

Avdelningen för förnybar energi och internationellt samarbete
david.newell@energimyndigheten.se

Yttrande angående En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden – Betänkande av klimaträttsutredningen, SOU 2021:21

Sammanfattning

Energimyndigheten tillstyrker utredningens förslag om att i miljöbalken förtydliga att minimerad klimatpåverkan är en förutsättning för en hållbar utveckling, samt att klimatpåverkan ska beaktas i beslutsunderlag, i tillståndsprövningar och vid tillsyn. Myndigheten vill dock understryka vikten av att samhället måste arbeta med ett stort antal olika styrmedel för att begränsa klimatpåverkan.

Energimyndighetens ställningstaganden

Övergripande synpunkter

Energimyndigheten välkomnar och tillstyrker utredningens förslag om att i miljöbalken förtydliga att minimerad klimatpåverkan är en förutsättning för en hållbar utveckling. Av det följer också att klimataspekterna bör beaktas i såväl beslutsunderlag som vid tillståndsprövningar och vid tillsyn. Myndigheten vill dock understryka vikten av att samhället måste arbeta med ett stort antal olika styrmedel för att begränsa klimatpåverkan. Miljöbalken kan och bör vara ett centralt verktyg som kompletterar andra styrmedel, både genom allmänna och särskilda hänsynsregler för olika typer av verksamheter med inverkan på klimatet.

Energimyndigheten vill även peka på betydelsen av att utreda konsekvenserna av hur olika styrmedel inverkar på varandra. Det är av särskild betydelse att bestämmelser som införs i lagstiftningen inte riskerar att motverka eller förta nyttan av andra befintliga verktyg eller kostnadseffektiva åtgärder. Myndigheten anser att sådana överväganden vad avser förslagen om att kombinera krav enligt miljöbalken med befintliga reglerna om utsläppshandelssystemet (EU ETS) inte är belysta i utredningen på ett tillfredsställande sätt.

Datum
2021-10-20

Myndigheten anser att en begränsad klimatpåverkan är en helt central del av hållbar utveckling, som är miljöbalkens tillämpningsområde, och att det därför bör förtydligas i balkens portalparagraf. Möjligheter att beakta klimatpåverkan vid tillämpningen av miljöbalken finns redan med den befintliga utformningen så i det avseendet blir det närmast en kodifiering av gällande rätt.

Balkens allmänna hänsynsregler omfattar alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som riskerar att skada miljön. De relaterar till balkens tillämpningsområde och därför är det också naturligt att man ska begränsa klimatpåverkan så långt som möjligt och att vidta de försiktighetsmått som är rimliga för att göra det.

Reglerna i andra kapitlet 3, 5 och 9 §§ gäller generellt för alla verksamheter. Vid bedömningen av specifika verksamheter i miljöbalkens därpå följande kapitel, liksom i annan lagstiftning, ser myndigheten en risk för stora oklarheter vad avser möjligheten att med god effekt och kostnadseffektivitet ställa krav på begränsningar av klimatutsläpp. Oklarheterna gäller såväl det legala utrymmet som hur kostnader och nytta ska beräknas och värderas, liksom frågor om likabehandling och objektivitet och det är därmed ytterst en fråga om rättssäkerhet. Det är särskilt angeläget att försäkra sig om att förändringarna i miljöbalken inte leder till försämrade effektivitet i EU ETS.

Myndigheten lämnar endast övergripande synpunkter på den föreslagna särskilda avvägningsregeln då utredningen har fått i tilläggsuppdrag att utreda denna aspekt vidare.

Klimatförändring är en global utmaning som kräver många olika lösningar på alla nivåer i samhället – lokal, nationell och global – samt inom alla samhällssektorer. Miljöbalkens prövnings- och tillsynsregler är verktyg med fokus på enskilda anläggningar och deras miljöpåverkan, i stor utsträckning med ett lokalt och regionalt perspektiv. En utmaning kan därmed sägas vara att balkens tillståndsprövningsprocesser inte är tillräckliga för att adressera globala gränsöverskridande miljöproblem såsom klimatförändring. Därför är det viktigt att försäkra sig om att de tillägg som nu föreslås av utredningen inte leder till att tillståndprocesserna blir oproportionerligt resurs- eller kostnadskrävande i relation till deras klimatnytta. Regleringen av klimathänsyn i miljöbalken får inte innebära att samhällets samlade resurser som behövs för klimateffektiva satsningar minskar.

