

m.remissvar@regeringskansliet.se  
kopia till:  
m.miljoprovningseenheten@regeringskansliet.se

## Remissyttrande över SOU 2022:33 Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen

RISE är Sveriges forskningsinstitut och innovationspartner. I internationell samverkan med företag, akademi och offentlig sektor bidrar vi till ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett hållbart samhälle. Våra 2 800 medarbetare driver och stöder alla typer av innovationsprocesser. RISE är ett oberoende, statligt forskningsinstitut som erbjuder unik expertis och ett 100-tal test- och demonstrationsmiljöer för framtidssäkra teknologier, produkter och tjänster.

RISE har i uppdrag av regeringen att verka för hållbar tillväxt i Sverige genom att stärka näringslivets konkurrenskraft och förnyelse, samt främja offentlig sektors förnyelse och förmåga att bidra till lösningar på samhällets utmaningar tillsammans med näringslivet.

Regeringen har vidare gett RISE i uppdrag att bistå branscherna i genomförandet av färdplaner för fossilfri konkurrenskraft som tagits fram av branscherna inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige. RISE ska hålla en löpande dialog med Fossilfritt Sverige för att tillse att arbetet genomförs på ett kompletterande och effektivt sätt utifrån de medverkande företagens behov. RISE ska även föra dialog med aktörer på lokal och regional nivå i syfte att uppnå synergier mellan satsningar på olika geografiska nivåer.

RISE bör också se till att frågor som är gemensamma mellan olika färdplaner, till exempel finansiering, **tillståndsprocesser**, bioenergi och vätgasfrågor, hanteras i en gemensam process i samråd med Fossilfritt Sverige för att få högsta effektivitet. (Prop. 2020/21:60 s. 76)

På RISE har vi både bredd och djup i den juridiska kunskapen om tillståndsprocesser samt djupgående specifik branschkunskap. Vi har erfarenhet från att jobba med tillståndsprocesser från olika perspektiv – både ur verksamhetsutövarens och ur myndigheternas perspektiv.

I beredningen av detta ärende har de främsta av RISE kompetenser inom tillståndsprocessområdet deltagit: Resurser ur avfall (Marie Bom), Industriell omställning (Marie Karlberg), Infrastructure Management (Anna Månsson).

### Bakgrund

Under 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket syftar till att skapa långsiktiga förutsättningar för en ambitiös och effektiv klimatomställning. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter nå negativa utsläpp. En snabb omställning förutsätter en effektiv miljöprövning. Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för en grön omställning med det övergripande målet att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Åtgärder som lyfts fram i färdplanerna kommer i många fall att kräva omfattande investeringar i ny teknik,

### RISE Research Institutes of Sweden AB

Postadress  
Box 857  
501 15 BORÅS

Besöksadress  
Scheelevägen 17  
223 63 Lund

Telefon / Telefax  
010-516 50 00  
033-13 55 02

Konfidentialitetsnivå  
K2 - Intern  
E-post / Internet  
info@ri.se  
www.ri.se

Org.nummer  
556464-6874

förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering. Omställningen kommer att innebära att många verksamheter behöver söka nya eller ändrade miljötilstånd. Effektivare och mer förutsägbara prövningsprocesser för miljö- och klimatförbättrande investeringar i Sverige, i kombination med fortsatt höga miljökrav, skulle kunna leda till en snabbare grön omställning.

Riksdagen har i tre tillkännagivanden angett att ytterligare steg behöver tas för att förenkla och förkorta tillståndprocesserna.

Regeringen beslutade i augusti 2020 att en särskild utredare skulle se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Utredningen lämnade sitt betänkande i juni 2022 och ger en rad förslag som syftar till att tillsammans göra prövningsprocesserna snabbare och enklare utan ett försämrat miljöskydd. Förslagen rör sex huvudområden:

- Enklare regler för att ändra en verksamhet
- Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor
- Tydligare och mer samordnade myndigheter
- Mer aktiva prövningsmyndigheter
- Ett särskilt stöd till klimatprojekt
- Andra förslag för mer effektiva miljöprövningar

## RISE synpunkter på utredningens betänkande

RISE anser att utredningen är väl genomförd och ställer sig positiva till de flesta av de framtagna förslagen på hur miljöprövningen kan göras mer modern och effektiv.

