



Länstyrelsen  
Västra Götaland

Yttrande  
2021-10-20

Beteckning  
500-29655-2021

Sida  
1(6)

Regeringskansliet  
Miljödepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)  
[m.klimatenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.klimatenheten@regeringskansliet.se)

## En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden

Er beteckning: M2021/00830

Länstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Klimaträttsutredningens delbetänkande *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21).

### Sammanfattning

Länstyrelsen är positiv till utredningens förslag om ändringar i miljöbalken, för att få ett effektivare verktyg i arbetet med att nå klimatmålen. Som utredningen lyfter fram, kommer det inte att räcka med de föreslagna ändringarna. Det krävs även andra styrmedel och fler lagändringar, om Sverige ska kunna uppnå bland annat det långsiktiga utsläppsmålet om att senast år 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser.

- Vi är positiva till förändringen som innebär att principen om att bästa möjliga teknik även ska gälla för att minimera klimatförändringar hos verksamheter som ingår i handeln med utsläppsrätter (EU ETS).
- Vi är positiva till att man förtydligar fokuset på cirkulär ekonomi i hushållningsprincipen.
- Förtydligandet att stoppregeln även gäller för verksamheter med mycket stora utsläpp av växthusgaser, så stora att de kan leda till att de svenska klimatmålen inte nås, är mycket positivt.
- Vi anser att en viktig förändring är utredningens förslag om att man även ska kunna begränsa använd mängd fossilt bränsle för verksamheter som omfattas av handeln med utsläppsrätter (EU ETS).
- Vi är positiva till utredningens förslag att tillsätta en särskild utredning avseende omprövning och tidsbegränsade tillstånd. Vi noterar att frågan ingår i tilläggsdirektivet till Miljöprövningsutredningen (M 2020:06). Vi anser att även förslaget som gäller ändringar av tillstånd bör hanteras inom Miljöprövningsutredningen.
- Vi instämmer i att det finns behov av att utreda om det behövs en särskild avvägningsregel om klimatnytta. Att väga olika miljöeffekter mot varandra

är dock riskfyllt, varför utredningen också behöver se till att inte allvarliga miljöeffekter blir resultatet.

- Vi håller med om vikten av tydlig vägledning om hur ändringarna i miljöbalken ska hanteras rent praktiskt. Vi anser att utöver Naturvårdsverket, bör även Energimyndigheten, få resurser för att vägleda inom energieffektivisering.
- Vi anser också att frågan om hur kompetensförsörjningen ska säkerställas i myndigheternas fortsatta arbete med prövning och tillsyn är viktig och bör analyseras ytterligare.
- Vi delar utredningens uppfattning att samhällsekonomisk kostnadseffektivitet är ett mer relevant verktyg än samhällsekonomisk effektivitet, när förväntade effekter av förslaget beskrivs.
- Utredningen bör i sin andra fas utreda hur kostnadseffektivitetsanalyser kan ersätta dagens samhällsekonomiska modell inom transportplanering, så att den blir förenlig med det klimatpolitiska arbete som regeringen ska bedriva enligt klimatlagen.

## 6 Utredningens förslag

### 6.1.1 Miljöbalkens mål

Vi är positiva till utredningens förslag att i portalparagrafen tydliggöra att miljöbalken ska tillämpas, så att klimatförändringar minimeras.

### 6.1.2 Försiktighetsprincipen

Vi är positiva till förändringen som innebär att principen om att bästa möjliga teknik även ska gälla för att minimera klimatförändringar hos verksamheter som ingår i handeln med utsläppsrätter (EU ETS).

Vi ser även behov av tydlig och praktisk vägledning om hur den förnyade försiktighetsprincipen ska användas på verksamheter som ingår i EU ETS.

### 6.1.3 Hushållningsprincipen

Vi är positiva till att man förtydligar fokuset på cirkulär ekonomi.

Kravet på hushållning med energi finns redan i miljöbalkens nuvarande utformning, men tillämpningen tas upp i delbetänkandet vilket är positivt.

Länsstyrelsen håller med om att energieffektivisering är centralt för att klimatmålen ska nås och vill här lyfta några svårigheter i arbetet.

Miljöbalken gäller parallellt med lagen (2014:266) om energikartläggning i stora företag som är en del i att uppfylla de krav som energieffektiviseringsdirektivet ställer. Enligt lagen är stora företag skyldiga att göra energikartläggningar minst vart fjärde år som innehåller förslag på kostnadseffektiva åtgärder, för att minska

sina kostnader samt minska energianvändningen och därmed öka energieffektiviteten. Lagen innebär dock inte krav på att de föreslagna åtgärderna ska genomföras, vilket försvårar tillsynen. Även det faktum att energikartläggningarna ska skickas till Energimyndigheten, som i sin tur inte kommunicerar dem med tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken, innebär en försvårande omständighet vid tillsynen av energieffektivisering vid stora företag.

