § miljöbalken och 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen tydliggör att bästa tillgängliga teknik och bästa möjliga teknik ska användas även avseende utsläpp av växthusgaser och stärker genomförandet av industriutsläppsdirektivet. Detsamma gäller förslaget om ändring av 2 kap. 5 § miljöbalken som tydliggör att villkor om t.ex. val av teknik, bränsle, material och råvaror kan ställas i tillstånd för svenska verksamheter även om det påverkar utsläpp av växthusgaser.

Förbudet i 16 kap. 2 c § miljöbalken mot att sätta gränsvärden som syftar till att begränsa direkta utsläpp av växthusgaser som ingår i EU ETS för de verksamheter som ingår i utsläppshandelssystemet kvarstår. Att sådana gränsvärden är förbjudna är harmoniserat i artikel 26 utsläppshandelsdirektivet och artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet och utredningen bedömer att Sverige inte kan avvika från det. Förbudet mot reglering av använd mängd fossilt bränsle i 16 kap. 2 c § kommer dock inte från EU-rätten och öppnar för en lägre skyddsnivå än vad den kräver, vilket inte är tillåtet. Utredningens förslag om att ta bort förbudet ger därför ett mer korrekt genomförande av EU-rätten.

Förslaget om ett begränsat ändringstillstånd för att undvika omprövning enligt tillägget i 24 kap. 8 § miljöbalken bidrar till att Sverige i högre grad genomför industriutsläppsdirektivets krav på uppdaterade villkor och tillstånd.

Utredningens förslag ger därmed ett förbättrat svenskt genomförande av EU:s industriutsläppsdirektiv, men också av bl.a. EU:s regelverk för energi, avfall och cirkulär ekonomi. Utredningens förslag i 6 kap. 35 § miljöbalken förtydligar också genomförandet av MKB-direktivets¹⁸ krav på att klimateffekter ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningar.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Utredningens uppfattning är att förslagen minskar det befintliga genomförandeunderskottet av främst industriutsläppsdirektivet och innebär att miljöbalken i högre grad anpassas till EU-rätten. Mot bakgrund av analysen i kapitel 5 är utredningens bedömning att förslagen inte har någon negativ påverkan på EU ETS funktion och att de är förenliga med utsläppshandelsdirektivets syften och mål.

Strängare skyddsåtgärder

Enligt artikel 193 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt får medlemsstaterna behålla eller tillämpa strängare skyddsåtgärder än vad EU-rätten kräver, så länge åtgärderna är i enlighet med fördraget och notifieras till kommissionen. Utredningen bedömer att dess förslag inte utgör strängare skyddsåtgärder i förhållande till EU-rätten.

Undantaget är förslaget om ett tillägg i stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken som kan ses som en strängare skyddsåtgärd eftersom den ger möjlighet att neka tillstånd till verksamheter både inom och utanför EU ETS grundat på deras utsläpp av växthusgaser. Utformningen av den befintliga stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken ger utrymme för olika tolkningar av om den är tillämplig på utsläpp av växthusgaser. Mark- och miljööverdomstolen fann dock i sitt yttrande till regeringen den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18 om Preem-raff att bestämmelsen inte är tillämplig på sådana utsläpp och det är sannolikt att domstolen skulle komma till samma slutsats och skapa praxis med den innebörden om motsvarande fråga kom upp i en dom. Förslaget om ett tillägg i stoppregeln får därför ses som ett nytt förslag som utgör en strängare skyddsåtgärd och utredningen bedömer att bestämmelsen bör notifieras till kommissionen. Utredningens övriga förslag bidrar till ett stärkt genomförande av framför allt industriutsläppsdirektivet, vilket innebär att miljöbalken anpassas till EU-rätten.

Utredningens förslag rör inte EU:s regelverk för statligt stöd.

8.8.2 Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt

Utredningen bedömer att förslagen bidrar till genomförandet av FN:s ramkonvention om klimatförändringar¹⁹ och Parisavtalet²⁰ och överensstämmer med Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt.

8.8.3 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Tidpunkt för ikraftträdande

Författningsförslagen bör träda i kraft den 1 januari 2023 eftersom de behöver avvakta Naturvårdsverkets redovisning av de uppdrag som föreslås i avsnitt 6.1.10. Äldre föreskrifter ska dock fortfarande gälla för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Informationsinsatser

De föreslagna ändringarna bör föregås av en informations- och utbildningsinsats som bör genomföras inom en viss tid och rikta sig till alla som har att tillämpa de nya bestämmelserna. Det materiella innehållet bör tas fram av Naturvårdsverket som ska ge förslag på hur en informations- och utbildningsinsats ska genomföras. Verket bör bl.a. samråda med Domstolsverket för att se till att utbildningsinsatser prioriteras av Domstolsakademin i utbildningen för domstolarna.

¹⁹ SÖ 1993:13.

²⁰ Prop. 2016/17:16, *Klimatavtalet från Paris*.

8.9 Finansiering av kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner

Förslagen medför ökade kostnader för staten i form av tillkommande resursbehov för myndigheter och minskade intäkter genom skattebortfall till följd av minskade koldioxidutsläpp och minskad användning av skattepliktiga bränslen. Även kommuner påverkas av ökade kostnader för ökade resursbehov till följd av att utsläpp av växthusgaser ska ingå i miljöprovningar. Kostnadsökningarna är dock små medan intäktsbortfallet för staten på sikt förväntas bli betydande.

Kostnadsökningar för staten och kommuner

Utredningen uppskattar i avsnitt 8.5.1 det tillkommande resursbehovet för provning, tillsyn och vägledning med anledning av utredningens förslag till 23 årsarbetskrafter från och med 2023 för statliga myndigheter. Om verksamhetskostnaden per årsarbetskraft antas vara 1,5 miljoner kronor i linje med Statskontorets rapport *Kostnader för små myndigheter*²¹ uppgår statens tillkommande kostnad till 35 miljoner kronor per år från och med 2023. Kostnaderna per årsarbetskraft kan förväntas stiga över tiden med höjda reallöner. Samtidigt kan en viss produktivitetsutveckling förväntas och utredningen har antagit att dessa effekter tar ut varandra så att en ungefärligen oförändrad årskostnad utgör ett rimligt antagande. År 2022 utgörs det tillkommande resursbehovet enbart av merarbete för att ta fram vägledningar (se förslag till uppdrag i avsnitt 6.1.10) och den tillkommande kostnaden för staten uppskattas till 21 miljoner kronor det året.

Kommunernas totala tillkommande kostnad för provning och tillsyn uppskattas till 7,5 miljoner kronor per år från och med 2023 i enlighet med uppskattningen i avsnitt 8.5.2 om tillkommande resursbehov på kommunal nivå och en antagen verksamhetskostnad per årsarbetskraft på 1,5 miljoner kronor.

²¹ Statskontoret (2017).

Intäktsminskning för staten till följd av skattebortfall

Utredningens förslag väntas få effekt på verksamheters utsläpp av koldioxid och användning av skattepliktiga bränslen från och med 2025. Från 2025 förväntas därmed staten få minskade skatteintäkter från koldioxidskatt och energiskatt. Eftersom effekten av utredningens förslag på utsläppen antas öka successivt från 2025 till 2045 ökar även skattebortfallet med tiden. Beräkningar av skattebortfall redovisas i avsnitt 8.5.1 *Konsekvenser för staten* och summeras i tabell 8.13.

Tabell 8.13 Kostnadsökning och skattebortfall för staten vid låg respektive hög effekt på växthusgasutsläppen av utredningens samtliga förslag, miljoner kronor

År	Kostnadsökning	Skattebortfall vid låg effekt	Skattebortfall vid hög effekt
2022	21	0	0
2025	35	15	76
2030	35	91	454
2035	35	211	904
2040	35	331	1353
2045	35	449	1797
Summa 2022–2045	826	4 556	19 176

Finansiering av kostnadsökningar och intäktsminskningar

Enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska avgifter betalas för sådana kostnader som mark- och miljödomstolar och statliga förvaltningsmyndigheter har i fråga om prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till miljöbalken eller EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde. I bilagan till förordningen anges vilken prövnings- och tillsynsavgift som gäller för varje verksamhet.

Utredningen anser inte att förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och de nivåer som anges i denna bör ändras med anledning av utredningens förslag. Förslagets påverkan på berörda myndigheters kostnader bedöms vara för liten för att motivera en resurskrävande översyn.

Kommunernas tillkommande kostnader med anledning av utredningens förslag är små och utredningen konstaterar att kommuner

har ett generellt bemyndigande i 27 kap. 1 § miljöbalken att besluta om avgifter för sin verksamhet.

Minskade koldioxidutsläpp i linje med Sveriges klimatmål kommer ofrånkomligen att leda till minskade intäkter till staten från koldioxidskatt och energiskatt. Höjd skattenivå för att kompensera för en krympande skattebas eller för att fungera som ett alternativt styrmedel för att åstadkomma ytterligare utsläppsminskningar skulle dock tillfälligt kunna motverka denna minskning. Det skattebortfall som förväntas som en konsekvens av utredningens förslag är således i första hand en konsekvens av Sveriges klimatmål i sig. Utredningens förslag bidrar till minskningar av utsläppen av växthusgaser men det fullständiga uppfyllandet av nettonollmålet kommer att medföra mer omfattande intäktsbortfall.

Det ligger uttryckligen utanför denna utrednings uppdrag att föreslå förändringar av skatter. Utredningar ska dock i möjligaste mån föreslå finansiering av sina förslag och i det perspektivet är minskade nedsättningar eller höjda generella nivåer på koldioxidskatt och energiskatt en möjlig utgångspunkt. Höjda klimatrelaterade skatter behöver inte huvudsakligen påverka samma grupp av företag som påverkas mest av utredningens förslag utan kan påföras andra aktörsgrupper, exempelvis inom transportsektorn

9 Klimaträttsutredningens andra fas

Utredningens bedömning: Klimaträttsutredningen bör under sin andra fas prioritera en översyn av lagstiftningen inom åtgärdsområdena *underlättad utbyggnad av elnätet* samt *planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle*.

Lagar som bör omfattas av översynen gällande *underlättad utbyggnad av elnätet* inkluderar t.ex. miljöbalken, ellagen (1997:857), elsäkerhetslagen (2016:732), ledningsrättslagen (1973:1144) och plan- och bygglagen (2010:900). Syftet med översynen är att förbättra förutsättningarna för att prövningar av elnätsutbyggnad ska ta hänsyn till elektrifieringens betydelse för klimatomställningen och att bidra till en snabbare tillståndsprövningsprocess, t.ex. genom att förtydliga förutsättningarna för teknikval på de högsta spänningsnivåerna och vad som ska anses utgöra bästa möjliga teknik på dessa spänningsnivåer. Det handlar också om att säkerställa att system- och beredskapsperspektivet beaktas vid koncessionsprövning och annan tillståndsprövning av elnät samt att tydliggöra oklarheter i, samt undanröja motstridigheter mellan nämnda lagar.

Lagar och förordningar som bör omfattas av översynen gällande *planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle* inkluderar t.ex. miljöbalken, plan- och bygglagen, väglagen (1971:948), lagen om byggande av järnväg (1995:1649) och förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Syftet med översynen är att ge klimataspekten och klimatmålen ökad vikt vid samhällsplanering. Att åstadkomma en god helhet avseende transportinfrastrukturplanering genom en väl fungerande samverkan och samstämmighet mellan nationell, regional och kommunal nivå är i detta sammanhang centralt.

Utredningen föreslår också att den får ett tilläggsdirektiv om att se över möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön i miljöbalken genom en särskild avvägningsregel eller på annat sätt.

Skäl för utredningens bedömning

Bedömningen baseras på en genomgång av olika åtgärdsområdets förutsättningar att bidra till stora och kostnadseffektiva utsläppsminskningar av central betydelse för möjligheten att nå klimatmålen. Åtgärdsområdena ska också vara så beskaffade att förändrad lagstiftning kan spela en viktig roll för utsläppsutvecklingen. Utredningen får inte lämna förslag inom skatteområdet.

I bedömningen har hänsyn tagits till vilka parallella lagstiftningsrelaterade initiativ som pågår eller förväntas inom åtgärdsområdena, exempelvis redan tillsatta eller aviserade utredningar och myndighetsuppdrag, eftersom det ofta finns skäl att undvika överlappande aktiviteter. Bakgrund till bedömningen återfinns i avsnitt 9.2.

9.1 Utmaningar för klimatomställningen

Enligt Klimaträttsutredningens direktiv ska utredningen särskilt beakta underlag om att skapa förutsättningar för att nå klimatmålen från Naturvårdsverket, Klimatpolitiska rådet och Klimatpolitiska vägsutredningen (M 2018:07).

9.1.1 Tvärsektoriella utmaningar

Ett antal utmaningar av tvärsektoriell karaktär står i fokus för att minska växthusgasutsläppen i linje med klimatmålen. I sitt underlag¹ till regeringens klimatpolitiska handlingsplan lyfter Naturvårdsverket fram fem sådana tvärsektoriella utmaningar: elektrifiering inom flera sektorer, ökad användning av biomassa, finansiering av omställningen, ökad cirkularitet och resurseffektivitet samt prissättning av utsläpp.

¹ Naturvårdsverket (2019b).

Klimatpolitiska rådet tar i sin rapport för 2020² upp även en sjätte utmaning av tvärsektoriell karaktär – tillståndprocesser.

Elektrifiering

Ökad användning av el för att ersätta fossila bränslen och insatsvaror är en nyckel till att nå låga utsläppsnivåer inom flera sektorer, inklusive de utsläppsintensiva transport- och industrisektorerna. Elektrifiering leder generellt till minskade utsläpp i Sverige eftersom svensk el produceras med mycket låga växthusgasutsläpp.