I en del fall har RISE en annan uppfattning om de slutsatser utredningen dragit eller synpunkter på viktiga aspekter att beakta. Nedan följer en beskrivning av dessa synpunkter uppdelade per kapitel i utredningen, men inledningsvis följer RISE övergripande synpunkter på vad som krävs för att uppnå en effektivare miljöprövning.

### Övergripande synpunkter:

Det behövs en effektivare prövning. För att lyckas krävs mer:

- **Kommunikation, dokumentation och tydlighet** – det behövs i hela processen, mellan parterna, mellan tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare och mellan branscher och myndigheter. Ska behovet av utredningar minskas och effektiviteten i processen bli bättre behövs bättre kommunikation och dokumentation i samrådet. Det behövs tydligare vägledningar angående vilka krav myndigheterna ställer och för att tydliggöra innebörden i begrepp som väsentliga miljöeffekter, betydande miljöpåverkan och förenklat beslutsunderlag till exempel. Kommunikationen mellan verksamhet och tillståndsmyndighet behöver också påbörjas tidigare.
- **Iterativa samråd** - det finns en inbyggd konflikt i systemet i så måtto att samrådet ska inledas i ett väldigt tidigt skede innan utformning och lokalisering av verksamheten är klar. Samtidigt ser verkligheten många gånger annorlunda ut eftersom verksamhetsutövaren många gånger behöver ha finansieringen klar innan man går in i ett samråd och därmed också en relativt klar bild av utformningen av verksamheten. Vidare behöver myndigheterna ha ett underlag som ger dem något att ta ställning till. Detta rimmar inte med samrådets syfte att ge parterna möjligheter att faktiskt kunna påverka verksamhetens utformning. Samråden behöver därför genomföras mer som en löpande process och tidigt involvera aktuella parter.

- **Ömsesidig förståelse** - på olika sätt verka för att prövningsprocessen blir mer förståelig för de som deltar. En verksamhetsutövare är många gånger ovan att delta i en prövningsprocess. En gemensam kunskapsplattform för alla parter kan bidra till att man samarbetar bättre genom processen och också undviker att hamna i långdragen argumentation.
- **Pragmatism, mod och ökad kunskap hos beslutsfattarna** - länsstyrelsen behöver i sin vägledande roll bli mer pragmatisk och modigare att styra mot miljönytta utifrån ett systemperspektiv, detsamma gäller prövningsmyndigheterna. För detta krävs också ökad kunskap för att man ska vara trygg i sina beslut att avgöra vad som kan antas vara betydande miljöpåverkan och likaså i bedömningen av vad som är de väsentliga miljöeffekterna av en verksamhet eller åtgärd och våga avskriva frågor som är av mindre betydelse.
- **Ett kunskapscentrum som bland annat kan förmedla kunskap om innovationer för den gröna omställningen** - för att komma fram till var ett sådant kunskapscentrum bäst placeras behövs en konsekvensanalys som beaktar energi-, hållbarhets- och resurseffektivitetsfrågor. Förslaget att låta Energimyndigheten driva ett kunskapscentrum innebär att klimatfrågan, med avseende på fossilfri koldioxid kommer att vara det som driver utvecklingen, och att andra områden, inom hållbarhet och industriell symbios tappas.

## Synpunkter på delar av utredningens betänkande

### Kap. 4. Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån

#### Utredningens förslag:

*Ett enklare förfarande för ändringstillstånd; vid ändring av en verksamhet ska tillståndet som huvudregel begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd), ett förtydligande och utökat utrymme för när det är tillräckligt att anmäla en ändring av en tillståndspliktig verksamhet samt ett utökat utrymme för undantag från anmälningsplikt; utredningen beskriver en så kallad ändringstrappa, där kraven successivt ökar i takt med ändringens miljöpåverkan, lättnader i möjligheten att ändra villkor för en verksamhet; dagens restriktiva regler lättas upp för att möjliggöra ändamålsenliga villkorsändringar.*

**RISE synpunkter:** Det är positivt att försöka minska den administrativa bördan vid en verksamhetsförändring och att förenkla ändringstillstånd, men det krävs tydliga riktlinjer när det gäller avgränsningen av prövningen. Det finns en risk för att diskussionen annars hamnar kring avgränsningen. Här kommer det att krävas att myndigheten har mod att våga avgränsa och sålla ut det som verkligen har ett miljömässigt samband med ändringen och inget annat.

