



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Yttrande

1(5)

2021-10-15

509-5208-2021

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Torbjörn Johansson
Miljöskyddshandläggare
010-2233276
Torbjorn.Johansson@lansstyrelsen.se

Remiss om en klimatanpassad miljöbalk

Er beteckning: M2021/00830

Sammanfattning

Länsstyrelsen är positiv till de föreslagna ändringarna, men är tveksam till om de ger så stor effekt som utredningen har antagit. Länsstyrelsen föreslår i några delar även ytterligare ändringar. Länsstyrelsen saknar särskilt åtgärder för att stärka arbetet med energihushållning och för att hantera problem som kan orsakas av eleffektbrist, som försvårar och försenar åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Hushållning med energi och värnande av tillgången på eleffekt är viktiga för att nå klimatmålen och bör därför lyftas fram.

Energihushållning och eleffekt

Länsstyrelsen föreslår följande åtgärder för att stärka arbetet med energihushållning och eleffektbehov:

- I 6 kap 35 och 43 §§ och 22 kap införs skrivningar om energihushållning och energiförbrukning på samma sätt som utredningen har föreslagit för direkta utsläpp av växthusgaser. Ändringarna i 22 kap bör gälla generellt och inte enbart begränsas till provningar av industriutsläppsverksamheter. Tillägget i 6 kap 35 § utöver utredningens förslag kan förslagsvis ges följande formulering:
 - en identifiering, beskrivning och bedömning av den energiförbrukning som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra och uppgifter om de direkta och indirekta åtgärder som planeras för att hushålla med energi.
- I miljöprövningsförordningen införs provningspunkter för verksamheter som förbrukar stora mängder energi eller med stort effektuttag.

Kommentarer

I delbetänkandet nämns visserligen energihushållning och energibesparing, men i stort sett fokuserar utredningens förslag på direkta utsläpp av växthusgaser från den enskilda miljöfarliga verksamheten. Därmed missar utredningen en viktig aspekt som förtjänar mer utrymme. Tillgången till förnybar energi är begränsad och lär fortsätta vara det under överskådlig tid. Mängden energi som förbrukas av en verksamhet kommer därför påverka utsläppen av växthusgaser, även om utsläppen sker på en annan plats och även om verksamheten köper förnybar energi. Hushållning med energi är därför en viktig del för



2021-10-15

509-5208-2021

att nå de nationella klimatmålen så länge det inte finns förnybar energi som täcker hela landets behov.

Energihushållningsåtgärder kan inte enbart bedömas utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv, vilket ofta har varit fallet. Denna typ av åtgärder behöver hanteras och bedömas på samma sätt som andra försiktighetsmått avseende till exempel utsläpp till luft och vatten eller påverkan på natur, det vill säga att en skälighetsavvägning görs med utgångspunkt från 2 kap 7 § miljöbalken.

Länsstyrelsen anser därför att det är lämpligt att de ändringar utredningen har förslagit om innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar, ansökningar och tillståndsbeslut även ska omfatta energihushållning och inte bara direkta utsläpp av växthusgaser.

I takt med omställning till ett alltmer fossilfritt samhälle pågår även en kraftig elektrifiering i samband med övergången från fossila bränslen till eldrift. Detta påverkar såväl transport som industri och arbetsmaskiner. För att nå klimatmålen enligt internationella och nationella bestämmelser behöver elektrifiering ske hållbart med en ökad effekt-effektivisering för att samsas om den tillgängliga energin och möjliggöra att resterande elektrifieringspotential genomförs. Detta innebär bland annat ökad flexibilitet i elanvändning och samverkan i planering för energiintensiv verksamhet, där såväl myndigheter, kommuner och elbolag kan tillhandahålla tidig information kring kommande effektbehov. I dagsläget saknas denna information, vilket skulle åtgärdas av tillståndsplikt för stora energi- och effektförbrukare.

Länsstyrelsen anser att klimatpåverkan mycket väl kan vara en tillåtlighetsfråga för energiintensiva verksamheter och att det därför är lämpligt att stor energiförbrukning eller ett stort eleffektbehov i sig ska kunna medföra att en verksamhet blir tillståndspliktig. Ett exempel på en sådan typ av anläggning som idag inte är tillstånds- eller anmälningspliktig är serverhallar. De kräver i flera fall stora uttag av eleffekt samt förbrukar stora energimängder. Det finns stora möjligheter att återvinna spillvärme, men det görs sällan och en bidragande orsak kan vara att serverhallarna i sig inte prövas.