Naturvårdsverket bedömer att en fullständig elektrifiering av fordonsflottan kan öka elanvändningen med 13 TWh medan en elektrifiering av delar av stålindustrin kan kräva 15–20 TWh.³ Klimatpolitiska rådet hänvisar till två rapporter från Energimyndigheten⁴ och skriver att elkonsumtionen sammantaget kan öka med cirka 50 TWh till 2045. En sammanställning som Svenskt näringsliv låtit genomföra av branschvisa färdplaner som tagits fram inom initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05) uppskattar att industrin och transportsektorn behöver öka elkonsumtionen med 37 TWh till 2045 för att minska utsläppen i linje med färdplanerna.⁵ Som jämförelse är den totala elanvändningen i Sverige i dag cirka 140 TWh. Elproduktionen bedöms alltså behöva öka samtidigt som utsläppen från elproduktion behöver minska till en ännu lägre nivå än i dagsläget.

Parallellt med att efterfrågan på el väntas öka till 2040 kommer flera elproduktionsanläggningar, inklusive kärnkraftsreaktorer, att nå slutet av sin tekniska livslängd. Den förväntade efterfrågeökningen tillsammans med det faktum att flera befintliga elproduktionsanläggningar kan komma att tas ur drift innebär att det på sikt kommer att finnas ett betydande behov av ny svensk kraftproduktion. Nuvarande och tillkommande användning av el behöver också vara effektiv.

En ökad och förändrad användning av el ställer krav på elnät och elmarknad. Ökad användning av variabla kraftkällor som sol- och vindkraft innebär också krav på ett mer flexibelt elsystem jämfört med i dag.

² Klimatpolitiska rådet (2020).

³ Naturvårdsverket (2019b), s. 93.

⁴ Energimyndigheten (2018) och (2019).

⁵ Svenskt näringsliv (2019), s. 22.

Elnätet måste klara av att efterfrågan på el ökar i städer och längs vissa transportstråk till följd av en elektrifiering av transportsektorn samt lokalt i glesbygd till följd av elektrifiering av vissa industriprocesser. Inslaget av variabla kraftkällor ökar vilket gör att elproduktionens geografi förändras och blir mer dynamisk. Elnätet behöver användas mer effektivt samtidigt som det behöver byggas ut och förstärkas för att svara upp mot det nya läget. I det perspektivet innebär de långa ledtiderna för att få nya kraftledningar till stånd en utmaning (se nedan under rubriken *Tillståndprocesser*).

Ökad användning av biomassa

Ökad användning av biobränslen på bekostnad av fossila bränslen är även det en viktig utsläppsminskande åtgärd för flera sektorer, inklusive för transport, industri, arbetsmaskiner samt produktion av el- och fjärrvärme. Material baserade på biomassa kan även ersätta fossilbaserade material inom ett stort antal tillämpningsområden.

Det finns målkonflikter kopplade till uttag av biomassa. Ett ökat uttag av biomassa riskerar att försämra förutsättningarna för flera av miljökvalitetsmålen, i synnerhet målen om biologisk mångfald och levande skogar. Det finns också tvingande regler om artskydd inom EU-rätten. Omvänt kan restriktioner för hur och var skogsbruk bedrivs till följd av åtgärder för att stärka den biologiska mångfalden minska uttaget av biomassa från den svenska skogen. En omdebatterad fråga är också hur skogen bäst används som resurs för att nå klimatmålen. Uttag av biomassa möjliggör minskade växthusgasutsläpp genom att fossila bränslen och material kan ersättas men minskar samtidigt kolförrådet i skogarna. Den svenska politiken på området har hittills betonat vikten av att använda biomassa för att fasa ut fossila bränslen och material.

Efterfrågan på biomassa för att producera biodrivmedel, biobränslen och material förväntas öka framöver. I den tidigare nämnda sammanställningen från Svenskt näringsliv ökar bioenergianvändningen med 23 TWh inom industrin och 52 TWh inom transportsektorn, totalt 75 TWh, till 2045.⁶ Naturvårdsverket konstaterar i sin underlagsrapport till regeringen att den nivån är i linje med tidigare uppskattningar.

⁶ Svenskt näringsliv (2019), s. 24.

Tillgången på inhemskt producerad hållbar biomassa är begränsad även om ingen enighet råder kring hur begränsad den är. I dag används drygt 140 TWh bioenergi i Sverige. Enligt Naturvårdsverket kan svenskt skogs- och jordbruk bidra med ytterligare 80 TWh i ett 2050-perspektiv.

Finansiering av omställningen

Klimatomställningen kräver betydande investeringar i bl.a. infrastruktur, elproduktion och nya industriprocesser. Hur klimatomställningen finansieras berör därför flera sektorer inklusive i hög grad transportsektorn, industrisektorn samt el- och fjärrvärmesektorn.

Naturvårdsverket och Klimatpolitiska rådet lyfter fram att de stora både offentliga och privata kapitalflödena måste ställas om så att de bidrar till, och inte motverkar att klimatmålen nås. För att åstadkomma detta menar de båda myndigheterna att förutsättningarna för finanssektorn behöver förändras på politisk väg, riskerna för investeringar som bidrar till klimatomställningen bör begränsas och regelverket för det offentligas egna upphandlingar och investeringar behöver förändras.

Klimatpolitiska rådet har lyft frågan om budgetlagen (2011:203) bör ändras så att behovet av en klimatomställning kopplas till budgetprocessen. I sin rapport från 2020 skriver Klimatpolitiska rådet följande:

Det faktum att Sverige och världen under några få årtionden ska ställa om till fossilfrihet innebär dock en unik utmaning, och frågan är om det klimatpolitiska ramverkets tillämpning, inklusive budgetlagen, kan behöva anpassas. Det finns principiella likheter mellan de finanspolitiska och klimatpolitiska ramverken i det att båda syftar till att inte skapa en stor skuld till kommande generationer. I det perspektivet är det väsentligt att det finanspolitiska regelverket inte blir ett hinder för nödvändiga klimatrelaterade samhällsinvesteringar. I så fall riskerar det att motverka sitt syfte genom att i praktiken skjuta en större skuld till kommande generationer, dels genom att klimatförändringarnas direkta kostnader ökar, dels genom att problemet kan bli dyrare att lösa.

I klimatlagen (2017:720) står att det klimatpolitiska arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra. Motsvarande skrivning saknas i budgetlagen vilket kan tolkas som att det endast är det klimat-

politiska arbetet som ska anpassas efter det budgetpolitiska och inte vice versa. I ett inspel till Klimaträttsutredningen har Klimatpolitiska rådet påtalat att motsvarande skrivning i budgetlagen, dvs. att det budgetpolitiska arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för budgetpolitiska och klimatpolitiska mål att samverka med varandra, skulle kunna vara ett sätt att tydliggöra att kravet går i båda riktningarna.⁷

Offentlig sektor i Sverige köper årligen varor, tjänster och byggentreprenader för cirka 700 miljarder kronor, vilket motsvarar en sjättedel av BNP. De växthusgasutsläpp som den offentliga konsumtionen ger upphov till beräknas uppgå till 12 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter.⁸ Storleken på växthusgasutsläpp orsakade av konsumtion är dock svåra att uppskatta med precision och växthusgasutsläppen från svensk offentlig konsumtion har tidigare uppskattats till en lägre nivå.⁹ Merparten av utsläppen kommer från bygg- och anläggningsentreprenader, drift av infrastruktur och fastigheter, transporter samt livsmedel.¹⁰

Det offentliga kan genom sina inköp minska de direkta utsläpp av växthusgaser som dess konsumtion orsakar genom att prioritera produkter och tjänster med låga växthusgasutsläpp i ett livscykelperspektiv. Inköpen kan även bidra till indirekta utsläppsminskningar genom att de företag som saluför sådana produkter och tjänster gynnas när de vinner skalfördelar, marknadsandelar och erfarenhet.

Flera av de branschvisa färdplaner som tagits fram inom initiativet Fossilfritt Sverige påtalar att offentlig upphandling har en viktig roll att fylla när det kommer till att säkra en efterfrågan på produkter och tjänster från aktörer som går före i klimatomställningen och som genomfört ibland riskfyllda investeringar i linje med det.

Ökad cirkularitet och resurseffektivitet

En mer effektiv användning av resurser i samhället och en mer cirkulär ekonomi som ger upphov till mindre avfall skulle bidra till klimatomställningen i samtliga sektorer.

⁷ Klimatpolitiska rådet (2020a).

⁸ Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*, s. 63–64.

⁹ Schmidt m.fl. (2019).

¹⁰ Prop. 2019/20:65, s. 63–64.

Ökad resurseffektivitet som leder till minskade utsläpp av växthusgaser kan åstadkommas på många sätt, t.ex. genom mer energieffektiva fordon eller produkter tillverkade med mindre åtgång av material och energi. Ett annat exempel är samhällsplanering som minskar behovet av transporter.

Hushållning behöver ske med såväl fossila som icke-fossila resurser. Effektiv användning av t.ex. biomassa gör att en begränsad mängd biomassa kan ersätta fossila alternativ i större omfattning jämfört med vid mindre effektiv användning, och därmed bidra till större utsläppsminskningar.

I en linjär ekonomi utvinns naturresurser som blir till produkter vilka konsumeras och därefter kasseras som avfall. I en cirkulär ekonomi produceras inget eller mycket lite avfall och mindre resurser tas i anspråk eftersom produkter som tillverkats på ett resurseffektivt sätt återanvänds och återvinns.

I Sverige tillämpas med få undantag energiåtervinning i form av el- och fjärrvärmeproduktion vid avfallsförbränning. Avfallsförbränning med energiåtervinning är avsevärt bättre än deponering av avfall, men anses generellt vara sämre ur ett resurseffektivitetsperspektiv än materialåtervinning till nya produkter.

Sammantaget innebär effektivare resursanvändning och ett mer cirkulärt nyttjande av produkter och material minskade direkta utsläpp och bättre förutsättningar för förnybara bränslen och material att ersätta fossila alternativ i en fortsatt klimatomställning.

Prissättning av utsläpp

Prissättning av växthusgasutsläpp har varit en grundbult i svensk klimatpolitik sedan tidigt 1990-tal då koldioxidskatten infördes. Från och med det att EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) infördes 2005 är prissättning av utsläpp ett helt centralt styrmedel även på europeisk nivå.

En enhetlig prissättning av utsläpp skapar förutsättningar för att nå klimatpolitiska mål till en så låg samhällsekonomisk kostnad som möjligt. Naturvårdsverket och Klimatpolitiska rådet betonar vikten av att prissättningen av utsläpp fortsätter att utvecklas på ett sätt som bidrar till att klimatmålen nås, vilket inkluderar att se över

energi- och koldioxidskattens generella nivåer samt de nedsättningar som tillämpas för vissa sektorer.

Tillståndprocesser

För att minska utsläppen i linje med klimatmålen krävs för flera sektorer att nya tillståndspliktiga anläggningar uppförs. Det kan t.ex. handla om anläggningar som producerar förnybar energi, tillverkar vätgas genom elektrolys eller biodrivmedel, avskiljer koldioxid och transporterar denna till en lagringsplats eller som återvinner material.

Ett antal samhällsaktörer har under lång tid hävdats att klimatomställningen försvåras av att tillståndprocesser tar för lång tid, är oförutsebara och att de ibland inte leder till rätt avvägningar mellan olika samhällsintressen. Kritiken gäller såväl tillståndsprövningar enligt miljöbalken, exempelvis för industrianläggningar eller för vindkraftverk, som tillståndprocesser enligt annan lagstiftning. Klimatpolitiska rådet skriver t.ex. i sin rapport för 2020 att processen för nya elnätskoncessioner är tidskrävande och oförutsebar samt att nya elproduktionsanläggningar och verksamheter som konsumerar el ofta behöver vänta på beslut om nätkoncession när alla andra tillstånd finns på plats.

9.1.2 Klimatpolitiska rådets bedömning av den klimatpolitiska styrningen inom olika sektorer

Klimatpolitiska rådet har som en av sina uppgifter att bedöma i vilken utsträckning nuvarande styrning inom olika sektorer med betydande utsläpp av växthusgaser är i linje med klimatmålen. Nedan summeras rådets slutsatser i rapporten för 2020.

Transporter

Klimatpolitiska rådet bedömer att den klimatpolitiska styrningen är relativt stark vad gäller förnybara drivmedel och mer energieffektiva fordon. Politiken för elektrifiering av transportsektorn och, i ännu högre grad för ett mer transporteffektivt samhälle, är däremot betydligt svagare. Inom åtgärdsområdet transporteffektivt samhälle finns

enligt rådet en betydande potential för kostnadseffektiva åtgärder och lösningar som dagens styrmedel inte adresserar på ett adekvat sätt.

Industrin

Klimatpolitiska rådet bedömer att en stor del av industrins utsläpp till viss del adresseras av dagens styrmedel men att inga av de centrala lösningarna för att nå nollutsläpp inom industrin adresseras väl. Den huvudsakliga orsaken som lyfts fram är att EU ETS i kombination med tillämpningen av energi- och koldioxidbeskattning inom industrin inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för de investeringar som krävs.

El och uppvärmning

Klimatpolitiska rådet menar att nuvarande klimatpolitiska styrning sannolikt är tillräcklig för att fasa ut olja, kol och naturgas (fossil gas) ur el- och fjärrvärmeproduktionen. Situationen är dock annorlunda vad gäller förbränning av avfall med fossilt ursprung. Här saknas enligt rådet styrmedel för att hantera de hinder som klimatomställningen möter.

Klimatpolitiska rådet konstaterar att regeringen aviserat att en strategi för cirkulär ekonomi ska tas fram som syftar till att öka materialåtervinningen och minska mängden fossilt avfall. Regeringen har också meddelat att en utredning ska tillsättas om ökad skatt och förbud mot vissa plastartiklar. Rådet anser att det inte i nuläget går att bedöma vilka effekter dessa åtgärder kan komma att få.

Jordbruket

Klimatpolitiska rådet menar att lösningar för att minska eller eliminera klimatpåverkan saknas för mer än hälften av jordbrukets växthusgasutsläpp. Det är därför viktigt med styrmedel som bidrar till ny kunskap och innovation. Enligt rådet adresseras inte kända omställningshinder för jordbruket särskilt väl av nuvarande styrmedel.

