



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-05-04

Ärendenummer
NV-02702-23

Klimat- och Näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om netto-nollindustrin – Net Zero Industry Act (KN2023/02708)

Sammanfattning

Naturvårdsverket ser positivt på EU-kommissionens intentioner med förslaget till förordning om netto-nollindustrin och instämmer med kommissionens bedömning om att det finns behov av att främja åtgärder som bidrar till klimatomställning. Samtidigt är det i flera delar svårt att bedöma effekterna av kommissionens förslag. Naturvårdsverket bedömer att utformningen kan skapa problem i svensk kontext samt att förslaget behöver analyseras vidare.

Beroende på hur förordningens förslag ska tolkas bedömer Naturvårdsverket att en eventuell implementering kan kräva flera större förändringar av den svenska tillståndsprövningsprocessen. Förslaget till förordning skiljer sig i stora delar från dagens prövningssystem, bland annat gällande förordningens krav på regler om en sammanhållen prövningsprocess, tidsfrister för prövning av prioriterade projekt och ett sammanhållet ansvar för tillståndsgivningen (genom så kallade ”one stop shop”). I Sverige prövar dessutom domstolar de flesta idag aktuella verksamheter och domstolar är undantagna i EU-förordningen.

Naturvårdsverket bedömer att tidsfristerna i förslaget kan leda till längre handläggningstider för sådana prövningar som inte omfattas. Vi bedömer också att de föreslagna tidsfristerna kan vara svåra att uppnå i praktiken.

Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att även områden som har värde för biologisk mångfald, klimatanpassning och rekreation har möjlighet att undantas från prioritering för användning av ytor för netto-nollprojekt.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl

Övergripande kommentar

Naturvårdsverket instämmer i EU-kommissionens bedömning om att det finns behov av kompletterande stöd för möjliggörande åtgärder för att kunna genomföra en klimatomställning. Vi konstaterar att de behov som beskrivs i stora delar är desamma som Naturvårdsverket förde fram i vårt underlag till klimathandlingsplan, och att dessa är viktiga för att kunna minska utsläppen från såväl industrin och elproduktionen som från transportsektorn.

Naturvårdsverket delar bedömningen att de åtta strategiska netto-nolltekniker som kommissionen föreslår alla är viktiga för klimatomställningen, men vill samtidigt lyfta fram att de tekniker som omfattas av lagstiftningen bör kunna revideras vid behov och att detta behov följs upp.

Naturvårdsverket ser områden i den föreslagna lagstiftningen där det finns risker, se nedan.

Naturvårdsverket konstaterar att flera artiklar i kommissionens förslag har likalydande eller liknande lydelse som flera artiklar i kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial, som remitterats till Naturvårdsverket och som Naturvårdsverket lämnat remissyttrande över.¹ Vissa av synpunkterna i detta yttrande är därmed liknande som de som framförts i det tidigare yttrandet.

Sammanhållet ansvar för tillståndsprovningen, s.k. ”one stop shop” (artikel 4)

Naturvårdsverket uppfattar att artikel 4 innebär att medlemsstater ska utse en myndighet som är ansvarig för tillståndsprovningen av netto-nollindustriprojekt och att den myndigheten ska se till så att tillståndsprovningen leder till ett fullständigt beslut i frågan. Om det endast rör sig om beslut enligt miljöbalken bör detta innebära mer begränsade konsekvenser för svensk del, men Naturvårdsverket gör bedömningen att förslaget även omfattar bland annat beslut för byggande och anslutning till elnät. Om denna bedömning är korrekt kommer förslaget att få större konsekvenser för det svenska provningssystemet. Det är då frågor som hanteras i annan ordning än den som följer av miljöbalken. Det gäller på motsvarande sätt också de krav som ställs på hanteringen av miljöbedömningar och deras samordning i artikel 7.

Om det i stället är fråga om en så kallad nodmyndighet med liknande uppgifter som i artikel 16 i förnybarhetsdirektivet bedömer Naturvårdsverket att konsekvenserna av förslaget blir mer begränsade. Dock kan förslagen i artikel 7 om miljöbedömningar innebära förändringar jämfört med nuvarande system.

Naturvårdsverket bedömer vidare att förslaget inte nödvändigtvis förenklar processerna för produktionskapaciteten och ny teknik i klimatomställningen utan istället skapar en högre grad av särlösningar och därmed fragmentisering av ansvar och regelverk.

Tidsfrister och tidsplan för tillståndsprocesser (artikel 6 och 13)

Naturvårdsverket bedömer att förslagens tidsfrister kan leda till längre handläggningstider för provningar som inte innefattas av dessa tidsfrister. Vi bedömer också de tidsfrister som anges som utmanande för flera av de inblandade aktörerna.

De föreslagna tidsfristerna skulle kräva att provningar som inte omfattas av denna föreslagna lagstiftning behöver prioriteras ned vilket sannolikt kommer att innebära längre handläggningstider för dessa provningar. Det skulle också kräva att tillräckliga resurser tillförs provningsmyndigheterna, särskilt i ljuset av att kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial också innehåller bestämmelser om tidsfrister för vissa strategiska projekt. Se

¹ Naturvårdsverkets yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial (KN2023/02645).

också vårt yttrande om detta förslag.² Tidsfrister för prövning förekommer i svensk miljö rätt idag men är ovanliga.³ Naturvårdsverket vill samtidigt betona vikten av en effektiv och rättssäker prövning och anser att det behöver vara vägledande i omställningen.