Förslaget kring ett utökat utrymme för undantag från anmälningsplikt ställer sig RISE mer tveksam till. En anmälan är grunden i kommunikationen mellan verksamhet och tillsynsmyndighet. Utan anmälan saknas skriftliga underlag som senare kan visa att tillsynsmyndigheten har fått information om förändringar i verksamheten. Att ta bort anmälan innebär inte någon förenkling för verksamheterna utan skapar på sikt en rättsosäkerhet. Detta beror på att verksamheter förändras ständigt, ibland sker en stor förändring men oftast är det stegvisa förändringar som på sikt medför en betydlig ändring gentemot det ursprungliga tillståndet. Det är därmed väsentligt att tillsynsmyndigheten är informerad och har möjligheter att påverka, och att det är tillsynsmyndigheten som avgör om det är en ändring som behöver handläggning eller inte. Tillsynsmyndigheten har redan idag en frihet att besvara en anmälan med att ändringen inte behöver vidare handläggning.

## Kap. 5. Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

### Utredningens förslag:

*Obligatorisk omprövning av domar och beslut om tillstånd för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor införs. Bestämmelsen gäller för verksamheter som är tillståndspliktiga genom föreskrifter som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken och som prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstol som första instans. Tidsbegränsade tillstånd omfattas inte av bestämmelsen. Omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren. Om en verksamhetsutövare inte fullgör sin skyldighet att ansöka om omprövning får en myndighet göra det på verksamhetsutövarens bekostnad.*

*Med moderna miljövillkor avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts i en dom eller ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om det i domen för ett gällande tillstånd enligt miljöbalken bestämts en annan tid för omprövning av miljövillkoren ska denna tid gälla.*

*Tillståndsmyndigheten får bestämma tiden för omprövning till en kortare period än 40 år.*

**RISE synpunkter:** Moderna villkor är relevant både utifrån verksamhetsutövarens perspektiv och tillsynsmyndighetens. Däremot innebär inte krav på omprövning efter 40 år att verksamheten har moderna miljövillkor, då lagar och regler kan ändras snabbt och även förutsättningarna i omvärlden. Verksamhetsutövarna skulle i högre grad ändra sina verksamheter om de kan förutse vilka villkor som kan bli aktuella och känna trygghet i att nya villkor inte snedvrider konkurrensen inom en bransch. För detta krävs att den myndighetsinitierade omprövning fungerar bättre än idag och med ett kortare tidsintervall än det utredningen föreslår. Verksamhetsutövare som utvecklar sin verksamhet och genomför en grön omställning ska inte "straffas" jämfört med dem som inte gör några förändringar och bedriver sin verksamhet enligt gamla omoderna tillstånd. Tillsynsmyndigheter och prövningsmyndigheter måste ges bättre verktyg och möjligheter att utnyttja den möjligheten till myndighetsinitierad omprövning som redan finns idag och som hela miljöbalksystemet bygger på. Om myndigheterna känner att det är enklare att rätta till omoderna villkor genom omprövning kommer kanske också ett större mod att våga "släppa taget" i tillståndsprövningen. Kanske kunde de branschvägledningar vi föreslår (se under kapitel 6) vara ett stöd för myndigheterna i att ompröva villkor för de verksamhetsutövare som inte följer branschstandard? Men det behövs också en vägledning kring metodiken för hur en myndighetsinitierad omprövning genomförs.

För att underlätta för moderna miljövillkor bör det som utredningen föreslår också finnas bättre möjligheter för verksamhetsutövaren att ändra, ta bort eller att lägga till villkor, under pågående verksamhet utan att behöva genomgå en stor prövning av hela verksamheten.

## Kap. 6 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen

### Utredningens förslag:

*De statliga förvaltningsmyndigheternas roll ska förtydligas genom att länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart stärks. Kraven på samrådsredogörelsen utökas. En bättre samordning av riksintressen sker. Partsrollen blir mer ändamålsenlig bland annat genom att färre myndigheter ges en partsroll. Möjligheten för motparter att föra in nya omständigheter efter överklagande bör inte begränsas.*

**RISE synpunkter:** Synpunkterna rör främst samrådet.

Det är positivt att länsstyrelsen får ett tydligare ansvar som nav och aktiv samrådspart. Redan idag beskrivs (6 kap 32§) att länsstyrelsen under avgränsningssamrådet ska “verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.” Förslaget om ändringen i 6 kap. 32 § tydliggör visserligen stegen hur omfattningen och detaljeringsgraden ska tas fram, men frågan kvarstår ändå hur det avgörs vad som är väsentliga miljöeffekter. Syftet är att frågor av mindre betydelse endast ska utredas och hanteras i den utsträckning som är nödvändigt. Det är då avgörande att grunden till bedömningen av vad som är väsentliga miljöeffekter är tydlig för alla parter, så att det finns en samsyn och förståelse för vilket underlag som ska efterfrågas och tillhandahållas.

