



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-10-21

Ärendenummer
NV-05463-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över delbetänkande SOU 2021:21 En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (M2021/00830)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker delbetänkandets förslag om författningsändringar och har därutöver vissa synpunkter avseende förslagets utformning. Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att frågan om utsläpp av växthusgaser har fått alltför litet genomslag vid tillämpningen av miljöbalken. Vad gäller problemanalysen i utredningen hade Naturvårdsverket gärna sett en fördjupad analys av vilket problem eller hinder för att nå Sveriges klimatmål som miljöbalken anses hantera samt en diskussion om vad miljöbalken tillför till nuvarande styrmedelsmix. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att problemanalysen tydliggörs i det kommande arbetet med förslagen. Naturvårdsverket anser att den föreslagna förändringen av 16 kap. 2 c § miljöbalken är den enskilt viktigaste för att göra miljöbalken till ett verktyg för att minska utsläpp av växthusgaser. Naturvårdsverket har ett antal synpunkter på de olika författningsförslagen och har med anledning av det i vissa fall lämnat egna författningsförslag. Förslagen som Naturvårdsverket lämnar görs med beaktande av de olika syften som framgår av bl.a. utredningens författningskommentar men också med beaktande av hur miljöbalken är utformad.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket tillstyrker delbetänkandets förslag om författningsändringar utifrån de skäl som redovisas nedan. Yttrandets disposition inleds med författningsförslagen och följer därefter delbetänkandets struktur.

Författningsförslag¹

Inledning

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att frågan om utsläpp av växthusgaser har fått alltför litet genomslag vid tillämpningen av miljöbalken och ställer sig positivt till att förändringar föreslås för att komma till rätta med detta. Enligt Naturvårdsverket är den föreslagna förändringen av 16 kap. 2 c § miljöbalken den enskilt viktigaste för att göra miljöbalken till ett verktyg för att minska utsläpp av växthusgaser. Detta eftersom den nuvarande utformningen av bestämmelsen, precis som utredningen påpekar, sannolikt är en starkt bidragande orsak till att frågan inte har fått större genomslag.

Flertalet av utredningens övriga förslag innebär att i olika författningsförslag lyfta fram klimatfrågan (se bl.a. föreslagen författningsändring i 1 kap. 1 § miljöbalken). Naturvårdsverket har förståelse för utredningens motiv. Samtidigt vill Naturvårdsverket, vilket även framgår av utredningen, framhålla att miljöbalken redan idag reglerar utsläpp av växthusgaser och dess påverkan. Miljömålen, däribland miljömålet Begränsad klimatpåverkan, tillämpas även inom ramen för de olika bedömningar som görs enligt miljöbalken. Miljöbalken är en reglering som ska kunna användas för att på lämpligt sätt bl.a. bidra till att lösa olika miljöproblem. För att den ska hålla över tid och kunna omhänderta de miljöproblem som är aktuella vid varje given tidpunkt är det viktigt att den är generell. Naturvårdsverket vill därför poängtera att det kan finnas en risk med att lyfta fram ett särskilt miljöproblem framför andra eftersom det riskerar att leda till att fråga kan uppstå om det särskilda miljöproblemet inte omfattas av tidigare generella bestämmelser eller om det särskilda miljöproblemet är viktigare att komma till rätta med jämfört med andra miljöproblem.

Även om Naturvårdsverket ställer sig positiv till utredningens författningsförslag finns det skäl att göra vissa påpekanden när det gäller förslagets utformning.

Kommentarer gällande enskilda författningsförslag

2 kap. 3 § miljöbalken

I första stycket anges att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä 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 andra stycket anges att försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för *människors hälsa eller miljön*. Det nu aktuella författningsförslaget innebär att ett nytt andra stycke läggs till som anger att första stycket även gäller i syfte att minimera klimatförändringar. Motsvarande tillägg eller ändring saknas för sista stycket. Detta innebär att det är oklart om skrivningen i det nämnda stycket, gällande när försiktighetsmått ska vidtas, gäller även sådana åtgärder för att minska klimatförändringar. För det fall avsikten är att sista stycket även ska reglera när försiktighetsmått i syfte att minimera klimatförändringar ska vidtas föreslår Naturvårdsverket att detta

¹ Författningsförslagen behandlas i utredningens kapitel 1, utredningens förslag med motiveringar i kapitel 6 och utredningens författningskommentar i kapitel 10.

förtydligas. Förslagsvis genom ett tillägg i det nya tredje stycket enligt följande. Naturvårdsverkets tillägg i förhållande till utredningens förslag är skrivet med kursiv text.

