

Handläggare

Henrik von Zweigbergk

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

ewa.bergwall@regeringskansliet.se

Remiss av betänkandet Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11)

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 28 mars 2024 tagit emot ovanstående betänkande för yttrande. Utifrån de områden SGU har som ansvar att bevaka som expertmyndighet vill SGU framföra följande.

Sammanfattande inställning

SGU tillstyrker utredningens förslag i stort men anser att följande bör beaktas innan ett genomförande.

SGU anser att

det generellt är en bristfällig redovisning av resonemangskedjor med otydligheter i överväganden och förenklingar av komplexa orsakssamband, vilket gör det svårt att till fullo förstå fördelarna med de valda lösningarna.

det behöver framgå att även industriell verksamhet, såsom mineralnäringen och bergmaterialindustrin, och naturvård kan ha intresse av samma mark.

osäkerheter och oförutsägbarhet riskerar hämma investeringar mer än ”långa handläggningstider” och det hade därför varit önskvärt om utredningen hade berört hur förslagen påverkar företag utifrån denna aspekt

beslut om områdesskydd inte enbart är en fråga om att tillvarata enskildas behov av rättsskydd eftersom det ofta kan rymmas en grad av politik i markanvändningsfrågor.

det är bra att bestämmelserna om vilka beslut som går att överklaga och vilka myndigheter som ska ha rätt att överklaga besluten meddelas i lag

myndigheten ska få rätt att företräda det allmänna vid överklaganden enligt 7 kap. miljöbalken

det finns oklarheter i vad utredningen avser med begreppet ”av synnerlig vikt” kopplat till förslaget om överlämnande av mål till regeringen

förslagen behöver beakta regelverket kopplat till tillståndsprövning i de snart gällande EU-förordningarna Critical Raw Materials Act (CRMA) och Net Zero Industry Act (NZIA)

utredningen inte återger förslagets påverkan på företags konkurrensförutsättningar eftersom många företag och branscher i svensk industri verkar på en global marknad

de praktiska implikationerna av förslaget om undantag från MKB-direktivet är svåra att överblicka, och det är otydligt hur föreslagna ändringar gör att 6 kap. och 17 a kap. miljöbalken ska förhålla sig till varandra

det inte kan bortses ifrån att ändring av regler medför ändrad praxis vilket ger konsekvenser för samtliga inblandade aktörer i tillståndsprövning.

SGU:s synpunkter

Inledningsvis vill SGU framhålla att myndigheten tillstyrker förslaget i stort men att det innehåller många otydligheter och osäkerheter som behöver hanteras innan förslaget genomförs. Utifrån de områden som SGU har att bevaka behöver följande beaktas innan ett genomförande.

Förslag om att mark- och miljödomstol ska pröva överklaganden om områdesskydd

Utredningen presenterar att de företag som berörs av förslagen är främst företag inom jord- och skogsbruket. Vidare redogörs för branschernas sammansättning och konsekvenser i form av snabbare prövning för de företag som berörs av ett beslut om områdesskydd.

SGU saknar motivering till vad som föranleder utredningens slutsats om att endast företag inom jord- och skogsbruk berörs. SGU vill framhålla att industriell verksamhet och naturvård kan ha intresse av samma mark. SGU anser att analysen exempelvis borde ha inkluderat mineralnäringen och bergmaterialindustrin. Gruvor och täkter är ofta belägna där det finns rikliga naturresurser, vilket också gör dessa platser attraktiva för områdesskydd på grund av exempelvis unika landskap eller biologisk mångfald. Samma geografiska områden kan vara lämpliga både för exempelvis gruvdrift, utvinning av bergmaterial, koldioxidlagring och naturreservat.

SGU anser att utredningens slutsats kring tidsvinster är rimlig. Men även här saknas dock utförligare resonemang för att ge en helhetsbild av konsekvenser för företag. Domstolars process för prövning kan skilja sig från regeringens prövningsprocess. Det är tänkbart att företag kan erhålla merkostnader för processen hos domstol, exempelvis kostnader för ombud, administrativa kostnader för remisshantering eller kostnader för sammanträden och syn. Vidare vill SGU understryka att kostnader för exempelvis ”långa handläggningstider” inte behöver vara mest känsligt för små och medelstora företag. Osäkerheter och oförutsägbarhet hämmar investeringar och det hade därför varit önskvärt om konsekvensanalysen hade berört hur förslaget påverkar företag utifrån denna aspekt.

