

Vårt datum: 2025-06-09

Ert datum: 2025-02-05

Vårt dnr: 233-2025

Er ref: KN2025/00288

Yttrande

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remissor@regeringskansliet.se

Handläggare: Anna Månsson

Miljötilståndsutredningens betänkande, SOU 2024:98 "En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess"

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 5 februari 2025 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. SGU har fokuserat på att svara på huvudfrågorna för SGU:s verksamhetsområde. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

SGU:s sammanfattande inställning:

SGU

anser sammanfattningsvis att inriktningen på utredningens förslag generellt sett är bra och kan bidra till att lösa utmaningarna med dagens tillståndsprövningsprocess.

anser att prövning av markanvändning skulle behandlas i detta betänkande samt att utredningens direktiv även borde ha inkluderat ett uppdrag om att samtidigt se över tillsyn då respektive prövningsprocess samt tillsyn har samband med varandra.

tillstyrker förslaget om en central prövningsmyndighet i form av en förvaltningsmyndighet i första instans eftersom detta skulle innebära anpassning till kraven i både CRMA, NZIA och andra relevanta regelverk inom EU.

bedömer att en central prövningsmyndigheten behöver säkerställa att lokala förutsättningar beaktas. Detta kräver god lokalkännedom eller en aktiv samverkan med lokala och regionala remissinstanser.

anser att granskningsplikt bör stå i rimlig proportion till verksamheters storlek och miljöpåverkan och därmed behövs en tydlig avgränsning för vilka verksamheter som omfattas av granskningsplikten.

anser att nuvarande miljörapportering fortsatt ska gälla även för täktverksamheter som inte är tillståndspliktiga eftersom rapporteringen bedöms vara motiverad utifrån ett beredskapsperspektiv.

- anser att förslaget med en ändring av begreppet ”bästa möjliga teknik” till begreppet ”bästa tillgängliga teknik” ger en tydligare koppling till EU-rätten och underlättar för företag att konkurrera på den gemensamma marknaden
- anser att det är positivt att miljöprövningsmyndigheten föreslås få ansvar för kungörelse om samråd då det minskar risken för avvisade ansökningar på grund av bristande kommunikation med samrådskreten.
- anser att det behöver förtydligas vem som ansvarar för lokal förankring och ger vägledning i hur detta kan uppnås då tidiga samråd är viktiga för lokal förankring av gruvprojekt.
- anser att förslagen som tydliggör krav på innehåll i MKB är angelägna eftersom en ändamålsenlig MKB för komplexa projekt är resurskrävande och annars riskerar att leda till en ineffektiv och tung administrativ process för både företag och myndigheter.
- instämmer i att SGU föreslås få yttra sig i ärenden om täktverksamhet och geologisk lagring av koldioxid och förutsätter fortsatt möjlighet att bidra i frågor rörande miljökvalitetsnormer kopplade till grundvatten, riksintressen och i andra provningar där myndighetens expertis är relevant.
- anser att det är positivt att utredningen föreslår tidsfrister då det kan effektivisera tillståndprocessen och minska handläggningstiden för gruvprovningar, men systemet behöver samtidigt vara flexibelt med undantag för årstidsberoende inventeringar.
- bedömer att förslaget om att det allmänna villkoret inte ska ges rättskraft kan bidra till tydligare tillstånd men kan samtidigt medföra fler specifika villkor och i förlängningen mer omfattande processer och mindre flexibla tillstånd.
- anser att ökad användning av generella föreskrifter kan vara effektivt och skapa förutsebarhet, men det är viktigt att de är väl avvägda eftersom de naturliga förutsättningarna varierar stort inom Sverige.
- föreslår att det bör utredas om bortledning av små volymer grundvatten kan inkluderas i anmälningssplikten för vattenverksamheter på motsvarande sätt som anmälan för mindre vattenverksamheter för ytvatten.

Motiveringar för SGU:s ställningstagande framgår nedan.

Ordningen på SGU:s synpunkter

Synpunkterna presenteras i stort sett i den följd som följer av överväganden och förslag i betänkandet.

Övergripande synpunkter

SGU anser att eftersom så många utredningar pågår samtidigt eller har avslutats i närtid som behandlar systemet för miljöprövning blir det svårt att få en överblick över alla förslag som ligger och hur de kopplar samman. Det kan i slutändan motverka syftet med utredningarna – dvs. att åstadkomma en förenkling och effektivisering av prövningsprocessen. Det innebär också ett ineffektivt nyttjande av resurser hos både remissmyndigheter och Regeringskansliet.