2 kap. 3 §

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä 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.

Första stycket gäller även i syfte att minimera klimatförändringar.

Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. *Försiktighetsmått ska även vidtas så snart det finns skäl att anta att de behövs för att minimera klimatförändringar.*

2 kap. 5 § miljöbalken

Den nuvarande utformningen av bestämmelsen innebär bl.a. att i första hand ska förnybara energikällor användas. Författningsförslaget innebär ett tillägg om att återvinna eller förnybara råvaror och material ska användas i första hand, om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan. Förslaget innebär att det finns ett extra led att beakta vid användningen av återvinna eller förnybara råvaror och material, nämligen att de ska användas i första hand *om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan*. Motsvarande tillägg vad gäller förnybara energikällor återfinns varken i nuvarande bestämmelse eller utredningen ändringsförslag. Det framstår därmed som att motsvarande övervägande inte behöver göras vad gäller användning av förnybara energikällor. I utredningens förslag förklaras inte varför denna åtskillnad har gjorts. Naturvårdsverket anser att anledningen till åtskillnaden bör förtydligas.

2 kap. 9 § miljöbalken

Författningsförslagen innebär att ett andra stycke läggs till enligt vilket regeringen endast om det finns särskilda skäl kan tillåta en verksamhet som kan befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till det långsiktiga klimatmålet. Naturvårdsverket kan konstatera att det andra stycket, till skillnad mot det första, inte innehåller formuleringen ”även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk”. Mot bakgrund av att 16 kap. 2 c § miljöbalken föreslås förändras, utredningens resonemang kring den nuvarande stoppregelns tillämplighet när det gäller utsläpp av växthusgaser och det föreslagna tillägget i 2 kap. 3 miljöbalken anser Naturvårdsverket att även andra stycket bör innehålla samma formulering som det första. I annat fall bör det klargöras varför en annan bedömning har gjorts.

6 kap. 35 § miljöbalken

Författningsförslaget innebär att en ny sjätte punkt läggs till som anger att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla dels en identifiering, beskrivning och bedömning av utsläpp av växthusgaser som verksamheten kan antas medföra, dels uppgifter om åtgärder som planeras för att minimera sådana utsläpp. Naturvårdsverket anser att strukturen i bestämmelsen skulle följas bättre om den sjätte punkten delades upp i två nya punkter, likt motsvarande reglering gällande miljöeffekter i punkterna 4 och 5. Ett annat alternativt är att de nuvarande punkterna 4 och 5 slås ihop till en punkt likt utredningens förslag för punkt 6.

6 kap. 43 § miljöbalken

Författningsförslaget anger att för verksamheter och åtgärder som har utsläpp av växthusgaser ska en viss bedömning göras. Naturvårdsverket kan konstatera att det genomgående anges "verksamheter *eller* åtgärder" i miljöbalken. Om det inte finns något skäl till att författningsförslaget innehåller "och" bör det ändras till "eller".

24 kap. 8 § miljöbalken

Med dagens system när det gäller omprövning bedömer Naturvårdsverket att förslaget i denna del kommer få en begränsad betydelse. Naturvårdsverket delar därför utredningens bedömning att det behöver ses över hur omprövning kan bli ett verkningsfullt verktyg, vilket kommer att ske inom ramen för Miljöprövningsutredningen M 2020:06.

Av författningskommentaren framgår att de föreslagna förändringarna i bestämmelsen syftar till att en verksamhetsutövare som står inför ett hot om omprövning, vilken syftar till att väsentligt minska en miljöfarlig verksamhets växthusgasutsläpp, ska kunna ansöka om en avgränsad prövning och därmed undvika att omprövas av den anledningen.

Inledningsvis konstaterar Naturvårdsverket att det saknas författningsförslag som anger att det inte är möjligt att göra en ansökan om omprövning eller att det inte är möjligt för prövningsmyndigheten att göra en omprövning om verksamhetsutövaren ansöker om en sådan avgränsad prövning. Naturvårdsverket bedömer att en sådan bestämmelse bör införas för att uppnå syftet med utredningens förslag.

