

Till: Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia
m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2022:33 - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen; dnr M2022/01389

Återvinningsindustrierna, ÅI, är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 30 miljarder kronor och drygt 10 000 anställda.

Sammanfattande synpunkter på utredningens förslag

- **ÅI anser** i likhet med utredningen att systemet i sin helhet inte bör förändras och välkomnar ambitionen att skapa ökad tydlighet och förutsebarhet i provningssystemet genom fokuserade förändringar inom problemområden.
- **ÅI anser** att utredningens förslag till förtydliganden om ändringstillstånd, enklare och tydligare regler vid tillstånds- och villkorsändring och golv för anmälan är alla mycket välkomna förändringar.
- **ÅI föreslår** att ändringsförslaget i 1 kap. 11 § punkt 1 i miljöprovningförordningen förtydligas då paragrafen är svårläst och kan misstolkas.
- **ÅI föreslår** att de tydligare reglerna för ändringsprovning också omfattar vattenverksamhet.
- **ÅI föreslår** att det i lagstiftningen förtydligas hur omprövningen efter 40 år skall gå till och hur omfattande prövningen skall vara och vilket underlag som kommer att krävas.
- **ÅI föreslår** att 22 kap. 29 a § miljöbalken förtydligas så att den inte uppfattas som en generell regel av myndigheterna att tillstånd skall tidsbegränsas. ÅI delar utredningens uppfattning om att det inte är lämpligt med en generell regel om tidsbegränsning av tillstånd.
- **ÅI avstyrker** förslaget om att tillstånd och villkor skall omprövas vart 10 år med skriftlig motivering.
- **ÅI tillstyrker** förslaget om att tidsbegränsade tillstånd kan förlängas.
- **ÅI tillstyrker** förslaget att länsstyrelsen tydligt skall redovisa sina överväganden kring omfattning av MKB.
- **ÅI anser** att förslaget till samordnande roll för länsstyrelserna riskerar att fördröja provningsprocessen.
- **ÅI föreslår** att det införs styrande regler som begränsar möjligheten för myndigheter att ta upp omständigheter och begära omfattande kompletterande utredningar sent i

prövningsprocessen om frågan inte lyfts tidigare under samrådet. Undantag bör dock kunna göras om det är särskilt motiverat.

- **ÅI anser** att resurser och kompetens måste tillföras myndigheterna för effektivare och mer rättssäkra miljöprövningar.
- **ÅI föreslår** att 2 kap. 2 § miljöbalken utvecklas till att kunskapskravet även skall omfatta tillstånds- och tillsynsmyndigheter i sin myndighetsutövning som en viktig del i effektivare miljöprocesser.
- **ÅI tillstyrker** förslaget om krav på tidsplaner för tillståndsprövningen.
- **ÅI tillstyrker** förslagen om möjlighet till muntliga förberedelser och konsoliderade dokument och digital handläggning.
- **ÅI anser** att prövningen bör fokusera på väsentliga miljöeffekter och låta mindre effekter hanteras inom ramen för tillsynen och att 6 kap. 37 § punkt 2 miljöbalken behöver förtydligas på denna punkt.
- **ÅI tillstyrker** förslagen om avgörande av mål utan förhandling och nationell tjänstgöring för MPD.
- **ÅI tillstyrker** slutsatsen att inte införa ett förtursförfarande.
- **ÅI föreslår** att det införs en tidsgräns för när en verksamhetsutövare kan begära att myndigheten skall avgöra ärendet motsvarande 12 § i Förvaltningslagen (2017:900)
- **ÅI föreslår** nationella riktlinjer för bemanning hos myndigheter utifrån industriell infrastruktur för att säkerställa rimliga prövningstider hos tillståndsmyndigheter. Särskilt viktigt om länsstyrelserna får en samordnande roll.

