



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSVAR

2016-06-07 UFV 2016/436

Miljö- och energidepartementet

Box 256
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress:
S:t Olofsgatan 10 B

Handläggare:
Lena Forsell

Telefon:
018-471 18 65

www.uu.se

lena.forsell@uadm.uu.se

Remiss av delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk inklusive långsiktigt klimatmål (M2016/00703/ KI)

Uppsala universitet har anmodats yttra sig om rubricerad remiss. Bifogat yttrande har utarbetats av professor Gabriel Michanek, juridiska institutionen, miljö rätt och professor Anna Rutgersson, institutionen för geovetenskaper.

Universitetet överlämnar expertgruppens yttrande som sitt svar på rubricerade remiss.

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad prorektor i närvaro av ställföreträdande universitetsdirektör Per Abrahamsson, efter föredragning av biträdande kanslichef Björn Gembert. Närvarande därutöver var Uppsala studentkårs ordförande Caisa Lycken.

Anders Malmberg

Björn Gembert



UPPSALA
UNIVERSITET

Remissyttrande SOU 2016:21 – Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

Kort sammanfattning

Universitetet är i grunden positivt till förslaget till klimatlag. Det är bra att författningen ges formen av lag men universitetet menar dock att den föreslagna lagen och kontrollen av den måste stärkas.

Sammanfattningsvis anser Uppsala universitet att:

- Lagen bör ange regeringens skyldigheter tydligare och mer specifikt (se t.ex. den relativt detaljerade regleringen i Storbritanniens Climate Change Act).
- En särskild kontroll av lagens tillämpning bör införas. Det behövs ett granskningsorgan som kan ta fram underlag för Riksrevisionen m.fl. för att kunna agera mot regeringen, när så behövs.
- Miljö kvalitetsmålet "Begränsad klimatpåverkan" bör – i enlighet med Parisavtalet – ändras till att utgå från en temperaturhöjning med 1,5 grader.
- Lagen bör precisera att klimatarbetet inte får försvåra bevarandet av biologisk mångfald.
- Vilka områden för forskning och innovation som bedöms vara strategiska för att nå klimatmålet bör utvecklas och preciseras närmare.
- Sammansättningen av ett klimatråd och dess uppdrag bör förtydligas.

Övergripande generella synpunkter

Universitetet är i grunden positivt till förslaget till klimatlag och inrättande av ett klimatpolitiskt råd. Betydelsen av den föreslagna klimatlagen ska inte överdrivas. Den styr enbart regeringens arbete och inte vad som beslutas på lägre nivåer, exempelvis vid rättstillämpningen i mark- och miljödomstolar och myndigheter. Vidare innebär lagförslaget i hög grad en reglering av ett redan inarbetat politiskt arbete. Trots det bör lagen ses som en formell förstärkning av regeringens ansvar att ställa om till ett fossilfritt samhälle.

Det är i detta sammanhang bra att författningen ges formen av lag och inte förordning, som relativt enkelt utan riksdagsbehandling skulle kunna försvagas av en ny regering. Klimatfrågans vikt borde även leda till en ny reglering i regeringsformen. Universitetet menar dock att den föreslagna



UPPSALA
UNIVERSITET

lagen och kontrollen av den måste stärkas. De föreslagna reglerna riskerar att leda till vagt utformade åtgärder som svårligen kan utvärderas på ett effektivt sätt.

Kommentarer och ändringsförslag

Kapitel 1 – Författningsförslag

Klimatpolitiska minimikrav bör preciseras i lagtext. Enligt 3 § lagförslaget är det långsiktiga riksdagsmålet – för närvarande nollutsläpp (netto) 2045 – en utgångspunkt för regeringen. Regeringen ska för att nå detta mål ”sätta de övriga utsläppsminskningsmål som behövs”. Regeringen ska enligt 5 § ta fram en ”klimatpolitisk handlingsplan” med bl.a. en ”redogörelse för prognosticerade utsläppsminskningar” och ”beskrivning av planerade åtgärder”. Mot bakgrund av klimathotet är denna reglering otillräcklig. Lagen bör ange regeringens skyldigheter tydligare och mer specifikt. Sverige bör här ta intryck av den relativt detaljerade regleringen i Storbritanniens Climate Change Act, främst systemet med femåriga kolbudgetar för utsläpp av växthusgaser. En så detaljerad rättslig styrning av regeringens arbete skulle enligt utredningen vara en ”nymodighet i svenskt lagstiftningsarbete” (s. 223). Säkert är det så, men klimathotet motiverar exceptionella styrverktyg. Sverige ser sig ofta som ett föregångsland på miljöområdet, så även i denna utredning (s. 24), men i jämförelse med den brittiska lagen (från 2008!) är föreliggande svenska lagförslag rudimentärt och svagt förpliktande.

