

Vår kontakt:
Mathias Lindqvist
Skanska Sverige AB
Stab Juridik
mathias.lindqvist@skanska.se

Remissvar

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se

M2022/01398. Remiss av SOU 2022:33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen

I egenskap av remissinstans inkommer Skanska Sverige AB tillsammans med dotterbolaget Skanska Industrial Solutions AB (gemensamt **Skanska**) med svar på rubricerad remiss (nedan kallad **utredningen**).

På ett övergripande plan och sammanfattningsvis välkomnar Skanska förslag som innebär ökad tydlighet och förutsägbarhet samt ökad förståelse och tillit mellan parter för att effektivisera och förbättra miljöprovningssystemet. Skanska är emellertid ödmjuk inför att detta inte åstadkoms bara genom att ändra regelverk eller förtydliga hur gällande regelverk ska tillämpas. För att kunna åstadkomma ändring är det därför grundläggande att utredningens förslag integreras med andra initiativ för att kunna åstadkomma de önskade och eftersträlvade förbättringarna i systemet.

I ljuset av detta lämnar Skanska remissvar enligt nedan på utredningen. Skanskas svar överensstämmer i stora delar med det remissvar som Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) lämnar avseende samma utredning. Skanskas remissvar följer kapitelindelningen i utredningen.

Skanska vill redan inledningsvis framhålla att förslagen till författningsändringar i utredningen måste ses i ljuset av andra aktuella regeringsuppdrag och utredningar, t ex. M2022/01181 med rubriken "*Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*". Mer i detalj innebär de i remissen M2022/01181 föreslagna författningsändringarna att fler verksamheter som hanterar avfall för bygg- och anläggningsändamål kommer att bli tillståndspliktiga. Det kommer i sin tur att medföra en väsentlig ökning av mängden provningsärenden hos redan hårt ansträngda provningsmyndigheter, särskilt länsstyrelserna.

1. 4 kap. – Enklare att ändra en verksamhet

1.1 Ändringstillstånd

- 1.1.1 Skanska välkomnar förslaget i utredningen att det ska bli huvudregel att tillståndspliktiga ändringar av en miljöfarlig verksamhet ska prövas som ett ändringstillstånd. Framför allt är det välkommet 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.

- 1.1.2 För att förslaget ska medföra ytterligare effektiviseringsvinster bör det i lagstiftningsarbetet förtydligas huruvida detta ska gälla även för större ändringar och *mindre utökningar* i och av befintliga verksamheter. Detta blir särskilt relevant för exempelvis täktverksamheter där huvuddelen av antalet tillståndsprövningar består av fortsättning och utökningar av redan befintliga verksamheter med tidsbegränsade tillstånd till skillnad från övrig tillståndsprövad miljöfarlig verksamhet. Utökningarna består allt som oftast av en areell utökning och/eller av en utökning vad gäller brytdjup jämfört med vad som tidigare tillstånd medgivit. Genom att även sådana prövningar ska kunna ske som ändringstillstånd skulle överflödiga moment i dagens prövningar för befintliga täktverksamheter kunna exkluderas, t.ex. lokaliseringssprövning, redovisning av alternativa lokaliseringar och behovsutredning. De angivna exemplen blir ofta överflödiga/onödiga när det gäller fortsättning av en befintlig täktverksamhet. De fyller med andra ord inte något syfte till skillnad från när sådana utredningar tas fram vid en nyetablering. Utredningarnas omfattning i övrigt kommer sannolikt inte att förändras och Skanska ser således ingen risk för att ett begränsat utredningsmaterial skulle ligga till grund för en sådan prövning.
- 1.1.3 Skanska föreslår också att förslagen om ändringsprövning som huvudregel när någon ansöker om ändring av miljöfarlig verksamhet även bör gälla vid vissa ändringar av vattenverksamhet enligt 11 kap, exempelvis bortledning av grundvatten. Detta är lämpligt då många verksamheter, såsom täktverksamheter, omfattar både miljö- och vattenfrågor.
- 1.1.4 Utredningen lyfter upp 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). Det behöver emellertid tydliggöras att det enbart är ändringen och dess miljöpåverkan som länsstyrelsen ska bedöma. Skanska anser att det är viktigt att detta förtydligas och får faktiskt genomslag i tillämpningen, så att nu rådande ordning där hanteringen skiljer sig mellan olika prövningsmyndigheter i landet inte fortsätter. Instruktionerna från centralt håll till länsstyrelserna bör således ses över för att främja förslaget och även säkerställa en enhetlig tillämpning runt om i landet. Detta är något som Skanska ser som nödvändigt för att utredningens förslag ska få önskad och bedömd effekt även vad gäller förslagen nedan.
- 1.1.5 Utredningen föreslår förtydliganden av länsstyrelsens roll vid avgränsningssamråd. Skanska menar att länsstyrelsens roll även bör tydliggöras i samband med undersökningssamrådet. Även här bör länsstyrelsen ha en viktig roll för att avgränsa ansökan för verksamheter och ändring av verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
- 1.1.6 Förslaget med ovan föreslagna förtydliganden bör införas vid den angivna tidpunkten.

