

Mark- och miljödomstolen

Till Miljödepartementet:
m.remissvar@regeringskansliet.seKopia till:
m.klimatenheten@regeringskansliet.se

Remiss av En klimatanpassad miljöbalk för
samtiden och framtiden, SOU 2021:21
(M 2021/00830)

Allmänna utgångspunkter

Av miljöbalkens förarbeten framgår att utsläpp av växthusgaser omfattas av balkens tillämpningsområde (prop. 1997/98:45 del 2 s. 108). Anledningen till att villkor om utsläpp av växthusgaser ställts i begränsad omfattning är därmed inte för att växthusgasers påverkan på klimatet ligger utanför miljöbalkens tillämpningsområde, utan sannolikt för att många verksamheter som bidrar med betydande utsläpp omfattas av EU:s handelssystem och att möjligheten att meddela villkor därmed är inskränkt genom den nuvarande lydelsen av 16 kap. 2 c § miljöbalken. Om det finns ett önskemål att i större utsträckning än i dag möjliggöra en reglering av utsläpp av växthusgaser genom miljöbalkens tillståndsprövning och om handelssystemet medger detta, anser domstolen att det i första hand åstadkoms genom ett minskat tillämpningsområde för 16 kap. 2 c § miljöbalken och en ändring av industriutsläppsförordningen.

Portalparagrafen – 1 kap. 1 §

Mark- och miljödomstolen anser att det föreslagna förtydligandet av portalparagrafen är positivt, även om tillägget inte behövs för att miljöbalken ska vara tillämplig i frågor som rör påverkan på klimatet.

De allmänna hänsynsreglerna – 2 kap. 3 och 5 §§

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken utgör grunden för tillämpningen av miljöbalken och är utgångspunkten vid både tillsyn och tillståndsprövning. Bestämmelsernas genomslag beror bl.a. på deras vida tillämpningsområde. Ändringar och preciseringar av de allmänna hänsynsreglerna bör därför endast ske när det är sakligt motiverat.

2 kap. 3 §

Som domstolen anfört ovan omfattas klimatet och utsläpp av växthusgaser redan av miljöbalkens tillämpningsområde och därmed också av begreppet ”miljön” i 2 kap. 3 § miljöbalken. Den ändring som utredningen föreslår av 16 kap. 2 c § och industriutsläppsförordningen är enligt domstolen tillräcklig om lagstiftaren önskar ge tillståndsmyndigheten ökade möjligheter att väga in frågan om växthusgaser påverkan på klimatet vid bedömningen av bästa

möjliga teknik samt att meddela villkor t.ex. när det gäller användningen av bränsle. Att det är tillräckligt med en ändring av 16 kap. 2 c § miljöbalken får stöd av det faktum att regeringen vid införandet av handelssystemet bedömde att det räckte att införa 16 kap. 2 c § för att begränsa tillämpningen av 2 kap. 3 § miljöbalken och att en ändring av 2 kap. 3 § inte var nödvändig. Av samma skäl är det inte heller nu nödvändigt att ändra 2 kap. 3 § miljöbalken.

Enligt författningskommentaren är förslaget ett förtydligande, dvs. ingen ändring i sak. Domstolen menar dock att förtydligandet inte behövs, utan att det föreslagna andra stycket i stället riskerar att leda till att det blir otydligt vad som omfattas av begreppet miljön i bestämmelsens nuvarande lydelse. Domstolen avstyrker därmed förslaget att ändra 2 kap. 3 § miljöbalken.

Domstolen noterar att utredningen i författningskommentaren (s. 352) skriver att det framgår av ändringen av 2 kap. 3 § att villkor om bästa möjliga teknik ska tillämpas för *alla typer* av verksamheter och åtgärder. Av lagtexten framgår dock att kravet på bästa möjliga teknik endast gäller *yrkesmässiga* verksamheter. Om författningskommentaren ger uttryck för en ändring av vilka verksamheter och åtgärder som ska tillämpa bästa möjliga teknik jämfört med vad som gäller i dag, bör detta förtydligas ytterligare.

