



Klimaträttsutredningens slutbetänkande ”En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden” (SOU 2021:21)
Regeringskansliets remiss dnr M2021/00830

Inledning och övergripande synpunkter

Utredningens förslag innebär att utsläpp av växthusgaser i högre utsträckning än vad som sker i dag ska bedömas och regleras vid tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Domstolen har inga principiella invändningar mot att miljöbalken på detta sätt används som ett verktyg för att minska klimatförändringarna, vilka utgör ett synnerligen allvarligt hot mot den hållbara utveckling som balken syftar till att främja. Vidare bedömer domstolen att utredningen huvudsakligen är väl genomförd. Frågan om förslagets förenlighet med EU-rätten är väl belyst, åtminstone på ett övergripande plan, även om de slutsatser som presenteras inte är självklara. Domstolen anser dock att tillämpningsperspektivet saknas i utredningen, vilket gör att vissa av förslagen framstår som abstrakta och svåra att ta ställning till.

Tillämpningsperspektivet

De eftersträvade förändringarna av tillståndsprövningen ska till stor del åstadkommas genom ett antal justeringar i lagtexten som tydliggör att utsläpp av växthusgaser ska prövas inom ramen för befintliga bestämmelser. Utredningen konstaterar att effekterna av förslagen är svåra att bedöma, eftersom de är beroende av hur praxis utvecklas (se t.ex. s. 257). Domstolen delar denna slutsats men hade önskat att frågan om den faktiska tillämpningen inte lämnats så öppen utan i stället analyserats vidare.

Det är inte okomplicerat att föra in utsläpp av växthusgaser i tillståndsprövningen. Det finns, som utredningen framhåller, ett parallellt system för prissättning av dessa utsläpp inom EU och vid påförande av nya krav på de aktörer som omfattas av den marknaden behöver även annan EU-rätt beaktas, se nedan. Det är vidare oklart om, och i sådana fall i vilken utsträckning, en eventuell kostnad för utsläppsrätter ska påverka tillståndsprövningen. Därtill kommer att andra utsläpp som regleras i miljöbalkstillstånd typiskt sett ger upphov till en miljöpåverkan som är mer avgränsad och påtaglig. Utsläpp av växthusgaser bidrar i någon utsträckning till globala klimatförändringar, vars konsekvenser är mycket allvarliga men svåra att förutse i detalj. Vilka konkreta effekter som utsläppet från en enskild verksamhet får för miljön kan inte

bedömas. Det blir därför en svår uppgift att göra den rimlighetsavvägning som föreskrivs i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Svårigheten att inordna utsläpp av växthusgaser i miljöbalkens systematik har sannolikt varit en bidragande orsak till att sådana utsläpp tidigare inte har blivit föremål för reglering i miljötillstånd (jfr t.ex. MÖD 2007:5). När en sådan reglering nu ska genomdrivas vore det önskvärt om tillämpningsperspektivet fanns med i högre utsträckning dels för att underlätta granskning och utvärdering av förslagen, dels för att ge ledning åt rättstillämpningen.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Det är välkommet att utredningen för utvecklade resonemang om den föreslagna regleringens förenlighet med EU-rätten och tydligt redovisar sina ståndpunkter. Domstolen tar inte ställning i dessa frågor i det här remissyttrandet utan konstaterar att de får diskuteras vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet och slutligt avgöras i rättstillämpningen. Några påpekanden kan dock göras.

Domstolen delar utredningens uppfattning (se s. 168 och 312) att ändringen av 2 kap. 9 § miljöbalken måste anmälas till kommissionen enligt artikel 193 FEUF. Angående denna bestämmelse hänvisar domstolen i övrigt till sitt yttrande till regeringen i mål nr M 11730-18, Preemraff, och konstaterar att det kan ifrågasättas om förslaget är förenligt med handelsdirektivets systematik och mål av ekonomisk karaktär samt med övrig EU-rätt till skydd för den inre marknadens integritet och konkurrensvillkor. Mot bakgrund av de resonemang som förs i yttrandet anser domstolen även att det noga måste övervägas om fler av de föreslagna bestämmelserna behöver anmälas (se t.ex. 16 kap. 2 c § samt 22 kap. 1 och 25 h § miljöbalken).

Slutligen vill domstolen särskilt uppmärksamma att en prövning mot EU-rätten kommer att behöva göras i varje enskilt fall och att olika typer av villkor kan komma att bedömas på olika sätt. Prövningsmyndigheterna kommer bl.a. att behöva ta ställning till om villkor som till sin form inte utgör gränsvärden men som kan sägas få motsvarande verkan ska vara tillåtna. Det kan t.ex. röra sig om villkor angående användningen av viss teknik, vars konsekvenser för utsläppen av växthusgaser enkelt kan förutses och kvantifieras. För verksamhetsutövaren kan sådana villkor vara mer betungande än villkor med gränsvärden, eftersom de inte ger samma flexibilitet. Detta blir ytterst en fråga för rättstillämpningen men problematiken bör beaktas även i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Övriga kommentarer angående föreslagna ändringar i miljöbalken

2 kap. 5 §

Tillägget att bestämmelsen ska omfatta även material presenteras i utredningen som ett förtydligande (se s. 160) och problematiseras inte i någon högre utsträckning. Domstolen vill uppmärksamma att 2 kap. 5 § är en bestämmelse med ett potentiellt mycket långtgående tillämpningsområde. Det är oklart hur detta ska begränsas och i vilken mån det kan krävas att produkter och anordningar ska konstrueras och utformas på ett visst sätt (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 223 och Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken – En kommentar, 1 januari 2021, kommentaren till 2 kap. 5 §). Med det föreslagna tillägget kan dessa frågor komma att ställas på sin spets i praxis på ett sätt som inte skett tidigare och det är svårt att överblicka förslagets konsekvenser.

Enligt utredningen ska klimatpåverkan och annan miljöpåverkan inte vägas mot varandra inom ramen för 2 kap. 5 § utan en samlad bedömning ska göras av nyttan av olika alternativ ur både miljö- och klimatsynpunkt (se s. 161 och 352). Domstolen förstår det som att avsikten är att tydliggöra att avvägningen inte ska gå till på ett sådant sätt att klimatpåverkan läggs i den ena vågskålen och de samlade övriga miljökonsekvenserna i den andra. Det är dock svårt att se hur en samlad bedömning ska kunna ske utan ett visst mått av avvägning mellan olika typer av miljökonsekvenser, varvid klimatpåverkan kan behöva ställas mot annan miljöpåverkan (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 223).

6 kap. 43 §

Det framstår för domstolen som att tillägget i paragrafens andra stycke har samband med förslaget till en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken (se avsnitt 6.1.9 i utredningen). Utan en sådan regel framstår tillägget som överflödigt.

Behovet av resursförstärkning hos prövningsmyndigheterna

Domstolen instämmer i att prövningsmyndigheterna kommer att behöva förstärkning med resurser och kompetens. Med hänvisning till de utmaningar som förslagen ger upphov till och som bl.a. beskrivits ovan är det svårt att bedöma om det tillskott som utredningen föreslår (se s. 269) är tillräckligt.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsrådet Petra Bergman och tekniska rådet Ingrid Johansson.

Föredragande har varit Leonard Örner.

Ylva Osvald