

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

Ert dnr M2022/01389  
Vårt dnr R-2022-28

Malmö den 31 oktober 2021

## **REMISSVAR: Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)**

---

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadörer, katalysatorer och garantier för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

### **1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter**

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller. Följande belyser Avfall Sveriges syn på frågor som berörs av remissen:

Avfallsanläggningar ska lokaliseras, utformas och drivas så att människors hälsa samt miljön skyddas både på kort och lång sikt. Avfallshantering bör samordnas med annan infrastruktur, exempelvis transporter, energiförsörjning med mera för att uppnå synergier. Teknikutveckling och bättre miljöprestanda hos avfallsanläggningar är viktigt för att minimera miljöpåverkan och öka återvinning av energi och material.

Avfall Sverige har antagit ståndpunkter med åtaganden om fossilfri energiåtervinning med mål om att halvera utsläpp av växthusgaser från våra medlemmars förbränningsanläggningar till år 2030, och att nå nära netto nollutsläpp år 2045. Detta kräver att en rad olika åtgärder sätts in vid och i

anslutning till anläggningarna, bland annat metoder för att avskilja och lagra koldioxid (CCS), men också att samhället i övrigt tar sitt ansvar och kraftigt minimerar mängden avfall av fossilt ursprung.

## **2. Sammanfattning av Avfall Sveriges synpunkter**

Avfall Sverige välkomnar utredningen, delar dess problembedömning och tillstyrker förslagen i huvudsak, bland annat att ändringstillstånd ska vara huvudregel i stället för en fullständig prövning av verksamhet med tillstånd. Avfall Sverige har dock följande synpunkter.

- Avfall Sverige anser att Naturvårdsverket, länsstyrelser och mark- och miljödomstolar snarast bör få ökade resurser för effektivisering av samråds- och tillståndsprocesserna redan inom befintligt regelverk.
- Avfall Sverige anser att tillståndsmyndigheten i samband med varje beslut om ändring eller utökning av tillståndet, ska vara skyldig att sammanställa de gällande besluten i ett konsoliderat tillstånd.
- Avfall Sverige anser att den föreslagna obligatoriska omprövningstiden på 40 år är alltför generös om det ska gälla för samtliga verksamheter och bör för flera kunna bestämmas till en kortare tid, 20-25 år. Till skillnad från utredningen anser Avfall Sverige att tillstånd som huvudregel bör vara tidsbegränsade. "Eviga" miljötillstånd som inte omprövas är konkurrenssnedvridande. Tidsbegränsning underlättar en snabbare omställning och medför en naturlig gräns för utredningskraven i miljöbedömningarna. Det bör därför i förlängningen kunna leda till effektivare tillståndsprövningar.
- Avfall Sverige tillstyrker att en ofullständig ansökan ska kunna avvisas tidigare i processen, men sökanden måste alltid få åtminstone en möjlighet till komplettering.

## **3. Generella kommentarer**

Avfall Sverige välkomnar en väl genomförd utredning och står bakom många av förslagen. Dessa är välmotiverade och kan leda till effektivare processer, men som utredningen själv konstaterar förväntas förändringarna inte förkorta processerna i särskilt stor utsträckning för merparten av tillståndsärendena. Däremot kan förslagen medföra mer avgränsade tillståndsprövningar samt att fler ändringar hamnar utanför tillstånds- respektive anmälningsplikt.

Miljöprövningsutredningen, liksom Klimaträttsutredningens slutsatser i SOU 2021:21, En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden, konstaterar att mycket av det som eftersträvas redan är möjligt enligt dagens regelverk.

Avfall Sverige ansluter sig till Energigas Sveriges synpunkt om att det viktigaste är att redan nu i höstbudgeten kraftigt öka resurserna till prövningsmyndigheterna så att de har tillräckliga resurser för att ta fram nödvändiga vägledningar, vara mer aktiva, stöttande och samordnande genom hela processen och för att kunna handlägga ärendena så skyndsamt det går inom befintligt regelverk.

Utredningens inledande genomgång av vad som är myt och vad som är sanning i fråga om miljöprövningen, är av stort värde. Av utredningens statistikgenomgång framgår bland annat att merparten av sökandena faktiskt får tillstånd och att handläggningstiderna till övervägande andel ligger på 1-1,5 år från ansökningen, som är förväntad handläggningstid för att kunna genomföra de obligatoriska momenten. Avfall Sverige delar utredningens slutsatser om svårigheterna det innebär att vidta en ändring och att tillståndsprövningen är alltför belastande. En av orsakerna till de höga utrednings- och kompletteringskraven kan enligt Avfall Sverige eventuellt bero på att tillstånden inte är tidsbegränsade och extremt sällan omprövas, vilket innebär att myndigheter begär konsekvensutredningar som täcker alla framtida scenarier över tid.

