

**Klimat- och
näringslivsdepartementet**
Miljöprövningsenheten
Departementssekreterare
Kristin Skeppsby
Diarienr: KN2025/00288

Vår ref: R-SI202505

Helena Sjögren
Helena.sjogren@skogsindustrierna.se
Tel 072 585 72 35

Yttrande över En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98)

Skogsindustrierna ger här ett yttrande över utredningen En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. Fungerande miljötillstånd och effektiva processer är nödvändigt för våra medlemmars verksamheter. Skogsindustrin vill fortsätta att utvecklas, investera och utveckla den hållbara bioekonomin. Dagens miljötillståndssystem bromsar utveckling vilket varken är till gagn för miljö eller svensk konkurrenskraft. Skogsindustrierna har under utredningens arbete gjort flera inspel och aktivt deltagit i möten med miljötillstånds-utredningen. Utredningen har tagit grepp om en svår fråga och gjort ett gediget arbete. Skogsindustrierna välkomnar detta betänkande och önskar att det nu genomförs.

Skogsindustrierna står även bakom mer detaljerade yttrandet från Svenskt Näringsliv samt Stora Enso varav det senare återfinns i detta yttrande.

Sammanfattande synpunkter

- Genomför förslagen i sin helhet
- Skapa en ny miljöprövningsmyndighet
- Fokusera resurser på ärenden med betydande miljöpåverkan
- Reformera för ett mer resiliient Sverige
- Involvera aktörer i relevanta samråd
- Satsa på effektiv digitalisering
- Utgå från bästa tillgängliga teknik

Skogsindustrierna är massa-, och pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation. Skogsindustrierna företräder ett 50-tal massa- och pappersbruk i sammanlagt 22 koncerner/företag och cirka 120 sågverk i ett 60-tal koncerner/företag, samt ett antal företag med nära anknytning till massa-, pappers-, eller trävarutillverkning. Arbetsgivarverksamheten bedrivs tillsammans med gruvsektorn och stål- och metallsektorn inom organisationen Industriarbetsgivarna. Inom Skogsindustrierna ingår verksamheten Svenskt Trä och sekretariatet för BioInnovation. Svenska skogsindustrin sysselsätter cirka 140 000 personer och exporterade för 185 miljarder kronor 2024.

Genomför föreslagen i sin helhet

Det är hög tid för en reform av miljöprövningssystemet och Skogsindustrierna yrkar på att förslagen som läggs fram i SOU 2024:98 genomförs. De senaste åren har ett antal utredningar och förslag lagts fram utan att särskilt mycket blivit till verklighet. Sverige har inte råd att vänta längre utan det är dags att göra en verklig förändring. Under arbetets gång har det kommit upp frågor om vad som i första hand bör genomföras och vad som har lägre prioritet. Denna prioritering låter sig dock inte göras utan att riskera ett bra resultat. Då det även finns en politisk verklighet och ett val i relativ närtid kan vi förstå önskemål om att skala ner den nödvändiga reformen. Skogsindustriernas rekommendation är att i första hand genomföra förslagen i sin helhet men om det av tekniska skäl inte är möjligt göra de förändringar som är möjliga med ett tydligt mål om att allt ska genomföras.

Det finns myndigheter som argumenterar för att endast göra små förändringar och hänvisar till att ett förbättringsarbete pågår. Det stämmer att vissa förbättringar sker, men det är inte tillräckligt och det löser inte de stora frågorna om hur vi ska se till att hantera EU-rätten.

Skogsindustrin har förståelse för att det kan bli stökigare under en begränsad period då stora förändringar sker. Detta gäller även under en nödvändig reform av miljöprövningssystemet.

