

Josefin Gooch
Miljöjurist

Remiss av Slutbetänkande SOU 2022:21 – Rätt för klimatet

Förslag till beslut

Miljönämnden beslutar

att yttra sig över betänkandet i enlighet med förvaltningens tjänsteskrivelse.

Sammanfattning

Miljönämnden har erhållit Miljödepartementets slutbetänkande *Rätt för klimatet* på remiss. Utredningen analyserar möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljö genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. Utredningen redovisar också förslag på regeländringar för att underlätta byggande av elnät och för ett transporteffektivt samhälle.

Miljöförvaltningen har i sitt remissvar fokuserat på de frågor som rör miljönämndens ansvarsområde. Miljöförvaltningen instämmer i de överväganden som utredningen har gjort avseende möjligheten och nyttan av att införa en avvägningsregel för klimatet i miljöbalken och anser att det är rätt att inte föreslå en sådan regel. Miljöförvaltningen tycker att det är bra att lyfta in klimatperspektivet i platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken på det sätt utredningen föreslår och ser positivt på att det tydliggörs att transportvillkor kan beslutas till förmån för klimatet.

Miljöförvaltningen föreslår miljönämnden att besluta att yttra sig över betänkandet i enlighet med förvaltningens tjänsteskrivelse.

Underlag för beslutet

- MN tjänsteskrivelse 2022-09-26 Remiss av Slutbetänkande SOU 2022:21 – Rätt för klimatet, MN 2022/0050.3
- Remiss från miljödepartementet – Klimaträttsutredningens slutbetänkande, SOU 2022:21

Ärendet

Bakgrund

Regeringen beslutade den 17 december 2019 att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag (dir. 2019:10). Utredningen, som tagit namnet Klimaträtsutredningen, överlämnade i mars 2021 delbetänkandet En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21) till Miljödepartementet. Regeringen beslutade därefter i juni 2021 att ge utredaren i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt, och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2021:05). I uppdraget ingick även att identifiera annan lagstiftning som är viktig att se över för att Sverige ska nå klimatmålen. Det landande i två prioriterade områden: Underlättad utbyggnad av elnätet respektive Planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle. Uppdragen slutredovisades i maj 2022 genom det nu remitterade slutbetänkandet, Rätt för klimatet.

Slutbetänkandet har remitterats till Lunds kommun för yttrande. Kommunstyrelsen har remitterat det till bland annat miljönämnden för yttrande.

Remissen

Klimaträtsutredningens slutbetänkande redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Miljöförvaltningen har i sitt remissvar fokuserat på de frågor som rör miljönämndens ansvarsområde. Fokus har därmed lagts på föreslagna ändringar av miljöbalken.

Främja bidrag till klimatomställningen

Utredningen har haft i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. Betänkandet innehåller en analys av hur stort det rättsliga utrymmet är för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra skyddsintressen enligt miljöbalken. Analysen visar att det sannolikt finns ett visst rättsligt utrymme men att det är mycket begränsat.

2022-09-26

Diarienummer

MN 2022/0050.3

En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

Utredningen har övervägt flera sätt att utforma en avvägningsregel som skulle ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och andra miljöintressen i tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Utredningens analys har dock visat att avslag i provningar oftast beror på att prövningsmyndigheten bedömt att verksamheten skulle ha alltför stor negativ påverkan på skyddsintressen med stark ställning, som artskydd och totalförsvarsverksamhet. Dessa starka skyddsintressen regleras främst i andra kapitel i miljöbalken än 2 kap. Avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs enligt 3 kap. miljöbalken där också totalförsvaret ges ställning som särskilt intresse. Miljökvalitetsnormer regleras i 5 kap. miljöbalken och skydd av områden och biologisk mångfald i 7 och 8 kap. miljöbalken samt på förordningsnivå. En del av skyddsintressena följer av EU-rätten, som t.ex. art- och områdesskydd samt miljökvalitetsnormer. En avvägningsregel till förmån för klimatet i 2 kap. miljöbalken bedöms inte göra någon skillnad i relation till sådana starka skyddsintressen, som ska ges företräde i bedömningen. Utredningen föreslår därför inte att en avvägningsregel till förmån för klimatet införs i 2 kap. miljöbalken.