Om parterna inte når samsyn kring underlaget i samrådsskedet finns det en risk att efterfrågan på kompletteringar av underlaget och remissrundor flyttar vidare till tillståndprocessen och att tidsvinsten som helhet inte blir så stor som önskas.

Länsstyrelsen ska klarlägga och beskriva de väsentliga miljöeffekterna. För att länsstyrelsen ska kunna göra denna bedömning krävs både branschkunskap och information om specifik verksamhet och dess kommande miljöpåverkan. Branschvägledning framtagna i samarbete mellan branschorganisationer och myndigheterna skulle kunna vara en hjälp för att få en enhetlighet och tydlighet i vad som generellt sett är de väsentliga miljöeffekterna för en verksamhet i en viss bransch och en slags samsyn i hur långt kravet på utredning av de väsentliga miljöeffekterna får sträcka sig och vad det får kosta. Det skulle också underlätta vid bedömningen av vad som faktiskt behöver redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning.

Samrådet behöver vara iterativt för att uppfylla samrådets syfte. Det behövs fler tillfällen för dialog med länsstyrelse och andra parter för att diskutera väsentliga miljöeffekter och där samråden kan ha fokus på olika miljöaspekter. Samrådsprocessen löper ofta parallellt med verksamhetens investeringsprocess där olika alternativ vägs mot varandra. Med tydlighet och dialog är det också enklare för företaget att kunna fatta rätt beslut så att målet uppnås. Det är betydligt svårare och dyrare att åtgärda ett felaktigt beslut sent i processen.

Det hade varit intressant att låta en utredning titta på möjligheten att låta prövningsmyndigheten ha en koppling till samrådet för att till exempel undvika formella brister i samrådet som senare inte kan läkas, jfr. LKAB-beslutet där ansökan avvisades av domstol eftersom bolaget inte gjort någon åtskillnad mellan allmänhet och särskilt berörda. Det är oklart om bristen påtalades av länsstyrelsen i samrådsskedet. De länsstyrelsehandläggare som deltar i samrådet har sällan juridisk kompetens och det är därför större risk att de missar frågor av mer juridisk karaktär. Men även för att prövningsmyndigheten redan i ett tidigt skede får vara med och materiellt avgränsa prövningen.

## **Kap. 7 Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning**

### **Utredningens förslag:**

*Tidsplaner och muntliga förberedelser ska användas i större utsträckning genom tydligare bestämmelser som är anpassade till miljöbalkens process och systematik. Det ska vara lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt i processen. Mål hos mark- och miljödomstol ska oftare kunna avgöras utan huvudförhandling. Digital handläggning ska främjas genom mer teknikneutrala regler. Generella förordnanden för ordföranden och miljöakkunnig inom miljöprövningsdelegationerna ska införas så att dessa kan tjänstgöra över hela landet.*

*Miljöprövningsdelegationerna ska få förtydligad och utökad möjlighet att ta till sig anmälningsärenden som har samband med en tillståndsprövning.*

**RISE synpunkter:** Processledningen behöver effektiviseras och förtydligas. En tillståndsprocess behöver innehålla fler tillfällen för dialog, särskilt om ansökan behöver kompletteras och det inte är tillräckligt tydligt för parterna vad kompletteringen avser. Det är viktigt att det görs tydligt att tanken är att miljöprövningsdelegationerna ska ha samma möjlighet till muntlig förberedelse som mark- och miljödomstolarna och att det vid en sådan muntlig förberedelse är upp till prövningsmyndigheten att avgöra vilka som bör delta. I dagsläget finns det oklarheter kring om miljöprövningsdelegationerna har denna möjlighet. Sammanträde enligt 19 kap. 4 § punkten 3 miljöbalken har hittills ansetts motsvara mer av en huvudförhandling än en muntlig förberedelse med krav på att ge alla parter möjlighet att delta vid sammanträdet. Ett sådant sammanträde är inte ett optimalt forum för att till exempel reda ut kompletteringsfrågor.

