

**Handläggare**  
Åsa Örnevik  
Telefon: 0850815039

**Till**  
Skarpnäcks stadsdelsnämnd  
2021-09-23

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

Svar på remiss från Kommunstyrelsen, Dnr KS 2021/879

### **Förslag till beslut**

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutar följande:

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande överlämnas till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

### **Sammanfattning**

Regeringen beslutade den 17 december 2019 att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Betänkandet En klimatanpassad samtid och framtid beskriver utredningens förslag för en klimatanpassad miljöbalk. Det vill säga de väsentliga förslag som ska leda till en nationell och globalt förbättrad klimatpolitik. Inledningsvis definieras att det bör förtydligas att miljöbalkens portalparagraf även omfattar klimatfrågor. Utredningen föreslår flertalet nya stycken kopplat till exempelvis användning av bästa möjliga teknik för att minimera klimatförändringar, ökad energieffektivitet och hushållning med material kopplat till villkor som val av bränsle, material och råvaror samt starkare implementering av stoppregeln för företag med så stora utsläpp att de äventyrar måluppfyllelse av de svenska klimatmålen.

Analyser av effekter och konsekvenser av delbetänkandets förslag kopplat till utsläppsminskningar av växthusgaser i Sverige, inom EU och globalt, konsekvenser för stat och kommun samt företag och samhällsekonomin redovisas. Till exempel bedöms förslaget påverka växthusgasutsläppen från och med år 2025 och effekten ökar från år till år. Den minskning som kan ske i Sverige kan leda till en ökning på andra ställen i världen dock bedömer utredningen att ett betydande koldioxidläckage är osannolikt. Förslagen medför ökade kostnader för staten och i viss mån kommuner i form av tillkommande resursbehov för myndigheter och minskade intäkter genom skattebortfall till följd av minskade koldioxidutsläpp och

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

Björkhagsplan 6  
Box 5117  
121 17 Johanneshov  
Växel 08-508 150 00  
Fax 08-508 15 099  
skarpnack@stockholm.se  
start.stockholm

minskad användning av skattepliktiga bränslen. Förslagen förväntas leda till att fler och mer omfattande utsläppsminskande åtgärder vidtas av företag än vad som annars skulle ha blivit fallet. Relativt de höga kostnader som klimatförändringar innebär är det dock angeläget att utsläppen begränsas och utredningen pekar på möjligheterna som miljöbalken erbjuder.

Vidare framkommer det av utredningens förslag att klimatperspektivet alltid måste beaktas, bedömas och integreras vilket ställer krav på ökad kunskap och kompetens om klimataspekter hos alla som tillämpar miljöbalken. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utforma vägledning samt föreslå hur en informations- och utbildningsinsats bör organiseras och genomföras.

Förvaltningen har inget att erinra mot delbetänkandet då miljöbalken ges bättre utrymme för att överensstämna med de globala miljö- och klimatproblem som råder.

### **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. Ett delbetänkande av Miljöbalken ska lämnas den 1 april 2021 och uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022. Delbetänkandet har nu skickats på remiss till samtliga kommuner, länsstyrelser, flertalet universitet samt andra instanser som exempelvis återvinningsindustrierna för yttrande.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom ekonomiavdelningen och behandlats i förvaltningsgrupp och pensionärsrådet 2021-09-16.

Remissvaret ska ha kommit in till Kommunstyrelsen senast den 21 september 2021. Stadsdelsnämnden har fått anstånd till den 24 september för att inkomma med sitt remissvar.

### **Ärendet**

Betänkandet En klimatanpassad samtid och framtid beskriver utredningens förslag för en klimatanpassad miljöbalk. Det vill säga de väsentliga förslag som ska leda till en nationell och globalt förbättrad klimatpolitik. Inledningsvis definieras att det bör förtydligas att miljöbalkens portalparagraf även omfattar klimatfrågor. Trots att det framgår av miljöbalkens förarbeten att utsläpp av växthusgaser omfattas av balkens tillämpningsområde har villkor om sådana utsläpp ställts i mycket begränsad omfattning. Tillsammans med övriga styrmedel skulle miljöbalken i högre

utsträckning kunna bidra till att nå de miljö- och klimatpolitiska mål som Sverige har, inklusive nettonollmålet till 2045 som beslutats av riksdagen som en del av det klimatpolitiska ramverket.

### Principen om bästa möjliga teknik bör gälla även för växthusgaser

Utvecklingen i praxis har lett till att centrala delar av 2 kap., De allmänna hänsynsreglerna, undantagits från tillämpning för utsläpp av växthusgaser för alla typer av verksamheter. Utredningen föreslår därför ett nytt stycke som tydliggör att kravet på att använda bästa möjliga teknik gäller även för att minimera klimatförändringar.