1.2 Villkorsändring

- 1.2.1 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 mycket lämpligt att ta bort uppenbarhetsrekvisitet, eftersom det har begränsat paragrafens tillämplighet i betydande omfattning. Genom ändringen skapas en lämpligare och ett flexiblere 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.
- 1.2.2 Förslaget kan förutses innebära ett ökat antal prövningar för prövningsmyndigheterna vilket, oaktat de positiva effekterna för en enskild verksamhet, kan innebära generellt längre handläggningstider. Det är av denna anledning viktigt att prövningsmyndigheterna får erforderlig resursförstärkning för att hantera dessa tillkommande ärenden (särskilt länsstyrelserna).
- 1.2.3 Skanska vill uppmärksamma att det finns en otydlighet i förslaget, då det görs enklare att ändra villkor samtidigt som det anges att tillståndsprövning krävs vid ändring som påverkar ramen för tillståndet och dess särskilda villkor. Detta är motsägelsefullt. Som framgår av utredningen är intentionen att lättare få till ändring av meddelade tillstånd. Skanska ställer sig emellertid tveksamt till huruvida detta kan realiseras i praktiken, då det i förändringsförslagen bl.a. inte tydligt framgår var gränsdragningen går för när det ska krävas tillstånd för en villkorsändring eller inte.
- 1.2.4 Med beaktande av otydligheten för vilken det redogörs ovan, bör förslaget införas vid den angivna tidpunkten.

1.3 Gränsen mellan anmälnings- och tillståndsplikt tydliggörs

- 1.3.1 Utredningens förslag är i stora delar bra. Genom en ändamålsenlig implementering har förslaget stor potential till tidseffektivisering för befintliga verksamheter. Vidare kan förslaget i viss mån medföra att onödiga tillståndsprocesser 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.
- 1.3.2 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. Ansatsen med förslaget är bra, men kopplingen till MKB-regler riskerar att göra anmälningsärenden mer omfattande än nödvändigt. Risk föreligger att utrymmet för möjlighet till anmälan blir för snävt, tex vid införande av ny teknik då oprövade skyddsåtgärder inte ska beaktas. Risk föreligger också för att tröskeln för teknikutveckling höjs. Förslaget innebär att de ändringar som tillståndsprövas kommer att kräva en specifik miljöbedömning och färre prövningar kommer att hanteras genom ett enklare tillståndsförfarande utan specifik miljöbedömning vilket vore det önskvärda och i linje med att förenkla genom att fler verksamheter och åtgärder omfattas av anmälningsplikt än av tillståndsplikt. Det är härav

av stor vikt att det tydliggörs i lagstiftningen att det ska göras en bedömning i av miljöpåverkan i varje enskilt fall och att vad som anges i första stycket i 6 § miljöbedömningsförordningen inte är styrande för bedömningen av miljöpåverkan.

- 1.3.3 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.
- 1.3.4 Förslaget, med undantag av kopplingen till MKB-regler, bör införas vid den angivna tidpunkten.
- 1.4 5 kap. – Omprövning och tidsbegränsning**
- 1.4.1 Det är bra att det inte införs tidsbegränsning som huvudregel.
- 1.4.2 För att ta ett praktiskt exempel, så meddelas Skanskas täktverksamheter 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. Att möjliggöra så att prövning av fortsatt och/eller utökad verksamhet på och i anslutning till samma plats kan hanteras som en enklare prövning jämfört med en nyetablering vore också önskvärt.
- 1.4.3 Vidare föreslår utredningen att det ska ske en översyn vart tionde år av tillsynsmyndigheten. Vid denna ska en bedömning göras av verksamheten och om verksamheten har moderna miljövillkor samt om förutsättningar att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken föreligger. Skanska 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 prövningsarbete från myndigheternas sida istället behöver läggas på tillsynsarbete.
- 1.4.4 Skanska ser negativt på förslaget utifrån att även tillstånd enligt 7 kap 28 a § miljöbalken ska kunna omprövas (verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka miljön i skyddade naturområden, fåglar, vilda djur och växter). Skanska menar att det inte är rimligt att en pågående verksamhet med ett lagakraftvunnet tillstånd generellt ska kunna omprövas vad avser påverkan på s.k. Natura 2000-områden. Det är oklart om detta även inbegriper möjlighet att ompröva Natura 2000-frågor i lagakraftvunna tillstånd, särskilt vad gäller beslut som finns om att det inte krävs tillstånd för Natura 2000.
- 1.4.5 Skanska menar också att det inte är rimligt att krav på uppfyllande av en miljökvalitetsnorm ska kunna "stoppa" en verksamhet med lagakraftvunnet tillstånd om denna inte ändrats efter tillståndsprövningen.

