

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.miljoprovningseenheten@regeringskansliet.se

Vår referens/dnr:
2022-102

Er referens/dnr:
M2022/01389

2022-10-31

Remissvar

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen SOU 2022:33

Svenskt Näringsliv har getts möjlighet att yttra sig över rubricerade betänkande och vill med anledning därav anföra följande.

Inledning

Sverige har under många år framhållits som ett föregångsland i miljöfrågor. Vi var först med att skydda den lokala miljön genom lagstiftning. Men när utmaningarna förflyttats från lokal påverkan till globala problem har Sverige krampaktigt hållit kvar vid sin, allt mer föråldrade, lagstiftningsmodell.

Inför de stora omställningar som måste ske har våra tidigare framgångar blivit ett hinder för nytänkande och perspektivskifte. Vi behöver gå från lokalt miljöskydd till global hållbar utveckling. Våra tillståndprocesser i miljölagstiftningen lider av bristande förutsebarhet och att de försenar och hindrar nödvändiga åtgärder.

Mot den bakgrunden välkomnade Svenskt Näringsliv Miljöprövningsutredningen och satte stora förhoppningar till dess möjligheter att lämna förslag som skulle kunna medföra konkreta förbättringar i processerna.

Ambitionen från utredarens sida har också varit god och idéerna till lösningar är bra, men de kommer att behöva förstärkas i propositionsskrivningen om syftet med förändringarna ska kunna få full effekt. I annat fall finns risken att

utredningens målsättning endast blir fromma förhoppningar om kortare ledtider och ökad förutsebarhet.

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv är positiva till utredningens ansats vad beträffar huvuduppdraget men anser att förslagen måste utvecklas i samband med propositionsskrivandet. Förslaget om ett utvecklat samrådsförfarande avstyrks dock i sin helhet.

Däremot är Svenskt Näringsliv starkt negativt till såväl förslag som ansats vad gäller tilläggsuppdraget. Svenskt Näringsliv avråder skarpt från att i praxis utveckla användningen av tidsbegränsningar och avstyrker förslaget om obligatoriska omprövningar. Skulle det genomföras ointetgörs eventuella vinster av förändringar som kan vidtas utifrån utredningens förslag enligt huvuduppdraget.

Övergripande synpunkter

Svenskt Näringsliv ställer sig positivt till ansatsen och syftet med flertalet av förslagen, även om det finns invändningar i enskildheter.

Under utredningens gång har Svenskt Näringsliv lämnat in konkreta förslag till förändringar som näringslivet önskar se. Utredningen har dessvärre inte förmått eller vågat gå vidare med dessa. Det gäller till exempel skärningen mellan tillståndsprövning och tillsyn, där fler frågor skulle kunna flyttas från tillståndsprövningen till tillsynen. Vidare har man inte tagit upp den ytterst centrala frågan om vad en tillståndsansökan måste innehålla, vilket ofta är en grund för oförutsebarheten och orsaken till tidsutdräkt, genom att ramen för vad som kan tas upp i prövningen inte definieras. Utredningen hade också kunnat gå vidare med förslagen om hur staten ska kunna koordinera sina olika synpunkter i processen. Slutligen hade man kunnat slopa av det inhemska BMT-begreppet till förmån för EU-rättens BAT-begrepp. Samtliga dessa aspekter bör läggas in i en reformering av dagens bestämmelser.

En särskilt problematisk del i utredningen är dess försök att spela ned problemen med långa handläggningstider och förutsebarheten i processerna. Till att börja med hänvisar man till statistik från Naturvårdsverket som visar att tiden för att få ett tillstånd i mark- och miljödomstolen är ett till ett och ett halvt år i snitt. Man hänvisar också till att myndigheter och verksamhetsutövare uppgett att ett år i första instans är en rimlig tid. För ett företag som ska genomföra en investering är det dock inte tiden i första

instans som är problemet utan den *totala tiden* det tar innan en verksamhet kan starta. Utredningen redovisar inte att den *totala genomsnittliga tiden* för ett företag som vill starta eller ändra en verksamhet är ca fyra år i, varav ett år utgör tiden i första instans. I den tiden ingår förberedelsearbetet, tiden för samråd och upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning, som blivit allt mer omfattande till följd av myndigheternas krav på utredningar, samt slutligen det frekventa överklagandet.

