

Till: Regeringskansliet (Miljödepartementet)

Datum: 2022.10.31

Epost:

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

Kopia:

[m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se)

Ärendenummer: M2022/01389

## Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen

### Remiss av SOU 2022:33

*SveMin är branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. SveMin representerar cirka 60 företag med drygt 15 000 anställda inom produktion, prospektering och teknik. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet. Metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen medan kalkstensfyndigheterna främst finns på Gotland.*

#### Svemins huvudsakliga synpunkter:

- SveMin tillstyrker att **ändringstillstånd blir huvudregel** för verksamheter som har ett grundtillstånd och att sökandens yrkande avgör om ansökan ska prövas som ändringstillstånd.
- Det är välkommet med en **tydligare "ändringstrappa"** dvs. när det (i) varken krävs anmälan eller tillstånd, (ii) när det krävs anmälan och (iii) när det krävs tillstånd samt att det blir en tydligare koppling mellan miljöpåverkan/miljönyttan och kravnivån.
- Även om det rör sig om ändringar på marginalen välkomnar SveMin förslagen om att **utrymmet för att ändra villkoren för en verksamhet blir större** och att begreppet **betydande miljöpåverkan** blir styrande för tillståndsplikt i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprovsningsförordningen.
- Under förutsättning att lagändringarna ovan genomförs kan SveMin acceptera att det införs ett krav på obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för "moderna miljövillkor" om tillståndets villkor har bestämts i en dom eller ett beslut som är äldre än 40 år.
- Det är positivt om det införs en lagstadgad möjlighet till giltighetsförlängning av tidsbegränsade tillstånd.
- SveMin avstyrker förslaget om att ingripande villkor ska kunna meddelas för att följa EU-rätten samt anser att det föreligger stora brister gällande förslagen och utredningen om de statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen (kapitel 6 i utredningen).

## Inledning

Svemin tackar för möjligheten att lämna synpunkter.

Svensk gruv- och mineralindustri bedrivs med högt ställda miljökrav och levererar metaller och mineral till samhällsviktiga värdekedjor. Metaller och mineral är helt nödvändiga för att klara den omställning av transporter, industri och energiförsörjning som pågår för att hejda klimatförändringarna och är oundgängliga för att bibehålla och utveckla vårt sätt att leva. Givet den befolkningsökning som förutspås globalt och den välståndsökning som sker i många delar av världen bedöms behovet under lång tid vara stort enbart för att möta kommande generationers behov.

Flera av Svemins medlemsföretags verksamheter har drabbats hårt av otydliga processuella regler. Avvisningarna av Cementas ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet i Slite och LKAB:s ansökan om nytt grundtillstånd för sin verksamhet i Kiruna är de mest kända exemplen. Det finns dock därutöver flera fall där fokus i prövningarna i alltför hög grad har legat på avgränsnings- eller formaliafrågor med svag eller ingen koppling till konkret miljönytta. Det finns också många exempel på ärenden med långa handläggningstider och det är mer regel än undantag vid gruvprövningar att myndigheterna begär omfattande kompletteringar – oavsett hur omfattande underlag som ges in till prövningsmyndigheten. Det är därför välkommet att det i betänkandet görs en genomlysning av prövningsprocesserna. Utredningen har lyckats identifiera hinder som leder till att processerna inte fungerar tillräckligt väl. Även om Svemin önskar att utredningen i vissa delar lagt fram mer effektiva förslag finns det flera förslag i betänkandet som skulle innebära en tydligare och enklare prövningsprocess med starkare koppling mellan kravnivån och miljönyttan/-påverkan. Det är dock främst befintliga verksamheter som kommer att ha nytta av de föreslagna ändringarna.

Svemin vill ge en eloge till att miljöprövningsutredningen under sitt arbete har varit transparent och tillgänglig. Detta gäller även efter att utredningen överlämnat sitt slutbetänkande. Utredningen har vidare tagit till sig av näringslivets i stort sett samstämmiga kritik gällande förslagen om tidsbegränsade tillstånd som huvudregel och förtursförfaranden. Det är en lättnad att utredningen inte förordar dessa förslag.

Kapitel 4 – enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån, lyckas leva upp till sin rubrik. Det rör sig i huvudsak om bra och relevanta förslag som skulle innebära en tydligare "ändringstrappa" och att vissa lättnader görs gällande möjligheterna att ändra verksamheter. Svemin föreslår att det görs en del mindre förtydliganden och ändringar (se de närmare kommentarerna nedan), men hoppas på att förslagen i denna del så snart som möjligt kan omsättas i konkreta lagändringar.