Skapa en ny miljöprövningsmyndighet

Ett av grundproblemen i dagens miljötillståndsprocesser är själva formen där våra medlemmars önskningar om möjlighet till utveckling prövas i domstol med myndigheter och verksamhetsutövare mot varandra i ett mål. Detta format passar väl i brottmål men inte när det handlar om utveckling och som gynnar samhället i form av arbetstillfällen, ekonomi och minskad miljöpåverkan. Vi delar utredningens bedömning om att ärenden om miljöprövning bör prövas av en förvaltningsmyndighet i första instans. I syfte att säkerställa regional kännedom och underlätta kompetensförsörjning stödjer vi även utredningens förslag om att denna nationella myndighet kan ha ett antal regionalkontor. Dessa är dock ordnade i samma myndighet. Prövningsmyndigheten har till skillnad från en domstol möjlighet att arbeta tillsammans med verksamhetsutövaren genom processen. I dagens system finns det stora brister i möjlighet till vägledning genom processen. Det kan till exempel handla om att tidigt komma fram till vilken metodik som är lämplig för att utreda miljöpåverkan eller hur en inventering ska genomföras. Bland annat länsstyrelser har menat att de inte kan vägleda eftersom de senare ska bedriva tillsyn på samma anläggning. En ny ordning med en miljöprövningsmyndighet ska kunna läka denna stora brist och tekniska aspekter kan lösas tidigare i processen. Ingen, annan än konsulter, har tjänat på att kostsamma utredningar har genomförts på ett sätt som Miljöprövningsdelegation eller domstol senare inte varit nöjda med.

Det kanske viktigaste argumentet för att skapa en ny miljöprövningsmyndighet är att det ligger mer i linje med EU-rätten. Sverige har nu ett helt eget system som skär sig med flera EU-direktiv inklusive MKB-direktivet. Det är inte längre möjligt att slipa på vårt befintliga system då EU-rätten har ett annat upplägg där första instans förväntas vara en förvaltningsmyndighet. Sverige har under de senaste åren behövt försöka hantera ett antal överträdelseärenden och de riskerar

bli fler om vi fortsätter att ha ett helt annorlunda system mot resten av EU. Det kommer även bli betydligt svårare och än mer byråkratiskt när vi ska implementera nya direktiv som till exempel det reviderade industriutsläppsdirektivet om vi håller kvar vid nuvarande hantering.

Utredningens andrahandsalternativ om att sex länsstyrelser ska ansvara för att pröva ärenden om miljöprövning och ansvara för den miljöprövningsprocess som avses i 6 kap. miljöbalken avstyrker Skogsindustrierna. Andrahandsalternativet saknar potential om att uppnå den effektivitet som Sverige behöver. Det löser till exempel inte problemet som nu finns med länsstyrelsernas dubbla roller med tillstånd och tillsyn.

Fokusera resurser på ärenden med betydande miljöpåverkan

I linje med EU-rätten föreslår utredningens att en ny tillstånds- och granskningsplikt införs. Skogsindustrierna tillstyrker förslaget. Ärenden med betydande miljöpåverkan ska prövas i en tillståndsprocess medan ärenden utan betydande miljöpåverkan ska granskas och antingen direkt få tillstånd eller skickas vidare till tillståndsspåret. Detta skulle innebära att mindre förbättringar av verksamheter betydligt smidigare kan genomföras medan resurser läggs på de ärenden som faktiskt har en betydande miljöpåverkan. Med resurser syftar vi både till verksamheternas resurser både i personal och medel för nödvändiga utredningar men även myndigheternas kapacitet.

Det är brist på kompetens inom miljöprövningen. Det behöver utbildas fler inom många områden och vi välkomnar satsningar på att få fler att vidareutbilda sig inom miljö och teknikområdet. Det är dock inte rimligt att tro att vi kan vänta med att göra ändringar i våra regelverk till den dag vi eventuellt har alla personella resurser på plats. Vi kommer ha fortsatt ha en brist på kompetens och då är det rimligt att fokusera på att lägga mest resurser på ärenden med betydande miljöpåverkan.

Det är tydligt att begreppet ”betydande miljöpåverkan” får en nyckelroll i denna bedömning. Vi vill redan nu poängtera att det kommer vara viktigt att detta begrepp får en rimlig tolkning. Vi kan med fördel titta på hur andra EU-länder valt att tolka begreppet. Det är skillnad mellan att ha en påverkan och ha en betydande påverkan.

Med fokusering på ärenden med betydande miljöpåverkan får vi en mer effektiv miljölagstiftning som kommer gynna miljö och skapa ett starkare miljöskydd. De förbättringar som idag inte genomförs på grund av att det är ett för stort projekt att ta sig igenom miljöprövningssystemet kan bli verklighet.

