

Miljödepartementet

Stockholm
2022-09-07

Ert dnr
M2022/00853

Vårt dnr
2022/102

Remiss av EU-kommissionens förslag till industriutsläppsportalsförordning och reviderat industriutsläppsdirektiv KOM (2022) 157 och KOM (2022) 156

Näringslivets Regelnämnd NNR har inte funnits med som remissinstans för detta ärende men har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter i efterhand.

När det gäller detaljerade synpunkter på förslaget hänvisar NNR till sina medlemmars inskickade synpunkter på remissen; IKEM, Svenskt Näringsliv, LRF och Drivkraft Sverige.

NNR noterar att såväl den föreslagna revideringen av industriutsläppsdirektivet som förslaget till industriutsläppsportalsförordning innehåller ett antal krav och ändringar som får konsekvenser och ökade kostnader för företagen. Förslaget till reviderat industriutsläppsdirektiv (IED) innebär bl a att kraven på att nedre värdet i BAT-AEL intervallet blir bindande och att krav införs på ökat fokus på resurseffektivitet genom bindande BAT-AEPLer. Det förslås också krav på verksamhetsutövare att ha ett miljöledningssystem och att omställningsplaner ska vara en del av detta. Dessa ska också utgöra villkor för tillstånd. Krav kopplade till energieffektivisering föreslås också bli obligatoriska och ökad information ska göras publik. Omvänd bevisbörda föreslås också vid krav på kompensation och fastställt minimumbelopp baserat på omsättning föreslås som princip för bestämning av bötesbelopp för överskridanden.

En stor förändring är också att tillämpningsområdet för direktivet utökas genom att ytterligare verksamheter inkluderas och att gränserna för inkludering sänks för vissa verksamheter. Exempelvis föreslås uppfödning av nötkreatur med minst 150 LSU (live stock units) omfattas och gränsen sänks för inkludering vad gäller uppfödning av fjäderfän och grisar. Exempel på andra verksamheter som föreslås inkluderas är pyrolys av kol eller andra bränslen i anläggningar med en viss sammanlagd installerad tillförd effekt, tillverkning av litiumjonbatterier, utvinning och bearbetning av malm- och industrimineral, och andra processer för behandling av järnmetaller.

NNR finner det tydligt att denna utökning kommer att leda till ökade kostnader för de verksamheter som berörs. T ex kommer tusentals fler verksamheter att behöva söka miljötillstånd som kommer att medföra stora kostnader för konsult- och utredningskostnader för miljökonsekvensbeskrivningar, samråd etc. Ett tillkommande problem som NNR uppmärksammas på är att risken är uppenbar att det inte kommer att finnas tillräcklig kompetens hos konsulter för att hjälpa företagen, t ex när det gäller lantbrukets miljötillstånd.

NNR har uppfattat att ökade kostnader också kommer att uppstå för riskanalyser, energikartläggning, kemikalieförteckningar och kemikaliehanteringssystem, miljöledningssystem etc. Den föreslagna industriutsläppsportalsförordningen innebär också

ökade administrativa kostnader för berörda företag till följd av bl a sänkt gräns för rapportering för t ex vattenbruksverksamheter, att ytterligare uppgifter ska rapporteras om förbrukning av vatten- och energi och användning av råmaterial och att mätning ska användas i de fall där det är möjligt när det gäller att ta fram information om utsläpp och överföringar.

NNR finner att de ökade kraven kommer att vara särskilt betungande för de små och medelstora företag som kommer att omfattas och som givet sina begränsade resurser redan idag är hårt belastade med att uppfylla de krav och den rapportering som följer av befintlig miljö- och hållbarhetslagstiftning samt annan lagstiftning.

Enligt NNR är det av vikt att regeringen värnar om de små- och medelstora företagen och verkar för att konkurrenskraften för företagen inte urholkas. Stor restriktivitet behöver därför tillämpas när det gäller inkludering av nya sektorer och sänkta gränser för inkludering. NNR anser att förslag på nya krav alltid måste noggrant analyseras och ses i ljuset av den totala regelbördan för berörda företag, vara realistiska och vara proportionerliga till syftet och det man vill uppnå. En noggrann avvägning måste göras mellan verklig nytta och kostnader för företagen. Maximal nytta till lägsta kostnader för berörda företag bör eftersträvas.

I kommissionens Annual Burden Survey 2021¹ presenteras bl a de tio lagstiftningsinitiativ som kommissionen tagit med i sin pilot avseende principen ”One in, one out”. Ett av dessa tio är förslaget till reviderat industriutsläppsdirektiv. I förslaget till reviderat IED anges på sid 14 att ett separat och enklare tillståndsförfarande kommer att införas för 20 000 djurhållande gårdar, både för sådana som redan omfattas av nuvarande IED och dem som med förslaget kommer att omfattas av IED. Det anges att detta kommer att leda till en minskning av de administrativa kostnaderna med 113 miljoner euro per år. Motsvarande finns också angivet i kommissionens Annual Burden Survey 2021 (s 22).

