

Klimat- och näringslivsdepartementet

Diarienummer: KN2025/00288

kn.remissvar@regeringskansliet.seKopia: kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

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

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) har givits möjlighet att yttra sig avseende remiss av En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98).

SBMI är branschorganisationen för producenter och leverantörer av bergmaterial samt branschens underleverantörer. Föreningen samlar cirka 90 procent av den svenska bergmaterialindustrin. SBMIs uppgift är att samla och stärka svensk bergmaterialindustri, samt tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen i branschrelaterade och näringspolitiska frågor. SBMI avgränsar yttrandet till frågor som särskilt rör bergmaterialindustrin.

1. Allmänna synpunkter

SBMI välkomnar Miljötillståndsutredningen och delar i stora delar både analysen av reformbehovet och de utgångspunkter som ligger till grund för utredningens arbete.

Täktverksamhet utgör årligen drygt 40 procent av tillståndsprövningarna i mark- och miljödomstolarna, vilket innebär att bergmaterialindustrin står för nära hälften av samtliga domstolsprövningar. Industrin har omkring 100 tillståndsprövningar per år på MPD-nivå eller högre. I Sverige finns cirka 1 100 gällande tillstånd för berg- och grustäkter, varav i princip samtliga är tidsbegränsade. Många tillstånd omfattar dessutom även vattenverksamhet, vilket ytterligare ökar komplexiteten.

SBMI delar utredningens bedömning att dagens tillståndsprövningsprocess enligt miljöbalken är komplex och oförutsebar, vilket leder till onödiga hinder för samhällsutveckling och näringslivets klimatomställning. Det är därför avgörande att prövningen blir mer effektiv, rättssäker och förutsebar, samtidigt som miljöskyddet fortsatt upprätthålls. Reformen är även nödvändig för att Sverige ska kunna genomföra kommande EU-rättsakter på ett ändamålsenligt och konkurrenskraftigt sätt. SBMI delar därför utredningens bedömning att det finns ett tydligt reformbehov.

SBMI stödjer utgångspunkten att svensk rätt bör anpassas enligt EU-rätten, vilket kan bidra till en mer harmoniserad och förutsägbar tillämpning. SBMI bedömer att det finns potentiellt stor potential för branschen avseende prövningsnivåerna. SBMI välkomnar även utredningens förslag om att bilda en ny statlig förvaltningsmyndighet, benämnd "Miljöprövningsmyndigheten", för att ansvara för både miljöprövning och miljöbedömningsprocessen enligt miljöbalken. SBMI gör bedömningen att en ny samordnad miljöbedömnings- och miljöprövningsprocess kommer att medföra en mer enhetlig och effektiv prövning där även myndigheternas roller förtydligas. Genomförandet av de föreslagna reformerna kommer dock att kräva stora resurser och avgörande är hur tillämpningen kommer att ske i praktiken.

Sammanfattningsvis ser SBMI positivt på utredningens helhetsgrepp och tillstyrker huvuddelen av förslagen. Vi anser att förslagen, med vissa justeringar, har potential att skapa ett mer ändamålsenligt och modernt tillståndssystem som bättre stödjer både klimatomställningen och näringslivets förutsättningar.

2. Synpunkter på särskilda förslag

Nedan beskrivs SBMIs synpunkter på särskilda överväganden och förslag.

2.1 En ny reglering om miljöprövning (avsnitt 14.3)

SBMI tillstyrker utredningens förslag om att samla bestämmelser om miljöprövning i ett nytt kapitel i miljöbalken. I dagsläget finns bestämmelser om miljöprövning i olika kapitel och förordningar, vilket upplevs som otydligt.

2.2 Utgångspunkter för en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprocess (avsnitt 14.4)

SBMI delar utredningens bedömning om att en ny samlad miljöbedömnings- och tillståndsprocess bör införas för alla tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder. Utredningens förslag utgår i stora delar från EU-rätten, vilket SBMI välkomnar. SBMI välkomnar även förslaget att en myndighet bör vara ansvarig för samtliga steg i processen, samt att varje steg i processen bör tydliggöras och få en tidsplan.

SBMI välkomnar även utredningens förslag om att införa ett enklare tillståndsförfarande för verksamheter och åtgärder som kräver granskning av betydande miljöpåverkan. Detta förfarande innebär en stor potential till effektivisering.

2.3 Nya termer och uttryck (avsnitt 14.5)

SBMI tillstyrker utredningens förslag om att införa nya definitioner i 1 kap. miljöbalken avseende miljöprövning, miljötillstånd, granskningsplikt och igångsättningsbesked. SBMI har inga synpunkter avseende förslaget att ändra "miljöfarlig verksamhet" till "miljöpåverkande verksamhet".

2.4 En ny organisation för miljöprövning (avsnitt 14.6)

SBMI välkomnar utredningens förslag om att miljöprövningen samlas på en myndighet i stället för att ligga hos flera myndigheter som, beroende på instans, följer olika processuella regler. Se mer avseende SBMIs synpunkter på förslaget om en ny prövningsorganisation under 4.4.2.

2.4.1 Bör ärenden om miljöprövning prövas av förvaltningsmyndighet eller domstol i första instans? (avsnitt 4.6.3)

SBMI har inga synpunkter på att ärenden prövas av en förvaltningsmyndighet som första instans. Tvärtom ställer sig SBMI positiva till att mark- och miljödomstolarna renodlas till att bli överprövande instans.

2.4.2 En ny nationell miljöprövningsmyndighet (avsnitt 14.6.6)

SBMI välkomnar utredningens förslag om att bilda en ny statlig förvaltningsmyndighet, benämnd "Miljöprövningsmyndigheten", för att ansvara för både miljöprövning och miljöbedömningsprocessen enligt miljöbalken. SBMI gör bedömningen att ny samordnad miljöbedömnings- och miljöprövningsprocess kommer att medföra en mer enhetlig och effektiv prövning där även myndigheternas roller förtydligas.

