



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-12-12

Ärendenummer
NV-08180-22

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Tillväxtanalys promemoria Näringslivets klimatomställning (M2022/01829)

Sammanfattning

Naturvårdsverket motsätter sig Tillväxtanalys förslag om en översyn av målen i det klimatpolitiska ramverket i syfte att anpassa dem till EU:s klimatmål. En sådan översyn skulle med dagens EU-mål leda till en sänkt ambition i den svenska klimatpolitiken vilket går emot inriktningen i Parisavtalet om att stegvis höja parternas klimatambitioner. Utgångspunkten för eventuella utredningar och översyner bör i stället vara att Sverige ska fortsätta bidra till att ambitionsnivån inom EU ska kunna höjas.

Naturvårdsverket finner också att den bakomliggande analys som Tillväxtanalys gjort uppvisar ett antal brister och missuppfattningar som tillsammans leder till felaktiga slutsatser om att en översyn och en justering skulle vara motiverad. Till exempel verkar Tillväxtanalys ha bortsett ifrån att politik på EU- och nationell nivå utgörs av flera olika mål och styrmedel som är tänkta att komplettera och stödja varandra.

I övrigt instämmer Naturvårdsverket i de förslag som lämnas i promemorian, men vill framföra synpunkter på hur Tillväxtanalys i sina texter beskriver förutsättningar och hinder. Till exempel anser vi att incitamenten för bio-CCS beskrivs på ett felaktigt sätt. Vi vill också framhålla synpunkter på hur rapportens texter beskriver hinder relaterade till miljötillståndsprocesser, där det i vissa fall förekommer sakfel.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl

Naturvårdsverket vill framhålla att det underlag som tagits fram av Tillväxtanalys har utgått från de styrmedel som gällde vid framtagandet av underlagen, och att förändringar i dessa kan påverka förutsättningarna att nå de klimatpolitiska målen. Vi vill understryka vikten av att det klimatpolitiska ramverket ligger fast för att skapa en långsiktig styrning för näringslivets klimatomställning.

Naturvårdsverket noterar också att promemorian utelämnat beskrivningar av vilka initiativ som näringslivet själva tar och redan har tagit, för att sänka sina

växthusgasutsläpp och bidra till klimatmålen nationellt såväl som utanför Sveriges gränser. De har också utelämnat hur företagen själva ser på behovet av långsiktig styrning samt ytterligare incitament och möjliggörande åtgärder som behövs från det offentliga för att kunna genomföra sina planer fullt ut.

Elektrifiering - möjligheter till reduktion av de egna utsläppen (3.1.3.5)

Naturvårdsverket vill framföra att Tillväxtanalys beskriver incitamenten för bio-CCS på ett felaktigt sätt och att beskrivningen leder till felaktiga slutsatser. I promemorian konstateras att kostnaderna för bio-CCS överstiger priset på utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem och att åtgärderna därmed inte är lönsamma att genomföra. Vidare beskrivs det som att med ytterligare stöd till demonstration av tekniken, via Industriklivet, och med en fortsatt utveckling av utsläppshandeln så skulle tekniken kunna komma på plats utan ytterligare styrmedel.

Beskrivningen utelämnar dock faktumet att utsläpp av biogen koldioxid inte omfattas av utsläppshandeln i EU och att infångning och lagring av sådana utsläpp därmed inte får några intäkter alls via utsläppshandeln. Förutsättningarna för bio-CCS och motiven för ytterligare styrmedel på området har tidigare beskrivits av den Klimatpolitiska vägvalsutredningen¹ och av Energimyndigheten². Naturvårdsverket hänvisar till dessa beskrivningar.

Konstruktioner och bostäder (3.3)

Naturvårdsverket instämmer i förslagen inom detta område, inklusive det om investeringsstöd för energieffektivisering i bostäder. Här gör vi en annan bedömning än Tillväxtanalys, som i sitt yttrande (bilaga 4) motsätter sig förslaget. Till skillnad från Tillväxtanalys menar vi att energikostnaderna, inklusive kostnader för utsläpp inom ETS, inte är tillräckliga som incitament för att energieffektiviseringsåtgärder ska genomföras av enskilda fastighetsägare i den utsträckning som är lämplig ur ett samhällsperspektiv. Därför anser vi att det är motiverat med ytterligare investeringsstöd för fastighetsägare.

Industri – hinder i form av osäkerheter (3.4.3.2)

Naturvårdsverket anser att beskrivningen om tillståndsprocesser inte ger en nyanserad och rättvisande bild. Tillståndsprocesser i sig är inte ett hinder för investeringar. Miljöprövningsutredningen bedömer däremot att den samlade prövotiden kan minska och att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning. En rimlig förväntan på handläggningstid i förhållande till obligatoriska processteg bedöms i betänkandet vara omkring ett år (SOU 2022:33 s. 87, 93 f). För att ge en mer nyanserad och rättvisande bild av den miljöprövningsstatistik för år 2021 som lyfts fram i promemorian anser vi att statistiken, och påståendet att tillståndsprövningar tar för lång tid, måste presenteras och kommenteras utifrån vad som är en rimlig och förväntad prövningstid.

Förslag om översyn av det klimatpolitiska ramverket (4.1.3, förslag nr 31)

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget till utredning om en översyn av det klimatpolitiska ramverket.

¹ Vägen till en klimatpositiv framtid SOU 2020:04

² Energimyndigheten (2021) Första, andra, tredje ... förslag till utformning av ett stödsystem för bio-CCS.