Utredningen använder alltså, medvetet eller omedvetet, statistiken på ett sätt som är vilseledande i förhållande till den faktiska tiden det tar att få ett tillstånd. Redan när Svenskt Näringsliv genomförde sina mätningar av den totala genomsnittstiden för företagen, baserat på samtliga tillstånd under åtta år, var den genomsnittliga tiden i mark- och miljödomstolarna cirka ett år. Det innebär alltså att tiden har ökat med 50 procent i första instans. Om den tidsökningen är signifikant för övriga ledtider i processen skulle det innebära en total genomsnittlig tid på cirka sex år.

Med andra ord har alltså tiden ökat snarare än minskat sedan Svenskt Näringsliv började påtala problemen för mer än tio år sedan. Detta om något visar på behovet av att skyndsamt komma till rätta med problemen.

Ytterligare en problematisk aspekt i utredningen är att man försöker göra en poäng av att de flesta som söker tillstånd också erhåller det. Det ger intrycket av att näringslivets protester rört huruvida man får tillstånd eller inte. Detta är felaktigt och återigen ger utredningen, medvetet eller omedvetet, en vilseledande bild av problemställningen. Näringslivets invändningar har rört förutsebarheten i processerna och inte huruvida man erhåller ett tillstånd eller ej. Det är en självklarhet att det kommer att finnas projekt som inte ska ha tillstånd, antingen för att de är på fel plats eller för att verksamheten skulle medföra konsekvenser som inte kan vägas upp av åtgärder eller av andra miljö- eller klimatvinster.

Det är alltså inte en fråga om man får tillstånd eller ej, utan möjligheterna att förutse vad som krävs för att få ett tillstånd som är problemet. Det borde dessutom följa av grundläggande rättsprinciper att en sökande på ett rimligt sätt kan förutse vad som krävs för att få ett tillstånd. Den oförutsebarhet som råder på miljöområdet skulle knappast accepteras på något annat område där staten fattar beslut om en enskilds möjligheter eller rättigheter.

Utredningen listar många av de faktorer som påverkar handläggningstiden i avsnittet 3.3. Det finns knappast något att invända mot detta men punkten två om kvaliteten på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen behöver

dock kommenteras. Miljöbalken har i praktiken inga regler om vad som krävs för att en ansökan ska anses fullgod. Detta lämnar ett utrymme för bedömningar, vilket kan te sig rimligt som princip. Det finns en stor mängd faktorer som man behöver ta hänsyn till vilket gör att ansökningarna behöver anpassas. Emellertid har under miljöbalkens tid kraven på utredningar ökat närmast exponentiellt. Det medför allt större osäkerheter och minskar förutsebarheten.

Näringslivet får ofta höra i svepande ordalag att det främsta skälet till att det är långa handläggningstider är att underlagen är så dåliga. Intressant nog yttras detta gärna om företag med mycket stora resurser, som lägger miljontals kronor på olika former av undersökningar utförda av de, många gånger, främsta experterna inom respektive området. Dessa underlag underkänns sedan som undermåliga av handläggare på myndigheter utan tillgång till samma expertis.

För att komma till rätta med detta problem har Svenskt Näringsliv föreslagit att man i lagtexten bättre ska beskriva vilka krav som rimligen kan ställas på en ansökan samt att vissa frågeställningar skulle flyttas ut ur tillståndsprocessen för att hanteras i andra sammanhang. Utredningen valde dock som angetts ovan att inte ta upp dessa förslag.

Synpunkter på förslagen

Kapitel 4 Enklare att ändra i befintliga verksamheter

Det kan konstateras att den allra största andelen av de åtgärder som behöver vidtas för att göra en omställning av samhället möjlig, behöver vidtas i redan befintliga verksamheter. I dessa måste man ofta vidta förändringar stegvis, av såväl ekonomiska som tekniska skäl. Tron att varje förändring skulle bli bättre om man genomför en fullständig omprövning är därför orealistisk och direkt hindrande om man vill se en snabb omställning. Om hela verksamheten ändå måste omprövas är det ofta bättre för det enskilda företaget att avvakta med förändringar till dess att det är ekonomiskt och tekniskt möjligt att göra om allt.

