



Stockholms  
universitet

BESLUT  
2021-10-14

Dnr SU FV-2462-21

## Rektor

Rikard Skårfors  
FD, Utbildningsledare  
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Regeringskansliet  
(Miljödepartementet)

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

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Miljödepartementet) anmodats att inkomma med synpunkter på betänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21). Universitetet har följande att anföra.

Stockholms universitet tillstyrker utredningens förslag om ändringar i miljöbalken. Universitetet föreslår dock en annan formulering i miljöbalkens målstadgande och att ändringen av stoppregeln utformas så att den inte begränsas till klimatmål.

### Miljöbalkens målstadgande och hänsynsregler

#### Ändrat målstadgande i miljöbalken 1:1

När miljöbalken trädde i kraft var Sverige part till FN:s klimatkonvention. Sverige hade också undertecknat 1997 års Kyotoprotokoll. Klimatförändringarna var alltså redan då en betydande miljöfråga. Därför är det, trots att det inte är någon tvekan om att miljöbalken omfattar klimateffekter, märkligt att balkens målstadgande inte uttryckligen hänvisar till klimatet. Mot denna bakgrund tillstyrker Stockholms universitet förslaget att omnämna klimatförändringarna i miljöbalken 1:1. Universitetet anser dock att den nu föreslagna meningen i första stycket är onödigt krystad. Istället för att lägga till den föreslagna meningen kan hänvisningen till klimatet istället ske genom en ändring av andra meningen: ”En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde, *att människans påverkan på klimatet måste minimeras*, och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl” (föreslagen ändring markerad). I övrigt har universitetet inget att erinra mot förslaget.

#### Föreslagna ändringar i hänsynsreglerna avseende skyddsåtgärder och resurshushållning

Stockholms universitet tillstyrker de föreslagna ändringarna av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, avseende skyddsåtgärder (miljöbalken 2:3) och resurshushållning (2:5). Båda dessa ändringar är egentligen förtydliganden av vad som redan gäller, men med tanke på hur

dåligt tillsyns- och tillståndsmyndigheterna utnyttjat miljöbalken i klimatsyfte är ändringarna viktiga.

### Föreslagen ändring i hänsynsreglerna avseende slutavvägning ("stoppregeln")

Stockholms universitet tillstyrker även den föreslagna ändringen av bestämmelsen om slutavvägning (också kallad "stoppregeln") i miljöbalken 2:9. Samtidigt föreslår universitetet att det utreds om inte ändringen kan utvidgas till att omfatta också andra av riksdagen fastställda miljömål. Enligt nuvarande lydelse får en verksamhet eller åtgärd som befaras föranleda skada eller lägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, trots vidtagna skyddsåtgärder, bara bedrivs om det finns särskilda skäl. Det är en principiellt viktig bestämmelse, men den är svår att tillämpa på en verksamhet som förvisso bidrar väsentligt till miljö- och hälsoskador, men där det likväl inte är möjligt att direkt härleda en viss skada eller olägenhet till just denna verksamhet.

Den föreslagna ändringen innebär att verksamheter som kan föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till landets långsiktiga utsläppsmål bara får bedrivs om det finns särskilda skäl. Detta är en helt rimlig ändring för att kunna tillämpa bestämmelsen på verksamheter som släpper ut stora mängder växthusgaser. De verksamheter som släpper ut stora mängder växthusgaser är emellertid också verksamheter som omfattas av EU:s utsläppshandel – och här uppkommer frågan om vilket utrymme medlemsstaterna har att alls förbjuda verksamheter som ingår i handelssystemet. Universitetet återkommer till den frågan.