Utredningsdirektivets syfte att åstadkomma en prövningsordning som innebär att regeringen endast är överinstans om frågan som ska prövas rymmer tydliga politiska avvägningar. Enligt SGU rymmer det i markanvändningsfrågor ofta en grad av politik och det kan finnas behov av politiska avvägningar. Exempelvis är inte beslut om områdesskydd alltid enbart en fråga om att huvudsakligen tillvarata enskildas behov av rättsskydd. SGU önskar att konsekvensanalysen innehöll mer utvecklade resonemangskedjor. Avsaknad av nyanserat resonemang, eller förenklingar av komplexa samband, medför att det tidvis är svårt att till fullo förstå fördelarna med de valda lösningarna.

SGU anser vidare att det är bra att bestämmelserna om vilka beslut som går att överklaga och vilka myndigheter som ska ha rätt att överklaga besluten meddelas i lag och inte i förordning. SGU vill i sammanhanget också framföra att det utifrån SGU:s uppdrag vore lämpligt att myndigheten får rätt att företräda det allmänna vid överklaganden enligt 7 kap. miljöbalken. SGU anser detta är motiverat utifrån myndighetens särskilda ansvar att utse riksintressen samt ansvaret för en långsiktig hushållning och utvinning av värdefulla ämnen och material. Det är av särskild stor vikt för Sveriges beredskap och EU:s försörjningstrygghet att riksintressanta områden för värdefulla ämnen och material skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av värdefulla ämnen och material. EU:s förordning om kritiska råvaror (Critical Raw Materials Act, CRMA) som trädde i kraft den 23 maj 2024 ställer krav på ökad kartläggning och utvinning av kritiska råvaror i medlemsstaterna i syfte att minska sårbarheten och öka försörjningsberedskapen i Sverige och i EU. Utpekande av ett område enligt 7 kap. miljöbalken

skulle kunna påtagligt försvåra utvinningen av värdefulla ämnen och material om det skulle vara aktuellt i samma område.

Förslag om överlämnande av mål till regeringen

Utredningen presenterar att det kan finnas behov av politiska avvägningar mellan olika tungt vägande samhällsintressen. Utredningen föreslår att domstolen ska ge regeringen tillfälle att ta över prövningen om ett mål berör allmänt intresse av synnerlig vikt. Vidare föreslås att regeringen ska kunna ta över prövningen av överklagade beslut av en statlig myndighet som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Enligt utredningen kan det gälla tillstånd till verksamheter som rör väsentliga allmänna intressen som försörjningen av energi, råvaror samt civil och militär materiel. Det konstateras att MSB:s lista över samhällsviktiga verksamheter sannolikt kan utgöra ett underlag i bedömningen men att det bör finnas omständigheter i det enskilda fallet som visar att det allmänna intresset verkligen är av synnerlig vikt.

SGU instämmer med utredningens bedömning om att behovet av en specifik verksamhet kan variera över tid och vara beroende av om det finns andra verksamheter som fyller samma funktion. SGU anser det dock fortfarande finns oklarheter i vad utredningen avser med begreppet ”av synnerlig vikt”. Utredningen exemplifierar verksamheter som kan vara av synnerligen vikt. SGU har inget att invända mot utredningens bedömning med vill ändå understryka att ”synnerlig vikt” kan inbegripa mer långsiktiga verksamheter och hade därför önskat att utredningen utvecklade resonemanget ”av synnerligen vikt” mer. Vidare utgör MSB:s lista ingen komplett lista på samhällsviktig verksamhet för respektive viktig. Gruvor och täkter är exempel på långsiktiga verksamheter och utvinningsindustrin i Sverige är avgörande för nationell beredskap, eftersom den tryggar tillgången på metaller, bergmaterial och mineral som klassas som kritiska eller strategiska av EU. Enligt CRMA som trädde i kraft 23 maj 2024 ska arbetet med utvinning av kritiska och strategiska råvaror inom EU påskyndas och ansvaret förstärkas i medlemsstaterna i syfte att minska sårbarheten och öka försörjningsberedskapen. Förslagen bör utöver att relatera till förordningen CRMA också på samma sätt beakta förordningen Net Zero Industry Act (NZIA) som snart kommer att träda i kraft och som påverkar prövning av verksamheter med koppling till EU:s långsiktiga mål att nå nettonollutsläpp.