På den andra sidan av skalan finns förslagen i kapitel 6 – de statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen. Svemin anser att utredningen i denna del inte har tagit fram förslag som säkerställer en effektiv, snabb och förutsägbar prövningsprocess. De föreslagna lagändringarna skulle innebära att samrådet riskerar att ta mer tid och resurser i anspråk utan att den efterföljande processen hos prövningsmyndigheterna effektiviseras. Det enda förslag Svemin anser att man bör gå vidare med från detta kapitel är att Kammarkollegiets partsroll bör tas bort.

Nedan kommenteras de förslag som bedöms ha störst påverkan på Svemins medlemsföretag.

## Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån

### Det införs enklare regler för ändringstillstånd

SveMin anser att det är en korrekt bedömning i betänkandet att nuvarande regler om ändringstillstånd lämnar (alltför) stort tolkningsutrymme. Det är vanligt att länsstyrelserna och Naturvårdsverket kommer med invändningar om att ansökningar avgränsats felaktigt och att det krävs en samlad prövning. Det är uppenbart att tillstånds- och ändringsförfarandena felaktigt används av myndigheterna för att försöka ompröva och uppdatera tillstånd.<sup>1</sup> Även om domstolarna i många fall godtar att ärenden prövas som ändringstillstånd innebär nuvarande regler att det uppkommer omotiverade "processer i processen" om avgränsningar och andra processuella frågor. Förutom ökad tidsutdräkt innebär detta risker för sökanden. Att behöva göra om en ansökan är tids- och resurskrävande och innebär i regel betydande negativa konsekvenser för en verksamhet.

Det bör hållas i åtanke att de flesta ansökningar om ändringstillstånd rör ändringar av verksamheten som innebär att man använder mer modern teknik som i regel minskar verksamhetens miljö-, klimat- eller omgivningspåverkan. Det är därför angeläget att undanröja processuella oklarheter som avhåller verksamhetsutövare från att ansöka om ändringstillstånd.

SveMin anser att det är bra att det klargörs att det är sökandens yrkande som ska styra om en ansökan ska prövas som ett ändringstillstånd eller om verksamheten ska prövas i dess helhet.

SveMin tillstyrker förslaget i betänkandet om att införa enklare regler för ändringstillstånd.

### Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs

Det är bra att utredningen har strävat efter att miljöbalken ska ha en tydlig "ändringstrappa", innebärande att det ska vara tydligt när det (i) varken krävs anmälan eller tillstånd, (ii) när det krävs anmälan och (iii) när det krävs tillstånd. Kravnivån ska successivt öka i takt med ändringens miljöpåverkan.

SveMin är positiv till att gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs, men har följande kommentarer och förslag på lösningar.

#### *Kommentarer till föreslagna ändringar i 1 kap. 4 och 11 §§ miljöprövningsförordningen*

I förslaget till 1 kap. 4 § 1 st. 2 miljöprövningsförordningen anges att "Tillståndsplikten gäller även ändringar av verksamheten, om ändringen påverkar tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor". SveMin anser att formuleringen "eller tidigare meddelade särskilda villkor" bör utgå. Att en ändring av en verksamhet medför att villkor behöver ändras innebär inte att ändringen är tillståndspliktig. En villkorsändring kan ofta hanteras genom en ansökan om ändring av villkor enligt 24 kap. miljöbalken. Att ett "särskilt villkor" en gång i tiden formulerats så att det kommer i konflikt i med en planerad ändring av verksamheten innebär inte per automatik att ändringen har en sådan miljöpåverkan att den behöver tillståndsprövas.

För övrigt noterar SveMin att det inte anges i miljöbalken eller förordning vad som utgör ett särskilt villkor. I betänkandet är det tydligt att man sätter särskilda villkor i relation till det s.k. allmänna villkoret som normalt föreskrivs i samband med att tillstånd meddelas enligt miljöbalken. Det finns

---

<sup>1</sup> Detta konstateras även av utredningen, se sida 113.

dock inte någon legaldefinition av vad som utgör ett allmänt villkor. Utredningens avsikt att särskilja det allmänna villkoret i förhållande till övriga villkor som föreskrivs i en villkorsdom är behövlig, men det krävs att detta regleras i lag eller förordning för att det ska bli en systematisk helhet. Svemin föreslår därför att även 16 kap. 2 § miljöbalken ändras och får följande lydelse:

16 kap. 2 § miljöbalken nuvarande lydelse	Förslag på ny lydelse
Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med villkor.	Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med <i>särskilda</i> villkor.  <i>Om det inte är obehövt ska tillstånd förenas med ett allmänt villkor med innebörden att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden uppgett eller på annat sätt åtagit sig i samband med tillståndsprövningen.</i>

Vidare bör bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i 29 kap. 4 § 1 st. 2 miljöbalken ändras så att det klargörs att det är brott mot särskilda villkor som är straffsanktionerade. Ett allmänt villkor kan inte anses ha den exakthet som är nödvändig i ett straffrättsligt sammanhang. Svemin känner inte till om det har hänt att någon fällt för otillåten miljöverksamhet efter att ha brutit mot ett allmänt villkor, men det är lämpligt att det också tydliggörs att det inte är sanktionerat i straffrättslig mening.

#### **Begreppet "betydande miljöpåverkan" ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan**

Svemin instämmer i vad som framförs i betänkandet om att det är önskvärt att sträva efter ett regelverk med färre och mer enhetliga kriterier. Föreslagen ändring från "olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljö" till "betydande miljöpåverkan" innebär en ökad tydlighet om när ändringar kan anmälas och att tröskeln för när en ändring är tillståndspliktig höjs jämfört med idag. Förslaget medför även att terminologin i miljöbalken får starkare koppling till EU-rättens terminologi.

Svemin tillstyrker att begreppet "betydande miljöpåverkan" blir styrande för tillståndsplikt i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

#### **En nedre gräns av ändring av tillståndspliktig verksamhet införs**

Det är utmärkt att det förtydligas i miljöprövningsförordningen att en ändring ska ha betydelse från störningssynpunkt för att det ska föreligga anmälningsplikt och att ändringar som ryms inom det allmänna villkoret inte behöver anmälas. Se dock vad som anges ovan om behovet att förtydliga vad som utgör ett allmänt villkor. För att bestämmelsen ska få genomslag i den bemärkelsen att verksamhetsutövare vågar att genomföra åtgärder utan anmälan är det även viktigt att brott mot det allmänna villkoret inte är straffsanktionerat.

SveMin anser att förslaget lever upp till betänkandets ambition om att kravnivån ska spegla ändringens miljöpåverkan. Det är rimligt att om det rör sig om en ändring som har begränsad betydelse ur störningssynpunkt så bör det inte heller fordras en ändringsanmälan – oavsett om ändringen ryms inom det allmänna villkoret eller inte.

SveMin tillstyrker förslaget.

## **Utrymmet att ändra villkoren för en verksamhet blir större**

SveMin anser liksom utredaren att det i nuläget finns alltför begränsade möjligheter att ändra villkor för verksamheter. SveMin stöder förslaget att ta bort uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § miljöbalken och att nyss nämnda bestämmelse ändras så att det blir möjligt att ändra villkor för en verksamhet när omständigheterna ändras – oavsett om det rör sig om omständigheter som gick att förutse eller inte vid prövningen av det ursprungliga tillståndet. Bestämmelsen kommer alltså vara fakultativ, varför det inte är troligt att det ökade utrymmet att ändra villkor skulle leda till sänkta miljökrav.

SveMin anser att förslaget innebär att 24 kap. 13 § miljöbalken får en mer balanserad ordalydelse eftersom omotiverade inskränkningar av möjligheterna att ändra villkoren för en verksamhet tas bort. SveMin tillstyrker förslaget.

## **Det införs inget fjärde spår med så kallad B-anmälan, men vissa förenklingar införs för verksamheter med liten miljöpåverkan**

För vissa verksamheter (till exempel kraftledningar som kräver nätkoncession för linje) fungerar inte systemet med s.k. liten miljökonsekvensbeskrivning som tänkt. Problemet är att vissa prövningsmyndigheter och länsstyrelser i praktiken ställer samma krav som på en miljökonsekvensbeskrivning (i en specifik miljöbedömning). För att förtydliga att det ska vara betydande skillnader i kravnivån på en liten miljökonsekvensbeskrivning och en miljökonsekvensbeskrivning anser SveMin att det är bra om en liten miljökonsekvensbeskrivning i stället benämns "förenklat underlag". Därigenom betonas att kravnivån ska vara lägre och att fokus ska ligga på de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge.

## **Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor**

### **Tidsbegränsning som huvudregel införs inte**

I betänkandet förespråkas det att man inte inför tidsbegränsning som huvudregel. SveMin är positiv till utredningens slutsats i denna del och kan inte nog betona risken för att tidsbegränsningar skapar stora problem i samband med omprövningar om processen av någon anledning drar ut på tiden. Exemplet med Cementa bör vara avskräckande.