Naturvårdsverket bedömer att en månad i vissa fall kan vara för kort tid för prövningsmyndigheten att bedöma om en ansökan behöver kompletteras eller inte, särskilt om det är fråga om en omfattande ansökan. Dessutom bedömer vi att sådana tidsfrister begränsar möjligheterna för prövningsmyndigheten att få in remissyttranden från olika myndigheter avseende behov av kompletteringar. Möjligheten för prövningsmyndigheterna att nyttja expertmyndigheternas kunskap innan kungörelse av en ansökan skulle därmed i princip komma att försvinna.

Vi ser också att det kan vara problematiskt för den som ansöker om tillstånd att inom två veckor komplettera ansökan. Naturvårdsverket har exempelvis svårt att se att en utredning som saknats i ansökan eller som behöver kompletteras i någon större omfattning skulle kunna tas fram inom två veckor. Om artikel 6.6 endast tar sikte på mer formella frågor av sådan karaktär att ansökan undertecknats av behöriga personer eller att korrekt antal ansökningshandlingar lämnats in har Naturvårdsverket inga invändningar mot tidsfristerna i den.

I förordningen anges i definitionen av *fullständigt och slutligt beslut* att domstolar och tribunaler är undantagna, vilket Naturvårdsverket tolkar som att mark- och miljödomstolarna inte kommer att omfattas. I det svenska prövningssystemet är det i många fall mark- och miljödomstolen som prövar en tillståndsansökan, och för att tidsfristerna ska få någon påverkan på dessa prövningar behöver de alltså gälla även för mark- och miljödomstolarna.

Naturvårdsverket anser att kravet på att upprätta en tidsplan som följer av artikel 6.7 är lämpligt och att en välförankrad tidsplan har stor potential att bidra till att en tillståndsprocess handläggs effektivt och rättssäkert.

Planering (artikel 8)

Naturvårdsverket ser att förslagets krav på att peka ut områden för utveckling av netto-nollprojekt och strategiska netto-nollprojekt kommer att kräva en översyn av svensk planlagstiftning. Detta gäller fysisk planering och mark- och vattenanvändningsplanering, i svensk kontext framför allt regional planering, översiktsplanering och detaljplanering. I dagsläget är dessa svenska planer inte bindande och innehåller inte bestämmelser på det sätt som avses i förordningsförslaget, med undantag för detaljplaner.

Förslaget ger prioritet för netto-nollprojekt på tidigare ianspråktagna områden, men lämnar öppet för att även grönytor eller icke ianspråktaga ytor kan användas om det är lämpligt och i de fall dessa områden inte är användbara för jordbruk eller skogsproduktion. Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att det går att göra undantag även för områden som är viktiga för biologisk mångfald, klimatanpassning och rekreation.

² Naturvårdsverkets yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial (KN2023/02645).

³ Förordning (2021:757) om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.

Prioritering av prövning av strategiska netto-nollprojekt (artikel 12)

Naturvårdsverket gör inget ställningstagande kring förslaget om prioritering eftersom konsekvenserna av förslaget inte har analyserats i detalj under remisstiden. Frågan behöver dock belysas i en svensk kontext.

Att vissa projekt prioriteras för att provas snabbare kan förvisso vara bra men innebär också vissa risker. I vårt yttrande över kommissionens förslag om förordning om kritiska och strategiska råmaterial⁴ finns resonemang om förtursförfarande, som har vissa likheter med förslagen om prioritering av strategiska netto-nollprojekt. Frågan om förtursförfarande i den svenska miljörätten har utretts, bland annat i miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) som inte förordade ett förturssystem.⁵ Utredningens slutsats var bland annat att det skulle vara svårt att göra ett urval som håller över tid och som samtidigt på ett heltäckande sätt, omfattar alla verksamheter som kan anses vara väsentliga. Vidare ansåg utredningen att det skulle vara problematiskt att införa ett förtursförfarande som innebär ett avsteg från den allmänna principen om att alla mål ska avgöras så snart som möjligt utan att det skulle påverka effektiviteten i verksamheten negativt. Dessutom anfördes att i princip alla aktörer från näringslivet och merparten av de myndigheter som tillfrågades, ifrågasatte värdet av och möjligheterna till en rimlig avgränsning av förtursförfarandet.⁶ Naturvårdsverket instämde i utredningens slutsats att inte förorda ett förturssystem.⁷

Även i promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38) konstaterades att ett förtursförfarande inte kommer att leda till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.⁸ Naturvårdsverket ställer sig därmed tveksam till förslaget om prioritering, särskilt som kommissionens förslag om förordning om kritiska och strategiska råmaterial innehåller en liknande bestämmelse vilket innebär att det finns risk att många prövningar ska prioriteras.

Offentlighet och sekretess (artikel 36)

Naturvårdsverket anser att det krävs en analys av hur de föreslagna bestämmelserna i artikel 36, om ”treatment of confidential information”, förhåller sig till offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) bestämmelser. Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen och kommer till uttryck på olika sätt i Sveriges grundlag, exempelvis i 2 kap. tryckfrihetsförordningen genom bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

⁴ Naturvårdsverkets yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial (KN2023/02645).

⁵ SOU 2022:33, Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, s. 30.

⁶ SOU 2022:33, Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, s. 437.

⁷ Naturvårdsverkets yttrande den 11 november 2022 över SOU 2022:33 - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, s. 20, NV-06558-22.

⁸ Ds 2018:38, Anpassad miljöprövning för en grön omställning, s. 6–7.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand samt handläggarna Maria Bond, Petter Larsson Garcia, Daniel Engström Stensson och Ann Åkerskog.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:
agnes.nordwall@regeringskansliet.se