



Länsstyrelsen
i Jönköpings län

YTTRANDE

Sida 1/7

Datum
2021-10-19

Beteckning
500-6639-2021

Er beteckning
M2021/00830

Jennie Malm
Samhällsavdelningen
Telefon 010-22 36 455
Jennie.Malm@lansstyrelsen.se

Regeringskansliet
m.remissvar@regeringskansliet.se
Miljödepartementet
103 33
STOCKHOLM <mailto:m.registrator@regeringskansliet.se>

Yttrande över klimaträttsutredningens delbetänkande En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21)

Miljödepartementet har översänt delbetänkandet En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21) till Länsstyrelsen för synpunkter. Synpunkter ska lämnas till Miljödepartementet senast den 21 okt 2021.

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i delbetänkandet och håller med utredningen i merparten av dess resonemang.

Länsstyrelsen anser att det som är viktigast i klimaträttsutredningen är förtydligandena om att tillståndsmyndigheten vid tillståndsansökningar ska ta hänsyn till klimatpåverkan och kan ställa krav kopplade till verksamheters utsläpp av växthusgaser även om verksamheterna ingår i EUs marknad för utsläppsrätter.

Länsstyrelsen skulle önska ytterligare skarpa förslag för att minska klimatpåverkan till exempel genom att den föreslagna stoppregeln inte ger möjlighet till undantag vid särskilda skäl.

Klimatproblemet är globalt och för en effektiv hantering av frågan bör den hanteras globalt, då enskilda nationella initiativ inte nödvändigtvis är det mest effektiva. Sverige har åtagit sig att minska sina utsläpp i enlighet med Parisavtalet och har egna nationella klimatmål för detta. Syftet med klimaträttsutredningen är att skapa bättre förutsättningar för Sverige att nå sina klimatpolitiska mål. Direktiven för utredningen anger att miljöbalken är central och har betydande potential att minska utsläppen av växthusgaser. Den 15 maj 2022 lämnas slutbetänkandet som vid behov innehåller författningsförslag om övriga relevanta lagstiftningar samt en redovisning över eventuella ytterligare utredningsbehov för att lagstiftningen ska bidra till att nå klimatmålen.



Länsstyrelsens synpunkter

ALLMÄNT

Länsstyrelsen är generellt positiv till utredningen och förslagen. I vissa delar anser vi att utredningen är väl försiktig och kunde gått längre och kommit med mer offensiva förslag.

Utredningen har fått i uppdrag att se över all relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Utifrån detta önskar Länsstyrelsen en översyn över de verksamheter som framgår i Miljöprövningsförordningen (2013:251). Till exempel kan det vara intressant att göra stora energianvändare tillståndspliktiga utifrån el- och effektutnyttjande. Det är en aktuell fråga då exempelvis datacenter i media beskrivs som den nya basindustrin i Sverige och flera nyetableringar av stora, internationella energikonsumenter har skett under senare år. Klimatutredningens fas två kommer prioritera energieffektiviseringar och elnätets kapacitet. Länsstyrelsen anser att även översynen av Miljöprövningsförordningen 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 för branschen och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Om värdet av de åtgärder som ska genomföras ger ett negativt företagsekonomiskt utfall för branschen men ett positivt samhällsekonomiskt utfall kan det vara motiverat att trots detta kräva skyddsåtgärder, vilket inte framgår tillräckligt tydligt i nuvarande skrivning.

Utredningens förslag kommer förmodligen främst att tillämpas på nya och befintliga verksamheter som ansöker om ändringstillstånd (såvida inte omprövning börjar användas i större omfattning). Det gör att konsekvenserna av förslagen begränsas samtidigt som det finns en risk för att konkurrensen snedvrids. En annan effekt av att ändringen tillämpas endast på nya och befintliga verksamheter som ansöker om ändringstillstånd är att Miljöbalken inte kommer att bidra till Sveriges klimatmål i så stor omfattning som annars kunde vara möjligt.