Reformera för ett mer resilient Sverige

Med ett mindre stadigt säkerhetsläge och en mer volatil omvärld behöver Sverige både vara starkt och mer flexibelt. Finland är ett gott exempel där de har ett miljöprövningssystem som på många sätt liknar det som utredningen föreslår. Finland fortsätter att utveckla det systemet och ett av deras starka argument för att ha mer effektiva miljöprövningar är att det är en viktig del av deras beredskap. Deras bedömning är att landet behöver vara konkurrenskraftigt och snabbare kunna förändra sin industri samtidigt som de har ett starkt miljöskydd. Denna

bedömning gäller även Sverige. Vi ska fortsatt ha ett starkt miljöskydd men vi behöver reformera våra miljötillståndprocesser och få ett mer fungerande system.

Involvera aktörer i relevanta samråd

Skogsindustrierna välkomnar utredningens förslag om att samråden läggs i linje med EU-rätten och leds av miljöprövningsmyndigheten. Samråden är en viktig del av miljötillståndprocessen där närboende och andra intressenter både kan få en bättre bild av projektet som ärendet gäller och ge inspel till processen. Att det blir miljöprövningsmyndigheten som leder samrådet är en förbättring eftersom det säkerställer att det går rätt till, att rätt aktörer har relevant information samtidigt som verksamhetsutövaren undviker avslag på grund av felaktigt samråd.

Det är relevant att i enighet med EU-rätten ha ett obligatoriskt samråd när ansökan är komplett. Det tidiga samrådet är inte särskilt relevant vid förändringar i befintliga verksamheter vilket även visat sig på dessa samråd med få deltagare. Vid stora förändringar eller vid helt nya verksamheter är det i verksamhetens intresse att tidigt ha ett samråd med alla som är intresserade. Detta kan fortfarande genomföras även om det är frivilligt. För acceptansen för stora projekt är det något som rekommenderas.

Samråden kan även förbättras med ökad digitalisering som kan göra projekt mer transparenta och lättare att ta del av.

Satsa på effektiv digitalisering

Både samhället och EU-rätten har en förväntan på att även miljötillståndprocesserna ska vara mer digitaliserade. Ett bra digitalt system kortar ledtider och gör att aktörer har tillgång till den information som de behöver. Vägledning, erfarenheter och lagkrav kan med fördel inkluderas för att forma en digital ansökan. Här är Danmark ett föregångsland som vi kan ta lärdom av. EU-rätten nämner i olika direktiv att tillstånd ska hanteras digitalt så att utveckla detta är knappast en möjlighet utan ett krav. Det kommer troligen krävas en del för att få till ett bra system men även detta är sedan en effektivisering och besparing av resurser.

Utgå från bästa tillgängliga teknik

Skogsindustrierna tillstyrker att tillståndsprövningen ska hantera bästa tillgängliga teknik i stället för det mindre tydliga bästa möjliga teknik. Vi lägger stora resurser på att ta fram och i Sevilla-processen EU-gemensamt fastställa vad som är bästa tillgängliga teknik. Detta uppdateras sedan regelbundet och med det reviderade industriutsläppsdirektivet kommer innovationer snabbare in i bedömningsunderlaget. Att utgå från bästa tillgängliga teknik innebär både en bättre implementering av nuvarande EU-direktiv och att vi får en möjlighet att smidigare implementera det uppdaterade industriutsläppsdirektivet. Det kommer alltmer miljölagstiftning på EU-nivå och vi behöver göra vad vi kan för att hantera detta på ett fungerande sätt.

Remissyttrande från Stora Enso

Övergripande synpunkter

Stora Enso ser mycket positivt på att utredningen har tagit ett helhetsgrepp på tillståndsprövningen inom ramen för miljöbalken i stället för att titta på justeringar inom ramen för den gällande ordningen. Sådana försök har tidigare gjorts utan något märkbart positivt resultat. Vidare är det mycket positivt att utredningen tagit EU-rätten som utgångspunkt för en sådan förändring. Inte för att den i sak är invändningsfri. Det är ett lapptäcke av mer eller mindre, oftast mer, detaljerade rättsakter. Men det är det regelverk vi har att rätta oss efter. Det vi kan påverka är miljöbalken och någon gång måste vi acceptera att det är EU-rätten och inte miljöbalken som måste vara rättesnöre.

