

§ 356 Dnr KS 2021-000473400

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

Kommunstyrelsens beslut

Skellefteå kommun yttrar sig enligt bygg- och miljönämndens förslag.

Sammanfattning

Miljödepartementet har för eventuellt yttrande översänt utredningen "En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21)". Yttrande skall vara inkommet senast 2021-10-27.

Bygg- och miljönämnden beslutade 2021-09-21 § 221 att överlämna samhällsbyggnads tjänsteskrivelse om förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

Bygg- och miljönämndens protokoll 2021-09-21 § 221
Kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll 2021-09-14 § 292
Förvaltningen samhällsbyggnads tjänsteskrivelse 2021-09-10
Miljödepartementets svar på begäran om förlängd remisstid
Miljödepartementets remiss
Betänkande av klimaträttsutredningen

Beslutet sänds till:

Miljödepartementet

§ 221 Dnr BMN 2021-3331

Klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21)

Bygg- och miljönämndens beslut

Bygg- och miljönämnden godkänner att samhällsbyggnads tjänsteskrivelse lämnas till kommunstyrelsen i Skellefteå som svar på remissen "En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden SOU 2021:2".

Sammanfattning

Nuvarande klimatpolitik är inte tillräcklig för att Sveriges klimatmål ska kunna nås. Det här delbetänkandet handlar om att miljöbalken ska anpassas för att bidra till att målen nås. Sammanfattningsvis ger detta förslag ökade krav på verksamheter, framför allt nya verksamheter. Det ger lättnader för de som vill minska sina utsläpp genom möjlighet till ändringstillstånd i stället för omprövning om syftet är att minska växthusgasutsläppen. Förslaget riktar sig främst mot miljöfarliga verksamheter och åtgärder som orsakar utsläpp av växthusgaser.

Det är bra att klimataspekten lyfts fram i miljöbalken via bland annat portalparagrafen och hänsynsreglerna. Det är viktigt att i föreskrifter och vägledningar poängtera att det gäller alla typer av verksamheter och åtgärder som rör miljöbalken och inte bara tillståndspliktig verksamhet. Förslagen som föreslås har till syfte att minska utsläppen av växthusgaser och därmed minska klimatförändringarna. Miljöbalken behöver dock även anpassas efter de klimatförändringar som vi ser redan i dag.

Beslutsunderlag

Samhällsbyggnads tjänsteskrivelse 2021-09-10

Beslutet sänds till:

Kommunstyrelsen, Skellefteå kommun

Kommunstyrelsen

Remissvar – ”En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden SOU 2021:21”

Sammanfattning

Nuvarande klimatpolitik är inte tillräcklig för att Sveriges klimatmål ska kunna nås. Det här delbetänkande handlar om att miljöbalken ska anpassas för att bidra till att målen nås. Sammanfattningsvis ger detta förslag ökade krav på verksamheter, framför allt nya verksamheter. Det ger lättnader för de som vill minska sina utsläpp genom möjlighet till ändringstillstånd i stället för omprövning om syftet är att minska växthusgasutsläppen. Förslaget riktar sig främst mot miljöfarliga verksamheter och åtgärder som orsakar utsläpp av växthusgaser.

Det är bra att klimataspekten lyfts fram i miljöbalken via bland annat portalparagrafen och hänsynsreglerna. Det är viktigt att i föreskrifter och vägledningar poängtera att det gäller alla typer av verksamheter och åtgärder som rör miljöbalken och inte bara tillståndspliktig verksamhet. Förslagen som föreslås har till syfte att minska utsläppen av växthusgaser och därmed minska klimatförändringarna. Miljöbalken behöver dock även anpassas efter de klimatförändringar som vi ser redan i dag.

Förslag till beslut

Bygg- och miljönämnden godkänner att samhällsbyggnads tjänsteskrivelse lämnas till kommunstyrelsen i Skellefteå som svar på remissen ”En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden SOU 2021:2”.

Beslutsunderlag

Samhällsbyggnads tjänsteskrivelse 2021-09-10.