SBMI delar utredningens bedömning att miljöprocessen blir mer enhetlig om en myndighet får i uppdrag att ansvara för hela prövningsprocessen. Med en ansvarig myndighet är risken för regionala skillnader mindre avseende beslut, handläggningstider, krav på underlag samt vilket stöd den sökande erbjuds. Det nya förslaget bör även öka förutsebarheten i processen, vilket i sin tur ökar investeringsviljan hos verksamhetsutövaren och därmed främjas omställningen och utfasningen av äldre teknik. Med beaktande av förvaltningsmyndighets självständighet, är det enligt SBMI önskvärt att en samordnad myndighet medför ökad möjlighet till utbyte av kompetens mellan de regionala kontoren. Detta kan inbegripa branschspecifika kompetensgrupper inom myndigheten i syfte att eliminera de regionala skillnader som idag förekommer.

SBMI anser även att en renodlad prövningsmyndighet som ansvarar under hela processen, från miljöbedömningen under samrådsskedet till avgörandet i miljöprövningen, kommer göra miljöprocessen mer effektiv och smidig. Bland annat bör detaljfrågor som snarare hör hemma under tillsynen, men som med nuvarande system inte sällan tas upp under miljöprövningen, i större utsträckning kunna undvikas. En annan faktor som talar för att en ny myndighet skulle bidra till en mer effektiv process är den nya myndighetens storlek. En större myndighet, såsom utredningen förslår, skulle minska sårbarheten i processen då det finns större förutsättningar att vid behov omfördela resurser internt hos myndigheten.

Vidare ställer sig SBMI positivt till att den nya prövningsmyndigheten ska göras oberoende från länsstyrelserna. Det faktum att en och samma myndighet kan inneha rollen som både remissinstans och prövningsinstans utgör, från verksamhetsutövarens sida sett, en komplicerad faktor då ansvarsfördelning uppfattas som otydlig. En annan sak som kan ifrågasätta oberoendet hos miljöprövningsdelegationerna är att deras personal är anställda på respektive länsstyrelse där miljöprövningsdelegationerna finns. Miljöprövningsdelegationerna har således ingen personal anställd vilket kan ifrågasättas ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Nackdelen med förslaget är att det kommer ta tid innan omorganisationen är klar och att det i en övergångsperiod uppstår brist på kompetent personal med risk för längre handläggningstider. SBMI tillstyrker utredningens förstahandsalternativ då fördelarna med en ny prövningsmyndighet får anses överväga nackdelarna.

Andrahandsalternativet om sex länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer

SBMI avstyrker utredningens andrahandsalternativ med sex länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer då utmaningarna som är kopplade till förtroende och sammanblandning av länsstyrelsens olika roller kommer att bestå. Se utvecklat resonemang ovan. De positiva effekter som förslagen väntas få kommer inte att kunna bli verklighet med andrahandsalternativet.

2.4.3 Vilka ärenden bör myndigheten pröva? (avsnitt 14.6.9)

SBMI anser att det är lämpligt att Miljöprövningsmyndigheten handlägger ärenden om miljöprövning enligt utredningens förslag.

SBMI har i tidigare yttrande¹ uttryckt att samrådet måste stärkas/förtydligas för att det ska ha den funktion som eftersträvas, det vill säga identifiera den planerade verksamhetens kommande miljöeffekter och vilka utredningar sökanden ska genomföra. Mot den bakgrunden anser SBMI att det är rimligt att den nya prövningsmyndigheten även ansvarar för miljöbedömningen. På så sätt bedömer SBMI att förutsättningarna ökar för att få till ett tydligare samråd, där detaljfrågor som snarare hör hemma under tillsynen i högre grad kan undvikas.

SBMI tillstyrker även utredningens förslag om att den nya myndigheten bör ta över den roll som "MKB-myndighet" som ligger på länsstyrelsen idag. Det är dock oklart om utredningen har analyserat frågan tillräckligt, exempelvis avseende hur många ärenden kan det röra sig om på ett år för att bedöma behovet av personal på den nya miljöprövningsmyndigheten.

2.4.4 Särskilt om tvångs- och ersättningsfrågor (avsnitt 14.6.10)

SBMI tillstyrker utredningens förslag avseende tvångs- och ersättningsfrågor.

2.4.5 Hur bör instansordningen se ut för ärenden om miljöprövning? (avsnitt 14.6.12)

För mål som enligt nuvarande bestämmelser prövas av mark- och miljödomstol som första instans kommer den prövningsordning som utredningen nu föreslår med en Miljöprövningsmyndighet innebära en garanti för prövning i två instanser, utan krav på prövningstillstånd. SBMI ställer sig positivt till förslaget.

Däremot innebär den föreslagna prövningsordningen att det inte längre kommer vara möjligt med prövning i Högsta domstolen. För dessa mål kommer Mark- och miljööverdomstolen bli sista instans. SBMI delar bedömningen att det inte finns något större behov av möjlighet till prövning i Högsta domstolen. SBMI föreslår dock att det ska finnas en möjlighet att hänskjuta en specifik och prejudicerade fråga till regeringen.

2.5 En ny tillstånds- och granskningsplikt (avsnitt 14.7)

2.5.1 Krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked (avsnitt 14.7.4)

SBMI tillstyrker förslaget om en utökad prövningsmöjlighet genom ett granskningsspår för de verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikt. Dock måste gränsdragningen och bedömningen avseende betydande miljöpåverkan bli tillräckligt förutsägbar och därtill både skälig och rimlig för att det inte ska uppstå en alltför strikt praxis avseende bedömningen av verksamheter, eller ändringar av verksamheter, som bedöms medföra betydande miljöpåverkan. Risken är annars att alltför många verksamheter ändå blir tillståndspliktiga trots den huvudsakliga intentionen att enbart verksamheter som tydligt är utpekade som tillståndspliktiga ska krävas tillstånd för.

