

Klimat- och näringslivsdepartementet  
Enheten för branscher och industri

## Remissyttrande från RISE gällande EU-kommissionens förslag till förordning om netto-nollindustrin – Net-Zero Industry Act

RISE välkomnar EU-kommissionens förslag till Net-Zero Industry Act (NZIA) och besvarar detta samråd med utgångspunkt från aktens möjligheter att understödja Sveriges gröna teknikutveckling och konkurrenskraft.

RISE inspel berör aktens delar gällande regulatoriska sandlådor och tillståndprocesser samt i några inledande kommentarer om vilka perspektiv som kan framhåvas i akten för att uppnå målsättningen om att påskynda Europas energiomställning genom att främja europeisk tillverkning av komponenter för netto-noll-industrin.

### Inledande kommentarer – behov av utökat fokus på innovation och teknikutveckling

NZIA är en del av kommissionens nyligen lanserade ”European Green Deal Industrial Plan”. RISE välkomnar EU-kommissionens kommunikation [”A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age”](#) och kommissionens ambition att sätta ett ramverk som främjar den europeiska netto-noll-industrin. Det finns dock väsentliga fokusområden som, helt eller delvis, saknas i kommunikationen som är avgörande för hur väl den kommande gröna industriplanen, med relevanta akter, kan främja Europas konkurrenskraft inom netto-noll-industrin. Kommissionen föreslår att den gröna givens industriplan bygger på fyra pelare; ett förutsägbart och förenklat regelverk, snabbare tillgång till finansiering, ökad kompetens och öppen handel för motståndskraftiga leveranskedjor. RISE anser att en femte FoI-pelare behövs som beaktar innovation och teknikutveckling i Europa.

Att nästa generations innovationer inom netto-nollindustrin kan utvecklas i Europa är en förutsättning för Europas omställning tillika **EU:s industriella konkurrenskraft**. RISE anser därför att NZIA behöver prioritera forskning, innovation och teknikutveckling parallellt med målsättningar om produktionskapacitet, vilket även skulle gynna Sverige som rankas som ett av världens mest innovativa länder och toppar [EU:s innovation scoreboard](#).

#### RISE Research Institutes of Sweden AB

Postal address  
Box 857  
501 15 BORÅS  
SWEDENOffice location  
[Address]  
[Zip code] [City]Telephone / Telefax  
+46 10-516 50 00  
+46 33-13 55 02Confidentiality level  
C2 - InternalE-mail / Internet  
info@ri.se  
www.ri.seReg.number  
556464-6874  
VAT number  
SE556464687401

## Regulatoriska sandlådor

I kommissionens förslag finns ett kapitel (VI) om innovation som är begränsat till skapandet av regulatoriska sandlådor (Artikel 26). Teknikutvecklingen går snabbt, det behöver den göra för att vi ska klara vår tids stora samhällsutmaningar. Försök kan ses som ett sätt att bygga ny kunskap. Genom att genomföra försök i verkliga och avgränsade miljöer blir det möjligt att förstå vad som kommer att hända och att förutsäga konsekvenser vid ett bredare införande. Därför instämmer RISE i vikten av att kunna testa nya tekniska lösningar.

Försöksverksamhet genom regulatoriska sandlådor avser ofta försök som involverar undantag från gällande regler eller fördjupad vägledning från berörd myndighet. Därför anser RISE att regulatoriska sandlådor är ett bra verktyg för att möjliggöra innovation men att det är lika viktigt att stärka förutsättningarna för test- och demonstrationsmiljöer (teknikinfrastrukturer).

Kommissionen kommer att publicera ett dokument om vägledning för regulatoriska sandlådor under 2023, vilket tillkännagavs i den nya europeiska innovationsagendan, för att stödja medlemsstaterna i förberedelserna av sandlådorna för netto-nollteknik. I denna vägledning är det viktigt att Kommissionen beaktar komplexiteten i medlemsländernas olika beslut- och myndighetsprocesser samt olika erfarenheter av sandlådor. Det är också viktigt att beakta komplexiteten för marknadsaktörer att kunna nyttja regulatoriska sandlådor.