Den modell som föreslås med en samordnad hantering av såväl samråd som provning är mycket tilltalande som koncept och det är väl utformat i betänkandet. Att låta en fristående myndighet administrera hela förfarandet är också klokt och välmotiverat. Detta gör sammantaget att Sverige nu har en möjlighet att få en miljöprovning som både blir effektiv och är väl lämpad för genomförandet av nuvarande och kommande rättsakter från EU.

Nackdelen med förslaget är att det är fråga om en stor förändring. Gamla invanda mönster bryts och berörda måste både lära och tänka nytt. Det är dock en nödvändighet. Det är inte möjligt att fortsätta och lappa och laga på det befintliga systemet. Redan idag är det närmast oöverskådligt för den icke invigde. Formalismen kring samrådet har också genom praxis mer fått karaktären av en hinderbana där verksamhetsutövarens främsta fokus är att inte missa någon formalitet i stället för att ha fokus på det reella innehållet.

Det kommer att ta tid innan allt fungerar väl och det kommer att krävas viss tid för att få en ny myndighet att finna rätt arbetsformer. Att lägga över ansvaret för genomförandet på länsstyrelsens miljöprovningsdelegationer skulle dock inte fungera. Då skulle förändringen fastna i nuvarande hjulspår och förlora sin potential. Det är en poäng i sig att starta med en ny myndighet för att därmed tydligt visa att det är ett nytt system för provning som vi nu har att genomföra. Den kommer att ha just provningen som sin arbetsuppgift och inte ha några bindningar till partsintressen i provningen. Det kommer också att bli positivt för länsstyrelserna som därvid kan renodla sin roll som tillsynsmyndighet.

Organisationen för miljöprovningen

Som ovan angetts delar Stora Enso utredningens bedömning att det behövs en ny myndighet för att hantera den nya miljöprovningen. Att lägga det på dagens mark- och miljödomstolar hade inte varit möjligt med hänsyn till den integration av samråd och provning som eftersträvas och utan det skulle fördelarna med förändringen försvinna. Att lägga provningen på mycket när det gäller handläggningstiderna i stort oaktat att de tillståndsärenden som provas av miljöprovningsdelegationerna är förhållandevis enkla. De större verksamheter som idag provas av mark- och miljödomstol skulle bli mycket svåra att klämma in i en sådan provningsorganisation. Till det kommer den sammanblandning som finns på länsstyrelsen avseende tillsyns- och provningsrollen.

Skulle ansvaret för den framtida prövningen komma att ligga på miljöprövningsdelegationerna kommer förändringen med all sannolikhet inte leda till någon effektivisering utan tvärtom leda till längre handläggningstider än de vi har idag och fler överklaganden, d.v.s. det vore i sådant fall bättre att inte göra något alls. En sådan ordning avstyrks därmed med kraft.

När det sedan gäller organisationen av den nya Miljöprövningsmyndigheten är det Stora Ensos uppfattning att utredningen landat på en rimlig nivå i det att myndigheten inte bör vara centraliserad till Stockholm, utan ha kontor även på platser ute i landet. Antalet kontor skulle dock kunna övervägas. Förslaget är att det ska finnas sex kontor placerade i Umeå, Falun, Stockholm, Örebro, Göteborg och Malmö. Stora Enso bedömer att det skulle kunna vara rimligt att överväga en reducering av antalet kontor till fyra och då med placering i Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå.

Det finns inte obegränsat med kvalificerad personal för att bemanna en ny myndighet. Miljöprövningsdelegationerna kommer förvisso att försvinna, men det kan knappast vara avsikten att myndigheten i huvudsak ska bemannas med länsstyrelsepersonal. Stora Enso anser därför att man bör överväga om inte antalet mark- och miljödomstolar kan reduceras. Deras arbetsbörda bör reduceras påtagligt när förstainstansprövningen av tillstånd försvinner. Det är dessutom rekryteringsproblem vid mark- och miljödomstolarna i Växjö, Vänersborg och Östersund. Stora Enso tror att det skulle vara möjligt att reducera antalet mark- och miljödomstolar till två med lokalisering i Stockholm och Göteborg. Det skulle ge en god grund för rekrytering av personal dels från de avvecklade mark- och miljödomstolarna dels från domstolar i dessa städer som har såväl tingsrätter och hovrätter som Förvaltningsrätt och Kammarrätt.

