



Miljödepartementet

103 33 Stockholm

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

Er beteckning: M2021/00830

### Sammanfattning

Länstyrelsen ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag.

Länstyrelsen uppfattar att i många delar utgör förslagen förtydliganden av att klimatet ingår i miljöbalkens tillämpningsområde och inbegrips i miljöpåverkan. Utredningen visar dock att förtydliganden behövs. Länstyrelsen tillstyrker förslagen i denna del. Länstyrelsen påtalar dock att det behöver vara tydligt i miljöbalken att klimatpåverkan inbegrips i miljöpåverkan, varför Länstyrelsen föreslår vissa språkliga ändringar.

Länstyrelsen motsätter sig att föreslagen bestämmelse om ett enklare förfarande för att undvika omprövning införs innan föreslagen utredning om omprövning genomförts.

Länstyrelsen tillstyrker utredningens förslag angående försiktighetsmått om klimatpåverkan för verksamheter inom EU ETS<sup>1</sup>.

### Synpunkter på utredningens förslag (6 kap)

#### 6.1.1 Miljöbalkens mål

*Utredningens förslag: 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.*

Länstyrelsen tillstyrker förslaget.

Även om påverkan på klimatet omfattas av miljöbalken och torde inbegripas i begreppet påverkan på miljön, kan det bli än tydligare genom en precisering i portalparagrafen (1 kap. 1 § miljöbalken). Utredningen visar också att påverkan på klimatet inte beaktas i tillräcklig utsträckning i tillämpningen av miljöbalken. Länstyrelsen tillstyrker ett förtydligande i portalparagrafen.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (utsläppshandelsdirektivet, EU ETS).



### 6.1.2 Försiktighetsprincipen

*Utredningens förslag: 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.

På samma sätt som vad gäller portalparagrafen torde klimatet redan inbegripas i 2 kap. 3 § 1 st. miljöbalken, där man talar om försiktighetsmått och bästa möjliga teknik för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Utredningen visar dock att det finns anledning att förtydliga att även klimatförändringar åsyftas i lagrummet.

Vidare är det bra att det utretts och nu förtydligas vilka försiktighetsmått avseende klimatpåverkan som kan fastställas för verksamheter som ingår i EU ETS.

### 6.1.3 Hushållningsprincipen

*Utredningens förslag: 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 i stort, men föreslår en språklig ändring.

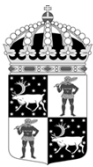
Länsstyrelsen konstaterar att ändringen förtydligar att också minskad klimatpåverkan ska beaktas vid val av material och råvaror, och att återvunna eller förnybara alternativ ska användas i första hand om det leder till minskad miljöpåverkan, samt att även klimatpåverkan inbegrips. Dock föreslår Länsstyrelsen att en språklig ändring görs av utredningens förslag. Detta i syfte att undvika tolkningen att klimatpåverkan inte är en miljöpåverkan. Formuleringen ”miljö- och klimatpåverkan” bör därför ses över.

### 6.1.4 Stoppregeln

*Utredningens förslag: 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 ett förtydligande av att klimatet ingår i stoppregeln.

Länsstyrelsen instämmer i att klimatet bör inbegripas i stoppregeln. Utredningen redogör för hur olika bedömningar gjorts i frågan om utsläpp som leder till klimatpåverkan ska beaktas vid bedömning av om stoppregel ska träda in. Detta tyder på att ett förtydligande behövs. Länsstyrelsen noterar att utredningen förslår en konstruktion där stoppregeln hänvisar till utsläppsmål som sätts i regeringens klimatpolitiska arbete genom klimatlagen (2017:720), istället för en konstruktion



liknande den som föreslås för portalparagrafen, försiktighetsprincipen och hushållningsprincipen. Länsstyrelsen ställer frågan om vilken av de båda konstruktionerna som är lämpligast.

### **6.1.5 Anpassning till industriutsläppsdirektivet**

*Utredningens förslag: 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.*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen menar att möjlighet att reglera mängd fossilt bränsle och villkor om utsläpp av växthusgaser för verksamheter inom EU ETS såsom utredningen föreslår är positivt ur klimatsynpunkt. Det har tidigare inte ansetts möjligt på grund av de särskilda regler som gäller för sådana verksamheter.

### **6.1.6 Bedömning av utsläpp av växthusgaser**

*Utredningens förslag: 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 tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen konstaterar att klimatpåverkan redan idag ska redovisas och bedömas. Utredningen visar dock att ett förtydligande behövs för att åstadkomma en korrekt tillämpning.

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

*Utredningens förslag: 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 verkningfulla 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.

Utredningen framför att en förutsättning för att förslagen i utredningen ska få tillräckligt stor effekt på möjligheterna att nå Sveriges klimatmål är att tillstånd och villkor kan omprövas och tidsbegränsas. Länsstyrelsen instämmer i att det finns många ytterligare skäl utöver klimatpåverkan för att ompröva och tidsbegränsa tillstånd och villkor, och tillstyrker därför att en särskild utredning gör en bred översyn av frågan. Det finns också redan idag möjlighet att inleda omprövning medan det i praktiken oftast uppfattas som ett alltför resurskrävande arbete för den myndighet som ska driva processen, varför det är viktigt att se över hur den praktiska tillämpningen kan fungera.

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

*Utredningens förslag: 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 motsätter sig att föreslagen bestämmelse införs i 24 kap. 8 § miljöbalken, innan utredningen enligt 6.1.7 genomförs. Vidare ställer Länsstyrelsen frågan om inte ändring som söks utifrån annan miljöpåverkan i sådana fall ska behandlas på liknande sätt som ändring utifrån klimatpåverkan.