För täkter har föreslagits en gränsdragning om att täkter understigande 25 ha ska vara granskningspliktiga. Blir inte gränsdragningen tydlig med skälig och rimlig praxis avseende betydande miljöpåverkan riskerar många ändå välja att frivilligt söka tillstånd för att minska osäkerheten i processen, likt dagens frivilliga ansökan om vattenverksamhet för att undvika sena avvisningar på grund av att en vattenverksamhet bedöms tillståndspliktig.

¹ SBMIs yttrande till utredningen om förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken (KN 2023:02), daterat 2023-11-03.

2.5.2 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt (avsnitt 14.7.7)

SBMI noterar att många anmälningsärenden kommer att bli granskningsärenden enligt utredningens förslag. Framför allt avfallsverksamheter som idag är anmälningsärenden kommer bli granskningspliktiga där mellan 9 000 – 10 000 C-verksamheter kommer att bli granskningspliktiga.

Osäkerheten kring en framtida utveckling av praxis kring betydande miljöpåverkan är dock enligt SBMI en stor osäkerhetsfaktor. En annan osäkerhetsfaktor är vilken utredningsbörda granskning kommer att innebära. SBMI ställer sig dock positiv att igångsättningsbeskeden har rättskraft likt dagens tillståndsbeslut. Rättskraften är oerhört viktig för företagens investeringsvilja.

2.5.3 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av anmälningsplikt? (avsnitt 14.7.8)

SBMI påminner om vikten av att anmälningsspåret inte försvinner för mindre verksamheter och att flertalet verksamheter som idag är anmälningspliktiga enligt förslaget i stället ska genomgå ett granskningsförfarande med bedömning om betydande miljöpåverkan. Det finns en risk att många sådana verksamheter i stället för en tydligare och enklare prövning får en mer komplicerad och oförutsägbar process.

2.6 En tydligare miljöbedömningsprocess (avsnitt 14.8)

2.6.1 Specifik miljöbedömning endast om tillstånd krävs (avsnitt 14.8.3)

Genom att endast tillståndspliktiga verksamheter ska genomgå specifik miljöbedömning tas angivelser när vissa verksamheten ska antas medföra betydande miljöpåverkan bort, man anger i stället vilka som är tillståndspliktiga. SBMI har inga synpunkter på detta.

2.6.2 Nytt granskningsförfarande (avsnitt 14.8.4)

Bör andra myndigheter och enskilda involveras i granskningen?

Enligt utredningens förslag flyttar samrådet från verksamhetsutövaren till den nya förslagna miljöprövningsmyndigheten och övrigt krävs i stort sett samma underlag som krävs för bedömning av BMP idag, dock tillkommer vissa delar, i ansökan om igångsättningsbesked, som även krävs enligt en tillståndsprövning.

När ska granskning ske och av vem?

SBMI anser att det är rimligt att nuvarande undersökningssamråd ersätts av en myndighetsgranskning och att den sker av en ny föreslagen miljöprövningsmyndighet. Det är bra att det anges tidsfrister för granskningen.

Vilka kriterier ska granskningen utgå ifrån?

Förslaget utgår från dagens bedömningsgrunder avseende betydande miljöpåverkan eller inte i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen. SBMI anser att det är av stor vikt att enhetliga kriterier jämfört med direktivets angivna för granskningen fastställs så denna sker likvärdigt inom prövningsmyndigheten och inte lämnas till varje enskild "handläggande enhet" att sätta.

Bör andra myndigheter och enskilda involveras i granskningen?

Utredningens förslag utgår från att det nuvarande undersökningssamrådet ersätts med ett remissförfarande med berörda myndigheter vid behov, men att enskilda inte föreslås delta i beslutsprocessen Samtidigt anges i utredningen att det inte finns något som hindrar den som avser

att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd att kontakta enskilda som är särskilt berörda redan innan en eventuell ansökan om igångsättningsbesked lämnas in till Miljöprövningsmyndigheten.

SBMI vill lyfta att det erfarenhetsmässigt föreligger viss risk för att vad som anges om "frivilliga samråd" tidigt i granskningsprocessen i praktiken blir ett krav. Detta innebär en otydlighet som inte bidrar till en förutsebar miljöprövningsprocess, vilket motverkar utredningens syfte. Det är därför viktigt att det tydligt framgår att det är prövningsmyndighetens ansvar att bereda tillfälle för berörda myndigheter att yttra sig och att det inte får ligga verksamhetsutövaren till last om något "frivilligt samråd" inte skett.

Beslut om resultatet av granskningen

Utredningen föreslår att granskningsförfarandet alltid bör utmynna i ett beslut. Förslaget innebär att beslutet om betydande miljöpåverkan ska meddelas i samband med avgörandet av ansökan om igångsättningsbesked. Om granskningen resulterar i att en betydande miljöpåverkan kan antas framgår vidare att prövningsmyndigheten bör avslå ansökan om igångsättningsbesked.

SBMI menar att det är positivt att granskningsförfarande ska utmynna i ett beslut och det är rimligt att beslut om betydande miljöpåverkan meddelas i samband med igångsättningsbesked. Det finns dock en farhåga att ett sent beslut om "betydande miljöpåverkan" och avslag på ett igångsättningsbesked i jämförelse med dagsläget riskerar att medföra en stor osäkerhet, samt en mer utdragen prövningsprocess eftersom en ansökan om miljötillstånd behöver upprättas. Det kan leda till att verksamhetsutövare inte "vågar chansa" på att granskningen mynnar ut i ett beslut om att verksamheten inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eftersom ett motsatt beslut inte innebär att processen kan läkas på samma sätt som i dagsläget när ett undersökningssamråd övergår i ett avgränsningssamråd.

Då det är samma myndighet som hanterar en avgränsning inför en tillståndsprövning som beslutar om resultat av ett granskningsärende för beslut om betydande miljöpåverkan bör myndigheten kunna uttala sig på begäran om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll utan en särskild begäran om avgränsningsyttrande och efterföljande process för avgränsning av innehållet.

Tillgängliggörande av beslutet om betydande miljöpåverkan

SBMI har inga synpunkter på förslaget förutsatt att tillgängliggörande kan ske tillsammans med beslut om igångsättande.