Det är viktigt att den nya myndigheten bemannas med högt kvalificerad personal när det kommer till jurister dels för att uppstarten ska gå smidigt dels för att hålla antalet överklaganden nere. Beredande jurister bör som minimum vara lagfarna, d.v.s. avlagt juristexamen, medan de jurister som avses fatta beslut om tillåtlighet bör vara minst assessorer vid överrätt eller ha motsvarande erfarenhet. Lönenivån bör motsvara vad som gäller för ordinarie domare i underrätt. Detta är mycket viktigt för att förändringen ska bli funktionell.

miljöprövningsdelegationerna skulle inte vara gynnsamt om syftet är en effektiviserad prövning och snabbare handläggning. Länsstyrelsen i Västra Götaland har förvisso visat att det går att effektivisera, men i stort har det inte hänt

En mindre fråga gäller de särskilda ledamöter som idag finns i mark- och miljödomstol. Utredningen föreslår att de ska vara kvar. Stora Enso tror också att de bör vara kvar, men flyttas till den nya Miljöprövningsmyndigheten. De gör mer nytta vid förstainstansprövningen av större ärenden än i andra instans. Stora Enso tror att detta skulle vara av stort värde för den nya myndigheten.

När det gäller instansordningen blir det ett problem. Miljöprövningen är en viktig del i miljörätten, för att inte säga den viktigaste. Att då ta bort HD som prejudikatinstans är vanskligt. Det är inte särskilt många mål som går dit, men praxisbildningen på mark- och

miljööverdomstolen är svajig, och det vore olyckligt om denna centrala del av miljörätten skulle sakna möjlighet att prövas i högsta instans. Att endast kunna föra mer perifera mål HD blir märkligt. Stora Enso anser därför att det bör vara möjligt att åtminstone föra de större tillståndsmålen (A-mål) dit, vilka torde täcka alla de frågor där prejudikat behövs. Det torde inte finnas något annat rättsområde där de viktigaste frågorna inte kan prövas i högsta instans.

Ny tillstånds- och granskningsplikt

Stora Enso anser att förslaget med granskningsplikt och tillståndsplikt är bra. Det är logiskt och är väl anpassat till EU-rätten. Att man sedan kan ha synpunkter på MKB-direktivet och andra EU-regleringar är en annan sak. Det viktiga är att skapa bättre klarhet och rensa ut så mycket som möjligt av nationella särlösningar. I sistnämnda avseende kan vi tycka att utredningen varit lite väl generös med att behålla nationella krav.

Frågan om hur ändring av verksamhet ska hanteras är mycket viktig för industrin och dess konkurrenskraft. En väsentlig fråga är därvid vad som är en ändring. Idag bedöms det utifrån tillståndet och det allmänna villkoret. När det allmänna villkoret utmönstras, bör konsekvensen bli att det är utifrån tillståndet som ändringen ska bedömas. För att det ska vara fråga om en ändring krävs det således att ändringen i sig avser något som är tillståndspliktigt eller granskningspliktigt och inte redan omfattas av tillståndet. Om det är avsikten är det en bra lösning och gör det tydligt när tillståndsplikt respektive granskningsplikt gäller.

Författningstexten kunde dock vara tydligare i detta avseende. Det som rör till det är förslaget till 2 kap 2 § andra stycket miljöprövningsförordningen. Där anges att ändringen antingen ska ha en påverkan på miljötillståndets eller igångsättningsbeskedets omfattning eller i sig eller tillsammans med tidigare ändringar kan antas påverka människors hälsa eller miljön negativt. Första ledet torde vara överflödigt eftersom det endast anger vad som är en ändring i sig. Påverkas inte tillståndet eller igångsättningsbeskedet kan det inte vara någon ändring. Det blir därmed konstigt att leden är alternativa. Är det ingen ändring behöver miljöpåverkan inte bedömas. Den ska ju rymmas inom givet tillstånd. Det är endast om det faktiskt är en ändring som det kan finnas skäl att sortera bort ändringar som inte kan antas ha någon negativ påverkan. Detta bör förtydligas.

