

Stockholm 31 oktober 2022

Dnr: M2022/01389

Till: Miljödepartementet, Miljöprövningsenheten

Att: Magnus Moreau

m.remissvar@regeringskansliet.se

m.miljoprovningseenheten@regeringskansliet.se

SBMIs Yttrande avseende remissen av SOU 2022:23, Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen

SBMI, Sveriges Bergmaterialindustri är branschorganisationen för producenter och leverantörer av bergmaterial samt branschens underleverantörer. Bergmaterialindustrin producerar samhällskritiska råvaror som utgör grunden till hela samhällsbygget. Årligen produceras och levereras ca 100 miljoner ton bergmaterial i Sverige. Branschföreningen samlar ca 90 % av den svenska bergmaterialindustrin.

SBMI Sveriges Bergmaterialindustri har getts möjlighet att lämna synpunkter på SOU 2022:23, Om prövning och omprövning, och vill anföra följande:

Bakgrund och övergripande kommentarer

Bergmaterialindustrin är en av samhällets mest miljötillståndsensitiva branscher. Det finns idag i Sverige ca 1 200 täktillstånd för berg och grus, varav i princip samtliga är tidsbegränsade. Många av dessa tillstånd inkluderar även vattenverksamhet. SBMIs medlemsföretag lägger mycket resurser på att hålla sig uppdaterade kring rättspraxis som berör branschens miljötillstånd. Bergmaterialindustrin har årligen ca 100 tillståndsprövningar på MPD-nivå eller högre.

SBMI har följt branschens miljötillståndsprövsprocesser under många år, och ser tydligt att omfattningen av processerna successivt ökat, utredningskraven har ökat, och villkoren i branschens tillstånd visar en trend att bli alltmer detaljerade.

Många verksamhetsutövare i bergmaterialbranschen upplever att miljötillståndsprövsprocessen präglas av långa beslutstider, oförutsägbarhet och krav om omfattande utredningar utan motsvarande miljönytta. Miljöfrågor är viktiga för SBMIs medlemsföretag och SBMI anser att det vore önskvärt om den huvudsakliga insatsen i samband med miljötillståndsprövningar läggs på de frågor som är av störst betydelse för samhället och miljön.

Bergmaterialindustrin är en av de 22 branscher som tagit fram färdplaner för fossilfri konkurrenskraft, och har identifierat att utdragna miljötillståndsprövsprocesser med oförutsägbart utfall är en av de största utmaningarna för branschens klimatomställning. Effektivare miljötillståndsprövsprocesser är nödvändigt för att främja omställningen till fossilfrihet och till ett mer resurseffektivt och cirkulärt samhällsbyggande.

SBMI noterar att det senaste årets samhällsdebatt kring miljötilståndsförslagen präglas av den uppmärksamhet som getts de miljöprövningar som Cementa AB och LKAB genomgår. Dessa prövningar illustrerar tydligt behovet av en robust och rättssäker hantering av samhällets miljötilstånd. Samtidigt ser vi att de hinder som uppstått i dessa prövningar är långt ifrån unika för dessa fall. Liknande händelser är vardagsmat i bergmaterialindustrin. De enskilda fallen i Bergmaterialindustrin har dock mindre konsekvenser för samhället än Cementas roll för cementförsörjningen och LKABs exportvolym, och får därför mindre uppmärksamhet.

SBMIs medlemmar kommer tydligt att påverkas av de av Miljöprövningsutredningens ändringsförslag som genomförs, och därför är denna remiss mycket viktig för vår bransch.

SBMI har haft samråd med utredningen flera gånger under utredningens gång, och bidragit konstruktivt till utredningens arbete, vilket också kan utläsas i utredningen.

SBMIs övergripande kommentarer till utredningen:

- SBMI ser positivt på det ursprungliga utredningsuppdraget som tydligt syftar till att föreslå **horisontellt riktade åtgärder** som träffar alla prövningar, och som tydligt syftar till att **effektivisera processen. SBMI tillstyrker flera av utredningens förslag som bidrar till att effektivisera processen.**
- SBMI anser att **tilläggsuppdraget är kontraproduktivt** i relation till det ursprungliga uppdraget om att effektivisera processen. SBMI anser att en av de viktigaste slutsatserna från utredningen är det **inte är lämpligt att införa ett förtursförfarande**. Även tidigare utredningar (t ex Ds 2018:38 Anpassad miljöprövning för en grön omställning) har tydligt konstaterat att det "inte vore ändamålsenligt med ett förtursförfarande".
- SBMI vill betona vikten av att **gå vidare och genomföra de viktiga konstruktiva förslag som utredningen föreslår** inom ramarna för det utredningens ursprungliga regeringsuppdrag.
- I Tidöavtalet som ligger till grund för den nuvarande regeringsöverenskommelsen anges att delar av Miljöprövningsutredningens förslag ska genomföras. Därför lägger SBMI i detta remissvar stor vikt vid att **tydliggöra vilka delar SBMI anser ska genomföras**, och vilka delar SBMI avstyrker.
- I Tidöavtalet anges även att regeringen ska tillsätta en ny utredning utöver den nyligen redovisade med uppdraget att förenkla och förkorta miljötilståndsprövningen enligt miljöbalken. **SBMI ser positivt på ett sådant nytt utredningsuppdrag, och ser fram emot att fortsätta samtalen om en effektivare miljöprövning i den kommande utredningen**, som också ges en tydlig instruktion att inhämta och beakta synpunkter från Näringslivet.

1. Inledning

1.1 SBMI anser att utredningen föreslagit flera bra förslag med syfte att effektivisera miljöprövningsprocessen. SBMI kommer i yttrandet nedan fokusera på dels de positiva förslag som är angelägna att implementera i svensk lagstiftning snarast samt vad som krävs för att förslagen ska få önskvärd effekt, dels på de förslag som SBMI menar inte bör införlivas.

2. 4 kap. – Enklare att ändra en verksamhet

2.1 Ändringstillstånd

2.1.1 Att det ska bli huvudregel att tillståndspliktiga ändringar i en verksamhet ska prövas som ett ändringstillstånd är en välkommen ändring i miljöbalken. Framför allt att regeln är tvingande och att processen inte ska fördröjas av att prövningsmyndigheten eller remissmyndigheter ska bedöma om en ändring är lämplig att pröva som ett ändringstillstånd eller inte.

2.1.2 För att förslaget ska medföra ytterligare effektiviseringsvinster bör det i lagstiftningsarbetet förtydligas om detta ska gälla även större ändringar och *mindre utökningar* i befintliga verksamheter. Detta blir särskilt relevant för exempelvis täktverksamheter där huvuddelen av antalet prövningar består av utvidgningar av befintliga verksamheter. Utvidgningarna består då i allt som oftast både av en mindre areell utvidgning samt av en fördjupning jämfört med befintligt tillstånd. Genom att även sådana prövningar skulle kunna ske som ett ändringstillstånd skulle överflödiga moment i dagens prövningar för befintliga täktverksamheter kunna exkluderas, exempelvis lokaliseringprövning, redovisning av alternativa lokaliseringar och behovsutredning. De angivna exemplen blir ofta malplacerade i frågan om en befintlig täktverksamhet och fyller inte det syfte som gäller för en nyetablering. Utredningarnas omfattning i övrigt kommer sannolikt inte att förändras och SBMI ser således ingen risk för att ett begränsat utredningsmaterial skulle ligga till grund för en sådan prövning.

2.1.3 Utredningen lyfter att det ankommer på länsstyrelsen att särskilt noga överväga vad som faktiskt behöver ingå i prövningen och att den måste sälla bort sådant som inte har med ändringen att göra (s. 114). SBMI anser att det är viktigt att detta får faktiskt genomslag hos myndigheterna i tillämpningen, så att nu rådande ordning inte fortsätter. Instruktionerna från centralt håll till länsstyrelserna bör således ses över för att främja förslaget ovan och även säkerställa en enhetlig tillämpning runt om i landet. Detta är något som SBMI ser som nödvändigt för att utredningens förslag ska få önskad och bedömd effekt även vad gäller förslagen nedan.

