

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden - SOU 2021:21

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- anser att alla samhällsaktörer måste bidra till att minska klimatpåverkan
- anser att det är motiverat att minskad klimatpåverkan integreras i miljöbalken
- anser att de krav som ställs på verksamheter och företag för att minska klimatpåverkan måste vara väl avvägda och rimliga och ta hänsyn till risken att produktionen flyttas till länder med lägre klimatkrav
- tillstyrker ändringar i miljöbalkens portalparagraf så att minskad klimatpåverkan omfattas
- tillstyrker ändringar i miljöbalkens allmänna hänsynregler så att de omfattar minskad klimatpåverkan men att en rimlig avvägning måste göras om hur ska ske hur långtgående kraven ska vara.

SKR håller med om att en förutsättning för en hållbar utveckling är att människans påverkan på klimatet minimeras. För att klara parisavtalet krävs kraftfulla åtagande av alla samhällsaktörer.

Ändringar i miljöbalkens övergripande mål och allmänna hänsynsregler får brett genomslag och måste genomföras så långtgående som är rimligt. För att reglerna ska tillämpas på ett välavvägt sätt anser SKR att en kommande proposition måste innehålla utvecklade författningskommentarer om tillämpningen av reglerna och hur rimlighetsavvägningar ska göras så att kraven som kan ställas inte blir för långtgående och utredningskraven för omfattande.

Förbundets ställningstagande

Det bör förtydligas att miljöbalkens portalparagraf omfattar klimat

SKR håller med om att en förutsättning för en hållbar utveckling är att människans påverkan på klimatet minimeras. För att klara parisavtalet krävs kraftfulla åtaganden av alla samhällsaktörer. För att klimatperspektivet ska genomsyra miljöbalken och bidra till en hållbar klimatomställning är det rimligt med förtydligande i miljöbalkens första paragraf. SKR tillstyrker ändringar i miljöbalkens portalparagraf så att minskad klimatpåverkan omfattas. Det tydliggöra ambitionen att i större utsträckning bidra till att nå det svenska klimatmålet och mer effektivt minska utsläppen av klimatgaser menar SKR. Föreslagna ändringar innebär att miljöbalken ur ett klimatperspektiv kan

användas i prövning av miljöfarliga verksamheter, ändring av befintliga tillstånd och vid tillsyn av miljöfarliga verksamheter för att minska klimatpåverkan. När krav ställs enligt miljöbalken på en verksamhet måste alltid en rimlighetsavvägning göras enligt 2 kap 7 § MB. SKR vill uppmärksamma på att ett förtydligande i miljöbalkens inledande bestämmelser kommer innebära att krav på minskad klimatpåverkan kommer att kunna användas som verktyg i tillsynen enligt miljöbalken. SKR menar att ett förtydligande i lagstiftningen även driver på förebyggande insatser för att minimera klimatpåverkande utsläpp. SKR anser att uttrycket ”klimatförändringarna” i lagtexten bör utvecklas till ett mer precist uttryck så som ”klimatpåverkan” eller något liknande.

Ändringar i andra kapitlet miljöbalken

SKR tillstyrker att delar av kap 2 MB kompletteras för att få en konsekvent konkretisering av miljöbalkens övergripande mål så att minskad klimatpåverkan även beaktas i försiktighetsprincipen, hushållningsprincipen, inklusive val av bästa möjliga teknik och stoppregeln. SKR anser att det är rimligt med ett förtydligande i 2 kap 3 § MB att kravet på yrkesmässiga verksamheter att använda bästa möjliga teknik även ska innebära att minimera klimatpåverkan. SKR vill, liksom utredningen framhålla, att en avvägning alltid ska göras enligt 2 kap 7 § om vad som är rimligt att kräva.

Hushållning med material och andra resurser kommer att spela en viktig roll i omställningen till en hållbar och cirkulär ekonomi. SKR håller med utredningen om att det, utöver de krav som redan ligger i avfallshierarkin, kan behöva förtydligas att återvunna och förnybara råvaror och material ska användas i första hand, om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan. Det bör förtydligas i bestämmelsen menar SKR att det inte gäller om verksamheten lever av att förädla jungfruliga material.

SKR håller med utredningen om att det behövs en ändring i 2 kap 9 § MB så att en miljöfarlig verksamhet vars utsläpp av växthusgaser kan innebära utsläpp av väsentlig betydelse i förhållande till de långsiktiga målen enligt klimatlagen endast kan bedrivas om regeringen finner att det finns särskilda skäl. SKR anser att det är regeringen som ska avgöra tillåtligheten för verksamheter med stora utsläpp av växthusgaser som kan leda till att de svenska klimatmålen inte nås. Det är viktigt menar SKR att den kompletterande stoppregeln endast är tillämplig på nya eller ändrade verksamheter eller åtgärder med stora utsläpp som på egen hand som ”väsentligt” hotar uppfyllelsen av Sveriges klimatmål och det tillämpningssättet bör klargöras, i vart fall i propositionens författningskommentar. SKR vill dock poängtera belysa den problematik som kan uppstå om en verksamhet förbjuds i Sverige och i stället genomförs i ett annat land med lägre utsläppskrav med ökade utsläpp globalt som konsekvens.

