



SVENSKT NÄRINGSLIV

Miljödepartementet

Klimatenheten

Katja Awiti

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.klimatenheten@regeringskansliet.se.

Vår referens/dnr:

2021-108

Er referens/dnr:
M2021/00830

103 33 Stockholm

2021-10-21

Remissvar

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden SOU 2021:21

Svenskt Näringsliv har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade betänkande och vill med anledning därav anföra följande.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget i sin helhet.

Inledning

För att det ska vara möjligt möta de globala klimatförändringarna krävs enorma investeringar i näringslivet. Det är företag som producerar de varor och tjänster som förväntas lösa problemen med växthusgasutsläpp. Det gör de genom innovationer i och förändringar av pågående verksamheter såväl som genom skapandet av nya lösningar som ersätter pågående verksamheter. Om denna process inte underlättas kommer Parisavtalets intentioner inte att kunna förverkligas. Därför är det viktigt att varje initiativ och reglering som vidtas stöttar investeringsviljan och inte motverkar den. I detta avseende brister utredningen fullständigt.

Utredningen konstaterar dessutom själva att förslagen kommer att motverka sitt eget syfte genom att styra teknikutvecklingen, så att utsläppsreduktionerna som kan uppnås blir mindre än om de hade satsats där de gjort störst nytta och medfört störst reduktioner.

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag bygger på föreställningen att inget händer om inte staten genom reglering, tillstånd och tillsyn ingriper *mot* näringslivet. Detta samtidigt som vi kan bevittna bland de största industrisatsningarna någonsin i verksamheter vars syfte just är att reducera växthusgasutsläpp.

Av utredningens direktiv framgår att inriktningen på uppdraget är att se till att Sveriges klimatmål kan uppnås. Detta ter sig ytterst märkligt med tanke på att klimatfrågan inte är en nationell utan en global fråga. Det svenska näringslivet exporterar en mycket hög andel av sina varor och tjänster. Det gör att deras möjligheter att bidra till lösningen på klimatutmaningen är större än bara ett svenskt perspektiv. Under 2018 trängde svensk export undan smutsigare produktion utomlands och sänkte därmed de globala utsläppen med 26 miljoner ton 2018. Det motsvarar hälften av Sveriges samlade utsläpp.

Det svenska näringslivets exportframgångar innebär dock samtidigt att man är utsatt för konkurrens från företag i länder som inte har samma ambitiösa mål som Sverige. Ensidiga krav i Sverige kan därför medföra att de totala utsläppen ökar i världen, även om det kan få en kortsiktig reduktion inom landets gränser.

Därför är det olyckligt att utredningens uppdrag begränsas av ett snävt nationellt perspektiv, som inte bara ter sig kortsiktigt från klimatsynpunkt utan också riskerar att kringskära företagens möjligheter att positivt bidra till lösningarna när deras konkurrensförmåga riskerar att urholkas.

Men även om man utgår från detta snäva nationella perspektiv har utredningen valt att koncentrera sitt arbete till att åstadkomma en ökad detaljstyrning av verksamheterna utan att ta hänsyn till vilka behov som faktiskt föreligger om klimatmålen ska kunna nås. I konsekvensanalysen skriver utredningen också mycket riktigt att förslagen visar "hur miljöbalken skulle kunna anpassas" och att detta inte är "liktydigt med vilka styrmedelsförändringar som vore bäst för att nå klimatmålen".

Fossilfritt Sverige har i sitt arbete identifierat att en av de avgörande utmaningarna för omställningen är möjligheterna att erhålla tillstånd, oavsett om det är ändringstillstånd eller tillstånd till nya anläggningar. Det handlar ytterst om investeringsviljan och hur den påverkas av regelsystemet. Där är tiden en mycket viktig faktor, men även transparensen, rättstrygghet och förutsebarheten är av stor betydelse. Som redan konstaterats är det inte lagstiftningen som driver utvecklingen för närvarande, även om den kan vara

viktig för att skapa jämlika konkurrensvillkor när utvecklingen har kommit igång. Synsättet att lagstiftningen skapar miljönytta och konkurrenskraft (den så kallade Portereffekten) har flera gånger visats vara felaktig. Idag är lagstiftningen alltså snarare ett problem för utvecklingen än tvärtom.