2 kap. 5 §

Utredningen skriver på s. 160 och 161 att begreppet råvaror och material används inom en rad olika områden och att delbetänkandet inte är rätt plats att introducera nya definitioner. Utredningen anför att man därför använder begreppen råvaror och material som finns i miljöbalkens portalparagraf, se 1 kap. 1 § miljöbalken. Det är dock en skillnad mellan portalparagrafen och 2 kap. 5 § miljöbalken, i det att 2 kap. 5 § är direkt tillämplig på alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Det är därmed av stor betydelse att bestämmelsens tillämpningsområde är tydligt. Mot den bakgrunden borde utredningen bättre ha förklarat hur den föreslagna lydelsen förhåller sig till t.ex. avfallsdefinitionen.

Vidare anser domstolen att begreppet "miljö- och klimatpåverkan" i 2 kap. 5 § andra stycket inte är lämpligt. Detta eftersom klimatet är en del av miljön. Det framgår också av 6 kap. 2 § miljöbalken att effekter på klimatet är en miljöeffekt.

Det kan också noteras att utredningen anger att förslaget inte innebär att påverkan på miljön respektive klimatet ska vägas mot varandra, utan att en samlad bedömning får göras i varje enskilt fall (se s. 161 och s. 352). Enligt domstolen torde en samlad bedömning innebära just att olika frågor vägs mot varandra. Om lagstiftaren anser att en minskad klimatpåverkan bör ges en större tyngd i denna bedömning bör detta framgå tydligare.

Stoppregeln – 2 kap. 9 § miljöbalken

Domstolen noterar att utredningen och Mark- och miljööverdomstolen har olika uppfattning om det idag är möjligt att tillämpa stoppregeln på verksamheter eller åtgärder som innebär utsläpp av växthusgaser. Det talar för att frågan inte är självklar. Om det är som utredningen menar, dvs. att

stoppregeln redan i dess nuvarande lydelse kan tillämpas på verksamheters utsläpp av växthusgaser bör detta förtydligas.

När det gäller det föreslagna nya stycket anför utredningen att tillägget sannolikt kommer tillämpas i mycket få fall. Utredningen uppskattar antalet till något fall per årtionde (bl.a. s. 225). Mot denna bakgrund synes det tveksamt om utredningens föreslagna ändring fyller något reellt behov. Det föreslagna tillägget torde dock kunna få en preventiv effekt, som en signal vid nyanläggning eller omställning av verksamheter som innebär omfattande utsläpp av växthusgaser.

Anpassningen till kraven inom EU ETS – 16 kap. 2 c §, 26 kap. 9 § och 24 kap. 20 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen

Domstolen har inte möjlighet att göra samma ingående analys som utredningen har gjort av vilket utrymme det finns för prövningsmyndigheter att, utan att komma i konflikt med handelssystemet, föreskriva villkor avseende utsläpp av växthusgaser för verksamheter och åtgärder som omfattas av handelssystemet. Om utredningens analys är korrekt har domstolen inget att invända mot förslagen som sådana. Domstolen delar utredningens uppfattning att om förslagen genomförs kommer det att ställa krav på prövningsmyndigheterna att ha fördjupade kunskaper och kompetens i klimatrelaterade frågor. Därmed finns också behov av resursförstärkning.

Domstolen noterar att den föreslagna lydelsen av 16 kap. 2 c § innebär ett hinder att besluta villkor om *gränsvärden* för direkta utsläpp av växthusgaser. Utredningen skriver på s. 169 att genomförandet i svensk lagstiftning ska anpassas språkligt så att det följer översättningen av industriutsläppsdirektivet och att begreppet gränsvärde för utsläpp därför ska användas genomgående.

I tillståndsgivning använde man sig tidigare av begreppen gränsvärden och riktvärden. Enligt fast praxis från Mark- och miljööverdomstolen ska dessa begrepp utmönstras (se bl.a. MÖD 2009:2). Villkor som innehåller begränsningsvärden preciseras i stället genom att kontrollen av värdena fastställs i villkor. Även i industriutsläppsförordningen används begreppet begränsningsvärde. Mot bakgrund av den utveckling som skett i praxis framstår det som tveksamt att nu föra in begreppet gränsvärde i miljöbalken.

