

2022-10-31

Miljödepartementet
Miljöprövningsenheten
Emma M Sjöberg

Remiss av SOU 2022:33 - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. Dnr: M2022/01389.

Drivkraft Sverige har fått rubricerade remiss för synpunkter och lämnar följande remissvar.

Drivkraft Sverige är branschorganisationen för bränsle- och drivmedelsbranschen. Våra medlemsföretag erbjuder hållbar mobilitet och ser till att det finns drivmedel för hållbara resor och transporter hela landet. Drivkraft Sverige står bakom de svenska klimatmålen och målet att Sverige ska bli klimatneutralt senast 2045.

Sammanfattning

Att påskynda tillståndsprövningsprocessen är en mycket prioriterad fråga. Drivkraft Sveriges medlemmar planerar ökande produktion av hållbara förnybara drivmedel vilket är en viktig förutsättning för att nå Sveriges högt ställda klimatmål.

För drivmedelsbranschen och då för producenterna innebär omställningen både byggnation av nya anläggningar och ombyggnation av befintliga anläggningar. Att få dessa på plats inom en rimlig tidsram är nödvändigt för omställningen och därmed möjligheten att ha en faktisk påverkan på klimatmålen. Prövning och omprövning av tillstånd är därför en kritisk faktor.

Drivkraft Sverige anser i likhet med utredningen att det är viktigt att få fram fungerande regelverk för snabbare prövningsprocesser utan att ge avkall på miljöskyddet.

Även EU ser nu på möjligheterna att påskynda tillståndsprocesserna för att möjliggöra ambitionen med ökad förnybar energi inom målen i RePowerEU. Denna utredning bör därför samordnas med eventuella förslag som EU kan ha för att påskynda tillståndsprocesserna.

Drivkraft Sverige ser positivt på flera av de förslag som föreslås i utredningen, men ser fortsatt också risker med långa, tidsödande processer till följd i några av förslagen.

- Drivkraft Sverige tillstyrker att ändringsprövning skall vara huvudregel.
- Drivkraft Sverige anser att det är positivt att förslaget om förtur tagits bort.

- Drivkraft Sverige anser att förslaget med förtydligandet för gränsen mellan anmälan och tillstånd är positivt, men ställer sig frågan om det leder till någon ändring i praktiken.
- Drivkraft Sverige är positiva till att införa enhetliga begrepp för att bedöma omgivningspåverkan då det skapar en bättre tydlighet.
- Drivkraft Sverige anser att det är ett positivt förslag att införa ett golv för anmälan av ändring av tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet.
- Drivkraft Sverige bedömer att i och med förslaget att ta bort uppenbarhetsrekvisitet så kommer det att gynna omställningen till förnybart.
- Drivkraft Sverige anser att det är positivt att en obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut om tillstånd införs. I syfte att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor föreslås i stället obligatoriska tidsbegränsningar av tillstånd. Grundregeln för omprövning om 40 år är rimlig.
- Drivkraft Sverige ser däremot en stor risk att förslaget om att ge tillståndsmyndigheten rätt att besluta om kortare tid börjar användas frekvent, vilket inte gynnar den gröna omställningen.
- Drivkraft Sverige anser det är positivt att utredningen inte föreslår att tidsbegränsning som huvudregel skall införas.
- Drivkraft Sverige anser att tio år är för kort tid för löpande översyn av tillstånd och villkor. Det tar många år att uppföra nya anläggningar av den karaktär som krävs för en grön omställning, varefter provningstider och slutliga villkor ska färdigställas. Drivkraft Sverige föreslår att den första perioden bör vara 20 år och därefter kan tio års intervaller vara rimliga.
- Drivkraft Sverige anser att förslaget om att införa en ny bestämmelse med innebörden att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden kan förlänga giltigheten för ett befintligt tidsbegränsat tillstånd med högst tre år är positivt.
- Drivkraft Sverige anser det positivt att förslaget om utfallet av avgränsningssamrådet förtydligas och formaliseras. Då blir det tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla, förutsatt att det inte skapar en tidsfördröjning på grund av resurskrävande arbete hos länsstyrelsen.
- Drivkraft Sverige anser att möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande bör begränsas. Drivkraft Sverige bedömer att det kan öka risken för långdragna processer i överinstans och anser att förslaget bör revideras och utvärderas på nytt.
- Drivkraft Sverige anser att förslaget att avgöra mål utan huvudförhandling i mark- och miljödomstol är ett positivt förslag om målets omfattning och svårighetsgrad gör det ändamålsenligt. Muntlig förberedelse bör kunna