### Tydliga klimatperspektiv i hushållningsprincipen

I praxis har de allmänna hänsynsreglerna tillämpats i mycket liten utsträckning på utsläpp av växthusgaser förutom krav på energieffektivisering som ställts i en del fall. Det bör läggas till att hushållning även ska ske med material. Dessutom bör återvinna eller förnybara råvaror och material användas i första hand om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan. Vidare föreslås i utredningen en ökad tillämpning av kravet på hushållning med energi och förnybara energikällor i första hand. En ökad tillämpning av villkor om val av bränsle, material och råvaror skulle förbättra genomförandet av EU-rätten och kan bidra till miljö och klimatmålen samt till en stärkt cirkulär ekonomi.

### Stoppregeln bör kunna tillämpas på utsläpp av växthusgaser

Det finns olika syn på om stoppregeln i de allmänna hänsynsreglerna är tillämplig på utsläpp av växthusgaser från verksamheter som ingår i EU ETS. Utredningen bedömer att regeringen bör ha möjlighet att avgöra tillåtligheten för verksamheter med så stora utsläpp att de kan leda till att de svenska klimatmålen inte nås. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen kompletteras med ett nytt stycke som anger att en verksamhet eller en åtgärd som kan befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål bara får bedrivas eller vidtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

### Anpassning till EU:s industriutsläppsdirektiv – krav inom EU ETS

Utredningen bedömer att det är möjligt att ställa krav på att begränsa mängden använt fossilt bränsle och för att styrningen via miljöbalken ska ge en större effekt på de svenska växthusgasutsläppen är det också önskvärt. Det är harmoniserat i EU:s utsläppshandelsdirektiv och industriutsläppsdirektiv att

gränsvärden i villkor inte får ställas för verksamheter i EU ETS om syftet är att begränsa direkta utsläpp av sådana växthusgaser som ingår i utsläppshandelssystemet. Utredningen har dock inte funnit några rättsliga hinder i EU-rätten mot att ställa andra villkor än sådana gränsvärden enligt miljöbalkens hänsynsregler.

#### Klimatperspektivet bör förtydligas i beslutsunderlagen

Utsläppsminskningåtgärder redovisas i dag inte i tillräcklig mån i miljökonsekvensbeskrivningen och detsamma gäller bedömningar av sådana åtgärder i tillståndsprövningen. Det bör därför förtydligas i 6 kap. Miljöbedömningar att de åtgärder som planeras för att minimera en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen i en specifik miljöbedömning och bedömas i tillståndsprövningen. Omprövning och tidsbegränsning måste tillämpas effektivt

Det är viktigt att förändringar som gynnar uppfyllandet av klimatmålen underlättas så långt som möjligt. Om en verksamhetsutövare ansöker om ändringstillstånd i syfte att undvika en omprövning för att minska en miljöfarlig verksamhets utsläpp av växthusgaser, bör därför endast de villkor som har betydelse för sådana utsläpp omprövas om verksamheten i övrigt kan bedrivas med tidigare meddelade villkor. Utredningen ser framför sig att en sådan möjlighet gör att det endast kommer att bli fråga om få omprövningar som sker i syfte att minska en verksamhets växthusgasutsläpp.

#### Avvägning mot klimatnyttan bör föras in i miljöbalken

Utredningen har funnit att det finns behov och utrymme för en förändring i miljöbalken som innebär att en verksamhet som trots sin klimatnytta inte skulle få tillstånd i dag, eller som skulle begränsas av villkor som kan komma att minska klimatnyttan, bör kunna få tillstånd grundat på att dess klimatnytta vägs in.

#### Vägledning behövs

En följd av utredningens förslag är att klimatperspektivet alltid måste beaktas, bedömas och integreras vilket ställer krav på ökad kunskap och kompetens om klimataspekter hos alla som tillämpar miljöbalken. Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket får i uppdrag att utforma de vägledning som behövs för bedömningen av verksamheters eller åtgärds utsläpp av växthusgaser vid tillståndsprövning och tillsyn. Naturvårdsverket bör även få i uppdrag att föreslå hur en informations- och utbildningsinsats bör organiseras och genomföras.

#### Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

### Effekt på växthusgasutsläppen i Sverige

Utredningens förslag bedöms påverka växthusgasutsläppen från och med år 2025 och effekten ökar från år till år i takt med att fler verksamheter prövats enligt de nya reglerna. Effekten på växthusgasutsläppen är mycket osäker men kan bli uppemot 1 miljon ton koldioxidekvivalenter per år 2030 och 4 miljoner ton per år 2045. Ökad substitution av fossila bränslen med förnybara bränslen och el i tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter samt energieffektiviseringsåtgärder inom energiintensiv industri är de förmodade huvudåtgärderna.