I konsekvensanalysen redovisas att förslaget kan beröra alla typer av företag som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som prövas enligt miljöbalken. Utredningen drar slutsatsen att förslaget är konkurrensneutralt på basis av att små och medelstora företag påverkas på samma sätt som övriga företag. SGU anser att utredningen har antagit en för snäv bild av företags konkurrensförutsättningar idag. Många företag och branscher i svensk industri verkar på en global marknad. Utredningens konsekvensanalys har därför avsaknad av viktiga resonemang kring hur förslaget påverkar företagens förutsättningar att konkurrera. Utredningen resonerar också utförligt kring handläggningstidernas påverkan på företag. SGU anser att analysen borde ha problematiserat kring komplexiteten i vad överlämning till regeringen kan innebära, exempelvis kring hur politiska strategiska ställningstaganden kan påverka och hur eventuell brist på långsiktighet i beslut kan orsaka kostnader för företag.

SGU anser vidare att det är osäkert om konsekvenserna av föreslagna 18 kap. 3 § miljöbalken kommer att få den önskade effekten. Systemet som nu skapas är inte okomplicerat och det kommer sannolikt dröja innan praxis sätter sig för att veta hur handläggningarna ska ske. Det är därför tveksamt om önskade effekter kommer att uppkomma i närtid.

Förslag om undantag från MKB-direktivet

Utredningen bedömer att undantag från MKB-direktivet kan aktualiseras i situationer där det är tidskritiskt att en verksamhet eller åtgärd genomförs. Utredningen föreslår att krav på tillstånd ska gälla även vid ett beslut om undantag, men att förfarandet i tillståndsprövningen ska anpassas för att möjliggöra en snabb och effektiv prövning. En ansökan om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd som fått undantag ska prövas av regeringen. Utredningen exemplifierar med en verksamhet som påverkar ett Natura 2000-område och att tillståndsansökan ska innehålla det underlag som normalt krävs för prövningen av Natura 2000-tillstånd.

SGU anser att förslagens praktiska implikationer är svåra att överblicka. I konsekvensanalysens bedömning av miljöeffekter konstateras exempelvis att verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter inte blir lika väl utredda som de annars skulle bli. Samtidigt konstateras att ingen ändring sker i fråga om kraven för att få ett tillstånd. Vidare finns brister i redovisade konsekvenser för företag. Utredningen konstaterar att relativt få företag kan bli aktuella för ett undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet men att förslaget bör innebära kortare handläggningstider, särskilt i de fall då regeringen själv handlägger tillståndsansökan. Förslaget bedöms ha särskild betydelse för mindre företag som ska bedriva en verksamhet. SGU anser att det är oklart vad som har räknats in i tidsåtgången för handläggning. Ändring av regler medför även ändrad praxis, vilket i sig bör vägas in i konsekvenser/tidsåtgången. SGU understryker återigen att kostnader för exempelvis ”långa handläggningstider” inte behöver vara mest känsligt för små och medelstora företag. Osäkerheter och oförutsägbarhet hämmar investeringar. SGU anser därför att utredningen inte uppvisar ett övertygande resonemang på att förslagens vinster överväger kostnaderna för ändring av lagstiftning.

SGU anser inte endast att det är de praktiska implikationerna som är svåra att följa. Såsom lagförslaget är presenterat är det inte okomplicerat att se hur regleringen i 6 kap. miljöbalken och i 17 a kap. miljöbalken kommer att förhålla sig till varandra och hur dessa kommer att tolkas. SGU anser att det finns en risk att detta kommer att ta tid att etablera i praxis samt att det under tiden kommer vara svårt för verksamhetsutövare att veta hur vissa prövningar kommer att bli. Som tidigare lyfts fram är osäkerheter i processerna något som kan inverka negativt på investeringarna i vissa branscher.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anneli Wirtén.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även stf. generaldirektören Göran Risberg, t.f. avdelningschefen Lars Molde, statsgeologen Paula Lindgren, utredaren Peter Åkerhammar, samhällsekonomen Carolina Liljenstolpe, enhetschefen Mats Wallin, samt juristen Caterina Carreman deltagit. Juristen Henrik von Zweigbergk har varit föredragande.

Anneli Wirtén