användas istället för muntlig huvudförhandling, inte både och.

- Drivkraft Sverige anser att tydligare krav måste även ställas på länsstyrelsernas kompetens för att möjliggöra en högre kvalitet både i samrådsprocessen och domstolsprocessen. Drivkraft Sverige anser också att det är viktigt att stärka krav på motivering i kompletteringskrav.
- Drivkraft Sverige delar den bedömning som Ulrik Johansson gör i sitt särskilda yttrande angående anmälan. Det är osäkert om detta kommer att leda till någon förenkling.
- Drivkraft Sverige anser att förslaget om att inrätta en klimatstyrka vid någon av landets länsstyrelser för att stödja samtliga länsstyrelser i arbetet med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen är bra men får inte leda till tidsfördröjning av tillståndsprocessen.
- Drivkraft Sverige anser att det är positivt att samla miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning genom ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten förutsatt att det fungerar och inte leder till längre led- och handläggningstider med anledning av att ytterligare aktörer blir involverade.
- Drivkraft Sverige anser att det är viktigt att stödja kompetensen hos prövningsmyndigheter.

Synpunkter på SOU 2022:33

Förtur

Det är positivt att förslaget om förtur tagits bort då Drivkraft Sverige bedömer att det inte har någon signifikant påverkan för den faktiska tiden till tillstånd. Generellt kan dock sägas att när tiden till tillstånd anges så motsvaras det i utredningen av tiden till att tillåtlighet meddelas. För en verksamhet så utgör det i praktiken tiden till dess att samtliga villkor är fastställda, vilket ofta är en process som tar många år. Tiden till beslut om tillåtlighet i sig är alltså inte det enda som kan få företag att tveka på att söka tillstånd i Sverige. Drivkraft Sverige anser att detta problem inte har behandlats tillräckligt i utredningen.

Ändringsprövning (4.1.1)

Det föreslås att ändringsprövning ska vara huvudregel när någon ansöker om att ändra en miljöfarlig verksamhet samt att prövningsmyndigheten gör avgränsningen av vilket beslutsunderlag som behövs och vilka villkor som har miljömässigt samband med ändringen. Detta är ett positivt förslag som Drivkraft Sverige välkomnar.

Drivkraft Sverige ser däremot en risk för längre tidsåtgång i och med tillsynsmyndigheternas stärkta roll, som också beskrivs i förslaget (Kapitel 6). ”Länsstyrelsen har en viktig uppgift att stödja verksamhetsutövaren vid avgränsningssamrådet vid bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning genom sin stärkta roll”.

Gränsen mellan tillstånd- och anmälningsplikt (4.1.2)

I utredningen föreslås att det ska bli tydligare var gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt för ändring av en tillståndspliktig verksamhet. En ny andra punkt i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen införs, som knyter tillståndsplikten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor.”

Drivkraft Sverige anser att förslaget med att förtydligandet för gränsen mellan anmälan och tillstånd är positivt, men ställer sig frågan om det leder till någon ändring i praktiken.

Betydande miljöpåverkan (4.1.3)

Drivkraft Sverige är positiva till att införa enhetliga begrepp för att bedöma omgivningspåverkan då det skapar en bättre tydlighet.