Tidsbegränsade tillstånd skulle även vara mycket olämpliga när det gäller tillstånd för gruvor eftersom brytningstakten i en gruva i hög grad styrs av rådande metallpriser på världsmarknaden. Detta gör att det inte med säkerhet går att förutse hur lång livslängd en gruva har. Vidare beskrivs många gruvor som "öppna på djupet" eller öppna i en särskild riktning, vilket innebär att fortsatt prospektering kan leda till att fyndighetens omfattning ökar. En ordning med tidsbegränsade tillstånd skulle kunna innebära att en fyndighets fulla omfattning inte utvinns om kvarvarande mineralisering inte motiverar en omfattande miljöprövning för att fortsätta verksamheten. Tidsbegränsade tillstånd skulle därför innebära ökad risk för misshushållning med naturresurser.

## **Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor införs**

En obligatorisk omprövning av villkor efter 40 år skulle sannolikt ha begränsad påverkan på Svemins medlemsföretag. Det är ovanligt med så gamla tillstånd och producenterna av industrimineral har tyvärr i princip alltid tidsbegränsade tillstånd.

En tolkningssvårighet med nuvarande förslag är att bestämmelsen förefaller utgå från att villkoren bestämts vid ett tillfälle. Detta gäller dock i regel inte för gruv- och förädlingsverksamheter eftersom det är vanligt att vissa villkor sätts på provotid och avgörs slutlig först flera år senare (ofta med flera års mellanrum). Förslaget bör därför förtydligas i detta avseende.

Svemin kan acceptera en ordning med obligatorisk omprövning av villkor efter 40 år om möjligheterna att ändra en verksamhet blir större (enligt förslagen i kapitel 4 i betänkandet). Även i betänkandet betonas att förslagen om utökade möjligheter att ändra verksamheter och förslaget om obligatorisk omprövning bör läsas tillsammans.

## **Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor införs inte för vattenverksamheter**

Svemin delar utredningens bedömning att det är lämpligast att hantera vattenverksamheterna inom ramen för tillsynen och den nationella tillsynsstrategin.

## **Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning för obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor**

Svemin delar slutsatsen i betänkandet att det inte bör finnas krav på miljökonsekvensbeskrivning vid en ansökan om omprövning för "moderna miljövillkor".

## **Tillsynsmyndigheten ska göra översyn av tillstånd**

Det bör klargöras att även skälen/grunderna för bedömningen bör framgå i den skriftliga bedömning som tillsynsmyndigheten ska lämna till verksamhetsutövaren.

Det bör övervägas om tidsbegränsade tillstånd ska undantas från bestämmelsen eftersom det kan ifrågasättas om behovet av en översyn vart tionde år är lika stort om det rör sig om en verksamhet som ändå inte får bedrivas i mer än 20–30 år.

## **Fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor införs**

Utredningens förslag om möjlighet till omprövning av tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (s.k. Natura 2000-tillstånd) bygger på felaktiga förutsättningar. Art- och habitatdirektivet ställer inte krav på omprövningar av befintliga tillstånd. En Natura 2000-prövning av en verksamhet ska enligt gällande rätt ske vid ett tillfälle. Prövningen som genomförs ska enligt såväl svensk som EU-rättslig praxis vara fullständig, exakt och slutlig.<sup>2</sup> Mot denna bakgrund finns det ingen logik i att införa en regel om omprövning av Natura 2000-tillstånd. Det är en annan sak om ändring av en verksamhet innebär att Natura 2000-frågan behöver prövas igen.

Svemin avstyrker förslaget att lägga till en möjlighet att ompröva Natura 2000-tillstånd enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

---

<sup>2</sup> Se t.ex. NJA 2013 s. 613, C-127/02 *Waddenzee*, C-404/09 *Alto Sil*, C-258/11 *Sweetman*.

## **Ingripande villkor kan meddelas för att följa EU-rätten**

I ett förslag till ett nytt andra stycke i 24 kap. 9 § miljöbalken anges att "trots första stycket får bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras beslutas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen." Svemin motsätter sig den föreslagna ändringen eftersom den är både olämplig och obehövlig.

Att generellt öppna för villkor som avsevärt försvårar en verksamhets bedrivande är inte motiverat. Det finns en stor mängd EU-rättsliga regler som kan motivera krav i tillstånd, men det finns andra och bättre lösningar än att meddela krav som innebär att verksamheter avsevärt försvåras. Det finns ofta möjlighet för svenska myndigheter att ändra en miljökvalitetsnorm, till exempel genom att meddela ett mindre strängt krav inom vattenförvaltningen för en viss vattenförekomst. Den nu föreslagna regeln skulle innebära att många verksamheter kan tvingas att stänga ner eller utsättas för orimliga kostnader på grund av krav baserade på svensk överimplementering av olika EU-rättsliga regler, till exempel inom vattenförvaltning eller naturskydd.