#### 6.1.4 Stoppregeln

Förtydligandet att stoppregeln även gäller för verksamheter med mycket stora utsläpp av växthusgaser, så stora att de kan leda till att de svenska klimatmålen inte nås, är mycket positivt.

I utredningens förslag till nytt andra stycke i 2 kap. 9 § miljöbalken utgår bedömningen från om utsläpp av växthusgaser är av väsentlig betydelse i förhållande till Sveriges fastställda långsiktiga utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen. Kopplingen mellan miljöbalken och klimatlagen ger en välkommen förstärkning av statusen för Sveriges klimatmål. Det innebär att utsläppen ska bedömas mot nettonollmålet för hela ekonomin till 2045 som ger en kvantifiering av hur stort utsläppsutrymme som maximalt finns tillgängligt.

I 17 kap. 1 § miljöbalken anges vilka verksamheter som regeringen alltid ska pröva. Av 3 § i samma kapitel framgår att regeringen i vissa fall får förbehålla sig rätten att pröva. Enligt utredningen kommer den föreslagna ändringen av stoppregeln att öka förutsägbarheten jämfört med dagens situation, eftersom den klargör att vissa verksamheter och åtgärder med utsläpp av växthusgaser ska prövas av regeringen och bara tillåtas om det finns särskilda skäl (sid. 166). Om utredningens förslag kommer att innebära en utökning av regeringens obligatoriska prövningsområde bör även bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken ändras.

#### 6.1.5 Anpassning till industriutsläppsdirektivet

Vi är positiva till förändringen som innebär att man kan begränsa använd mängd fossilt bränsle även för verksamheter som omfattas av handeln med utsläppsrätter (EU ETS).

Vi delar utredningens uppfattning om att förbudet mot att reglera använd mängd fossilt bränsle i 16 kap. 2 c § samt 26 kap. 9 § miljöbalken har varit ett skäl till att bestämmelsen om att använda förnybara energikällor i första hand (hushållningsprincipen) knappt har tillämpats i praxis. 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.

#### 6.1.6 Bedömning av utsläpp av växthusgaser

Vi instämmer i behovet av att föreslagna ändringar införs i 6 och 22 kap. miljöbalken. Förtydligandena behövs för att Sverige ska kunna säkerställa att utsläppsminskning åtgärder och klimatanpassningsåtgärder redovisas i MKB:n och bedöms i tillståndsprocessen, krav som följer av MKB-direktivet och ändringsdirektivet. Vi anser också att det är klokt att tilläggen som föreslås i 6 kap. inte ska gälla för redovisningen i 4 kap. 34 § plan och bygglagen. De uppgifter som ska redovisas är mer knutna till den aktuella verksamheten och bör därför inte krävas i detaljplaneskedet.

### **6.1.7 Omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor**

Tillstånd tidsbegränsas sällan och det beror inte i första hand på att det är otydligt i lagstiftning eller förarbeten. Praxis har istället snarare gått emot intentionerna lagstiftaren gav uttryck för i miljöbalkens förarbeten. Tidsbegränsning får bara effekt på nya, ändrade och omprövade tillstånd. För att kunna pröva om villkor även för befintliga verksamheter utan eget incitament att påbörja en prövningsprocess, krävs en översyn av omprövningsreglerna. Det kan konstateras att myndigheterna i dagsläget inte har resurser att starta omprövningsprocesser även om miljöbalkens bestämmelser medger detta under vissa omständigheter. Vi är positiva till utredningens förslag att tillsätta en särskild utredning, och noterar att frågan ingår i tilläggsdirektivet till Miljöprövningsutredningen (M 2020:06).

### **6.1.8 Ett enklare förfarande vid ändring för att undvika omprövning**

Det föreslagna andra stycket i 24 kap. 8 § miljöbalken förutsätter att det finns ett hot om omprövning. I den situationen ska endast de villkor som har betydelse för utsläpp av växthusgaser kunna omprövas om verksamheten i övrigt kan bedrivas med tidigare meddelade villkor (betänkandet s. 188–189, 355–356). En konsekvens av detta blir att om verksamhetsutövaren ansöker om ändringstillstånd för samma ändringar i ett tidigare skede, helt på frivillig väg, utan att tillsynsmyndigheten har väckt frågan om omprövning, kommer lättnaderna i prövningen inte vara aktuella. Det ter sig motsägelsefullt med tanke på ambitionen att verksamhetsutövare ska uppmuntras att vidta klimatförbättrande åtgärder. Rimligare vore att alla verksamhetsutövare som ansöker om ändringstillstånd med syfte att väsentligt minska verksamhetens utsläpp av växthusgaser får en mindre omfattande prövning, oavsett när ansökan görs.

Vi anser att även detta förslag som gäller ändringar av tillstånd bör hanteras tillsammans med övriga uppdrag till Miljöprövningsutredningen.