Generella synpunkter

ÅI delar utredningens slutsats om att miljöbalkens prövningssystem i sin helhet inte bör förändras då systemet i många delar fungerar bra. Vår bedömning är att utredningen pekar ut viktiga problemområden som behöver förtydligas och förstärkas för att öka förutsebarheten i prövningssystemet. Många problem, som också leder till långdragna tillståndsprocesser, bottnar i myndigheternas tillämpning av reglerna. Utredningen har även identifierat att kulturen hos myndigheter och dialogen mellan myndigheter och verksamhetsutövare behöver förbättras. Tyvärr ser vi inte några konkreta förslag kring detta förutom att ökat ansvar läggs på länsstyrelserna för samordning. Ett utökat ansvar på länsstyrelserna kommer att kräva resursförstärkningar och kompetensutveckling om syftet med förslagen skall få genomslag. Detta går stick i stäv med neddragna anslag i myndigheternas budgetar som just nu pågår. Det finns en stor risk att många av de förändringar som föreslås inte kommer att få någon effekt om man inte lyckas rekrytera och behålla kompetent personal på länsstyrelserna. Ett sätt att få kunskapsmässigt genomslag från myndighetssidan är att ha ett uttalat dubbelriktat krav vad gäller kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken.

Det bör även införas nationella riktlinjer för bemanning hos tillstånd- och tillsynsmyndigheter för att främja framfart i tillståndsprövningarna och undvika flaskhalsar

i systemet. En utgångspunkt vid framtagandet av riktlinjer kan vara den industriella infrastruktur som skall servas lokalt och regionalt.

Kunskapskravet hos myndigheter

I 2 kap. 2 § miljöbalken statueras kunskapskravet. Enligt kunskapskravet skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

ÅI anser att denna hänsynsregel bör vara dubbelriktad så att även tillstånd- och tillsynsmyndigheter omfattas av kunskap i de frågor som de har att hantera utifrån miljöbalkens målsättningar och krav. I dagsläget sker myndighetsutövning många gånger av handläggare som saknar branschkunskap och annan nödvändig kunskap för att kunna ta till sig de utredningar och resultat som sökanden presenterar. Effekten av detta är ineffektiva processer och ökade kostnader för alla parter, främst verksamhetsutövare som tvingar till onödiga kompletteringar och utredningar som inte bidrar till ökat skydd för miljön eller minskad klimatpåverkan, utan mer handlar om att utbilda myndighetsföreträdare i hur de skall tolka och förstå de rapporter och resultat som presenteras i ansökan. Bättre kunskap hos myndigheter leder till att resurser, som i dagsläget läggs på onödig administration mm, i stället kan användas till konkreta klimatsmarta investeringar och miljöutredningar som fokuserar på reella miljöfrågor som kräver försiktighetsmått. Det leder också till klimatreducerande åtgärder sätts i gång inom rimlig tid.

Det finns annan lagstiftning som anger att myndighetsutövning skall ske effektivt och korrekt. Att utveckla hänsynsregeln om kunskapskrav till att även omfatta myndigheter skickar emellertid en viktig signal om att miljö- och klimatutmaningar måste hanteras med rätt kompetens och kunskap i samarbetet mellan verksamhetsutövare och myndigheter. Detta ligger också i linje med utredningens utpekade problemområde att dialogen mellan verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter behöver förbättras. Mer kunskap hos båda parter driver bättre dialog.

KAPITEL 4

Förslag till förenklingar i reglerna om att ändra en verksamhet

I 4 kap. i utredningen redogörs för ett antal förslag som syftar till att förenkla reglerna för prövning vid förändringar i en verksamhet. Sammanfattningsvis ser vi positivt på de föreslagna förändringarna. Förtydliganden om ändringstillstånd, enklare och tydligare regler vid tillstånds- och villkorsändring och golv för anmälan är alla mycket välkomna förändringar. Likaså att begreppet MKB förtydligas genom att begreppet förenklat underlag föreslås ersätta liten MKB.

