



Regeringskansliet
c/o Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: M2021/00830

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen är generellt positiv till utredningen och förslagen. Genom utredningens förslag så anser länsstyrelsen att miljöbalken på ett mer effektivt sätt än tidigare kan fungera som ett verktyg för att nå klimatmålen. Precis som utredningen säger så behövs det olika slags verktyg för att minska utsläppen av växthusgaser.

Länsstyrelsen tillstyrker alla de förslag som utredningen föreslagit men har till vissa förslag önskat en mer djupgående analys i det fortsatta arbetet med en eventuell proposition. Länsstyrelsen vill också särskilt lyfta förslaget om anpassning till industriutsläppsdirektivet. De aktuella ändringarna möjliggör för prövning- och tillsynsmyndigheter att besluta om till exempel åtgärder som indirekt leder till att utsläppen av växthusgaser begränsas.

För att inte hämma den gröna omställningen är det viktigt med en effektiv handläggning av miljöprövningar. Länsstyrelsen anser således att det är viktigt att förslagen inte bidrar till längre handläggningstider i prövningsprocessen. För att länsstyrelsen ska vara en del av en effektiv miljöprövning och samtidigt inte åsidosätta hälso- och miljöskyddskraven krävs att länsstyrelsens resurser förstärks samt att kunskap och kompetens fördjupas.

6.1.1 Miljöbalkens mål

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

Länsstyrelsen anser att förslaget om att införa förtydliganden i miljöbalkens portalparagraf avseende klimatets roll för en hållbar utveckling är bra. Enligt förslaget ska skrivelsen i andra paragrafen lyda som så att ”miljöbalken ska tillämpas så att... klimatförändringar minimeras”. Bördan av att minska utsläpp av växthusgaser ligger inte exklusivt på miljöbalken, men likväl så är Sveriges klimatmål inte att *minimera klimatförändringar* utan att uppnå netto noll 2045. Såsom utredningen uppmärksammar avser Sveriges långsiktiga klimatmål, landets territoriella utsläpp. Den generella

formuleringen om att minimera klimatförändringar är öppen för argument som hänvisar till relativa fördelar med att utsläpp sker inom Sveriges gränser. I relation till detta, men också i generell bemärkelse, är det önskvärt om regeringen, i den fortsatta beredningen, går djupare in på klimatregleringarnas inneboende problematik i förhållandet mellan lokalt och globalt samt analyserar vad en formulering i stil med att *Sveriges bidrag* till ökade halter av växthusgaser i atmosfären minimeras kan innebära för skrivelsens juridiska effekt.

Vidare tar båda de föreslagna förändringarna i bestämmelsen som utgångspunkt att människans påverkan på klimatet sker i negativ riktning (ökade utsläpp av växthusgaser) och att de förändringar som uppstår i klimatet är till nackdel för en hållbar utveckling och därför behöver minimeras. Den utgångspunkten stämmer i dagsläget men såsom utredningen beskriver pågår en teknikutveckling med syftet att åstadkomma negativa utsläpp av växthusgaser (CCS och bio-CCS). En sådan utveckling är i flera scenarion en förutsättning för att kunna uppnå temperaturmålen i Paris-avtalet och det svenska utsläppsmålet. Det är viktigt att bestämmelsen formuleras på ett sådant sätt att den inte motverkar en utveckling i denna riktning eller hindrar tillämpning av ny teknik som kan återställa halten CO₂ i atmosfären till tidigare nivåer och på så sätt möjliggöra en positiv riktning i klimatarbetet.

6.1.2 Försiktighetsprincipen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa ett förtydligande kring försiktighetsprincipens tillämpbarhet på klimatrelaterade åtgärder. Utredningens argument till stöd för att tillämpa krav på verksamheter inom EU ETS är enligt länsstyrelsen väl genomarbetad.

6.1.3 Hushållningsprincipen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa material i hushållningsprincipen. Som en parentes vill vi dock framhålla att hushållning med material är inte helt synonymt med minskad klimatpåverkan, vilket också poängteras av utredningen (s. 161). Även användande av trä kan hypotetiskt sett leda till ett större uppbindande av koldioxid, relativt till vilket tidsperspektiv som anläggs. Den andra skrivelsen är således viktig och bör betonas. Vi hoppas att detta kommer att hanteras av prövningsmyndigheterna i praktiken.

6.1.4 Stoppregeln

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att förtydliga stoppregeln tillämplighet. Länsstyrelsen anser dock att *särskilda skäl*, vilket ofta rör sig om allmänintresse, behöver nyanseras i relation till den nytta som är förknippad med ett stabilt klimat. Utredningen hanterar detta på s. 166 men menar att det är en ”komplex bedömning att avgöra om utsläpp av

växthusgaser från en enskild verksamhet eller åtgärd är av väsentlig betydelse i relation till klimatförändringarna i stort.” Det är lätt att instämma i detta. Samtidigt bör det vara relativt enkelt att bedöma huruvida en verksamhet står i konflikt med de svenska klimatmålen, vilka i sin tur har en betydelse bortom den enskilda verksamheten. Utredningen nämner denna utgångspunkt på s. 167. Det är viktigt att ett sådant övervägande får genomslag i praktiken. Det är önskvärt att utredningen i sitt fortsatta arbete med att formulera en särskild avvägningsregel djupare analyserar hur ett stabilt klimat är förknippat med allmänintresse och samhällsnytta.