SGU anser vidare att frågan om möjligheterna att i ett tidigt skede lämna besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats borde ha utretts i ett sammanhang tillsammans med övriga frågor utredningen utrett. I lämplighetsbedömningen ingår bland annat en bedömning av påverkan på riksintresse. Frågan om riksintressen är viktig för SGU med anledning av att SGU är ansvarig myndighet för att peka ut områden av riksintresse för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material. Avvägningen mellan olika motstående intressen, däribland olika riksintressen inom samma område, är ofta en avgörande fråga inom ramen för miljöprövningen, särskilt för verksamheter där lokaliseringen är knuten till en fyndighet – en avvägning som kan försvåra tillståndsprövningsprocessen. Frågan om möjligheterna att tidigt kunna ”döma av” frågan avseende avvägning mellan riksintresse och lämplig markanvändning borde därför ha utretts tillsammans med övriga delar i uppdraget rörande miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. Det hade gett möjlighet att få en mer fullständig problembild och bild av möjligheter till lösningar inför utarbetandet av förslag och analys av konsekvenser. Uppdelningen av utredningens uppdrag på det sätt som skett skulle kunna innebära att förslagen inte blir optimala jämfört med om hela bilden var klar och utredd.

SGU anser att det är otillfredsställande att utredningens tilläggsdirektiv avgränsats på så sätt att utredningen främst ska fokusera på de processuella kraven i Sveriges implementering av ramdirektivet för vatten. Detta eftersom det kan vara svårt att skilja på processuella och materiella krav – kraven hänger ofta ihop.

Förslag som ger harmonisering med EU-rätten

SGU anser att förslaget gällande utformning och omfattning av tillstånds- och anmälningssplikten i större utsträckning överensstämmer med EU-rättens krav på förprövning av verksamheter och åtgärder jämfört med befintligt system. SGU anser att det generellt är positivt med en harmonisering av svensk lagstiftning till EU-rätten. Det gör det enklare vid implementeringen av ny EU-lagstiftning och innebär en större harmonisering med regelverk i övriga medlemsstater. Exempelvis kan investerare inom mineralsektorn ha problem med att förstå hur det svenska systemet förhåller sig till EU-lagstiftning. En harmonisering av tillståndsprövningsprocessen med övriga medlemsländer medför således att företag verksamma i Sverige erhåller bättre förutsättningar att konkurrera på den gemensamma marknaden.

SGU tillstyrker förslaget om prövningsmyndighet i form av en förvaltningsmyndighet i första instans eftersom detta skulle innebära anpassning till kraven i både Critical Raw Materials Act (CRMA), och

Net Zero Industry Act (NZIA) och andra relevanta regelverk inom EU. Det överensstämmer också bättre med vad som gäller i övriga medlemsstater. Många EU-rättsakter förutsätter ett prövningssystem där tillstånd för verksamheter ges på förvaltningsrättslig nivå och där domstolarna endast nyttjas för överprövning. Det gör att många EU-rättsakter har undantag för domstolsprocesser eller prövningar i domstolar. Detta skapar problem vid implementering, anpassning och tolkning av svensk rätt till EU-rätten då Sveriges system avviker. SGU ser positivt på att denna tolkningskomplikation kan tas bort och att det därför blir lättare att anpassa svenska regler utifrån det europeiska systemet. Exempelvis blir det enklare att koppla tidsfristerna i NZIA och CRMA till det svenska systemet om det är mer utformat i enlighet med det europeiska systemet.

Uttrycket "bästa tillgängliga teknik" (BTT) är det som används i EU:s industriutsläppsdirektiv. För att harmonisera med EU-rätten och undvika missförstånd kring olika kravnivåer anser SGU att det är positivt med förslaget om ändring av begreppet "bästa möjliga teknik" (BMT) till "bästa tillgängliga teknik". Föreslagen ändring ger en tydligare koppling till bästa tillgängliga teknik enligt EU-rätten. Olika tolkningar av begreppen riskerar att leda till olika förutsättningar för företag att konkurrera på den gemensamma marknaden.

SGU uppfattar att utredningen anser att bästa möjliga teknik och bästa tillgängliga teknik innebär samma sak och att förslaget innebär borttagning av möjligheten till olika tolkningar. Det finns dock olika uppfattningar om begreppen verkligen är att likställa vilket skapat osäkerhet i prövningarna. Från prövnings- och tillsynsmyndigheternas sida anses begreppet BMT innebära hårdare krav än BTT och syftet med att ställa krav på BMT är bland annat för att driva på den tekniska utvecklingen för att åstadkomma mindre miljöpåverkan. SGU anser att det är viktigt att säkerställa att det även fortsatt ges incitament för teknikutveckling utan att det riskerar snedvriden konkurrens inom EU.

Utredningen trycker även på att det inte gäller att blanda in BAT-slutsatser och deras roll i prövningen vad avser tolkningen av BTT/BAT. Det blir därför lite otydligt hur utredningen avser att Sverige ska tolka uttrycket BTT/BAT och eventuella BAT-slutsatser som kan finnas för en verksamhet. Med beaktande av betydelsen dessa tolkningar kan få i en prövning vore det bra om det tydliggörs hur begreppen ska tolkas.

Prövningsmyndighetens funktioner

Enligt utredningen kan en helt ny miljöprövningsmyndighet stärka kompetensförsörjningen, bidra till ökad enhetlighet i beslut, arbetssätt och handläggningstider. Enligt SGU krävs dock ett långsiktigt och kontinuerligt arbete för att säkra kvalitet, enhetlighet och rättssäkerhet, oavsett prövningsmyndighetens organisering. Kompetensförsörjning är en långsiktig utmaning som påverkas av fler faktorer än organisationsform.