Ur ett företagsperspektiv kan ökade krav kopplat till klimat ge olika utfall på kort och lång sikt. På kort sikt bör de verksamheter som är snabba på att minimera sin klimatpåverkan få en konkurrensfördel men de får eventuellt också en ökad kostnad som i sig kan påverka konkurrenskraften. Det finns inga tecken på att klimatfrågan kommer att försvinna från agendan. På lång sikt betyder det att alla verksamheter kommer behöva förhålla sig till sin egen klimatpåverkan och åtgärda den.



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 tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att det behövs ett förtydligande om att klimatet ska inkluderas vid bedömningar enligt miljöbalken och att klimatförändringar som sådana ska minimeras.

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 tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att förslaget undanröjer tveksamheter om huruvida krav på bästa möjliga teknik kan ställas avseende 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 tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att det krävs medvetna val och hushållning för att åstadkomma en minskad miljö- och klimatpåverkan även om det är oklart vad regeln ger för slutligt utfall avseende klimatpåverkan. Länsstyrelsen konstaterar att förslaget sannolikt inte ger några större effekter i praktiken om det inte samtidigt kompletteras med ekonomiska styrmedel. Ur ett tillämpningsperspektiv kan regeln vara svårt att hantera. Det ställer krav på att det finns eller upprättas livscykelanalyser för de råvaror och material som verksamheten vill jämföra. Livscykelanalyser ger en helhetsbedömning av påverkan på miljö och klimat, vilket innebär att olika kategorier av miljöpåverkan ingår. De olika råvarorna och materialen som ska jämföras kan ha helt olika påverkan inom olika områden och påverka ett eller flera områden. Det innebär att ett val kan stå mellan påverkan på vatten eller arter ställt mot exempelvis klimatpåverkan. Vad som ska ha företräde framgår inte,



vilket innebär att klimatet endast är ett område bland flera som kan prioriteras.

6.1.4 STOPPREGELN

Det ska läggas till ett nytt andra stycke i stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken som 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 tillstyrker förslaget med följande förslag på ändring.
Länsstyrelsen föreslår i första hand att regeringen inte ska ha möjlighet att ge undantag vid särskilda skäl för verksamheter med utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse. I andra hand föreslår Länsstyrelsen att det ska krävas synnerliga skäl för undantag, snarare än endast särskilda skäl.

Portalparagrafen i miljöbalken ska förtydligas så att det framgår att även klimatet ska inkluderas vid bedömningar enligt miljöbalken och att klimatförändringar som sådana ska minimeras. Som en följd av detta vill utredningen även förtydliga i 2 kap. 9 § att: *en verksamhet eller åtgärd inte får bedrivas eller vidtas som kan befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720).* Länsstyrelsen tillstyrker denna del av tillägget.

Forskningen vet så pass mycket om vilka risker som kommer med klimatförändringarna att det är svårt att föreställa sig vilka särskilda skäl som skulle motivera att regeringen får riskera de långsiktiga klimatmålen. Det bör vara sällsynt, givet dagens medvetenhet om klimatutsläppens påverkan, att en ny verksamhet som skulle föranleda växthusgasutsläpp av ”väsentlig betydelse i förhållande till de långsiktiga utsläppsmålen” ansöker om tillstånd. Om en sådan verksamhet skulle söka tillstånd bör det vara omöjligt eller mycket svårt att få tillstånd till den.

6.1.5 ANPASSNING TILL INDUSTRIUTSLÄPPSDIREKTIVET

16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen ska ändras i den del som anger att villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle 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 genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp som beslutats innan lagen (2004:119) om handel med utsläppsrätter trädde i kraft. Genomförandet i svensk lagstiftning ska också anpassas språkligt så att det följer översättningen av



industriutsläppsdirektivet och begreppet gränsvärden för utsläpp därmed används genomgående.

Länssstyrelsen tillstyrker förslaget.

Dagens regler innebär att det inte får beslutas villkor eller förelägganden som begränsar eller syftar till att begränsa utsläpp av växthusgaser. Genom de föreslagna reglerna kommer det inte vara möjligt för prövnings- och tillsynsmyndigheter att besluta villkor eller förelägganden som gäller gränsvärden för direkta utsläpp. Däremot kommer det att bli möjligt att besluta om sådant som syftar till och indirekt leder till att utsläppen begränsas, under förutsättning att de inte formuleras som gränsvärden för direkta utsläpp.