NNR ställer sig kritiskt till att kommissionen räknat in det s k separata och enklare tillståndsförfarandet för de tillkommande gårdarna som en förenkling (och kostnadsminskning) då det de facto handlar om en nettoökning av de administrativa kostnaderna för dessa gårdar. NNR hänvisar också till att det såväl av branschens yttrande som av Jordbruksverkets framgång att nyttan av den föreslagna utvidgningen är högst oklar och att det inte visat att industriutsläppsdirektivet är det bästa styrmedlet för att t ex minska utsläppen från djurhållande verksamheter.

Svenska konsekvensutredningar av förslagen

NNR finner det positivt att regeringen insett betydelsen av en närmare analys av konsekvenserna av förslaget ur ett svenskt vidkommande och därför har uppdragit Jordbruksverket och Naturvårdsverket att ta fram konsekvensutredningar av förslagen. NNR ställer sig dock kritisk till att någon dialog inte förefaller ha genomförts med berörda branscher i utredningen av konsekvenserna kring möjliga alternativ till det man vill uppnå och konsekvenserna av de åtgärder som föreslås. Enligt NNR finns behov av närmare analys och uppskattning av kostnaderna av förslagen för berörda företag då de bedömningar som görs endast är övergripande och inte innehåller några beräkningar. Det är också så att konsekvenser kommer att uppstå till följd av följdlagstiftning som ännu inte är utformad.

¹ https://ec.europa.eu/info/files/eus-efforts-simplify-legislation-2021-annual-burden-survey_en

Effekter på tillståndsprocessen

Utöver ovanstående har NNR också uppmärksammat på att risk finns med lagt förslag för förlängda tillståndsprocesser i Sverige. Detta då det bl a bedöms att nuvarande implementering med generella föreskrifter inte kommer att kunna behållas utan istället kommer att behöva hanteras i tillståndsprövningen. Enligt NNR är det därför viktigt att regeringen i de kommande förhandlingarna noggrant analyserar de konsekvenser som den föreslagna revideringen av IED kan komma att få vid ett svenskt genomförande av reglerna i syfte att undvika bl a längre tillståndsprocesser. En viktig förutsättning för näringslivet för att kunna åstadkomma en snabb grön omställning är just effektiva tillståndsprocesser. Det bör därför övervägas hur verkliga förenklingar för företag kan åstadkommas i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarliga verksamheter. NNR hänvisar i denna del till sina medlemmars konkreta förslag till förenklingar på miljöområdet inkl. tillståndsprocessen.²

Publicering av information

När det gäller förslaget att information som ska ingå i miljöledningssystemet samt i omställningsplaner ska göras publik på internet anser NNR att det är av stor vikt att endast viss relevant information görs publik. Det måste tillses att känslig information och information som kan vara strategiskt viktig för företagen inte görs publik. Hänsyn måste också tas till att vissa anläggningar t ex raffinaderier är skyddsobjekt och lyder under säkerhetsskyddslagen som begränsar vad som får publiceras offentligt vad gäller information om skyddsobjekt.

Naturvårdsverket gör i sin konsekvensutredning (sid 50) bedömningen att ”Förslaget att det blir obligatoriskt att publicera omställningsplanerna kan möjligen ha påverkan på enskilda företags konkurrensvillkor. Det kan främst röra sig om en positiv påverkan på företag som ligger långt fram eller en negativ påverkan på de som inte kommit så långt i sin omställning.” Enligt uppgift från NNRs medlemmar är dock risken snarare för det omvända. Då svenska företag ligger långt fram i utvecklingen av processer och produkter i Europa kommer de svenska företagens konkurrenskraft att riskeras om känslig information och information som kan vara strategiskt viktig för företagen görs publik.

Frågetecken kring nyttan med förslaget i förhållande till kostnaderna

NNR kan av uppgifter från bl a sina medlemmar och de konsekvensutredningar som har utförts av Naturvårdsverket och Jordbruksverket av förslaget till reviderat industriutsläppsdirektiv konstatera att frågetecken finns kring nyttan med förslaget i förhållande till de kostnader de föreslagna ändringarna kommer att medföra för berörda verksamheter. Ett tydligt exempel på detta som både berörd bransch och Jordbruksverket³ lyfter fram är förslaget om att utvidga IED till att omfatta också nötkreaturproducenter vilka tidigare inte omfattats.

