

Vattenfall AB

Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Datum:
2021-10-21

Kontakt: Cecilia Tärnström
E-mail: Cecilia.tarnstrom@vattenfall.com

Telefon: 070-5395911

Diarienummer: M2021/00830

Remissvar avseende Klimaträtsutredningens betänkande SOU 2021:21 En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden

Vattenfall är ett ledande europeiskt energiföretag som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi vill nu göra det möjligt att leva fossilfritt inom en generation. Därför driver vi omställningen till ett hållbart energisystem genom satsningar på fossilfri produktion och klimatsmarta energilösningar för våra kunder. Vattenfall ägs av svenska staten.

Vattenfall tackar för möjligheten att få lämna synpunkter.

Ökad elektrifiering är en viktig del i omställningen till ett fossilfritt och hållbart samhälle och är därmed ett centralt verktyg för att nå Sveriges klimatmål. Det ökade elbehovet kommer att kräva utbyggnad av både fossilfri elproduktion och elnät. För att omställningen ska ske kostnadseffektivt och i tid krävs att tillståndprocesserna blir effektivare och mer förutsägbara.

Sammanfattning

Vattenfall välkomnar:

- ett förtydligande i portalparagrafen om att klimatperspektivet ingår i miljöbalkens mål och ska beaktas vid tillämpningen av miljöbalken
- en fortsatt utredning och ett kommande förslag som innebär ökade möjligheter att väga en verksamhets klimatnytta mot andra intressen och negativ påverkan på människors hälsa och miljön
- en fortsatt översyn av bl.a. miljöbalken, ellagen, elsäkerhetslagen och ledningsrättslagen. Fokus för sådana utredningar bör vara hur förutsättningar för en skyndsamt, effektiv och förutsebar hantering av sådana prövningar som behövs för att nå Sveriges klimatmål kan säkerställas.

Däremot motsätter sig Vattenfall:

- ett tillägg i 2 kap. 5 § miljöbalken om att återvinna eller förnybara råvaror och material ska användas i första hand om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan

- att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram generella bedömningsgrunder och branschspecifika vägledningar som ska läggas till grund för tillståndsprovning av klimatrelaterad påverkan.

Detaljerade synpunkter på presenterade lagförslag

- **Det välkomnas att klimatperspektivet läggs till i portalparagrafen och i 2 kap. 3 § miljöbalken¹**

Vattenfall välkomnar ett förtydligande i portalparagrafen om att klimatperspektivet ingår i miljöbalkens mål och ska beaktas vid tillämpningen av miljöbalken.

I utredningen föreslås förtydligandet formuleras så att påverkan på klimatet respektive klimatförändringar ska "minimeras", jfr. motsvarande förtydligande som föreslås tas in i 2 kap. 3 § miljöbalken. Även om det i utredningen tagits in en förklaring av hur begreppet "minimeras" ska tolkas, kan en bokstavstolkning av begreppet komma att leda till suboptimala överväganden vid provningar enligt miljöbalken. För att undvika risken för feltolkningar framstår "begränsas" som ett mer lämpligt begrepp i det här sammanhanget.

- **Andra styrmedel än miljöbalken bör används för att styra utvecklingen mot ett ökat användande av återvunna och förnybara material²**

Målsättningen att återvunna och förnybara råvaror ska prioriteras är i grunden positivt och något som Vattenfall arbetar aktivt för bl.a. genom det uttalade miljömålet att använda resurser på ett hållbart sätt och genom att arbeta mot en cirkulär verksamhet till 2030. Vattenfall har också lång erfarenhet av att arbeta systematiskt med livscykelanalyser som ett sätt att kartlägga verksamhetens samlade miljöpåverkan.

Vattenfall ser dock en risk med att reglera frågor om råvaror och material på det sätt som nu föreslås. Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas i förhållande till enskilda verksamheter vid bl.a. tillståndsprovning och villkorsskrivning. Att i 2 kap. miljöbalken ta in bestämmelser som primärt syftar till att begränsa miljö- eller klimatpåverkan i tidigare led, dvs. i *andra* verksamheter, är inte förenligt med miljöbalkens systematik eller grundläggande syn på verksamhetens avgränsning.

Materialval inom en verksamhet styrs av många överväganden. Utbud, miljö- och klimatpåverkan samt förekomst av alternativa material förändras över tid och vad som är klimat- eller miljömässigt mest fördelaktigt är inte sällan en komplex bedömning. Såväl materialval som leverantörer måste kunna ändras löpande och får inte låsas vid tillståndsprovningen av en verksamhet. Materialval är inte heller en fråga som lämpar sig för hantering inom ramen för tillsynen. Vattenfall vill därför, utöver de mer principiella invändningarna, understryka att förslaget i den här delen riskerar att leda till betydande tillämpningssvårigheter vilket i sin tur gör det svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget. Det finns skäl att befara att den föreslagna ändringen kan komma att ytterligare bromsa och försvåra sådana tillståndsprovningar och projekt som behövs för att möjliggöra den omställning som krävs för att nå Sveriges klimatmål.

¹ Se särskilt avsnitt 6.1.1-2 i SOU 2021:21

² Se särskilt avsnitt 6.1.3 i SOU 2021:21

Sammantaget avstyrker därför Vattenfall att 2 kap. 5 § miljöbalken ändras så att det uttryckligen anges att återvunna eller förnybara råvaror och material ska användas i första hand om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan.