Med tanke på den korta tid som återstår, för att nå inte minst de klimatpolitiska målen, är det centralt att dessa verksamheter kan vidta åtgärder så snabbt som möjligt. Här är det alltså av avgörande betydelse att förändringar underlättas. De förändringar som utredningen föreslår måste därför genomföras, med de ändringar som Svenskt Näringsliv rekommenderar, så snabbt som det är möjligt.

Ändringstillstånd

Förslaget är bra. Det behöver kompletteras med en skrivning om att det är just ändringen, d.v.s. den tillkommande verksamheten och dess miljöpåverkan som ska bedömas. Utredningens resonemang om svårigheter med avgränsningen riskerar bara att försvåra den praktiska tillämpningen och att begränsa den positiva effekten av förslaget.

Ändring av villkor

Förslaget är i huvudsak bra och välkommet.

Anmälan av ändringar

Avsikten med förslaget är god, men genom kopplingen till MKB-reglerna finns det en påtaglig risk att anmälan blir avsevärt mycket mera omfattande och mer byråkratisk. Det finns också en risk att utrymmet för anmälan i praktiken kommer att minska. Särskilt när det gäller införande av ny teknik kan det bli problem. Naturvårdsverkets riktlinjer anger nämligen att skyddsåtgärder som är oprövade inte ska beaktas. Det kan leda till att anmälningar inte godtas och tröskeln för teknikutveckling i Sverige höjs. Vi behöver snarare sänka tröskeln och tillåta fler tekniker, självklart under tillsyn.

Kapitel 5 Obligatorisk omprövning m.m.

Tidsbegränsningar

Det är mycket välkommet att utredningen valt att inte föreslå en regel med en obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd.

Det är dock väldigt bekymmersamt att utredningen ändå anser att frågan om tidsbegränsning alltid ska övervägas i tillståndsprövningar. Förutom Cementaärendet, där just tidsbegränsningens effekter är väldigt tydlig finns det andra exempel på när detta ställer till stora problem och till och med riskerar att få negativa miljöeffekter.

Utredningens ställningstagande innebär vidare en signal till myndigheterna om att det ska drivas fram ny praxis för att tillstånd ska tidsbegränsas. Förutom att detta på kort sikt skulle resultera i förseningar för att myndigheterna skulle driva enskilda ärenden till högsta instans i jakten på ny praxis, skulle det om argumentet godtogs av domstolarna innebära obligatorisk tidsbegränsning genom domstolspraxis. Det blir alltså ett annat,

om än mer omständligt sätt, att införa det system man nu väljer att inte lägga förslag om. I en kommande proposition måste man förtydliga att detta inte är den politiska viljan. I stället borde man i propositionen ändra dagens regel om att tillstånd får tidsbegränsas med ett tillägg om att detta endast får ske om det finns särskilda skäl.

Det ska också i sammanhanget erinras om att, vilket också utredningen gör, myndigheterna har en möjlighet att kräva återkallelse eller begära en omprövning av ett enskilt tillstånd.

Obligatorisk omprövning

Även om utredningen inte lägger fram ett förslag om tidsbegränsade tillstånd vill man införa en obligatorisk omprövning med rullande 10 åriga utvärderingar om omprövning av villkor krävs.

Även om det inte är fullt lika ingripande som ett system med tidsbegränsade tillstånd sänder det en signal till marknaden och de som har sin sysselsättning i företag, att förutsättningarna för företaget kan ändras även om det inte finns ekonomiska eller innovationsmässiga skäl därtill. Det kan leda till svårigheter i finansieringen och att personal lämnar en verksamhet för att vara säker på att ha en anställning. Sannolikt kommer detta att påverka många företagare ytterst negativt, särskilt mindre och medelstora företag. Risker är också påtagliga att företag avstår från att söka nya tillstånd som leder till miljöförbättringar, om man vet att man ändå måste genomgå en tillståndsprövning inom ett visst antal år. Det är företagsekonomiskt rationellt att inte genomföra flera dyra processer när man kan begränsa sig till en; om det inte finns en tydlig ekonomisk vinst att göra. Det kan knappast vara en eftersträvarsvärd effekt.