Vidare anser SGU att det är väsentligt att prövningsmyndigheten tillser att den goda lokalkännedom som finns hos vissa länsstyrelser idag tillvaratas även i framtiden. Den naturliga lokaliseringen av verksamheter såsom gruvor och täkter, men även vissa typer av industrier t.ex. pappersbruk, har medfört att det finns expertkunskap hos relevant länsstyrelse.

När det gäller till exempel täktverksamhet finns stora regionala skillnader i förutsättningarna för ett hållbart uttag och behovet av att använda naturgrus kontra tillgång på alternativa material/krossberg från bergtäkter. Vid tillståndsgivningen kan hänsyn behöva tas till både lokala och regionala förutsättningar med avseende på både geologi och befintlig materialförsörjning. En helt ny myndighet kommer således behöva ha denna kunskap alternativt förlita sig mer på remissinstanserna – vilket ställer högre krav på remissinstansernas deltagande och granskande.

Inte möjlighet att överklaga till HD

SGU befarar att principavgöranden kommer att få mindre juridisk tyngd eftersom instansordningen ändras och det inte längre kommer att gå att överklaga till Högsta domstolen (HD). Det skulle kunna vara ett problem eftersom praxis från MÖD ibland framstår som spretig. Å andra sidan är miljörättsmålen i HD inte är särskilt många varför det kanske inte blir så stort problem i praktiken. SGU vill dock att det uppmärksammas att det kan bli problem med praxis inom området och anser att utredningen har tittat på frågan för grunt. SGU anser att det behövs en djupare analys av vilka konsekvenser som kan uppstå om möjligheten att överklaga till HD tas bort.

Gränsdragning vid granskningsplikt

Utredningen föreslår att det bör införas ett nytt, enklare förfarande för förprovning av vissa verksamheter och åtgärder innan de får påbörjas. Utredningens förslag om granskningsplikt ersätter i stora delar det nuvarande undersökningssamrådet samt tillstånds- och anmälningsförfaranden för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Granskningsplikten kommer att omfatta ett stort antal verksamheter och utredningen lyfter att en relativt stor andel verksamheter ligger nära en bedömningsgräns, "en gråzon", för betydande miljöpåverkan.

SGU instämmer med utredningen om att förslaget med granskningsplikt har flera fördelar och kan vara ett nödvändigt steg för att anpassa det svenska systemet till EU-rätten. SGU anser att en bedömning från fall till fall medför otydligheter för projekt inom gruv- och mineralnäringen samt för täktverksamhet. SGU anser därför att förslaget borde ha inkluderat förslag på gränsdragning för när de skulle undantas från granskningsplikt. Det är särskilt viktigt om provningen sker av en central myndighet med sämre lokal förankring och antalet myndigheter som provningsmyndigheten ska kommunicera med samtidigt reduceras. Detta eftersom miljöpåverkan kan ha stor variation och om t.ex. gruvor hamnar i samma "bedömningsmodell" som enklare täkter finns alltid en risk att förenkla verkligheten. Vidare riskerar förslaget att, som det är utformat nu, skapa tolkningsutrymme och därmed stora osäkerheter för exempelvis täkter i mindre skala.

Bedömningen av vad som kan antas medföra betydande miljöpåverkan görs redan i dagens system och innebär svårigheter vad gäller gränsdragningar kring vad som ska bedömas som betydande miljöpåverkan och inte. Det krävs förmodligen ett betydande arbete med vägledningar och riktlinjer för att underlätta denna bedömning och för att faktiskt möjliggöra att fler ärenden kommer att prövas som igångsättningsbesked vilket är utredningens önskade resultat. Risken finns annars att väldigt många verksamheter och åtgärder ändå kommer att behöva tillstånd. En fördel med utredningens förslag i detta avseende kan vara att det är en myndighet som föreslås göra bedömningen av betydande miljöpåverkan till skillnad från idag när bedömningen görs av många olika länsstyrelser och kommuner. SGU anser att det är av vikt att ge en förutsebarhet i processen och hoppas att om bedömningen samlas hos en myndighet ökar denna förutsebarhet.

Kostnadsbörda för C-verksamheter vid omklassificering

Förslaget om granskningsplikt innebär att även C-verksamheter erhåller krav på igångsättningsbesked. Ett igångsättningsbesked skulle å ena sidan innebära nya kostnader för verksamheter som tidigare varit anmälningspliktiga C-verksamheter, men å andra sidan kan förfarandet leda till sammantaget snabbare beslut.