9.2 Identifiering och prioritering av lagstiftning med potential att minska växthusgasutsläppen

Ur ett allmänt klimatpolitiskt perspektiv är alla sektorer och åtgärdsområden som beskrivs i avsnitten ovan av stor betydelse för klimatomställningen och möjligheten att nå klimatmålen. För att nå nettonollutsläpp krävs utsläppsminskningar inom samtliga sektorer och ökade nettoupptag av koldioxid. Inom flera av åtgärdsområdena är det dock inte i första hand förändrad lagstiftning som är nyckeln till önskad utveckling utan exempelvis justeringar av nivåer i befintliga ekonomiska styrmedel. Visserligen innebär oftast justeringar av befintliga ekonomiska styrmedel en förändrad lagstiftning, men det ligger utanför avgränsningarna för denna utredning att föreslå nivåer på skatter, kvoter för reduktionsplikten, storleken på investeringsstöd m.m.

Med utgångspunkt i analyserna från Klimatpolitiska rådet, Klimatpolitiska vägvalsutredningen och Naturvårdsverket, som utredningen enligt sina direktiv ska beakta, samt inspel från utredningens expertgrupp har nedanstående bruttolista upprättats över åtgärdsområden som bedöms vara av särskilt stor betydelse för förutsättningarna att nå klimatmålen samtidigt som de kännetecknas av att en förändrad lagstiftning kan spela en viktig roll för utsläppsutvecklingen:

- Underlättad utbyggnad av elnätet
- Planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle
- Klimatkrav i offentlig upphandling
- Minskade växthusgasutsläpp från tillståndspliktig industri samt el- och fjärrvärmeproduktion
- Avfallsfrågor inom ramen för en mer cirkulär ekonomi
- Förutsättningar för ökat uttag av biomassa och inhemsk produktion av biodrivmedel

Nedan redovisas vilken lagstiftning under respektive åtgärdsområde som skulle kunna vara aktuell att klimatanpassa. Förutsättningarna att bidra till de största och mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna bedöms för respektive åtgärdsområde, i enlighet med utredningens

direktiv. Dessutom redovisas vilka parallella lagstiftningsrelaterade initiativ som pågår eller förväntas inom området, exempelvis redan tillsatta eller aviserade utredningar och myndighetsuppdrag, eftersom detta kan påverka vilken lagstiftning utredningen bör fokusera på framgent. Det finns ofta skäl att undvika överlappande aktiviteter i parallella spår eftersom utredningen då riskerar att tillföra ett begränsat mervärde eller att utgångspunkten för förslag från utredningen ändras så att förslagen inte blir relevanta.

9.2.1 Underlättad utbyggnad av elnätet

Möjlig lagstiftning att se över och syfte med en översyn

Framför allt miljöbalken, ellagen, elsäkerhetslagen, ledningsrättslagen och plan- och bygglagen kan ses över integrerat i syfte att förkorta tillståndprocesser för elnät, förbättra förutsättningarna för att prövningar av elnätsutbyggnad ska ta hänsyn till elektrifieringens betydelse för klimatomställningen och tydliggöra oklarheter i samt undanröja motstridigheter mellan lagarna.

Enligt ellagen ska en av regeringen utsedd nätmyndighet (Energimarknadsinspektionen) pröva frågor om nätkoncessioner. I vissa fall, exempelvis om det gäller en utlandsförbindelse, prövas ärendet i stället av regeringen som första instans men Energimarknadsinspektionen bereder ärendet och lämnar ett yttrande till regeringen. Lagen reglerar bl.a. när koncession kan ges, vilka avvägningar som ska göras och vilka krav som kan ställas.

Enligt ellagen ska bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas vid prövning av frågor om nätkoncession för linje. Vid prövningen av en ansökan om nätkoncession för linje ska vissa bestämmelser i 6 kap. miljöbalken om miljöbedömningar tillämpas. Detta gäller dock enligt 2 kap. 8 a § ellagen inte om frågorna redan har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken.

Elsäkerhetslagen syftar till att främja hög elsäkerhet och minska risker för att el orsakar personskada eller sakskada. Elsäkerhetslagen reglerar bl.a. vilka skyldigheter innehavare av elledningar har för att bidra till lagens syfte.

Enligt 1 § ledningsrättslagen kan den som för en ledning vill utnyttja ett utrymme inom en fastighet få rätt till det (ledningsrätt).

En ledningsrätt omfattar befogenheten att inom fastigheten vidta de åtgärder som behövs för att dra fram och använda en ledning. Lagen reglerar bl.a. förutsättningarna för när och hur ledningsrätt kan meddelas.

Klimaträtsutredningen har uppmärksammat på ett antal konflikter mellan ellagen och elsäkerhetslagen å ena sidan och 7 kap. miljöbalken med förordningen (1998:1252) om områdesskydd m.m. å andra sidan. Exempelvis kan åtgärder kring elledningar som krävs för att efterleva elsäkerhetslagen, såsom trädfällning, stå i strid med skyldigheter enligt miljölagstiftningen och förbud mot en ledning kan meddelas med stöd av miljöbalken trots att nätinnehavaren har koncession och skyldighet att inte ta ledningen ur bruk enligt ellagen.¹¹

En nätkoncession får enligt 11 § ledningsrättslagen inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. En stamnätsledning ger inte nödvändigtvis direkta fördelar i de kommuner den uppförs i men ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att kommunerna i planering och beslutsfattande tar hänsyn till elnätets behov. Detta innebär att även plan- och bygglagen är relevant i sammanhanget.

Förutsättningar att bidra till stora och kostnadseffektiva utsläppsminskningar

Ett utbyggt och moderniserat elnät antas allmänt vara en förutsättning för elektrifiering av bl.a. transportsektorn och industrin. Elektrifiering har en viktig roll att spela i den svenska klimatomställningen, vilket det närmast råder konsensus om.

I den tidigare nämnda studien som kvantifierar effekten av färdplanerna för fossilfri konkurrenskraft¹² uppskattas elektrifiering ha potential att minska de svenska utsläppen med cirka 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2045 inom de sektorer som ingår i studien. Åtgärder relaterade till elnätet som möjliggör denna elektrifiering kan således bidra till stora utsläppsminskningar.

Givet den stora betydelse som elektrifiering tillmäts för att klara klimatmålen av skilda aktörer såsom regering, näringsliv och Klimatpolitiska rådet förutsätter Klimaträtsutredningen att åtgärder som underlättar en utbyggnad och modernisering av elnätet, och därmed möjliggör storskalig elektrifiering av flera nyckelsektorer och an-

¹¹ Svenska kraftnät (2020).

¹² Svenskt näringsliv (2019), s. 26.

slutning av ny förnybar elproduktion, har goda förutsättningar att också vara kostnadseffektiva.

Pågående och aviserade lagstiftningsrelaterade initiativ på området

Regeringen initierade i oktober 2020 ett arbete för att ta fram en nationell strategi för elektrifiering. I arbetet ingår att ta fram en plan för att hantera eventuella hinder för en ökad elektrifiering. Regeringen har också inrättat en Elektrifieringskommission för att påskynda arbetet med elektrifiering av de tunga vägtransporterna och transportsektorn som helhet. Kommissionen ska i samråd med berörda aktörer identifiera åtgärder som de kan vidta för att takten i elektrifieringen på transportområdet ska öka.

Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning.¹³ Utredningen har antagit namnet Miljöprövningsutredningen (M 2020:06). Av utredningens direktiv framgår dock inget särskilt fokus på prövningsfrågor relaterade till en modernisering av elnätet. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021.

I EU:s omarbetade förnybartdirektiv¹⁴ från 2018 finns bestämmelser som handlar om tillståndsförfaranden i medlemsstaterna. Där införs krav på att medlemsstaterna ska utse kontaktpunkter som ska tillhandahålla vägledning och underlätta tillståndsförfaranden, samt tidsfrister för vissa tillståndprocesser. Naturvårdsverket redovisade i januari 2020 ett regeringsuppdrag om genomförande av dessa tillståndsfrågor, även innehållandes författningsförslag.¹⁵ En promemoria¹⁶ med utgångspunkt i förslagen i Naturvårdsverkets rapport har utarbetats i Infrastrukturdepartementet och remitterats. I promemorian görs bedömningen att ledningen som går från den punkt där elproduktionsanläggningens el omvandlas för att överföras längre sträckor bör ses som en del av elnätet och därför inte omfattas

¹³ Dir. M2020:86, *En modern och effektiv miljöprövning*.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

¹⁵ Naturvårdsverket (2020d).

¹⁶ *Tidsfrister och kontaktpunkt för att främja produktionen av förnybar energi*.

av tidsfristerna i direktivet. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I juni 2019 överlämnade Nätkoncessionsutredningen (M 2018:03) sitt slutbetänkande *Moderna tillståndprocesser för elnät*.¹⁷ Nätkoncessionsutredningens uppdrag var att lämna förslag på författningsändringar som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket utan att resurseffektivitet, nätstabilitet eller miljöskydd påverkas negativt.

Nätkoncessionsutredningen lämnade ett antal förslag som syftar till att korta den totala projektiden, bl.a. genom att öka förutsättningarna för tillträde till en fastighet för detaljprospektering och undersökningar samt ökad möjlighet till delvis parallella processer hos Energimarknadsinspektionen och Lantmäteriet. Energimarknadsinspektionen ska också kunna besluta om verkställighet av ett beslut om nätkoncession om det är fråga om en ledning av mindre omfattning med begränsad påverkan på motstående intressen.

Nätkoncessionsutredningen lämnade inget förslag om att ändra nuvarande ordning med prövning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos Energimarknadsinspektionen. Däremot föreslogs att ledningar, som med stöd av nätkoncession för linje används med en spänning om minst 130 kV, inte med stöd av miljöbalken ska få förbjudas avseende den funktion, i den sträckning eller i det huvudsakliga utförande som anges i koncessionsbeslutet.

Nätkoncessionsutredningen bedömde att någon ändring inte behöver göras i plan- och bygglagen för att undvika intressekonflikter mellan befintliga kraftledningar och nybyggnation. I stället bör Boverket förtydliga hur befintligt regelverk ska tillämpas.

Nätkoncessionsutredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Bedömning inför Klimaträttsutredningens andra fas

Framför allt miljöbalken, ellagen, elsäkerhetslagen, ledningsrättslagen och plan- och bygglagen bör ses över under Klimaträttsutredningens andra fas. Syfte är att undersöka om det går att förbättra förutsättningarna för att prövningar av elnätsutbyggnad ska ta hänsyn till elektrifieringens betydelse för klimatomställningen, inklusive

¹⁷ SOU 2019:30, *Moderna tillståndprocesser för elnät*.

nyttan med anslutning av ny förnybar elproduktion, och att bidra till en snabbare tillståndsprövningsprocess, t.ex. genom att förtydliga förutsättningarna för teknikval på de högsta spänningsnivåerna och vad som ska anses utgöra bästa möjliga teknik på dessa spänningsnivåer. Det handlar också om att säkerställa att system- och beredskapsperspektivet beaktas vid koncessionsprövning och annan tillståndsprövning av elnät samt att tydliggöra oklarheter i samt undanröja motstridigheter mellan nämnda lagar.

För att undvika dubbelarbete och tillvarata synergier behöver samordning ske med Miljöprövningsutredningen och dess arbete med horisontella förändringar i miljöprövningen samt med Regeringskansliet vad gäller pågående initiativ på elektrifieringsområdet och genomförandet av Nätkoncessionsutredningens förslag.

9.2.2 Planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle

Möjlig lagstiftning att se över och syfte med en översyn

I plan- och bygglagen finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Lagen syftar enligt 1 kap. 1 § till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Enligt 2 kap. 3 § plan- och bygglagen ska planläggning med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja bl.a. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt. Bestämmelsen syftar i denna del till en mer integrerad och mer förutseende samhällsplanering som anpassas till ett förändrat klimat och främjar minskade utsläpp av växthusgaser¹⁸.

Plan- och bygglagen reglerar bl.a. förutsättningarna för den fysiska planeringen i Sverige på olika nivåer. På regionplane- och översiktsplanenivå planeras större strukturer som påverkar möjligheten att nå klimatmålen, exempelvis kollektivtrafik, bebyggelsestrukturer, regionala vägar, lokalt vägnät och cykelvägar. De övergripande strukturerna är avgörande för förutsättningarna att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle.

¹⁸ Gunnarsson (2020).

Detaljplaner innebär konkretiseringar av strukturerna i region- och översiktsplanerna. På detaljplanenivå läggs gränser fast för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden samt möjlighet att bestämma användning och utformning av dessa. I detaljplanen regleras också placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter. Sådan reglering kan påverka exempelvis materialval, vilket har betydelse för byggnationens klimatavtryck, och möjligheterna till nyttjande av sol- och vindenergi. Plan- och bygglagen innehåller också krav på att mark ska avsättas vid ny- och ombyggnation för parkering, lastning och lossning av fordon. Tillgång till parkering kan vara en viktig faktor för fördelningen av resande mellan olika transportslag.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över detaljplaner och kan under vissa omständigheter överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Länsstyrelsen har i detaljplaneprocessen ansvar för att företräda och samordna statens intressen. Länsstyrelsen har därmed ett ansvar för att den nationella klimatpolitiken får genomslag på lokal nivå. I samband med kommunernas detaljplanearbete ska länsstyrelserna särskilt bevaka riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, regional samordning samt frågor som rör hälsa och säkerhet. Det finns dock inget explicit ansvar för länsstyrelsen att bevaka planers förenlighet med klimatmålen uttryckt i plan- och bygglagen.

Den nationella planen för transportinfrastruktur fastställer vilka stora transportinfrastrukturobjekt som ska genomföras i landet och relationen mellan investeringar i t.ex. järnvägsinfrastruktur och väginfrastruktur. Planen påverkar därmed transportrörelser och följaktligen transporteffektivitet. Enligt förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur ska Trafikverket upprätta planen och regeringen fastställa den. Den nationella planen för transportinfrastruktur ska avse tolv år och får enligt förordningen omfatta bl.a.:

- investeringar, förbättringar, drift och underhåll i det statliga stamvägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar,
- drift, underhåll, rekonstruktion och investeringar i det statliga järnvägsnätet, stationer och terminaler,
- åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

- inriktningen på investeringar i sådana anläggningar som avses i förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar.