ÅI anser emellertid att skrivningen i 1 kap. 11 § punkt 1 i miljöprövningsförordningen om när en ändring inte behöver en anmälan är svårläst och behöver förtydligas. ÅI föreslår att punkten ersätts med ett nytt andra stycke i paragrafen med följande lydelse:

En ändring av en tillståndsgiven verksamhet enligt punkt 1 som inte ryms inom allmänvillkoret får göras utan anmälan om ändringen inte har betydelse ur störningssynpunkt

ÅI föreslår också att förslagen om ändringsprövning som huvudregel när någon ansöker om ändring av miljöfarlig verksamhet även bör gälla vid vissa ändringar av vattenverksamhet enligt 11 kap, exempelvis bortledning av grundvatten. Detta ligger i linje med att förslaget om myndigheternas möjlighet till omprövning också omfattar vattenverksamhet och att många projekt omfattar både miljö- och vattenfrågor.

KAPITEL 5

Obligatorisk omprövning

ÅI ser det som rimligt att tillstånd ska omprövas efter 40 år i enlighet med utredningens förslag. Vi anser emellertid att det i förslagen är otydligt hur omprövningen efter 40 år skall gå till och hur omfattande prövningen skall vara och vilket underlag som kommer att krävas. Detta behöver förtydligas.

ÅI delar vidare utredningens uppfattning om att det inte är lämpligt med en generell regel om tidsbegränsning av tillstånd. ÅI anser därför att 22 kap. 29 a § miljöbalken behöver förtydligas på denna punkt eftersom nuvarande formulering öppnar upp för att tiden för omprövning skall prövas vid varje tillståndsprövning, vilket är olämpligt. Det bör framgå i paragrafen att avsteg skall göras endast om det finns särskilda skäl och att huvudregeln är att tiden för omprövning skall vara 40 år.

Regler om möjlighet för myndigheten att tidsbegränsa tillstånd finns i 16 kap. 2 § miljöbalken och ytterligare bestämmelser om detta är överflödigt. Likaså finns redan bestämmelser om möjlighet för myndigheter att ompröva tillstånd i 24 kap. miljöbalken.

Löpande översyn av tillstånd och villkor

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheten tio år efter att ett tillstånd vunnit laga kraft ska bedöma om det ska omprövas. En sådan bedömning med skriftlig motivering ska därefter ske vart tionde år. Det föreslås också att intervallet kan anpassas vid behov, till exempel med hänsyn till meddelande om nya BAT-slutsatser.

ÅI anser att förslaget bör tas bort eller revideras. Anledningen till detta är följande:

- Det framgår inte på ett tydligt sätt hur den kontinuerliga översynen skall genomföras rättssäkert eftersom tillsynsmyndigheten ensam ska göra bedömningen om omprövning krävs.
- Dessa översyner kommer att ta mycket stora resurser i anspråk för både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövaren. Sannolikt kommer tillsynsmyndigheten i de flesta fall att begära in omfattande underlag från verksamhetsutövaren för att kunna göra bedömningen och motiveringen till den.
- Det finns redan idag möjlighet för omprövning enligt 24 kap. 5 § efter tio år, varför regeln är onödig.

- Av tillsynsmyndigheten skriftligt motiverad bedömning av alla tillstånd vart tionde år innebär en minskning av förutsägbarheten och rättssäkerheten för ett tillstånd mot i dagsläget.
- Tioårsgränsen gäller från att ett tillståndsbeslut vunnit laga kraft vilket innebär att verksamheten ibland endast har hunnit bedrivas under en kortare tid. En verksamhetsutövare kan ha tillstånd som inte tas i anspråk förrän flera år efter att tillståndet vunnit laga kraft, till exempel på grund av de investeringar och byggnationer som krävs. Därefter löper ofta en prövotid på mellan två och tre år innan slutliga villkor fastställs för exempelvis utsläpp till vatten och luft.
- Risken att redan efter tio år behöva ompröva verksamheten eller tillståndsvillkoren ökar osäkerheten kring investeringar vilket kan minska investeringsviljan hos företag.