### **6.1.9 En särskild avvägningsregel om klimatnytta**

Vi instämmer i att det finns behov av att utreda om det behövs en särskild avvägningsregel om klimatnytta. Den rimlighetsavvägning som ska göras enligt nuvarande 2 kap. 7 § miljöbalken rymmer inte avvägning av klimatnyttan, varför vi ser positivt på att man utreder detta vidare.

Tanken på att väga olika miljöeffekter mot varandra är förknippad med stora risker och det bör sättas något slags gräns för hur stor miljöpåverkan man kan acceptera och hur den avvägningen ska göras. Kriterier kan behövas för bedömningen vad gäller skada i tid och rum, på människa och natur osv., så att inte allvarliga miljöeffekter blir resultatet. Det blir i så fall viktigt att ett genomarbetat och tydligt vägledningsmaterial tas fram, så att tillsyns- och prövningsmyndigheter gör likartade bedömningar.

### **6.1.10 Uppdrag om vägledningar**

Vi välkomnar utredningens förslag att ge regeringsuppdrag och extra resurser till Naturvårdsverket för att ta fram de vägledningar som behövs. Vi instämmer i att myndigheternas behov av vägledning och utbildningsinsatser är stort, både för att kunna bidra i prövningsprocessen på bästa sätt och att utöva tillsyn.

Det är viktigt att även Energimyndigheten får resurser för att kunna delta aktivt i detta arbete. Här kan vi konstatera att Länsstyrelsen redan i dagsläget skulle behöva tillgång till de expertkunskaper som Energimyndigheten besitter. Både som prövningsmyndighet och som tillsynsmyndighet har länsstyrelsen inte sällan behov av att kunna bedöma och ta ställning till komplexa verksamheter och frågor om energieffektivitet samt kostnadsavvägningar. Vi tror att expertkunskap i viktiga frågor som rör klimatpåverkan och hushållningsprincipen kommer att efterfrågas allt mer. Det blir en utmaning för myndigheterna att rekrytera och behålla personal med efterfrågad kompetens. Vi ser även ett behov av mer vägledning kring miljö- och klimatekonomiska bedömningar då underlaget från bolagens sida ofta utgår från rent företagsekonomiska aspekter.

Frågan om hur kompetensförsörjningen ska säkerställas i myndigheternas fortsatta arbete med prövning och tillsyn är viktig och bör analyseras ytterligare.

## 8 Konsekvensanalys

### 8.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att samhällsekonomisk kostnadseffektivitet är ett mer relevant verktyg än samhällsekonomisk effektivitet, när förväntade effekter av förslaget beskrivs.

Att ta utgångspunkt i beslutade mål ligger också i linje med vad det vetenskapliga rådet för hållbar utveckling rekommenderar i rapporten *Möjligheter och begränsningar med samhällsekonomiska analyser (2016)*<sup>1</sup>.

## 9 Klimaträttsutredningens andra fas

Länsstyrelsen ser positivt på att underlättad utbyggnad av elnätet och transporteffektivt samhälle är de två åtgärdsområden som prioriterats för utredningens andra fas.

När det gäller översynen av lagar och förordningar gällande planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle, bör även frågan om relevanta samhällsekonomiska modeller lyftas.

När klimatmålet har blivit en tydligare del av lagstiftningen är det relevant att de samhällsekonomiska analyser som görs av väg- och järnvägsobjekt inom infrastrukturplaneringen utgår utifrån att de ska bidra till att nå klimatmålet på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Under planeringsperioden 2022–2033 satsas 437 miljarder på nyinvesteringar till väg- och järnvägsobjekt. Den samhällsekonomiska modell ASEK7 som används idag inom transportplaneringen klarar inte att beakta, bedöma och integrera klimatperspektivet. De kalkylvärden som får stort genomslag i modellen – och därmed i planering av ny infrastruktur – är höga värden på restidsvinster för bilister. Det är angeläget att de satsningar som

---

<sup>1</sup> [http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2016/06/rk\\_25161-Vetenskapsr%C3%A5det\\_final\\_sidvis.pdf](http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2016/06/rk_25161-Vetenskapsr%C3%A5det_final_sidvis.pdf) se s.7-8

görs inom infrastrukturplaneringen styr mot klimatmålen. Detta har även uppmärksammats i Klimatpolitiska rådets årsrapport 2019<sup>2</sup>.

### **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze efter föredragning av länsmiljöingenjören Anna Alenius Bolin. I den slutliga handläggningen deltog även avdelningschefen Monique Wannding. I handläggningen i övrigt deltog företrädare för rättsenheten, enheten för miljöprovning, enheten för miljö- och klimatsamverkan, enheten för miljötillsyn och samhällsbyggnadsenheten.

*Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.*

---

<sup>2</sup> <https://www.klimatpolitiskaradet.se/arsrapport-2019/> se s.67