Som Drivkraft Sverige uppfattar det innebär det att ”Begreppet ”betydande miljöpåverkan” föreslås bli styrande för tillståndsplikten i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Begreppet ersätter uttrycken ”betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” respektive ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”.”

Ett golv för anmälan av tillståndspliktig verksamhet (4.1.4)

Drivkraft Sverige anser att det är ett positivt förslag att införa en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt när tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet ändras. Drivkraft Sverige bedömer i likhet med utredningen att det kan minska den administrativa bördan.

Ändra villkor efter ansökan (4.1.5)

I och med förslaget att ta bort uppenbarhetsrekvisitet bedömer Drivkraft Sverige att det kommer att gynna omställningen till förnybart. Det är därför viktigt att öka möjligheten för tillståndshavaren att efter ansökan kunna ändra villkor för en verksamhet.

Obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut för att åstadkomma moderna villkor för miljöfarliga verksamheter (5.1.2)

Drivkraft Sverige anser att det är positivt att en obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut om tillstånd införs. I syfte att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor föreslås i stället för obligatoriska tidsbegränsningar av tillstånd (kap 5.1.1). Grundregeln för omprövning om 40 år är rimlig.

Drivkraft Sverige ser däremot en stor risk att förslaget om att ge tillståndsmyndigheten rätt att besluta om kortare tid börjar användas frekvent, vilket inte gynnar den gröna omställningen. Det kan försvåra för de långsiktiga beslut som krävs för att driva omställningen framåt.

Drivkraft Sverige anser det är positivt att utredningen inte föreslår att tidsbegränsning som huvudregel skall införas. Det är bra att fokus i stället har lagts på åldersgräns på villkor för att säkerställa moderna miljövillkor. Här kan det dock för den enskilda verksamheten skilja många år mellan de första villkoren, som fastställs vid meddelande om tillåtlighet, och de som fastställts efter prövotider. Det kan då uppstå oklarhet gällande från vilken tidpunkt den föreslagna gränsen på 40 år

ska tillämpas från. Ett exempel kan vara att tillåtlighet tillsammans med vissa villkor meddelats ett visst år och vissa villkor, pga. tid till driftsättning, provotider mm, meddelats mer än tio år senare. Från vilket år ska de 40 åren då räknas? Drivkraft Sverige anser att detta måste förtydligas.

Löpande översyn av tillstånd och villkor (5.1.5)

Det föreslås att tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd samt beslut eller dom om moderna miljövillkor meddelats ska tillsynsmyndigheten göra en bedömning om det finns behov av att ompröva tillståndet samt upprätta en skriftlig motivering till sin slutsats. En sådan bedömning med skriftlig motivering ska därefter ske vart tionde år.

Detta riskerar att leda till osäkerhet kring tillståndet och om man som verksamhet kan räkna med att det man arbetat för att få ska gälla under en längre period. Verksamheter som ett raffinaderi är förknippat med tröga processer för att förändra. Dels tar utredningar av förändringar tid kopplat till komplexiteten i processen, dels att man i vissa fall kräver anläggningsstopp för att kunna realisera en förändring. Anläggningsstoppen är vart 4:e år. Investeringskostnaderna är ofta höga. Därtill kommer att sedan utvärdera en förändring och nyttan etc. Med tanke på allt detta är det viktigt med förutsägbarhet på tillståndssidan och för att kunna göra de nödvändiga investeringarna.