Utredningens detaljstyrande angreppssätt baseras på ett så kallat nollalternativ framtaget av Naturvårdsverket, vilket har som utgångspunkt att inget kommer förändras från dagens läge. Som konstaterats ovan är detta ett felaktigt synsätt och det räcker med att nämna företag som Hybrit, Northvolt och H2 Green Steel för att det ska vara uppenbart. Att bortse från den faktiska situationen ger en gravt missvisande bild av verkligheten och gör utgångspunkten för arbetet och den därpå baserade konsekvensanalysen helt irrelevant.

Utredningens angreppssätt, att genom miljöbalkens tillståndssystem nå klimatmålen är med andra ord direkt kontraproduktivt. En bättre angreppsvinkel, med större möjlighet till framgång, hade varit att utgå från de identifierade problem som Fossilfritt Sverige visat på och de drivkrafter som finns för att nå den efterfrågade utvecklingen. Man borde i stället ha utgått från hur miljöbalken kan anpassas för att underlätta för verksamhetsutövare att genomföra investeringar och därmed bidra till att nå klimatmålen. En sådan angreppsvinkel kan dock aldrig isoleras till enbart miljöbalkens prövningssystem, utan måste inbegripa miljö- och klimatpolitiken i stort.

Allmänt om utredningens förslag

I de delar utredningen presenterar förslag är de ofta otydliga och öppna för tolkningar. Det kan exemplifieras på flera sätt.

Förslaget att föra in klimatet som en enskild faktor i miljöbalkens portalparagraf är i och för sig förståeligt, med tanke på den allmänna diskussionen. Vad denna förändring ska åstadkomma förutom att utgöra en symbol är däremot oklart. Risken man löper är att andra viktiga skyddsintressen kommer att värderas lägre, vilket i och för sig kan vara avsikten. Men i så fall vore det bättre att det framgick tydligt. På samma sätt är det otydligt vad som avses med att klimatförändringar minimeras, inte minst i förhållande till andra skador och olägenheter som kan uppkomma till följd av mänsklig verksamhet. På liknande sätt anges att en prövningsmyndighet ska göra en samlad bedömning, enligt förslaget till bestämmelse i 6 kap 43 § för att bedöma de åtgärder som planeras för att minimera växthusgasutsläpp. Bestämmelsen öppnar för en rad tolkningar och kommer att ytterligare försvåra tillståndsprocesserna. Till detta kommer

onödiga tillägg av i det närmaste självklarheter, som att BAT ska användas, vilket snarare riskerar att förvirra än förenkla.

Texterna är också fulla av lösa antaganden från utredningens sida som inte styrks med fakta eller glidningar i språkbruket för att stödja sina egna teser. Man använder uttryck som att "utredningens bild är att" och "långt ifrån alla" utan att ange grunden för uttalandena.

Hushållningsregeln

Utredningen har i hushållningsregeln i 2 kap 5 § lagt till krav på att hushålla med material och att återvinna eller förnybara råvaror och material ska användas. Kraven ter sig märkliga men måste tillskrivas utredningens uppfattning att företagen av sig själva vidtar ytterst små eller inga åtgärder för att bli effektivare. Ett ensidigt krav i Sverige på materialanvändning skulle emellertid få negativa konsekvenser för den konkurrensutsatta industrin och skulle leda till att verksamheter med möjliga alternativa lokaliseringar för produktion sannolikt skulle få svårt att verka i landet. Vidare riskerar kravet på användning av återvinna eller förnybara material att försvåra prövningsprocesserna och bli en hämsko på viktiga branscher, såsom gruvindustrin och bergmaterialindustrin. Sammantaget skulle regleringen få negativa konsekvenser för konkurrenskraften utan att tillföra någon ytterligare miljö eller klimatnytta.