En tydligare miljöbedömningsprocess

Stora Enso är i allt väsentligt positivt till den nya miljöbedömningsprocessen. Den skapar tydlighet och ger en tydlig framdrift i ärendena genom att det blir en myndighet som får det övergripande ansvaret. Det underlättar även för att framgent kunna genomföra ny EU-lagstiftning på ett effektivt sätt genom att processen utgår från MKB-direktivet.

När det gäller stegen för att ta fram en specifik miljöbedömning är de bra och tydligt redovisade. På sidan 1245f är det dock något förvirrande att "bör" konsekvent används avseende det vi anser är Miljöprövningsmyndighetens skyldigheter. Vi antar att detta är ett misstag och inte en avsikt att öppna för en mindre stringent hantering, vilket skulle skapa otydlighet och skada framdriften.

Det är mycket viktigt att samtliga parter i processen verkar för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och inriktning som krävs. Det är förvisso Miljöprövningsmyndigheten och verksamhetsutövaren som har det största ansvaret, men även berörda myndigheter måste vara aktiva med att lämna synpunkter inför Miljöprövningsmyndighetens avgränsningsyttrande. I annat fall finns det en uppenbar risk att vi återupptäcker kompletteringsträsket genom risken för förnyade samråd och nya kungörelser. Möjligen skulle det vara ett krav för berörd myndighet att yttra sig till Miljöprövningsmyndigheten avseende avgränsningsyttrandet för att senare få yttra sig efter kungörelse. Detta för att inpränta betydelsen av att miljökonsekvensbeskrivningen får rätt avgränsning från början. Det skulle dock kräva att kommunikationen med myndigheterna författningsregleras. Det kan möjligen vara värt att överväga eftersom det är svårt att se att det inte kommer att ske regelmässigt.

En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess
När det gäller processramen eller annorlunda uttryckt vad en ansökan ska innehålla delar vi inte fullt ut utredningens bedömning. För att det fokus och den inriktning på de huvudsakliga miljöfrågorna och att fler frågor ska kunna hanteras inom tillsynen, krävs det att det i regleringen av ansökans innehåll tydligt framgår att det är den huvudsakliga miljöpåverkan som ska prövas. Svenskt Näringsliv har därvid presenterat ett bra förslag till reglering i 3 kap. 1 § miljöprövningsförfordningen. Utan en sådan tydlig inriktning kommer det inte att gå att få till någon förändring. Risken är snarare att detaljreglerandet ökar i och med att det allmänna villkoret tas bort och det ersätts med ännu fler villkor kring utformning och dimensionering av saker som bättre lämpar sig för en dynamisk hantering inom tillsynen. Detta är en viktig fråga.

Vidare är det viktigt att de uppgifter som ansökan ska innehålla har en rimlig detaljeringsgrad. Att redovisa ritningar samt handlingsprogram och statusrapport enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor kan många gånger vara mycket svårt innan en detaljprojektering skett. Det är inte rimligt att en ansökan ska avvisas på grund av att sökanden inte har färdiga ritningar för den verksamhet eller åtgärd som ansökan avser. Samma sak gäller statusrapporten. Ofta hanteras säkerhetsfrågorna i detaljprojekteringsskedet och det är helt enkelt inte möjligt att ha en ny uppdaterad säkerhetsrapport, som inkluderar den nya verksamheten, klar att redovisa i ansökan. Det är inte ens rimligt att detaljerade ritningar ska vara en del av beslutsunderlaget. Då är prövningen nere på en detaljeringsnivå som inte är vare sig lämplig eller önskvärd. Det krävs inte heller enligt IED.

Ska äventyret om avvisning finnas vid komplettering av ansökan måste också kraven på vad en ansökan ska innehålla vara tydligt och rimligt och i vart fall inte gå längre än vad som följer av IED.

När det gäller beslut om den motiverade slutsatsen och slutligt beslut anser vi att utredningens förslag är bra. Det bör dock klargöras att inskränkningar i en ansökan inte bör föranleda att nytt samråd ska behöva hållas. Den frågan bör endast aktualiseras i det fall någon ny miljöpåverkan uppstår eller en miljöpåverkan ökar genom en ändrad ansökan.