Förslagen som förbättrar beslutsunderlagen gällande klimataspekten för prövningar av verksamheter är viktiga för att effektivisera prövningsprocesser och identifiera utsläppsminskande åtgärder men utredningen bedömer inte att det är möjligt att kvantifiera hur stora utsläppsminskningar dessa förslag kan ge.

**Konsekvenser för växthusgasutsläppen inom EU och globalt**  
Åtgärder för att minska växthusgasutsläpp i Sverige som vidtas med anledning av utredningens förslag kan delvis komma att leda till ökade utsläpp på andra ställen i världen. Förslagen medför kostnadsökningar som kan innebära försämrade konkurrenskraft gentemot utländska företag. Hur stora faktiska konsekvenser detta kan få har inte kunnat kvantifieras men utredningen bedömer att sannolikheten är låg för att ett betydande koldioxidläckage kommer att äga rum till följd av utredningens förslag.

I ett utsläppshandelssystem som EU ETS kommer utsläppsminskande åtgärder hos en aktör generellt inte att påverka det totala utsläppsutrymmet inom systemet. Lägre utsläpp från en aktör ger ökat utsläppsutrymme för andra aktörer genom att utsläpp kan omfördelas över plats och tid vilket gör att totalutsläppen förblir oförändrade. För närvarande finns en mekanism för annullering av överskott av utsläppsrätter inom EU ETS, vilket minskar risken för att svenska utsläppsminskningar som sker i närtid leder till motsvarande utsläppsökningar i andra EU-länder. En stor del av de utsläppsminskningar hos svenska verksamheter i EU ETS som utredningens förslag leder till riskerar dock att leda till ökade utsläpp från verksamheter i andra medlemsstater eftersom utsläppsminskningarna som föranleds av utredningens förslag huvudsakligen förväntas äga rum längre fram i tiden när överskottet från vilket annulleringar kan göras sannolikt är mindre eller till och med obefintligt.

#### Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

Björkhagsplan 6  
Box 5117  
121 17 Johanneshov  
Växel 08-508 150 00  
Fax 08-508 15 099  
skarpnack@stockholm.se  
stockholm.se

### Konsekvenser för staten och kommuner

Förslagen medför ökade kostnader för staten i form av tillkommande resursbehov för myndigheter och minskade intäkter genom skattebortfall till följd av minskade koldioxidutsläpp och minskad användning av skattepliktiga bränslen. Även kommuner påverkas i viss utsträckning av ökade kostnader.

Utredningen uppskattar det tillkommande resursbehovet för prövning, tillsyn och vägledningar med anledning av utredningens förslag till 23 årsarbetskrafter för statliga myndigheter och den tillkommande kostnaden till 35 miljoner kronor per år från och med 2023. Kommunernas totala tillkommande kostnad för prövning och tillsyn uppskattas till 7,5 miljoner kronor per år från och med samma år.

Utredningens förslag väntas få effekt på verksamheters utsläpp av koldioxid och användning av skattepliktiga bränslen från och med 2025. Från 2025 förväntas därmed staten få minskade skatteintäkter från koldioxidskatt och energiskatt. Det årliga skattebortfallet ökar med tiden och har uppskattats till maximalt 80 miljoner kronor per år för 2025 och maximalt 1 800 miljoner kronor 2045.

Förslagen förväntas inte påverka myndigheterna som verksamhetsutövare i någon betydande omfattning. Förslagen påverkar inte det kommunala självstyret.

### Konsekvenser för företag

Utredningens förslag förväntas leda till att fler och mer omfattande utsläppsminskande åtgärder vidtas av företag än vad som annars skulle ha blivit fallet. Effekter och kostnader uppstår främst i företag som själva ansöker om ändringstillstånd, för nya verksamheter eller om myndigheter initierar omprövning.

De extra utsläppsminskande åtgärder som utredningens förslag leder till medför åtgärds kostnader på eller över nivåerna för befintliga styrmedel som prissätter utsläpp och användning av bränslen, medan företagens skattekostnader för utsläpp och kostnader för utsläppsrätter minskar. Nettokostnaden för vissa utsläppsminskande åtgärder kan därmed vara näst intill noll. Potentialen att minska utsläppen till kostnader i nivå med prissättande styrmedel bedöms dock vara begränsad och miljöbalken saknar mekanismer för att rikta krav mot specifikt de åtgärder och verksamheter som kan minska växthusgasutsläppen till lägst kostnad. Något tak för hur höga åtgärds kostnaderna kan bli som följer av utredningens förslag kan inte med säkerhet fastställas,

#### Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

Björkhagsplan 6  
Box 5117  
121 17 Johanneshov  
Växel 08-508 150 00  
Fax 08-508 15 099  
skarpnack@stockholm.se  
stockholm.se

bl.a. eftersom den exakta tillämpningen av förslagen av prövningsmyndigheterna inte kan förutses. En rimlighetsavvägning kommer dock alltså att göras som skyddar företagen mot orimligt höga kostnader.