En annan aspekt är den tidsåtgång verksamhetsutövarna redan idag ser i samband med förnyat miljötillstånd. Det finns ett antal utredningsvillkor, några på ett år och några på tre år. Dessa ska efter inlämnande gå genom processen med kompletteringar och yttranden. Det leder till ytterligare år. Bedömningen är att det kommer ta åtskilliga år för dem att gå genom systemet. Exempel är bland annat att de tillstånd som lämnades in efter ett år maler fortfarande runt i systemet vilket innebär att verksamhetsutövaren och myndigheterna har jobbat med dem i två år nu och det var de "lätta" kompletteringarna. Man hinner således knappt bli klar med detta innan det blir en runda till kopplat till utvärdering. Därtill riskerar det att finnas en godtycklighet kring bedömningen från Länsstyrelsen. Det finns en risk att de fortsätter driva frågor som avgjorts tidigare för att de inte anser att utfallet blev enligt deras argumentation. Drivkraft Sverige anser att med tanke på att vår bransch jobbar mot BAT- slutsatser borde det anses tillräckligt. En bedömning skulle möjligen kunna vara att de omfattas för delar som är utanför BAT-slutsatserna.

Drivkraft Sverige anser att tio år är för kort tid. Det tar många år att uppföra nya anläggningar av den karaktär som krävs för en grön omställning, varefter provningstider och slutliga villkor ska färdigställas. Drivkraft Sverige föreslår att den första perioden bör vara 20 år och därefter kan tio års intervaller vara rimliga.

Möjlighet att förlänga giltighetstiden för befintliga tidsbegränsade tillstånd

Drivkraft Sverige anser att förslaget om att införa en ny bestämmelse med innebörden att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden kan förlänga giltigheten för ett befintligt tidsbegränsat tillstånd med högst tre år är positivt. Det är ett bra stöd om ansökan om nytt tillstånd drar ut på tiden.

Myndigheternas roll i miljöprövningen

Förslaget om att stärka länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen är positiv förutsatt att det inte av olika skäl leder till tidsfördröjning.

Det läggs ett förslag att ställa ökade krav på hur Länsstyrelsen redovisar sin bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla och på innehållet i samrådsredogörelsen (6.1.2)

Drivkraft Sverige anser det positivt att förslaget om utfallet av avgränsningssamrådet förtydligas och formaliseras. Därmed blir det tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla, förutsatt att det inte skapar en tidsfördröjning på grund av resurskrävande arbete hos länsstyrelsen.

Partsrollen

Det föreslås att Kammarkollegiets partsroll tas bort och att motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten. För de centrala myndigheter som har kvar partsrollen, och då särskilt Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket med delvis överlappande ansvarsområden, föreslås styrning mot ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede. Kravet ska tydliggöras i myndigheternas instruktioner. Drivkraft Sverige ser det som ett positivt förslag förutsatt att det inte leder till tidsfördröjning.

Möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande bör inte begränsas

Det förslås att det inte införs en begränsning i författningen vad gäller myndigheternas möjlighet att föra in nya omständigheter i tillståndsprövningen vid överklagande. Detta riskerar att leda till ytterligare kompletteringar i ett sent skede som försenar processen och drar ut på tiden. Det finns exempel på där utredningsvillkoren leder till att man utökar frågorna och de växer på ett sätt som Drivkraft Sverige inte anser vara rimligt.

Drivkraft Sverige bedömer att det kan öka risken för långdragna processer i överinstans och anser att förslaget bör revideras och utvärderas på nytt.

Använd tidsplaner och muntliga förberedelser i högre grad

Det föreslås att muntlig förberedelse ska användas i fler mål för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera kompletteringsbehov. På så sätt kan behovet av kompletteringsförelägganden minska och processen effektiviseras.

Drivkraft Sverige anser att detta är en positiv utveckling men är inte tillräckligt långtgående. Muntlig förberedelse bör kunna användas i stället för muntlig huvudförhandling, inte både och. Om både muntlig förberedelse och muntlig förhandling ska hållas i en tillståndsprocess blir sannolikt handläggningstiden för målet mycket utdragen.

Drivkraft Sverige anser att förslaget att avgöra mål utan huvudförhandling i mark- och miljödomstol är ett positivt förslag om målets omfattning och svårighetsgrad gör det ändamålsenligt.