Stoppregeln i 2 kap 9 § andra stycket

Syftet med regeln förefaller vara att vidta en symbolisk åtgärd. Utredningen bedömer nämligen att sannolikheten för att den ska användas är liten. Bestämmelsen innebär emellertid att enskilda företag kommer att ställas till ansvar om de svenska nationella utsläppsmålen inte nås, trots att verksamheten kan ha marginell påverkan. Här gör sig också problemet med den nationella avgränsningen gällande. Den tillkommande anläggningen skulle kunna medföra lägre direkta utsläpp än om produktionen skulle läggas någon annanstans i världen eller innebära lägre indirekta utsläpp i andra länder genom de produkter som tillhandahålls. Regeln riskerar här alltså att bli kontraproduktiv i förhållande till Parisavtalet. Exempel på detta är utvinning av vissa metaller och mineral i Sverige och omvandlandet av dessa till material eller produkter som tillhandahålls på världsmarknaden. I realiteten skulle stoppregeln innebära ett betydande koldioxidläckage. Dessutom urholkar det syftet med internationella överenskommelser som EU ETS. Som utredningen konstaterat är rådande praxis att koldioxidutsläpp inte bör

regleras i enskilda tillstånd eftersom de har globala effekter och bättre regleras på annat sätt.

EU ETS

Utredningens förslag att genom miljöbalken styra företag i den handlande sektorn i EU ETS utöver vad som följer av utsläppshandelssystemet riskerar att bli kontraproduktivt såväl mot Parisavtalets intentioner som de svenska utsläppsmålen och den svenska konkurrenskraften. Det ligger inte heller i linje med intentionerna i klimatlagen som förutsätter att minskningarna av utsläpp inom den handlande sektorn ska åstadkommas genom skärpningar av EU ETS. Även Miljömålsberedningen ansåg att svenska nationella mål förutsätter att omvärlden agerar samfällt och att de inte kan uppnås genom ensidiga nationella åtaganden.

Det är också, som utredningen redogör för, långt från säkert att förslaget ens är i enlighet med EU-rätten. Genomgående väljer utredningen att bortse från andra aspekter än utsläppsminskningar i EU:s direktiv när man argumenterar för möjligheten att genomföra förslaget. EU:s regelverk handlar i grunden om en fungerande inre marknad, där även aspekter som kostnadseffektivitet i EU, alltså inte i Sverige, ekonomisk utveckling och sysselsättning ska beaktas. EU-domstolen har också underkänt åtgärder i medlemsstater som inte är förenliga med fördragen och som undergräver den inre marknadens funktion. Förslaget riskerar just detta. Utredningen bedömer nämligen själv att förslaget skulle leda till att försämra kostnadseffektiviteten inom EU ETS "såväl sett till alla aktörer i utsläppshandelssystemet som till enbart de svenska företagen som omfattas". Eftersom Sveriges nettonollmål till 2045 är mer strikt än EU:s mål innebär ett uppfyllande av det svenska målet i sig minskade möjligheter att nå EU:s mål på ett kostnadseffektivt sätt.

Åtgärder i Sverige som medför kostnader utan att ge någon större effekt på EU-utsläpp innebär alltså att det svenska klimatmålet sätts före EU:s mål och därmed också målet i Parisavtalet.

Omprövning, tidsbegränsning av tillstånd och en avvägningsregel om klimatnytta

Utredningen har valt att inte gå vidare med vissa förslag och har i stället valt att rekommendera tillsättandet av nya utredningar. De anges dock vara en förutsättning för att de förslag som utredningen lägger fram ska få full effekt. Här ska endast noteras att argumentationen för genomförandet av de tillkommande förslagen i grunden baseras på att företagen inte vidtar

åtgärder i tillräcklig utsträckning. Resonemanget om omprövning och tidsbegränsningar tycks inte heller avgränsat till att gälla växthusgaser utan ska gälla alla typer av prövningar. Med hänsyn till att den officiella statistiken från Naturvårdsverket visar att utsläppen från punktkällorna i Sverige har minskat med 75–95 procent från de högsta nivåerna på 1970-talet ter sig dock förslaget som obehövt. Däremot skulle det skapa en för investeringsklimatet starkt negativ effekt.