Vidare bör införas en särskild kontroll av lagens tillämpning. Lagen kan inte innehålla sanktioner mot att regeringen bryter mot lagen. Möjligen skulle en fråga om lagens tillämpning kunna komma upp i svensk domstol (förmodligen mycket sällan), men domstolen kan då inte kräva att regeringen utför vissa åtgärder enligt lagen. En granskning kan ske av Konstitutionsutskottet, men detta är inte politiskt oberoende i sin granskningsroll och, liksom Riksrevisionen och JO, har utskottet inte den specifika naturvetenskapliga kompetens som behövs för en granskning. Det klimatpolitiska rådet är rådgivande till regeringen och därför inte rätt organ för en oberoende granskning. Det behövs ett organ med samma expertkompetens som rådet men i en oberoende granskningsroll. Resultat från granskningen bör utgöra underlag för Riksrevisionen m.fl. för att kunna agera mot regeringen, när så behövs.

Riksdagens miljö kvalitetsmål ”Begränsad klimatpåverkan” kan antas få stor betydelse för tillämpningen av den föreslagna



UPPSALA
UNIVERSITET

lagen. Målet är skrivet utifrån att en global temperaturhöjning med högst 2 grader. Målet bör – i enlighet med Parisavtalet – nu i stället utgå från en temperaturhöjning med 1,5 grader (jfr särskilt yttrande av Karlsson och Rockström, utredningen, s. 121).

Slutligen bör lagen precisera att klimatarbetet inte får försvåra bevarandet av biologisk mångfald. I 2 § anges att klimatarbetet bl.a. ska baseras på ”miljömässiga överväganden”. Den formuleringen är i detta sammanhang otillräcklig. Vid partsbeslutet i Nagoya 2010, i enlighet med konventionen av biologisk mångfald, antogs en strategi för att med ”effektiva och snabba åtgärder stoppa förlusten av biologisk mångfald i syfte att år 2020 ha resilienta ekosystem” (COP 10 Decision X/2, Annex, 12). Denna strategi, som EU och Sverige står bakom, innebär en mycket svår utmaning som kan likställas med det klimatpolitiska åtagandet, särskilt som inget av riksdagens miljö kvalitetsmål med koppling biologisk mångfald (såsom ”Ett rikt djur och växtliv”) anses kunna nås till 2020. Tvärtom går utvecklingen i den svenska naturen åt motsatt håll, enligt utvärderingen av dessa miljö kvalitetsmål. Även om biologisk mångfald på metaplanet bör stärkas av en progressiv klimatpolitik, är det ofrånkomligt att mer eller mindre skarpa konflikter mellan de två miljöintressena uppkommer på en konkret beslutsnivå, t.ex. i samband med utvinning av vattenkraft och vindkraft eller vid intensivt skogsbruk för att öka produktionen av biomassa. Intressekonflikten uppmärksammas i riksdagens miljö kvalitetsmål ”Begränsad klimatpåverkan”, där det anges att målet ”ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras”. Även lagen bör innehålla en sådan begränsning.

Kapitel 3.3 – Utmaningar och möjligheter för Sverige

I delbetänkandet påpekas helt riktigt betydelsen av forskning och innovation inom strategiskt viktiga områden. Det exempel som lyfts fram här som ett strategiskt område är processindustrin. Uppsala universitet vill betona att det handlar om forskning och innovation inom ett mycket större antal områden (allt från bättre grundläggande förståelse av klimatsystemet till förnybar energi m.m.) och förutsätter att beredningen utvecklar dessa frågor betydligt mer ingående i nästa betänkande.

Kapitel 6 – Inrätta ett klimatpolitiskt råd

En central del i förslaget till klimatpolitiskt ramverk handlar om skapandet av ett klimatpolitiskt råd. Klimatpolitik är ett område som bör bygga på vetenskaplig grund, det finns dock fortfarande stort utrymme för olika åsikter och tolkningar beroende på



UPPSALA
UNIVERSITET

politisk inriktning och inställning till exempel till lokalt/globalt ansvar. Därför skulle sammansättningen av detta råd troligen få stor betydelse för vilken typ av slutsatser eller riktlinjer ett sådant råd kan komma med. I delbetänkandet saknas både en diskussion runt detta problem och något förslag på sammansättning av detta råd.

Det finns redan organisationer och myndigheter med central fokus som till stor del överlappar vad det klimatpolitiska rådet förväntas göra (t ex Naturvårdsverket, SMHI, regeringens vetenskapliga råd för hållbar utveckling). Ska ett klimatpolitiskt råd tillsättas är det viktigt att deras uppdrag preciseras för att undvika otydligheter i arbetsfördelning mellan det klimatpolitiska rådet och dessa andra grupperingar.