2.1.4 SBMI tillstyrker att förslaget med ovan förtydligande bör införas vid den angivna tidpunkten.

2.2 Villkorsändring

- 2.2.1 Det är ändamålsenligt att förenkla möjligheten att ändra villkor när det är påkallat av ändrade omständigheter oavsett om dessa förutsågs eller inte vid tillståndsprövningen. Det är även synnerligen lämpligt att ta bort uppenbarhetsrekvisitet, eftersom det har begränsat paragrafens tillämplighet i betydande omfattning. Genom ändringen skapas en lämpligare och ett flexiblare förfarande för verksamhetsutövaren att anpassa specifika villkor till hur verksamheten utvecklas, vilket generellt är till gagn för miljön. Ändringen skapar förutsättningar även för att lättare utmönstra villkor som riskerar att hämma teknikutveckling för en specifik verksamhet.
- 2.2.2 Förslaget kan förutses innebära ett ökat antal prövningar för prövningsmyndigheterna vilket, oaktat de positiva effekterna för en enskild verksamhet, kan innebära generell längre handläggningstider. Det är av denna anledning viktigt att prövningsmyndigheterna får erforderlig resursförstärkning för att hantera dessa tillkommande ärenden.
- 2.2.3 Förslaget bör införas vid den angivna tidpunkten.

2.3 Gränsen mellan anmälnings- och tillståndsplikt tydliggörs

- 2.3.1 Utredningens förslag är i allt väsentligt bra. Genom en ändamålsenlig implementering har förslaget stor potential till tidseffektivisering för befintliga verksamheter. Vidare kan förslaget i viss mån medföra att onödiga tillståndprocesser undviks. Det noteras att utredningen konstaterar att rättstillämpningen inte fungerar som den är tänkt och att förtydligandena i förslaget till del är en kodifiering av gällande rätt.
- 2.3.2 Det är viktigt att det i lagstiftningsarbetet lyfts upp dels att detta till del är en kodifiering av gällande rätt, dels att tröskeln för när tillstånd respektive anmälan krävs höjs. D.v.s. ändringar som idag inte kräver tillstånd ska inte heller göra det i framtiden. Däremot kan det omvända bli fallet. Vidare är det bra att utredningen föreslår att begreppet "betydande miljöpåverkan" ska styra istället för det mer diffusa begreppet "olägenhet av betydelse", som används i dagens lagtext.
- 2.3.3 För att detta förslag ska nå sin fulla potential krävs tydliga instruktioner från centralt håll till tillsynsmyndigheterna så att förändringarna och förenklingarna får praktiskt genomslag.
- 2.3.4 Förslaget bör införas vid den angivna tidpunkten.

3. 5 kap. – Omprövning och tidsbegränsning

- 3.1 Det är bra att det inte införs tidsbegränsning som huvudregel. SBMIs medlemmar har i princip alltid tidsbegränsade tillstånd och det kan skapa stora problem i samband med omprövningar om processen av någon anledning drar ut på tiden. Av den anledning är det mycket välkommet att utredningen föreslår en möjlighet att förlänga tillstånd med tre år och att det inte krävs en särskild miljökonsekvensbeskrivning för en sådan förlängning. Denna reglering skapar en möjlighet att undvika driftstopp för en enskild verksamhet om en prövning av någon anledning drar ut på tiden.