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.

Länssstyrelsen tillstyrker förslaget med följande tillägg. Förtydligandena i 6 kap. 35 och 43 bör omfatta alla verksamheter och inte bara de verksamheter som framgår i industriutsläppsdirektivet.

Förslaget förtydligar att miljöpåverkan från växthusgaser ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen och ingå i tillståndsprövningen. Införandet av de två nya bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken innebär att kravet avgränsas till att gälla för verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet.

Länssstyrelsen anser att kravet bör omfatta alla verksamheter. Klimatutredningens motivering till att undanta vissa verksamheter anges vara att det skulle öka den administrativa bördan för de som träffas av bestämmelsen. Länssstyrelsen vill framhålla att utredningsskyldigheten inte blir lika omfattande för övriga verksamheter som inte återfinns i bilaga 1 i industriutsläppsdirektivet. Länssstyrelsen anser att om verksamheter har en påverkan på klimatet så ska den bedömas i tillståndsprövningen. Dessutom riskerar olika regler för olika verksamheter att snedvrider konkurrensen. För att vara konkurrenskraftiga på längre sikt behöver alla verksamheter minska sina klimatutsläpp.



6.1.7 OMRÖVNING 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. Det finns dock mer omfattande skäl för att ompröva och tidsbegränsa tillstånd och villkor än begränsad klimatpåverkan, och frågan berör utöver lagstiftning bl.a. frågor om styrning, resurser och organisation.

Länsstyrelsen tillstyrker 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 tillstånd för att få uppdaterade och moderna regler som tar hänsyn till ny kunskap och teknikutveckling som hela tiden sker. Tyvärr har inte omprövning bedrivits i någon större omfattning.

6.1.8 ETT ENKLARE FÖRFARANDE VID ÄNDRING FÖR ATT UNDVIKA OMRÖVNING

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 tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen förstår syftet med förslaget men anser att det i första hand är bättre att ta ett helhetsgrepp kring omprövning och satsa på att alla verksamheter ska ha effektiva och moderna tillstånd i alla delar.

Klimatutredningen anger att en bredare översyn av omprövningsreglerna genomförs inom Miljöprövningsutredningen (M 2020:06).

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 miljö i miljöbalken genom en särskild avvägningsregel eller på annat sätt och lämna nödvändiga författningsförslag.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att det är en bra tanke med en avvägningsregel om klimatnytta, och ser fram emot en utredning som redovisar och bedömer hur stor användning och vilken effekt regeln skulle få i praktiken.



6.1.10 UPPDRAG OM VÄGLEDNINGAR

Regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att utforma de vägledningar som behövs för bedömningen av verksamhetens eller åtgärds 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 tillstyrker förslaget.

Då domstolarna har en avgörande roll för de klimat- och miljökrav som slutligen ställs är det av särskilt stor vikt att domstolarna tar del av utbildningsinsatser som stödjer deras arbete med att ta fram ändamålsenliga klimat- och miljökrav.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Helena Jonsson med miljöskyddshandläggare Jennie Malm som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Johan Löwenadler Davidsson, avdelningschef Emma Willaredt och enhetschef Håkan Wirén 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 till

Regeringskansliet, m.klimatenheten@regeringskansliet.se

Enheten för ekologisk hållbarhet, henrik.dinkel@lansstyrelsen.se
Enheten för förorenade områden, hanna.allemyr@lansstyrelsen.se
Kulturmiljöenheten, Mattias.Sorensen@lansstyrelsen.se
Samhällsbyggnadsenheten, hanna.ekner@lansstyrelsen.se
Enheten för naturskydd och tillsyn, Malin.Lund@lansstyrelsen.se
Rättsenheten, Ben.Heimdal@lansstyrelsen.se
Beredskapsenheten, fredric.jonsson@lansstyrelsen.se

Naturavdelningen, Gustav.Enander@lansstyrelsen.se
Landsbygdsavdelningen, Nina.Elmsjo@lansstyrelsen.se