



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

2024-10-31

Ärendenummer NV-07871-24

Naturvårdsverkets synpunkter på Konjunkturinstitutets Miljöekonomiska rapport 2024 – Den gröna industriella omställningen i norra Sverige

Sammanfattande synpunkter

Naturvårdsverket anser att rapporten utgör ett viktigt bidrag på ett mycket relevant område. Vi vill samtidigt göra några medskick gällande de modelleringar som görs i rapporten och lyfta några områden att utforska vidare kopplat till statens roll i den gröna industriella omställningen.

Bakgrund

Årets miljöekonomiska rapport från Konjunkturinstitutet fokuserar på den gröna industriella omställningen i norra Sverige med fokus på järn- och stålindustrin. Naturvårdsverket har givits möjlighet att lämna synpunkter och att meddela eventuella avvikande meningar på utkast av rapporten. Vi har även involverats under tidigare skeden i processen vilket har varit mycket positivt för vår möjlighet att bidra med relevant kompetens på området. Naturvårdsverkets synpunkter utgår från ett utkast av rapporten som är daterat 2024-10-18. I yttrandet tar vi upp några övergripande punkter som vi bedömer kan vara värdefulla vid en läsning av rapporten. Det betyder inte att Naturvårdsverket instämmer i alla detaljer i övrigt i rapporten.

Ett viktigt bidrag

Naturvårdsverket anser att ämnet för årets miljöekonomiska rapport är väl valt. Omställningen av järn- och stålindustrin i Sverige är ett betydelsefullt område för svensk klimat- och miljöpolitik som aktualiserar många brännande styrningsfrågor.

Det valda ämnet kräver att det analytiska perspektivet breddas bortom traditionell miljöekonomisk teori. Naturvårdsverket ser mycket positivt på att Konjunkturinstitutet har valt att ta sig an denna utmaning. Rapporten bidrar till att bredda diskussionen kring statens roll genom att komplettera det neoklassiska synsättet med litteratur som tar hänsyn till de praktiska komplexiteter och politiska realiteter som omger den gröna omställningen. Detta innefattar bland annat att den gröna omställningen kräver stora investeringar på kort tid, industrins långa investeringscykler, att det ofta är flera politiska mål som ska uppnås samt att statens agerande i andra delar av världen påverkar konkurrenskraften hos de gröna satsningarna. Den breddade analytiska ansatsen och redogörelsen för hur de olika perspektiven förhåller sig till varandra i rapportens teoridel bör kunna komma väl till användning i många sammanhang där klimatpolitiken ska analyseras.

Möjligheter och begränsningar i EMEC-modelleringen

Konjunkturinstitutet tar fram ett antal olika scenarier för att belysa hur utvecklingen av elpriset och förändringar av EU:s klimatpolitiska styrmedel skulle kunna påverka förutsättningarna för den gröna omställningen i Sverige och svensk ekonomi. Naturvårdsverket anser dock att valet av scenarioalternativ och antaganden om hur EU:s klimatpolitiska styrmedel kan komma att utvecklas framåt hade kunnat motiveras tydligare. Konjunkturinstitutet hade exempelvis kunnat resonera mer om möjliga utvecklingar kopplat till att EU ska besluta om ett nytt EU-gemensamt 2040-mål, då EU ETS behöver revideras och anpassas till den nya målnivån.

Naturvårdsverket konstaterar att det är svårt att modellera konsekvenser av stålindustrins omställning för samhällsekonomin. Vi vill särskilt lyfta fyra aspekter som modelleringarna i rapporten inte fångar: omställningskostnader, olika stålqualiteter, järn- och stålindustrins roll som del i ett större industrikluster samt företagsekonomiska perspektiv vad gäller elpriser.

I inledningen av kapitel 6 konstaterar rapportförfattarna själva att omställningskostnader inte fångas av modellen. För kapitalintensiva investeringar med lång livslängd blir detta extra problematiskt. Hänsyn behöver t.ex. tas till den tekniska livslängden. Denna innebär att existerande masugnar i Sverige behöver tas ur drift omkring 2030 eller tidigare. Att skjuta omställningen några år framåt i tiden är därmed inget alternativ vilket inte framkommer tydligt när rapportens resultat redovisas.

