



StoraEnso

Mette McVeigh
mette.kahlin.mcveigh@storaenso.com
+46704736757

3/6/2025

1 (6)

Er ref: KN2025/00288

Stora Enso tackar för möjligheten att besvara regeringens remiss av SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings och tillståndsprövningsprocess.

Stora Enso

Stora Enso är en ledande global leverantör av förnybara lösningar inom förpackningar, biomaterial, träprodukter och papper och är med detta en del av bioekonomin. Våra fiberbaserade material är huvudsakligen förnybara, återvinningsbara och fossilfria. Våra lösningar erbjuder koldioxidsnåla alternativ till produkter baserade på icke förnybara resurser. Stora Enso menar att allt som tillverkas av fossilbaserade material i dag kan baseras på skogen imorgon.

Stora Enso äger 1,4 miljoner hektar mark i Sverige, varav 1,14 miljoner hektar är produktiv skogsmark. Det gör oss till en av Sveriges största skogsägare.

Stora Enso har mer än 3500 anställda i Sverige, utspridda i landet. Globalt är Stora Enso ca 21 000 anställda varav 17 000 finns i EU. På så sätt bidrar Stora Enso inte bara till klimatmålen med våra produkter utan också till den svenska, europeiska och globala ekonomin och arbetsmarknaden. Stora Enso bidrar också till en levande landsbygd då många av våra anställda bor och jobbar utanför storstadsregionerna.

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 prövning 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 miljöprövning 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 miljöprövningsdelegationer 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 prövning som vi nu har att genomföra. Den kommer att ha just prövningen som sin arbetsuppgift och inte ha några bindningar till partsintressen i prövningen. Det kommer också att bli positivt för länsstyrelserna som därvid kan renodla sin roll som tillsynsmyndighet.

Organisationen för miljöprövningen

Som ovan angetts delar Stora Enso utredningens bedömning att det behövs en ny myndighet för att hantera den nya miljöprövningen. Att lägga det på dagens mark- och miljödomstolar hade inte varit möjligt med hänsyn till den integration av samråd och prövning som eftersträvas

och utan det skulle fördelarna med förändringen försvinna. Att lägga prövningen på 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 mycket när det gäller handläggningstiderna i stort oaktat att de tillståndsärenden som provas av miljöprövningsdelegationerna är förhållandevis enkla. De större verksamheter som idag provas av mark- och miljödomstol skulle bli mycket svåra att klämma in i en sådan prövningsorganisation. Till det kommer den sammanblandning som finns på länsstyrelsen avseende tillsyns- och prövningsrollen.

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 reduktion 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, förutsatt att lönenivån på den nya myndigheten är relevant.

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.

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 provas 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 provas 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 de båda 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 otidlighet 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 provas. Svenskt Näringsliv har därvid presenterat ett bra förslag till reglering i 3 kap. 1 § miljöprövningsförordningen. 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 villkorsreglerna frågan i sig. Efterbehandlingsansvaret regleras fullt ut i 2 kap. 8 § och 10 kap. MB. Att villkorsreglerna 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 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.

Ulrik Johansson, Bolagsjurist, Stora Enso

ulrik.johansson@storaenso.com