Den nationella planen för transportinfrastruktur får utöver ovanstående också innehålla åtgärder som ska beviljas statlig medfinansiering eller statsbidrag när det gäller exempelvis farleder och slussar, drift av icke-statliga flygplatser och regionala kollektivtrafikanläggningar. Planen ska ange den inriktning på investeringar och förbättringsåtgärder som bedöms ha störst effekt för att uppnå de transportpolitiska målen och innehålla en redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen.

Lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) innehåller bestämmelser om länsplaner för regional transportinfrastruktur och om regionernas arbete för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling. Kommunallagen (2017:725) utgör den huvudsakliga rättsliga grunden för kommunernas verksamhet. Ingen av dessa båda lagar behandlar dock hur den verksamhet som regleras relaterar till klimatmålen, eller för den delen till andra mål för samhällsutvecklingen på nationell nivå.

Väglagen reglerar under vilka förutsättningar och hur tillstånd kan meddelas för byggande av vägar. Vid byggande och drift av väg ska hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En ny väg får enligt väglagen anläggas om vägen behövs för allmän samfärdsl eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna.

För att få bygga en väg krävs en fastställd vägplan. Ärenden om byggande av väg prövas av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan till regeringen för prövning. Regeringen kan förordna att fråga om byggande av väg i vissa fall ska prövas av länsstyrelsen. Vid prövning av ärenden enligt väglagen tillämpas 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Fastställande av vägplan ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Den som avser att bygga en väg ska under arbetet med att upprätta en vägplan samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Om vägplanen har betydelse för kollektivtrafiken, ska samråd även ske med berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter. Samrådet ska avse vägens lokalisering, utformning

och miljöpåverkan. Om vägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samråd också ske med de övriga statliga myndigheter samt den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.

En vägplan ska alltid innehålla en miljökonsekvensbeskrivning om vägprojektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska den som avser att bygga vägen överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Ärendet ska överlämnas när den som avser att bygga vägen har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa. Ärendet ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och det övriga underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen. Miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i 6 kap. 35 och 37 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser och godkännas av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs.

När frågan om att fastställa planen avgörs ska enligt väglagen en samlad bedömning av miljöeffekterna göras och innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden beaktas.

Motsvarigheten till väglagen för spårburen trafik är lagen om byggande av järnväg.

Syftet med en översyn av den lagstiftning som styr planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle vore att undersöka förutsättningarna för att ge klimataspekten och klimatmålen ökad vikt vid samhällsplanering.

Förutsättningar att bidra till stora och kostnadseffektiva utsläppsminskningar

Växthusgasutsläppen från transporter kan minskas genom en transporteffektiv samhällsstruktur där bl.a. gång, cykel, kollektivtrafik, elfordon och samordnade godstransporter främjas. En tät sammanhållen stadsbebyggelse har bättre förutsättningar att vara transporteffektiv än en gles och geografiskt utspridd stadsbebyggelse.

Både Naturvårdsverket och Klimatpolitiska rådet menar att åtgärder för ökad transporteffektivitet har stor potential att bidra med utsläppsminskningar och att området är betydelsefullt för möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål.

Planering av samhällsstrukturen, t.ex. bebyggelse och kollektivtrafik, äger till stor del rum på kommunal och regional nivå. En väl fungerande samverkan mellan nationell, regional och kommunal nivå krävs därför för att infria potentialen för utsläppsminskningar genom ökad transporteffektivitet. Förutsättningarna för en transporteffektiv samhällsstruktur skiljer sig åt mellan tätort och glesbygd.

Fysisk planering är en trög verksamhet. Det tar exempelvis mellan 15 och 20 år att planera och bygga ut en ny stadsdel och det tar därmed ofta lång tid innan förändringar i lagstiftning som styr samhällsplaneringen skulle få effekt på växthusgasutsläppen. Förändrad lagstiftning som riktar sig mot hur befintlig fysisk struktur används kan få snabbare genomslag på växthusgasutsläppen. Varken Sveriges klimatomställning eller klimatmål har dock något slutår. Det långsiktiga klimatmålet anger att Sverige ska uppnå nettonollutsläpp senast 2045 och ha negativa nettoutsläpp därefter.

Åtgärder för ökad transporteffektivitet kan vara av vitt skilda slag. Det är högst sannolikt att det finns åtgärder som bidrar till ökad transporteffektivitet som är kostnadseffektiva, medan andra inte är det. En detaljerad analys som ligger utanför ramen för Klimaträtsutredningens första fas krävs för att precisera kostnadseffektiviteten för olika åtgärdstyper.

Pågående och aviserade lagstiftningsrelaterade initiativ på området

Regeringen beslutade 2019 att målet om att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU ETS) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010 inom ramen för miljömålssystemet även ska utgöra ett etappmål för det transportpolitiska hänsynsmålet. Beslutet innebär att transportmyndigheterna nu har i uppdrag att i styrning och planering verka för att klimatmålet nås.

Regeringen gav i februari 2020 utredningen Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08) ett tilläggsdirektiv om att se över delar av plan- och bygglagen i syfte att stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer. Utredaren ska lämna författningsförslag där så är lämpligt

och uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2021. Utredaren ska inom ramen för uppdraget bl.a.:

- Se över om plan- och bygglagen kan tydliggöra att tillkommande och förändrade befintliga fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet som leder till minskad klimatpåverkan och bättre förutsättningar för gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara godstransporter.
- Utreda om det är lämpligt att införa en möjlighet för en kommun att i detaljplan bestämma att lov eller startbesked endast får ges under förutsättning att en viss åtgärd för stärkt transporteffektivitet som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter genomförs.
- Undersöka om kommuner i ökad omfattning bör kunna avstå från att kräva att det avsätts utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i samband med nybyggnation av ett område.
- Utreda hur det allmänna kan samverka med exploatörer i samband med planering enligt plan- och bygglagen, genom exempelvis utvecklade avtalsformer, för ökad transporteffektivitet och minskad klimatpåverkan.

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att undersöka möjligheterna att ta fram ett verktyg för att kunna bedöma planförslags klimatpåverkan vid planläggning enligt plan- och bygglagen. Verktuget ska kunna vägleda berörda parter vid hanteringen av frågor på både en mer strategisk nivå, som vid framtagandet av en region- eller en översiktsplan, och på lokal nivå vid framtagandet av en detaljplan. Uppdraget ska redovisas senast den 14 juni 2021.

Boverket har på uppdrag av regeringen kartlagt hanteringen av godsrelaterade transporter i den fysiska planeringen. I uppdraget ingick att ta fram en vägledning för planering och samordning av godstransporter i syfte att underlätta kommunal och regional infrastrukturplanering. Uppdraget redovisades i februari 2020 och förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Trafikverket har i uppgift att under 2019–2029 främja samverkan för ökad transporteffektivitet genom minskade tomtransporter och ökad fyllnadsgrad.

Bedömning inför Klimaträtsutredningens andra fas

Den lagstiftning som huvudsakligen styr planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle bör ses över under Klimaträtsutredningens andra fas i syfte att undersöka förutsättningarna för att ge klimataspekten och klimatmålen ökad vikt vid samhällsplanering. Att åstadkomma en god helhet avseende transportinfrastrukturplanering genom en väl fungerande samverkan och samstämmighet mellan nationell, regional och kommunal nivå är i detta sammanhang centralt. För att undvika dubbelarbete och tillvarata synergier behöver samordning ske med Regeringskansliet bl.a. vad gäller genomförandet av förslagen från utredningen Samordning för bostadsbyggande.

9.2.3 Klimatkrav i offentlig upphandling

Möjlig lagstiftning att se över och syfte med en översyn

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling är utgångspunkten för det offentliga inköp av varor och tjänster.

Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner omfattar upphandling av bygg- och tjänstekoncessioner. Koncessioner kännetecknas av att verksamhetsrisken övertas av leverantören och att ersättningen för arbetet eller tjänsten helt eller delvis utgörs av rätten att använda föremålet för koncessionen. Ett exempel kan vara att en aktör får ta över driften av en simhall från kommunen och behålla avgifterna som t.ex. medborgarna betalar för att använda anläggningen. Ett annat vanligt exempel är driften av restauranger i offentliga lokaler.

Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna gäller för upphandling inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster.

Lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster syftar till att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon och till att förbättra transportsektorns bidrag till EU:s miljö-, klimat- och energipolitik. Lagen tillämpas vid upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner.

Upphandlingslagarna utgör till mycket stor del genomförande av EU-direktiv som i sin tur syftar till att förverkliga principer och bestämmelser i fördraget. Utformningen av EU-rätten är därför avgörande för förutsättningarna att stärka klimatperspektivet i upphandlingslagstiftningen.

Syftet med en översyn av upphandlingslagstiftningen skulle vara att minska klimatpåverkan från offentlig konsumtion i Sverige och att bidra till utveckling och spridning av teknik och samhällslösningar med låga växthusgasutsläpp. Detta skulle åstadkommas genom ökade möjligheter och ökat fokus på att ställa klimatkrav samt möjlighet att ge ökad vikt för klimataspekter vid värdering av anbud i offentlig upphandling.

Förutsättningar att bidra till stora och kostnadseffektiva utsläppsminskningar

Förutsättningarna för ökade klimatkrav i offentliga upphandlingar att bidra till stora utsläppsminskningar bedöms vara goda. En väsentlig andel av dessa utsläppsminskningar kan dock förväntas ske utanför Sveriges gränser eftersom generellt nästan två tredjedelar av växthusgasutsläppen som orsakas av svensk konsumtion uppskattas äga rum i andra länder.¹⁹

Som tidigare nämnts är de största utsläppsposterna inom offentlig konsumtion bygg- och anläggningsentreprenader, drift av infrastruktur och fastigheter, transporter samt livsmedel. För samtliga poster kan utsläppen minskas genom att krav ställs som bidrar till en övergång från fossila energibärare till förnybara alternativ. Detta innebär exempelvis att fordon och arbetsmaskiner i allt högre grad drivs av förnybara drivmedel eller el. Klimatkrav kan också leda till att material med bättre klimatprestanda än de som är dominerande på marknaden i dag används i byggnader och infrastruktur. Andelen livsmedel med låg klimatpåverkan som upphandlas kan öka på bekostnad av andelen livsmedel med hög klimatpåverkan. Utöver direkta utsläppsminskningar relaterade till de varor och tjänster som upphandlas kan indirekta utsläppsminskningar förväntas som en effekt av att varor och tjänster med lägre klimatpåverkan vinner en ökad marknadsandel genom att gynnas i upphandlingarna.

¹⁹ Schmidt m.fl. (2019), s. 431.

Åtgärdskostnaderna för att åstadkomma ovanstående utsläppsminskningar varierar. Åtgärdskostnaden för att ersätta fossila drivmedel med biodrivmedel eller el för vägfordon och arbetsmaskiner är hög i jämförelse med t.ex. den generella nivån för koldioxidskatten. Åtgärdskostnaden för att drastiskt minska utsläppen orsakade av material genom att använda exempelvis cement producerad med mycket låga växthusgasutsläpp i infrastruktur och byggnader kan approximeras med åtgärdskostnaden för att tillämpa avskiljning, transport och lagring av koldioxid (CCS), vilken bedöms vara i samma storleksordning som den generella nivån på dagens koldioxidskatt. Minskade utsläpp från livsmedelskonsumtion genom att öka andelen livsmedel med låg klimatpåverkan i upphandlingar har en låg eller till och med negativ åtgärdskostnad eftersom exempelvis nötkött, som har stor klimatpåverkan, också är dyrt att producera.

Nuvarande styrning och prissättning av växthusgasutsläpp påverkar jämte åtgärdskostnader potentialen för att åstadkomma kostnadseffektiva utsläppsminskningar. Generellt är styrning och prissättning av utsläpp väl utvecklade vad gäller att ersätta fossila drivmedel med biodrivmedel och el, i synnerhet vad gäller vägfordon. Prissättningen är svagare för industriproduktion som omfattas av EU ETS där styrningen sker mot europeiska i stället för nationella klimatmål vilket är relevant för t.ex. produktion av cement och stål som används i byggnader och infrastruktur. Styrningen och prissättningen ur klimatsynpunkt är svag för livsmedelsproduktion.

Avslutningsvis finns det anledning att problematisera upphandlingslagstiftningens roll som styrmedel för klimatpolitiken. En fråga som bör ställas är om det inte vore mer effektivt att utveckla styrmedel som går direkt på källan till utsläppen och därmed styr på produktionssidan. Det är också viktigt att beakta att upphandlingslagarna främst syftar till att reglera förfarandet för hur upphandlingar ska genomföras och inte vad som ska upphandlas.

Pågående och aviserade lagstiftningsrelaterade initiativ på området

Regeringen aviserade i 2019 års klimathandlingsplan²⁰ att frågan om hur det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag i offentlig upphandling ska ses över, med särskilt fokus på upphandlingar med stor klimatpåverkan. Upphandlingsmyndigheten har fått i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå våra klimatmål och så att de upphandlingsinsatser som ger störst klimatnytta för pengarna prioriteras. Uppdraget ska redovisas i årsredovisningen för 2020.

Trafikverket ställer sedan ett antal år tillbaka klimatkrav i sina offentliga upphandlingar. Kraven syftar till att minska klimatpåverkan från byggnation och material som används samt vid framtida underhåll. Regeringen har givit Trafikverket i uppdrag att bidra till att höja kompetensen inom kommuner och regioner vad gäller möjligheten att ställa klimatkrav vid upphandling inom transportinfrastrukturuområdet.

Staten ska enligt klimathandlingsplanen från 2019 vara en föregångare i att minska växthusgasutsläppen från transporter. Alla personbilar som en statlig myndighet leasar eller köper bör vara miljöbilar och regeringens ambition är att alla fartyg som staten äger ska bli fossilfria.

Miljömålsberedningen (M 2010:04) fick genom tilläggsdirektiv²¹ den 22 oktober 2020 i uppdrag att föreslå en samlad strategi för att minska klimatpåverkan från konsumtion i syfte att nå en klimatomålig hållbar konsumtion på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt. Med klimatpåverkan från konsumtion avses utsläpp av växthusgaser från Sveriges efterfrågan av varor och tjänster, inklusive den offentliga sektorns efterfrågan. Miljömålsberedningen ska därför bl.a. se över hur det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag i offentlig upphandling, med fokus på upphandlingar med stor klimatpåverkan och på kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet. Tilläggsuppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2022.