SGU ser fördelar med utredningens förslag, men anser att det är problematiskt att exempelvis mindre täktverksamheter får en ny administrativ och ekonomisk börda. Mindre täktverksamheter kan vara

nödvändiga för redundans i försörjningssystemet för råvaror till byggindustrin. Dessutom innebär förslaget ökade kostnader utan tydlig miljönytta för verksamheter som redan är etablerade och övervakade. Men anledning av ovanstående anser SGU att det är av största vikt med gränsvärden så processen med granskningsplikt blir proportionerlig i förhållande till verksamheternas storlek och faktiska miljöpåverkan. Därmed bör någon form av kostnadstak för verksamhetsutövaren respektive undantag från granskningsplikt (fortsatt anmälningsförfarande) övervägas.

Saneringsprojekt av förorenad mark riskerar att försvåras

Förslaget att vissa C-verksamheter ska bli granskningspliktiga och hanteras av en stor central miljöprövningsmyndighet riskerar att försvåra, fördröja och försena hanteringen av de saneringsprojekt av förorenad mark bl.a. SGU driver i egenskap av huvudman och beställare. Inom ramen för dessa saneringsprojekt utför SGU rivnings-, mark- och anläggningsentreprenader. Det kan till exempel handla om nedanstående typer av C-verksamheter enligt miljöprövningsförfordningen:

- kod 90.141, återvinning av avfall i anläggningsändamål, enligt förslaget 35 §
- kod 90.370, behandling av uppgrävda förorenade massor, enligt förslaget 37 §
- kod 90.110, krossning för att återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, enligt förslaget 41 §
- kod 90.80, sortering av icke-farligt avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, enligt förslaget 43 §

Dessa åtgärder föreslås nu bli granskningspliktiga och kommer som sådana att omfattas av en större administrativ börda.

I de flesta entreprenader upprättas en saneringsanmälan enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) till tillsynsmyndigheten för det förorenade området. I kombination med anmälan kan då upprättas tillhörande ärenden för till exempel krossning, sortering, behandling (12 månader) eller återvinning. Givet ärendetypernas karaktär och ringa miljöpåverkan finns anledning att tycka att det är ”rätt nivå” att också fortsatt hantera dem som anmälningspliktig C-verksamhet.

I samband med mark- och anläggningsentreprenader inträffar ofta oförutsedda händelser som får hanteras i dialog med tillsynsmyndigheten. Detta kräver stöttning från tillsynsmyndighet (kommun eller länsstyrelse) när det gäller hur föroreningen har uppstått, hur platsen har använts och vad den ska användas till. Här är också beroendet stort av en nära kontakt med en handläggare utan att behöva ”köa” i ett centralt system. I vissa fall synliggörs behovet av en anmälan först vid upphandling av entreprenör. Detta sammantaget gör att det kan uppstå behov av skyndsam handläggning för att undvika stillestånd och merkostnader för genomförandet. Förslaget om granskningsplikt och en central miljöprövningsmyndighet riskerar att försvåra detta. SGU anser därmed att det behöver säkerställas att skyndsam handläggning är möjlig.

Tydliggörande av samrådskretsen

Vad gäller samrådskretsen för framtagande av miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ser SGU positivt på att utredningen tar upp otydligheter kring vad som menas med enskilda som är särskilt berörda eller för den delen när denna grupp behöver kommuniceras med direkt och på vilket sätt.

Enligt SGU kan det finnas svårigheter med att definiera exakt vilka som räknas som berörda parter, begreppet kan tolkas olika beroende på projektets påverkan. Vem som räknas som berörd kan variera från fall till fall och bero på både juridiska och praktiska aspekter. Därtill kan berörda parter ha olika förväntningar på vad samrådet ska leda till. Enligt förslaget ligger ansvaret för kungörelse om samråd på miljöprövningsmyndigheten i stället för på sökanden (avseende avgränsningssamrådet). Detta minskar risken för att en ansökan avvisas till följd av att kommunikationen med till exempel särskilt berörda brustit. SGU anser att förslaget kan minska administrativa och fullgörandekostnader för företag och kan därmed även förespråkas utifrån ett regelförenklingsperspektiv.

Ett offentligt samråd

SGU konstaterar att utredningens förslag innebär att möjligheterna till samråd minskar och att allmänheten ges möjlighet att komma in i ett sent skede i processen. Förslaget innebär att systemet ändras till vad EU-rätten kräver som minimum, samtidigt skriver utredningen att det nuvarande svenska systemet beskrivs som "best practice" inom EU. Med de ändringar som föreslås finns en risk att samrådet kommer att handla mer om att informera än om att samråda för att få in synpunkter som kan bidra till bästa möjliga lokalisering och utformning av verksamheten vilket är motstridigt mot själva syftet med samrådsprocessen.