Vad gäller växthusgasutsläppen som inte kunnat reduceras i samma takt som övriga utsläpp kan man inte tolka detta som ett bevis på utevaron av åtgärder eller viljan att vidta sådana utan endast att svårigheterna är större. Det ska dock framhållas att Sverige när det gäller just växthusgasutsläppen kunnat minska dessa i absoluta tal samtidigt som tillväxten och välfärden ökat i Sverige. Till detta ska läggas, som noterats ovan, att företagen är på gång att göra enorma investeringar för att just minska växthusgasutsläpp. Förslag som medför en ökad börda för företagen, större osäkerhet eller ytterligare långdragna beslutsprocesser kan alltså påverka inte bara företagen och ekonomin utan också måluppfyllelsen i Parisavtalet.

Näringslivet är direkt avvisande till tankarna på automatisk omprövning och tidsbegränsning av miljötillstånd.

En avvägningsregel skulle däremot kunna ha en positiv effekt, men borde hellre utformas som en generell avvägningsregel när det gäller målkonflikter, såväl samhällsliga som miljö- och klimatmässiga.

Konsekvensanalys

Slutligen kan konstateras att konsekvensanalysen är mycket dåligt underbyggd. Den ger varken svar på de miljömässiga effekterna eller påverkan på näringslivet och samhällsutvecklingen. Trots påståenden om positiva effekter är underlaget dåligt och inte sällan motsägelsefullt. Utredningen kan i ett stycke konstatera att det inte går att mäta koldioxidläckage för att i nästa bedöma att sannolikheten för att ett betydande sådant ska uppstå av förslaget är låg. Utredningen gör ingen bedömning av det faktum att de empiriska studierna på EU ETS är baserade på ett relativt lågt pris och gratis tilldelning samtidigt som vi går mot en tid med allt högre priser och minskad fri tilldelning. När det gäller koldioxidläckage tas frågan om investeringsläckage inte ens upp. Att nya investeringar, eller investeringar för omställning, varken hamnar i Sverige eller i andra länder är en minst lika allvarlig del av koldioxidläckaget som den

allmänt vedertagna tolkningen att produktion slår igen och flyttar till andra länder.

Utredningen redovisar påverkan på myndigheternas arbete men förhåller sig mer avvaktande till bördan för verksamhetsutövarna. Det är de senare som kommer att drabbas av den största belastningen, eftersom myndigheterna endast behöver ställa krav på underlag medan företagen som har bevisbördan måste utreda sakförhållandena. Utredningen konstaterar att konsekvenserna för företagen är osäkra men försvarar sitt bristfälliga underlag med att osäkerheten skulle förbli stor även om ytterligare analyser skulle genomföras. Slutsatsen ter sig märklig eftersom utredningen trots detta redovisar bland annat samhällsekonomiska kostnader för utsläppsminskningar. Redovisningen görs emellertid endast i absoluta tal utan några jämförelser med BNP eller på annat sätt för att redovisa vad kostnaden är för Sverige med ett eget mål. Här hade utredningen kunnat relatera kostnaderna till den konkurrensutsatta industrin, effekterna på sysselsättningen och riskerna för läckage av såväl växthusgaser som investeringar. Ett annat exempel är när utredningen anger att den föreslagna stoppregeln i 2 kap 9 § inte kommer att användas och därför inte behöver konsekvensutredas. Utredningen noterar dock att den kan få en preventiv effekt på potentiella nyetableringar eller omfattande ändringar av befintliga verksamheter, vilket emellertid inte följs upp eller undersöks.

SVENSKT NÄRINGSLEV

Johan Britz

Nicklas Skår