Beträffande förutsättningarna att meddela tillstånd har vi en fråga som vi anser behöver lyftas. I artikel 11 IED anges allmänna principer för verksamhetsutövarens skyldigheter. I punkt h) tas efterbehandlingsansvaret upp. Det kan behövas en bedömning av verksamhetsutövarens möjligheter att uppfylla detta åtagande men det är inte nödvändigt att villkorsreglera frågan i sig. Efterbehandlingsansvaret regleras fullt ut i 2 kap. 8 § och 10 kap. MB. Att villkorsreglera efterbehandling, förutom eventuellt krav på ekonomisk säkerhet, skapar endast konflikter i förhållande till 10 kap. MB och försvårar hanteringen. Sådan dubbelreglering ska undvikas.

Det är bra att det inhemska begreppet bästa möjliga teknik ersätts av bästa tillgängliga teknik (BAT), som är det allmänt vedertagna och som används i relevant EU-lagstiftning. Vi förstår dock inte riktigt varför det inte ska finnas en koppling mellan de BAT-slutsatser och tillhörande BAT-AEL, som tagits fram för tillämpning av IED. Visst kan det vara så att någon ny teknik kan komma att introduceras under löptiden för en BAT-slutsats. Det borde dock vara högst lämpligt att ha dessa BAT-slutsatser och BAT-AEL som riktmärke för vad som allmänt anses vara BAT. Det underlättar prövningen och ökar förutsägbarheten både för myndigheter och verksamhetsutövare. Det är närmast obegripligt varför utredningen i detta avseende ska ta avstånd från EU-rätten när den i alla andra avseenden strävar efter en harmonisering i syfte att Sverige ska följa gällande EU-regleringar och inte hitta på egna lösningar.

När det gäller val av plats enligt 2 kap. 6 § MB instämmer vi till fullo i Svenskt Näringslivs synpunkter om att det endast undantagsvis ska komma i fråga att en lokalisering som godtagits för industriellt ändamål enligt plan- och bygglagstiftningen underkänns enligt MB. Det är just denna typ av dubbelreglering vi måste komma ifrån om vi verkligen vill underlätta för utveckling av svensk industri. Att både värna och underkänna kommunernas planmonopol är inte vare sig rimligt eller rationellt. Fokus bör i stället ligga på villkoren för tillståndet i de fall gällande plan tillåter industriell verksamhet av det slag som är i fråga.

Beträffande tillståndets rättsverkan och framtida utformning delar vi till fullo utredningens överväganden. Möjligheten att kunna delegera frågor av mindre betydelse har många gånger varit effektivt, t.ex. för att reglera kontrollprogrammet, som många gånger kan behöva justeras över tid. Vi bedömer dock att det i villkoren angående kontroll ändå bör vara möjligt att indirekt överlåta till tillsynsmyndigheten att besluta om justeringar och tillägg för att på ett fullgott sätt kunna bedriva kontrollen av verksamheten. I övrigt blir avskaffandet av delegationsmöjligheten en konsekvens av att detaljer inte ska regleras i tillstånden utan skötas inom ramen för tillsynen.

I fråga om generella föreskrifter tror vi, likt Svenskt Näringsliv, att möjligheterna är större än vad utredningen indikerar. Det behöver inte enbart handla om hela branscher. Det kan handla om typer av regleringar som är snarlika i de flesta tillstånd. Exempelvis kan det gälla kemikalie- och avfallshantering samt energihushållning. Sådana föreskrifter bör då innehålla en möjlighet till undantag/dispens för det fall det finns skäl för det. I annat fall finns risken att enstaka behov av undantag skulle lägga hinder i vägen för att använda generella föreskrifter. Det vore inte effektivt. Problemet är väl att berörd myndighet, Naturvårdsverket, inte har möjlighet att prioritera frågan. Det skulle därför vara önskvärt om riktade resurser skulle kunna tilldelas

Naturvårdsverket i frågan. I det långa loppet finns det påtagliga möjligheter att minska kostnaden för prövningen.

Utredningen har lyft att sanktioneringen av överträdelser skulle vara ett hinder för att meddela myndighetsföreskrifter eftersom endast böter då kan ingå i straffskalan. Det är inget bra argument för att inte meddela föreskrifter där det är möjligt och lämpligt. Tvärtom borde fler överträdelser sanktioneras genom avgifter. Individuella straff är ofta direkt olämpliga när överträdelser sker i större verksamheter. Det är endast de allvarligaste brotten som det är relevant att reglera straffrättsligt. I övrigt är avgifter mot verksamhetsutövaren billigare för samhället och mer relevanta.