Gabriella Nygren



Elisabeth Berggren

Beslutet sänds till:

Kommunstyrelsen, Skellefteå kommun

Beskrivning av ärendet

Under 2017 antog Sverige ett klimatpolitiskt ramverk. Ramverket består av en klimatlag, klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Det långsiktiga målet innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären år 2045, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Nuvarande klimatpolitik är inte tillräcklig för att Sveriges klimatmål ska kunna nås. Därför beslutade regeringen den 17 december 2019 att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Denna remiss gäller det första delbetänkandet, ”En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden SOU 2021:21” och handlar om att miljöbalken ska anpassas för att bidra till att målen nås. Utredningen, som har antagit namnet Klimatråtsutredningen, ska redovisa slutbetänkandet senast den 15 maj 2022. I slutbetänkandet ska förslag presenteras till förändringar av annan relevant lagstiftning som kan främja den omställning som behövs för att bromsa klimatförändringarna.

Skellefteå kommun är remissinstans tillsammans med andra kommuner, företag, myndigheter och universitet. En internremiss har skickats till både Samhällsbyggnad bygg och till Samhällsbyggnad plan, deras synpunkter har vävts in i svaret nedan. Bygg- och miljönämnden kommer att svara Kommunstyrelsen som i sin tur svarar miljödepartementet.

Fokus har varit lagändringar som rör miljöbalken. En paragraf i PBL och en i industrisläppsförordningen föreslås också ändras eftersom de har kopplingar till miljöbalken. För att miljöbalken ska kunna bli ett effektivt verktyg för att klimatmålen ska kunna nås, innebär det att klimatperspektivet behöver genomsyra hela miljöbalken. Det här förtydligas redan i portalparagrafen och i tre av de grundläggande hänsynsreglerna i andra kapitlet.

Övriga paragrafer som berörs av föreslagna ändringar är sådana som ska leda till minskade utsläpp av växthusgaser. Det ska bland annat bli möjligt att ställa villkor för användning av fossilt bränsle. Det blir även ett tillägg att växthusgaser ska tas upp i miljökonsekvensbeskrivningen i samband med tillståndsansökan och därmed kommer det även att bedömas i tillståndsprövningen. Det här kommer främst att tillämpas på nya verksamheter eller befintliga verksamheter som ansöker om ändringstillstånd. Ändringen i PBL innebär i praktiken ingen skillnad utifrån tidigare lydelse.

Föreslagna lagändringar

1 kap miljöbalken

1 § Redan i portalparagrafen förtydligas klimatperspektivet genom att följande mening läggs till; ”*Det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras*”. I paragrafen finns fem punkter som anger hur miljöbalken ska tillämpas. I förslaget ingår en sjuätte punkt som lyder; ”*klimatförändringar minimeras*”.

Hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel

Försiktighetsprincipen (2:3 MB) förtydligas på så sätt att förutom att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön ska även klimatförändringar minimeras.

Hushållningsprincipen (2:5 MB) som tidigare tagit upp hushållning av råvaror och energi får ett tillägg att hushållning även ska ske av material. Vidare tydliggörs att

återvunna eller förnybara råvaror och material ska användas i första hand, om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan.

Stopprincipen (2:9 MB) kompletteras med en möjlighet för regeringen att avgöra tillåtligheten för en verksamhet eller åtgärd som befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720).

6 kap miljöbalken

35 § gällande vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla kompletteras med följande: *”en identifiering, beskrivning och bedömning av de utsläpp av växthusgaser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra och uppgifter om de åtgärder som planeras för att minimera sådana utsläpp”*.

43 § paragrafen som handlar om prövning av tillstånd kompletteras med följande: *”För verksamheter och åtgärder med utsläpp av växthusgaser ska den som prövar tillståndsfrågan även göra en slutlig och samlad bedömning av de åtgärder som planeras för att minimera sådana utsläpp”*.

16 kap miljöbalken

Enligt 16 kap. 2 c § miljöbalken och 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen får det inte beslutas villkor om gränsvärden för utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten. Man får inte heller besluta om villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp för verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser, vilket innebär verksamheter som ingår i EU ETS.