Vem bör få överklaga beslutet om betydande miljöpåverkan?

SBMI har inga synpunkter.

Bemyndigande

Utredningen gör, på motsvarande sätt som gäller för flertalet andra bemyndiganden i miljöbalken, bedömningen att aktuellt bemyndigande avseende föreskrifter om granskningen bör ges utan särskild hänvisning till regeringsformen (jfr exempelvis 6 kap. 13 och 34 §§ MB). SBMI har inga direkta synpunkter på detta, men konstaterar att det kan komma mer regler kring granskningen.

Förenklat underlag/liten miljökonsekvensbeskrivning

Utredningen bedömer att det som tidigare har benämnts som liten miljökonsekvensbeskrivning och som från den 1 januari 2025 benämns förenklat underlag kan slopas, på grund av det föreslagna granskningsförfarandet inom ramen för en ansökan om igångsättningsbesked. SBMI har inga synpunkter gällande detta.

2.6.3 Undantag från krav på specifik miljöbedömning (avsnitt 14.8.5)

Nuvarande undantag från kravet på en specifik miljöbedömning i 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken slopas till förmån för en enklare granskning av betydande miljöpåverkan och snabbare beslutsprocess för återkallelser av tillstånd på verksamhetsutövarens initiativ. Enligt utredningen kan en återkallelse leda till krav på utrivning eller ingrepp i omgivningen. SBMI noterar att undantaget från kravet på specifik miljöbedömning är borttaget för till exempel återkallelse av tillstånd men att detta ska prövas genom granskningsspåret. Därmed har SBMI inget att erinra mot förslaget.

2.6.4 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå (avsnitt 14.8.7)

SBMI tillstyrker att nuvarande regler för innehållet i samrådsunderlag behålls. Nivån på samrådsunderlagen bedöms bli mer enhetligt med en Miljöprövningsmyndighet som ansvarar för bedömningen. Det konstateras att processen ställer höga krav på Miljöprövningsmyndighetens interna arbetsprocesser, om remissmyndigheterna får tillfälle att inom 30 dagar inkomma med synpunkter på uppgifterna i begäran, och myndigheten sedan inom 45 dagar från att begäran inkom ska yttra sig om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Enligt förslaget till 6 kap. 32 § miljöbalken ska Miljöprövningsmyndigheten i dialog med sökanden verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Det går inte att utläsa av utredningens förslag hur denna dialog ska föras. För det fall att den ska ske efter att myndigheten fått synpunkterna från remissmyndigheterna bedöms tiden för dialog vara mycket knapp och det kan ifrågasättas om det är möjligt att få en meningsfull dialog mellan sökanden och myndigheten. Det är viktigt att det blir en verklig dialog och inte bara information från myndighetens sida.

SBMI tillstyrker att avgränsning av ansökan sker med samma myndighet som prövar tillståndet, men avgränsningsyttrandet över miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad bör vara bindande avseende de frågor som lyfts i avgränsningsyttrandet vid bedömningen om ansökan är fullständig inför kungörelse.

2.6.5 Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning tydliggörs (avsnitt 14.8.8)

SBMI har inget att erinra mot förslaget att miljöprövningsmyndighetens yttrande efter avgränsningssamrådet ska redovisas i en ansökan, i enlighet med 6 kap 35 § punkt 8. SBMI avstyrker dock krav på redovisning av eventuella frivilliga samråd i processen, enligt samma punkt. SBMI menar att det erfarenhetsmässigt föreligger viss risk för att vad som anges om "frivilliga samråd" i praktiken blir ett krav.

2.6.6 Ett offentligt samråd (avsnitt 14.8.9)

SBMI ser positivt på att samrådet ska effektiviseras. Det kan dock ifrågasättas om ett samråd med allmänheten i ett sent skede precis innan beslut leder till en effektivisering. Samråden innehåller ofta väldigt många synpunkter från allmänheten, till exempel lokal information som kan vara viktig för prövningen och som kräver kompletteringar. SBMI föreslår att samrådet med allmänheten tidigareläggs i processen.

Utredningen synes också utgå från att verksamheter som vill få informationen ska hålla frivilliga samråd med närboende eller berörd allmänhet, vilket inte innebär en verklig effektivisering av processen. Att hålla frivilliga samråds- eller informationsmöten säkerställer inte att sökanden får den information som denne önskar eftersom mötet inte är en del av den formella processen. Berörda kan av strategiska skäl välja att lämna informationen sent i processen under det offentliga samrådet. För

den som vill stoppa den tilltänkta verksamheten är det snarare fördelaktigt att hålla på sådan information.

Om Miljöprövningsmyndigheten efter samrådet bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen saknar sådana uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna avge en motiverad slutsats om verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan får myndigheten förelägga den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden att, inom viss tid, inkomma med sådana uppgifter. Om miljökonsekvensbeskrivningen ändras väsentligt efter en sådan komplettering får prövningsmyndigheten se till att ett nytt offentligt samråd hålls. Detta kan leda till att det så kallade kompletteringsträsket flyttas till senare i tillståndsprocessen. Det behöver tydliggöras vilka typer av justeringar som kan anses vara av "väsentlig påverkan" för enskilda, allmänhet med flera.

Utredningen föreslår att Miljöprövningsmyndigheten får bedöma hur samrådet i det enskilda fallet ska gå till. Det är viktigt att detta sker i samråd med sökandena som många gånger har gedigen erfarenhet av hur bra samråd hålls. Idag är det mer ovanligt med fysiska samrådsmöten för täktverksamheter så utredningens förslag kan leda till mer frekvent förekommande fysiska samråd. Det är viktigt att myndigheten har tillräckliga med administrativa resurser för att hantera de 100-tals eller 1 000-tals brevutskick som kan krävas vid samråd. Det noteras också att utredningen anser att prövningsmyndigheten bör närvara vid samråd. I det fall samrådsmöte ska hållas kan det om både sökanden och prövningsmyndigheten ska delta ta längre tid att hitta lämpliga datum vilket kan fördröja processen. Det innebär även många resdagar med arbete på obekväma tider för myndighetens personal speciellt i de norra delarna om utgångspunkten ska vara fysiska samrådsmöten på den aktuella orten. Det är därför viktigt att myndigheten bemannas i tillräcklig omfattning för att kunna hantera de olika delarna av samrådet.