Som utredningen konstaterar (kap. 3.5.2) beror ofta lång handläggningstid på materiella krav till skydd för miljön, ofta grundade i EU-krav. Avfall Sverige vill i sammanhanget påminna om att miljöbalken är en skyddslagstiftning och inte en exploaterings- eller rättighetslagstiftning: Alla verksamheter bör helt enkelt inte få tillstånd.

#### **4. Specifika kommentarer**

##### *4.1 Enklare att ändra en verksamhet*

##### Enklare regler för ändringstillstånd samt tydligare gräns mellan tillstånds- och anmälningsplikt (4.1.1-4.1.2)

Avfall Sverige tillstyrker utredningens förslag att ändringstillstånd blir huvudregel i stället för fullständig prövning. Det skulle öka möjligheten att genomföra snabba omställningar. I yttrande över Energimyndighetens rapport "Första, andra, tredje..." (M2021/00822), har såväl Avfall Sverige som Energiföretagen Sverige påtalat att det är angeläget att en etablering av storskalig bio-CCS hanteras genom ändringstillstånd, inte genom en omprövning av hela anläggningens miljöstillstånd.

Återkommande ändringstillstånd kan medföra att tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare tappar kontroll och överblick om vad tillståndet omfattar och vilka villkor och andra bestämmelser som gäller. Problem som kunde uppkomma tidigare, när påbyggnads- och ändringstillstånd meddelades i stor utsträckning, var just att helhetsperspektivet kunde gå förlorat och att det blev svårt för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndighet att överblicka vilka bestämmelser som gällde för verksamheten som helhet. (se SOU 2003:124) Utöver tillståndet tillkommer detaljerade och delvis överlappande krav för olika typer av anläggningar, som förelägganden om försiktighetsmått och föreskrifter för IED-verksamheter enligt industriutsläppsförordningen.

Enligt liggande förslag till ändring av IED-direktivet ska också anläggningarnas tillstånd göras tillgängliga för allmänheten genom publicering på webben (se dnr M2022-00853). EU-rättens utgångspunkt är till skillnad från det svenska systemet att separata och uppdaterade tillstånd reglerar individuella delar inom en viss anläggning (se beskrivning i bland annat MÖD M 4389-21, 2022-05-21) och sådana kan relativt lätt publiceras på webben. Avfall Sverige anser att det inte är rättssäkert och lämpligt att det åligger

verksamhetsutövaren ensam att sammanställa och överblicka vad som gäller enligt de olika tillståndsbesluten.

Avfall Sverige anser därför att tillståndsmyndigheten i samband med varje beslut om ändring eller utökning av tillståndet, ska vara ålagd att sammanställa gällande beslut i ett konsoliderat tillståndsdokument, där ändringarna inkorporerats i tidigare tillstånd till ett enda tillståndsdokument. Det skulle också underlätta vid efterföljande översyn av villkor, omprövningar och ändringar och därmed effektivisera senare prövningsprocesser. Arbetsinsatsen kan förenklas av den kommande digitaliseringen av tillståndsprocessen, som lyfts i utredningen.

Avfall Sverige delar utredningens utgångspunkt att gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt behöver tydliggöras och tillstyrker utredningens förslag. Det bör tydliggöras i förarbetena att det med ”tillståndets ram” endast innefatta tillståndsmeningen och tillståndets villkor och andra bestämmelser, utom det allmänna villkoret.

Avfall Sverige tillstyrker att utrymmet utökas för ändring av villkoren på verksamhetsutövarens initiativ, så att det inte längre behöver vara uppenbart att villkoret inte längre behövs eller att ändringen behövs på grund av ändrade omständigheter.

#### Begreppet betydande miljöpåverkan ska användas generellt vid bedömning av omgivningspåverkan (4.1.3)

Avfall Sverige tillstyrker att begreppet ”betydande miljöpåverkan” får göra utgångspunkt för när tillståndsplikt föreligger, istället för dagens mer oklara begrepp ”olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön”. Förändringen bör kunna medföra att fler ändringar anses endast anmälningspliktiga, även om det även i fortsättningen inte kommer att vara en helt lätt bedömning. Naturvårdsverket bör få i uppdrag och resurser att vägleda särskilt om ändringarna.

I remissvar över promemorian ”Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet” (M2021/00596) tillstyrkte Avfall Sverige för övrigt ett förslag om förtydligande av att en myndighet som prövar frågan om en verksamhet eller åtgärd ska medföra betydande miljöpåverkan ska redovisa sina slutsatser i ett beslut.

