

Naturvårdsverket

John Peterson

Diarienum: NV-05835-17

Vår ref:

Diarienum: R2019-33

Helena Sjögren

Helena.sjogren@skogsindustrierna.se

Tel 072 585 72 35

Yttrande över remiss: Vägledning om 2 kap. miljöbalken

Skogsindustrierna tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter på Naturvårdsverkets förslag till vägledning om 2 kap. miljöbalken.

2 kap. miljöbalken är idag en naturlig del av tillståndsprocessen och behöver inte ytterligare vägledas.

Skogsindustrierna anser därmed att vägledningen varken behövs eller bör publiceras. De främsta problemen vi ser med förslaget på vägledning är att den:

- Riskerar generera mer krav utan ökad miljönytta
- Vägledningen kan ses som en partsinlaga
- Intar ett begränsat miljöperspektiv
- Motverkar regeringens arbete för att förenkla för företag
- Riskerar åldras med förändrad praxis

Riskerar att generera administrativa pålagor utan ökad miljönytta

Vägledningen fokuserar på detaljstyrning istället för att skapa miljönytta. I ett effektivt miljöarbete gör man en analys av miljöpåverkan, bedömer vilka de mest relevanta aspekterna är och fokuserar sedan åtgärder för att hantera dem. Man gör en rimlighetsanalys för att bedöma vad som är tillgänglig teknik samt är rimligt utifrån en kostnad-/nyttoanalys. I Naturvårdsverkets vägledning saknas i stora delar denna grundläggande analys. Vi ser därmed att förslaget både riskerar ge onödigt komplexa tillståndsprocesser vilket kommer att förlänga processerna, generera utredningar och i värsta fall investeringar utan miljönytta samt ytterligare belasta ett redan överbelastat rättssystem.

Huvudproblemet med dagens miljöprövning är redan idag att den är tidsödande och upplevs som onödigt omfattande utifrån ett miljö-/nyttoperspektiv. Kraven på prövningsunderlag tenderar allt oftare att upplevas som oöverskådligt, där stort och smått blandas helt utan urskiljning. Allt ska beskrivas oavsett miljönytta och dessutom detaljerat. Naturvårdsverkets förslag på vägledning kommer att ytterligare komplicera processen och därmed motverka den politiska viljan att minska de administrativa pålagorna för företag.

Skogsindustrierna är massa-, och pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation. Skogsindustrierna företräder ett 50-tal massa- och pappersbruk i sammanlagt 22 koncerner/företag och cirka 115 sågverk i ett 60-tal koncerner/företag, samt ett antal företag med nära anknytning till massa-, pappers-, eller trävarutillverkning. Arbetsgivarverksamheten bedrivs tillsammans med gruvsektorn och stål- och metallsektorn inom organisationen Industriarbetsgivarna. Inom Skogsindustrierna ingår verksamheten Svenskt Trä och sekretariatet för BioInnovation. Skogsindustrin sysselsätter nära 55 000 personer och exporterade för 145 miljarder kronor 2018.

Det är inte rimligt att kraven i prövningen ska ligga på en nivå som ligger över vad som sedan krävs för att faktiskt driva verksamheten när den väl är tillåten.

Vägledningen kan ses som en partsinlaga

Naturvårdsverket ska både vara en part i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas samt ha en rådgivande roll. Vägledningen måste hållas faktabaserad och vara objektiv. Vår bedömning är att den föreslagna texten inte håller det utan i flera fall är partisk och i stället för att förklara lagen beskriver vad Naturvårdsverkets åsikter i frågan är. Hela 14 gånger återfinns "Naturvårdsverket anser" i dokumentet. En vägledning måste vara neutral och till för alla parter.

Naturvårdsverkets arbete med att driva praxis kan inte blandas in i en vägledning. Det försvårar dessutom möjligheterna för politiken att inverka på tolkning av hänsynsreglerna.

Intar ett begränsat miljöperspektiv

I sin nuvarande form har vägledningen ett alltför snävt miljö- och klimatmässigt perspektiv. När det gäller klimat avses endast anläggningens direkta klimatpåverkan inte den nytta som produktionen innebär. I skogsindustrins fall är vi en viktig del av lösningen och branschen driver tillväxt i den hållbara bioekonomin. Att substituera till förnybara material är en viktig del av samhällsutvecklingen. Branschen har även som mål att på sikt bli fossilfri men detta åstadkoms genom investeringar inte genom detaljkrav med hänvisning till 2 kap.

Motverkar regeringens arbete för att förenkla för företag

Den föreslagna vägledningen går helt emot regeringens, och även europapolitikens, arbete med att underlätta näringslivets regelbörda. Den tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna som presenteras i vägledningen kommer med största sannolikhet att innebära en ökad detaljeringsgrad. Det riskerar att bli helt ohanterlig på sikt för verksamhetsutövare.

