

Till Regeringskansliet / Miljödepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

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

Stockholm den 31 oktober 2022

## **Remissyttrande över SOU 2022:33 *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen* (dnr M2022/01389)**

Cementa AB har genom remiss den 23 juni 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerad SOU.

Yttrandet inleds med en kortare sammanfattning (avsnitt 1), därefter kommenteras ett antal av utredningens förslag i samma ordning som de presenteras i utredningen (avsnitt 2) och sist framförs ett antal förslag på förändringar som utredningen inte tar upp men som Cementa anser skulle effektivisera miljöprovningssystemet (avsnitt 3).

### **1. Sammanfattning**

Cementa ser positivt på miljöprovningssystemet ses över i syfte att uppnå en mer effektiv miljöprovning. Cementa anser att det är en bra och rättssäker ordning att ansökningar prövas i domstol, och bedömer att intressenter har god möjlighet att framföra sina åsikter. Flera av de förslag som nu presenteras innebär små och viktiga förbättringar och förtydliganden av regelverket, exempelvis gränsen för när en ändringsanmälan krävs. Bolaget anser generellt att de politiska och lagstiftningsmässiga åtgärder som skulle ge störst positiv effekt för provningssystemet är större resurser till domstolar och myndigheter och att förstärka domstolens processledande roll. Istället för att, som nu föreslås, betona länsstyrelsens roll – som ju i nuläget är en motpart i processen – bör domstolens självständighet betonas. Att ta bort möjligheten för vissa myndigheter att överklaga domar och beslut är en annan åtgärd som skulle ge en stor tidsvinst i prövningarna.

## 2. Synpunkter

### 2.1 Enklare att ändra en verksamhet (4 kap)

#### 2.1.1 *Det införs enklare regler för ändringstillstånd (avsnitt 4.1.1)*

Cementa anser att förslaget att ändringstillstånd ska vara huvudregel generellt är bra, men vill påpeka att det är viktigt att det finns tydliga kriterier för när en ändringsansökan är möjlig. En ansökan om ändringstillstånd innebär en processrisk för verksamhetsutövaren som man bör sträva efter att minimera. Risken att ansökan avvisas efter flera års processande på grund av olämplig avgränsning innebär att få vill chansa. Författningskommentaren i en kommande proposition kan med fördel vara utförlig i denna del.

Vidare är det av vikt att det även tydliggörs att det är just själva ändringen (den nya verksamheten och miljöpåverkan från denna) som ska tillståndsprövas.

#### 2.1.2 *En nedre gräns för anmälan av ändring av tillståndspliktig verksamhet införs (avsnitt 4.1.4)*

Cementa ställer sig positivt till förslaget. Idag är det upp till den enskilda tillsynshandläggaren att avgöra när en anmälan är nödvändig. Cementas erfarenhet är att det generellt finns en stor variation mellan olika tjänstemän och olika länsstyrelser och miljönämnders inställning till när en anmälan är nödvändig.

### 2.2 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor (5 kap)

#### 2.2.1 *Tidsbegränsning som huvudregel införs inte (avsnitt 5.1.1)*

Cementa delar utredningens slutsats. Cementa anser därtill att det bör övervägas att införa en bestämmelse om att tillstånd bara ska tidsbegränsas om det finns särskilda skäl.

#### 2.2.2 *Tillsynsmyndigheten ska göra översyn av tillstånd (avsnitt 5.1.5)*

Cementa ser inte behovet av att införa det föreslagna bedömningssystemet och håller inte med om att ett sådant system skulle öka förutsebarheten för verksamhetsutövare. Tillsynsmyndigheten utövar redan löpande tillsyn och har möjlighet att initiera en omprövning eller villkorsändring. Därtill sker även en regelbunden uppdatering av kraven på IED-verksamheter i förhållande till denna lagstiftning. Förslaget leder endast till en ökad administrativ börda, och därtill ökade kostnader, för både prövningsmyndigheter och verksamhetsutövare. De resurser som skulle krävas för att genomföra förslaget bör användas på ett effektivare sätt.

#### 2.2.3 *Ingripande villkor kan meddelas för att följa EU-rätten (5.1.7)*

Cementa har förståelse för bakgrunden till förslaget men ser också stora risker med det. Ett uppenbart exempel då bestämmelsen kan tänkas införas är i förhållande till miljö kvalitetsnormer för vatten. Cementas uppfattning är att fokus lätt hamnar på de tillståndspliktiga verksamheternas påverkan eftersom dessa verksamheter är enkla att tillåta eller begränsa. Skälet till att det bara

finns ett litet "tillåtet utrymme" kvar att påverka en vattenförekomst är emellertid ofta den samlade påverkan från en mängd olika aktiviteter såsom jordbruk, skogsbruk och enskilda och allmänna vattenuttag och avlopp. Förslaget i sin nuvarande lydelse riskerar att förstärka denna skevhet och medföra att begränsningar av verksamheter inte beslutas utifrån en avvägning av vilka intressen som ur ett samhällsperspektiv bör bära större kostnader eller vidta åtgärder för att minska sin påverkan, utan helt enkelt vilka som är administrativt enklast att begränsa.

