



Länsstyrelsen
Gävleborg

YTTRANDE

2021-10-18

1 (5)

Dnr 5038-2021

Enheten för miljötillsyn
Gunnar Hägg
010-2251346
gunnar.hagg@lansstyrelsen.se

Regeringskansliet

Yttrande rörande remiss om Klimaträttsutredningens slutbetänkande "En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden" (SOU 2021:21)

Er beteckning: M2021/00830

Yttrande

Länsstyrelsen ställer sig till största del positiv till de förslag på förändringar som klimaträttsutredningen förslår. Länsstyrelsen anser att den viktigaste frågan i utredning är förtydligandet att tillstånds- och tillsynsmyndigheter har möjlighet att ta hänsyn till och ställa krav på verksamheter utifrån klimatpåverkan.

Nedan följer länsstyrelsen synpunkter.

6.1.1 Miljöbalkens Mål

I miljöbalkens portalparagraf i 1 kap. 1 § 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 ställer sig positiv till förslaget.

Länsstyrelsen anser att det är bra att det förtydligas att påverkan på klimatet ska inkluderas vid bedömningar enligt miljöbalken och att klimatförändringar som sådana ska minimeras. Ändringarna anpassar då miljöbalken till att vara ett effektivt verktyg för att nå de nationella miljömålen.

6.1.2 Försiktighetsprincipen

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 ställer sig positiv till förslaget.

Länsstyrelsen anser att förslaget är bra och undanröjer de tveksamheter som funnits kring om krav på bästa möjliga teknik kan ställas med avseende på verksamheters klimatpåverkan.

6.1.3 Hushållningsprincipen

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 ställer sig positiv till förslaget.

Länsstyrelsen delar uppfattningen om att det finns potential i att minska klimatutsläppen om krav ställs på användandet av material och hur de producerats. Det är därför positivt att tillstånds och tillsynsmyndigheter i och med den nya skrivningen får ökat mandat att ställa sådana krav. Länsstyrelsen vill dock trycka på vikten av vägledning då möjligheter att ställa krav på resurshushållning även funnits tidigare men enligt vår uppfattning inte använts i speciellt stor utsträckning på grund av bristande kunskap och vägledning inom området.

6.1.4 Stoppregeln

Ett nytt stycke i stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken läggs till som ersätter andra stycket. Stycket 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 ställer sig positiv till förslaget.

Länsstyrelsen kan dock konstatera att det är svårt att föreställa sig vilka skäl som skulle motivera att regeringen riskerar de långsiktiga klimatmålen utifrån det vi idag vet om det risker som kommer med klimatförändringarna.

6.1.5 anpassning till industriutsläppsdirektivet

16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § Industriutsläppsförordningen ska ändras i de delar som anger att villkor som reglerar använd mängd fossilt bränsle och 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 reglerar använd mängd fossilt bränsle och syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp som beslutats innan lagen (2004:119) om handel med utsläppsrätter trädde i kraft.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget.

Dagens reglering innebär att det inte får beslutas villkor eller förelägganden som begränsar eller syftar till att begränsa utsläpp av växthusgaser. Genom de föreslagna ändringarna kommer det fortfarande inte vara möjligt för prövnings- och tillsynsmyndigheter att besluta villkor eller förelägganden som gäller gränsvärden för direkta utsläpp av växthusgaser. Däremot förtydligas möjligheten för att sätta indirekta villkor i syfte att begränsa klimatpåverkan vilket är positivt. Länsstyrelsen ser dock att gränsdragningen här kan komma att bli komplicerad och kräva stora insatser när det kommer till vägledning.

6.1.6 Bedömning av utsläpp av växthusgaser

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 ställer sig positiv till förslaget.

Förslaget förtydligar att miljöpåverkan från växthusgaser ska ingå i tillståndsprövningen för alla verksamheter. Miljöpåverkan från växthusgaser ska redovisas och bedömas redan idag, men ett förtydligande är välkommet, eftersom det har varit otydligt vad som gäller vid ansökan om tillstånd för verksamheter inom industriutsläppsdirektivet.

6.1.7 Omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor

En särskild utredning ska snarast 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.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget.