EU ETS- verksamheter

SKR håller med utredningen om att det svenska genomförandet tycks ha en lägre skyddsnivå för miljön än vad EU-rätten kräver. Det är därför förståeligt menar SKR

att utredningen föreslår ett antal förändringar som tar sikte på möjlighet att ställa krav, som inte innebär gränsvärden, för verksamheter som omfattas av EU ETS. SKR instämmer i att rättsläget får betraktas som oklart

Det är viktigt att utredningens föreslagna ändringar i miljöbalkens bestämmelser om vilka krav som får ställas på verksamheter (16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § MB samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen och 24 kap. 20 § MB) inte innebär att andra aspekter som är grundläggande för EU-samarbetet åsidosätts.

SKR håller med utredningen och menar att det är rimligt att val av bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §) ska kunna tillämpas även på verksamheter som omfattas av EU ETS, och att industriutsläppsförordningen ändras i enlighet med detta

Klimatperspektivet bör förtydligas i miljökonsekvensbeskrivningen

SKR anser att det ligger i linje med Sveriges klimatåtaganden att öka medvetenheten om behovet av utsläppsminskningar och att utsläppsminskningåtgärder ska redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap 35 § MB och att underlaget beaktas vid tillståndsprövningen. SKR anser dock att utredningskraven i miljökonsekvensbeskrivningarna måste hållas på en rimlig nivå.

Utvidgade tillsynsuppgifter

SKR menar att det behövs mer kunskaper hos alla som tillämpar miljöbalken då klimataspekterna uttryckligen föreslås omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Kommunerna kommer att få ytterligare ett tillsynsperspektiv och fler verksamheter/företag kommer att beröras av miljöbalken. SKR menar att detta förutsätter generella branschspecifika vägledningar. Det är viktigt, menar SKR, att vägledning är framtagen innan regelverket träder i kraft. De ytterligare kostnader som uppstår för tillsyn har kommunerna möjlighet att finansiera genom avgifter. Den tidsåtgång som redovisas för kommunernas ytterligare insatser bedömer SKR vara rejält underskattad.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande

Vänsterpartiet och Miljöpartiet lämnar reservation enligt bilaga 1.

Sverigedemokraterna lämnar reservation enligt bilaga 2.

Styrelsen
2021-10-15

Reservation från Vänsterpartiet och Miljöpartiet

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

Vi reserverar oss mot den justerade versionen av förslag till yttrande ”En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden – SOU 2021:21” och yrkar på kansliets ursprungliga version av förslag till yttrande som presenterades för beredningen den 16 september 2021 (se nedan).

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden - SOU 2021:21

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- tillstyrker ändring i miljöbalkens portalparagraf
- tillstyrker ändringar i miljöbalkens hänsynsregler
- tillstyrker att en miljökonsekvensbeskrivning även ska beakta utsläpp av växthusgaser
- delar slutsatsen att vägledning behövs

Miljöbalkens mål

Utredningen förtydligar att en förutsättning för hållbar utveckling är att människans påverkan på klimatet minimeras. Förtydligandet innebär att miljöbalken mer effektivt kan användas i tillstånd och tillsyn för att minska utsläpp av växthusgaser från verksamheter och de som vidtar åtgärder. Förtydligandet innebär även ett förebyggande åtagande för verksamhetsutövare och de som vidtar en åtgärd.

Hänsynsreglerna

Utredningen menar att bedömning och val av bästa möjliga teknik även gäller för att minimera klimatpåverkan. De föreslagna ändringarna tydliggör även möjligheten att ställa villkor om användning av förnybar energi. Utredningen föreslår ett förtydligande i 2 kap 9 § att en verksamhet vars utsläpp av växthusgaser kan innebära utsläpp av väsentlig betydelse i förhållande till de långsiktiga målen enligt klimatlagen endast kan bedrivas om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

Bedömning av utsläpp av växthusgaser

Förslaget innebär att en miljökonsekvensbeskrivning även ska beskriva de direkta och indirekta effekterna som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra för klimatet. Verksamhetsutövaren ska vid prövning också inkomma med förslag hur

RESERVATION
Vänsterpartiet, Miljöpartiet

verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras, vilket även ska ingå i bedömningen vid tillståndsprövningen.

Utredningen föreslår att en särskild utredning ska tillsättas för att göra en bred översyn av omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor, och ge förslag till förändringar så att reglerna blir mer effektiva och verkningsfulla än idag. Utredningen föreslår att det ska bli enklare att ompröva endast de villkor som har bärighet på minskat utsläpp av växthusgaser i syfte att undvika en omprövning av hela verksamheten.