Det skulle underlätta transparensen om det fanns kriterier för när ett samrådsmöte ska hållas och/eller om skriftliga synpunkter ska lämnas och till vem. Annars föreligger risk för att det blir godtyckliga bedömningar med osäkerhet som följd. En översyn av kungörelse av samråd och ansökan borde utredas vidare. Idag sker annonsering av samråd och beslut om tillstånd i ortstidningar som har en mycket begränsad läsarskara i pappersformat. Det ställer också högre krav på att utskick för information om samråd sker till enskilt berörda. Prövningsmyndighetens ansvar för den samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen tillsammans med de nya bestämmelserna om bekräftelse av en fullständig ansökan och kungörelse av en fullständig ansökan ställer krav på välmotiverade avgränsningar så att det inte blir fråga om en omotiverad samrådsrets, utdragna samrådstider med mera för att "vara på säkra sidan".

2.6.7 Ett förtydligt gränsöverskridande samråd (avsnitt 14.8.10)

SBMI tillstyrker utredningens föreslagna förändringar avseende gränsöverskridande samråd. Det anses dock att det innebär en onödig försening av processen att Naturvårdsverket ska granska underlaget efter att Miljöprövningsmyndigheten har tillsett att rätt underlag skickas. Det torde inte krävas en dubbelgranskning speciellt eftersom föreslagen process innebär en anpassning till processen enligt EU-rätten.

2.6.8 Prövningsmyndighetens motiverade slutsats och dess aktualitet (avsnitt 14.8.11-12)

SBMI ser positivt på att myndigheten motiverar sina bedömningar på ett tydligt sätt. Det noteras dock att förslag till innehåll i den motiverade slutsatsen är mycket omfattande och det kan ifrågasättas om det är motiverat att sammanfatta hela processen i så detaljerad omfattning som utredning föreslår då det torde bli väldigt tidskrävande. Detta borde i stället vara tillgängligt för granskning genom ett digitalt ärendehanteringssystem där de som önskar kan följa handläggningen.

Den motiverade slutsatsen synes innehålla allt som ett tillståndsbeslut innehåller idag inklusive en detaljerad redogörelse för hela handläggningen. För det fall att en motiverad slutsats ska tas fram utöver beslutet till tillstånd så bör det räcka om den fokuserade på bedömningen om verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan. En sådan detaljerad genomgång kräver troligtvis också en genomgång av ärendet av flera personer med specialistkompetens för att kunna ta ställning till de utredningar som presenteras och om de innehåller tillräckligt med uppgifter. Det framgår inte av utredningen hur beslutsprocesserna ska utformas på den nya myndigheten.

SBMI bedömer att det inte finns anledning att kungöra den motiverade slutsatsen separat utan det bör räcka med kungörelse av tillståndet. Förslaget att myndigheten ska ta ställning till den motiverade slutsatsens aktualitet borde inte bli aktuellt med en effektivare process. Det borde snarare vara huvudregel att den motiverade slutsatsen meddelas tillsammans med beslut till verksamheten. Detta bör kunna åstadkommas med en mer reducerad omfattning av den motiverade slutsatsen.

2.7 En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprocess (avsnitt 14.9)

I avsnitt 14.3 redogör utredningen för sin bild av behovet av en ny reglering om miljöprovning i miljöbalken. I avsnitt 14.4 redovisas utgångspunkter för en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.

2.7.1 Samlad reglering om innehåll och utformning av en ansökan i ett ärende om miljöprovning (avsnitt 14.9.3)

SBMI tillstyrker utredningens förslag om att samla samtliga krav som gäller för en ansökans innehåll och format, i ett ärende om miljöprovning, i ett eget kapitel i miljöprövningsförordningen. Förslaget skulle innebära att verksamhetsutövaren får en lättillgänglig och tydlig översikt över tillämpliga bestämmelser.

2.7.2 Nytt krav på kompletteringsföreläggande inom viss tid (avsnitt 14.9.6)

Om tidsfrister

SBMI ser positivt på tidskravet som innebär att Miljöprövningsmyndigheten bör, efter det att myndigheten erhållit en ansökan, antingen bekräfta att ansökan är fullständig eller förelägga sökanden att avhjälpa de brister som ansökan är behäftad med inom 45 dagar.

SBMI är positiv till förslaget och delar utredningens bedömning att det behövs ändringar som effektivt sätt att säkerställa en skyndsam, förutsägbar och likvärdig handläggning av ansökningar vid Miljöprövningsmyndigheten. SBMI vill dock uppmärksamma riskerna med att i lag införa skarpa tidsfrister utan möjlighet till förlängning i det enskilda fallet. Skyndsamheten får inte innebära att myndigheten över tid utarbetar en lång och standardiserad kompletteringslista som tillämpas i flera olika typer av ärenden.

Det är önskvärt att myndigheten tillåts förlänga handläggningstiden med anledning av ärendets omfattning, art och andra omständigheter, som exempelvis att artutredningar inte har krävts i avgränsningsskedet men kommer i kompletteringsskedet. I syfte att upprätthålla effektiviteten och förutsägbarheten bör handläggningstidsfristen ha en yttre gräns för förlängningen. SBMI föreslår att inspiration hämtas från motsvarande reglering i plan- och bygglagen (2010:900).

Större möjlighet att avvisa en ansökan

Då Miljöprövningsmyndigheten, i egenskap av förvaltningsmyndighet, följer allmänna förvaltningsrättsliga principer kommer möjligheten att avvisa en ansökan bli större än de möjligheter som finns i dag enligt 22 kap. 2 § 2 stycket miljöbalken. Enligt nuvarande bestämmelse i miljöbalken finns ett krav på att bristerna i en ansökan behöver vara väsentliga för att ansökan ska få avvisas. I det prövningssystem som utredningen nu föreslår bör en ansökan kunna avvisas exempelvis om formella brister inte har rättats till efter ett kompletteringsföreläggande.