Förslaget på vägledning går också emot myndighetens instruktion där det står i 7 § Naturvårdsverket ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

Sverige har ambitiösa klimat- och samhällsmål som även innebär att industrin behöver ställa om. För att kunna utvecklas behöver vi ha effektiva och rimliga miljötillståndsprocesser. Bara skogsindustrin investerade under förra året 15,4 miljarder i Sverige och flera stora satsningar är planerade. Branschen har under tid genomgått stora förändringar och viljan är att den ska fortsätta att utvecklas. Om tillståndsprövningarna blir alltför omfattande finns det dock en risk att investeringar inte kommer till stånd eller att de förläggs till andra länder.

Riskerar åldras med förändrad praxis

Miljöbalkens hänsynsregler kan ses som en ram och kommer in i alla andra frågor som hanteras av miljöbalken och övrig miljölagstiftning. Till skillnad från flera andra parametrar förändras hanteringen av hänsynsreglerna med samhällsutvecklingen. I den föreslagna vägledningen finns många hänvisningar till domar och praxis. Detta gör att vägledningen åldras och riskerar bli irrelevant när en ny vägledande dom kommer.

Vägledningen bör inte diskutera rådande praxis och domar utan fokusera på att konkret förklara lagstiftningen.

Alternativ utformning av vägledning för 2 kap. miljöbalken

Om det ändå ska utformas en vägledning av miljöbalkens hänsynsregler önskar vi att den skulle skapa en bas för en välvägd rimlighetsbedömning av värde för alla parter. En bra vägledning ska vara:

- Objektiv
- Kortfattad
- Vara användbar för alla parter
- Hålla sig till att förtydliga regelverket

Ytterligare vägledning

Naturvårdsverket skriver i missivet till denna remiss att de kommer att komplettera denna vägledning med vägledning avseende kretslopp och avfall samt 2 kap. 8 §. Skogsindustrierna motsätter sig detta då det kommer att innebära den typ av detaljering och tolkning som vägledningen inte bör innehålla.

Hushållningsprincipen

Det ligger i näringslivets intresse att hushålla med resurser och därigenom bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle. Det gäller både olika typer av råvaror, energi och annat. Skogsindustrin har kommit mycket långt i omställningen till fossilfria processer och branschen har även satt de som ett av sina mål i näringsens färdplan mot fossilfrihet. (Skogsindustrierna, u.d.). Branschen är energiintensiv och väl medveten om kostnader för energianvändningen.

Styrning på energi på det sätt som föreslås i vägledningen riskerar motverka företagsverksamheten och vara i strid företagets prioriteringar av investeringar. Det är inte givet att de resurser som företag kan tvingas lägga på en energiåtgärd varken är den bästa för företaget, klimat eller miljö.

Naturvårdsverket skriver att energihushållning kan hanteras med plan för energieffektiviseringsåtgärder vilken successivt förnyas. Detta går inte ihop med tillståndets rättskraft och kravet på förutsägbarhet. Miljötillstånd kan inte innehålla framåtsyftande villkor där man inte vet vad de kommer att leda till.

Exempel där vägledningen har orimligt hög detaljeringsgrad återfinns i resonemangen om energianvändning med separata begränsningsvärden för el respektive värme. Detta innebär onödig styrning av produktionsteknik utan miljönytta. Villkor om högsta tillåten energiförbrukning i relation till produktionsmängd är inte heller rimlig. Inom skogsindustrin produceras ett stort antal olika produkter med olika kvalitet och egenskaper. Till synes liknande produkter kan ha stor skillnad i energibehov samt av fördelning mellan värme och el. En utveckling i förädlingsvärde ökar vanligen även behovet av energi vid den aktuella anläggningen men kan minska densamma hos kund. Det är därför inte möjligt att ha en generell högsta tillåten energiförbrukning i relation till produktionsmängd på det sätt Naturvårdsverket gör gällande.

Produktvalsprincipen

Om vägledningen ska ges ut bör avsnittet om produktvalsprincipen begränsas och hanteras mer övergripande. Nuvarande förslag innebär en onödig begränsning med oklar miljönytta. Det är inte säkert att särskilda villkor på detta område innebär ökad miljönytta om det inte specifikt handlar om att förhindra utsläpp av ett särskilt ämne. Det är nog bäst för alla att det överlämnas till tillsynen eftersom kemikalieanvändningen hela tiden förändras. Att villkorsreglera riskerar bara att leda till byråkrati och juridiskt konstiga konstruktioner.

En bedömning av vilka risker som finns för omgivning och miljö måste också ta hänsyn till hantering och riskbegränsande åtgärder och inte endast utgå från produktens inneboende egenskaper.

Näringsliv och myndigheter bör tillsammans verka för att få till en mer effektiv miljöprövning. Här behövs en mer rimlig syn på processmaterialet och att prövningen fokuseras på de miljömässigt viktigaste frågorna. Användande av denna vägledning kan i princip medföra hur omfattande krav och kompletteringar som helst och därmed omöjliggöra en effektiv tillståndsprocess.

Stockholm

2019 10 31

För Skogsindustrierna

Helena Sjögren
Miljödirektör