Vidare anser Naturvårdsverket att det finns en del oklarheter kring förslaget och hur det är tänkt att tillämpas.

Bestämmelsen i 24 kap. 8 § miljöbalken i dess nuvarande utformning reglerar bl.a. vilka villkor i tidigare tillstånd för verksamheten som får *ändras* i samband med en prövning av ett ändringstillstånd, trots att villkoren inte omfattas av ansökan om ändringstillstånd. Författningsförslaget reglerar istället vilka villkor som får *omprövas* vid en ansökan om ändringstillstånd som görs i ett visst syfte. Naturvårdsverket anser att denna skillnad är olämplig och bidrar till att bestämmelsen, med förslaget, blir otydlig. Naturvårdsverket uppfattar att utredningens avsikt är att ange vilka villkor i tidigare tillstånd, som inte omfattas av ändringen, som får ändras när ändringstillstånd söks i det angivna syftet. Om så är fallet bör samma terminologi användas genomgående i bestämmelsen.

Vidare är det oklart under vilka förutsättningar verksamhetsutövaren ska kunna undvika en omprövning. De enda förutsättningarna som framgår av författningsförslaget är (i) att en ansökan om ändringstillstånd görs och (ii) att den har till syfte att undvika en omprövning vars syfte är att väsentligt minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser. Det anges inget om vad verksamhetsutövarens ansökan om ändringstillstånd ska avse. Detta innebär alltså att det inte krävs att ansökan om ändringstillstånd tar sikte på att minska utsläppen av växthusgaser. Det enda som krävs är att ansökan har till syfte att undvika en omprövning med ovan angett syfte. Enligt Naturvårdsverket bör ändringsansökan, för att den ska kunna förhindra en omprövning, ha som syfte att minska verksamhetens utsläpp av växthusgaser med åtminstone samma ambitionsnivå som den omprövning som verksamhetsutövaren vill undvika, dvs. en väsentlig minskning av verksamhetens utsläpp av växthusgaser. Syftet med bestämmelsen är att verksamhetsutövare självmant ska kunna komma tillrätta med utsläpp av växthusgaser. Enligt Naturvårdsverket garanterar författningsförslaget inte detta. Förslaget riskerar istället att lägga hinder för befogade omprövningar genom att en verksamhetsutövare ansöker om ett ändringstillstånd i syfte att undvika en omprövning. Naturvårdsverket anser därför att författningsförslaget bör ändras i detta avseende.

Det är även oklart vad det är för typ av omprövning som verksamhetsutövaren ska kunna undgå. Det enda som framgår av författningsförslaget är att det är en omprövning för att väsentligen minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser. En myndighet kan t.ex. ansöka om omprövning i syfte att dels väsentligen minska verksamhetens utsläpp av växthusgaser, dels för att minska utsläpp till vatten. Fråga uppkommer vad som blockeras genom att verksamhetsutövaren ansöker om ett ändringstillstånd – är det endast den del av omprövningen som syftar till att väsentligen minska utsläppen av växthusgaser, eller är det omprövningen i sin helhet? Naturvårdsverket anser att detta bör förtydligas. I det andra fallet kan det ifrågasättas om det är lämpligt att en verksamhetsutövare ska kunna undgå (om än temporärt) omprövning av villkor som, enligt bestämmelsen i 24 kap. 5 § miljöbalken, bör omprövas. Eftersom det inte finns något som hindrar att en myndighet inleder en ny omprövning i tiden efter att ändringstillståndet har prövats skulle en sådan ordning kunna riskera att leda till fler prövningar.

Naturvårdsverket vill också påpeka följande.

