

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

Sammanfattning

Statens Energimyndighet välkomnar Europeiska kommissionens förslag till industriutsläppsportalsförordning och reviderat industriutsläppsdirektiv och den höga ambitionsnivån när det gäller att främja innovationer och ny teknik, öka resurseffektiviteten, stödja omställningen till en giftfri och cirkulär ekonomi och minska utsläpp av växthusgaser. Energimyndigheten ser positivt på ambitionen att främja energieffektivitet. Energimyndigheten tillstyrker därför i huvudsak förslaget.

- Energimyndigheten anser att det är viktigt med helhetssyn på lagstiftningspaketet Delivering the Green Deal. När det gäller förslagen i rubricerade rättsakter är det särskilt viktigt att beakta kopplingarna till direktivet om energieffektivitet och de förändringar som föreslagits där.
- När det gäller ökad resurshushållning, omställning och cirkulär ekonomi kräver de, utöver arbete på anläggningsnivå, en bredare samverkan mellan verksamheter och mellan verksamheter och samhälle. Medlemsstaterna har därför en viktig roll i att tillhandahålla stöd till och samverka med näringslivet i detta arbete.
- Energimyndigheten anser att det tydligare behöver förklaras hur avvägningar ska göras när målkonflikter uppstår mellan olika miljöaspekter vid en anläggning eller i de fall samtliga utsläpp inte går att minska samtidigt under tiden arbetet med att uppnå långsiktig hållbarhet och omställning pågår.
- Energimyndigheten ser generellt positivt på förslagen om ökad reglering för att främja bland annat energieffektivitet genom krav på villkor, övervakning, miljöledningssystem och rapportering. Det finns dock utmaningar med sådan

reglering och ytterligare arbete krävs för att kraven ska bli ändamålsenliga, rättvisa och uppföljningsbara. Om förändringarna leder till en ökad administrativ belastning för verksamhetsutövare och/eller myndigheter är det viktigt att detta vägs upp av den miljönytta det leder till.

- Energimyndigheten anser att det är viktigt att Sverige tar ett helhetsgrepp när det gäller föreslagen inrapportering av energianvändningen enligt industriutsläppsdirektivet.

Energimyndighetens ställningstagande

Övergripande synpunkter om lagstiftningspaketet Delivering the Green Deal

Klimat- och energipaketet Delivering the Green Deal är ett omfattande steg i en översyn av unionens lagstiftning för att anpassa den till EU:s ökade klimatambition. Energimyndigheten välkomnar att EU-kommissionen presenterar detta lagstiftningspaket som ska stötta omställningen till ett klimatneutralt samhälle på sikt.

EU-kommissionen har inte tagit fram någon konsekvensanalys för lagstiftningspaketet som helhet, utan separata analyser görs för varje lagstiftningsförslag. Det är svårt att bedöma helheten och vilken betydelse och påverkan de olika förslagen har i förhållande till varandra.

Energimyndigheten framhåller vikten av att ett helhetsgrepp tas under förhandlingsarbetet och att de olika förslagen samordnas med varandra. Det handlar också om påverkan på energisystemet i stort, exempelvis hur krav på energieffektivitet, omställningsplaner och villkor gällande specifik energianvändning kan bidra till omställningen av energisystemet och minskad klimatpåverkan.

Energimyndigheten anser att det är viktigt att undvika dubbelreglering och att eventuell ökad administrativ belastning som en följd av den omfattande översynen måste uppvägas av miljönyttan med förslagen. Det kan handla om krav som återfinns i flera rättsakter, exempelvis när det gäller rapportering och tillhandahållande av statistik. När det gäller industriutsläppsdirektivet och industriutsläppsportalsförordningen finns många kopplingar till direktivet om energieffektivitet och särskild hänsyn måste tas till att revideringen av de båda direktiven inte leder till dubbelreglering eller oproportionerligt ökad administration i jämförelse med den miljönytta som uppnås.

Övergripande synpunkter på förslaget om reviderat industriutsläppsdirektiv och industriutsläppsportalsförordning

Energimyndigheten välkomnar att EU-kommissionen presenterat förslag till ändring av direktivet om industriutsläpp och industriutsläppsportalsförordning och ser positivt på den höga ambitionsnivån när det gäller att främja innovationer

och ny teknik, öka resurseffektiviteten, stödja omställningen till en giftfri och cirkulär ekonomi och minska utsläpp av växthusgaser.