²⁰ Prop. 2019/20:65, s. 63.

²¹ Dir. 2020:110, *Strategi för minskad klimatpåverkan från konsumtion*, Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04).

Bedömning inför Klimaträtsutredningens andra fas

Potentialen för att minska växthusgasutsläppen från offentlig konsumtion bedöms vara stor men det finns frågetecken kring i vilken utsträckning det är lagstiftningen som utgör hinder i sammanhanget eller om det är andra typer av åtgärder som behövs. Dagens lagstiftning reglerar främst hur upphandling ska ske och inte av vad, vilket också gör det oklart om lagstiftningen är rätt verktyg för att öka kraven på klimathänsyn vid upphandling. Därtill styr EU-rätten i hög grad utformningen av svensk lagstiftning. Frågan bör i mån av tid ses över under Klimaträtsutredningens andra fas och om resultatet av en sådan analys indikerar att det finns möjlighet att genom förändrad upphandlingslagstiftning minska klimatpåverkan från offentlig konsumtion i Sverige samt bidra till utveckling och spridning av teknik och samhällslösningar med låga växthusgasutsläpp bör utredningen utveckla sådana förslag. För att undvika dubbelarbete och tillvarata synergier behöver samordning ske med Regeringskansliet, Trafikverket, Upphandlingsmyndigheten och Miljömålsberedningen gällande pågående aktiviteter på området.

9.2.4 Avfallsfrågor inom ramen för en mer cirkulär ekonomi

Möjlig lagstiftning att se över och syfte med en översyn

Avfallsfrågor regleras bl.a. i 15 kap. miljöbalken och i avfallsförordningen (2020:614). I 15 kap. miljöbalken regleras bl.a. avfallshierarkin, hur avfall får hanteras, producentansvar och kommunernas ansvar för hushållsavfall. I avfallsförordningen finns ytterligare bestämmelser om avfall, avfallets hantering och avfallsförebyggande åtgärder.

Syftet med en översyn av avfallslagstiftningen skulle vara att undanröja omotiverade hinder för återbruk, återvinning och en mer cirkulär och resurseffektiv ekonomi.

Förutsättningar att bidra till stora och kostnadseffektiva utsläppsminskningar

Potentialen att minska växthusgasutsläppen genom ökad resurseffektivitet och en mer cirkulär ekonomi är stor. Regeringens klimathandlingsplan uppger exempelvis att tillkomsten av ett plastreturaffineri

i Sverige skulle kunna minska utsläppen med cirka 1 miljon ton koldioxid per år. Ökad resurseffektivitet och cirkularitet kan rent principiellt användas som verktyg för att minska utsläppen från samtliga sektorer.

Det är ofta svårt att kvantifiera utsläppsminskningar som följer av åtgärder som bidrar till resurseffektivitet och en cirkulär ekonomi. Hur stora utsläpp som undviks är beroende av hur material, komponenter och produkter producerats vilket ofta är bristfälligt känt, bl.a. då produktionen helt eller delvis kan ha skett utomlands. Det kan också vara svårt att förutse klimatpåverkan av de alternativ som växer fram som ett svar på åtgärder för en mer resurseffektiv eller cirkulär ekonomi, t.ex. hur beteenden förändras, vilka ersättningsprodukter som väljs m.m. Åtgärder i Sverige leder ofta till att utsläppen minskar i andra länder, där material, komponenter eller produkter tillverkas. Generellt sker nästan två tredjedelar av växthusgasutsläppen som orsakas av svensk konsumtion utanför Sveriges gränser.²²

Åtgärder för att öka resurseffektivitet och cirkularitet kan vara förenade med låga eller rentav negativa åtgärds kostnader. Ett exempel på detta är att dagens regelverk leder till att oförörenade massor av berg och jord från byggnation och infrastrukturprojekt deponeras i stället för att användas som material i samma eller andra närliggande byggprojekt där behov av sådana material finns. Enligt Naturvårdsverket²³ skulle ett mer ändamålsenligt regelverk kunna leda till färre transporter, minskat behov av jungfruligt material och minskad administration. De utsläppsminskningar som bör kunna uppnås genom ett förändrat regelverk bör således ha negativa åtgärds kostnader.

Pågående och aviserade lagstiftningsrelaterade initiativ på området

Enligt regeringens klimathandlingsplan från 2019 bör under mandatperioden en bred översyn av regelverken för återvinning och hantering av avfall och restprodukter göras. Regeringen avser också att analysera i vilken utsträckning befintliga stödsystem kan bidra till etableringen av ett plastreturaffinaderi i Sverige och utreda förbud mot vissa plastartiklar. Av klimathandlingsplanen framgår dock inte formerna för hur ovanstående ska åstadkommas eller genomföras.

²² Schmidt m.fl. (2019), s. 431.

²³ Naturvårdsverket (2018).

I december 2020 lämnade Utredningen om producentansvar för textil (M 2019:03) över sitt slutbetänkande²⁴ till regeringen. Syftet med utredningens förslag är att öka insamlingen av textil för återanvändning och textilavfall för återvinning.

Den 28 januari 2021 beslutade regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda hanteringen av jord- och schaktmassor, entreprenadberg och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Uppdraget syftar till att göra det enklare för aktörer att hantera schaktmassor på ett resurseffektivt sätt.

En nationell strategi för cirkulär ekonomi har också nyligen tagits fram och en handlingsplan som utvecklar regeringens avsikter för arbetet med de fyra fokusområden som anges i den nationella strategin.

Bedömning inför Klimaträttsutredningens andra fas

Klimaträttsutredningen hade identifierat hanteringen av schaktmassor som ett område med potential för kostnadseffektiva och snabba utsläppsminskningar och därför lämpligt för översyn i Klimaträttsutredningens andra fas. Med det nyligen beslutade regeringsuppdraget till Naturvårdsverket anser dock utredningen att frågan redan är omhändertagen.

Avfallslagstiftningen har betydelse för möjligheterna att nå klimatmålen, och en mer generell översyn av avfallslagstiftningen kan vara motiverad, men en sådan översyn behöver i så fall ha ett bredare fokus än att bidra till att klimatmålen kan nås vilket är Klimaträttsutredningens uppdrag. Klimaträttsutredningen bör därför inte prioritera avfallsområdet i sin andra fas.

9.2.5 Förutsättningar för ökat uttag av biomassa och inhemsk produktion av biodrivmedel

Möjlig lagstiftning att se över och syfte med en översyn

1 § skogsvårdslagen (1979:429) anger att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Ytter-

²⁴ SOU 2020:72, *Ett producentansvar för textil*.

ligare bestämmelser finns i skogsvårdsförordningen (1993:1096) och i föreskrifter meddelade av Skogsstyrelsen.

Skogsvårdslagstiftningen innehåller krav på anläggande av ny skog på produktiv skogsmark, t.ex. om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt och om när, var och hur avverkning av skog får ske. Slutavverkning får t.ex. inte ske innan skogen nått en viss ålder, den s.k. lägsta slutavverkningsåldern, och all skog på en s.k. brukningsenhet får inte slutavverkas samtidigt. För fjällnära skog och för annan avverkning än röjning och gallring i s.k. ädellövskog krävs tillstånd för avverkning.

Den hänsyn som ska tas till andra allmänna intressen som rennäringens, kulturmiljövårdens, rekreations- och friluftsintresset samt naturvårdens intressevid skogsbruk innebär bl.a. att:

- Behålla inslag av de trädslag som finns naturligt på växtplatsen.
- Lämna buskar, enstaka träd, trädsmålingar och döda träd vid all avverkning samt att inte skapa för stora hyggen.
- Lämna skogliga impediment orörda, dvs. mark som är olämplig för produktivt skogsbruk såsom berghällar, myrar och fjäll.
- Undvika att skada värdefulla biotoper, områden där det finns hotade växter och djur samt kulturmiljöer.

Hänsynskraven får dock inte leda till att pågående markanvändning avsevärt försvåras avsevärt.

I 8 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd för biologisk mångfald. Bestämmelserna innehåller primärt bemyndiganden att meddela föreskrifter om förbud och andra restriktioner för att skydda vilt levande djur- och växtarter. I 29 kap. 2 b och 2 c §§ miljöbalken finns bestämmelser om artskyddsbrott och otillåten hantering av en invasiv främmande art.

Artskyddsförordningen (2007:845) innehåller bl.a. fridlysningsbestämmelser som innebär förbud mot att skada eller störa vilda djur- och växtarter och genomför art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet (rådets direktiv 92/43/EG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) i svensk rätt. Direktiven syftar till att säker-

ställa biologisk mångfald genom att bevara livsmiljöer, vilda djur och vilda växter i EU:s medlemsstater.

Syftet med en översyn av ovanstående lagstiftning skulle vara att möjliggöra ett ökat uttag av biomassa ur den svenska skogen, med beaktande av alla hänsyn och begränsningar som följer av bl.a. EU-rätten och de svenska miljömålen.

Förutsättningar att bidra till stora och kostnadseffektiva utsläppsminskningar

Som tidigare nämnts är ökad användning av biobränslen på bekostnad av fossila bränslen en mycket viktig beståndsdel i den svenska klimatomställningen, inklusive inom sektorerna transport, industri, arbetsmaskiner samt produktion av el- och fjärrvärme. Material baserade på biomassa kan också ersätta fossilbaserade material inom ett stort antal tillämpningsområden.

Potentialen till utsläppsminskningar genom ökad substitution av fossila bränslen och material med biobaserade bränslen och material överstiger sannolikt 10 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år för svenskt vidkommande och kan vara betydligt högre än så. Med utgångspunkt i färdplanerna framtagna under initiativet Fossilfritt Sverige har exempelvis potentialen uppskattats till 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2045, och då omfattas inte samtliga sektorer.²⁵ Förbränning av biomassa med tillämpning av CCS-teknik (bio-CCS) har därutöver uppskattats ha potential att åstadkomma negativa utsläpp, dvs. upptag, av minst 10 miljoner ton koldioxidekvivalenter inom samma tidsrymd.²⁶

Skattesystemet och EU ETS bidrar till att göra biobränslen ekonomiskt konkurrenskraftiga gentemot fossila alternativ redan i dag och reduktionsplikten tvingar fram en successivt ökande andel biobränslen inom transportsektorn. Ökad användning av biobränslen och biobaserade material förväntas av såväl regering som näringsliv vara en kostnadseffektiv strategi för att åstadkomma utsläppsminskningar även framöver. Ett frågetecken finns dock för hur en kraftigt ökad efterfrågan på biomassa, också globalt, kan mötas av ett hållbart producerat utbud och hur marknaden för biomassa kan komma att utvecklas på sikt.

²⁵ Svenskt näringsliv (2019), s. 26.

²⁶ SOU 2020:4, *Vägen till en klimatpositiv framtid*.

Ur ett företagsekonomiskt perspektiv finns det flera lönsamma åtgärder som skulle kunna öka uttaget av biomassa ur de svenska skogarna. Möjligheten att vidta flertalet av dessa åtgärder begränsas dock av reglering som syftar till att främja miljömålen för bl.a. biologisk mångfald och levande skogar. Ett centralt frågekomplex är hur hotade arter och värdefulla naturmiljöer ska skyddas samtidigt som efterfrågan på biobränslen och biobaserade material, och därmed behovet av uttag av biomassa ur den svenska skogen, ökar.

Vad gäller inhemsk produktion av biodrivmedel gör regeringen i 2019 års klimathandlingsplan bedömningen att utformningen av reduktionsplikten kommer att göra det möjligt att tillvarata Sveriges goda förutsättningar för att producera biodrivmedel i relativt stor skala. De ekonomiska riskerna för en pionjärverksamhet inom området gör dock att investeringar riskerar att utebli i nuläget.

Pågående och aviserade lagstiftningsrelaterade initiativ på området

I november 2020 överlämnade Skogsutredningen 2019 (M 2019:02) sitt slutbetänkande. Utredningen hade i uppdrag att analysera förutsättningarna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Syftet med utredningen var att bidra till att värna och stärka den privata äganderätten till skogen. Syftet var också att bidra till att synergier nyttjas mellan biologisk mångfald och en växande cirkulär bioekonomi. Förslagen från Skogsutredningen 2019 ska främja en växande skogs-näring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen. Förslagen från Skogsutredningen 2019 bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Klimatpolitiska vägvalsutredningen (M2018:07), som avslutades i januari 2020, hade till uppgift att föreslå en strategi för hur Sverige ska uppnå nettonegativa utsläpp av växthusgaser med hjälp av s.k. kompletterande åtgärder (se avsnitt 3.3.2). Som en del av uppdraget lämnade utredningen förslag på åtgärder som vid sidan av ökad inlagring av koldioxid i växter och mark även skulle öka produktionen av biomassa i Sverige. Exempelvis föreslog Klimatpolitiska vägvalsutredningen åtgärder för att främja energiskogsodling och tillväxt av

skog på jordbruksmark som tagits ur bruk. Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Artskyddsutredningen (M 2020:03) ska se över artskyddsförordningen och ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås.²⁷ Utredningen ska bl.a. se över fridlysningsbestämmelserna och ta ställning till hur långtgående rådgivningsinskränkningar de bör kunna ge utrymme för och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd.

Utredningen ska också bedöma om det är lämpligt att i ökad utsträckning samordna prövningen av fridlysningsbestämmelserna med prövningen enligt miljöbalken i övrigt och prövning enligt annan lagstiftning som rör verksamheter, åtgärder eller planer som kan komma att påverka skyddade arter. Om en ökad samordning mellan prövningarna är lämplig ska en bedömning göras av om det krävs författningsändringar för att åstadkomma detta. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande senast den 14 maj 2021.

Regeringen gav i november 2020 Energimyndigheten i uppdrag att analysera behovet av och de rättsliga förutsättningarna för att införa ytterligare styrmedel för att gynna tillkomsten av anläggningar som producerar biodrivmedel med teknik som befinner sig bortom demonstrationsnivå, där kostnaden för den första fullskaliga produktionsanläggningen är för hög för att drivmedlet ska vara konkurrenskraftigt.