Det kan konstateras att nuvarande bestämmelse anger att tidigare villkor får ändras endast om de har ett samband med ändringen. Naturvårdsverket uppfattar att utredningens avsikt inte är att införa ett motsvarande rekvisit i förslaget och att förslaget har som övergripande syfte att motivera en verksamhetsutövare att ansöka om en ändring genom att verksamhetsutövaren därigenom bara ska riskera att få tidigare villkor som har betydelse för utsläpp av växthusgaser ändrade. Mot bakgrund av detta vill Naturvårdsverket framhålla att förslaget kan innebära att tidigare villkor, som annars inte skulle kunna ändras eftersom de saknar samband med ändringen, med utredningens förslag kan bli föremål för ändring om de har betydelse för utsläpp av växthusgaser. Ett exempel skulle kunna vara att en verksamhetsutövare ändrar sin verksamhet genom att installera en ny processutrustning. Ändringen har inget samband eller påverkan på de interna transporterna på anläggningen och de utsläpp som dessa ger upphov till. Vid en prövning enligt den nuvarande bestämmelsen hade något villkor rörande de interna transporterna förmodligen inte kunnat ändras eftersom ett samband

saknas. Med utredningens förslag uppfattar Naturvårdsverket att villkor för interna transporter skulle kunna ändras om transporterna ger upphov till växthusgasutsläpp. Naturvårdsverket ser visserligen positivt på att möjligheten att ställa krav när det gäller utsläpp av växthusgaser ökar, men bedömer att det är viktigt att poängtera eventuella konsekvenser av förslaget. Naturvårdsverket utgår från att utredningens avsikt är att det inte ska finnas något rekvisit om att villkor som får ändras ska ha ett samband med ändringen och har därför inte föreslagit något sådant i verkets ändringsförslag nedan.

Enligt författningsförslaget är kravet för att en verksamhetsutövare endast ska behöva riskera att få de tidigare villkor som har betydelse för utsläpp av växthusgaser ändrade vid en ansökan om ändringstillstånd att ansökan görs i syfte att undvika en omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken, som är gjord i ett visst syfte. Naturvårdsverket uppfattar att utredningen ser denna begränsning av möjligheten att ändra tidigare villkor som en förmån för verksamhetsutövaren. Enligt Naturvårdsverket kan det ifrågasättas varför denna förmån endast ska gälla när en ansökan om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken är aktuell. Istället borde detta även kunna gälla för verksamheter som i ett tidigt skede och på eget initiativ ansöker om den typ av ändring av verksamheten som det är fråga om. I annat fall finns risk för att en verksamhetsutövare väntar med att ansöka om en ändring tills det att det finns ett överhängande hot om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Naturvårdsverket utgår från att utredningens avsikt är att endast ändringar som görs i syfte att undvika en omprövning ska regleras i förslaget och har därför utformat ändringsförslaget enligt detta.

Som framgått ovan bedömer Naturvårdsverket att den nuvarande föreslagna utformningen av bestämmelsen bör ändras för att uppnå syftet med förslaget och för att bestämmelsen ska bli tydlig. Sammanfattningsvis bör det, för att återspegla vad utredningens syfte med bestämmelsen är, införas en bestämmelse som reglerar vad konsekvenserna blir av att en verksamhetsutövare lämnar in en ansökan om ändringstillstånd. Det bör också anges vad ändringstillståndet ska avse för att kunna hindra en förestående omprövning. Därvid anser Naturvårdsverket att ändringstillståndet ska ha åtminstone samma ambitionsnivå som den omprövning som verksamhetsutövaren vill undvika. Det är dessutom viktigt att det tydligt anges vid vilken tidpunkt det finns hinder att pröva en ansökan om omprövning till följd av att en ansökan om ändringstillstånd görs. Detta regleras lämpligen i en egen bestämmelse. Det bör också, vilket utredningen föreslagit, finnas en bestämmelse om vilka villkor i tidigare tillstånd som får ändras genom ändringstillståndet. Detta görs lämpligen genom en ny bestämmelse i direkt anslutning till nuvarande 24 kap. 8 § miljöbalken. Nedan följer Naturvårdsverkets förslag på författningstext.

24 kap. 7 a §

En ansökan om omprövning enligt 5 § i syfte att väsentligt minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser får inte prövas om tillståndshavaren, innan tillståndsmyndigheten har kungjort ansökan, har lämnat in en ansökan enligt 16 kap. 2 a § för att undvika en sådan omprövning och där ändringen syftar till att verksamhetens utsläpp av växthusgaser ska minska väsentligt.