Paragrafen har en direkt koppling till handel av utsläppsrätter i utsläppsdirektivet som förbjuder gränsvärden för utsläpp av dessa växthusgaser. Den föreslagna ändringen innebär att endast villkor om gränsvärden för direkta utsläpp av sådana gaser inte får ställas. Tidigare formulering innebar att villkor inte fick ställas som begränsar utsläpp eller som reglerar använd mängd fossilt bränsle om det syftade till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Det finns förslag på ytterligare två paragrafer som behandlar samma typ av frågor som ovan. 24 kap 20 § reglerar villkor som har beslutats om innan lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter trädde i kraft. 26 kap 9 § reglerar vilka beslut om föreläggande och förbud som får och inte får beslutas om. Även 1 kap 11 § Industriutsläppsförordningen föreslås anpassas utifrån ändringarna i miljöbalken.

22 kap miljöbalken

22 kapitlet kompletteras med två helt nya paragrafer. 1 f § innebär att vissa verksamheter i tillståndsansökan ska ge förslag till hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras. Den andra paragrafen, 25 h § innebär att en dom som omfattar tillstånd till en sådan anläggning som avses i 1 f § dessutom ska innehålla en bedömning av hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras. Ändringen i detta kapitel innebär att även 5 § i 19 kapitlet föreslås ändras eftersom den hänvisar till paragraferna i 22 kap.

24 kap miljöbalken

8 § möjliggör att omprövning kan undvikas genom ändringstillstånd i de fall där den tilltänkta ändringen innebär att väsentligt minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser. I ändringstillståndet prövas därmed endast de villkor som har betydelse för sådana utsläpp.

4 kap PBL

34 § föreslås skrivas om eftersom den hänvisar till en paragraf i miljöbalken som får en annan lydelse. Ändringen innebär i praktiken ingen skillnad utifrån nuvarande lydelse.

Synpunkter på ”En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden SOU 2021:21”

Miljöbalken

Ställningstagande (1:1, 2:3, 2:5 och 2:9): Det är bra att klimataspekten tydliggörs redan i portalparagrafen och hänsynsreglerna i miljöbalkens första och andra kapitel. Här är det viktigt att i föreskrifter och vägledningar poängtera att det gäller alla typer av verksamheter och åtgärder som rör miljöbalken och inte bara tillståndspliktig verksamhet. Det är med andra ord viktigt att klimatperspektivet även tas med i tillsyn av anmälningspliktiga verksamheter och övriga verksamheter som omfattas av miljöbalken.

Skäl: För att vi ska klara att nå våra klimatmål är det viktigt att klimatperspektivet genomsyrar hela miljöbalken. Genom att göra dessa ändringar i portalparagrafen och i hänsynsreglerna ger det en tydlig signal att klimataspekten är viktig och ska vägas in i alla olika typer av beslut och avväganden som rör miljöbalken.

Ställningstagande (2:5): Det är bra att hushållningsprincipen kompletteras med att hushållning även ska ske av material. Det är viktigt att det finns tillgång till bra vägledning till tillsynsmyndigheten. Lagstiftning kring märkning behöver skärpas för att underlätta återvinning och återanvändning av material, likaså lagstiftningen för nya ämnen och kemikalier som sätts på marknaden.

Skäl: Materialåtervinning innebär att sorterat material kan ersätta andra produktions- eller konstruktionsmaterial. Det medför inte bara att uttaget av mängden jungfruligt material minskar, det innebär också energibesparing. Genom denna lagändring höjs förhoppningsvis efterfrågan på återvunnet material. Det är dock viktigt att de material som innehåller särskilt farliga ämnen fasas ut från materialkretsloppet. Ny kunskap om ämnen med särskilt farliga egenskaper kan göra att det är svårt att förutse vilka material som inte är lämpliga att återvinnas.

Ställningstagande (6:35): Det är bra att innehållet av miljökonsekvensbeskrivningar kompletteras med en punkt om växthusgaser med syfte att minimera sådana utsläpp.

Skäl: När utsläpp av växthusgaser ingår som en del i redovisningen av miljökonsekvensbeskrivningar visar det på ett tydligt sätt att frågan är viktig.

Ställningstagande (6:43): Det är bra att även åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser prövas redan när tillståndsfrågan avgörs. Här förutsätts att villkor också ställs i de fall där det finns möjligheter att minska utsläpp av växthusgaser. I det fall det rör en ny verksamhet bör både portalparagrafen och hänsynsreglerna kunna

användas så att bästa teknik används från början.