För gruvnäringen som generellt sett möter större motstånd från närboende kan det vara negativt att endast ha ett samråd i ett sent skede av processen. Ett sent samråd kan till exempel öka risken för överklaganden och svårigheter att uppnå en lokal förankring. För att öka kunskapen om verksamheten kan det vara bra att ge allmänheten möjlighet till flera samråd och samråd i tidiga skeden. Förslaget innebär att det lägger större tyngd på verksamhetsutövaren att skapa lokal förankring. Utredningen ger ingen vägledning till hur en god lokal förankring för ett projekt ska skapas vilket kan innebära att situationen vad avser samråd och att inkludera lokala synpunkter i ansökan nu kommer bli ännu mer osäker och svårnavigerad. SGU anser att lokal förankring som kan bidra till förståelse för verksamheterna är av yttersta vikt och anser att om det endast kommer finnas ett formellt samråd är det mycket viktigt att vägledning ges till företag och verksamhetsutövare över vad som kan skapa en god lokal förankring. Det är även av stor vikt att vägledning ges över hur information bör ges på ett tidigt stadium så att missförstånd och felaktiga uppgifter inte sprids och får fäste. SGU anser här att det vore bra om det förtydligas om hela detta ansvar ska ligga på verksamhetsutövaren eller om de olika expertmyndigheter/sektorsmyndigheter ska bidra med mer information för att bidra eller om detta även är något som den nya prövande myndigheten ska bidra med.

Tydliggörande av innehåll i MKB

SGU anser att det är mycket positivt att utredningen har beaktat att framtagande av tekniska underlag är resurskrävande i miljöbedömningsprocessen. SGU anser att det är rimligt att framtagandet kräver omfattande resurser då underlagen ska ge förutsättningar till en ändamålsenlig MKB. Men komplexiteten i vissa projekt medför samtidigt en risk för sämre överblickbarhet och i slutänden att onödiga krav på komplettering och att information dupliceras. Detta kan bli mycket tidskrävande för företaget och dubbelarbete utgör en alltför stor administrativ börda för företag. Vidare finns också en risk för en ineffektiv process.

Utredningens förslag medför att processen blir mer framtung, dvs. att underlag ska in tidigt i processen i stället för att behöva kompletteras i efterhand, men SGU:s bedömning är att förslaget är positivt då prövningsprocessen samtidigt blir mer förutsägbart eftersom prövningsmyndigheten föreslås få ansvaret att driva processen för avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen.

Möjligheter till undantag från kraven på specifik miljöbedömning

SGU anser att möjligheten till undantag från kraven på specifik miljöbedömning om verksamheten eller åtgärden bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt kan vara bra ur beredskapssynpunkt, men det kan finnas risk att skrivelsen missbrukas och att miljöhänsynen får stå tillbaka. Såvitt SGU förstår innebär undantagen dock ingen förändrad tillämpning vad avser till exempel miljökvalitetsnormerna enligt ramdirektivet för vatten. Tillåtligheten är fortfarande beroende av att ingen försämring av miljökvalitetsnormer får ske och att uppnåendet av dem inte får äventyras.

SGU konstaterar att utredningens förslag i stort inte påverkar bedömningen av tillåtligheten kopplat till miljökvalitetsnormer för grundvatten utan endast påverkar processen för hur prövningen ska ske, vilket är viktigt i syfte att uppfylla krav inom vattendirektivet.

Myndighetens möjlighet att yttra sig

Av utredningens förslag framgår att SGU bör få möjlighet att yttra sig när det gäller ansökan om täktverksamhet och om ärendet avser geologisk lagring av koldioxid. Vidare betonar utredningen att myndigheter ska kommuniceras med inom både granskning och prövning om de kan anses berörda. SGU förutsätter att myndigheten fortsatt bereds möjlighet att yttra sig även när det gäller frågor rörande miljökvalitetsnormer kopplade till grundvatten och myndighetens riksintressen samt i övriga granskningar och prövningar där myndighetens expertis kan vara till hjälp för prövande myndighet.

Bör myndigheternas deltagande samordnas?

Utredningen konstaterar att en formell samordning av myndigheters deltagande i prövning är resurskrävande och ställer sig tveksamma till att en myndighet, exempelvis länsstyrelsen, ska göra avväganden om vad som ska spelas in i en prövning. Utredningen föreslår i stället att prövningsmyndigheten bör göra den samlade bedömningen av vad som är av relevant i ett ärende och hur olika intressen bör vägas mot varandra.

SGU instämmer med utredningens bedömning om att en bättre processledning är mer lämpligt att eftersträva och att prövningsmyndigheten därmed är mer lämplig eftersom den gör den samlade bedömningen. En välfungerande process är avgörande för säkerställande av att nödvändigt underlag inkommer samt för att undvika att krav på utredningar eskalerar under processens gång.

Tidsplaner kan öka effektiviteten i tillståndsprocessen

SGU anser att det är positivt att utredningen föreslår att varje steg i miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen tydliggörs och att flera steg får en tidsfrist och att en tidsplan ska gälla för hela processen. Av betänkandet framgår att de flesta mål och ärenden i det svenska prövningssystemet handläggs inom rimlig tid, men det finns utrymme för att genom en mer samordnad process både korta tiden ytterligare och ”kapa topparna”. Tillståndsprövningar avseende gruvverksamhet sticker ut i statistiken vad gäller handläggningstid och tillhör ofta de s.k. topparna avseende handläggningstid. Det finns olika anledningar till detta, men förslagen om tidsfrister och tidsplan för hela processen är en åtgärd som SGU menar skulle kunna bidra till att effektivisera tillståndsprocessen och minska handläggningstiden för gruvprövningar. Det skulle i sin tur kunna bidra till att öka Sveriges attraktivitet som gruvnation. Tidsfrister och tidsplaner förutsätter dock att inblandade myndigheter har de resurser som krävs för att hinna sätta sig in i ärendet och komma med genomarbetade yttrande och att underlaget som ska bedömas är komplett. Det är också en anpassning till kraven enligt CRMA och NZIA.

