

2022-10-31

Vår ref: Linn Arvidsson
Dnr: M2022/01389

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se.

Remissvar över betänkandet SOU 2022:33 Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (M2022/01389)

Sammanfattning

Sweco är positivt inställd till utredningen och utredningens slutsatser och förslag. Vi finner det mycket glädjande att utredningen ser samma utmaningar och i hög grad även samma eller likartade lösningar som Sweco tidigare har kommunicerat bland annat genom rapporten Nio förslag för en effektivare miljöprövning¹.

Sweco ser positivt att utredningen, vid sidan av förslag till ny eller ändrad lagstiftning, ger förslag för att förbättra processen inom befintliga bestämmelser ger förslag till förtydligade uppdrag och uppmaningar till förändrade förhållningssätt hos såväl myndigheter som verksamheter.

Sweco bedömer att utredningens förslag kan leda till att tillståndsprövningen blir den motor i den gröna omställningen som den kan och bör vara. Sweco bedömer att förslagen sammantaget leder till en stor och efterlängtd effektivisering av prövningen. Sweco vill därför skicka en tydlig och stark signal till politiken att vågar genomföra föreslagen som en helhet och tillsätta de resurser som krävs för att göra verklighet av förslagen. Det är särskilt viktigt att se förslagen som en helhet, med tanke på att utredningens förslag rör många områden och, i många fall utgörs av ändringar som var för sig inte är revolutionerande, men som sammantaget ger en önskad förändring.

Sweco framför också några kompletterande förslag för att ytterligare underlätta tillståndsprövningsprocessen.

¹ <https://www.sweco.se/wp-content/uploads/sites/3/2022/04/Swecos-forslag-for-en-effektivare-tillstandsprocess-april-2022.pdf>

Ställningstaganden

4.1.1 Det införs enklare regler för ändringstillstånd

Ställningstagande

Sweco välkomnar förslaget att ändringsprövning ska vara huvudregel vid ansökan om att ändra en miljöfarlig verksamhet

Motivering

Utredningens förslag underlättar för verksamhetsutövare, även den verksamhetsutövare som är ovan vid prövningsprocessen, att inleda en förändring av delar av verksamheten utan den risk och osäkerhet som en fullständig omprövning av verksamheten kan leda till. Detta gör det lättare för industrin att ställa om delar av verksamhet utan att en omprövning av hela verksamheten initieras.

Även idag är ändringstillstånd förvisso möjliga men inleds så gott som alltid med en lång process med skriftväxling om huruvida ändringstillstånd är lämpligt i det enskilda fallet. Att i de flesta fall helt ta bort denna skriftväxling medför i sig själv en uppsnabbning av processen utan att tumma på det miljöskydd som prövningen ska säkerställa.

4.1.2 Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs

Ställningstagande

Sweco välkomnar förslaget att förtydliga gränsen för tillstånds- och anmälningsplikt.

Motivering

Swecos erfarenheter överensstämmer med vad utredningen beskriver. Bedömningen när en anmälan är tillräcklig eller när tillstånd krävs skiljer över landet och även mellan enskilda handläggare. Likaså förekommer ofta uppfattningen att en anmälan alltid krävs för åtgärder som ryms inom det allmänna villkoret.

Sweco anser att det skulle lätta bördan för såväl verksamhetsutövare som myndigheter om det inte krävs anmälan för ändringar som ryms inom det allmänna villkoret. Verksamhetsutövare kan då vidta de ändringar som önskas och myndigheters tid tas inte upp av i praktiken onödig handläggning.

Sweco anser vidare att ändringar som förvisso faller utanför det allmänna villkoret men i övrigt ryms inom tillståndets omfattning och de särskilda villkor som gäller för verksamheten lämpligast bör kunna hanteras genom anmälan till tillsynsmyndigheten. Inom detta område faller exempelvis byte av reningssystem i industrianläggningar liksom byte av processteknik till mer energi- och resurssnål sådan. Det sker en stark teknikutveckling och en förändring som innebär att den nya tekniken kan implementeras på ett enkelt och smidigt sätt ökar sannolikt antalet verksamhetsutövare som tar det önskade steget.

Genom att minska antalet tillståndsärenden för ändringar av mindre betydelse eller som är positiva ur miljösynpunkt kan resurser frigöras till tillståndsärenden av större betydelse liksom nyetableringar av industrier.

5.1.2 Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor införs

Ställningstagande

Sweco välkomnar förslaget till obligatorisk omprövning av tillstånd som är äldre än 40 år.

Motivering

Sweco konstaterar att både teknikutveckling och kunskapsuppbyggnad sker i hög takt. För stor skillnad mellan lägsta nivån vid äldre miljömässigt omoderna anläggningar och moderna anläggningar med hög miljöprestanda skapar en snedvriden konkurrenssituation. Den verksamhetsutövare som är mer ambitiös och utvecklar sin verksamhet missgynnas till förmån för annan part med lägre ambitioner. Detta då den ambitiösa partens förändringar även omfattas av prövning med medföljande miljökrav och därmed som regel krav på investeringar och kostnader för uppföljning. Kostnader som inte den mindre ambitiösa får då motsvarande investeringar inte görs. Att utjämna denna snedfördelning gynnar såväl rättviseaspekten mellan verksamhetsutövare som möjligheterna att nå relevanta miljömål på ett kostnadseffektivt sätt.