SBMI ser det som positivt att möjligheten att avvisa en ofullständig ansökan blir större, under förutsättning att det tydliggörs i vilka situationer detta kan bli aktuellt. Miljöprövningsmyndigheten kan då lägga mer resurser på de ansökningar som faktiskt uppfyller kraven och mindre tid på att förelägga om komplettering.

SBMI föreslår att förslaget kompletteras med en tydligare prövningsram vid överklagande av Miljöprövningsmyndighetens beslut om avvisning. Mark- och miljödomstolen ska vid sådana överklaganden överpröva om Miljöprövningsmyndigheten – vid tiden för dess beslut – hade fog att avvisa ansökan eller inte. Prövningsramen i mark- och miljödomstolen ska inte innefatta prövning av omständigheter som kompletterats eller framkommit efter beslutet om avvisning, och då fastslå att avvisningsbeslutet var felaktigt och visa målet åter till myndigheten. Om avvisningsbeslutet står sig vid en överprövning får verksamhetsutövaren i stället ansöka på nytt i första instans.

2.7.3 Ny bekräftelse om fullständig ansökan (avsnitt 14.9.7)

SBMI tillstyrker utredningens förslag.

2.7.4 Ny reglering om tidsplan och tidsfrister för handläggningen (avsnitt 14.9.8)

SBMI ställer sig positivt till förslagen om att tidsplanen publiceras på en webbplats, företrädesvis prövningsmyndighetens egen webbplats. En lättillgänglig tidsplan skapar förutsebarhet och förenklar för alla inblandade parter att följa ärendet. SBMI menar att det också behöver finnas krav på tidplan för handläggningen innan miljöprövningsmyndigheten har bedömt att ansökan är komplett, när ansökan är inlämnad.

2.7.5 Närmare bestämmelser om tidsfrister för handläggningen (avsnitt 14.9.9)

SBMI ställer sig positiv till att det anges bestämmelser om tidsfrister för vissa moment, men det bör finnas viss möjlighet till förlängning av tidsfrister vid behov. För en effektiv handläggning bör det även åtminstone finnas krav på tidplaner för handläggningen innan miljöprövningsmyndigheten har bedömt att ansökan är komplett.

2.7.6 Ny reglering om sammanträde och besiktning (avsnitt 14.9.12)

SBMI instämmer i utredningens bedömning att det är viktigt att utrymmet för muntlig handläggning inte inskränks som en konsekvens av att förstainstansprövningen företas av en förvaltningsmyndighet. Muntliga inslag i handläggningen är ibland nödvändiga för att oklarheter ska kunna redas ut.

Vidare kan en platsbesiktning bidra till en ökad förståelse för det skriftliga underlag som lämnats in och som ligger till grund för en ansökan. Sammanträde och besiktning på platsen kan således effektivisera miljöprövningen, samt minska antalet överklaganden. Det ska dock poängteras att sammanträde och besiktning är både tids- och kostnadskrävande element för verksamhetsutövaren och att majoriteten av mål måste kunna avgöras på handlingarna.

SBMI tillstyrker förslaget, men poängterar att muntlig handläggning inte får bli huvudregel.

2.7.7 Ny bestämmelse om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att miljötillstånd ska ges (avsnitt 14.9.14)

SBMI tillstyrker utredningens förslag.

2.7.8 Krav på bästa tillgängliga teknik i stället för bästa möjliga teknik (avsnitt 14.9.15)

SBMI tillstyrker utredningens förslag.

2.7.9 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan (avsnitt 14.9.17)

SBMI avstyrker utredningens förslag om att tillståndets omfattning och verkan bör förtydligas genom en ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken. Enligt utredningen ska det tydligt framgå att ett beslut om miljötillstånd som har fått laga kraft, gäller mot alla, vad avser frågor som uttryckligen har reglerats i beslutet. Det innebär att frågor som enbart omfattas av det allmänna villkoret inte bör anses rättskraftigt avgjorda. Dessa frågor föreslås i stället hanteras inom ramen för tillsynen.

SBMI instämmer i att det krävs ökad tydlighet avseende rättskraftens omfattning. SBMI ställer sig dock kritisk till utredningens förslag om hur denna tydlighet kan uppnås. Allt eftersom tillståndsprövningen fortlöper kan särskilda frågor hanteras genom förtydliganden i skrift och sökanden är medveten om att åtaganden ska fullföljas. Det allmänna villkoret ger tillståndsinnehavaren en trygghet att, särskilt gentemot tillsynsmyndigheten, kunna förplikta sig till att följa vad sökanden själv angett i tillståndsprövningsprocessen jämte ansökanshandlingar. Utredningens förslag innebär i praktiken att fler frågor måste regleras i tillståndsmeningen eller slutliga villkor. SBMI företräder en bransch där tidsbegränsade tillstånd är mycket vanligt förekommande. Omfattande tillståndsmeningar och lång villkorskatalog skapar inlåsandeffekter för verksamheten. Det är inte ekonomiskt försvarbart att söka ändring av tillstånd eller villkor vid flera tidpunkter än absolut nödvändigt.

SBMI föreslår, för det fall förslaget fullföljs, vissa tillägg i författningsändringarna. Miljöprövningsmyndigheten bör enligt författning kräva en åtagandelista som preciserar det allmänna villkoret. Länsstyrelsen bör ha en aktiv roll i att förteckningen över åtaganden får den utformning som krävs för den sökta verksamheten.

2.7.10 Ökad användning av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd (avsnitt 14.9.19)

SBMI anser att det generellt kan vara positivt att införa vissa villkor i form av generella föreskrifter, eftersom det kan bidra till att minska omfattningen av miljöprövningen. Men för att detta ska fungera på ett effektivt sätt måste de generella föreskrifterna vara väl utformade och anpassade för den specifika verksamheten. Om de inte är tillräckligt anpassade riskerar de att bli för generella och därmed ineffektiva.