Bedömning inför Klimaträttsutredningens andra fas

De ovan nämnda utredningarna som pågår eller nyligen avslutats berör de stora frågorna som påverkar förutsättningarna för ett ökat uttag av biomassa ur den svenska skogen. Utredningarnas förslag är antingen inte överlämnade till eller färdigbehandlade i Regeringskansliet. Det vore därför inte lämpligt eller tidseffektivt för Klimaträttsutredningen att i sin andra fas prioritera en ny översyn av lagstiftningen som reglerar åtgärdsområdet.

²⁷ Dir. 2020:58, *Översyn av artskyddsförordningen*.

9.2.6 Minskade växthusgasutsläpp från tillståndspliktig industri och el- och fjärrvärmeproduktion

Möjlig lagstiftning att se över och syfte med en översyn

Att se över miljöbalken så att den i högre grad än i dag underlättar klimatomställningen och bidrar till att uppfylla målen i det klimatpolitiska ramverket är en uttalad del av Klimaträtsutredningens uppdrag. Klimaträtsutredningens förslag syftar till att utvidga utrymmet att ställa krav för att begränsa klimatpåverkan vid prövning av miljöfarliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser. Den delen av uppdraget redovisas i detta delbetänkande.

Förutsättningar att bidra till stora och kostnadseffektiva utsläppsminskningar

Den tekniska potentialen att minska växthusgasutsläppen från industri och el- och fjärrvärmeproduktion bedöms vara stor. Dessa sektors växthusgasutsläpp måste minska för att målet om nettonollutsläpp senast 2045 ska kunna nås.

Över 90 procent av växthusgasutsläppen från industri och el- och fjärrvärmeproduktion i Sverige omfattas av EU ETS. Ur ett europeiskt perspektiv är det inte kostnadseffektivt att ställa högre krav på utsläppsminskningar för anläggningar i Sverige än vad som gäller för EU i övrigt genom priset på utsläppsrätter.

EU ETS kan dock inte förväntas leda till utsläppsminskningar i Sverige i linje med det svenska målet om nettonollutsläpp senast 2045 (se avsnitt 3.6). Kostnadseffektivitet måste därför bedömas också ur ett nationellt perspektiv. Eftersom EU ETS inte kan förväntas bidra i tillräcklig omfattning till att Sveriges nationella klimatmål nås bedömer utredningen att kompletterande styrning är motiverad.

Pågående och aviserade lagstiftningsrelaterade initiativ på området

Miljöprövningsutredningen ska se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Syftet är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen

underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021.

Klimaträttsutredningen föreslår i avsnitt 6.1.9 att den ges i uppdrag att under nästa fas utreda vidare hur klimatnytta av en åtgärd eller verksamhet ska kunna vägas mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt.

Bedömning inför Klimaträttsutredningens andra fas

Förslag som bl.a. syftar till att minska växthusgasutsläppen från industri och el- och fjärrvärmeproducenter är centrala i den översyn av miljöbalken som Klimaträttsutredningen avrapporterar i detta delbetänkande. Miljöprövningsutredningen kan också förväntas bidra till dessa sektors klimatomställning. Lagstiftningen som reglerar detta åtgärdsområde bör därmed inte prioriteras för ytterligare översyn i Klimaträttsutredningens andra fas.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

1 §

I paragrafens första stycke preciseras miljöbalkens mål så att det anger att det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras. Klimatförändringar motverkar en hållbar utveckling och gör det svårare att uppnå miljökvalitetsmålen.

I paragrafens andra stycke läggs en ny sjätte punkt till som tydliggör att miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras. Det kan innebära krav på att minska utsläpp av växthusgaser från verksamheter och åtgärder eller att främja verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.1.

2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

Hänsynsregler

3 §

Det förtydligas i ett nytt andra stycke att paragrafens första stycke, inklusive kravet på att använda bästa möjliga teknik, även gäller för att minimera klimatförändringar. Att minimera klimatförändringar innebär att växthusgasutsläppen ska begränsas så långt som möjligt genom den teknik som är rimlig att kräva efter att avvägningen har gjorts enligt 2 kap. 7 §.

Villkor om bästa möjliga teknik får ställas för alla typer av verksamheter och åtgärder. För verksamheter som ingår i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) får villkoren dock enligt 16 kap. 2 c § inte innehålla gränsvärden som har som syfte att begränsa direkta utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.2.

5 §

Det läggs till i paragrafen att hushållning även ska ske med material och att återvunna eller förnybara råvaror och material ska användas i första hand om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan. Bestämmelsen innebär inte att påverkan på miljön respektive klimatet ska vägas mot varandra utan en samlad bedömning får göras i varje enskilt fall.

Bedömningen av vilken typ av råvaror eller material som ska användas behöver göras från fall till fall och ska utgå från ett brett perspektiv som kan kräva en livscykelanalys. En återvunnen råvara kan ha ett högre livscykelutsläpp än en primär, t.ex. för att en återvunnen råvara behöver transporteras lång väg. Bestämmelsen ska dock inte tillämpas så att verksamheter vars affärsidé är utvinning eller förädling av primära råvaror förhindras från att göra detta.

Bestämmelsen rör ett område som förändras snabbt och t.ex. omfattningen av utredningsskyldigheten av miljö- och klimatpåverkan från ett bränsle, råvara eller material utvecklas närmare i föreskrifter som meddelas med stöd av 9 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller redan krav på hushållning med energi och att förnybara bränslen ska användas i första hand. Sådana krav kan tillämpas i ökad utsträckning genom ändringarna av 16 kap. 2 c § som innebär att använd mängd fossilt bränsle får begränsas även för verksamheter i EU ETS.

Det framgår av ändringen av 2 kap. 3 § att villkor om bästa möjliga teknik ska tillämpas för alla typer av verksamheter och åtgärder. Det ökar möjligheten att ställa villkor som har samband med teknikkrav enligt denna paragraf. Villkoren får dock enligt 16 kap. 2 c § inte innehålla gränsvärden som har som syfte att begränsa direkta utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten från verksamheter som ingår i EU ETS.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.3.

Slutavvägning

9 §

Genom ett nytt andra stycke i paragrafen förtydligas att stoppregeln är tillämplig även på utsläpp av växthusgaser från verksamheter eller åtgärder. Bedömningen enligt tillägget ska dock utgå från om en verksamhet eller åtgärd kan befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till det långsiktiga, tidssatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720). Om en verksamhet eller åtgärd har sådana utsläpp får de tillåtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

Både första och andra stycket är generellt tillämpliga på all verksamhet och alla åtgärder som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

6 kap. Miljöbedömningar*Miljökonsekvensbeskrivningen i den specifika miljöbedömningen*

35 §

I en ny sjätte punkt anges att en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter eller åtgärder med utsläpp av växthusgaser även ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de utsläpp av växthusgaser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra och uppgifter om de åtgärder som planeras för att minimera sådana utsläpp. Tillägget är ett förtydligande av vad som redan gäller i dag.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.6.

Miljöbedömningen hos den som prövar tillståndsfrågan

43 §

I ett nytt andra stycke i paragrafen förtydligas att prövningsmyndigheten för verksamheter och åtgärder med utsläpp av växthusgaser även ska göra en slutlig och samlad bedömning av de åtgärder som planeras för att minimera sådana utsläpp.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.6.

16 kap. Allmänt om prövningen

Tillstånd, godkännande och dispens

2 c §

Paragrafen ändras i den del som anger att villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp inte ska tillämpas på verksamheter som ingår i EU ETS.

Ändringen gör det möjligt att ställa krav även på verksamheter inom EU ETS att ersätta fossilt bränsle med förnybart enligt 2 kap. 5 §. Det är bara gränsvärden som har som syfte att begränsa direkta utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som inte får sättas för sådana verksamheter. Gränsvärden om bränsleanvändning kan i stället ha som syfte att öka användningen av förnybara bränslen eller energihushållning och kan därmed ställas för alla typer av verksamheter enligt 2 kap. 5 §. Även villkor om bästa möjliga teknik som inte utgör sådana gränsvärden som anges i 16 kap. 2 c § kan ställas enligt 2 kap. 3 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.5.

19 kap. Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning

Särskilt om prövningen av miljöfarlig verksamhet

5 §

Paragrafen ändras som en följd av de föreslagna nya bestämmelserna i 22 kap. 1 f § och 25 h §§ som även ska tillämpas vid länsstyrelsernas och kommunernas prövning av miljöfarlig verksamhet.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.6.

22 kap. Förfarandet vid mark- och miljödomstolarna i ansökningsmål

1 f §

Bestämmelsen är ny och riktar sig till den som ansöker om tillstånd till en verksamhet som avses i artikel 10 och bilaga 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). En ansökan om tillstånd till en sådan verksamhet ska utöver det som anges i 1 § första stycket dessutom innehålla förslag till hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras. Med minimeras avses att utsläppen ska begränsas så långt som är rimligt att kräva efter att avvägningen har gjorts enligt 2 kap. 7 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.6.

25 h §

Bestämmelsen är ny och anger vad som ska bedömas i en dom som innebär att tillstånd ges. Utöver det som anges i 22 kap. 25 § ska en dom om tillstånd till en sådan anläggning som avses i 1 f § dessutom innehålla en bedömning av hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras. Med minimeras avses att utsläppen ska begränsas så långt som är rimligt att kräva efter att avvägningen har gjorts enligt 2 kap. 7 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.6.

24 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m.m.

Verkan av domar och beslut enligt miljöbalken

8 §

I ett nytt andra stycke i paragrafen införs en möjlighet att ansöka om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a § om en myndighet avser att ansöka om omprövning av verksamheten enligt 5 § i syfte att väsentligt minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser.

Den nya möjligheten kan endast användas om en myndighet bedömer att en verksamhets växthusgasutsläpp kan minskas väsent-

ligt och därför avser att inleda ett omprövningsförfarande för att krav om detta ska ställas på verksamheten. I dessa fall får verksamhetsutövaren en sista chans att självantända sin verksamhet så att verksamhetens växthusgasutsläpp minskas väsentligt. En omprövning med det syftet får då inte inledas.

Endast de villkor som har betydelse för verksamhetens utsläpp av växthusgaser får omprövas om verksamheten i övrigt kan bedrivas med tidigare meddelade villkor till skillnad från 16 kap. 2 a § där ett ändringstillstånd får förenas med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen.

På samma sätt som gäller för övriga ändringstillstånd får det nya ändringstillståndet omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.8.

20 §

Ett tillägg görs i paragrafens första stycke som anger att paragrafen endast avser villkor om gränsvärden för direkta utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp som beslutats innan lagen (2004:119) om handel med utsläppsrätter trädde i kraft.

Utan ändringen skulle villkor om använd mängd fossilt bränsle som beslutas efter att utredningens förslag träder i kraft inte bli giltiga. Det bör samtidigt förtydligas att sådana villkor om gränsvärden som bestämmelsen avser bara kan ha beslutats före det att lagen om handel med utsläppsrätter trädde i kraft, även om sådana gränsvärden som anges i bestämmelsen fortfarande inte får sättas enligt 16 kap. 2 c §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.5.

26 kap. Tillsyn

Förelägganden och förbud

9 §

Till följd av ändringen i 16 kap. 2 c § tydliggörs att det bara är gränsvärden som har som syfte att begränsa direkta utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten från verksamheter i EU ETS som tillsynsmyndigheten inte får besluta om förelägganden om. Överväganden finns i avsnitt 6.1.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt andra punkten ska de nuvarande bestämmelserna även i fortsättningen gälla i mål och ärenden som är under handläggning. Bestämmelsen innebär att äldre föreskrifter även ska tillämpas av överprövande myndigheter och domstolar sedan ett sådant mål eller ärende har överklagats.

Överväganden finns i avsnitt 8.8.3.

10.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

4 kap.

34 §

I paragrafen undantas de krav som införs i 6 kap. 35 § 6 och 43 § andra stycket miljöbalken. Ändringen innebär att paragrafen ska tillämpas på samma sätt som före ändringen.

Överväganden finns i avsnitt 8.2.4.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Lina Håkansdotter

Utredningens uppdrag och genomförande

Att klara av utmaningarna för att möta de globala klimatförändringarna är en av samtidens största frågor. För att det ska vara möjligt kommer det att krävas investeringar i näringslivet på en nivå som aldrig tidigare skådats. Det är företagen som producerar de allra flesta varor och tjänster som såväl bidrar till som löser problemen med växthusgasutsläpp. Det är genom företagens innovationer och förändringar som det alls blir möjligt att reducera den negativa klimatpåverkan. Om denna process inte underlättas kommer Parisavtalets intentioner inte kunna förverkligas. Därför är det så viktigt att varje initiativ och reglering som vidtas stöttar investeringsviljan och inte motverkar den.

Av utredningens direktiv framgår att den ska skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna uppnås. Utredningen ska därvid bland annat utreda hur miljöbalken kan anpassas för att bli ett effektivt verktyg för att nå de svenska klimatmålen.

För företagen är emellertid klimatfrågan inte en nationell utan en global fråga. Det svenska näringslivet exporterar en mycket hög andel av sina varor och tjänster. Det gör att deras möjligheter att bidra till lösningen på klimatutmaningen är större än bara ett svenskt perspektiv. Samtidigt innebär det också att de är utsatta för konkurrens från företag i länder som inte har samma ambitiösa mål som Sverige.

Därför är det olyckligt att utredningens uppdrag begränsas av ett snävt nationellt perspektiv, som inte bara ter sig kortsiktigt från klimatsynpunkt utan också riskerar att kringskära företagens möjligheter att positivt bidra till lösningarna samtidigt som deras konkurrensförmåga riskerar att urholkas.

Givet denna snäva nationella utgångspunkt har utredningen valt att koncentrera sitt arbete till att åstadkomma en ökad detaljstyrning av verksamheterna utan att ta hänsyn till vilka behov som faktiskt föreligger om klimatmålen ska kunna nås. I konsekvensanalysen skriver utredningen också mycket riktigt att förslagen visar ”hur miljöbalken skulle kunna anpassas” och att detta inte är ”liktydigt med vilka styrmedelsförändringar som vore bäst för att nå klimatmålen”.