Avfall Sverige tillstyrker också att det tydliggörs att verksamheter som inte har en betydande miljöpåverkan ska få lättade krav och inkomma med ett förenklat underlag, i stället för en liten miljökonsekvensbeskrivning.

#### Golv för anmälningsplikt för ändring av tillståndspliktig verksamhet (4.1.4)

Avfall Sverige välkomnar därför förslaget om att den nedre gränsen för ändringsanmälan för verksamheter med tillstånd, höjs till samma nivå som för anmälningspliktiga verksamheter. Som utredningen redovisar är idag en ändring i anmälningspliktiga verksamheter (C-verksamheter) anmälningspliktig, om den har *betydelse från störningssynpunkt*. I en verksamhet med tillstånd, är istället *samtliga* ändringar som sker

utöver ordinarie drift och underhåll, oavsett störningsrisk, som minst anmälningspliktiga. Det är inte motiverat från kontroll- eller miljösynpunkt att från störningssynpunkt obetydliga ändringar i tillståndspliktig verksamhet är anmälningspliktiga.

#### Större utrymme att ändra villkor (4.1.5)

Avfall Sverige tillstyrker förslaget att ge verksamhetsutövaren större möjligheter att få villkor ändrat om omständigheterna förändrats.

#### Inget fjärde spår med ”B-anmälan”, men vissa förenklingar (4.1.6)

Avfall Sverige ansluter sig till utredningens bedömning att det inte är lämpligt att införa en ny prövningsform för B-verksamheter, eftersom det skulle komplicera miljöbalken ytterligare. Avfall Sverige anser i stället att gränser för anmälnings- och tillståndsplikt för verksamheter av betydelse för minskad klimatpåverkan bör ses över och ansluter sig till Energigas Sverige önskemål i remissen ”Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet” (Dnr m2021/00596) om att gränsen för tillståndsplikt B höjs till 15 000 MWh för biogasanläggningar och uppgraderingsanläggningar.

Avfall Sverige tillstyrker förslaget att ”liten miljökonsekvensbeskrivning” (liten MKB) ska kallas ”förenklat underlag” och begreppet MKB förbehållas verksamheter med betydande miljöpåverkan. Det kan förväntas ge effekt på ställda krav på utredningens omfattning.

#### *4.2 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor (kap. 5)*

##### Ingen obligatorisk tidsbegränsning, men obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor för miljöfarliga verksamheter, utan krav på MKB (5.1.1 - 5.1.4)

Avfall Sverige anser att det svenska systemet med ”eviga” tillstånd med stark rättskraft, hämmar utvecklingen och konkurrenssnedvridande till fördel för verksamheter med sämre miljö- och klimatprestanda. Tidsbegränsningar och/eller återkommande omprövningar är förutsättningar för grön omställning. Den obligatoriska omprövningstiden som föreslås av utredningen, 40 år, är för lång för en majoritet av verksamheterna. Det skulle år 2024 innebära en omprövning av verksamheter med tillstånd meddelade så sent som 1984 och äldre. Tidsbegränsning ger verksamhetsutövaren förutsebarhet och ett tydligt incitament att verka för en omprövning. Tidsbegränsning medför också en naturlig gräns för utredningskraven i miljöbedömningarna och bör därför i förlängningen kunna leda till effektivare tillståndsprövningar.

Avfall Sverige anser att i avsaknad av tidsbegränsning eller tätare obligatorisk omprövning än vad som anges i utredningens förslag, bör föreslagen ”klimatstyrka” och kunskapscentrum, även få i uppdrag att stödja tillsynsmyndigheterna inför och under arbetet med ansökan om omprövning av villkor och tillstånd. Avfall Sverige anser att potentialen för omprövningar som redan finns i regelverket bör utnyttjas bättre, genom att öka stödet till tillsynsmyndigheterna för att omprövningar prioriterade utifrån nytta för miljö och klimat.

Avfall Sverige avstyrker utredningens förslag att införa ny grund för omprövning av tillstånd och villkor om det krävs för att följa förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU samt

möjlighet att meddela ingripande villkor som innebär att en verksamhet avsevärt försvåras om det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det finns redan en möjlighet till omprövning i 24 kap. 5 § punkt 2 miljöbalken, som bör anses tillräcklig även om den innehåller en kvalifikationsgräns.

#### Tillsynsmyndigheten ska göra översyn, fler grunder för omprövning (5.1.5-5.1.7)

Avfall Sverige avstyrker att tillsynsmyndigheten med tioårsintervaller ska göra en formell översyn av domar och beslut om tillstånd för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och lämna en skriftlig redovisning av sin bedömning till verksamhetsutövaren. Uppgiften att följa upp tillståndsvillkor ligger redan på miljönämnderna och arbetsinsatsen och den föreslagna sammanställningen ger ett merarbete som inte är motiverad om den inte leder till faktisk omprövning. Den obligatoriska översynen medför inte heller i sig att omprövning ska ske. Med undantag av att MKB inte kommer att krävas, kvarstår i stället frågeställningarna kring handläggning och finansiering.