Sweco anser att lägstanivån behöver höjas för att den önskvärda omställningen av samhället ska kunna vara möjligt. Sweco anser därför att de föreslagna obligatorisk omprövning av äldre tillstånd är önskvärd.

6.1.1 Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart och

6.1.2 Utöka kraven på samrådsredogörelsen

Ställningstagande

Sweco stödjer förslaget till en tydligare och mer sammanhållen samrådsprocess. Den utökade skyldigheten för länsstyrelsen att verka rådgivande under samrådsprocessen anser Sweco är positiv liksom den ökade tydligheten i samrådsredogörelsen.

Sweco anser dock att ett sista steg i samordningen saknas i utredningens förslag – att länsstyrelsen i det skedet helt får rollen att tala för hela staten.

Sweco anser att utredningens förslag att utifrån samrådsredogörelsen öka möjligheten att tidigt avvisa en ofärdig ansökan är ett steg i rätt riktning. Sweco anser dock att förslaget inte fullt ut släcker den osäkerhet om när samrådet är tillräckligt, som såväl verksamhetsutövare som remissmyndigheter idag erfar och påtalar.

Sweco föreslår därför följande:

En extra beslutspunkt införs där prövningsmyndigheten genom ett formellt beslut godkänner eller underkänner den genomförda samrådsprocessen. Detta beslut är bindande. Beslutspunkten ligger direkt efter avslutad samrådsprocess. Beslutet rör enbart samrådets omfattning och genomförande och hindrar givetvis inte prövningsmyndigheten från att i ett senare skede avvisa en ansökan på annan grund.

Motivering

Sweco anser att samrådet är en avgörande del av tillståndprocessen och att vikten av tydlighet i denna process inte nog kan betonas.

Sweco instämmer i utredningens konstaterande att utfallet av samrådet idag är för otydligt och delar utredningens förslag att länsstyrelsens bör ges en tydligare roll med större samordningsansvar. Större tydlighet och bättre effekt hade uppnåtts om samtliga statliga parter hade strävat efter att enas under ett yttrande sammanhållet av länsstyrelsen. Argumentet att en nationell myndighet därmed skulle underordna sig en regional myndighet vilket har förekommit i diskussionerna runt prövning och utredningen tyder mer på ett hierarkiskt myndighetstänkande där regionala trumfar lokala och nationella trumfar regionala än om insikt om de olika statliga myndigheternas roll som den samlade statens röst. Det bör vara möjligt för de statliga myndigheterna att försöka samordna sina yttranden och ställningstaganden där det är möjligt.

Intressant att notera är att myndigheter med partsroll har framfört (sid 271) att de har en ambition att ge synpunkter redan under samrådsskedet. I Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens instruktioner anges till och med att myndigheterna ska lämna sina synpunkter tidigt i processen. Swecos erfarenhet från mer än 400 prövningsprocesser årligen är att Naturvårdsverket som regel gott och väl uppfyller denna instruktion medan motsatt förhållande gäller för Havs- och vattenmyndigheten. Skälet för att dessa två myndigheter agerar så olika är okänt för Sweco. Sweco anser att relevanta myndigheter bör ges såväl instruktioner och resurser att kunna bidra på ett konstruktivt sätt.

Att det under samrådsskedet ofta är oklart hur den slutliga ansökan kommer att se ut är knappast en anledning till att inte medverka i samrådsprocessen, något som dock anges som orsak på sidan 271. Att berörda myndigheter med relevant kompetens medverkar vid samrådet för att syftet med samrådet, att finna lämpligt innehåll och avgränsning för ansökan och miljökonsekvensbeskrivning, ska kunna uppfyllas är avgörande för en effektiv miljöprövning.

6.1.3 Samordna riksintressen bättre

Ställningstagande

Sweco välkomnar förslaget att samordna och lösa ut målkonflikter gällande riksintressen.

Motivering

Idag hanteras en lång rad målkonflikter inom ramen för tillståndsprövning. Energiförsörjning och artskydd är möjligen den mest omskrivna men listan kan göras avsevärt längre.

Detta är frågor som är större än den enskilda ansökan där de provas idag. Sweco anser att det krävs en större överblick än vad som ges i ett enskilt ärende för att en rimlig och god avvägning mellan dessa intressen ska kunna göras. Detta är också frågor som inte en enskild verksamhetsutövare kan förväntas hantera eller på ett rimligt sätt kontrollera.

7.1.1. Ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplaner

Ställningstagande

Sweco stödjer förslaget att i högre grad än idag använda sig av muntliga förberedelser och att införa en särskild bestämmelse om tidsplaner.

Motivering

Swecos erfarenhet från mer än 400 miljöprövningar årligen är entydigt att i de fall som någon form av dialog kunnat upprättas med prövningsmyndigheten om väg och framdrift för ärendets handläggning har detta såväl ökat kvaliteten som handläggningshastigheten i ärendet. Mindre frågor och potentiella missförstånd har kunnat redas ut redan tidigt istället för att belasta processen vidare. Fokus och resurser har kunnat läggas på rätt frågeställningar.

Tidsplaner medför förutsägbarhet och möjlighet att planera för samtliga inblandade parter, vilket ökar möjligheterna att hålla tiden och öka kvaliteten på alla insatser i processen.

Redan idag sker en ökad användning av tidsplaner vilket är mycket positivt. Dock gäller det långt ifrån alla prövningsärenden. Sweco välkomnar därför bestämmelser som gör tidsplan till regel snarare än undantag.