Samrådsprocessen

Förslaget om att länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen ska stärkas genom dels en ändring i 6 kap. 32 § miljöbalken, dels en ny bestämmelse i 6 kap. 32 a §, är problematisk på flera sätt. Ulrik Johanssons särskilda yttrande beskriver väl de faktiska konsekvenser som det rimligen kommer att medföra. Den andra delen som ej berörs är länsstyrelsernas kompetens att utgöra nav och aktiv samtalspart. Miljöbalken innehåller kunskapskrav för verksamheter men det finns på inget sätt ett uttalat kunskapskrav i miljöbalken gällande de parter, och då framför allt för myndigheter som deltar. För att undvika situationer där myndigheter deltar med flera representanter vid förhandling och där ingen av dessa har kompetens på något eller flera av de viktiga områden som avhandlas.

Drivkraft Sverige anser att tydligare krav även måste ställas på länsstyrelsernas kompetens för att möjliggöra en högre kvalitet både i samrådsprocessen och domstolsprocessen. Det bör även tas fram förslag på hur man kan formulera krav på att kompletteringar ska motiveras utifrån hur utfallet av en genomförd komplettering faktiskt ska föra processen framåt. Detta för att undvika krav på kompletteringar i alla möjliga delar och begränsa kompletteringskraven till sådant som faktiskt bidrar till processen samt är sakligt motiverade. Det finns exempel på när expertmyndighet i en process begärt extra tid för sitt yttrande för att kunna genomföra en utredning av extern part och sedan ej lämnat in denna utredning. Utredningen lämnades in först när domstolen förelagt expertmyndigheten att göra detta. Utredningen visade sig stödja sökandes egna utredningar och slutsatser medan expertmyndigheten fortsatt tyckte något annat. Drivkraft Sverige anser därför att det är viktigt att stärka krav på saklig motivering av kompletteringskrav.

Anmälan

Drivkraft Sverige delar den bedömning som Ulrik Johansson gör i sitt särskilda yttrande. Det är osäkert om detta kommer att leda till någon förenkling. Positivt är att man använder begreppet ”betydande miljöpåverkan” men kopplingen till MKB-reglerna kan leda till tveksamheter om vad förslaget innebär i verkligheten. Det finns en risk att koppling till MKB reglerna leder till en mycket byråkratisk och omfattande anmälan. Det finns också en risk att utrymmet för bedömningen att använda anmälan minskar. Det är mycket som skall bedömas och det är mycket upp till den tjänsteman som handlägger ärendet på myndigheten att göra den bedömningen.

Ett särskilt stöd till klimatprojekt (kapitel 8)

En klimatstyrka som ger länsstyrelsen handläggarstöd (8.1.1)

Drivkraft Sverige anser att förslaget om att inrätta en klimatstyrka vid någon av landets länsstyrelser för att stödja samtliga länsstyrelser i arbetet med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen är bra. Det dock viktigt att det inte innebär att det leder till längre led- och handläggningstider med anledning av att ytterligare aktörer blir involverade. Generellt anser Drivkraft Sverige att myndigheternas tekniska kompetens behöver stärkas och då inte enbart på klimatområdet för att underlätta och förbättra tillståndsprocesserna.

Samla miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning genom ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten (8.1.2)

Det föreslås att Energimyndigheten får i uppgift att i samverkan med Naturvårdsverket bli ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Centrumet ska bistå länsstyrelserna och klimatstyrkan dels i deras arbete med ansökningar om nya eller ändrade miljötillstånd, dels med tekniskt kunnande vad gäller industrins klimatomställning.

Drivkraft Sverige anser att det är positivt förutsatt att det fungerar och inte leder till längre ledtider och handläggningstider med anledning av att ytterligare roller blir involverade. Drivkraft Sverige anser att det är viktigt att stödja kompetensen hos prövningsmyndigheter.

Ebba Tamm
Produkt- & Miljöexpert