Utredningen har kommit fram till att ett ökat bidrag till klimatomställningen kan skapas på främst två sätt i prövningen. Det ena är att fler verksamheter som bidrar till klimatomställningen får tillstånd och det andra är att det går snabbare. För många verksamhetstyper är inte det största hindret att de inte får tillstånd utan att det tar för lång tid att få det. En avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken bedöms få mycket begränsad effekt på både möjligheterna att få tillstånd och för att korta tidsåtgången för prövningen. Tvärtom skulle en sådan regel sannolikt förlänga tidsåtgången i många fall. De positiva effekterna bedöms därmed bli mycket små och inte uppväga de negativa konsekvenserna.

Det pågår för närvarande ett flertal initiativ för att korta prövningsprocesser och göra dem mer effektiva. Eftersom snabbare tillståndsprocesser bedöms vara den viktigaste faktorn för att fler verksamheter ska kunna ställa om och bidra till klimatomställningen anser utredningen att det arbetet bör fortsätta.

Att föra in klimat i 3 kap. miljöbalken

Eftersom det inte går att på förhand peka ut vilka områden som verksamheter som bidrar till klimatomställningen kommer ha behov av anses det inte heller lämpligt att ge klimatintresset samma typ av företräde som totalförsvaret har enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Dessutom bedömer utredningen att det kan vara olämpligt att låta klimat-

2022-09-26

Diarienummer

MN 2022/0050.3

intresset väga tyngre än vissa andra intressen enligt 3 kap. miljöbalken eftersom en sådan regel t.ex. skulle kunna riskera renskötselns fortlevnad.

Att väga klimat mot skyddsintressen i 5, 7 och 8 kap. miljöbalken
Utredningen har också analyserat möjligheten att stärka intresset klimatnytta gentemot intressen i 5,7 och 8 kap. miljöbalken, vilka till stor del bygger på EU-rätt. Utredningen har bedömt att det varken är lämpligt eller möjligt för Sverige att driva ändringar i EU-rätten som försvagar skyddsintressen i form av t.ex. miljökvalitetsnormer eller skyddet för fåglar eller andra arter i EU:s art- och habitatdirektiv. Sådana skyddsintressen utgör förbud och det rättsliga utrymmet för att ändra svensk lagstiftning så att klimatet ges större vikt är litet.

Utredningen menar däremot att ändringar kan göras i den lagstiftning för skyddsintressen som är inrättad på nationell nivå. Den föreslår därför att det från biotopskyddet och strandskyddet i 7 kap. miljöbalken görs undantag för byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nätkoncession för linje enligt ellagen. Syftet med undantagen är att underlätta både en snabbare utbyggnad av elnät och underhåll av befintliga nät genom att dispens inte behöver sökas. Sådana undantag bedöms kunna underlätta för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen.

En klimatanpassning av platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken
Utredningen föreslår att platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken klimatanpassas så att det även ska beaktas att ändamålet med verksamheten eller åtgärden ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar när en plats ska väljas. Avsikten med att klimatanpassa platsvalsregeln är att utnyttja det begränsade rättsliga utrymme som finns för att avväga till förmån för klimatet, vilket i vissa fall kan leda till att en plats anses lämplig av hänsyn till klimatet som annars inte hade ansetts lämplig. Den sammantagna bedömningen i det enskilda fallet avgör vilket intresse som väger tyngst.

I utredningens tidigare delbetänkande har förslag lämnats som förtydligar att klimattvånspektivet ingår i miljöbalkens mål och ska beaktas i tillämpningen, i hela kedjan från miljökonsekvensbeskrivning till tillsyn. Genom att verksamhetsutövare och de som vidtar åtgärder själva ska föreslå och genomföra de åtgärder som behövs ska miljöbalken även verka i förebyggande riktning. Ökad substitution av fossila bränslen med förnybara bränslen och el i tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter samt energi-

2022-09-26

Diarienummer

MN 2022/0050.3

effektiviseringsåtgärder inom energiintensiv industri är de förmodade huvudåtgärderna.

Tillsammans med de tidigare förslagen från utredningens delbetänkande bedöms ändringen i platsvalsregeln leda till att klimatperspektivet införs på ett genomgripande sätt i 2 kap. miljöbalken. Ett förtydligande av platsvalsregeln bedöms även bidra till att stärka utredningens förslag om att föreskriva villkor för transporter, se nedan.