Det är dock viktigt att systemet medger flexibilitet till exempel i form av undantag för årstidsberoende inventeringar som kan krävas i prövningen. SGU ser här att tillståndsmyndighetens möjlighet att ”stoppa klockan” skulle kunna användas och då inte endast om det är så att det kommit någon specifik synpunkt i samrådet. Utredningen är dock lite vag beträffande under vilka omständigheter som ”stoppa klockan” kommer vara möjligt varför SGU vill lyfta att här bör flexibilitet byggas in i systemet.

Ändring 2 kap 6 § MB

Utredningens förslag om att det ska tydliggöras att hänsyn ska tas till sådan planläggning för området som har antagits med stöd av plan- och bygglagen eller motsvarande äldre bestämmelser innebär i princip en kodifiering av praxis. Översiktsplanen kommer dock få en större betydelse vid avsaknad av detaljplan varför det är viktigt att kommunerna har en uppdaterad och genomarbetad översiktsplan.

SGU vill understryka att översiktsplan ska beakta riksintressen. Det är därmed väsentligt att översiktsplanen är genomarbetad och att det tydligt framgår vilka avvägningar som gjorts mellan olika intressen.

Användande av generella föreskrifter

Ökad användning av generella föreskrifter kan å ena sidan vara effektivt och skapa en förutsebarhet, å andra sidan kan det minska utrymmet för flexibilitet och fall till fall-bedömningar. Det kommer vid införande av mer generella föreskrifter vara av yttersta vikt att gränsdragningen mellan specifika villkor som tar hänsyn till verksamhetens egenart och de mer generella villkoren görs noggrant och att kompetensen att göra dessa gränsdragningar finns. Här bör det särskilt beaktas att de naturliga förutsättningarna är ytterst olika inom Sverige och att vissa tekniker som kan uppnå resultat kan fungera bättre och ha bättre effekt i en specifik del av landet på grund av platsspecifika förutsättningar. Här bör även särskilt beaktas hur olika förutsättningarna för grundvatten är i olika delar av landet. SGU anser därför att om det skulle införas mer generella föreskrifter behöver dessa vara väl avvägda, varför samverkan, dialog, förankring och utförlig konsekvensbedömning kommer bli nödvändigt.

Vidare anser SGU att generella föreskrifter av detta slag måste hållas kontinuerligt uppdaterade för att kunna fungera i enlighet med sitt syfte. För att föreskrifterna ska vara uppdaterade och aktuella förutsätter det att myndigheterna som är ansvariga kan arbeta kontinuerligt med sitt föreskriftsarbete, något som riskerar bli nedprioriterat. Förslaget kan således innebära en ökad arbetsbörda på föreskrivande myndigheter. Det bör vidare beaktas att en allt för frekvent uppdatering av föreskrifter kan skapa mindre förutsebarhet för företag. SGU anser att det finns behov av en noggrann avvägning i denna fråga som säkerställer uppdateringar när det finns behov samtidigt som en godtagbar förutsebarhet kan uppnås.

Ändring av villkor i tillstånd för naturgrustäkter

SGU vill poängtera att ändringar av villkor i tillstånd för naturgrustäkter bör granskas noga eftersom platsspecifika förhållanden, t.ex. naturvärden eller geologiska värden, kan vara avgörande för de begränsningar som exempelvis satts för uttagsmängder. I sådana fall kan uttagsmängder vara

avgörande för avlagringarnas bevarande över tid. Det bör även vägas in att bevarande av naturgrusavlagringar av stor betydelse för dricksvattenförsörjning, energilagring, natur- och kulturlandskapet är en av preciseringarna av miljömålet Grundvatten av god kvalitet där SGU har ett särskilt uppföljningsansvar.

Renodlad prövning förutsätter möjligheter till god tillsyn

SGU anser att det är en brist att utredningen så ensidigt haft i uppdrag att bara titta på tillståndsprövningen och inte tillsynen eftersom dessa båda delar, såsom utredningen också beskriver, har nära kopplingar.

SGU anser att förslaget om att renodla prövningen i grunden är positivt, men det förutsätter att tillsynsmyndigheterna ges de resurser som krävs för att frågorna som ska hanteras inom ramen för tillsynen verkligen kan tas om hand. Risker är annars att miljömålen påverkas negativt. Vidare kan överskjutet ansvar till tillsynen medföra en oförutsebarhet för verksamhetsutövare. I förlängningen kan förslaget därmed bidra till ökad detaljreglering i tillstånd. Det ställer större krav på sökande att precisera vad som ska gälla genom tydliga villkor redan i ansökan, då verksamhetsutövare har incitament att minimera tillsynens utrymme för tolkning.