Den föreslagna regeln är alltför långtgående och riskerar att helt upphäva den rättstrygghet som måste vara förknippad med ett gällande tillstånd. Det finns redan regler i miljöbalken som implementerar EU-rättens alla centrala krav. Därutöver finns möjlighet för tillståndsmyndigheterna att tillämpa EU-rättskonform lagtolkning, men då med tillämpning av de centrala EU-rättsliga principerna om proportionalitet och skydd för berättigade förväntningar.

## **Möjlighet till giltighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd införs**

Det är välkommet att det föreslås en möjlighet att förlänga tidsbegränsade tillstånd med tre år och att det inte krävs en miljökonsekvensbeskrivning för att ansöka om en förlängning av giltighetstiden. En sådan bestämmelse skapar en möjlighet för verksamhetsutövare att undvika driftsstopp (med möjliga materiella skador som följd) om en tillståndsprövning av någon anledning drar ut på tiden.

Svemin tillstyrker förslaget.

## **26 § lagen om införande av miljöbalken tas bort**

Svemin avstyrker förslaget. Motiveringen till att ta bort 26 § i lagen om införande av miljöbalken är mycket knapphändig och Svemin anser inte att det är lämpligt att, förutom i de speciella fall som framgår av nyss nämnda bestämmelse, tidsbegränsa gamla tillstånd som inte är tidsbegränsade i nuläget. En ökad möjlighet att tidsbegränsa gamla tillstånd skulle kunna avhålla verksamhetsutövare från att ansöka om erforderliga omprövningar.

## **De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen**

### **Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart**

Svemin har svårt att se att förslaget skulle leda till en mer effektiv process sett ur verksamhetsutövarens perspektiv. Möjligtvis kan förslaget innebära att en del frågor flyttas från processen hos prövningsmyndigheten till samrådsförfarandet och att det därför skulle bli mer effektivt ur prövningsmyndigheternas perspektiv. Den sammanlagda tiden för prövningsprocessen skulle dock sannolikt inte kortas och processen skulle inte förenklas. Svemin anser att myndigheter och andra motparter i dagsläget ges ett alltför stort spelutrymme utan att deras agerande kan få konsekvenser. Detta har lett till en utveckling med omfattande och tidskrävande prövningar där inte minst materialet som ska ingå i prövningen har blivit alltmer omfattande utan att detta har medfört någon uppenbar miljönytta.



Ett problem med förslaget i betänkandet är att myndighetens roller fortfarande skulle vara otydliga samt att myndigheterna alltjämt – helt utan begränsningar – kan föra fram nya synpunkter eller kompletteringskrav under själva prövningen. Länsstyrelsen ska enligt förslaget inhämta uppgifter från övriga myndigheter och myndigheter med partsroll ska vid behov bistå länsstyrelsen med underlag eller yttrande för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin samordnande roll. Det är länsstyrelsen som ska göra bedömningen om behovet finns. I de fall länsstyrelsen saknar sakkunskap inom de övriga myndigheternas sakområden kan denna bedömning vara svår att genomföra, vilket kan leda till att granskning och synpunkter gällande vissa områden uteblir. Det innebär att dessa frågor i stället kommer att behöva behandlas senare under tillståndsprocessen. Vidare kommer, som nämnts ovan, länsstyrelsens bedömning inte vara bindande i förhållande till verksamhetsutövaren och det finns därför inte någon garanti för att den efterföljande processen hos prövningsmyndigheten effektiviseras. Som framgår under nästa rubrik nedan föreslås det dessutom att kraven på samrådsredogörelsen höjs.

Sammanfattningsvis skulle samrådet ta längre tid och mer tid och resurser skulle behöva läggas på administrativa moment. Trots det innebär förslaget inte att den efterföljande processen hos prövningsmyndigheten med säkerhet effektiviseras. Myndigheternas roller tydliggörs inte och myndigheterna har alltjämt oinskränkt möjlighet att inkomma med nya yrkanden och krav på kompletteringar under själva prövningen. Systemet som föreslås innebär inte att staten kommer att tala med "en röst", utan olika statliga aktörerna kan alltjämt agera osamordnat och motsägelsefullt.

