

Datum
2020-05-11
Ert datum
2020-03-11

Dnr
2020/124
Er ref
M2020/00083/R

Miljödepartementet
Rättssekretariatet
103 33 Stockholm

E-post: m.remissvar@regeringskansliet.se,
johan.pettersson@regeringskansliet.se

Ang. Remiss – Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter i miljöbalken

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har fått promemorian *Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter i miljöbalken* av Miljödepartementet för yttrande.

Tillväxtanalys ser här en möjlighet att förtydliga relationen mellan tillståndsprövning enligt miljöbalken respektive den som avser anläggningar inom ETS, så att dessa blir tydliga och förutsägbara för näringslivet¹.

I Tillväxtanalys PM 2019:15, *Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskaps-intensiva investeringar*, analyserar författarna - professorerna Maria Pettersson och Patrik Söderholm - miljöprövningen för tre stora anläggningar; Facebooks serverhallar i Luleå, Northvolts batterifabrik i Skellefteå och Preems raffinaderi i Lysekil.

Studien visar att den förhållandevis generellt hållna svenska miljölagstiftningen kan leda till en osäkerhet om vilka frågor som ska prövas, i så fall på vilket sätt samt hur stor del av verksamheten som ska prövas. Alla tre fallstudierna innehåller exempel på osäkerheter rörande rättsreglernas tillämpning i det enskilda fallet. En sådan osäkerhet riskerar inte enbart att leda till att samhällsnyttiga investeringar drar ut på tiden eller inte blir av; den kan även leda till en ineffektiv resursallokering geografiskt.

Fallen uppvisar en oklarhet rörande hur den planerade utbyggnadens effekter på koldioxidutsläppen ska hanteras i miljöprövningen. Å ena sidan framgår det tydligt av miljöbalken att mark- och miljödomstolarna inte kan utfärda begränsningsvärden för koldioxid för verksamheter som ingår i det europeiska utsläppshandelssystemet EU ETS. Å andra sidan kan den svenska regeringen, vilket skedde i fallet med Preems raffinaderi i Lysekil, välja att besluta om tillåtlighet för verksamheten i sin helhet. Bakgrunden till att regeringen valt att ta ett sådant beslut (efter att mark- och

¹ Huruvida detta lättast kan åstadkommas via att regelverket förs in i miljöbalken eller en lag om utsläpp av växthusgaser ligger utanför Tillväxtanalys kärnkompetens och tidigare studier.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Studentplan 3, Östersund

Stockholm
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Torsgatan 11, plan 4

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

Datum
2020-05-11

Dnr
2020/124

miljööverdomstolens kommit med sitt utlåtande) är att enligt den svenska klimatlagen är regeringen ålagd att säkerställa att målet om nettonollutsläpp år 2045 uppnås.

Relationen mellan begränsning av utsläpp genom ETS och begränsningen av utsläpp enligt den svenska miljöprövningen ställs på sin spets i frågan om energihushållning. Krav på energihushållning är ett av miljöbalkens mål och ett självständigt hänsynskrav i 2 kap. 5 §. Energihushållning är även del i kravet på bästa möjliga teknik, som är kopplat till begreppet ”bästa tillgängliga teknik” i EU:s industriutsläppsdirektiv. I princip erbjuder miljöbalken ett ganska brett rättsligt stöd för att ställa långtgående krav på energihushållning utöver ETS, t ex att nyttja överskottsvärme från en anläggning. Miljööverdomstolen har i flera fall prövat och i villkor reglerat åtgärder för energihushållning i olika större industrier (t ex gruvindustrin). Villkoren är inte sällan allmänt hållna och därmed flexibla, men de tenderar samtidigt att vara aningen rättsosäkra. Här finns således en risk att miljöprövningen skapar osäkerheter i samband med framtida etableringar av anläggningar som ingår i ETS.

De tre tillståndsprövningar som analyserats i vårt PM illustrerar också den potentiella konflikten mellan lokala utsläppsminskningar, vilka ligger i fokus i miljöprövningen, och europeiska utsläppsminskningar som är fokus för ETS. I fallet med serverhallar är de lokala miljöeffekterna potentiellt betydande men ur ett globalt klimatperspektiv kan en lokalisering i Luleå kommun med fri kyla och grön elförsörjning vara mycket fördelaktig jämfört med en annan lokalisering (där t ex kolkraft står för den basproduktionen av el). En miljöprövning som tar hänsyn till global miljöpåverkan blir dock mycket komplex då den inkluderar de villkor och regleringar som gäller i andra länder, som även förändras över tid. Det finns nu möjlighet när regelverket ses över att förtydliga hur europeiska utsläppsminskningar ska hanteras inom ramen för miljöprövningen.

Sverige har med andra ord en samlad klimatpolitik som delvis är motsägelsefull; å ena sidan kan anläggningar inom EU ETS kompensera för ökade utsläpp inom landet genom att köpa utsläppsrätter och därmed bidra till lägre utsläpp i andra europeiska länder, men å den andra sidan har vi ett klimatpolitiskt mål för 2045 som har ett mycket starkt fokus på reduktion av utsläpp på svensk mark. Detta tveeggade budskap bidrar till en betydande osäkerhet i samband med miljöprövningen av anläggningar som ingår i EU ETS. Här finns med andra ord ett tydligt behov av att klargöra hur denna problematik ska hanteras i framtiden.

- - - - -

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit analytiker Henrik Hermansson. I ärendets handläggning har även avdelningscheferna Peter Frykblom och Thomas Westerberg Pettersson samt analytiker Simon Falck deltagit.

Sonja Daltung
Generaldirektör