När det gäller ökad resurshushållning och höjda ambitioner för cirkulär ekonomi förutsätter det dock ett övergripande systemperspektiv vilket inte fullt ut hanteras genom de förslagna rättsakterna. Här blir det viktigt att koppla ihop omställningsplaner och/eller miljöledningssystem för enskilda anläggningar med möjligheter till samverkan och resurseffektivitet på en övergripande nivå. Initiativ som tar vara på resurser i gemenskaper/ kluster som också inkluderar samhällen behöver analyseras. Metodutveckling och spridning av goda exempel i ett större perspektiv är en förutsättning i detta arbete och kan exempelvis ske inom ramen för det föreslagna centrumet för innovation (INCITE).

Det är också viktigt att tillkommande och ändrade bestämmelser i direktivet inte hämmar industrins omställning på ett övergripande plan. Ett helhetsgrepp behöver tas när det gäller total miljö- och klimatpåverkan i ett livscykelperspektiv. Kriterier för undantag (inte bara kopplat till införandet av ny teknik) och föreslagna tillkommande tillståndsvillkor behöver ses över så att övergripande syften och mål med direktivet inte motverkas. Energimyndigheten anser exempelvis att det tydligare behöver förklaras hur avvägningar ska göras när målkonflikter mellan olika miljöaspekter uppstår eller i de fall samtliga utsläpp inte går att minska samtidigt under tiden arbetet med att uppnå långsiktig hållbarhet och omställning pågår.

Energimyndigheten är positiv till förslaget att införa ett nytt kapitel i Industriutsläppsdirektivet om främjande av innovation. Ett innovationscentrum för industriell omställning och industriutsläpp i enlighet med förslaget kan stärka processen med framtagande och uppdatering av BAT genom att tillhandahålla underlag rörande innovativ teknik med hög kvalitet och aktualitet. Det är också positivt att centrumet ska göra sina iakttagelser offentliga så att informationen om innovativ teknik når såväl verksamheter som myndigheter. De tillfälliga undantag för utprovning och utsläppsnivåer som föreslås införas för att främja införandet av ny teknik är också positiva anser Energimyndigheten. Det är rimligt att vid behov få tillfälligt undantag från krav på utsläpp och längre tidsfrist för att uppnå beslutade BAT-slutsatser i samband med införandet av ny teknik.

När det gäller krav på miljöledningssystem, energikartläggningar samt utökade krav på rapportering till industriutsläppsportalen anser Energimyndigheten att det är positivt med tydligare och skarpare krav på det systematiska arbetet och rapporteringen. I de fall förändringarna leder till en ökad administrativ belastning för verksamhetsutövare och myndigheter är det viktigt att det vägs upp av en motsvarande miljönytta. Målsättningen bör vara att uppgifter bara behöver lämnas av verksamheterna lämnas en gång. När det gäller de administrativa effekterna av förslaget är det viktigt att beakta den konsekvensanalys som Naturvårdsverket fått i uppdrag av regeringen att utföra. Ökad administrativ belastning måste vägas mot miljönytta.

Specifika synpunkter på förslaget om reviderat industriutsläppsdirektiv och industriutsläppsportalsförordning

Det finns flera ändringar/tillägg i förslaget som syftar till skärpta resurshushållningskrav och höjda ambitioner rörande cirkulär ekonomi. Energimyndigheten ser positivt på ambitionen att öka resurshushållningen och sätta fokus på frågan om cirkulär ekonomi. Men det finns också utmaningar med de nämnda förslagen och behov av fortsatt arbete innan de kan implementeras. Energimyndigheten har specifika synpunkter gällande följande förslag:

- BAT- slutsatser för resurshushållning, s.k. gränsvärden för miljöprestanda, förslås blir tvingande genom att de ska omsättas till villkor. Det gäller de BAT-slutsatser som benämns BAT-AEPL.
- Krav på att tillståndet omfattar åtgärder för övervakning av förbrukning av resurser som energi.
- Vissa verksamheter ska ta fram miljöledningssystem som ska uppfylla kraven i relevanta BAT-slutsatser. Miljöledningssystemen ska innehålla:
 - miljömål för verksamheten
 - åtgärder för att uppnå målen
 - energikartläggning och åtgärder i enlighet med direktivet för energieffektivitet
 - omställningsplan

Energimyndigheten ser generellt positivt på att BAT- slutsatser för resurshushållning, s.k. gränsvärden för miljöprestanda (BAT-AEPL) blir tvingande genom att de ska omsättas till villkor. För BAT-AEPL:er rörande energianvändning i olika processer finns dock ett antal utmaningar som behöver hanteras om ändringen ska bli ändamålsenlig.

När det gäller BAT-AEPL för specifik energianvändning är Energimyndighetens invändning att dessa slutsatser inte berör vilken energibärare processen nyttjar, att systemgränser för installationen/processen inte preciseras eller har en otydlig/vag precisering samt att den specifika energianvändningen ofta anges i stora spann. Därmed finns en risk att villkor baserade på dessa gränsvärden för miljöprestanda inte ger önskad effekt. De kan dessutom skapa oavsiktliga skillnader i kravnivå mellan olika verksamheter och därmed påverka konkurrensen.