Det behöver också beaktas att svenska stålproducenter är inriktade på nischmarknader där kunder efterfrågar stål med mycket hög kvalitet. Det rör sig om marknader där det finns en större betalningsvilja men också en mindre konkurrens från andra stålproducenter. Detta är också skälet till att Sverige både importerar och exporterar mycket stål; stål med lägre kvalitet, särskilt konstruktionsstål, importeras medan högkvalitativt stål exporteras.

Konjunkturinstitutet konstaterar att järn- och stålindustrin utgör en relativt liten del av det totala näringslivet både gällande förädlingsvärde och antalet arbetade timmar. Detta beaktar dock inte att det s.k. stålklustret har indirekta effekter som påverkar andra tillverkningsindustriers konkurrenskraft. Det totala värdet av detta är svårt att kvantifiera men vi bedömer att det är ganska mycket större än det som återges i rapporten. Detta innebär i sig att stålindustrins utveckling kan få konsekvenser på andra delar av ekonomin som inte beaktas i denna analys.

Slutsatser rörande de scenarier som presenteras kan också behöva ta hänsyn till det företagsekonomiska perspektivet. Det elpris som producenter av järnsvamp och stål kontrakterat och förväntas kontraktera är betydligt lägre än de elpriser som används i modellen. Av detta skäl bedöms järnsvamp genom direktreduktion med fossilfri vätgas och stålproduktion i ljusbågsugn i en företagsekonomisk analys vara lönsamt betydligt tidigare än i mitten av 2030-talet som blir fallet i Konjunkturinstitutets referensscenario (se beräkningar i t.ex. Tillväxtanalys rapport 2024:09). Sammantaget innebär detta att resultaten från modelleringen bör ses som kunskap för vidare analys och diskussion.

Statens roll

Rapporten berör kortfattat statens roll i de olika industriprojekt som pågår runt om i landet. Man belyser också risker kopplade till olika former av stöd för den industriella omställningen, främst på ett generellt plan. I kommande arbete

skulle det vara värdefullt med en fördjupad analys av styrningsimplikationerna som denna industriella omställning innebär. Vi ser särskilt riskdelning vid genomförandet av de större industriprojekten som ett viktigt område. Dels av industriinvesteringen som sådan och stöden som dessa projekt kan söka nationellt och från EU. Och dels riskdelning kopplat till de olika stödjande investeringar i kringliggande infrastruktur som görs på kommunal och regional nivå för att möjliggöra industriinvesteringarna. Vilka är styrningsbehoven och hur fördelar dem sig över olika styrningsnivåer? Hur väl svarar befintliga stöd gentemot behoven och i vilken mån materialiseras riskerna med statliga stöd genom befintlig styrning?

En annan fråga som är central för den gröna omställningen, och som berörs i rapporten, är tillståndprocesserna. Det är förståeligt att Konjunkturinstitutet väljer att inte fokusera på detta utan inriktar analysen på delar som ligger närmre den egna kärnprocessen. Naturvårdsverkets statistik visar att de flesta mål och ärenden som prövas enligt miljöbalken handläggs i rimlig tid, även om det finns tid att vinna genom effektiviseringar.¹ Den gröna omställningen måste ske med beaktande av att en verksamhet ska lokaliseras till en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet vilket innebär att det många gånger är fråga om komplexa avvägningar som måste göras. En lokalisering som är den företagsekonomiskt mest lämpliga kan därmed hamna i konflikt med andra intressen och är inte alltid den mest lämpliga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Riksentresssystemet spelar en viktig roll som stöd vid dessa avvägningar. Miljötillståndsprövningen och den gröna omställningen måste ske med bibehållen kvalitet vad gäller miljö- och hälsoskydd samt med beaktande av demokratiska principer där närboende har möjlighet att komma till tals och där acceptans eftersträvas.

1. ¹ Prop. 2023/24:152, *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning*, s. 36.