- 3.2 Vidare föreslår utredningen att det ska ske en översyn vart tionde år av tillsynsmyndigheten där en bedömning av verksamheten och om verksamheten har moderna miljövillkor ska göras samt om förutsättningar att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken föreligger. SBMI anser att de effektiviseringsvinster som utredningen ser kommer att bli försumbara i sammanhanget. Istället skulle översynen innebära en ökad administrativ börda på tillsynsmyndigheten och därtill kräva omfattande resurser från det allmänna. Det finns även risk för att resurser som hade kunnat främja ett effektivt provningsarbete från myndigheternas sida istället behöver läggas på tillsynsarbete.
- 3.3 Om en översyn införs bör alldeles oavsett verksamheter med tidsbegränsade tillstånd undantas från detta krav. Skälen som anförs för en översyn har inte samma bäring på verksamheter som på förhand inte får bedrivas mer än ca 20-30 år utan att omprövas och riskerar att bli en överflödigt administrativ börda. Risken för omoderna miljövillkor föreligger inte för denna typ av verksamheter.
- 3.4 Sammanfattningsvis har den generella omprövningen efter 40 år ingen betydelse för SBMIs medlemmar. Däremot bör en översyn vart tionde år inte införas, då den riskerar att ta omfattande resurser i anspråk som snarare riskerar att förlänga än effektivisera tillståndsprocessen. Särskilt viktigt är att verksamheter med tidsbegränsade tillstånd undantas översynen. Slutligen, om översynen införs, är det av väsentlig betydelse att tillsynsmyndigheterna får nödvändiga resurser för att genomföra detta arbete så att inte annat arbete, framför allt provningarna, fördröjs. Utifrån nuvarande reglering om möjlighet till omprövning i 24 kap. 5 § miljöbalken saknas därtill skäl att nu införa det föreslagna.
- 4. 6 kap. – Statliga förvaltningsmyndigheternas roll**
- 4.1 Länsstyrelsen förslås få en stärkt roll i samrådsprocessen och ska verka som statens samordnade röst i systemet. Föreslagna ändringar är svåranalyserade, då utfallet är beroende av mer än bara regeländringar. Det finns potential i förslagen som kan leda till effektivare provningar, men också risker som kan leda till mer utdragna processer. SBMI kommer att nedan fokusera på vad som är nödvändigt för att förslagen ska leda till en effektivare provning.
- 4.2 Det viktigaste som utredningen tar upp och belyser är att *”Länsstyrelserna ska identifiera de väsentliga miljöeffekterna, [...]”* samt redogöra för dessa. Här behöver det säkerställas att länsstyrelserna verkligen avgränsar sig till just väsentliga miljöeffekter för att inte syftet med det förstärkta samrådet ska gå förlorade. Att fokus hamnar på väsentliga miljöeffekter är en välkommen förändring i provningen. Om länsstyrelserna på ett ändamålsenligt sätt kan avgränsa sitt obligatoriska yttrande till väsentliga miljöeffekter samt på ett effektivt sätt inhämtar den information som behövs från sektorsmyndigheten i fråga kan förslagen få önskvärd effekt med minskade kompletteringsbehov och en smidigare provning efter samrådet. Däremot innebär ändringarna ökade krav och administrativa åtgärder på länsstyrelserna, vilket riskerar att fördröja samrådsprocessen. Blir inte utfallet av länsstyrelsens samordnade roll bra kommer ingen effektiviseringsvinst att uppnås, vilket går ut över både sökanden och provande myndigheter.

- 4.3 Det föreligger även en risk för att länsstyrelserna själva får avgöra vad som är en *”väsentlig miljöeffekt”* och att verksamhetsutövaren tvingas följa den bedömningen, eftersom möjligheterna till avvísning ökar för prövningsmyndigheterna. Ingen verksamhetsutövare kommer att vilja utmana en sådan bedömning i samrådet, då riskerna med detta är för stora. Chanserna att det kommer att skapas klagande prejudikat i frågan är därmed små. Förslaget kan således även minska rättssäkerheten för sökanden. Denna risk är extra stor i prövningar hos miljöprövningsdelegationerna, där ofta samma personer som deltar i samrådet från länsstyrelsens sida är de som sedan är föredragande hos miljöprövningsdelegationen.
- 4.4 Själva systematiken att länsstyrelserna ska avge ett yttrande som ska besvaras är i huvudsak bra, under förutsättning att avgränsningen till väsentliga miljöeffekter görs. Detta skapar en tydlighet i prövningen, som kan ge effektiviseringsvinster. Dock har fortfarande samtliga myndigheter (förutom Kammarkollegiet) möjligheten att när som helst yttra sig i prövningen, vilket fortsatt innebär en osäkerhet för sökanden. Det hade inte varit orimligt att myndigheter som underlåter att yttra sig i samrådsskedet eller i vart fall i första yttrandeskedet efter ansökans kungörelse, därefter inte har möjlighet att yttra sig eller att överklaga. Det kan inte anses rimligt att en myndighet som överhuvudtaget inte yttrat sig i en prövning i första instans därefter har talerätt i saken. Särskilt inte när kraven på sökanden skärps, genom att möjligheterna till avvísning ökar, utan motsvarande ökade krav på myndigheterna.
- 4.5 Sammanfattningsvis har förslaget om länsstyrelsens stärkta roll god potential om det praktiska utfallet blir så som utredningen önskar. Det krävs dock ett uttalat fokus på *väsentliga miljöeffekter* från de statliga myndigheterna samt en effektiv samordning. Utfallet får inte bli att en standardiserad punktlista skickas ut från länsstyrelsen efter varje samråd utan individuell anpassning till den sökta verksamheten. Här ser SBMI att det är helt nödvändigt med ökade resurser och kompetensförstärkning till länsstyrelserna samt väldigt tydliga instruktioner från centralt håll för att miljöprövningarna ska effektiviseras och inte minst bli enhetlig, runt om i landet.
- 5. 7 kap. – Prövningsmyndigheternas processledning**
- 5.1 Utredningen föreslår ökad användning av muntliga förberedelser och tidsplaner, att det ska vara lättare att avvisa en ansökan och lättare att avgöra mål utan huvudförhandling. Ytterligare ändringar föreslås, men SBMI kommer att fokusera på de ovanstående.
- 5.2 Förslagen är i huvudsak bra och väl avvägda, särskilt frågan om införande av tidsplaner. SBMIs erfarenhet vittnar om att i de fall där en tidig och öppen dialog sker med prövningsmyndigheten om målets handläggning blir utfallet mer förutsägbart och effektivt. Detta sker i viss omfattning hos domstolarna, men i princip aldrig hos miljöprövningsdelegationerna. Att tidsplaner används i enlighet med utredningens förslag skapar en god förutsägbarhet för samtliga parter i målen samt ger en god möjlighet till resursplanering. Detta bör främja en effektivare miljöprövning. SBMI noterar att de flesta parter som yttrat sig i utredningen är positiva till tidsplaner. Förslaget bör införas.