24 kap. 8 a §

Ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, där ändringen syftar till att verksamhetens utsläpp av växthusgaser ska minska väsentligt, får förenas med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om

- 1. ansökan har gjorts för att undvika en omprövning enligt 5 §, där omprövningen syftar till att väsentligt minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser,*
- 2. de tidigare villkoren har betydelse för utsläpp av växthusgaser, och*
- 3. verksamheten i övriga delar kan bedrivas med de villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringstillståndet.*

Ett ändringstillstånd enligt första stycket får omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas.

4 kap. 34 § plan- och bygglagen

Den föreslagna författningsändringen innebär att de föreslagna tilläggen i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken ska undantas från redovisningen i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen. I avsnitt 6.1.6 konstaterar utredningen att klimatpåverkan ska redovisas och bedömas redan i dagsläget och Naturvårdsverket uppfattar det som att ovan nämnda föreslagna tillägg i 6 kap. miljöbalken är ett förtydligande av vad som redan gäller. I avsnitt 8.2.4 framgår att det är otydligt vad kommunerna ska redovisa eller redovisar i fråga om klimat. Utredningen bedömer därefter att det finns skäl att undanta de föreslagna tilläggen i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken från redovisningen i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen och att gällande krav på redovisning av miljöeffekter, inklusive klimat, ska tillämpas på samma sätt som innan ändringen. Mot bakgrund av att ingen egentlig förändring av vad som gäller i dagsläget är föreslagen anser Naturvårdsverket att det är oklart vad som är konsekvensen av den föreslagna regleringen i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen. Det bedöms även som oklart vad det är utredningen menar alltjämt ska gälla.

Problemanalysen

Naturvårdsverket håller med utredningen om att en nyckel till att minska industrins växthusgasutsläpp och nå de nationella utsläppsmålen är en kombination av styrmedel, en så kallad styrmedelsmix. Naturvårdsverket hade därför gärna sett en fördjupad analys av vilka eventuella brister i nuvarande styrmedelsmix som de föreslagna ändringarna i miljöbalken förväntas åtgärda. I det fortsatta arbetet med utredningens förslag anser Naturvårdsverket därför att analysen även bör fokusera på vilka hinder för omställningen som föreslagna ändringar i miljöbalken, liksom andra styrmedel, syftar till att åtgärda och vad förslagen tillför nuvarande styrmedelsmix.

Alternativa sätt att bidra till Sveriges klimatmål – analys av fördelar och nackdelar med olika styrmedel

Kapitel 7 lyfter fram många viktiga perspektiv som gör att beslut om de föreslagna åtgärderna kan tas på ett välinformerat sätt. Naturvårdsverket ställer

sig positivt till att utredningen presenterar både för- och nackdelar med olika typer av styrmedel och att det lyfts fram att styrning via miljöbalken, jämfört med marknadsbaserade styrmedel, kan komma att nå utsläppsmålen med sämre samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Utredningen lyfter även fram att styrning via miljöbalken ger svaga incitament för aktörerna att ytterligare minska sin verksamhets miljöpåverkan så snart kraven är uppfyllda. Det är också positivt att utredningen lyfter fram att ökade krav på industrin via miljöbalken kan kräva ytterligare styrmedel och stärkta styrmedel riktade mot innovation.

Konsekvensanalysen

Naturvårdsverket anser att utredningen presenterar en väl avvägd konsekvensanalys som diskuterar flera komplicerade frågor som rör de förslag som föreslås. Som tidigare nämnts anser Naturvårdsverket att det är bra att utredningen lyfter fram riskerna för att en ökad styrning av växthusgasutsläpp via miljöbalken leder till lägre kostnadseffektivitet än vad som är fallet med styrning via något prissättande styrmedel.

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att utforma de vägledningar som behövs för bedömningen av verksamheters eller åtgärders utsläpp av växthusgaser vid tillståndsprövning och tillsyn. Naturvårdsverket bör enligt utredningen även få i uppdrag att föreslå hur en informations- och utbildningsinsats bör organiseras och genomföras. Utredningen bedömer att förslagen i utredningen medför en ökad arbetsbörda för Naturvårdsverket motsvarande minst tio årsarbetskrafter. Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att förslagen medför en ökad arbetsbörda för Naturvårdsverket.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Nathalie Sylvander, Petter Garcia Larsson, Åsa Weinholt och Erik Stigell.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till: m.klimatenheten@regeringskansliet.se