



Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss angående SOU 2021:21 – En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden

Er beteckning: M2021/00830

Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne (Länsstyrelsen) tillstyrker i huvudsak utredningens förslag med de kommentarer och förslag på justeringar som anges nedan.

Länsstyrelsens synpunkter på utredningens förslag

Miljöbalkens mål (kap. 6.1.1)

Utredningen föreslår att det som ett tillägg till portalparagrafen 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.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Försiktighetsprincipen (kap. 6.1.2)

Utredningen föreslår att 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 försiktighetsmått än gränsvärden i slutsatser om bästa tillgängliga teknik i tillstånd för verksamheter som ingår i EU ETS.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Länsstyrelsens erfarenhet är dock att det kan vara svårt att få gehör hos prövningsmyndigheterna för krav på villkor och begränsningar som avser miljöeffekter av regional eller global natur där de utsläpp den prövade verksamheten bidrar med är små eller framstår som försumbara i sammanhanget. Utredningen skriver (s. 144) att bedömningen av vad som är bästa möjliga teknik ska



ske tillsammans med den avvägning som görs enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. För att förslagets intentioner ska få genomslag anser länsstyrelsen att det är viktigt att regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet betonar att varje utsläpp av växthusgaser har ett samhällsekonomiskt pris som motiverar att en verksamhetsutövare investerar skäliga kostnader i bästa möjliga teknik för att reducera sina klimatpåverkande utsläpp, även om dessa utsläpp, sett i ett större perspektiv, är små. Därutöver anser länsstyrelsen att utredningen i sitt fortsatta arbete bör överväga ändringar i förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll i form av krav på dokumenterad klimatanalys och handlingsplan samt årlig uppföljning av klimatåtgärder.

Hushållningsprincipen (kap. 6.1.3)

Utredningen föreslår att 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.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Stoppregeln (kap. 6.1.4)

Utredningen föreslår att 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.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen vill betona vikten av att ändringen såsom utredningen föreslår kombineras med ett uppdrag om att utforma vägledningar om verksamheters eller åtgärders utsläpp av växthusgaser och att dessa vägledningar särskilt berör frågan hur väsentlighetskravet i bestämmelsen konkret ska tillämpas. Se vidare avsnittet om kapitel 6.1.10.

Anpassning till industriutsläppsdirektivet (kap. 6.1.5)

Utredningen föreslår att 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.



Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen ser mycket positivt på den föreslagna ändringen i industriutsläppsförordningen (med följdändringar i miljöbalken) och delar utredningens förhoppning att ändringen kommer att innebära skarpare krav på energianvändning och en minskning av klimatpåverkande utsläpp i miljötillstånden.

Bedömning av utsläpp av växthusgaser (kap. 6.1.6)

Utredningen föreslår att 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.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor (kap. 6.1.7)

Utredningen föreslår att en särskild utredning snarast ska 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.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen konstaterar dock att frågan redan tidigare undersökts och analyserats i många olika sammanhang. Det är redan idag möjligt att tidsbegränsa ett tillstånd och att ansöka om omprövning. Prövningsmyndigheterna har dock visat sig obenägna att tidsbegränsa tillstånd annat än när det gäller tåktar, avfallsanläggningar och vindkraft. Ett omprövningsförfarande är med nuvarande regler svårt och tidskrävande och tillsynsmyndigheternas arbetsbelastning ger sällan utrymme till arbete med omprövningar. Om förslaget genomförs bör utredningsdirektiven särskilt fokusera på hur tröskeln till omprövningarna kan sänkas och/eller hur resurserna ska fördelas och incitamenten utformas för att omprövningar ska bli vanligare. Utredningen skulle också kunna överväga möjligheten att införa lagkrav på kontinuerliga åtgärder för klimatförbättringar som utan krav på omprövning av befintliga tillstånd kan följas upp inom den ordinarie tillsynen.