#### 2.2.4 *Möjlighet till giltighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd införs (avsnitt 5.1.8)*

Cementa anser att den föreslagna ändringen är mycket angelägen. Cementa uppfattar att avsikten är att samtliga tillstånd som har meddelats enligt miljöbalken ska omfattas av möjligheten till förlängning, inte bara miljöfarlig verksamhet, vilket bör tydliggöras. Detta kan exempelvis göras genom att det i den aktuella bestämmelsen tydliggörs att den gäller "alla tillstånd som har meddelats enligt denna balk".

### 2.3 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen (6 kap)

#### 2.3.1 *Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart och Utöka kraven på samrådsredogörelsen (avsnitt 6.1.1 och 6.1.2)*

Cementa bedömer att ändringarna inte kommer att leda till några större tidsvinster i praktiken. Bolaget är i och för sig positivt till att länsstyrelserna ska lämna tydliga besked. För den del av näringslivet som Cementa representerar, dvs. aktörer som inför en ansökan anlitar många och erfarna experter inom relevanta områden, är problemet dock inte att man riskerar att missa någon aspekt på grund av otydlighet, utan att det är misstänksamhet, felfinnarkultur och enskilda handläggares kompetens och intresse som styr myndigheternas önskemål och inställning i en prövning.

Cementa anser att det är en bra och rättssäker ordning att tillstånd prövas i domstol. En förutsättning är att domstolen agerar självständigt. Cementa anser att det snarare är domstolens roll än länsstyrelsens som behöver stärkas. Länsstyrelsen agerar rådgivare i samrådsprocessen och sedan motpart i tillståndsprocessen. Som ett led i att minska processrisker leder detta till att sökande sällan väljer att ifrågasätta länsstyrelsens och andra remissmyndigheters önskemål, utan istället tillgodose även önskemål som är irrelevanta eller överdrivet detaljerade, vilket gör att utredningen sväller och standarden för vad en ansökan ska innehålla sätts av de aktörer – som Cementa – som kan tillgodose alla möjliga och omöjliga krav och spendera många tiotals miljoner på en ansökan.

#### 2.3.2 *Samordna riksintressen bättre (avsnitt 6.1.3)*

Cementa anser att en samordning av riksintressena är viktig, men att det är än mer angeläget att antalet riksintresseanspråk (och deras respektive utbredning) ses över. Av Boverkets rapport om

riksintresseanspråk<sup>1</sup>, vars syfte var att leda till en minskning av antalet anspråk samt områdenas samlade areella utbredning, framgår bland annat att det idag endast finns sju (små) utpekade områden för riksintresset industriell produktion medan riksintresseanspråken friluftsliv, naturvård och rennäring *vardera* har anspråk som omfattar nästan 20 procent av Sveriges yta. Man kan ifrågasätta om så stora delar av landet hyser värden av nationellt intresse för respektive ändamål, samtidigt som samhällets intresse och behov av industriell verksamhet inte tillräckligt speglas.

### 2.3.3 *Gör partsrollen mer ändamålsenlig och samordnad med färre myndigheter (avsnitt 6.1.4)*

Cementa bedömer att förslaget inte innebär tillräcklig reformering av myndigheternas partsroll för att medföra en reell effektivisering av processen. Dagens system med flera inblandade myndigheter med olika intressen och uppfattningar av rättsläget och i tekniska sakfrågor gör tillståndsprocessen tungrodd. Att ta bort Kammarkollegiet som part, och krav på ökad dialog och samordning mellan kvarvarande myndigheter kommer inte att lösa det problemet.

Cementa anser att myndigheterna inte alla ska agera motparter i tillståndsprocessen, utan istället ha en rådgivande roll. En sådan ordning skulle underlätta prövningarna avsevärt och dessutom avlägsna dagens system att en myndighet, som agerar part, har möjlighet att överklaga en annan myndighets beslut på skattebetalarnas bekostnad.

## 2.4 Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning (7 kap)

### 2.4.1 *Ökad användning av muntlig förberedelse och tidplaner (avsnitt 7.1.1)*

Cementa ställer sig positivt till förslaget att tidplaner ska användas i högre grad, men anser att det bör tydliggöras att en part som vill avvika från tidplanen måste ange skäl för detta. Den föreslagna bestämmelsen bör även gälla i Mark- och miljööverdomstolen.

### 2.4.2 *Det införs större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen samt möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och yttranden (avsnitt 7.1.2)*

Cementa uppfattar inte att förslaget skulle medföra någon praktisk skillnad jämfört med dagens förhållanden. Redan idag kan en domstol tidigt i processen avvisa en ansökan. Cementa anser dock att det vore en märklig ordning att domstolen skulle avvisa en ansökan för att en synpunkt från länsstyrelsen under samrådet inte har tillgodosetts medan domstolen i och för sig inte anser att ansökan är ofullständig. Domstolen ska ha en självständig roll i förhållande till parterna i processen. Av detta skäl anser Cementa att ändringen inte ska genomföras.