RISE bedömer att det är utmanande för företag, särskilt SMF, att avgöra när en regulatorisk sandlåda behövs, vilket bidrar till en eventuell mycket hög tröskel till att kunna nyttja NZIA sandlådor även i de medlemsländer med bred kritisk massa inom de berörda branscherna. RISE stöttar därför kommissionens förslag (artikel 27) till insatser som tillgodoser företag och forskningsaktörer behov av vägledning. Detta kan förslagsvis i svensk kontext ske genom ett länkat innovationscenter för stöd i ansökningsprocessen. Forskningsinstitut, med erfarenhet av sandlåde- eller närliggande verksamhet (exempelvis policy labs eller living labs) kan verka som partner och facilitator för att sätta upp och implementera innovationsdrivna sandlådor.

RISE bedömer att det finns stor potential i NZIA förslag om regulatoriska sandlådor som innovationsfrämjande aktivitet om utrymmet ges till att kombinera försök i sandlådor med försök i test- och demonstrationsmiljöer. Det innebär en ansats som kombinerar test av teknik med test av hur tekniken förhåller sig till reglering, användarens perspektiv och samhällsfrågor. En ansats som skulle främja samverkan och kunskapsöverföring mellan de som arbetar för policyutveckling respektive teknikutveckling och som bör inkluderas i förslaget (artikel 26).

För att utveckla konkurrenskraftiga sektorer i EU, inom ramen för den tidshorizont som fastställts av NZIA, krävs även insatser som knyter samman forskningsaktörer och näringsliv. RISE vill därmed betona att EU:s industriella innovationskapacitet inom NZIA områdena bör kopplas till förekomsten av teknikinfrastrukturer som faciliterar

teknikutveckling. Undermåligt utbud av teknikinfrastrukturer i EU kan innebära att europeiska företag i större utsträckning behöver basera sina innovationsprocesser på utomeuropeisk teknik. Därmed hade det varit önskvärt om kommissionen förslag till NZIA, på liknande sätt som i EU:s havledarakt, prioriterade teknikutveckling med en stark innovationspelare och investeringar i teknikinfrastrukturer. Detta genom egen artikel i kapitel VI.

Vilket utrymme som ges i NZIA förhandlingarna att stärka innovationsperspektivet, tillika teknikutvecklingen inom de utpekade NZIA sektorerna, från kommissionens förslag är svårt att förutse. Men ett litet steg mot den riktningen är att föreslå kartläggningar av teknikinfrastrukturer genom stöd från befintliga program (t.ex. Horisont Europa och coordination support actions) för varje utpekad NZIA område. En kartläggning skulle i en första fas ge överblick av EU:s samlade kapacitet för test- och demonstration inom den utpekade NZIA sektorn, i en andra fas identifiera investeringsbehov för etablering eller uppgradering av befintliga teknikinfrastrukturer. Denna uppgift skulle förslagsvis kunna anförtros till tematiskt relaterade partnerskap inom Horisont, industriallianser eller teknikplattformar.

Sammanfattningsvis välkomnar RISE förslaget, men poängterar att regulatoriska sandlådor inte är fristående enheter och därmed behövs fler innovationsfrämjande åtgärder i NZIA i kapitel VI.

## Tillståndsprocesser

### Förtursspåret

Förtur för Net-Zero Resilience Projects innebär att man går ifrån den ordning som gäller hos prövningsmyndigheterna i Sverige idag. Förslaget kräver både personella och ekonomiska resurser och det är oklart hur detta ska kunna tillgodoses. Idag är huvudregeln att man avgör ärenden i kronologisk ordning. Det innebär att det riskerar att bli ytterligare en prövning i prövningen för att avgöra om den verksamhet som ska prövas omfattas av förturen. Om det blir ett snabbspår är det viktigt att definitionen är tydlig av vad som ska prioriteras så att det inte krävs överdriven utredning kring det. Förtur innebär att annat får stå tillbaka, vilket kan bli till nackdel för andra verksamheter som också kan ha en positiv påverkan på miljön och klimatet och vara av vikt för den gröna omställningen. Det kan eventuellt leda till att underleverantörer till de prioriterade verksamheterna kommer att nedprioriteras i tillståndsprövningen.