Som utredningen påpekar finns det fler anledningar till att genomföra omprövning av tillstånd än bara klimatpåverkan. Det råder inget tvivel om att det finns behov av omprövning av äldre tillstånd för att få uppdaterade och moderna villkor som tar hänsyn till ny kunskap och den teknikutveckling som hela tiden sker. Ett hinder för att detta inte genomförs i större utsträckning är att det är ett tidskrävande arbete för tillsynsmyndigheten och som därför ofta

bortprioriteras. Länsstyrelsen ser det därför som positivt att utredningen trycker på vikten av att öka andelen tidsbegränsade tillstånd. Många verksamheter sitter idag på gamla tillstånd med en rad villkorsändringar och förelägganden för olika förändringar de genomfört över 10-tals år vilket är svårt att överblicka både för verksamheterna själva samt för tillsynsmyndigheten.

6.1.8 Ett enklare förfarande vid ändring för att undvika omprövning

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 ställer sig negativ till förslaget.

Länsstyrelsen förstår syftet med utredningens förslag men vi anser att det i första hand är bättre att ta ett helhetsgrepp kring omprövning och att alla verksamheter ska ha effektiva och moderna tillstånd i alla delar. Länsstyrelsen anser därför att det vore bättre att förenklingar och eventuella lättnader för verksamheter som aktivt arbetar med att minska växthusgasutsläpp utreds inom ramen för den kommande miljöprövningsutredningen som beskrivs i förslag 6.1.7. Detta för att inte riskera att aktuellt förslag motarbetar eller bakbinder den kommande utredningen.

6.1.9 En särskild avvägningsregel om klimatnytta

Utredningen får 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 ställer sig positiv till förslaget.

Länsstyrelsen anser att det kan vara bra med en avvägningsregel om klimatnytta eftersom vår uppfattning är att klimatnyttan inte lyfts som en aspekt i samband med dagens prövningar. Länsstyrelsen ser därför fram emot att ta del av den framtida utredningen som redovisar och bedömer hur en sådan regel kan utformas.

Länsstyrelsen önskar inför denna utredning lyfta vikten av hur en sådan avvägningsregel ska viktas mot andra intressen. Detta för att konkretisera och tydliggöra hur nyttan ska viktas mot andra intressen så som påverkan på människors hälsa och miljön.

6.1.10 uppdrag om vägledningar

Regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att utforma de vägledningar som behövs för bedömningen av verksamheter 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 ställer sig positiv till förslaget.

Länsstyrelsen ser frågan om utbildningsinsatser och vägledning som viktig för att de förslag utredningen lyfter fram ska få önskad effekt. Detta då utredningens förslag kommer ställa högre krav på alla som tillämpar miljöbalken vad gäller kunskap om klimataspekter.

Allmänna synpunkter

Utredningen har fått i uppdrag att se över all relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Utifrån detta hade Länsstyrelsen önskat en översyn som ser över möjligheten att göra stora energianvändare tillståndspliktiga utifrån el- och effektutnyttjande. Det är en aktuell fråga då bland annat datacenter och batterifabriker i media beskrivs som den nya basindustrin i Sverige och flera nyetableringar av stora, internationella energikonsumenter har skett under senare år. Även vår befintliga basindustri i form av stålindustrin kommer att vara stora användare av elenergi i en nära framtid. Klimatutredningens fas två kommer prioritera energieffektiviseringar och elnätets kapacitet. Länsstyrelsen anser att även översynen av miljöprövningsförfordningen (2013:251) bör ske under denna fas.

I miljöbalkens 2 kap 7 § finns avvägningsregeln där det ska göras en avvägning mellan nyttan av skyddsåtgärder jämfört med kostnader för sådana åtgärder. Länsstyrelsen anser att det bör förtydligas att denna jämförelse ska genomföras både ur ett företagsekonomiskt perspektiv och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Om värdet av de åtgärder som ska genomföras ger ett negativt företagsekonomiskt utfall men ett positivt samhällsekonomiskt utfall kan det vara motiverat att trots detta kräva skyddsåtgärder, vilket inte framgår tillräckligt tydligt i nuvarande skrivning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Per Bill med miljötillsynshandläggare Gunnar Hägg som föredragande.

I beslutet har även Åsa Eklund Öberg, Christoffer Karstens, Karin Perman från enheten för hållbar utveckling samt Hanna Karlsson från enheten för vattenverksamhet och fiske deltagit.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

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