#### Möjlighet att förlänga tidsbegränsade tillstånd (5.1.8)

Förslaget tillstyrks.

#### *4.3 Statliga förvaltningsmyndigheternas roll (kap. 6)*

##### Stärk länsstyrelsens roll (6.1.1) Samordna riksintressen bättre (6.1.3) och Mer ändamålsenlig partsroll, färre myndigheter (6.1.4)

Avfall Sverige tillstyrker förslagen, som kan förväntas medföra att statens intressen bättre samordnas tidigt i processen.

##### Utöka kravet på samrådsredogörelsen (6.1.2)

Förslaget innebär förtydligande om vad ansökan och MKB förväntas innehålla och tydligare krav på länsstyrelsen. Det tillstyrks.

##### Ingen begränsning av möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande (6.1.5)

Avfall Sverige ansluter sig till utredningens slutsats att det är olämpligt med en begränsning av möjligheten att ta upp nya omständigheter i miljöprövningen. Miljömål inte jämföras med dispositiva tvistemål. Materiellt felaktiga avgöranden i miljömål bör undvikas så långt möjligt, konstaterar utredningen. Avfall Sverige ansluter sig till detta.

#### *4.4 Processledning och handläggning (kap. 7)*

- *Ökad användning av muntlig förberedelse, tidplaner och avvisande av ansökan tidigt i processen, samt möjlighet kräva konsoliderade ansökningar och yttranden (7.1.1-7.1.2)*
- *Lättare att avgöra mål utan huvudförhandling, ökat utrymme för digital handläggning (7.1.3-7.1.4)*
- *MPDs behörighet att pröva ärenden som har samband med prövningen förtydligas och utökas (7.1.6)*

Avfall Sverige tillstyrker förslagen, som kan antas leda till snabbare och enklare prövningsprocesser.

Avfall Sverige håller med om att bristande ansökningar behöver avvisas i större utsträckning än idag. Det skulle framförallt minska handläggningstiden och minska risken för att ansökningar avvisas och avslås sent i processen. Det är dock en förutsättning att sökanden alltid får åtminstone en möjlighet till komplettering.

#### Inga lagstadgade handläggningsfrister (7.1.8)

Avfall Sverige har ingen erinran. Som anges i utredningen har prövningsmyndigheterna redan handläggningsmål som de eftersträvar och lagstadgade handläggningsfrister kan medföra framhastade beslut och domstolar.

#### *4.5 Särskilt stöd till klimatprojekt (kap. 8)*

##### Klimatstyrka och kunskapscentrum (8.1.1 och 8.1.2)

Avfall Sverige tillstyrker utredningens förslag om en klimatstyrka som kan ge länsstyrelsen handläggarstöd och ett kunskapscentrum som samlar miljötekniskt kunnande.

##### Ingen förtur (8.1.3)

Avfall Sverige håller med i utredningens bedömning att en begränsad förtur för vissa ansökningar inte är ändamålsenlig, utan vill hänvisa till behovet av ett genomförande av förslagen i klimaträttsutredningens En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21, M2021/00830), så att klimatperspektivet genomsyrar miljöbalken.

##### Ökad användning av generella föreskrifter (9.2)

Avfall Sverige tillstyrker en ökad användning av generella föreskrifter. Sådana ger förutsebarhet och likabehandling, med undantagsmöjligheter ger det flexibilitet. Det finns dock risk för att tillståndsvillkor och föreskrifter gäller parallellt bredvid varandra, med vissa nyansskillnader (jämför problematiken med IED-föreskrifter för normal drift och tillståndsvillkor för all drift). Föreskrifter bör normalt innebära att liknande villkor ska omprövas eller upphöra att gälla.

Produktion och distribution av biogas bör dock betraktas som särskilt samhällsviktigt och handläggas snabbare i linje med vad som föreslås i REPowerEU. Det är avgörande för försörjningstryggheten, för ökad cirkularitet och för effektiv avfallshantering av det snart obligatoriskt utsorterade köks- och livsmedelsavfallet. Naturvårdsverkets arbete med vägledning och generella föreskrifter bör intensifieras med särskilt fokus på produktionsanläggningar för förnybara gaser, men även för annan avfallsbehandling som stärker den cirkulära ekonomin.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, [andrea.hjarne@avfallsverige.se](mailto:andrea.hjarne@avfallsverige.se), telefon 040-69 35 66.

Med vänlig hälsning,  
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist  
Ordförande



Tony Clark  
Vd