NNR har för sin medlem LRFs räkning redan våren 2021 till kommissionens ”Fit for future platform” adresserat förslag om att IED inte bör utvidgas till att omfatta nötkreatur- och mjölkproducenter. Detta då det kommer att ses som naturligt och oproportionerligt och skulle leda till massiva administrativa kostnader. Att mäta och följa de bindande

² <https://nnr.se/naringslivets-forslag-till-regelforbattringar-i-sverige/#Miljo>

³ <https://www.regeringen.se/4a3c0d/contentassets/f410cb57cfac40fcb600be6a6a77d882/statens-jordbruksverk.pdf>

utsläppsnivåer av ammoniak-kväve som IED innebär skulle bli nästan bli omöjligt då mjölk- och nötkreatur till skillnad från gris och fjäderfän betar ute en stor del av året i Sverige.⁴

Enligt NNR är det viktigt att de förslag som tas fram tillvaratar branschens och marknadsdrivna initiativ till snabb grön omställning och inte hindrar innovationer. Sådana initiativ och lösningar bör därför närmare analyseras och övervägas. NNR finner också att det bör övervägas hur företagen också i möjligaste mån kan ges möjlighet att åstadkomma sammantagen maximal miljönytta sett över företagets processer. Möjlighet bör utifrån detta t ex övervägas om att tillämpa hela BAT-intervallet istället för att kravet på lägsta utsläppsgränsvärdet alltid ska vara utgångspunkt. Vidare att miljöledningssystem och omställningsplaner inte ska utgöra tillståndsvillkor.

Risk för överlappningar och konflikter med annan lagstiftning

Enligt uppgift från NNRs medlemmar som berörs av det reviderade direktivet föreligger också stor risk för överlappningar och konflikter med annan EU-lagstiftning, både befintlig lagstiftning och lagstiftning under förhandling vilket noggrant behöver analyseras och undvikas. När det gäller befintlig lagstiftning finns risk för överlappning med exempelvis REACH, avfalls- och vattenlagstiftning, energieffektiviseringsdirektivet och nitratdirektivet. Ett omfattande arbete pågår också med flera gröna given-filer inkl. Fit for 55 som har koppling till IED. I den förordning som är under förhandling om ekodesignkrav för hållbara produkter (ESPR) finns också risk för överlappning då t ex användning av material kan komma att ingå i regleringen.

För att undvika överlappningar och konflikter mellan regelverken rekommenderar NNR att revideringen av IED senareläggs tills dess att de pågående filerna fastställts.

I det fall någon senareläggning inte sker vill NNR utöver ovanstående peka på att det är av vikt att dokument inte beslutas som bygger på förslag på krav i IED som ännu inte fastställts.

Behov av en strukturerad dialog i den fortsatta processen

NNR anser att det är av stor vikt att en strukturerad departementsövergripande (och med relevanta myndigheter) dialog med näringslivet åstadkoms kring IED (och andra enskilda lagstiftningsfiler). För att se till att den gröna omställningen verkligen sker på ett effektivt sätt för företagen och inte får ödesdigra konsekvenser för de svenska företagen som kan påverka konkurrenskraften anser NNR att det också är nödvändigt att en sådan strukturerad departementsövergripande dialog sker sammantaget för hela gröna given. NNR har t ex uppmärksammats av sin medlem LRF om att nya krav planeras för lantbruken i förslag till olika direktiv och förordningar t ex förslag till reviderat IED och Nature Restoration Law, samt förslag till svenskt genomförande av EUs vattendirektiv som tillsammans kommer att bli oerhört ingripande och ohanterligt för de verksamheter som berörs. NNR uppmanar regeringen att få till en dialog kring hur detta kan undvikas.

Tillse ett effektivt genomförande av förslagen för företagen

När det gäller genomförande av förslaget anser NNR utöver ovanstående att det är viktigt att Sverige har en nära dialog med andra medlemsstater och gör jämförelser för att åstadkomma ett så effektivt genomförande som möjligt för företagen och för att undvika att Sverige genomför direktivet på ett sätt som kan få negativa effekter för svenska verksamheter

⁴ <https://nnr.se/wp-content/uploads/Proposals-for-improvement-and-simplification-of-eu-legislation.pdf> (se förslag på s 4, FAMILY FARMS/SMES SHOULD NOT BE INCLUDED IN THE INDUSTRIAL EMISSIONS DIRECTIVE)

konkurrenskraft. NNR rekommenderar också att det tidigt noggrant analyseras hur ett effektivt genomförande skulle kunna genomföras till lägsta kostnader för berörda verksamheter. Ovan nämnda dialog med berörda branscher är en viktig del i detta för att undvika ett genomförande som kan få negativa effekter på företagets konkurrenskraft utan istället kan stärka denna.