6.1.5 Anpassning till industriutsläppsdirektivet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa förtydliganden i industriutsläppsdirektivet. Utredningen har gjort ett gediget jobb med att utreda förhållandet mellan nationell klimatreglering och EU ETS vilket har varit ett bra fokus. Det är rimligt och finns ett behov av att inom prövning och tillsyn ha möjligheten att reglera utsläpp av växthusgaser, om än indirekt genom till exempel bästa tillgängliga teknik.

6.1.6 Bedömning av växthusgaser

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

De föreslagna tilläggen är avsedda att förtydliga något som redan gäller men som inte tillämpas i praktiken, delvis på grund av praxis som antagit en motsatt hållning. Länsstyrelsen välkomnar förslaget och bedömer att ett förtydligande kan vara relevant för att styra i önskad riktning. Det är samtidigt viktigt att prövningsmyndigheter likväl som part- och remissmyndigheter får förstärkta resurser då förslagen innebär nya miljöutredningar i tillståndsprövningen att ta ställning till. Utgångspunkten för att inte hämma den gröna omställningen bör vara att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt utan att försvåra möjligheten att uppnå miljömålen.

Länsstyrelsen anser att det är otydligt och svårt att förstå varför bestämmelserna inte ska gälla vid planläggning enligt PBL (4 kap. 34 §). Detta särskilt eftersom klimatpåverkande utsläpp från byggsektorn, bland annat utifrån val av material i byggskedet och behovet av transporter till och från inom det planlagda området, är stor. Frågan om bestämmelsens tillämplighet även i PBL-sammanhang bör således utredas vidare.

Länsstyrelsen tolkar att tillkommande krav i 6 kap. träffar alla verksamhetsutövare som omfattas av kravet på en specifik miljöbedömning, inkl. den verksamhet som avses i 22 kap. 1 f. Prövningsmyndighetens skyldighet att bedöma miljöeffekterna och de åtgärder som planeras för att minimera utsläpp av växthusgaser för denna verksamhet följer av 6 kap. 43 §. 22 kap. 1 f anger att för dessa utpekade verksamheter ska sökanden även lämna förslag till hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras.

Bestämmelsen i 25 h borde då ange att prövningsmyndigheten ska besluta de villkor som behövs för att minimera utsläppet av växthusgaser, på motsvarande sätt som regleras i övriga stycken i bestämmelsen. Det vill säga inte bara krav på en bedömning, så som förslaget är utformat.

6.1.7 Omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

Länsstyrelsens bedömning är att omprövning och tidsbegränsning av tillstånd är viktig för att få effekt på möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål. Länsstyrelsen ser därmed positivt på att en särskild utredning tillsätts som ser över tidsbegränsning och omprövning enligt miljöbalken.

6.1.8 Ett enklare förfarande vid ändring för att undvika omprövning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

6.1.9 En särskild avvägningsregel om klimatnytta

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

Länsstyrelsen anser att det är ett bra förslag att vidare utreda en avvägningsregel, men vill understryka vikten av att en sådan utredning på ett genomgripande sätt hanterar riskerna associerade med så kallad klimatreduktionism. Alltså att begränsande av klimatgaser får en alltför överordnad position i förhållande till exempelvis andra miljömål.

6.1.10 Uppdrag om vägledningar

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt med samordnade informations- och utbildningsinsatser till myndigheterna. Mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen bör anses vara berörda av dessa insatser.

Allmänna synpunkter

Konsekvenser av utredningens förslag för olika samhällsaktörer

På sida 269 och 271 finns en bedömning av resursbehov för prövnings- och tillsynsmyndigheter. Länsstyrelsen kan inte nu uttala sig om rimligheten i denna bedömning men hade önskat att det i utredningen framgick hur behovet av årsarbetskrafter har bedömts.

En tillståndsprövning kräver mycket resurser av länsstyrelsen, från samråd till internremissförfarande och yttranden.

Det råder idag redan resursbrist hos länsstyrelsen och förslagen innebär både en ökad arbetsbörda och behov av att kompetens fördjupas. Med de nya förslagen får helhetsperspektivet än större vikt och komplexa bedömningar kommer behöva göras som inkluderar samtliga miljöaspekter och inte enbart ett klimatperspektiv. Det är viktigt att resurser förstärks för att få en effektivt och rättssäker prövning- och tillsynprocess.

Regeringen bör analysera denna fråga noga innan de föreslagna förändringarna genomförs så att det tillskapas tillräckliga möjligheter för reglerna att också få genomslag i praktiken samt att den gröna omställningen kan genomföras.

Klimatutredningens andra fas

På sidan 346 tar utredningen upp den Klimatpolitiska vägvalsutredningen (M2018:07) som lämnat förslag kring ökad inlagring av koldioxid i växter för att uppnå negativa utsläpp av växthusgaser. Exempelvis så föreslås tillväxt av skog på jordbruksmark som tagits ur produktion. Risken finns att vi kan hamna i ett läge där jordbruksmark tas ur produktion med ett godtagbart syfte att plantera skog för ökad inlagring. Det skulle innebära ett synsätt som att det fortfarande är tillåtet att "producera" växthusgaser för att vi ändå kan öka inlagringen, men får till följd att vi inte kan producera livsmedel i tillräcklig omfattning. Jord och skogsbruksmark är av nationell betydelse och behöver skyddas för att säkerställa livsmedelsproduktionen för framtida generationer men också en mycket viktig krisberedskapsfråga.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Daniel Gustafsson med miljöhandläggare Therese Edin och Elin Andersson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Love Frykman, energi- och klimatstrateg samt medarbetare från enheterna Jordbrukarstöd och veterinär, Samhällsbyggnad och Förvaltning medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia

Klimatenheten, Regeringskansliet

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

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