### 2.4.3 *Lagstadgade handläggningsfrister bör inte införas (7.1.8)*

Cementa håller med om att lagstadgade handläggningsfrister inte bör införas. En ordning med fasta tidsfrister riskerar att leda till att processen forceras. Istället bör tidplaner användas.

---

<sup>1</sup> Rapport 2020:26: Översyn kriterier riksintressen, utgiven den 20 november 2020.

## 2.5 Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning (9 kap)

### 2.5.1 *Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen (avsnitt 9.1)*

Cementa anser att det fortsatt ska finnas möjlighet för regeringen att intervensera även senare i processen. De senaste åren har visat att det finns starka skäl att värna om det lilla handlingsutrymme som regeringen har, exempelvis vid behov av snabb hantering av en samhällsviktig prövning.

### 2.5.2 *Ökad användning av generella föreskrifter (avsnitt 9.2)*

Cementa ställer sig tveksam till att en ökad användning av generella föreskrifter skulle leda till en effektivare tillståndsprövning. Cementas erfarenhet är att generella föreskrifter sällan ersätter tillståndsvillkor, utan bara leder till dubbelreglering.

## 3. **Ytterligare förslag på förändringar av miljöprövningssystemet**

### 3.1.1 *Förtydliga domstolens utredningsskyldighet*

Tillståndsprocessen skulle gynnas av att domstolen åläggs en större utredningsskyldighet. Genom en aktiv processledning skulle domstolen kunna fokusera kompletteringar och skriftväxling till att behandla de viktigaste och mest relevanta frågorna. En sådan handläggning skulle göra prövningarna mer effektiva och processekonomiska för samtliga parter. Som systemet ser ut idag gör sökanden underlaget mycket omfattande för att vara på den säkra sidan, vilket säkerligen är mer omfattande än vad som krävs.

Enligt 22 kap. 11 § 2 st. miljöbalken ska mark- och miljödomstolen under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs. Det innebär att domstolen har en skyldighet att bedriva aktiv materiell processledning. Domstolen ska tillse att den utredning som verksamhetsutövaren är skyldig att ge in är fullständig samt se till att frågorna som behandlas får en sådan belysning som målets karaktär kräver.<sup>2</sup> Domstolens utredningsskyldighet gäller under hela målets handläggning och innebär en skyldighet att begära in kompletteringar samt yttranden även sent i processen om det är nödvändigt för att utredningen ska bli fullständig, även efter huvudförhandlingen.<sup>3</sup> Av 22 kap. 11 § 2 st. MB framgår dock endast att mark- och miljödomstolen under *förberedelsen* ska se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs. Cementa anser därför att det bör förtydligas att domstolen även i senare skeden av målets handläggning, även efter huvudförhandlingen, vid behov ska förelägga om de ytterligare kompletteringar som kan behövas. I ett sådant läge ska ansökan alltså inte avvisas eller avslås utan att sökanden har fått möjlighet att inkomma med komplettering. Detta bör även gälla i Mark- och miljööverdomstolen.

---

<sup>2</sup> Se 22 kap. 11 § 2 st. miljöbalken och prop. 1997/98:45 del 1 s. 294 och 466 f. samt del 2 s. 240.

<sup>3</sup> Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1998:908), kommentar till 22 kap. 11 § miljöbalken, (2020-04-02, JUNO).

3.1.2 *Anställ fler tekniska råd och förtydliga att de ska ha erforderlig kompetens för det aktuella målet*

Prövningsunderlaget i tillståndsmål är ofta komplext. De tekniska rådens erfarenhet och kompetens får därför stor betydelse för utgången i målet. För att korta handläggningstiderna och snabbare hantera mängden mål, är Cementas uppfattning att det behövs fler tekniska råd som sammantaget bidrar med en bred kompetens hos domstolarna. Det bör övervägas om det ska förtydligas i lagstiftningen att det tekniska rådet ska ha erforderlig kompetens inom de för målet relevanta sakområdena. Det gäller särskilt i Mark- och miljööverdomstolen där det inte finns några särskilda ledamöter som kan bidra med teknisk kompetens.

3.1.3 *Inför en särskild prövningsordning för vissa samhällsviktiga och brådskande prövningar*

Cementa anser att det bör utredas att införa en möjlighet för regeringen att agera prövningsmyndighet vid prövning av särskilt samhällsviktiga och angelägna verksamheter. Möjligheten i 17 kap. miljöbalken för regeringen att agera innebär ingen särskild tidsvinst i en tillståndsprövning – tvärtom. Det är en brist i det svenska prövningssystemet att det inte finns någon möjlighet för regeringen att agera för att tillse att en för samhället brådskande prövning genomförs i tid.



Magnus Ohlsson, vd

Cementa AB