Dessutom ter sig systemet som bakvänt i en situation där vi snarare skulle behöva flytta frågor från prövningsmyndigheterna än att öka deras arbetsbörda. Enligt utredningen kan antalet omprövningsärenden förväntas ligga omkring 30 stycket per år. Betänker man att det finns 6 000 tillståndspliktiga verksamheter som kan omprövas vart tionde år skulle man emellertid kunna få 600 omprövningar per år. Mer sannolikt hamnar antalet omprövningar någonstans mellan dessa två uppskattningar. Redan idag påtalar myndigheterna, såväl prövnings- som remissmyndigheter, att man har problem att hinna med. En obligatorisk omprövning kommer inte att göra saken bättre och risken med utredningens förslag är alltså påtaglig för att prövningsmyndigheterna och remissmyndigheterna skulle få en kraftigt ökad arbetsbörda. Om den skulle hanteras kan man förvänta sig krav på

substantiella tillskott från staten för att täcka de tillkommande kostnaderna, i vart fall om man ska klara omställningen på utsatt tid. Vidare skulle det innebära en påtaglig ökning av den administrativa bördan för företagen.

Till detta kommer att utredningen anser att det ska vara möjligt att vid sådan omprövning även ställa så kallade orimliga krav i anledning av EU-lagstiftning, det vill säga att kunna bortse från rimlighetsavvägningen som normalt måste göras. Det skulle vara mycket ingripande och ytterligare spä på den osäkerhet som redan finns med risk för att viktiga investeringar uteblir.

Dessutom kan man fråga sig vilka miljöförbättringar man skulle kunna uppnå. De större verksamheterna omfattas redan idag av EU:s IED-lagstiftning och ska omprövas enligt denna på regelbunden basis. De mindre verksamheterna har inte samma miljöpåverkan och man kan ifrågasätta nyttan i förhållande till kostnaden. Skulle nyttan vara påtaglig i ett enskilt fall, finns redan idag möjligheter för myndigheterna att påkalla en omprövning.

Utredningen försöker få det att framstå som att omprövningen kommer att ske undantagsvis genom att ange en maxgräns till 40 år för hur gammalt ett tillstånd får bli innan omprövning ska ske. Det finns dock ingen garanti för att denna gräns kommer att gälla i verkligheten. Denna osäkerhet kommer att få negativa konsekvenser för finansiering och kan sannolikt också påverka rekryteringsmöjligheterna för företag som inte har helt nya tillstånd.

Det blir oundvikligt att betydande resurser kommer att få allokeras för omprövning i stället för nyprövning hos företag och myndigheter. Därför kommer inte förslagen heller att bidra till klimatarbetet. Till det är omprövningssystemet för omfattande och tidsödande.

Kapitel 6 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll

Ökad betoning av samrådets roll

Det finns ett önskemål från många verksamhetsutövare om bättre deltagande och tydligare besked från myndigheterna i samrådsprocessen. Av detta skäl kan det verka naturligt att göra som utredningen föreslår att lägga mer av processen i samrådsskedet.

Utredningens förslag vilar dock delvis på felaktiga premisser. Den första är att det går att släcka ut meningsskiljaktigheter avseende MKB:ns innehåll och omfattning under samrådet. Eftersom det inte finns några givna regler för vad som ska bedömas är enda sättet för att släcka meningsskiljaktigheter på det

stadiet att sökanden är beredd att gå med på alla krav som ställs. Det kan möjligen vara ett alternativ vid en ren nyanläggning med en stor budget men för befintliga verksamheter med fysiska begränsningar, vilket är det absolut vanligaste fallet vid tillståndsprövningar är det inte möjligt och inte heller rimligt.