För att uppnå avsedd effekt skulle man behöva genomföra mer långtgående förändringar. Det skulle till exempel kunna klargöras att länsstyrelsen ska vara det allmännas enda samrådspart i relation till verksamhetsutövaren – inte bara att länsstyrelsens samordnande roll ska stärkas. Vidare skulle man, för att strama upp den skriftliga handläggningen, kunna tydliggöra att myndigheterna i god tid ska redovisa statens samlade synpunkter i ett yttrande till domstolen.

De statliga intressena som ska tillvaratas kan ytterligare förtydligas i punktform i 6 kap. 32 § miljöbalken och fokus bör inte enbart ligga på "väsentliga miljöeffekter" utan även övriga statliga intressen. Länsstyrelsens förfrågan om yttranden från övriga myndigheter skulle kunna vara obligatorisk och inte beroende av om länsstyrelsen bedömer att det behövs. På så sätt säkerställs att de myndigheter som tillvaratar miljöintressen i fråga om den aktuella verksamheten eller åtgärden framför sina synpunkter redan under samrådsskedet. Vilka frågor som respektive myndighet ska yttra sig över bör specificeras i lag/förordning.

Om länsstyrelsen eller någon av de övriga myndigheterna avstår från att lämna synpunkter under samrådet bör möjligheten att framföra synpunkter senare begränsas – i synnerhet om beskrivningen av verksamheten eller dess effekter inte har förändrats. Svemin anser att det åtminstone bör införas en "motiveringsplikt", innebärande att myndigheterna ska ange skäl för att få framföra nya yrkanden, föra in nytt material (såvida prövningsmyndigheten inte har efterfrågat materialet) eller krav på ytterligare utredningar senare i processen (när det rör sig om sådant som hade kunnat framföras redan under samrådsskedet).

Svemin avstyrker förslaget.

## **Utöka kraven på samrådsredogörelsen**

Enligt förslaget i betänkandet ska det bli obligatoriskt för länsstyrelsen att redovisa sin bedömning gällande miljökonsekvensbeskrivningens innehåll. Denna bedömning ska inkluderas i miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelsens bedömning föreslås inte vara bindande. Till bestämmelsen knyts en handlingsdirigerande regel om att verksamhetsutövaren ska bemöta länsstyrelsens bedömning.



SveMin bedömer inte att förslaget i dess nuvarande utformning skulle innebära några effektivitetsvinster. Redan nu tar sökanden fram en samrådsredogörelse där det bland annat framgår vilka samråd som genomförts och vilka synpunkter som har framkommit. Länsstyrelsens bedömning skulle kunna vara en bra utgångspunkt för ett förslag om begränsningar av vad som senare kan anföras under processen hos prövningsmyndigheten. Det läggs dock inte några sådana förslag i betänkandet och att utöka kraven på samrådsredogörelsen framstår därför enbart som ytterligare ett resurskrävande administrativt moment (både för länsstyrelsen och verksamhetsutövaren) med osäker nytta.

SveMin avstyrker förslaget.

### **Samordna riksintressena bättre**

Utredningens förslag om att berörda riksintressemyndigheter ska ges i uppdrag att samverka med varandra och att länsstyrelsen ska ta fram strategier och planeringsdokument som hanterar målkonflikter framstår som otillräckligt sett till frågans dignitet.

SveMin avstyrker förslaget.

### **Gör partsrollen mer ändamålsenlig och samordnad med färre myndigheter**

SveMin tillstyrker förslaget om att Kammarkollegiets partsroll ska tas bort.

### **Begränsa inte möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande**

I betänkandet föreslås inte någon regel om processuell preklusion. SveMin beklagar detta och anser, som framgår ovan, att det åtminstone bör införas en "motiveringsplikt" om en myndighet eller en sakägare för in nya yrkanden, nytt material eller krav på ytterligare utredningar i en prövningsprocess som hade kunnat framföras tidigare. Detta borde i viss mån avhålla myndigheter och andra från att inkomma med sena inspel som saknar större vikt. En utgångspunkt bör vara att myndigheter som avser att medverka i den efterföljande tillståndsprövningen måste bidra i samrådsskedet.

## **Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning**

### **Öka användning av muntlig förberedelse och tidsplaner**

I vissa fall kan det vara lämpligt med muntliga förberedelser i ansökningsärenden. Gällande tillståndsprövningar av gruvor är dock frågorna som ställs i prövningsprocessen sällan sådana som kan besvaras på sittande möte. Det krävs ofta utredningar och samordning med specialister med vitt skilda kompetenser. Gruvprövningar är därför en ärendetyp där det i många fall är tveksamt om det är lämpligt att hålla muntliga förberedelser.