Förbundets ställningstagande

SKR menar att Sverige måste ta tillfället i akt att införa krav som rimmar med de nationella målen, oaktat att andra länder kan ha mindre stränga krav och att det kan innebära konkurrensnackdel. Sverige måste arbeta aktivt för att även andra länder ska ställa hårda krav.

Det är viktigt att de verksamheter som arbetar ambitiöst med att ställa om och minska klimatutsläpp inte hindras av lagstiftningen. Det är angeläget att ta bort hinder. Förbundet anser att det är bra att Miljöprövningsutredningen har fått förtydliganden i sina direktiv kring detta.

Det bör förtydligas att miljöbalkens portalparagraf omfattar klimat

SKR menar att det är viktigt att hela samhället ställer om till hållbarhet. För att klara parisavtalet krävs kraftfulla åtaganden av alla samhällsaktörer. Det är angeläget att samordna regelverk och styrmedel så att budskapet blir enat och tydligt. För att klimatperspektivet ska genomsyra miljöbalken mer än idag och bidra till hållbar klimatomställning är det viktigt med förtydligande i miljöbalkens första paragraf.

Principen om bästa möjliga teknik bör gälla även för växthusgaser

Det är angeläget, anser SKR, att miljöbalkens hänsynsregler tillämpas även vid utsläpp av växthusgaser. Det är också en viktig markering att förtydliga den förändringen med tillägg i andra kapitlet så att praxis, att inte tillämpa hänsynsreglerna vid bedömning av utsläpp av växthusgaser, ändras. Det är önskvärt att stoppregeln och krav om bästa möjliga teknik ska kunna tillämpas även på verksamheter som omfattas av EU ETS i den utsträckning det är möjligt. Det är angeläget, menar SKR, att minska användandet av fossilt bränsle. SKR vill också erinra om att ändringarna i 2 kap även får genomslag på tillsynen.

Tydligare klimatperspektiv i hushållningsprinciperna

Det är viktigt att samhället ställer om till en hållbar cirkulär ekonomi. För att detta ska vara möjligt krävs att regelverken hänger med. SKR håller med utredningen om att klimatperspektivet måste förtydligas i hushållningsreglerna och att förnybara energikällor ska användas där så är möjligt utifrån rimlighetsbedömning enligt 2 kap 7

RESERVATION
Vänsterpartiet, Miljöpartiet

§ miljöbalken. Det bör dock förtydligas att hälsoaspekter inte kan åsidosättas för klimatnyttan.

Stoppregeln bör kunna tillämpas på utsläpp av växthusgaser

Det är önskvärt att stoppregeln kan tillämpas även på verksamheter som omfattas av EU ETS. SKR anser att det är bra att det är regeringen som ska avgöra tillåtligheten för verksamheter med stora utsläpp av växthusgaser som kan leda till att de svenska klimatmålen inte nås. Likaså, menar SKR, att det är bra att den kompletterande stoppregeln endast är tillämplig på nya eller ändrade verksamheter samt åtgärder med stora utsläpp som på egen hand hotar uppfyllelsen av Sveriges klimatmål.

Klimatperspektivet bör förtydligas i beslutsunderlagen

SKR anser att det ligger i linje med Sveriges klimatåtaganden att öka medvetenheten om behovet av utsläppsminskningar och att utsläppsminskningsåtgärder ska redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning och att underlaget beaktas vid tillståndsprövningen.

Vägledning behövs

Då nya arbetsuppgifter för myndigheter föreslås och nya underlag ska in från verksamhetsutövare håller SKR med utredningen om att det behövs ytterligare vägledning från berörda centrala myndigheter. Kommunerna kommer att få nya tillsynsuppgifter. Det är viktigt, menar SKR, att vägledning finns framme i god tid. De ytterligare kostnader som uppstår för tillsyn har kommunerna möjlighet att finansiera genom avgifter. Den tidsåtgång som redovisas för kommunernas ytterligare insatser bedömer SKR vara underuppskattad.

Styrelsen
2021-10-15

Reservation från Sverigedemokraterna

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

Sverigedemokraterna reserverar sig med hänvisning till eget yrkande enligt nedan.

I den senaste rapporten från IPCC, AR6, så har man gått ifrån att "värsta-scenariot" RCP 8.5 skulle vara det mest sannolika scenariot. Istället ser det nu ut som att världen följer "intermediate scenario SSP2-4.5". Redan innan denna ändring var Sveriges bidrag till de globala utsläppen av växthusgaser försumbart. Med det nya scenariot blir påverkan ännu mindre.

Att trots detta införa klimataspekter i miljöbalken skulle medföra ett mycket stort utbildningsbehov i kommunerna och resultera i en ytterligare byråkratisering där kostnaden inte på något sätt står i relation till nyttan.

Sverigedemokraterna föreslår:

att SKR avstyrker förslaget om att införa klimataspekter i miljöbalken