Det är oklart om tillsynsmyndigheterna har resurser och förutsättningar att vara mer aktiva parter och det är inte heller något utredningen utrett.

Ytterligare en nackdel med att överlåta fler frågor till tillsynsmyndigheterna är att det blir en mängd olika tillsynsmyndigheter som ska hantera frågorna som lämnas utanför tillståndet i stället för en miljöprövningsmyndighet och att bedömningarna därför kan bli väldigt olika och skapa osäkerhet för verksamhetsutövarna.

SGU delar utredningens bedömning om att EU-rättens sätt att se på tillstånd som dynamiska är något för Sverige att ta efter. EU-rätten förutsätter att villkoren uppdateras i takt med teknikutvecklingen och förändringar i miljön. Verksamhetsutövaren ska följa lagstiftningen och informera berörd myndighet när den vill göra ändringar i verksamheten som kan påverka människors hälsa eller miljön, och myndigheterna ska med jämna mellanrum göra en översyn av tillståndet, bedöma om villkoren är tillräckliga och vid behov uppdatera villkoren. I Sverige försvåras tillämpningen av detta förhållningssätt bland annat av att tillsynsmyndigheternas omprövning av tillstånd och dess villkor inte sker i praktiken. SGU anser att det är svårt att överblicka om utredningens förslag skapar tillräckliga förutsättningar för ett sådant synsätt på tillstånd, eftersom tillsynsfrågorna inte har omhändertagits i utredningen.

Det allmänna villkoret

SGU konstaterar att förslaget att det som omfattas av det allmänna villkoret inte ska ges rättskraft innebär att omfattningen av tillståndets rättskraft minskar. Att det som omfattas av det allmänna villkoret inte ges rättskraft kan bidra till att göra det tydligare för alla vad som faktiskt är rättskraftigt avgjort. Vad det allmänna villkoret omfattar framstår idag som oklart enligt rättspraxis, vilket ger utrymme för olika tolkningar av bl.a. tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare. För att kunna reda ut vad som är rättskraftigt avgjort i tillståndet genom det allmänna villkoret, dvs. få en beskrivning av hur verksamheten ska bedrivas, krävs en genomgång av hela ansökan. Det är ett material som inte sällan omfattar hundratals sidor. Denna försvårande omständighet skapar osäkerheter kring vad som omfattas av rättskraften och det allmänna villkoret vilket i förlängningen kan skapa oförutsebarhet i

domstolsprocesser och därmed påverka effektiviteten i systemet - något som drabbar alla såväl verksamhetsutövare som myndigheter och andra särskilt berörda.

SGU anser att tillståndets rättskraft behöver tydliggöras. Det skulle resultera i mindre osäkerheter för vad tillsynsmyndigheten kan hantera inom ramen för tillsynen. Det skulle också skapa en större förutsebarhet som gynnar både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet.

Krav på miljörapport

SGU invänder mot att krav på miljörapport endast ska gälla för tillståndspliktiga miljöpåverkande verksamheter. Årligen inrapporterar Sveriges samtliga berg-, grus- och moräntäkter, uppskattningsvis 1 064 ([Grus, sand och krossberg 2023](#)), produktionsuppgifter till den svenska miljörapporteringsportalen (SMP). Med hjälp av dessa produktionsuppgifter kan SGU få information om de faktiska behoven av bergmaterial på både lokal, regional och nationell nivå samt bedöma det framtida behovet av bergmaterial för byggandet. Om C-verksamheter i framtiden inte kommer att inrapportera produktionsuppgifter via SMP förvinner ett antal täktverksamheters redovisningsuppgifter vilket indirekt betyder att svenska myndigheter inte kommer att få information om det nuvarande bergmaterialbehovet för byggandet i Sverige och inte heller tillgången till bergmaterial.

I det fall att C-verksamheter ändå undantas bör SGU ges andra möjligheter att införskaffa produktionsuppgifter från Sveriges ballastproducenter. Ur ett regelförenklingsperspektiv kan minskade krav på administration i form av miljörapportering vara angeläget, men med tanke på att uppgifterna är angelägna utifrån ett planerings- och ett beredskapsperspektiv anser SGU att det är motiverat med informationsinhämtning.

Prövningen enligt minerallagen (1991:45)

Utredningens förslag syftar till att skapa en mer strömlinjeformad prövningsprocess med en nationell miljöprövningsmyndighet som ansvarar för hela processen (från miljöbedömning till tillstånd). Att samma myndighet ansvarar för både miljöbedömningen (MKB) och tillståndsprövningen avser att göra processen mer integrerad. Vad gäller prövning enligt minerallagen (enligt modell 2) föreslås att Miljöprövningsmyndigheten övertar länsstyrelsens roll som MKB-myndighet, dvs. ansvaret för miljöbedömningens olika steg (t.ex. yttrande om MKB-omfattning och beslut om motiverad slutsats). Bergmästaren behåller sitt ansvar för att besluta om bearbetningskoncessioner enligt minerallagen. Miljöprövningsmyndigheten ska bistå med miljöbedömningen.