Utredningens förslag medför både ökade kostnader för åtgärder och för viss ökad administration i företag eftersom mer klimatrelaterad information kommer att behöva tas fram av dessa. Förslagen förväntas dock inte leda till fler prövningar jämfört med i dag vilket gör att de tillkommande administrativa kostnaderna för företag bedöms bli begränsade.

Högre kostnader med anledning av utredningens förslag försämrar företagets konkurrenskraft. Det finns inga generella mekanismer i miljöbalken för att minska konsekvenser specifikt för konkurrenskraften även om den rimlighetsavvägning som görs i tillståndsprövningen innebär ett skydd mot åtgärds-kostnader som inte står i proportion till nyttan av åtgärderna. Utredningens förslag kommer främst att tillämpas på nya verksamheter eller befintliga verksamheter som ansöker om ändringstillstånd så länge möjligheterna till omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor inte ses över och används i större utsträckning än i dag. Det begränsar konsekvenserna så att ett stort antal företag påverkas endast marginellt av utredningens förslag. Det innebär samtidigt en konkurrensnedvridning mellan olika företag genom att såväl nya företag som företag som ändrar sin verksamhet missgynnas genom hårdare krav relativt företag som bibehåller sin verksamhet oförändrad.

### Samhällsekonomiska konsekvenser

Miljöbalken är inte utformad för att hantera samordning mellan åtgärder vid olika utsläppskällor, vare sig det gäller att uppnå en viss totaleffekt eller att åstadkomma en kostnadseffektiv fördelning av utsläppsminskande åtgärder. Utredningens förslag har därmed begränsad potential att leda till samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Relativt de höga kostnader som klimatförändringar innebär är det dock angeläget att utsläppen begränsas och utredningen pekar på möjligheterna som miljöbalken erbjuder.

#### Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

Björkhagsplan 6  
Box 5117  
121 17 Johanneshov  
Växel 08-508 150 00  
Fax 08-508 15 099  
skarpnack@stockholm.se  
stockholm.se

Kostnadseffektiviteten inom EU ETS försämrar om miljöbalken i praktiken styr vilka åtgärder svenska verksamheter vidtar för att begränsa utsläppen eftersom det innebär att svenska verksamheter vidtar åtgärder trots att motsvarande minskning hade kunnat göras billigare av andra aktörer inom utsläppshandelssystemet.

Kostnadseffektiviteten inom Sverige behöver inte försämrans av ökade krav på svenska verksamheter i EU ETS. Låga priser i EU ETS innebär att verksamheterna i den svenska handlande sektorn hittills har haft svagare incitament till utsläppsminskningar än andra svenska sektorer och ökade krav via miljöbalken eller andra styrmedel kan innebära en förbättrad kostnadseffektivitet relativt svenska klimatmål.

Utredningen bedömer inte att konsekvenserna för företag blir så omfattande att de i sin tur kommer att leda till några större konsekvenser för arbetstagare eller konsumenter. Förslagen bedöms därför inte få någon mätbar påverkan på fördelningen mellan olika inkomstgrupper. Även om det inte bedöms troligt går det dock inte att utesluta att förslagen får betydande konsekvenser för enskilda företag och i så fall också för enskilda personer och mindre samhällen som är beroende av dessa företag. Förslagen förväntas inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män. Utredningens förslag förväntas inte heller leda till så stora konsekvenser att de kan förväntas ge några tydliga makroekonomiska effekter.

Översyn av annan relevant lagstiftning för att nå klimatmålen  
Klimaträttsutredningen bör under sin andra fas prioritera en översyn av lagstiftningen inom åtgärdsområdena underlättad utbyggnad av elnätet samt planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle.

### **Synpunkter och förslag**

Förvaltningen har inget att erinra mot delbetänkandet då miljöbalken ges bättre utrymme för att överensstämna med de globala miljö- och klimatproblem som råder.

Maria Mathiasson Laxvik  
Stadsdelsdirektör

Jonas Ransmyr  
Ekonomichef

### **Bilagor**

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



## **Attesterat av**

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

<b>Namn</b>	<b>Datum</b>
Maria Mathiasson Laxvik, Stadsdelsdirektör	2021-08-27
Jonas Ransmyr, Ekonomichef	2021-08-27