Regeringen har tillsatt Fossilfritt Sverige, som bygger på att verksamhetsutövarna själva identifierar vad som behöver göras för att de ska klara omställningen till fossilfrihet. Inom ramen för detta arbete anger verksamhetsutövarna också vilka hinder som behöver undanröjas för att kunna nå dit. Projektet har på ett positivt sätt bidragit till att tydliggöra näringslivets omfattande arbete för att ställa om, men också förtydliga gemensamma utmaningar och hinder som behöver adresseras av regeringen. Fossilfritt Sverige har i sitt arbete identifierat att en av de avgörande utmaningarna för omställningen är möjligheterna att erhålla tillstånd, oavsett om det är ändringstillstånd eller tillstånd till nya anläggningar. Det handlar ytterst om investeringsviljan och hur den påverkas av regelsystemet. Där är tiden en mycket viktig faktor, men även transparensen, rättstrygghet och förutsebarheten är av stor betydelse. Som ofta konstateras numera är det inte lagstiftningen som driver utvecklingen, även om den kan vara viktig för att skapa jämlika konkurrensvillkor när utvecklingen har kommit igång. Synsättet att lagstiftningen skapar miljönytta och konkurrenskraft (den så kallade Portereffekten) har flera gånger visats vara felaktig. I dag är lagstiftningen snarare ett problem för utvecklingen än tvärtom.

Skälet för utredningens detaljstyrande angreppssätt beror på att man utgår från att många anläggningar inte vidtar åtgärder på klimatområdet och att staten därför måste driva på för att klimatmålen att uppnås. I konsekvensanalysen utgår man från ett så kallat nollalternativ framtaget av Naturvårdsverket. Detta alternativ har som utgångspunkt att inget kommer förändras från dagens läge, vilket är ett felaktigt synsätt. Det omfattar till exempel inte redan existerande styrmedel och investeringar som redan finns på plats idag, till exempel Hybrit, Northvolt med flera. Att bortse från den faktiska situationen ger en gravt missvisande bild av verkligheten och gör utgångspunkten för arbetet och den därpå baserade konsekvensanalysen helt irrelevant.

I ljuset av detta ter sig utredningens angreppssätt för att genom miljöbalkens tillståndssystem nå klimatmålen som direkt kontraproduktivt. En bättre angreppsvinkel, med större möjlighet till framgång, hade varit att identifiera vilka drivkrafter som finns för att nå den efterfrågade utvecklingen. Man borde i stället ha utgått från hur miljöbalken kan anpassas för att underlätta för verksamhetsutövare att genomföra investeringar och därmed bidra till att nå klimatmålen. En sådan angreppsvinkel kan dock aldrig isoleras till enbart miljöbalkens prövningssystem, utan måste inbegripa miljö- och klimatpolitiken i stort.

I de delar utredningen presenterar förslag är de också ofta otydliga och öppna för tolkningar. Det kan exemplifieras på flera sätt. Det är i och för sig förståeligt, med tanke på den allmänna diskussionen, att man vill föra in klimatet i miljöbalken, som föreslås i 1 kap 1 §. Vad denna förändring ska åstadkomma förutom att utgöra en symbol är däremot oklart. Risker man löper är att andra delar, såsom biologisk mångfald, kommer att värderas lägre, vilket i och för sig kan vara avsikten. Men i så fall vore det bättre att det framgick tydligt. På samma sätt är det otydligt vad som avses med att klimatförändringar minimeras, inte minst i förhållande till andra skador och olägenheter som kan uppkomma till följd av mänsklig verksamhet. På liknande sätt anges att en prövningsmyndighet ska göra en samlad bedömning, enligt förslaget till bestämmelse i 6 kap 43 § för att bedöma de åtgärder som planeras för att minimera växthusgasutsläpp. Bestämmelsen öppnar för en rad tolkningar och kommer att ytterligare försvåra tillståndprocesserna. Till detta kommer onödiga tillägg av i det närmaste självklarheter, som att BAT ska användas, vilket snarare riskerar att förvirra än förenkla.

Texterna är också fulla av lösa antaganden från utredningens sida som inte styrks med fakta eller glidningar i språkbruket för att stödja sina egna teser. Man använder uttryck som att "utredningens bild är att" och "långt ifrån alla" utan att ange grunden för uttalandena.

Hushållningsregeln

Utredningen har i hushållningsreglerna i 2 kap 5 § lagt till krav på att hushålla med material och att återvinna eller förnybara råvaror och material ska användas. Kraven ter sig märkliga men måste tillskrivas

utredningens uppfattning att företagen av sig själva vidtar ytterst små eller inga åtgärder för att bli effektivare. Ett ensidigt krav i Sverige på materialanvändning skulle emellertid få negativa konsekvenser för den konkurrensutsatta industrin och skulle leda till att verksamheter med alternativa lokaliseringar för produktion av samma produkter sannolikt skulle få svårt att verka i landet. Vidare riskerar kravet på användning av återvunna eller förnybara material att försvåra prövningsprocesserna och bli en hämsko på viktiga branscher, såsom gruvindustrin och bergmaterialindustrin. Sammantaget skulle regleringen få negativa konsekvenser för konkurrenskraften utan att tillföra någon ytterligare miljö eller klimatnytta.

Stoppregeln i 2 kap 9 § andra stycket

Syftet med regeln förefaller vara att vidta en symbolisk åtgärd. Utredningen bedömer nämligen att sannolikheten för att den ska användas är liten. Bestämmelsen innebär emellertid att enskilda företag kommer att ställas till ansvar för om de svenska nationella utsläppsmålen inte nås, trots att verksamheten kan ha marginell påverkan. Här gör sig också problemet med den nationella avgränsningen gällande. Den tillkommande anläggningen skulle kunna medföra lägre direkta utsläpp än om produktionen skulle läggas någon annanstans i världen eller innebära lägre indirekta utsläpp i andra länder genom de produkter som tillhandahålls. Regeln riskerar här alltså att bli kontraproduktiv i förhållande till Parisavtalet. Exempel på detta är utvinning av vissa metaller och mineral i Sverige och omvandlandet av dessa till material eller produkter som tillhandahålls på världsmarknaden. I realiteten skulle stoppregeln innebära ett betydande koldioxidläckage. Dessutom urholkar det syftet med internationella överenskommelser som EU ETS. Som utredningen konstaterat är rådande praxis att koldioxidutsläpp inte bör regleras i enskilda tillstånd eftersom de har globala effekter och bättre regleras på annat sätt.

EU ETS

Utredningens förslag att genom miljöbalken styra företag i den handlande sektorn i EU ETS utöver vad som följer av utsläppshandelssystemet riskerar att bli kontraproduktivt såväl mot Parisavtalets intentioner som de svenska utsläppsmålen och den svenska konkurrenskraften. Det ligger inte heller i linje med intentionerna i klimatlagen som förutsätter att minskningarna av utsläpp inom den handlande sektorn ska åstadkommas genom skärpningar av EU ETS. Även Miljömålsberedningen ansåg att svenska nationella mål förutsätter att omvärlden agerar samfällt och att de inte kan uppnås genom ensidiga nationella åtaganden.

Det är också, som utredningen redogör för, långt från säkert att förslaget ens är i enlighet med EU-rätten. Genomgående väljer utredningen att bortse från andra aspekter än utsläppsminskningar i EU:s direktiv när man argumenterar för möjligheten att genomföra förslaget. EU:s regelverk handlar i grunden om en fungerande inre marknad, där även aspekter som kostnadseffektivitet i EU, alltså inte i Sverige, ekonomisk utveckling och sysselsättning också ska beaktas. EU-domstolen har också underkänt åtgärder i medlemsstater som inte är förenliga med fördragen och som undergräver den inre marknadens funktion. Förslaget riskerar just detta. Utredningen bedömer nämligen själv att förslaget skulle leda till att försämma kostnadseffektiviteten inom EU ETS ”såväl sett till alla aktörer i utsläppshandelssystemet som till enbart de svenska företagen som omfattas”. Eftersom Sveriges nettonollmål till 2045 är mer strikt än EU:s mål innebär ett uppfyllande av det svenska målet i sig minskade möjligheter att nå EU:s mål på ett kostnadseffektivt sätt.

Åtgärder i Sverige som medför kostnader utan att ge någon större effekt på EU-utsläpp innebär alltså att det svenska klimatmålet sätts före EU:s mål och därmed också målet i Parisavtalet.

Omprövning, tidsbegränsning av tillstånd och en avvägningsregel om klimatnytta

Utredningen har valt att inte gå vidare med vissa förslag och har i stället valt att rekommendera tillsättandet av nya utredningar. De anges dock vara en förutsättning för att de förslag som utredningen lägger fram ska få full effekt. Här ska endast noteras att argumen-

tationen för genomförandet av de tillkommande förslagen i grunden baseras på att företagen inte vidtar åtgärder i tillräcklig utsträckning. Resonemanget ter sig emellertid märkligt med hänsyn till den officiella statistiken från Naturvårdsverket som visar att utsläppen från punktkällorna i Sverige har minskat med 75–95 procent från de högsta nivåerna på 1970-talet. Detta gäller dessvärre inte växthusgasutsläppen som inte kunnat reduceras i samma takt. Det är emellertid inte ett bevis på utevaron av åtgärder eller viljan att vidta sådana utan endast att svårigheterna är större. Det ska dock framhållas att Sverige när det gäller just växthusgasutsläppen kunnat minska dessa i absoluta tal samtidigt som tillväxten och välfärden ökat i Sverige. Förslag som medför en ökad börda för företagen, större osäkerhet eller ytterligare långdragna beslutsprocesser kan alltså påverka inte bara företagen och ekonomin utan också måluppfyllelsen i Parisavtalet. Här ska noteras att näringslivet är direkt avvisade till tankarna på automatisk omprövning och tidsbegränsning av miljötillstånd. En avvägningsregel skulle däremot kunna ha en positiv effekt, men borde hellre utformas som en generell avvägningsregel när det gäller målkonflikter, såväl samhällseliga som miljö- och klimatmässiga.

Konsekvensanalys

Slutligen kan konstateras att konsekvensanalysen är mycket dåligt underbyggd. Den ger varken svar på de miljömässiga effekterna eller påverkan på näringslivet och samhällsutvecklingen. Trots påståenden om positiva effekter är underlaget dåligt och inte sällan motsägelsefullt. Utredningen kan i ett stycke konstatera att det inte går att mäta koldioxidläckage för att i nästa bedöma att sannolikheten för att ett betydande sådant ska uppstå av förslaget är låg. Utredningen gör ingen bedömning av det faktum att de empiriska studierna på EU ETS är baserade på ett relativt lågt pris och gratis tilldelning samtidigt som vi går mot en tid med allt högre priser och minskad fri tilldelning. När det gäller koldioxidläckage tas frågan om investeringsläckage inte ens upp. Att nya investeringar, eller investeringar för omställning, varken hamnar i Sverige eller i andra länder är en minst lika allvarlig del av koldioxidläckaget som den allmänt vedertagna tolkningen att produktion slår igen och flyttar till andra länder.

Utredningen redovisar påverkan på myndigheternas arbete men förhåller sig mer avvaktande till bördan för verksamhetsutövarna. Det är de senare som kommer att drabbas av den största belastningen, eftersom myndigheterna endast behöver ställa krav på underlag medan företagen som har bevisbördan måste utreda sakförhållandena. Utredningen konstaterar att konsekvenserna för företagen är osäkra men försvarar sitt bristfälliga underlag med att osäkerheten skulle förbli stor även om ytterligare analyser skulle genomföras. Slutsatsen ter sig märklig eftersom utredningen trots detta redovisar bland annat samhällsekonomiska kostnader för utsläppsminskningar. Redovisningen görs emellertid endast i absoluta tal utan några jämförelser med BNP eller på annat sätt för att redovisa vad kostnaden är för Sverige med ett eget mål. Här hade utredningen kunnat relatera kostnaderna till den konkurrensutsatta industrin, effekterna på sysselsättningen och riskerna för läckage av såväl växthusgaser som investeringar. Ett annat exempel är när utredningen anger att den föreslagna stopp-regeln i 2 kap 9 § inte kommer att användas och därför inte behöver konsekvensutredas. Utredningen noterar dock att den kan få en preventiv effekt på potentiella nyetableringar eller omfattande ändringar av befintliga verksamheter, vilket emellertid inte följs upp eller undersöks.

Referenser

Artiklar och publikationer

- Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan, Strömberg, Rolf (2020): *Kommentar till miljöbalken*. NJ. Juno version 19.
- Bird & Bird (2019): *Regulating carbon dioxide emissions in the UK in the context of the EU ETS*. 15 januari 2019.
- Boot, P.A. (2016): *Hoe kan Nederland 25% broeikasgasreductie bereiken?* Wolters Kluwer, Milieu & Recht, 29 mars 2016.
- de Bruyn m.fl. (2020): *Energy-intensive industries – Challenges and opportunities in energy transition*. Study for the committee on Industry, Research and Energy (ITRE). Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. European Parliament, Luxembourg. PE 652.717. Juni 2020.
- Ebbesson, Jonas (2020): *Så kan regeringen avslå Preems ansökan i Lysekil*. Dagens Nyheter. 23 juni 2020.
- Energimyndigheten (2019): *100 procent förnybar el*. Delrapport 2. ER 2019:6.
- Energimyndigheten (2018): *Vägen till ett 100 procent förnybart elsystem*. Delrapport 1. ER 2018:16.
- Epiney, Astrid (2012): *Climate Protection Law in the European Union – Emergence of a New regulatory System*. JEEPL 9.1.
- Forsbacka, Kristina (2019): *Memorandum till Formas, Klimatpolitiska rådet*. Bird & Bird. 15 januari 2019.
- Gunnarsson, Pontus (2020): *Kommentar till plan- och bygglagen*. Karnov 2020. Juno version 19.
- Klimatpolitiska rådet (2020a). *Inläga till Klimaträttsutredningen*. 5 juni 2020.