- 5.3 Förslaget om ökad möjlighet till användande av muntlig förberedelse kan ge effektiviseringsvinster särskilt i de stora målen. Dock kräver detta att parterna samlas likt en huvudförhandling, vilket kan vara förenat med vissa svårigheter och fördröja processerna. Vid planering av huvudförhandling idag är det tydligt att det kan vara svårt att hitta lämpliga datum. Om även muntliga förberedelser ska planeras in kommer det inte att bli lättare att få in detta vid lämplig tidpunkt. Om förslaget bedöms fördröja mer än effektivisera prövningarna bör det därför inte införas.
- 5.4 Ökade möjligheter att avgöra mål utan huvudförhandling är bra då vissa mål kan avgöras på ett rättssäkert sätt utan att huvudförhandling hålls. Detta gör prövningen effektivare och frigör även utrymme framför allt hos domstolarna till övrigt arbete. Dock minskar rättssäkerheten utan huvudförhandling, eftersom det allt som oftast sker klagoranden vid huvudförhandlingarna som på ett ändamålsenligt sätt gör att missförstånd som kan uppstå i den skriftliga handläggningen undviks. Förslaget riskerar således att öka antalet överprövningar till viss del. För att minska risken för nyss nämnda bör en skyldighet för länsstyrelsen föreskrivas, innefattande att länsstyrelsens slutliga förslag till villkor kommuniceras till sökanden innan beslut meddelas i de fall ingen huvudförhandling hålls i målet. På detta sätt kan onödiga missförstånd och överprövningar till viss del undvikas. Trots farhågorna ovan bör förslaget införas.

6. 8 kap. – Förtursförfarande

- 6.1 Utredningen föreslår att ett förtursförfarande för verksamheter som kan anses bidra väsentligt till att nå klimatmålen inte införs. SBMI delar utredningens uppfattning och vill med eftertryck poängtera riskerna med att införa ett sådant förtursförfarande. Förslaget skapar svåra avvägningar för prövningsmyndigheterna och riskerar att påverka effektiviteten i prövningarna väsentligt negativt. Förslaget bör således inte införas.

7. Sammanfattning

- 7.1 Flera av utredningens förslag är bra och bör införas vid angiven tidpunkt enligt förslaget. Vissa förslag kommer att ge effekt omedelbart och där det idag föreligger svåra gränsdragningar vid ändring har utredningen föreslagit ändamålsenliga förtydliganden som bör ge en effektivare prövning. Särskilt bra är möjligheterna till att lättare ändra en verksamhet att erhålla förlängda tillstånd. I dessa förslag ligger de största effektiviseringsvinsterna.
- 7.2 Det kan inte nog understrykas att flera av förslagen har god potential men i allt väsentlig är *helt* beroende av resurs- och kompetensförstärkning samt tydligare styrning av myndigheterna från centralt håll. Kan länsstyrelserna sälla bort oväsentligheter i samband med ändringstillstånd och fokusera på de faktiska *väsentliga miljöeffekterna* i samrådet kan effektivisering ske. Genom tydliga instruktioner är förhoppningen också att skillnaderna i prövningen för olika delar av landet kan minska.

/

SBMI Sveriges Bergmaterialindustri
genom vd Mårten Sohlman, marten.sohlman@sbmi.se