Specifika synpunkter

Bedömningen av enskilda anläggningar

Att väga in klimatpåverkan av enskilda anläggningar i tillståndsbeslut är problematiskt.

På sidan 76 i utredningen står det att ”*MKB-direktivets krav på att en miljökonsekvensbedömning ska göras inför en tillståndsansökan gäller alla*

Datum
2021-10-20

verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Detsamma gäller därmed enligt miljöbalken vilket innebär att alla miljöfarliga verksamheter, oavsett om de ingår i EU ETS eller inte, ska göra en miljöbedömning som beskriver klimateffekter inför en tillståndsansökan”.

På grund av den enligt utredningen benämnda ”vattensängseffekten” orsakad av EU ETS samt osäkerheten kring hur utsläppsminskningar av enskilda anläggningar ska beräknas i ett dynamiskt, globalt energisystem, är risken stor att de prövningsmyndigheter och domstolar som fattar beslut om miljötillstånd inte kommer att ha de empiriskt och vetenskapligt grundade kalkyler som behövs för att fatta väl grundade beslut. Dessutom försvåras dessa kalkyler ännu mer av den förväntade elektrifiering av till exempel transportsektorn och industrin som utgör ytterligare dynamiska faktorer i en analys av en anläggnings klimatpåverkan. Det finns en risk att prövningsmyndigheter och domstolar tvingas fatta sina beslut på vaga och breda scenarier för potentiella utsläppsminskningar då den konkreta klimatpåverkan av en enskild anläggning ofta inte kan avgöras med säkerhet. Det måste därför förtydligas hur dessa kalkyler ska göras och kalkylerna i sig måste förankras i vedertagen vetenskaplig praxis. Utredningen föreslår att detta ska utredas vidare och då måste man ta hänsyn till dessa faktorer.

Det finns dessutom en risk för en suboptimering av klimatnyttan i utredningens förslag. Miljöbalken innebär begränsningar genom att det sker en anläggningsvis prövning och tillsyn av verksamheter. Det innebär att prövningen i det enskilda fallet inte fullt ut kan reglera de bästa åtgärderna sett ur hela energisystemets perspektiv. Om inte den totala påverkan från hela det system som krävs tas med i bedömningen innebär den förslagna ändringen en risk för suboptimering sett ur klimatsynpunkt. Miljöbalken medger i dagsläget exempelvis inte prövning och tillsyn av påverkan från externa transporter eller att tillhörande tankstationer på andra platser vägs in i prövningen.

Kostnadseffektivitet

Den samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten är en nyckelfaktor i att förbättra anläggningars och energisystemets klimatnytta.

Av utredningen framgår att förslagen har begränsad potential att åstadkomma samhällsekonomiskt effektiva minskningar av växthusgasutsläpp givet miljöbalkens utformning och ändamål i förhållande till prissättande styrmedel. Vidare konstateras att kostnadseffektiviteten inom EU ETS kan försämrats om svenska verksamheter i praktiken styrs av miljöbalkens kravställning trots att utsläppsminskande åtgärder skulle kunnat göras billigare inom handelssystemet av andra aktörer och på andra ställen. Det blir därför viktigt framöver att kunna bedöma kostnadseffektiviteten för samtliga relevanta styrmedel och att åtgärder som syftar till att minska klimatpåverkan framöver beaktas.

Datum
2021-10-20

Rimlighetsavvägning

Det finns ett behov av att rimlighetsavvägningen och avvägning av klimatpåverkan gentemot andra värden förtydligas.

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Utredningen föreslår nu att detta även ska gälla i syfte att minimera klimatförändringar. Kraven i 2 kap. 3 § miljöbalken gäller, enligt 2 kap. 7 §, i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.