Med detta sagt delar SveMin utredningens uppfattning att muntliga förberedelser bör kunna användas oftare än idag och att det är ett verktyg som kan användas för att reda ut avgränsningsfrågor och för att tidigt identifiera om det finns behov av kompletteringar. Det är därför positivt att möjligheten finns.

SveMin är positiv till att öka användningen av tidsplaner och anser att de fyller en viktig funktion även om de inte är formellt bindande. Tidsplaner sätter press på inblandade parter att hålla uppsatta tider och gör det enklare för parterna att planera sitt deltagande i den kommande processen. Detta är särskilt viktigt i gruvprövningar eftersom det ofta rör sig om omfattande prövningar med många inblandade parter, specialister och konsulter.

SveMin tillstyrker förslaget om att öka användningen av muntliga förberedelser och tidsplaner.

## **Det införs större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen samt möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och yttranden**

Förslaget innebär att länsstyrelsen får stort inflytande över vad en ansökan ska innehålla för att vara komplett eftersom prövningsmyndigheten, efter ett kompletteringsföreläggande, som utgångspunkt ska överväga avvisning om sökanden inte fullt ut bemöter länsstyrelsens bedömning av vad som utgör väsentliga miljöeffekter, vad ansökan ska innehålla och så vidare.

SveMin anser att det i stället bör förtydligas att prövningsmyndigheten har fullständig utrednings-skyldighet och att det är prövningsmyndigheten som ska se till att ansökan får den inriktning och omfattning som krävs (snarare än att koppla det till länsstyrelsens synpunkter). Utgångspunkten bör vara att prövningen inte ska innefatta någon s.k. generell kompletteringsrunda. Sökanden och länsstyrelsen kan ha olika uppfattningar om vad som är relevant och om det är motiverat att tillgodose synpunkter som framkommit under samrådet. Förslaget i betänkandet bygger på att allt som framförts under samrådet ska bemötas, vilken synpunkt det än är fråga om, för att sökanden inte ska riskera avvisning. Prövningsmyndigheten bör i stället självständigt och aktivt processleda, så att tillräcklig utredning finns på plats redan i ett tidigt skede av processen. Om prövningsmyndigheten anser att ansökan behöver kompletteras bör det finnas lagstadgade krav på att domstolen ska precisera vad som krävs innan ansökan får avvisas.

Det är rimligt att det finns lagstadgade möjligheter för prövningsmyndigheterna att begära in konsoliderade ansökningar eller synpunkter, men i de flesta fall kan det inte anses vara nödvändigt. Prövningsmyndigheterna är vana vid att hantera stora mängder information och ett stort antal handlingar, varvid konsoliderade ansökningar enbart bör kunna begäras om det rör sig om särskilt omfattande kompletteringar. SveMin anser att det föreslagna tillägget i 22 kap. 2 § miljöbalken bör få följande lydelse:

*Om kompletteringen är omfattande och domstolen begär det ska kompletteringen ges in som en konsoliderad ansökan.*

SveMin avstyrker förslaget om att det införs större möjligheter att avvisa en ansökan tidigare i processen och förslaget om att det ska ges större möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och synpunkter (i förslagets nuvarande lydelse).

## **Det ska vara lättare att avgöra mål utan huvudförhandling**

SveMin har inga synpunkter gällande förslaget.

## **Utrymmet för digitalhandläggning ska öka**

SveMin tillstyrker förslaget. Det skulle innebära en effektivisering och modernisering om prövningsmyndigheterna överger de fysiska akterna och i stället låter inkomna handlingar vara tillgängliga digitalt för parterna på en lämplig webbplats.

## **Lagstadgade handläggningsfrister bör inte införas**

Även om det inte införs strikta lagstadgade handläggningsfrister är det önskvärt att det sätts "mjuka" handläggningsmål i regleringsbrev för mark- och miljödomstolarna, länsstyrelserna och övriga prövningsmyndigheter. Därigenom förankras handläggningsmålen och det anges en tydlig uppfattning om vad som anses vara rimliga maximala handläggningstider.

SveMin anser vidare att det är lämpligt att målen för handläggningstider formuleras och mäts på samma sätt för miljöprövningsdelegationerna som för mark- och miljödomstolarna.