Den föreslagna ändringen av miljöbalken 2:9 är begränsad till utsläppsmål som rör klimatet, vilket inte är märkligt med tanke på utredningens direktiv. Likväl bör utredas om inte motsvarande ändring ska genomföras i förhållande till andra av riksdagen uppställda miljömål, till exempel försurning, rikt växt- och djurliv, och hav i balans. Den administrativa och rättsliga kontrollen av verksamheter med stöd av miljöbalken påverkar i princip samtliga miljömål. En tänkbar lydelse av miljöbalken 2:9 skulle då kunna vara:

"Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda betydande effekter i förhållande till något av riksdagens uppställda miljömål får verksamheten eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl."

### Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar

Stockholms universitet tillstyrker de föreslagna ändringarna avseende miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar.

## Nekat tillstånd av klimatskäl för verksamheter som omfattas av EU:s system för utsläppshandel

I Preem-målet 2020 uppkom frågan om en verksamhet som ingår i EU:s system för utsläppshandel kan nekas tillstånd eller om tillståndet kan tidsbegränsas av klimatskäl, dvs med hänvisning till verksamhetens utsläpp av växthusgaser. Mark- och miljööverdomstolen ansåg i sitt yttrande till regeringen att det inte var möjligt att avslå ansökan på grund av verksamhetens koldioxidutsläpp. Nu ställdes frågan aldrig på sin spets i ett slutligt avgörande eftersom företaget återkallade sin ansökan. I den generella frågan om möjligheten att ställa klimatrelaterade villkor på verksamheter inom handelssystemet är utredningens slutsats (s. 119) att:

”Sverige är bundet av förbudet mot gränsvärden som syftar till att begränsa direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) från verksamheter som ingår i systemet eftersom förbudet är harmoniserat i utsläppshandelsdirektivets (2003/87) artikel 26 och industriutsläppsdirektivets (2010/75) artikel 9.1. Det finns därmed inte utrymme för strängare skyddsåtgärder enligt artikel 193 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Utredningen ser dock inte att det finns några andra rättsliga hinder i EU-rätten mot att ställa villkor som påverkar utsläpp av växthusgaser i tillstånd enligt miljöbalken.”

Frågan om EU:s handelssystem medger några som helst ytterligare restriktioner eller begränsningar i nationell rätt har diskuterats flitigt. Å ena sidan kan sägas att handelssystemet logik och struktur bygger på att utsläppen av växthusgaser för berörda verksamheter enbart ska styras genom det ekonomiska incitament som följer av priset på utsläppsrätter samtidigt som den totala mängden utsläppsrätter regleras – och kontinuerligt minskas – för hela EU. Å andra sidan är de aktuella EU-direktiven, som utredningen anger, utformade så att de enbart riktar in sig på att förhindra villkor om gränsvärden för direkta utsläpp av växthusgaser. EU-domstolen har inte prövat hur dessa direktiv ska tolkas just i frågan om vilka möjligheter medlemsstaterna har att tillämpa ytterligare restriktioner. Direktiven är antagna med stöd av FEUF, artikel 192, vilket innebär att medlemsstaterna, enligt artikel 193, kan införa längre gående åtgärder.

Stockholms universitet delar utredningens slutsats att EU:s lagstiftning i nuläget inte hindrar Sverige från att införa de föreslagna ändringarna, som innebär att en verksamhetsutövare kan nekas tillstånd eller bli ålagd ytterligare restriktioner, så länge de inte avser direkta villkor eller förelägganden om gränsvärden för direkta utsläpp av växthusgaser. Genom denna ändring tillsammans med den föreslagna ändringen av miljöbalken 2:9 skulle en verksamhet som ingår i handelssystemet och som befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till Sveriges uppsatta utsläppsmål av klimatskäl kunna nekas tillstånd eller beviljas ett tidsbegränsat tillstånd.



För att dessa ändringar ska kunna motiveras av klimatskäl förutsätts också, som utredningen anger, att systemet är utformat så att överskottet av utsläppsrätter annulleras.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av prorektor, professor Clas Hättestrand, och universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Anna Riddarström, Ledningssekretariatet (protokollförare). Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.