- Klimatpolitiska rådet (2020b): *Klimatpolitiska rådets rapport 2020*. Mars 2020.
- Klimatpolitiska rådet (2019): *Klimatpolitiska rådets rapport 2019*. Mars 2019.
- Kommerskollegium (2019): *Gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp – En analys av de handelsrelaterade aspekterna och vägen framåt*. December 2019.
- Konjunkturinstitutet (2018): *EU ETS, marknadsstabilitetsreserven och effekter av annulleringar*. KI-nr: 2018:10.
- Langlet, David (2019): *Preemraffmålet – Kan Sveriges största koldioxidkällor regleras utifrån sin klimatpåverkan?* JP Miljönet. 16 augusti 2019.
- Löwe, Sofia (2020): *Vad innebär en prövotid? En rättslig analys av tillämpningen och funktionen av 22 kap. 27 § miljöbalken*. Examensarbete på juristprogrammet. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. 26 maj 2020.
- Naturvårdsverket (2020a): *Analys av flera aspekter rörande en eventuell europeisk gränsjusteringsmekanism för klimat*. NV-00052-20. 30 november 2020.
- Naturvårdsverket (2020b): *Industriutsläppsdirektivet – Redovisning av ett regeringsuppdrag*. NV-00054-20. 25 maj 2020.
- Naturvårdsverket (2020c): *Hänsynsreglerna – kapitel 2 miljöbalken. Tillämpning gällande klimat*. Vägledning. Naturvårdsverkets hemsida.
- Naturvårdsverket (2019a): *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen*. Naturvårdsverkets rapport 6911. December 2019.
- Naturvårdsverket (2019b): *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan*. Naturvårdsverkets rapport 6879. Mars 2019.
- Naturvårdsverket (2018): *Behov av översyn av genomförandet av avfallsdirektivets undantag i svensk rätt*. Skrivelse. 5 juli 2018.
- Naturvårdsverket (2016a): *Tillsynsnytt*, nummer 4. 4 maj 2016.
- Naturvårdsverket (2016b): *Vägledning om industriutsläppsbestämmelser*. Naturvårdsverkets rapport 6702. Januari 2016.

- Olsen Lundh, Christina, Michanek, Gabriel (2020): *Preems nya anläggning måste tillåtlighetsprövas – analys*. JP Miljönet. 9 september 2020.
- Peeters, M., Stallworthy, M., de Cendra de Larragan, J. (eds.) (2012): *Climate Law in EU Member States: Towards national legislation for climate protection*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Romson, Åsa, Zetterberg, Lars, Elkerbout, Milan (2020): *Underlag till Klimaträttskommittén*. IVL Svenska Miljöinstitutet AB samt Ceps. 14 september 2020.
- Schmidt, S., Södersten, C.-J., Wiebe, K., Simas, M., Palm, V. Wood, R. (2019): *Understanding GHG emissions from Swedish consumption - Current challenges in reaching the generation goal*. Journal of Cleaner Production, vol. 212: 428–37.
- Scott, Joanne (2011): *The Multi-Level Governance of Climate Change*. Carbon & Climate Law Review. Vol. 5. Nr. 1.
- Squintani, Holwarda, M., Graaf, K.J. (2012): *Regulating Greenhouse Gas Emissions from EU-ETS Installations: which room is left for Member States*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Statskontoret (2017): *Kostnader för små myndigheter*. Rapport, dnr 2017/229-5. 12 december 2017.
- Svenska kraftnät. Inlaga till utredningen. 20 maj 2020.
- Svenskt näringsliv (2019): *Klimatneutral konkurrenskraft. Kvantifiering av åtgärder i klimatfärdplaner*. Rapport till Svenskt näringsliv. Sweco. 17 januari 2019.
- Söderholm, Patrik (2012a): *Miljöpolitiska styrmedel och industrins konkurrenskraft*. Naturvårdsverkets rapport 6506. Juni 2012.
- Söderholm, Patrik (2012b): *Ett mål flera medel? Styrmedelskombinationer i klimatpolitiken*. Naturvårdsverkets rapport 6491. April 2012.
- Tillväxtverket (2021): *Handledning för konsekvensutredning*.
- Återvinningsindustrin (2020): *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft*. 2 mars 2020.

Propositioner

- Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 20, Bilaga Klimatredovisning.*
- Prop. 2019/20:188, *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*
- Prop. 2019/20:137, *Förbättrad tillsyn på miljöområdet.*
- Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*
- Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar.*
- Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
- Prop. 2016/17:16, *Klimatavtalet från Paris (Parisavtalet).*
- Prop. 2015/16:166, *Avfallshierarkin.*
- Prop. 2012/13:35, *Nya regler för industriutsläpp.*
- Prop. 2008/09:146, *Prövning av vindkraft.*
- Prop. 2004/05:129, *En effektivare miljöprövning.*
- Prop. 2003/04:132, *Handel med utsläppsrätter.*
- Prop. 2000/01:130, *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*
- Prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*
- Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk.*

SOU

- SOU 2020:72: *Ett producentansvar för textil.* Betänkande av utredningen om producentansvar för textil.
- SOU 2020:4: *Vägen till en klimatpositiv framtid.* Betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.
- SOU 2019:30: *Moderna tillståndprocesser för elnät.* Betänkande av Nätkoncessionsutredningen.
- SOU 2017:63: *Miljötillsyn och sanktioner.* Betänkande av Miljötillsynsutredningen.
- SOU 2016:47: *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.* Delbetänkande av Miljömålsberedningen.
- SOU 2016:21: *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.* Delbetänkande av Miljömålsberedningen.

SOU 2003:120: *Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning, m.m.* Delbetänkande av FlexMex2-utredningen.

Kommittédirektiv

Dir. 2020:110: *Strategi för minskad klimatpåverkan från konsumtion.* Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04).

Dir. 2020:86: *En modern och effektiv miljöprövning.* Direktiv till Miljöprövningsutredningen (M 2020:06).

Dir. 2020:58: *Översyn av artskyddsförordningen.* Direktiv till Artskyddsutredningen (M 2020:03).

Internationella konventioner och dokument

Beslut 1/CP.21. Tjugoförsta partskonferensen (COP 21) inom ramen för UNFCCC, och av den elfte partskonferensen, i dess egenskap av möte mellan parterna i Kyotoprotokollet (CMP 11). 30 november–11 december 2015.

Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. SÖ 2002:41 (Kyotoprotokollet).

Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. SÖ 1993:13 (klimatkonventionen (UNFCCC)).

Riodeklarationen från Förenta nationernas konferens om miljö och utveckling 3-14 juni 1992.

Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet. SÖ 1988:35 (Montrealprotokollet).

Stockholmsdeklarationen från Förenta nationernas konferens om mänsklig miljö 15-16 juni 1972.

OECD, *Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*. OECD:s rekommendationer. 26 maj 1972.

Konventionen den 7 december 1944 angående internationell civil luftfart. SÖ 1946:2 (Chicagokonventionen).

EU-rättsakter och dokument från EU:s institutioner

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

Framläggande av Tyskland och Europeiska kommissionen på Europeiska unionens och dess medlemsstaters vägnar, *Uppdatering av Europeiska unionens och dess medlemsstaters nationellt fastställda bidrag*, Berlin den 17 december 2020.

Meddelande från Europeiska kommissionen, *Kommissionens arbetsprogram 2021 – Ett livskraftigt EU i en känslig omvärld*, COM(2020) 690 final, 19 oktober 2020.

Commission Staff Working Document evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED) Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council av den 24 november 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), SWD(2020) 182 final.

Meddelande från Europeiska kommissionen, *En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa*, COM(2020) 98 final, 11 mars 2020.

Meddelande från Europeiska kommissionen, *En ny industristrategi för EU*, COM(2020) 102 final, 10 mars 2020.

Submission by Croatia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, Zagreb, 6 mars 2020. *Long-term low greenhouse gas emission development strategy of the European Union and its Member States*.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordning (EU) 2018/1999, COM(2020) 80 final av den 4 mars 2020.

Meddelande från Europeiska kommissionen, *Den Europeiska gröna given*, COM(2019) 640, 11 december 2019.

Europeiska kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/203 av den 12 november 2019 om fastställande av BAT-slutsatser för livsmedels-, dryckes- och mjölkindustrin, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.

- Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/2010 av den 12 november 2019 om fastställande av BAT-slutsatser för avfallsförbränning, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.
- Europeiska kommissionen, mötesrapport, *Review of the Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Slaughterhouses and Animal by-product Industries*, 19 september 2019.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1242 av den 20 juni 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 595/2009 och (EU) 2018/956 och rådets direktiv 96/53/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/631 av den 17 april 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon och om upphävande av förordningarna (EG) nr 443/2009 och (EU) nr 510/2011.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2002 av den 11 december 2018 om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 (styrningsförordningen).
- Meddelande med bilaga från Europeiska kommissionen (2018). *En ren jord åt alla – En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi*. COM(2018) 773 final, 28 november 2018.

- Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2018/1147 av den 10 augusti 2018 om fastställande av BAT-slutsatser för avfallsbehandling, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 (ansvarsfördelningsförordningen (*Effort Sharing Regulation*, ESR)).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU (LULUCF-förordningen).
- Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/2117 av den 21 november 2017 om fastställande av BAT-slutsatser för produktion av organiska högvolymkemikalier, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.
- Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/302 av den 15 februari 2017 om fastställande av BAT-slutsatser för intensiv uppfödning av fjäderfä eller gris, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.
- Meddelande från Europeiska kommissionen, *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*, COM(2015) 614 final, 2 december 2015.
- Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/1814 av den 6 oktober 2015 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och om ändring av direktiv 2003/87/EG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (ändringsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG (energieffektiviseringsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda.

Förslag till Europaparlamentets lagstiftningsresolution om rådets ståndpunkt vid första behandlingen inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning), Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet, (11962/2/2009 – C7-0034/2010 – 2007/0286(COD)), 6 maj 2010.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av fåglar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter (ekodesign-direktivet).

Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009 om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020 (ansvarsfördelningsbeslutet (*Effort Sharing Decision*, ESD)).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG.

- Europeiska kommissionens Reference Document on Best Available Techniques for Energy Efficiency (ENE BREF), februari 2009.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).
- Europaparlaments och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach-förordningen).
- Europeiska kommissionens Reference Document on Economics and Cross-Media Effects (ECM REF), juli 2006.
- Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (utsläppshandelsdirektivet, EU ETS).
- Europeiska kommissionen, *Non-paper on synergies between the EC emissions trading proposal (COM(2001) 581) and the IPPC Directive*. 22.1.02 D(02)610019.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.
- Europeiska kommissionen, *Grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen*. COM(2000) 87 final.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
- Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (*Integrated Pollution Prevention and Control*, IPPC-direktivet).
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Lagstiftning och strategier från andra länder

Nederländerna: Wet belastingen op milieugrondslag, Geldend van 01-01-2021 t/m heden.

Tyskland: Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz), 3 juli 2020.

Tyskland: Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, 12 december 2019.

Nederländerna: 493 Wet van 11 december 2019, houdende Regels voor het produceren van elektriciteit met behulp van kolen (Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie).

Frankrike: LOI n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (1).

Nederländerna: Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021–2030, november 2019.

Nederländerna: Wet van 2 juli 2019, houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (Klimaatwet).

Finland: Lag om förbjudande av energiutvinning ur kol, 29.3.2019/416.

Tyskland: Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2017), version från den 17 juli 2017.

Storbritannien: Emission Performance Regulations 2015.

Storbritannien: The Energy Act 2013.

Storbritannien: Finance Act 2011, 19 juli 2011.

Rättsfall från domstolar utanför Sverige

Dom av den 23 januari 2018, Piotrowski, C-367/16, EU:C:2018:27, punkt 40.

Dom av den 25 januari 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, punkt 30.

Dom av den 11 januari 2017, Grundza, C-289/15, EU:C:2017:4, punkt 32.

Dom av den 17 oktober 2013, Iberdrola SA and Others, C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 och C-640/11, EU:C:2013:660.

Dom av den 29 mars 2012, Kommissionen mot Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179.

Pulp Mills on the River Uruguay (Arg. v. Uru.), 2010 I.C.J. (April 20).

Dom av den 15 april 2010, Kommissionen mot Frankrike, C-64/09, EU:C:2010:197.

Beslut av den 30 april 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg, T-387/04.

Trail Smelter (United States v. Canada), Volum 3 Reports of International Arbitral Awards (Award, April 16, 1938; March 11, 1941).

Kommittédirektiv 2019:101

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.

1. se över hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen,
2. identifiera annan relevant lagstiftning som kan ha betydelse för att nå klimatmålen,
3. redovisa på vilket sätt lagstiftningen är relevant för möjligheterna att nå klimatmålen,
4. prioritera lagstiftningarna utifrån förutsättningar att bidra till att dessa mål kostnadseffektivt nås,
5. se över denna lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag,
6. lämna nödvändiga författningsförslag,
7. redovisa eventuella ytterligare utredningsbehov, och
8. 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 där efter 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 nettollutsläpp 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 Naturvårdsverket 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 utsläppshandels-system. 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 kostnadseffektiva 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)

Kommittédirektiv 2020:87

Tilläggsdirektiv till Klimaträttsutredningen (M 2019:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 augusti 2020

Förlängd tid för delbetänkande

Regeringen beslutade den 17 december 2019 kommittédirektiv om översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål (dir. 2019:101). Enligt utredningens direktiv skulle ett delbetänkande redovisas senast den 1 december 2020. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

Utredningstiden för delbetänkandet förlängs. Delbetänkande ska i stället redovisas senast den 1 april 2021.

(Miljödepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och
utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård
och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till
psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. Ju.
8. När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och
ändamålsenlig användning av
betrodna tjänster i den offentliga
förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
Ju.
13. En teknikneutral grundlags-
bestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor
– merkostnader i bostad med särskild
service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terrorist-
organisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val
och beslutsfattande i kommuner
och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för
hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte
av brottmålsdomar mot tredjelands-
medborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för
samtiden och framtiden. M.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]

Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]
- En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]

Socialdepartementet

- Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]
- God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]
- När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]
- Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]
- En stärkt försörjningsberedskap för hälso-
och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Utbildningsdepartementet

- Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]
- Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]