Skäl: Genom att lyfta frågan om utsläpp av växthusgaser tidigt i ett tillståndsärende kommer förhoppningsvis utsläppsminskande åtgärder högre upp på agendan än vad det gör i dag.

Ställningstagande (16:2c): Det är bra att de föreslagna ändringarna klargör att det bara är villkor om gränsvärden som har som syfte att begränsa direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i EU ETS som inte får sättas för de verksamheter som ingår utsläppshandelssystemet.

Skäl: I utredningen går det att läsa att utsläppen från svenska verksamheter i den handlande sektorn behöver minska i snabbare takt om de nationella klimatmålen ska kunna nås. EU ETS som styrmedel kommer inte att garantera att sektorn bidrar i tillräcklig utsträckning till Sveriges nettonollmål eftersom det är mer ambitiöst än EU:s klimatmål om att nå nettonollutsläpp till 2050. Det behövs därför möjlighet till kompletterande styrning av företag inom EU ETS. Genom de föreslagna ändringarna i miljöbalken kan klimatrelaterade krav ställas i ökad utsträckning på verksamheter inom EU ETS.

Ställningstagande (22 1 f och 25 h §§): Det är bra att kapitel 22 kompletteras med två nya paragrafer som reglerar att utsläpp av växthusgaser ska ingå i tillståndsprövningen.

Skäl: Dessa paragrafer gäller för verksamheter som kan ha stora utsläpp av växthusgaser. Det är därmed viktigt att dessa får samma krav på vad ansökan om tillstånd ska innehålla gällande utsläpp av växthusgaser jämfört med andra typer av anläggningar som faller in under 6 kap 43 §.

Ställningstagande (24:8): Det är bra att möjligheten till ändringstillstånd införs för de som vill minska sina utsläpp. Det finns dock risker med att ha flera beslut som rör samma verksamhet.

Skäl: Alla förenklingar som kan leda till att minska växthusgasutsläpp är bra. Denna lättnad kan leda till att beslutsprocessen för nya villkor går snabbare och tar mindre resurser i anspråk än i dagsläget då sådana ändringar leder till omprövning av hela verksamheten. Det kan dock lätt bli rörigt och svårt att hålla reda på vilket beslut, eller vilka delar av ett beslut, som gäller jämfört med en hel omprövning. Som exempel kan nämnas i de fall som ett allmänt villkor skrivs som säger att verksamheten ska bedrivas i enlighet med ansökan. Om det under åren tillkommer eller görs förändringar av villkor kan det innebära att de uppgifter som står i den ursprungliga ansökan inte längre är aktuellt.

Plan- och bygglagen

Ställningstagande (4:34): Det är bra att kopplingen till PBL uppmärksammas och anpassas efter förslagen om ändring i miljöbalken.

Skäl: Det är en självklarhet att paragrafer som föreslås ändras i miljöbalken och som har kopplingar till annan lagstiftning också anpassas.

Förslag till ytterligare ändringar i miljöbalken som kan leda till minskade växthusgasutsläpp

Ställningstagande (24 kap 5 §): Paragrafen handlar om när en tillståndsmyndighet får ompröva ett tillstånd. En punkt bör läggas till som säger att omprövning kan ske om en väsentlig förbättring av hushållning av råvaror, material eller energi kan uppnås eller om utsläpp av växthusgaser väsentligt kan minskas som leder till minskad miljö- och klimatpåverkan.

Skäl: I utredningen beskrivs att det finns behov av ökade möjligheter till omprövning och tidsbegränsning av tillstånd. Därför föreslås att en särskild utredning ska tillsättas som ska göra en bred översyn och lämna förslag till förändringar av omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor så att de blir effektiva och verkningsfulla verktyg i miljöbalken. Många av Sveriges befintliga industrier har tillstånd där klimatkrav inte regleras i villkor. En förändring av paragrafen skulle kunna minska den konkurrensnackdel som nya och förändrade verksamheter annars kan få gentemot verksamheter med befintliga tillstånd. Det skulle även leda till minskade utsläpp av växthusgaser.

Ställningstagande (11 kap 9 §): Reglerna om markavvattningsföretag kopplat till omprövning och avveckling behöver förenklas eftersom de är ett administrativt hinder för anläggande av våtmarker och förverkligande av Regeringens vision.