Transportvillkor

I tidigare delbetänkande har utredningen förslagit att det förtydligas att miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras, samt att utsläpp av växthusgaser ska redovisas och bedömas i miljöbedömningen och tillståndsprövningen. Enligt utredningen krävs en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar för att transportsektorns klimatomställning ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar. Utredningen presenterar konkreta förslag till hur Trafikverket ska planera, föreslå och finansiera åtgärder som minskar efterfrågan på transporter och som stimulerar till val av andra transportsätt än bil (enligt den så kallade fyrstegsprincipen). Vidare föreslås att beslutade men ännu inte byggstartade projekt som inte bidrar till ett transporteffektivt samhälle ska ses över.

Minst en tiondel av utsläppen från inrikes transporter bedöms komma från transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter. Genom att inkludera transportvillkor i dessa tillstånd kan utsläppen minska. Med anledning av detta anser utredningen att det bör föras in i miljöbalken att transportvillkor ska meddelas för tillståndspliktiga verksamheters transporter i syfte att minska miljö- och klimatpåverkan. Utredningen föreslår följaktligen att det i 22 kap. 25 § miljöbalken läggs till en ny punkt som innebär att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla villkor för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som utgör s.k. följd företag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken. Bestämmelsen föreslås även tillämpas vid länsstyrelsernas och kommunernas prövning av miljöfarlig verksamhet genom en ändring i 19 kap. 5 § miljöbalken. Eftersom det redan idag kan föreskrivas transportvillkor enligt 16 kap. 7 § miljöbalken och praxis är syftet inte att skärpa det som redan gäller utan att säkerställa att sådana villkor föreskrivs i större utsträckning än idag.

Exempel på villkor kan vara att tillgängliggöra möjligheter att ladda elfordon, att verka för att transporter till och från verksamheter görs på ett miljöanpassat sätt eller att föreskriva om handlingsplaner, t.ex.

2022-09-26

Diarienummer

MN 2022/0050.3

att ställa upp mål att andelen trafik med vissa transportsätt inte ska öka eller att regelbundet analysera transportlösningar och genomföra förbättringar i samråd med tillsynsmyndigheten. Handlingsplanerna kan sedan utgöra stöd för tillsynsmyndigheten att kräva uppföljningar i miljörapporten. Flera av dessa villkor bedöms också kunna bidra till att uppfylla andra miljömål såsom Frisk luft och God bebyggd miljö, genom att minska utsläppen av t.ex. kväveoxider eller partiklar eller att minska buller.

Miljöförvaltningens synpunkter på utredningens förslag

Miljöförvaltningen vill framföra följande synpunkter.

Miljöförvaltningen delar utredningens slutsatser avseende möjligheten, och den begränsade nyttan av, att införa en avvägningsregel för klimatet i miljöbalken. Miljöförvaltningen ser fördelar med att i stället lyfta in klimatperspektivet i platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken.

Miljöförvaltningen ser också positivt på ändringarna i miljöbalken som syftar till att transportvillkor ska utnyttjas i större utsträckning, och att klimatpåverkan ska kunna utgöra skäl för att reglera följdverksamhet i form av transporter. Miljöförvaltningens uppfattning är att det hittills varit svårt att genomdriva sådana villkor enbart med hänvisning till klimatpåverkan.

Miljöförvaltningen föreslår miljönämnden att besluta att yttra sig över betänkandet i enlighet med förvaltningens tjänsteskrivelse.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts på miljöförvaltningen.

Barnets bästa

Klimatförändringar påverkar barn i mycket stor utsträckning. Miljöförvaltningen har beaktat barnperspektivet genom att i sitt remissvar utgå från perspektivet att utsläppen av växthusgaser ska minska och att klimatförändringarna ska bromsas.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag bedöms inte medföra några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för miljönämnden.

Björn Berséus
Miljödirektör

Josefin Gooch
Miljöjurist

Beslutet skickas till

Kommunkontoret

Tjänsteskrivelse

7 (7)

2022-09-26

Diarienummer

MN 2022/0050.3