En tillståndsprövning ger dessutom ett effektivt verktyg för att pröva lokaliseringen, som är särskilt viktig för dessa verksamheter. En lämplig lokalisering är en av grundförutsättningarna för återvinningen av spillvärme. Även möjligheten att ta ut tillräcklig effekt utan att andra verksamheter drabbas av energibrist är till stora delar en lokaliseringsfråga.

Avsnitt 6.1.1-6.1.2 Betydelsen av ändringar i 1 kap 1 § och 2 kap 3 § miljöbalken

Länsstyrelsen är positiv till de föreslagna ändringarna i 1 kap 1 § och 2 kap 3 § miljöbalken, men är tveksam till om de får så stor effekt på växthusgasutsläppen som utredningen har antagit. Redan idag ingår påverkan på klimatet i tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter. Att till exempel villkor med begränsningsvärden för utsläpp av växthusgaser är ovanliga beror snarare på en bedömning av nyttan av och skäligheten med sådana villkor för verksamheter som inte omfattas av EU ETS än på att utsläppen skulle anses ligga utanför miljöbalkens tillämpningsområde. Det är ändå troligt att förslagen får en viss effekt och Länsstyrelsen kan inte se att ändringarna skulle få några negativa konsekvenser.

Avsnitt 6.1.4 Stoppregeln

Länsstyrelsen föreslår att det i 2 kap 9§ läggs till en delegering till regeringen att besluta om kriterier för vilka verksamheter som ska omfattas av bestämmelsen.

Kommentarer

Det av utredningen föreslagna tillägget till stoppregeln i 2 kap 9 § miljöbalken kan med fördel utformas så att regeringen ges möjlighet att i föreskrifter bestämma kriterier för vilka verksamheter som kräver regeringens godkännande.

Effekterna av utsläpp av växthusgaser är globala och det har mycket lite, om ens någon, betydelse var utsläppen sker. Därför finns det ingen anledning att för enskilda verksamheter göra specifika bedömningar av hur stora utsläpp från verksamheten som kräver regeringens godkännande. I stället bör den nivån bestämmas nationellt, lämpligen av regeringen genom en delegation. Det skulle påtagligt minska administrationen och effektivisera tillståndsprövningarna och göra bedömningarna mer förutsägbara och likvärdiga över landet. Länsstyrelsen ser inget hinder mot att placera bestämmelsen i 17 kapitlet miljöbalken om det skulle underlätta en sådan lösning.

Utredningen bedömer att endast mycket stora verksamheter kommer att omfattas av stoppregeln, men skriver samtidigt att påverkan från den aktuella verksamheten i vissa fall inte behöver vara så stor i sig för att det ska vara miljömässigt motiverat att förbjuda verksamheten. Länsstyrelsen utesluter inte att det resonemanget kan leda till att fler verksamheter än utredningen ser framför sig kommer att omfattas av stoppregeln.

Avsnitt 6.1.5 Anpassning till industriutsläppsdirektivet

Anpassningen till industriutsläppsdirektivets formulering om vad som inte får regleras för verksamheter som ingår i handeln med utsläppsrätter är lämplig och har potential att ge konkreta effekter.

Övriga kommentarer

7.2.1 Kommentarer om prövotider

Utredningen argumenterar för att en ökad tillämpning av prövotider för att införa ny eller oprövad teknik kan utgöra ett viktigt verktyg för att främja teknik som bidrar till klimatomställningen. Utredaren föreslår visserligen ingen ändring i lagtexten i den delen men resonemanget kan ändå behöva kommenteras.

- Länsstyrelsen anser att prövotider inte är ett lämpligt verktyg för ”löpande utveckling och anpassning efter den senaste tekniken”, som det formuleras i delbetänkandet. Syftet med prövotider är att möjliggöra utredning eller tester under en begränsad tid innan slutliga villkor beslutas. Om det är löpande förbättringar som är målet är det bättre med delegationer till tillsynsmyndigheten eller andra typer av styrmedel. Ett exempel på ett sådant villkor om löpande hantering av förbättringsåtgärder via tillsynen går att finna i Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 mars 2019 i mål M 5414-18 avseende villkor 22 om energihushållningsplan, med tillhörande delegation.



2021-10-15

509-5208-2021

- När en fråga skjuts upp under en provotid minskar verksamhetsutövarens incitament att utreda alternativ som kan medföra extra kostnader eller andra nackdelar för verksamhetsutövaren, eftersom tillståndet redan är beslutat. Det blir i större omfattning än vid huvudprovningen upp till verksamhetsutövarens goda vilja hur utredningen genomförs och vilka uppgifter som presenteras för myndigheterna.
- Provotider kan inte användas för frågor som påverkar en verksamhets tillåtlighet. Därmed är det osannolikt att provotider blir aktuella för åtgärder som har någon större betydelse för möjligheterna att nå de nationella klimatmålen.