Skäl: Våtmarker är multifunktionella och bidrar med en mängd ekosystemtjänster. Utdikning och torrläggning av våtmarker utarmar den biologiska mångfalden, ökar utsläppen av växthusgaser samt påverkar en rad viktiga ekosystemtjänster. Restaurering av dessa miljöer är därför värdefull eftersom det ger positiva följd effekter på så många nivåer. Genom att anlägga och restaurera våtmarker skapas förutsättningar att bekämpa översvämningar, grundvattenbrist, övergödning och dessutom gynnas den biologiska mångfalden. På nationell nivå avsätts mycket pengar till att restaurera våtmarker, nämndens uppfattning är dock att verkställandet hålls tillbaka pga. den omfattande process som det idag är att ompröva de markavvattningsföretag som berörs av restaureringen. Att ompröva och avveckla markavvattningsföretag är ofta en mycket komplicerad och tidskrävande process som kan förenklas.

Övriga synpunkter på remissen

De lagändringar som föreslås innebär att även remissinstanser behöver lägga mer resurser på handläggning både i prövningsförfarandet och i samband med ansökan om ändringsvillkor. Denna typ av handläggning är skattefinansierad vilket innebär att kommunernas anslag behöver öka i motsvarande grad.

Det här delbetänkande handlar om att miljöbalken ska anpassas för att bidra till att klimatmålen nås. Därav har ändringar föreslagits som uteslutande leder till minskade utsläpp av växthusgaser, vilket är bra och i enlighet med uppdraget. Dock behöver miljöbalken anpassas med ett vidare perspektiv eftersom vi redan nu upplever ändringar i klimatet med bland annat havsnivåhöjning, skyfall, översvämningar, ras, skred och erosion.

Enligt den senaste IPCC-rapporten kommer den globala medeltemperaturen att fortsätta att öka åtminstone till mitten av 2000-talet. Klimatförändringarna märks tydligt redan idag och kan observeras i alla världens regioner. Dagens klimat kan orsaka extrema väderhändelser såsom värmebölja, torka och skyfall. Detta kan i sin tur ge upphov till naturolyckor som översvämning, skogsbrand, erosion, ras, skred och slamströmmar. De prognosticerade klimatförändringarna kan komma att medföra en ökad frekvens och styrka av de ovan nämnda extrema väderhändelserna och naturolyckorna. Att ta höjd för både dagens och morgondagens klimat är därför viktigt.

Intensivare skyfall kan leda till att områden översvämmas och ett högt vattenflöde drar ofta med sig oönskade ämnen som i sin tur riskerar att förorena grundvatten och vattendrag. Även föroreningar som redan finns i marken riskerar att lakas ut i en allt snabbare takt. Många städer förtätas vilket gör att grönytor försvinner till förmån för hårdgjorda ytor där möjligheten till naturlig infiltrering försämras och i värsta fall försvinner helt och hållet. Det är en av anledningarna till att miljöbalken och övrig lagstiftning behöver anpassas snarast. Klimatförändringar behöver bland annat tas med i bedömningen i samband med tillståndsansökan, beslutande om nya planer och program. Det är viktigt att tidigt planera för klimatförändringar för att skydda människors hälsa och miljön. Därför behöver frågan om klimatanpassning lyftas omgående.

Några av de paragrafer där klimatförändringar bör ingå är 3 kap 1, 3, 5, 6 och 8 §§, 6 kap 5, 6 och 11 §§. Genom att lyfta in klimatfrågan i dessa paragrafer kan områden skyddas som behövs för exempelvis dagvattenhantering. Grönområden i tätorter och i närheten av tätorter kan då skyddas utifrån ett klimatperspektiv som komplement till områden som ska skyddas för att de är av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård eller friluftsliv. När det gäller vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla enligt 6 kap 11 § bör en punkt läggas till som gäller klimatförändringar. Exempelvis att en analys av hur planen och programmets innehåll kan påverkas av kommande klimatförändringar och hur negativa följder kan motverkas.

Med samma motivering är det viktigt att i delbetänkandets andra fas ta hänsyn till de klimatförändringar som vi redan har. Det innebär bland annat att PBL behöver ses över med ett vidare klimatperspektiv utöver att minska klimatförändringarna.