## Kap. 8 Ett särskilt stöd till klimatprojekt

### Utredningens förslag:

*De tids- och effektivitetsvinster som ett särskilt förtursförfarande kan ge är inte tillräckliga i förhållande till det komplicerade och systemavvikande regelverk som krävs för ett förturssystem. För att underlätta för verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen att få tillstånd, samt ytterligare effektivisera miljöprövningsprocessen, föreslår utredningen i stället ett särskilt stöd genom en klimatstyrka som ger handläggarstöd till länsstyrelsernas arbete med miljö tillstånd. Vidare att det inrättas ett kunskapscentrum för industrins klimatställning, som bildas hos Energimyndigheten i samverkan med Naturvårdsverket.*

### RISE synpunkter:

Det är positivt att mer resurser föreslås till prövningen eftersom det mesta av den gröna omställningen kommer att gå genom prövningen. Det finns dock en risk med förslaget att placera klimatstyrkan på en länsstyrelse eftersom samordningen mellan 21 länsstyrelser kan bli svår.

En risk med att peka ut klimatet som fokus är att hållbarhetsperspektivet tappas. Idag avgränsas klimat mångt och mycket till utsläpp av fossil koldioxid, men även biogen koldioxid har en klimatpåverkan. Dessutom finns det andra hållbarhetsaspekter och risk för suboptimering.

Den gröna omställningen kräver inte enbart att ett en aktör ska etablera en verksamhet. Alla verksamheter är beroende av underleverantörer och att även de har möjlighet att göra resan tillsammans. Mindre verksamheter kan vara små verksamheter som inte levererar stora volymer, men levererar specifika komponenter, med högsta tekniska kvalitet som klimatprojektet behöver för att lyckas. Svensk konkurrenskraft bygger på verksamheter som bygger sin konkurrenskraft på att tillgodose en specifik del av marknaden med tekniskt avancerade detaljer och komponenter. Dessa verksamheter driver utveckling och innovation, som är grunden för att klimatprojekt ska stöttas. Att låta Energimyndigheten driva detta kunskapscentrum innebär att klimatfrågan, med avseende på koldioxid kommer att vara det som driver utvecklingen, och att andra områden, inom hållbarhet och industriell symbios tappas. Bättre vore att inrätta ett kunskapscentrum, likt Vinnovas kompetenscentrum, där alla aktörer är med. Detta kunskapscentrum kan således vara navet för att ta fram nya vägledningar, rådgivande vid tillståndsprövningar, samsyn mellan länsstyrelser etc.

## Kap. 9 Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning

### Utredningens förslag:

*Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen. Det ska utredas hur generella föreskrifter kan användas mer. Annat arbete med syftet att effektivisera miljöprocesserna bör integreras med det fortsatta arbetet med utredningens förslag.*

### RISE synpunkter:

RISE ser positivt på att utreda hur generella föreskrifter kan användas mer och blir vägledande.

Tydliga riktlinjer och vägledningar kan tas fram för vanligt förekommande frågor som till exempel hantering av kemikalier, Sevesoverksamheter och hantering av avfall på anläggningen. Här kan man sammanställa exempel på villkorsformuleringar som kan användas i prövningen. Detta bidrar till att bedömningsutrymmet minskar då man på förhand har diskuterat formuleringarna med centrala myndigheter och branscherna, vilket minskar risken för argumentation.

Detta innebär generellt sett ingen konflikt med den individuella prövningen utifrån en bestämd lokalisering, då det handlar om lagring inom verksamhetsområdet som inte behöver prövas inom ramen för till exempel miljökvalitetsnormerna, då det inte handlar om utsläppsmängder som påverkar omgivningen. RISE kan på Regeringens uppdrag samordna arbetet mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna och SKR, för att ta fram föreskrifter och vägledande villkorsförslag inom olika områden.

Utredningen konstaterar att det finns ett relativt omfattande vägledningsbehov på miljöprövningsområdet. Mer vägledning anses förenkla processen och göra tillämpningen mer förutsägbar och enhetlig, en slutsats som RISE håller med om. För att inom en rimlig tidsram nå i mål med arbetet att upprätta de nya vägledningarna inom de områden som föreslås i betänkandets avsnitt 9.3. kan RISE vara en resurs i detta arbete. RISE har djupgående teknisk kompetens för att ta fram underlag för flera branscher, tillsammans med juridiska expertkunskap inom miljöprövning.

Elenor Bernelow Loyd

Avdelningschef Infrastruktur och betongbyggande