För att driva utvecklingen i riktning mot mer klimatsmarta materialval bör istället andra styrmedel än miljöbalken användas. Som exempel på sådana initiativ kan nämnas den skyldighet som införts för stora företag att inom ramen för årsredovisningen ta fram en s.k. hållbarhetsredovisning som bl.a. kan omfatta hur utsläpp av växthusgaser i leverantörskedjan granskas och följs upp.

- **Bedömningar av klimatpåverkan måste göras från fall till fall och att det inte är lämpligt att Naturvårdsverket får i uppdrag att utforma generellt tillämpliga vägledningar³**

Att bedömningar av klimatpåverkan ska kunna göras utifrån på förhand framtagna bedömningsgrunder i generella och branschspecifika vägledningar framstår inte som rätt väg framåt. Styrkan med tillståndsprövningen enligt miljöbalken är att den medger verksamhetsspecifika överväganden som kan göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Klimatanpassning och de konflikter som kan uppstå mellan såväl miljöintressen som andra intressen är synnerligen komplexa. Kompetens att göra dessa avvägningar måste finnas hos verksamhetsutövare och hos relevanta remiss- och prövningsmyndigheter och kan inte förväntas genomföras utifrån generella bedömningsgrunder i en myndighetsvägledning.

Härutöver måste också beaktas den snabba teknikutveckling som just nu sker inom många branscher i syfte att minimera verksamheternas klimatpåverkan. Som exempel kan nämnas teknikutvecklingen inom vindkraftsbranschen de senaste åren och utvecklingen som sker inom ramen för HYBRIT. Det finns alltså en uppenbar risk att eventuella vägledningar på området snabbt kommer att bli inaktuella och svårtillämpade.

Vattenfall avstyrker därför förslaget att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att utforma vägledningar för bedömningen av verksamheters eller åtgärders utsläpp av växthusgaser vid tillståndsprövning och tillsyn.

- **EU ETS ska vara det huvudsakliga instrumentet för att uppnå klimatmål med avseende på den handlande sektorn⁴**

Vattenfall anser att EU ETS ska vara det huvudsakliga instrumentet genom vilket EU:s klimatmål nås med avseende på den handlande sektorn. Det är därför angeläget att förändringar av den svenska lagstiftningen inte underminerar EU ETS som styrmedel. Grundavsikten med handelssystemet för utsläppsrätter är att åtgärder med lägst marginalkostnad ska prioriteras. Det behöver säkerställas att förändringar av miljöbalken inte riskerar att få till följd att mindre kostnadseffektiva klimatåtgärder måste prioriteras i verksamheter som omfattas av handelssystemet.

- **Vidare utredningar inom ramen för klimaträttsutredningen välkomnas**

Vattenfall är mycket positiv till ett förslag som innebär ökade möjligheter att väga en verksamhets klimatnytta mot andra intressen och dess negativa påverkan på människors

³ Se särskilt avsnitt 6.1.1 i SOU 2021:21

⁴ Se särskilt avsnitt 6.1.2 och 6.1.5 i SOU 2021:21

hälsa och miljö⁵. Vid den fortsatta utredningen bör också beaktas att nyetablering av klimatnyttiga verksamheter ofta föranleder avvägningar mot andra särskilda markanvändningsintressen. Utredningen bör därför också inkludera en eventuell utveckling av den befintliga avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken och/eller 3 kap. 1 § miljöbalken om god hushållning. Om en förändring av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken inte ryms inom nuvarande utredningsuppdrag är det lämpligt att behovet av en vidare översyn lyfts inom ramen för den fortsatta utredningen.

Vattenfall ser positivt på en fortsatt översyn av bl.a. miljöbalken, ellagen, elsäkerhetslagen och ledningsrättslagen under Klimaträttsutredningens andra fas.⁶ Det är lämpligt att sådana vidare utredningar samordnas med övriga pågående lagstiftningsinitiativ där det finns ett överlapp såsom miljöprövningsutredningen (Dir. 2020:86). Vattenfall vill i sammanhanget också peka på vikten av att klimatperspektivet beaktas i samtliga relevanta lagstiftningsinitiativ och särskilt på risken för att vissa av förslagen i Artskyddsutredningens betänkande (SOU 2021:51) kan komma att på ett omotiverat sätt försvåra en sådan utveckling som är nödvändig för att nå Sveriges klimatmål. I den här delen hänvisas vidare till Vattenfalls kommande remissyttrande i ärende med diariennr. M2021/01219.

Utöver införande av en möjlighet att väga klimatnytta mot andra intressen bör fokus vid den fortsatta översynen vara att säkerställa en skyndsam, effektiv och förutsebar hantering av tillståndsprövningar. Ett väl fungerande provningssystem är en grundförutsättning för en vidare utbyggnad av fossilfri energiproduktion, av elnätet samt för den omställning av industrin som behövs för att nå Sveriges klimatmål.

Övrigt

Det noteras att begrepp som klimatpåverkan och utsläpp av växthusgaser används omväxlande i de lagförslag som presenteras av utredningen. Det finns ett stort antal växthusgaser som medför klimatpåverkan i någon utsträckning. Klimatpåverkan bedöms också olika beroende på om det rör sig om biogena eller utsläpp av växthusgaser av fossilt ursprung. Inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet är det därför önskvärt med en mer utvecklad diskussion om begreppet växthusgaser.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Anja Alemdar
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden

⁵ Se särskilt Tilläggsdirektiv till Klimaträttsutredningen (M 2019:05)

⁶ Se särskilt avsnitt 9 i SOU 2021:21