Energimyndigheten anser att det är bra att ett sådant förtydligande förs in i miljöbalken men vill samtidigt lyfta att rimlighetsavvägningen redan idag är komplex. Det råder oklarhet kring vilken metod som ska användas och vilka parametrar som bör ingå. Domstolar och prövningsmyndigheter redovisar sällan de beräkningar som ligger bakom genomförda avvägningar och vägledande praxis är därmed mycket begränsad. För åtgärder som avser att minska klimatpåverkan är rimlighetsavvägningen extra svår och den föreslagna ändringen riskerar utan vägledning att ge ytterligare oförutsägbar rättstillämpning. Energimyndigheten anser att nedanstående frågeställningar behöver klargöras:

- Vilka parametrar ska ingå i rimlighetsavvägningen för åtgärder som avser att minska klimatpåverkan?
- Vilka systemgränser ska väljas för bedömning av exempelvis bränslens påverkan eller effekten av energihushållningsåtgärder på företag? Till exempel, ett brett systemperspektiv som livscykelperspektivet för bränslen, alternativt koldioxidutsläppens påverkan i ett större perspektiv än det nationella gör avvägningen oerhört komplex men är att föredra. Miljöbalken ger dock små eller inga förutsättningar att pröva eller bedriva tillsyn över verksamheter utifrån dessa stora perspektiv.
- Vilka schablonvärden ska användas för exempelvis växthusgasutsläpp?
- Hur viktas parametrar som endast har kvalitativa, eller möjligen kvantitativa, värden mot de som har angivna monetära värden? Hur ska kvalitativa värden vägas mot kvalitativa värden? Osv.
- Hur kan avvägningarna hantera förhållandet att minskning av klimatutsläppen är extremt brådskande och att utsläppsminskningar idag är ”mycket mer värda” än de som sker om till exempel 10 år?

Datum
2021-10-20

Den föreslagna ändringen i 16 kap. 2 c § och 26 kap. innebär vidare att det behövs tydlig vägledning för hur rimlighetsavvägningarna ska göras i de fall verksamheten omfattas av EU ETS och vilka parametrar som ska ingå i de beräkningarna. Innebär ändringen att minskningen av koldioxidutsläpp får ingå i beräkningen av nyttan? Eller är det enbart andra nyttor som ska värderas och användas i avvägningen?

En särskild avvägningsregel

Utredningen ser också ett behov av att föra in bestämmelser i miljöbalken där avvägningar av klimatnyttan av själva verksamheten ska kunna göras mot negativ påverkan på miljö och människors hälsa. Inga konkreta förslag ges utan utredningen föreslår att detta ska utredas vidare i ett uppdrag. Att avväga mellan (oftast väldigt osäkra) globala klimatnyttor och (mer säkra) negativa påverkningar av enskilda projekt kan bli väldigt svårt. Hur ska en eventuell klimatnytta från ett vindkraftsprojekt vägas emot exempelvis renskötselns betydelse för samernas mänskliga rättigheter, skydd av arter och habitat, totalförsvarets intressen osv? Frågan om hur dessa avvägningar ska hanteras i specifika tillståndsprövningar där dessa olika mål kommer i konflikt med varandra behöver förtydligas.

För att en sådan bestämmelse inte ska leda till övervägande negativa konsekvenser är det avgörande att avvägningar görs på ett korrekt sätt, vilket kan vara problematiskt givet den komplexitet som finns inom till exempel EU ETS och elsystemets sammanlänkning och som kan göra det mycket svårt att bedöma klimateffekterna av enskilda åtgärder.

Energimyndigheten efterlyser en djupare analys avseende förslaget till ändring i 2 kap. 3 § MB och den avvägning den innebär. Klimatfrågan kräver skyndsamma åtgärder. Samtidigt finns en väl utarbetad process för miljötillstånd i Sverige som har till syfte att skydda människor, miljön och arter. Om klimatnyttan av enskilda anläggningar ska vägas mot andra miljövärden finns det en risk att hamna i konflikt med EU-rättsliga krav på skydd av arter, habitat, vattenkvalitet mm.