## Ett särskilt stöd till klimatprojekt

### En klimatstyrka ger länsstyrelsen handläggarstöd

SveMin avstyrker utredningens förslag om att inrätta en klimatstyrka för att stödja övriga länsstyrelser vid prövningen av verksamheter som bidrar väsentligt till klimatmålen. Det är visserligen mycket angeläget att klimatomställningen inte försvåras genom omständliga tillståndsprövningar, men problematiken behöver inte hanteras av en särskild klimatstyrka. Sådana frågor måste kunna hanteras på varje enskild myndighet. Verksamheter som bidrar väsentligt till klimatmålen är inte en särskild ärendekategori som kräver en specifik kompetens utan det rör sig om vitt skilda verksamheter.

Om det framöver kommer att vara ökad ärendetillströmning till de två länsstyrelserna i norr bör det vara tillräckligt att stärka upp dessa båda organisationer.

Om myndigheterna aktivt vill främja etableringen av verksamheter som bidrar till klimatomställningen, sker detta lämpligen före tillståndsprövningarna genom väl avvägd samhällsplanering där industriella etableringar och investeringar främjas i all form av fysisk planering och vattenförvaltning.

### Ett kunskapscentrum samlar miljötekniskt kunnande

Utredningen föreslår att Statens energimyndighet får i uppgift att i samverkan med Naturvårdsverket vara ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Centrumet ska bistå länsstyrelserna och klimatstyrkan i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd och med tekniskt kunnande kring industrins klimatomställning.

SveMin har inget att invända mot att ett kunskapscentrum om industrins klimatomställning inrättas. Energimyndigheten framstår som rätt myndighet för uppdraget. I den mån sådana arbetsuppgifter inte redan omfattas av Energimyndighetens uppdrag är det lämpligt att utvidga eller förtydliga uppdraget.

### Ett begränsat förtursförfarande är inte ändamålsenligt

I betänkandet föreslås inget förtursförfarande i tillståndsprövningarna. Utredningen anser att det skulle medföra större svårigheter än nytta. Utredningen framhåller bland annat avgränsningsproblem, risker med att införa ytterligare provningsmoment och att industrin i huvudsak ställer sig kallsinnig till förtursförfarande.

Det lämnas dock ett förslag i betänkandet på hur ett system med ett förtursförfarande skulle kunna utformas. Kritiska metaller och mineral föreslås inte omfattas av ett eventuellt förturssystem, även om utredningen förefaller medge att de behövs. Skälen är främst att gruvor omfattas av ett eget provningsförfarande, att det blir svåra avgränsningsfrågor och att prövningarna är så omfattande att det skulle bli stor negativ påverkan på andra mål. Slutligen hänvisas till den pågående FIMM-utredningen (N 2021:01 Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral).

SveMin instämmer i utredningens bedömning att ett förtursförfarande inte bör införas. Nyttan skulle vara begränsad och nackdelarna överväger. Ytterligare ett provningssteg skulle försvåra provningssystemet och risken finns att andra mål trängs undan. Som det anges flera gånger i betänkandet är horisontella reformer mer prioriterade.

Om ett förturssystem trots allt införs anser SveMin att förtur ska omfatta brytning och förädling av för klimatomställningen viktiga metaller och mineral. För att klimatomställningen ska kunna ske måste stora mängder nya metaller tillföras det cirkulera kretsloppet – betydligt mer än vad som bryts idag. Som utredningen påpekar är gruvprövningar ofta stora och omfattande. Detta är dock snarare ett argument

för att gruvprövningar ska omfattas av förtur eftersom det måste anses vara särskilt angeläget att snabba upp dessa prövningar. Det rör sig vidare om ett relativt begränsat antal prövningar per år. Risken för att andra mål trängs undan skulle därför vara liten.

## Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning

### **Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen**

Svemin tillstyrker utredningens förslag att regeringens eventuella tillåtlighetsprövning ska ske innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. Detta skulle öka förutsägbarheten, effektiviteten och inte minst rättssäkerheten i prövningssystemet. Som utredningen anger kan det ifrågasättas om det är i enlighet med principen om domstolarnas självständighet om regeringen använder sig av sin förbehållsrätt enligt 17 kap. 3 § miljöbalken i andra instans.

### **Ökad användning av generella föreskrifter**

Svemin tillstyrker att det tillsätts en utredning om hur generella föreskrifter kan användas mer. Svemin bedömer att en utökad användning av generella föreskrifter skulle kunna förenkla prövningsförfarandet, förutsatt att frågor som regleras genom föreskrifter hålls utanför tillståndsprövningarna. Om frågor som regleras genom generella föreskrifter däremot ändå behandlas fullt ut i tillståndsprövningar är nyttan med generella föreskrifter ytterst begränsad.

---

Stockholm, datum som ovan.



Maria Sunér

VD Svemin



Tobias Kluge

Branschjurist Svemin