Om förslaget genomförs föreligger en uppenbar risk att tillsynsmyndigheter kommer att göra en mer eller mindre generell bedömning att verksamheten behöver omprövas. Tillsynsmyndigheten kommer alltid kunna hitta delar i ett tillstånd som de bedömer som omoderna. Vi anser att möjligheten till omprövning efter tio år vid uppenbara brister, i princip enligt nuvarande formulering i 24 kap. 5 § miljöbalken, bör vara kvar och att detta är tillräckligt för att hantera tillstånd med stora brister eller försumliga verksamhetsutövare.

Om krav på en obligatorisk bedömning av tillsynsmyndigheten ändå införs bör det gälla att en sådan ska göras tidigast 20 år efter att tillståndet tagits i anspråk. Efter ytterligare ett intervall om 20 år infaller den obligatoriska omprövningen som ska ske efter 40 år.

ÅI avstyrker helt att tillsynsmyndigheten ska få möjlighet att bedöma om omprövning behövs med ett ännu tätare intervall än tio år, till exempel med hänsyn till meddelande om nya BAT-slutsatser. Ett tätare intervall skulle minimera förutsägbarheten för verksamhetsutövaren och äventyra investeringar. Förslaget kan dessutom inte motiveras av att nya BAT-slutsatser träder i kraft, då BAT-slutsatser gäller parallellt med tillståndets villkor.

Möjlighet att förlänga tidsbegränsade tillstånd

ÅI ser positivt på den föreslagna möjligheten att kunna förlänga tidsbegränsade tillstånd.

KAPITEL 6

Länsstyrelsens roll i miljöprövningen

ÅI känner en oro inför förslaget om att länsstyrelsen skall få en samordnande roll i tillståndsprocessen. Tanken är god, men ÅI ifrågasätter om det i praktiken kommer att fungera väl. Verksamhetsutövaren blir beroende av länsstyrelsens kompetens, resurskapacitet och inställning till den planerade verksamheten. Verksamhetsutövaren får sämre möjligheter att styra samrådsprocessen och blir i högre grad beroende av länsstyrelsen, vilket kan vara en nackdel om den ansvariga länsstyrelsen brister i ledarskap och kompetens eller har begränsade resurser att kunna axla samordningsansvaret. Vi ser en risk för att förslaget inte effektiviserar samrådet utan tvärtom kan leda till fördröjning av processen.

ÅI ser dock positivt på att länsstyrelsen tydligt skall redovisa sina överväganden kring omfattning av MKB. För att vinna tid i handläggningen vore det emellertid önskvärt om länsstyrelsens bedömning blev mer styrande för prövningsmyndigheten. Det hade ökat förutsebarheten för verksamhetsutövaren. Vi föreslår därför att det i lagstiftningen införs en regel om att prövningsmyndigheten måste motivera varför underlaget skall utökas utöver vad länsstyrelsen föreslagit.

ÅI anser även att det bör införas styrande regler som begränsar möjligheten för myndigheter att ta upp omständigheter och begära omfattande kompletterande utredningar sent i prövningsprocessen om frågan inte lyfts tidigare under samrådet.

ÅI anser att det borde tydliggöras mer i utredningen att samrådsprocessen skall vara ett stöd för verksamhetsutövaren och att myndigheterna även har ett uppdrag att stötta och vägleda i processen så att den blir förutsebar och smidig. I förvaltningslagen redogörs för principer såsom legalitet, objektivitet, proportionalitet, service, tillgänglighet och samverkan. Dessa principer borde lyftas som tillämpliga även under samrådsprocessen. ÅI ser emellertid positivt på att länsstyrelsen får i uppdrag att samordna riksintressen.

KAPITEL 7

Tidsplaner

ÅI ser mycket positivt på förslaget om krav på tidplaner för tillståndsprövningen. Det gör att både myndigheter och sökanden kan planera när man skall besvara yttranden och göra andra insatser och man kan då lättare binda upp de resurser som behövs. Förslaget torde leda till att handläggningstiderna förkortas.