Erfarenheten visar att det kan vara svårt att hitta en lämplig balans när det gäller dessa generella föreskrifter. Om reglerna formuleras för restriktivt för att täcka ett brett spektrum av verksamheter, kan de i stället skapa onödiga hinder. Ett exempel på detta är när Naturvårdsverket fick i uppdrag att föreslå allmänna regler för hantering av avfall för anläggningsändamål, där de föreslagna reglerna var så restriktiva att de i praktiken skulle ha hindrat den cirkulära hantering som de ursprungligen hade

syftat till att främja. Detta visar på risken att alltför strikta generella föreskrifter kan göra mer skada än nytta.

2.7.11 Ny hantering av en ansökan om ändring av verksamhet eller beslut (avsnitt 14.9.20)

Utredningen föreslår att en ansökan om villkorsändring som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska handläggas enligt det enklare granskningsförfarandet och resultera i ett ändringsbesked precis som andra ändringar. SBMI som efterfrågat en lättnad av bestämmelsen i 24 kap. 13 § andra stycket miljöbalken tillstyrker förslaget.

2.8 Ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder (avsnitt 14.10)

2.8.1 Förprövning av granskningspliktiga verksamheter och åtgärder (avsnitt 14.10.1)

SBMI tycker att det är positivt att det föreslås ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder. Förslaget ersätter i praktiken nuvarande undersökningssamråd och dagens bestämmelser om prövning av vissa tillståndspliktiga och anmälningsspliktiga verksamheter och åtgärder, såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet.

Det är även positivt att förslaget innebär att utöver förprövning av nya verksamheter och åtgärder ska granskningsplikten även omfatta ansökan om återkallelse, upphävande eller omprövning av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked, samt att även ändring av en verksamhet eller åtgärd under vissa förutsättningar ska omfattas av krav på granskning.

Det är även positivt i detta sammanhang att det lyfts att prövningsmyndigheten vid handläggningen av ett granskningsärende ska stödja sökanden i dennes arbete med att ta fram lämpliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått genom dialog och kunna ge exempel på sådana åtgärder som är vanligt förekommande för den sökta verksamheten eller åtgärden. Denna dialog kan leda till att sökanden föreslår och åtar sig att utföra vissa försiktighetsmått och skyddsåtgärder eller anpassar verksamheten på ett sådant sätt att prövningsmyndigheten slutligen bedömer att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär att verksamheten eller åtgärden därmed inte behöver tillståndsprövas (jmf artikel 4.4 MKB-direktivet).

2.8.2 Vilken myndighet bör ansvara för granskningen (avsnitt 14.10.2)

SBMI tycker att det är positivt att prövningen av en granskningspliktig verksamhet eller åtgärd sker av samma myndighet som granskar om betydande miljöpåverkan kan antas och som därefter beslutar om bifall eller avslag på ansökan om igångsättningsbesked.

2.8.3 Vilka verksamheter och åtgärder kommer att påverkas av förslaget? (avsnitt 14.10.3)

Utredningens förslag kommer att påverka ett antal av de verksamheter som i dag har prövningskod A, B eller C enligt miljöprövningsförordningen, samt vissa vattenverksamheter som enligt nuvarande regler är tillståndspliktiga.

För de verksamheter som idag har provningskod A eller B bör förslaget innebära en förenkling jämfört med idag, men för en stor mängd verksamheter som idag endast omfattas av anmälningsplikt bedöms förslaget innebära en större belastning och längre provningstid. Samtidigt får dessa verksamheter en rättskraft som de inte har idag.

2.8.4 Vad ska en ansökan om igångsättningsbesked innehålla (avsnitt 14.10.4)

I utredningens förslag, i 20 kap. 10 § miljöbalken och 3 kap. 10–14 §§ miljöprövningsförordningen, anges krav på vad en ansökan om igångsättningsbesked ska innehålla. Av detta framgår att en ansökan om igångsättningsbesked ska, utöver det som anges i förekommande fall också innehålla sådana uppgifter som gäller för ansökan om miljötillstånd. För täktverksamheter innebär det bland annat att det kan ställas krav på utredning av behovet av takten. SBMI menar att det inte generellt bör ställas krav på utredning av behovet av en bergtäkt.

Det är av vikt att det sker samordning och kunskap om olika branscher inom den nya miljöprövningsmyndigheten så att liknande krav ställs på liknande verksamhet och att utredningskrav ställs i relation till miljöpåverkan. Det är viktigt med tydliga krav på underlagets innehåll.

2.8.5 Vilka ska få tillfälle att yttra sig under handläggningen? (avsnitt 14.10.6)

Om Miljöprövningsmyndigheten överväger att bifalla en ansökan om igångsättningsbesked ska myndigheten på lämpligt sätt och i skälig omfattning ge berörda myndigheter, organisationer och allmänhet tillfälle att yttra sig.

SBMI tycker att det är positivt att det ges utrymme i det enskilda fallet att anpassa kretsen som ges tillfälle att yttra sig i en ansökan om igångsättningsbesked. Det ställer dock stora krav på prövningsmyndigheten att verkligen anpassa detta för respektive verksamhet/ansökan.

2.8.6 Beslut om betydande miljöpåverkan (avsnitt 14.10.7)

Då det är samma myndighet som prövar frågan om betydande miljöpåverkan som ska ge ett eventuellt framtida avgränsningsyttrande bör man för att underlätta processen kunna skriva ett avgränsningsyttrande direkt för det fall en tillståndsansökan avses lämnas in. Det är orimligt om en tillståndsansökan som följer av ett avslagsbeslut skulle hamna underst i högen hos samma myndighet när denna lämnas in.

2.8.7 Förutsättningar för och innehåll i beslut om igångsättningsbesked (avsnitt 14.10.8)

SBMI tycker att det är positivt att det lyfts att prövningsmyndigheten vid handläggningen av ett granskningsärende ska stödja sökanden i dennes arbete med att ta fram lämpliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått genom dialog och kunna ge exempel på sådana åtgärder.