- 1.4.6 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 omöjliga miljövillkor föreligger inte för denna typ av verksamheter.
- 1.4.7 Sammanfattningsvis har den generella omprövningen efter 40 år ingen betydelse för verksamheter som Skanska bedriver som tillståndshavare enligt miljöbalken. Trots detta anser Skanska att en översyn vart tionde år inte bör införas, då den riskerar att ta omfattande resurser i anspråk som snarare riskerar att förlänga än effektivisera tillståndsprocessen jämfört med dagens situation. Särskilt viktigt är att säkerställa 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 prövningarna, fördröjs. Utifrån nuvarande reglering om möjlighet till omprövning i 24 kap. 5 § miljöbalken saknas därtill skäl att nu införa det föreslagna.

1.5 6 kap. – Statliga förvaltningsmyndigheternas roll

- 1.5.1 Länsstyrelsen förslås få en starkt 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 prövningar, men också risker som kan leda till mer utdragna processer. Skanska kommer att nedan fokusera på vad som är nödvändigt för att förslagen ska leda till en effektivare prövning.
- 1.5.2 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 prövningen. Om länsstyrelserna på ett ändamålsenligt sätt kan avgränsa sitt obligatoriska yttrande till väsentliga miljöeffekter samt på ett effektivt sätt inhämta den information som behövs från sektorsmyndigheter i fråga kan förslagen få önskvärd effekt med minskade kompletteringsbehov och en smidigare prövning efter samrådet. Däremot innebär ändringarna ökade krav på och administrativa åtgärder för 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 prövande myndigheter.
- 1.5.3 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 avvisning 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 pre-judikat 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.

- 1.5.4 Själva systematiken i processen att länsstyrelserna ska avge ett yttrande som ska besvaras är i huvudsak bra, under förutsättning att avgränsningen till väsentliga miljöeffekter verkligen görs. Detta skapar en tydlighet i prövningen, som kan ge effektiviseringsvinster. Med ett ökat fokus på en bättre samrådsprocess måste också länsstyrelsens yttrande, särskilt avseende avgränsning, bli bindande annars så finns stor risk att förutsägbarheten inte alls ökar utan processen förlängs i samrådskedet och liten förändring sker i själva tillståndsprövningen jämfört dagens situation, en total tidsvinst i prövningen uteblir då helt. I förslaget föreslås att, som idag, ska samtliga myndigheter (förutom Kammarkollegiet) när som helst ges möjlighet 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.
- 1.5.5 Länsstyrelsen ges i utredningens förslag en samordnande roll i samrådsskedet, där länsstyrelsen ska inhämta yttranden och samordna svar från flera myndigheter. Förslaget innebär härmed en förflyttning av del av ansvaret av själva samrådsprocessen från verksamhetsutövaren till länsstyrelsen. Om inte länsstyrelserna tilldelas mer resurser kopplat till det utökade ansvaret finns det en överhängande risk att detta avsevärt kan fördröja samrådsprocessen och inte leda till en effektivare och ändamålsenligare prövningsprocess.
- 1.5.6 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 Skanska 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.
- 1.6 7 kap. – Prövningsmyndigheternas processledning**
- 1.6.1 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 Skanska kommer att fokusera på de ovanstående.
- 1.6.2 Förslagen är i huvudsak bra och väl avvägda, särskilt frågan om införande av tidsplaner samt att det formella kravet på pappershandlingar tas bort. För det fall den ökade digitala hanteringen skulle medföra förändringar ur sekretessynpunkt jämfört

med rådande system utgår Skanska från att behöriga myndigheter hanterar frågan och upplyser berörda aktörer om förändringarna. Skanskas 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. Skanska noterar att de flesta parter som yttrat sig i utredningen är positiva till tidsplaner. Förslaget bör införas.

- 1.6.3 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.
- 1.6.4 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. Trots dessa farhågor bör förslaget införas.
- 1.6.5 Skanska tycker att det är bra att miljöprövningsdelegationerna ges rätt att pröva anmälningspliktig vattenverksamhet som har samband med ärende om tillstånd som prövas enligt 3 punkten 1, 2, 3 eller 4 i förordningen om miljöprövningsdelegationer för att öka samordning och effektivitet.
- 1.6.6 Skanska har inget att erinra mot föreslagen ändring i 22 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, att ta bort att en anmälan ska inges till länsstyrelsen, om verksamheten eller åtgärden har samband med en annan fråga som prövas av länsstyrelsen. Det är bra att det i utredningen tydliggörs att det inte finns något krav på att en anmälan ska lämnas till domstolen om den har samband med en fråga som prövas där, och att det saknas anledning att utgå från att något annat skulle gälla för miljöprövningsdelegationerna.
- 1.6.7 Det anges på sid 28 i utredningen att "Möjligheten att avhjälpa en brist på sökandens bekostnad bedöms som obsolet i sammanhanget och bör tas bort". Dock föreslås fortsatt i 22 kap 2a § att en sådan möjlighet ska finnas (sid 45-46 i utredningen). Förslaget bör därför ses över.

1.7 8 kap. – Förtursförfarande

1.7.1 Utredningen föreslår att ett förtursförfarande för verksamheter som kan anses bidra väsentligt till att nå klimatmålen inte införs. Skanska 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.

2. Sammanfattning

2.1 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 låtare ändra en verksamhet att erhålla förlängda tillstånd. I dessa förslag ligger de största effektiviseringsvinsterna.

2.2 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.