Om begreppet gränsvärde ändå används behöver det förtydligas vad det avser och hur det förhåller sig till begreppet riktvärde. Den nu föreslagna skrivningen skulle kunna innebära att det blir möjligt att meddela villkor med begränsningsvärden utformade som *riktvärden* för att begränsa direkta utsläpp av växthusgaser. Det är oklart om det skulle vara förenligt med handelssystemet.

Klimatperspektivet i beslutsunderlaget – 6 kap. 35 och 43 §§ och 22 kap. 1 f och 25 h §§

Domstolen anser att de föreslagna ändringarna i 6 kap. 35 § och 22 kap. 1 f § miljöbalken är positiva förtydliganden som kan underlätta för prövningsmyndigheten att få in relevant underlag. Dessa förslag tillstyrks.

Däremot avstyrker domstolen förslaget till nytt stycke i 6 kap. 43 §. Domstolen förstår inte innebörden av förslaget. Det är otydligt vad det är för bedömning som tillståndsmyndigheten förväntas att göra. Domstolen vill också framhålla att det redan framgår av 6 kap. 2 § 3 att påverkan på klimatet är en miljöeffekt. Därmed ingår klimatet i den slutliga och samlade bedömning som domstolen ska göra enligt 6 kap. 43 § i dess nuvarande lydelse.

Domstolen avstyrker också förslaget till 22 kap. 25 h §. Enligt domstolen avviker förslaget mot nuvarande bestämmelser i 22 kap. 25-25 g §§ som i huvudsak reglerar vad tillståndet, domslutet, ska innehålla i form av olika villkor. Domstolen anser att det är en lämpligare ordning att lagstiftaren tydliggör i vilka frågor som villkor kan eller ska föreskrivas, än att ange frågor som tillståndsmyndigheten ska bedöma i sina skäl.

Vidare ser domstolen inte behovet av den föreslagna bestämmelsen. Om den föreslagna ändringen av 16 kap. 2 c § miljöbalken genomförs, kommer prövningsmyndigheten med stöd av nuvarande lydelse av 2 kap. tillsammans med 22 kap. 25 § första stycket 6, vid behov kunna meddela vissa villkor i fråga om utsläpp av växthusgaser. Myndighetens bedömning i dessa frågor kommer då att framgå av skälen till beslutet. Detta utan att det behöver regleras i en ny bestämmelse.

Omprövning – 24 kap. 8 § miljöbalken

Domstolen avstyrker bestämt förslaget till ändring av 24 kap. 8 § miljöbalken. Det är framstår som högst oklart hur domstolen ska veta att en ansökan om ändringstillstånd görs för att undvika en omprövning i syfte att minska utsläpp av just växthusgaser. Hur ska myndighetens *avsikt* att ansöka om omprövning komma till uttryck? Det är även oklart hur domstolen ska hantera situationen att en ansökan om omprövning redan har lämnats in till domstolen när verksamhetsutövaren väljer att ge in en ansökan om ändringstillstånd. Är det då försent att tillämpa den föreslagna bestämmelsen eller ska domstolen avvisa eller avskryva ansökan om omprövning? Om bestämmelsen införs kan den antas leda till ett merarbete för domstolarna som bör beaktas vid fördelning av resurser.

PBL

Enligt domstolen framstår det som oklart varför en miljökonsekvensbeskrivning för en detaljplan, t.ex. för industriändamål, ska undantas från kravet på att beskrivningen ska redogöra för av de utsläpp av växthusgaser som ett genomförande av planen skulle kunna ge upphov till. Detta behöver förtydligas.

Avslutande synpunkter

Utredningen har anfört att utredningen bör få i uppdrag att överväga en ny avvägningsregel som ger förutsättningar att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa eller miljön. Domstolen kan med anledning av detta konstatera att tillståndsmyndigheterna i nuvarande tillståndsprövningar av t.ex. vindkraft inte sällan ställs inför denna typ av

motstridiga intressen. Domstolen delar därför utredningens uppfattning att det kan vara värdefullt att utreda denna fråga vidare.

Detta yttrande har lämnats av Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, i sammansättningen rådmannen Malin Wik samt tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson. Beredningsjuristen Danielle Andersson har varit föredragande.



Malin Wik



Jan-Olof Arvidsson