Länsstyrelsen ser en viss risk med att på detta sätt ta bort möjligheten att i samband med ändringstillstånd av klimatförbättrande åtgärder besluta om ändring av övriga villkor som har ett samband med ändringen enligt 24 kap. 8 § 1 p. Detta sett till en verksamhets totala miljöpåverkan. Exempelvis kan det vara skäligt att ställa krav avseende andra parametrar vid utbyte av processdelar eller reningsutrustning. Det anges förvisso i utredningen att det fortfarande kommer vara en lämplighetsfråga i vilka fall en begränsad prövning kan ske och att avgörandet ligger på tillståndsmyndigheten. Samtidigt framförs att när det finns ett samband med andra delar av verksamheten och behovet av att ställa nya krav är stort, måste en ansökan om omprövning göras enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. För att detta ska kunna fungera krävs ändring av 24 kap. 5 § miljöbalken vilket föreslås utredas vidare enligt utredningens förslag i 6.1.7. Länsstyrelsen menar att de båda bestämmelserna bör vara utredda innan ändring införs i miljöbalken.

Prövningsförfarandet vid ändring som medför minskad miljöpåverkan utreds genom Miljöprövningsutredningen (M 2020:06). Länsstyrelsen ställer frågan om det inte finns anledning att ha en likformig behandling av sådana sökta ändringar, oavsett typ av miljöpåverkan.



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

*Utredningens förslag: 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 tillstyrker förslaget.

Som Länsstyrelsen förstår förslaget bör det utredas om klimatnyttan i vissa fall ska få väga tyngre än övrig hälso- och miljöpåverkan exempelvis i fråga om en verksamhet ska meddelas tillstånd eller om ett visst villkor ska sättas för en verksamhet.

Länsstyrelsen erfar att det i tillståndsprövning redan idag görs avvägningar med beaktande av en åtgärds eller verksamhets hälso- och miljöpåverkan, och att klimatet inbegrips då den utgör en del av miljön. Om viljan är att klimatet ska få väga tyngre är det viktigt att det tydliggörs under vilka omständigheter detta ska gälla. Utredningen pekar på en rad frågor som behöver utredas vidare. Förutom vad som framförs i det sammanhanget vill Länsstyrelsen påtala vikten av att tillse att övrig hälso- och miljöpåverkan samtidigt hålls inom acceptabla nivåer.

### **6.1.10 Uppdrag om vägledning**

*Utredningens förslag: Regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att utforma de vägledning som behövs för bedömningen av verksamheters 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.*

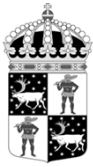
Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att vägledning enligt utredningens förslag är en viktig del i att ändringarna får avsedd effekt. Vägledning bidrar också till en effektiv process under samråd och tillståndsprövning, men även vid tillsyn. Länsstyrelsen menar att de föreslagna förändringarna av portalparagrafen och hänsynsreglerna, kap. 6.1.1 – 6.1.4, främst utgör förtydliganden av redan gällande lagstiftning, såsom att klimatpåverkan är en del av miljöpåverkan. I teorin skulle i de fallen till och med vägledning som enda insats kunna leda till avsedd tillämpning av miljöbalken. Vägledningen har således en central betydelse. Även om lagstiftningen förtydligas är vägledningen angelägen.

### **Allmänna synpunkter**

Länsstyrelsen ser vikten av att skyndsamt och på möjliga och lämpliga sätt införa klimatförbättrande åtgärder, och att en översyn av relevant lagstiftning och övriga styrmedel är en viktig del i detta.

En allmän synpunkt från Länsstyrelsen är att i miljöbalken utgör klimatet redan idag en del av miljön. Den synen framgår också på vissa ställen i utredningen. Flertalet formuleringar har sin bakgrund i att utredningen sett att det behövs förtydliganden om att även klimatet ska beaktas, då tillämpningen av lagstiftningen tyder på att klimatet



Länsstyrelsen  
Norrbotten

YTTRANDE

Datum  
2021-10-18

Diarienummer  
509-9237-2021

6 (6)

inte beaktats i tillräcklig omfattning. På andra ställen i utredningen är det dock otydligt om klimatet inbegrips i begreppet miljöpåverkan. Exempelvis 2 kap. 5 § miljöbalken, där utredningen använder begreppet ”miljö- och klimatpåverkan”, vilket kan tolkas som att klimatpåverkan inte är en miljöpåverkan. Länsstyrelsen menar att där förtydliganden om klimatet införs bör denna språkliga synpunkt beaktas, så att det inte råder tvivel om att klimatet ska beaktas i andra lagrum där miljöbalken refererar till hälso- och miljöpåverkan.

Utredningens förslag får främst effekt vid tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder. Av utredningen framgår inte om en översyn av vilka verksamheter som ska omfattas av tillståndsplikt är planerad. Enligt Länsstyrelsens uppfattning finns idag verksamheter med en mycket hög energiförbrukning som inte är tillståndspliktiga då de inte träffas av någon kod i Miljöprövningsförordningen (2013:251). Ett exempel är s.k. serverhallar för datalagring där endast vissa verksamheter blir tillståndspliktiga, och då på grund av förbränning i reservkraftsanläggningar och inte utifrån huvudverksamhetens energiförbrukning. Länsstyrelsen menar att behovet av en översyn av miljöprövningsförordningen bör betänkas.

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

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med Magdalena Hannu Fors som föredragande. I handläggningen har också medverkat enhetschef Anna-Carin Ohlsson samt Ida Wanhatalo, enheten för internationalisering och tillväxt, och Linda Kero, rättsenheten.

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](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).