Förslaget om ny reglering för prövning av ändring av verksamhet är i allt väsentligt bra. Att föreslagna skyddsåtgärder ska räknas in vid bedömningen av miljöpåverkan är ett mycket bra förslag som bör ha en positiv effekt både på ambitionen att föreslå sådana och på effektiviteten genom att det kan sortera bort onödiga tillståndsprövningar. Det är nästan alltid effektivt att skapa dynamik i regelverket som uppmuntrar positivt agerande.

Förslagen avseende omprövning av tillstånd och villkor är bra. Frågan är dock om det finns förutsättningar för att en omprövning ska kunna antas medföra betydande miljöpåverkan. Rent logiskt borde det inte kunna inträffa. En omprövning kan aldrig innebära att verksamheten utökas eller att miljöpåverkan ska kunna öka. Om så vore är begäran om omprövning kontraproduktiv i förhållande till sitt syfte.

Ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder

Stora Enso är positiva till det föreslagna förfarandet för granskningspliktiga verksamheter.

Beträffande digitalisering ser vi positivt på utredningens tankar även om de för dagen saknar närmare konkretion, vilket är förståeligt. Det bör dock hållas i minnet att det allra flesta verksamhetsutövare ansöker om tillstånd väldigt sällan och att det därför är viktigt att digitala verktyg är väl anpassade för sitt syfte. Digitala verktyg måste vara användarvänliga och väl utprovade innan de sätts i sjön. Vidare får inte en ansökan bli styrd av ett snävt format som inte är fullt ut anpassat till regelverket. Vi ser problem om ansökan och MKB ska klämmas in i en "blankettstruktur" eller liknande.

Begränsning av vissa myndigheters talerätt

Talerätten har tilldragit sig ett relativt stort intresse. Kanske för stort i förhållande till frågans betydelse. För praxisbildningen är den dock viktig och praxis är också av grundläggande betydelse för effektiviteten i systemet. Praxisbildningen anknyter även till instansordningen. Vi har ovan uttryckt tveksamhet till att helt stryka HD som högsta instans för de delar av miljörätten som är av materiell vikt. Mark- och miljööverdomstolen har hittills inte visat att den är lämplig som prejudikatinstans. Dess avgöranden svajar betänkligt. Därför anser vi att HD bör vara kvar. Det är ytterst få mål som går dit, men det är den enda instans som idag har förmåga att bilda en konsekvent praxis.

De som kan antas driva praxis är verksamhetsutövare och statliga myndigheter och då särskilt Naturvårdsverket. Vi anser att det är direkt olämpligt att staten genom sina myndigheter verkar för att ändra eller urholka praxis utifrån en egen agenda. Finns klar praxis bör berörda parter och då särskilt staten lojalt följa den för att främja förutsägbarhet och likformighet. Frågor bör endast drivas i de fall praxis saknas eller kräver förtydligande. Att miljörätten blir förutsägbar är helt avgörande för att prövningen ska kunna bli effektiv. I detta perspektiv anser vi att antalet myndigheter som har rätt att överklaga bör minskas. Det är bra att MSB nu faller bort, men även Havs- och vattenmyndigheten bör tas bort. Statens intressen bör endast företräddas av Naturvårdsverket respektive Länsstyrelserna. Att Länsstyrelserna tagits med beror på samma skäl som utredningen redovisat, d.v.s. deras lokala kännedom om både verksamheterna och de lokala/regionala förhållandena.

Behov av effektiv och enhetlig tillsyn

Stora Enso instämmer i utredningens överväganden. Med snävare tillstånd och ett slopat allmänt villkor kommer tillsynen att få en större betydelse och även ställa högre krav på tillsynsmyndigheten. Det innebär även att tillsynsarbetet bör bli mer stimulerande. Med en god dialog mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet tror vi att detta kan bli bra både för miljön och berörda aktörer.

Stockholm

2025-06-13

För Skogsindustrierna

Helena Sjögren
Ansvarig miljöpolitik