Utredningen konstaterar också mycket riktigt att vägledning behövs och föreslår att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att utforma en sådan. Vägledningen bör tas fram i ett större sammanhang i samverkan med berörda myndigheter och kompetensområden. Energimyndigheten önskar pekas ut som en sådan samverkanspart.

Längre tillståndprocess

Det finns en risk för att införandet av hänsyn till klimatpåverkan i tillståndprocessen leder till förlängda prövningstider vilket motverkar målet att dessa processer ska förenklas och bli effektivare och snabbare i syfte att främja klimatomställningen. Regeringen har nyligen gett länsstyrelserna i uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för att främja en effektiv samrådsprocess och därigenom påskynda näringslivets klimatomställning. Enligt Klimaträttsutredningen ska klimatnyttor kunna ges ökad betydelse jämfört med

Datum
2021-10-20

andra miljönyttor och omprövningar av verksamheter som innebär en förbättring ur klimatsynpunkt bara prövas i de delar som handlar om klimatåtgärder.

Tidsaspekten i prövnings- och tillsynsärenden är redan en utmaning. Framför allt prövningsmyndigheterna har höga krav på att prövningarna inte får ta för lång tid. Att i den processen hinna få in ett fullgott bedömningsunderlag för avvägningar och beräkningar som följer av de föreslagna förändringarna blir en utmaning.

Energimyndigheten ställer sig positivt till förslaget om att en omprövning ska kunna undvikas genom ändringstillstånd. Det är bra om man kan förenkla förfarandet då tillståndprocessen idag kan vara tidskrävande. Alla tillstånd och beslut är emellertid inte förenade med villkor som kan prövas separat.

Behov av nya kompetenser och resurser för prövningsmyndigheterna

Att klimatperspektivet tydliggörs i miljöbalken kan innebära att nya kompetenser och resurser krävs för prövningsmyndigheter och företag. Det kan även innebära ytterligare belastning på myndigheter som redan idag har långa handläggningstider. Långa handläggningstider utgör ett stort hinder tillför en snabbare energiomställning. Dessutom kan antalet tillståndsansökningar komma att öka i takt med att energiomställningen fortsätter. Det kan också komma att innebära att de obligatoriska remissinstanserna måste justeras i till exempel ärenden enligt ellagen och andra lagar som hänvisar till miljöbalken.

Det finns ett behov av tillsynsvägledning från ett flertal myndigheter

Utredningen nämner inte Naturvårdsverkets, Energimyndighetens och länsstyrelsernas tillsynsvägledande ansvar. Endast framtagandet av vägledningar hos Naturvårdsverket nämns. Behovet av tillsynsvägledning kommer att öka utifrån de föreslagna förändringarna. Nationellt kraftsamlar nu både tillsynsvägledande myndigheter och operativa tillsynsmyndigheter inför den nya tillsynsstrategins första period som löper under åren 2022–2024. Strategin innehåller många olika fokusområden där bland annat energihushållning pekats ut. I ljuset av att ett nytt arbetssätt precis drar igång blir det en utmaning att med kort varsel uppfylla nya vägledningsbehov.

Verksamheter och åtgärder som avses i tillägget till stoppregeln behöver förtydligas

Angående tillägget i stoppregeln i 2 kap. 9 § anser utredningen att tillägget ”bara är tillämpligt på nya eller ändrade verksamheter eller åtgärder med så stora utsläpp att de på egen hand hotar uppfyllelse av Sveriges klimatmål och att utredningen bedömer att det kommer att handla om mycket få fall”. För att så verkligen ska bli fallet vore det bra om de verksamheter eller åtgärder som avses kan exemplifieras för att undvika godtycklig tillämpning av lagen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Robert Andrén. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Caroline

Datum
2021-10-20

Asserup, chefsjuristen Rikard Janson och enhetschefen Fredrik Svartengren.
Föredragande har varit handläggaren David Newell.

Robert Andréén

David Newell