Ett enklare förfarande vid ändring för att undvika omprövning (6.1.8)

Utredningen föreslår att 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.

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget. Syftet med förslaget är att den verksamhet som står under hot om ett omprövningsförfarande enligt 24 kap. 5 § miljöbalken som syftar till att minska en miljöfarlig verksamhets växthusgasutsläpp ska kunna ansöka om en avgränsad prövning och därmed undvika att omprövas av den anledningen. Som länsstyrelsen redan varit inne på är omprövningsinstitutet resurskrävande för tillsynsmyndigheten och används endast i begränsad utsträckning. Länsstyrelsen befarar att om hotet om ett omprövningsförfarande ska fungera som ett incitament till en egeninitierad ansökan om ändringstillstånd måste tillsynsmyndigheten ha kommit så långt i sitt arbete med en omprövningsansökan att betydande resurser redan lagts ned. Länsstyrelsen bedömer att det bör finnas mer effektiva sätt att nå det önskade syftet. Därutöver bedömer länsstyrelsen att det i de flesta fall som kan bli aktuella ofta finns behov av att modernisera tillståndet även i andra viktiga frågor än när det gäller utsläpp av växthusgaser. För en effektiv handläggning och för att minska resursbehovet är det lämpligt att hantera alla betydande miljöaspekter och teknikkraV när verksamheten genomlysas av tillståndsmYndigheten.

En särskild avvägningsregel om klimatnytta (6.1.9)

Utredningen förslår att den ska få 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.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen anser att det är rimligt att den klimatnytta en verksamhet kan bidra med på något sätt får genomslag i tillståndsprövningen. Länsstyrelsen konstaterar dock att det i praktiken är sällsynt att en verksamhet inte ges tillstånd. Om ansökan resulterar i ett avslag beror det oftast på tvingande regler som följer av Sveriges EU-medlemskap, såsom risk för försämring av en miljö kvalitetsnorm eller betydande påverkan på Natura 2000-områden. I dessa fall saknas utrymme att göra någon avvägning i förhållande till en verksamhets klimatnytta, även om så vore önskvärt. Om utredningen ges ett tilläggsdirektiv enligt förslaget hade länsstyrelsen gärna sett att det utreds om utrymme finns att förändra regelverket så att en avvägningsregel som är tillämpliga även i sådana fall kan införas.

Uppdrag om vägledning (6.1.10)

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att utforma de vägledning 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.



Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Utöver vad länsstyrelsen anfört i avsnittet om kapitel 6.1.2 anser länsstyrelsen att vägledning är särskilt angelägen i följande frågor: Hur ska en skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken göras med avseende på klimatpåverkan? Hur beräknas samhällskostnaden för klimatutsläpp? Hur ska bedömningen göras när effekten av utsläppen uppstår långt ifrån verksamheten? Kan gränsdragningen mellan vad som kan hanteras i en ändringsanmälan kontra vad som kräver ett ändringstillstånd förtydligas så att fler miljö- och klimatförbättrande åtgärder hanteras i det snabbare anmälningsförfarandet? Det kan även vara lämpligt att komplettera Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport (NFS 2016:8) med krav på skriftlig redovisning av genomförda klimatåtgärder.

Allmänna synpunkter

Utredningen redovisar viktiga och angelägna förslag till förändringar och förtydliganden i miljöbalken. I vissa fall föreslås dock utredning av frågor som utretts tidigare. Inom vissa områden finns redan ett möjligt handlingsutrymme i miljöbalken men befintliga verktyg är svårtillämpbara och behöver därför förses med tydligare vägledning kring deras användning. Det är viktigt att anpassningarna ger konkret vägledning och är praktiskt tillämpbara om de ska leda till en verklig förändring i form av klimatanpassningar både i förebyggande och skademildrande avseenden.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med specialist Karin Söderholm som föredragande. I den slutliga handläggningen har även länsassessor Emanuel Beyer och avdelningschef Annelie Johansson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.