Frågan om förtur för klimatet var föremål för utredning, se betänkande SOU 2022:33 "Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen". Utredningen valde dock att inte förorda ett förturssystem. Skälen för detta var att systemet skulle skapa ytterligare administrativa steg i arbetet med miljötillstånd, bland annat på grund av komplexiteten i urvalet av förtursverksamheter. Åtgärden ansågs inte ändamålsenlig i relation till den eventuella tidsvinsten. Många av näringslivsaktörerna var generellt sett negativa till förtursspåret och ansåg att särlösningar som innebär förtur inte ska behövas utan de förespråkade horisontella förbättringar.

### **Målkonflikter och planeringsverktyg**

I förslaget uttalas att Net-Zero Resilience-projekt ska anses ha status av högsta möjliga nationella betydelse. Är det att jämföra med ett riksintresse? Hur ska det i så fall vägas mot de andra riksintressena? Eller har det en motsvarande status som försvarsintresset har i svensk lagstiftning, dvs. ett överordnat riksintresse? Och hur ska avvägningen mellan försvarsintresset och Net-Zero Resilience-projekt göras? Försvarsintresset har enligt praxis haft företräde i förhållande till exempelvis solceller och vindkraft om dessa inneburit en negativ påverkan på försvarsintresset.

Enligt förslaget ska ramdirektivet för vatten och art- och habitatdirektivet följas, men hur ska prövningsmyndigheten ställa sig till målkonflikten som rör att ta jordbruksmark i anspråk för uppförande av till exempel solcellsparker?

Förslaget innebär att nationell, regional och lokal planering ska peka ut områden som är lämpliga för de aktuella verksamheterna. Sveriges planering är till stora delar decentraliserad med planmonopol för kommunerna. Detaljplanering, som är den enda juridiskt bindande planen, sker i praktiken oftast på initiativ av någon exploatör och inte på initiativ av kommunen. Förslaget på utökad bindande (?) nationell och regional planering är systemavvikande och skulle innebära stora förändringar av det svenska systemet.

### **One stop shop**

Förslaget om att en nationell myndighet ska besluta är också systemavvikande. I Sverige finns mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer som prövar miljötillstånd. Kommuner prövar bygglov som första instans. Dispenser som kan bli aktuella, till exempel biotopskydd och artskydd, prövas inom ramen för miljöprövningen, dvs. av domstol eller miljöprövningsdelegation om sådan krävs. I andra fall är det länsstyrelserna som prövar detta. En sådan lösning som EU vill driva igenom kräver stora förändringar jämfört med idag.

Det handlar således om tillstånd, dispenser och liknande som idag meddelas av flera olika myndigheter såsom länsstyrelser, kommuner, domstolar - det ska enligt förslaget samordnas av en myndighet. Det finns idag inte en myndighet som har denna kunskap samlad hos sig. Mark- och miljödomstolarna ligger kanske närmast till hands?

Önskemål om koordinerade yttranden från staten finns redan idag, men det bedöms svårt att uppnå i Sverige eftersom många myndigheter delvis bevakar samma område utifrån olika perspektiv. Enligt svensk förvaltningstradition är myndigheterna också starka och självständiga och ministerstyre är enligt grundlagen förbjudet. Länsstyrelsen har till viss del en samordnande roll och föreslås av Miljöprövningsutredningen att få en ännu mer samordnande roll, men länsstyrelserna gör inte avvägningar mellan olika myndigheters yttranden. I Sverige är det domstolarnas uppgift att göra den slutliga avvägningen mellan olika intressen.

### **Digitaliserat förfarande**

Förslaget talar om ett digitaliserat förfarande för tillståndsprocessen. I Sverige har vi inte kommit så långt i digitaliseringsprocessen. Det pågår många små projekt men bilden är

fragmentiserad och det saknas ett helhetsgrepp och en utpekad myndighet som äger och förvaltar frågan.

### **Ett enkelt tvistelösningsförfarande**

Förslaget talar om ett enkelt tvistelösningsförfarande för att snabbt lösa konflikter och överklaganden. I Sverige har vi en instansordning för prövning av överklaganden. Miljötillstånd prövas av mark- och miljödomstol och kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och i vissa fall till Högsta domstolen. För så kallade B-verksamheter prövar miljöprövningsdelegation miljötillstånden som första instans. Dessa beslut kan överklagas till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen. Det finns en risk att förslaget om ett enklare tvistelösningsförfarande påverkar rättssäkerheten negativt.