SGU anser att utredningens förslag inte fullt ut har beaktat MKB-direktivet om att miljöbedömning samordnas med andra tillståndprocesser och kring gemensamma förfaranden. Med förslaget kommer det även fortsättningsvis finnas de facto dubbelprövning med bearbetningskoncession och prövning enligt MB i dubbla spår vad avser delar av miljöprövningen. Det kommer även, såsom SGU har tolkat det, krävas att två MKB:er tas fram.

Prövningen enligt lag (1966:314) om kontinentalsockeln

Med utredningens förslag blir det också en ny MKB-myndighet för prövningar enligt kontinentalsockellagen när Miljöprövningsmyndigheten tar över uppgiften från länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska dock fortfarande vara bevaka kulturmiljöfrågorna inom ramen för miljöbedömningen.

Även när det gäller provningen enligt kontinentalsockellagen blir det fortsättningsvis de facto dubbelprovning med undersökningstillstånd, tillstånd till kabelnedläggning mm. och provning enligt MB i dubbla spår. Provning enligt miljöbalken sker till viss del både inom ramen för provningen enligt kontinentalsockellagen och miljöprovningen samt i provningen om Natura 2000-tillstånd. En tanke med utredningens förslag är att ändra svensk lagstiftning så att den blir mer förenlig med EU-lagstiftningen, däribland MKB-direktivet. Enligt MKB-direktivet är tanken att miljöbedömningen ska ske samlat. Det uppnår man inte idag och inte heller med utredningens förslag.

SGU noterar att utredningen om vindkraft till havs i sitt betänkande SOU 2024:89, föreslår att trippelprovningen av miljöbalken för undervattenskablar avskaffas. I sjöterritoriet ska provningen enligt miljöbalken av utläggning av undervattenskablar och rörledningar enbart ske i tillståndet för vattenverksamhet. Dagens provning enligt miljöbalken i nätkoncessionsärendet och i tillståndet enligt kontinentalsockellagen ska avskaffas.

För SGU framstår det som oklart hur förslagen i de båda utredningarna förhåller sig till varandra.

Övergångsbestämmelsernas påverkan på gruvverksamhet

Utredningen föreslår att äldre bestämmelser ska gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till målet eller ärendet är slutligt avgjort.

SGU vill uppmärksamma att många gruvor har provotider i sina tillstånd vilket kan innebära att de nya bestämmelserna inte börjar gälla för gruvorna förrän långt efter att lagstiftningen har trätt i kraft på grund av utformningen av övergångsbestämmelserna. Detta innebär att den effektivitetsvinst som man avser att uppnå inte kommer att nå gruvbranschen på mycket lång tid vilket i sig kan utgöra ett hinder för den gröna omställningen. Det kommer även komplicera hur dessa regler ska samspela med Sveriges införande av CRMA.

Översyn av granskningspliktiga vattenverksamheter

Utredningen föreslår att berörda myndigheter ska få i uppdrag att ta fram förslag på vilka vattenverksamheter som i stället för granskningsplikt skulle kunna omfattas av anmälningsplikt och läggas till i 19 § förordningen om vattenverksamheter. Det handlar om en översyn av de tillståndspliktiga vattenverksamheter som med utredningens förslag blir granskningspliktiga vattenverksamheter och som i normalfallet inte kan antas ha en sådan miljöpåverkan att en förprovning är motiverad.

Bortledning av grundvatten är idag antingen tillståndspliktigt eller omfattas av undantagsregeln i 11 kap. 12 § MB. Det är med dagens lagstiftning inte möjligt att anmäla vattenverksamheter som berör grundvatten.

Såvitt SGU kan utläsa av utredningens förslag skulle bortledning av grundvatten kunna komma att falla in under granskningsplikten (11 kap. 3 § punkten 6). Vidare föreslås undantagsregeln justeras och flyttas till förordningen om vattenverksamheter med syftet att anmälningspliktiga verksamheter som uppfyller uppenbarhetskriterierna inte ens behöver anmälas.

SGU föreslår att det bör utredas om bortledning av grundvatten, skulle kunna vara en granskningspliktig verksamhet och ingå i översynen av vattenverksamheter som i stället skulle omfattas av anmälningsplikt. Det är framför allt angeläget för provpumpningar av grundvatten inför en tillståndsansökan om vattenuttag. En utredning bör dock särskilt analysera konsekvenserna på samhällets möjligheter till dricksvattenförsörjning.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Anette Madsen

I den slutliga handläggningen av ärendet har även enhetschef Mats Wallin, utredare Peter Åkerhammar, samhällsekonom Carolina Liljenstolpe, statsgeolog Carola Lindeberg, statsgeolog Mattias Göransson, projektledare Karin Eliaeson, projektledare Tobias Berglin, statsgeolog Elin Norström, juristen Annika Israelsson och juristen Caterina Carreman. Juristen Anna Månsson har varit föredragande.

Enligt uppdrag



Anna Månsson