Tillväxtanalys motiverar behovet av en översyn med att de svenska målnivåerna ligger högre än de EU-gemensamma, vilket de bedömer försämrar kostnadseffektiviteten. Till exempel skriver Tillväxtanalys på sidan 88 i promemorian att: ”*De svenska kvantitativa målen avviker dock i viss utsträckning från de mål som satts upp av EU. Det nuvarande svenska långsiktiga målet går utöver de åtaganden som följer av EU:s klimatpolitik.*” Naturvårdsverket ser inte att det finns utrymme för Sverige att sänka ambitionsnivån, dels med hänvisning till behovet av utsläppsminskningar för att begränsa klimatförändringar, dels till följd av våra åtaganden under Parisavtalet. Parisavtalet föreskriver att varje ändring av en nationell klimatplan ska utgöra en ambitionsökning (art 4.3 och art 4.11). Då Sverige har ratificerat Parisavtalet bör Sverige agera i denna anda. Detsamma gäller för EU, som är en av de centrala parterna under Parisavtalet. Den ambitionshöjning som EU genomfört, i och med att 2030-målet uppdaterats till minst 55 procent nettominusning, är därmed inte den sista höjningen som unionen behöver göra. Det bör också påpekas att EU:s nuvarande mål sannolikt är i underkant för att tillräckligt bidra till att hålla den globala temperaturökningen under 1,5 grader.³

Naturvårdsverket anser samtidigt att det finns starka skäl att genomföra ytterligare utredningsarbete och strategiutveckling i den svenska klimatpolitiken, bland annat i ljuset av de uppdaterade målen och lagstiftningarna på EU-nivå. Mot bakgrund av Parisavtalet bör utgångspunkten för en sådan översyn emellertid vara att Sverige ska fortsätta bidra till att ambitionsnivån inom EU höjs. Naturvårdsverket har svårt att se hur en minskad ambition från Sverige, ett av EU:s rikare medlemsländer, skulle bidra till att EU:s mål nås och skärps. Om ett av de tidigare mer ambitiösa länderna sänker sin ambition riskerar det snarare att få motsatt effekt.

Den bakomliggande analys som Tillväxtanalys gjort uppvisar dessutom ett antal brister och förefaller bygga på flera missuppfattningar gällande hur sambandet mellan EU-politik och nationell politik är tänkt att fungera. Sammantaget leder bristerna i analysen till att det är svårt att fullt ut följa argumentationen och förstå varför Tillväxtanalys kommer fram till slutsatsen att en översyn och en justering skulle vara motiverad. Exempelvis verkar man både i beskrivningarna av ETS BRT och EU ETS bortse ifrån att dessa styrmedel är del av en styrmedelsmix med flera andra kompletterande styrmedel och målsättningar.⁴ ETS BRT beskrivs i texten snarare som att det är avsett att ta över som *enda styrmedel* för att sänka utsläppen i de sektorer det gäller för. I praktiken innebär inte heller de nationella styrmedel som införts för ETS-industrin restriktioner utan är avsedda att förbättra förutsättningarna och underlätta för industrin att ställa om.

EU:s mål om klimatneutralitet *senast* 2050 är dessutom ett medelvärde över alla EU-länders utsläpp och upptag och medlemsländernas bidrag väntas inte vara helt jämnt fördelade avseende utsläpp eller hastighet, vilket också är i linje med hur den interna ansvarsfördelningen mellan medlemsländerna i EU hittills sett ut. Sverige är inte heller ensamt om att ha målsättningar om nettonollutsläpp före 2050, exempelvis har även Tyskland 2045 som målar för sitt nettonollmål. Att flera medlemsländer har mer ambitiösa mål än det gemensamma EU-målet är sannolikt något som underlättar för EU att nå eller skärpa målen. Det är rimligt

³ Se ex [Sveriges globala klimatavtryck, SOU 2022:15 \(regeringen.se\)](#).

⁴ Se ex [proposal-for-a-directive-amending-the-eu-ets-directive.pdf \(regeringen.se\)](#) samt [revision-eu-ets_with-annex_en_0.pdf \(europa.eu\)](#)

att anta att länder även fram till 2050 kommer att nå upp till sitt bidrag i olika hastighet.

Tillståndsprocessers roll för klimatomställningen (4.6)

Naturvårdsverket anser att rapportens beskrivningar av hinder relaterade till miljötillståndsprocesser är onyanserade. I beskrivning av målet med tillståndsprocessen förekommer det även sakfel.

Naturvårdsverket vill också framhålla att följande mening på sidan 115 är olyckligt formulerad: *”Att otillräckliga ansökningar lämnas in kan delvis bero på att det är lättare att svara på kompletteringsbehov om vägledningen på förhand är otydlig.”* Naturvårdsverket anser att meningen kan uppfattas som att myndigheter som Naturvårdsverket *medvetet* skriver otydliga vägledningar för att lättare kunna komma med kompletteringskrav i tillståndsprövningar. Svårigheten i att utforma vägledningar ligger i miljöprövningarnas komplexitet där det miljörättsliga regelverket till stor del består av generella regler, bland annat de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, med individuella prövningar utifrån de specifika förutsättningarna hos varje verksamhet. Generella vägledningar kan därför av förklarliga skäl ofta inte utformas med hög detaljeringsgrad.

Naturvårdsverket vill slutligen påtala att några ekonomiska målsättningar, så som att minska negativa effekter på konkurrenskraften, inte återfinns i det miljörättsliga regelverket. Påståendet på sidan 116 att *”[m]ålet med tillståndsprocessen är att åstadkomma ett kontinuerligt miljö- och klimatarbete samtidigt som negativa effekter på konkurrenskraften minimeras”* är därmed inte miljörättsligt korrekt (se exempelvis 1 kap 1 § miljöbalken).

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade enhetschefen Jenny Oltner och handläggarna Daniel Engström Stenson, Eva Jernbäcker, Karin Bäckström och Sara Nilsson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
m.registrator@regeringskansliet.se