Förslag till delegerade akter

NNR noterar att kommissionen i såväl förslaget till reviderat industriutsläppsdirektiv (se artiklarna 48(5), 70i och 74) som i förslaget till industriutsläppsportalsförordning (se artiklarna 7(3) och 14) föreslås ges bemyndigande att ta fram delegerade akter.

Erfarenheten från NNR och NNRs medlemmar är att användandet av delegerade akter har ökat kraftigt. Vi finner att denna utveckling är oroande då möjligheterna vad gäller insyn och samråd är betydligt sämre i processen för framtagande av delegerade akter än för den normala EU-lagstiftningsprocessen. Det är också så att ingen djupgående analys föregår en delegation (från rådet och parlamentet till kommissionen) för att undvika att frågor som kan få betydande effekter för såväl medlemsstaternas ekonomier som företag blir föremål för delegation. Näringslivets erfarenheter är nämligen att de delegerade akterna inte bara utgörs av icke-nödvändiga tekniska detaljer som artikel 290 i TFEU stipulerar utan att många av dessa har betydande effekter för medlemsstaternas ekonomier och näringsliv.

Enligt NNR måste en noggrann analys göras av rådet och parlamentet innan bemyndigande ges till kommissionen att ta fram delegerade akter. Detta för att undvika att saker av politisk karaktär och som kan få betydande konsekvenser för näringslivet delegeras till kommissionen. Eventuell delegation måste också tydligt avgränsas.

Exempelvis föreslås kommissionen i artikel 74 ges rätt att genom en delegerad akt utvidga direktivets tillämpningsområde genom att exempelvis lägga till agro-industriella verksamheter till direktivets bilaga I och Ia, om en sådan verksamhet uppfyller de krav som anges i artikel 74. Se även artikel 14 i den föreslagna industriutsläppsportalsförordningen. Kommissionen har idag ingen sådan möjlighet utan ändringar i bilaga I måste gå genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet i EU. Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer ”en sådan utvidgning att ha stor påverkan för verksamhetsutövarens ekonomi.”⁵

I det fall delegation sker är det, för att se till att de krav som kommer att ställas i dessa är rimliga och inte överlappar med befintliga regler eller andra förslag till regler samt att de alternativ som uppnår syftet till lägsta kostnader för näringslivet väljs, viktigt att berört näringsliv bjuds in till tidig insyn och dialog (samt under hela processen) kring utkast till delegerade akter samt bli lyssnade på i kommissionens framtagande av delegerade akter. Att tidigt samråd med näringslivet ska ske kan också behöva skrivas in i de nu aktuella förslagen. Vidare att konsekvensbedömningar verkligen görs avseende förslag på delegerade akter som kan få betydande konsekvenser.

Regeringskansliet och svenska myndigheter bör också bjuda in till en tidig dialog med representanter för det svenska näringslivet för att diskutera tänkbara alternativ till och konsekvenser av tidiga utkast till följdlagstiftning som diskuteras samt kring ev. specifika svenska förutsättningar. Se även det som anges ovan under rubrikerna ”Behov av en

⁵ <https://www.naturvardsverket.se/contentassets/3533d419151f47bdae8a4d36137284a0/naturvardsverkets-konsekvensutredning-ied-och-industriutslappsportalsforordningen.pdf>

strukturerad dialog i den fortsatta processen” och ”Tillse ett effektivt genomförande av förslagen för företagen”.

Yttrande från Nämnden för lagstiftningskontroll

Vi vill utöver ovanstående tillägga att vi har noterat att kommissionens Nämnd för lagstiftningskontroll (RSB) i sitt andra (och slutliga) yttrande fortfarande uttryckt frågetecken och efterfrågat ytterligare analys och redogörelser i kommissionens konsekvensbedömning kring hur det reviderade förslaget till IED kommer att interagera med annan lagstiftning. Vidare pekar RSB på brister när det gäller hur de 25 åtgärderna för ”mer effektiv lagstiftning” valts ut och varför inga alternativa åtgärder presenterats. Brister lyfts också fram av RSB vad gäller analysen av effekterna på företagets konkurrenskraft. Det pekas också på när det gäller proportionaliteten av de åtgärder som övervägs att rapporten mycket tydligare behöver beakta att större osäkerhet föreligger för att några av de vinster/nyttor som lyfts fram av kommissionen ska bli verklighet i förhållande till kostnaderna. NNR finner att flera av de brister som adresserats av RSB består trots att kompletteringar gjorts av kommissionen. Dessa är också i linje med flera av de brister som förts fram av NNRs medlemmar och av det som NNR uttryckt ovan.

Näringslivets Regelnämnd NNR

Christina Fors