Det är vidare positivt att det tydliggörs vad ansökan om ett igångsättningsbesked och ett beslut om igångsättningsbesked ska innehålla. Det kommer bli en stor skillnad för de verksamheter som idag omfattas av anmälningsplikt då innehållet i ansökan om igångsättningsbesked är betydligt mer omfattande än vad som är gängse idag för vissa anmälningspliktiga verksamheter.

Det är bra att ett beslut om att en verksamhet eller åtgärd inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska meddelas tillsammans med ett beslut om bifall eller avslag på ansökan om igångsättningsbesked. Det är viktigt att sökanden får möjlighet att yttra sig över villkor för verksamheten som avviker från sökandens förslag.

2.8.8 Beslut om betydande miljöpåverkan och igångsättningsbesked ska offentliggöras (avsnitt 14.10.9)

SBMI har inget att erinra mot att beslut om igångsättningsbesked och betydande miljöpåverkan ska offentliggöras.

2.8.9 Ska besluten om betydande miljöpåverkan och igångsättningsbesked kunna överklagas (avsnitt 14.10.10)

SBMI har inget att erinra mot förslaget.

2.8.10 Tidsfrist för handläggningen av en ansökan om igångsättningsbesked m.m. (avsnitt 14.10.11)

SBMI anser att det är positivt att det anges tidsfrister och att miljöprövningsmyndigheten skriftligen ska bekräfta att ansökan är fullständig. SBMI menar att det också behöver finnas krav på tidplan för handläggningen innan miljöprövningsmyndigheten har bedömt att ansökan är komplett. Det bör även ställas krav på prövningsmyndigheten att om ytterligare komplettering krävs än vid ett tillfälle får sådan kompletteringsbegäran enbart röra sådana frågor som togs upp vid första kompletteringstillfället.

SBMI är tveksam till utredningens kommentar att vad det gäller årstidsrelaterade förhållanden bör åligga sökanden att lämna in en ansökan vid sådan tid på året att ett eventuellt platsbesök kan utföras.

2.8.11 Vilken rättsverkan har beslutet om igångsättningsbesked? (avsnitt 14.10.12)

SBMI anser att det är bra att det tydliggörs vilken rättskraft beslutet om igångsättningsbesked har, det vill säga allt som ansökan har omfattat.

2.9 En mer digital miljöprövningsprocess (avsnitt 14.11)

SBMI delar utredningens utgångspunkt om att miljöprövningsprocessen bör vara digital. Detta gäller både berörda myndigheters prövningsprocesser och möjligheten för olika aktörer att ta del av handlingar och få lämna in underlag. En ökad digitalisering bör vara en lågt hängande frukt att genomföra och är en lämplig åtgärd om man vill spara tid i processen.

2.10 Hantering och reglering av vissa frågor som bör vara kvar i nuvarande prövningsorganisation (avsnitt 14.12)

SBMI tillstyrker utredningens bedömningar i denna del.

2.11 Begränsning av vissa myndigheters talerätt (avsnitt 14.13)

SBMI tillstyrker utredningens förslag i denna del. Utgångspunkten bör vara att staten talar med en röst och en begränsning av vissa myndigheters talerätt är ett steg i rätt riktning.

2.12 Behov av en effektiv och enhetlig tillsyn (avsnitt 14.14)

SBMI är positiv till en utveckling där onödig detaljreglering i miljötillstånd kan minska till förmån för en ökad tillämpning av allmänna regelverk, under förutsättning att tillsynen som följer därav är rättssäker, enhetlig och kompetent. Om villkor flyttas från miljötillstånd till allmänna regelverk, ökar behovet av att dessa regler är tydliga, tillämpbara och uppbäckade av praktisk vägledning. Tillsynsmyndigheterna måste ges stöd och resurser för att tillämpa regelverken på ett enhetligt sätt. SBMI betonar vikten av att vägledningar för allmänna regelverk inte får leda till en tillämpning som blir mer restriktiv än vad som är motiverat av faktisk miljörisk.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheterna har rätt förutsättningar för en effektiv och enhetlig tillsyn. SBMI ser liksom utredningen, att risken för variation i bedömningen ökar med antalet tillsynsmyndigheter. Den variation verksamhetsutövarna upplever idag beror bland annat på skillnader i resurser, prioriteringar och kompetens hos tillsynsmyndigheterna. För att säkerställa en rättssäker och likvärdig tillämpning av miljölagstiftningen stödjer SBMI att en särskild bedömning sker av om förutsättningarna för överlåtelse av tillsynen till kommunerna fortfarande finns.

Tillsynen utgör en avgörande länk för en verkningsfull miljölagstiftning och SBMI stödjer en reform där delar av miljöprövningens detaljreglering ersätts av tillämpning av allmänna regelverk. Detta förutsätter dock en tillsyn som är kompetent, likvärdig och förutsägbar i hela landet, stödjande snarare än bestraffande, resurseffektiv och kopplad till rimliga avgifter, samt tydligt riktad mot att främja seriösa aktörer och motverka avfallsbrott. En sådan tillsyn är inte bara en kontrollmekanism – den är ett verktyg för samhällsnytta, rättvisa konkurrensförhållanden och ökad cirkularitet.

2.13 Behov av informations- och utbildningsinsatser i samband med ikraftträdandet (avsnitt 14.19)

SBMI delar utredningens bedömning om att det kommer att finnas ett stort behov av informations- och utbildningsinsatser i samband med ikraftträdandet. Genomförandet av de föreslagna reformerna kommer att kräva stora resurser och avgörande är hur tillämpningen kommer att ske i praktiken.

Om uppdrag ges till Naturvårdsverket om ökad användning av generella föreskrifter anser SBMI i likhet med utredningen att det är nödvändigt att detta sker i samråd med berörd bransch.

Stockholm 2025-06-11

Mårten Sohlman
VD SBMI

Lisa Sennström
Hållbarhetschef