Kommentarer inför utredningens fortsatta arbete

Länsstyrelsen har en kommentar som möjligen kan påverka utredningens vidare arbete med till exempel utformning av ekonomiska styrmedel och hur effektiva sådana styrmedel kan förväntas vara. Utredaren antar att verksamheter är rationella och genomför energihushållningsåtgärder och minskningar av utsläpp av växthusgaser när de tjänar pengar på det. Länsstyrelsens erfarenhet från tillsyn och provningar är att det ofta inte stämmer. I stället är det först efter krav i tillsyn eller provning som verksamheterna genomför utredningar och åtgärder, även sådana som företaget skulle gå med vinst på. Orsakerna till uteblivna åtgärder varierar, men det är inte ovanligt att åtgärder uteblir eftersom en investering i företagets kärnverksamhet ger en bättre avkastning. En illustration är ovan nämnda serverhallar. Det finns exempel på när spillvärmens från serverhallar återvinns, men det är snarare undantag än regel, även när nya hallar byggs.

Återvinning av spillvärme från industrialanläggningar

Länsstyrelsen bedömer att det finns en betydande potential för att öka återvinningen av spillvärme från industrier genom till exempel leverans av värme till fjärrvärmenätet, men att det är svårt att driva sådana krav med dagens regelverk. Länsstyrelsen har i detta yttrande föreslagit ändringar i miljöbalken och miljöprovningsförordningen för att främja energihushållning, men av de skäl som utvecklas nedan behövs antagligen även ändringar i andra regler och ekonomiska styrmedel för att nå ända fram. Det vore därför värdefullt om klimaträttsutredningen i sitt fortsatta arbete särskilt beaktar möjligheterna att främja extern återvinning av spillvärme från verksamheter utöver de krav som kan ställas med stöd av miljöbalken.

I tillståndsprövningar går det ofta att ställa krav på återvinning av spillvärme från industrialanläggningar så länge återvinningen innebär att spillvärmens nyttjas i den egna verksamheten, till exempel för att värma upp lokaler. I de fall när det bildas så mycket spillvärme att det överstiger verksamhetens eget behov kan det vara miljömässigt motiverat att leverera spillvärme externt, till exempel till fjärrvärmenät eller närliggande verksamheter. Det är dock mycket svårare att i tillståndsprövningar och tillsyn driva frågor om sådan extern återvinning, eftersom fler aktörer då är inblandade och den verksamhet som omfattas av provningen och tillsynen inte har full rådgighet över frågan. Provningsmyndigheten kan inte ställa krav på till exempel ägaren av fjärrvärmenätet att ta emot spillvärmens.



Lagen (2014:268) om vissa kostnads- och nyttoanalyser på energiområdet kan i vissa fall ge ett stöd för sådan återvinning av spillvärme, men tillämpningsområdet för lagen är smalt. Till exempel gäller kravet på kostnads- och nyttoanalyser för industrianläggningar där det bildas spillvärme endast anläggningar där spillvärmerna bildas genom förbränning, vilket utesluter de många verksamheter som använder el som energikälla. Lagen innehåller inte heller några krav på faktiska åtgärder och Länsstyrelsen bedömer att den hittills har haft liten betydelse för återvinningen av spillvärme från industrier.

Begreppet klimatanpassning

Länsstyrelsen vill påpeka att utredningen behandlar frågor som rör minskad klimatpåverkan. Titeln på delbetänkandet (En klimatanpassad miljöbalk) är olyckligt vald eftersom klimatanpassning vanligtvis är ett begrepp som används för att beskriva hur samhället ska förändras och utvecklas för att hantera de förväntade risker, utmaningar och möjligheter som ett förändrat klimat för med sig. Den definitionen av anpassning används till exempel av FN:s klimatpanel IPCC (se IPCC:s definitioner:

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/01/SYRAR5-Glossary_en.pdf)

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Göran Enander med miljöskyddshandläggare Torbjörn Johansson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Cecilia Magnusson chef miljöskyddsenheten Ida Lindén, länsjurist Anna Runius, klimat- och energistrateg Aino Inkinen och miljöskyddshandläggare Bernt Forsberg 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.

Kopia

m.klimatenheten@regeringskansliet.se