ÅI anser emellertid att förslaget bör kompletteras med en regel om tidsgräns för att säkerställa att tidsplanerna hålls. Vi föreslår därför att det införs en tidsgräns i miljöbalken för när en verksamhetsutövare, som vill investera i miljöförbättrande åtgärder, kan begära att myndigheten skall avgöra ärendet motsvarande regeln som finns i 12 § i Förvaltningslagen (2017:900). Ett sådant tillägg i miljöbalken torde snabba på tillståndsprövningsprocesserna. Det skulle även skapa en bättre förutsebarhet för verksamhetsutövare som står redo att göra nya investeringar och realisera klimatsmarta innovationer.

Muntliga förberedelser och konsoliderade dokument

ÅI ser positivt på förslaget om möjlighet till muntliga förberedelser. Många frågor som ÅIs medlemmar idag lägger mycket möda på att besvara skriftligt skulle lättare kunna avhandlas på ett möte.

ÅI anser det också som rimligt att prövningsmyndigheten skall kunna begära att kompletteringar görs i ett konsoliderat dokument. Det kan göra att det blir lättare för intressenter att ta till sig ansökan och bilagorna. Om dokumenthanteringen blir digital innebär detta inte så mycket merarbete. Likaså ser vi positivt på att myndigheterna också kan få krav på sig att konsolidera sina synpunkter. Inför en muntlig förhandling eller ett

slutförande av talan skriftligen är det ofta svårt att veta vilka invändningar som fortfarande är relevanta, särskilt om det har varit många yttranderundor.

Prövningen bör fokusera på väsentliga miljöeffekter och låta mindre effekter hanteras inom ramen för tillsynen

ÅI anser att utredningens förslag om att domstolens ansvar att begränsa prövningen till de väsentliga miljöeffekterna (se 6 kap. 37 § punkt 2 miljöbalken) behöver förtydligas eftersom det ofta, särskilt under kompletteringsfasen, är ganska perifera miljöeffekter som ofta tar mycket tid att utreda och bemöta. Problemet är att detta ofta uppkommer under kompletteringsfasen som inte är reglerad i miljöbalken.

ÅI anser att det hade varit av stort värde för prövningsprocessernas effektivitet om prövningsmyndigheten fick ett tydligt ansvar att värdera de kompletteringsyrkanden som ges in innan de sänds över till sökanden, så att denne kan koncentrera sig på de miljöaspekter som prövningsmyndigheten sedan kommer att lägga till grund för sin bedömning. Vår erfarenhet är att idag är det många frågor som egentligen bör hanteras i tillsynen som förs in i tillståndsprövningen vilket gör den onödigt tungrodd. Om prövningsmyndigheten på ett tidigt stadium ansvarade för att "rensa" i kraven från tillsynsmyndigheter och andra intressenter så skulle det förenkla och snabba upp processen.

Avgörande av mål utan förhandling och nationell tjänstgöring

ÅI anser att det är positivt att möjligheten att avgöra mål utan förhandling utökas.

ÅI ser också fördelar med förslaget om att ordföranden och miljöakkunniga i MPD kan få tjänstgöra i hela landet. Dels skapar det möjligheter för ökad specialiseringen på MPD, dels kan det leda till mer jämlik bedömning över landet.

Begränsat förtursförfarande

ÅI delar uppfattningen att det är olämpligt att införa en "grön gräddfil" i ett så kallat förtursförfarande. Vi delar uppfattningen att ett sådant förtursförfarande riskerar att bli otydligt och att det inte skulle bidra till en snabbare handläggning.

Digital handläggning

Ett annat positivt förslag är främjandet av digital handläggning. Att aktförvarare ersätts med publicering av handlingarna på webbplats är en förändring som borde genomförts långt tidigare.

Stockholm den 31 oktober 2022

Viveke Ihd

vd

Återvinningsindustrierna