Om två verksamheter som omfattas av samma BAT-AEPL exempelvis valt olika systemgränser för den aktuella processen, dvs vilken energianvändning som inkluderas i processen, kan villkoren innebära olika ambitionsnivå för energieffektivitet på de båda anläggningarna. En snäv avgränsning ger lägre specifik energianvändning än en vid.

Miljöpåverkan från energianvändningen styrs av vilken energibärare som används och denna fråga borde vägas in vid villkorsformuleringen även om principen om energieffektivitet först alltid ska gälla.

Stora span för specifik energianvändning i BAT-AEPL riskerar slutligen att göra att villkoren inte får önskad effekt och att de gynnar de som inte arbetar lika aktivt med energieffektivisering. De riskerar också att medföra att incitamenten för effektivisering minskar när man uppnått den lägre nivån i spannet. För att BAT-AEPL gällande specifik energianvändning ska kunna formuleras som villkor krävs tydliga riktlinjer för hur villkoren formuleras utifrån verksamhetens förutsättningar för att inte påverka konkurrensen och medföra oavsiktliga skillnader i kravnivå. Vilken energibärare som används bör vägas in för att i möjligaste mån medverka till omställningen till fossilfri energi. Prövningsmyndigheterna behöver tydlig vägledning på området.

När det gäller krav på att tillståndet omfattar åtgärder för övervakning av förbrukning av resurser som t.ex. energianvändning är Energimyndigheten positiv till detta förslag. Med ökad digitalisering förbättras också möjligheterna till sådan övervakning kontinuerligt och den kan i framtiden troligen kopplas direkt till rapporteringen (se även synpunkter nedan gällande Industriutsläppsportalsförordningen). Övervakning av förbrukning/användning bör dock kopplas till krav på uppföljning i form av jämförelse mot process-/anläggningsanpassade nyckeltal för att skillnader i energianvändningen ska kunna analyseras och ändamålsenliga åtgärder vidtas. Uppföljning är också en förutsättning för att undersöka om önskad effekt av eventuella åtgärder uppnåtts. Frågan om uppföljning av energianvändningen har lyfts i arbetet med revidering av BREF-dokument och eventuellt kan det mynna ut i förslag på BAT-slutsatser gällande uppföljning. Om industriutsläppsdirektivet revideras enligt liggande förslag bör villkor om övervakning av förbrukning kopplas till krav på uppföljning genom jämförelse mot nyckeltal och stämmas av mot nämnda pågående arbete med BREF-revideringar.

När det gäller krav på miljöledningssystem, energikartläggningar samt utökade krav på rapportering till industriutsläppsportalen anser Energimyndigheten att det är positivt med krav på systematiskt arbete och rapportering men i de fall förändringarna leder till en ökad administrativ belastning för verksamhetsutövare och myndigheter är det viktigt att det vägs upp av en motsvarande miljönytta.

För miljöledningssystem är modellen med certifiering enligt standarder som ISO och EMAS att föredra och vid en revidering enligt förslaget bör standarderna för

miljöledningssystem snarast uppdateras enligt de nya kraven på dokumentation och andra nödvändiga delar.

Enligt förslaget till ändrat industriutsläppsdirektiv förslås punkt 2 i artikel 9 tas bort. Syftet med ändringen av artikeln är att främja energieffektivitet även i de anläggningar som tidigare kunde medges undantag från krav på energieffektivitet. Sverige har inte utnyttjat möjligheten till sådana undantag. Energimyndigheten anser att ändringen stämmer väl överens med såväl intentionerna om ökad energieffektivitet i det föreslagna direktivet som principen ”energieffektivitet först”.

Energimyndigheten anser att det är viktigt att Sverige tar ett helhetsgrepp när det gäller föreslagen inrapportering av energianvändningen enligt industriutsläppsportalsdirektivet. Detta då energidata idag rapporteras på flera olika ställen, i olika format och inte alltid finns tillgängliga för fler tillämpningar än just den specifika inrapporteringen. En nationell översyn om hur dessa uppgifter ska samlas in för att göra det så enkelt som möjligt för rapporteringsskyldiga aktörer behövs.

Beslut i detta ärende har fattats av tillförordnad generaldirektör Rikard Janson. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschef Lena Callermo. Föredragande har varit handläggaren Malin Karlsson.

Rikard Janson

Malin Karlsson

Detta beslut är elektroniskt signerat i Energimyndighetens ärendehanteringssystem och saknar därför underskrift