Den andra är att samrådet leds av en av parterna, det vill säga länsstyrelsen, vilket gör att kompromissviljan från statens sida är ganska liten, särskilt som flera aspekter kanske inte ens kan besvaras förrän efter samrådet, som det fungerar idag. I stället skulle man tvingas flytta kompletteringsrundan till samrådet där ett partsintresse styr. Det förefaller då svårt att tro att man kommer att lösa något. I stället kan man nog räkna med att man får upprepa processen under domstolens/MPD:ns ledning.

Utredningens förslag kan därför göra att samrådet, i stället för att effektivisera prövningen, leder till ökade handläggningstider och att det blir en propp i systemet. Svenskt Näringsliv avstyrker därför förslaget.

För att kompletteringsträsket ska kunna dräneras krävs en ökad tydlighet från lagstiftaren om vad som faktiskt krävs av en ansökan. Svenskt Näringsliv har lämnat förslag om att begränsa frågorna till mer betydande miljöpåverkan och inte detaljer.

Samordning av riksintressen

Systemet med riksintressen är en besvärlig fråga och det fungerar inte idag. I grunden handlar det om samhällsplanering och avvägningar kring målkonflikter. Detta omhändertas inte alls i miljöbalken idag utan överlämnas oftast till domstolar och myndigheter. Avvägningen mellan olika viktiga samhällsintressen bör dock inte göras av vare sig förvaltningsmyndigheter eller domstolar. Det hör därför inte hemma i tillståndsprövningen. Det skulle emellertid vara möjligt att hantera det inom ramen för planprocesserna i PBL. En sådan reform förtjänar en egen utredningen.

Samordnad partsroll

Det finns idag två problem med statens engagemang i miljöprövningen. För det första bevakar staten i realiteten endast miljöintressen. Tillväxt-, innovations- eller samhällsutvecklingsintressen måste den sökanden argumentera för själv, vilket lätt leder till att det uppfattas som ett rent egenintresse. Det är emellertid inte säkert att miljöprocessen skulle vinna på att andra samhällsintressen som saknar koppling till miljö- eller klimatfrågor

beaktas. Konflikten skulle dock behöva övervägas seriöst. Under alla omständigheter skulle tillväxt-, innovations- och samhällsutvecklingsintressen som gynnar miljö- och klimatarbetet behöva komma in i processen, även om dessa intressen på lokal eller kort sikt skulle stå i motsats till andra miljö- eller klimatintressen.

För det andra har staten ett flertal myndigheter som bevakar olika former av miljö- eller skyddsaspekter i prövningen. Det är inte ovanligt med fem till sju myndigheter som lämnar synpunkter. De kan förespråka sinsemellan oförenliga krav och enskilda myndigheter kan till och med överklaga när deras krav inte tillgodosätts. Svenskt Näringsliv har lyft att det skulle behövas en begränsning och samordning från statens sida. En variant är att låta endast en myndighet föra statens talan med ett samordningsansvar, exempelvis länsstyrelsen. En annan är att låta en statlig, exempelvis Naturvårdsverket, en regional, länsstyrelsen, och en lokal, kommunen, aktör föra och samordna talan på respektive nivå. Som det är idag kan en kommun överklaga en vindkraftsetablering i en annan kommun.

Utredningens förslag att endast utmönstra Kammarkollegiet från talerätten ter sig i sammanhanget som futtigt, även om det är välkommet.

Kapitel 7 Prövningsmyndigheternas processledning m.m.

I denna del är förslagen i allt väsentligt bra. Svagheten, som i alla typer av processer, är dock att utfallet är beroende av hur enskilda domare och ordförande i MPD väljer att använda verktygen.

Det är därför Svenskt Näringsliv lämnat förslag om förtydliganden om att tillståndsprövningen ska koncentreras till de väsentliga frågorna, att frågor som bättre kan hanteras i tillsynen sorteras bort och att ramen för prövningen ska anges bättre. En bestämmelse om att mål ska vara avgjorda inom en viss kortare tid för att det inte ska bli omlottade hade också varit effektivt. Det hade också kunnat sätta press på kompletteringsförfarandet med krav på aktivitet från myndigheterna.

Svenskt Näringsliv

Karin Johansson

Nicklas Skår