

Till:**Miljödepartementet**

Rättssekretariatet

Miljöprövningsenheten

m.remissvar@regeringskansliet.se

ingrid.backudd@regeringskansliet.se

SBMIs yttrande avseende Miljödepartementets remiss M2021/00596 "Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet"

SBMI, Sveriges Bergmaterialindustri är branschorganisationen för producenter och leverantörer av bergmaterial samt branschens underleverantörer. Årligen produceras och levereras ca 100 miljoner ton bergmaterial i Sverige. Föreningen samlar över ca 90 % av den svenska bergmaterialindustrin.

Sammanfattning

SBMI är införstådda med att Sverige behöver åtgärda de brister som EU-kommissionen framfört synpunkter på efter genomförandet av MKB-direktivet.

Tyvärr riskerar flera av förslagen att bidra till en **minskad materialåtervinning och försvåra utvecklingen mot en cirkulär ekonomi**. Departementet bedömer i konsekvensanalysen att att näringslivet totalt sett kommer att få minskade kostnader och regellättnader. SBMI konstaterar emellertid att regelbördan kommer att öka för täktverksamheter och verksamheter som återvinner material för anläggningsändamål. Eftersom fler och dessutom mindre verksamheter måste anmälas eller tillståndsprövas kommer det med stor sannolikhet att leda till en **ökad arbetsbelastning** för både tillsynsmyndigheter, prövningsmyndigheter och verksamhetsutövare. För att handläggningstider och processkostnader inte ska öka – och **samhällsviktig infrastruktur inte ska försenas och fördröjas** – är det viktigt att tillse att det finns resurser och kompetens hos tillsyns- och prövningsmyndigheterna.

Trots att remissens syfte inte direkt förhåller sig till frågan om återvinning av material för anläggningsändamål är det en så viktig del av omställningen till en cirkulär ekonomi att SBMI anser det vara nödvändigt att påtala vilka konkreta effekter departementets förslag riskerar att leda till. Det understryks av den nyligen antagna nationella strategin om cirkulär ekonomi (Regeringskansliet, 2020) och det stora antalet aktuella utredningar som berör materialhantering. SBMI anser för övrigt att det krävs ett helhetsgrepp i frågan om återvinning av material för anläggningsändamål.

Sammantaget anser SBMI emellertid att vissa av departementets förslag är positiva och **tillstyrker dessa delar:**

- Förslaget till ny om att en myndighet som ska besluta i frågan om betydande miljöpåverkan även ska redovisa de omständigheter som talar för eller emot att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan välkomnas.
- Det är bra att man har gjort en översyn genom att se över ett antal verksamheter som inte omfattas av MKB-direktivet som inte längre ska antas medföra betydande miljöpåverkan. I föreslagen ny förordning föreskrivs inte produktionsmängd per kalenderår som gräns för att

en täktverksamhet ska antas medföra betydande miljöpåverkan, vilket är rimligt och i enlighet med MKB-direktivet. SBMI anser att det bör tydliggöras i avsnitt 7.3 att vissa lättnader även avser verksamheter som omfattas av 4 kap. miljöprövningsförordningen.

- SBMI har ingen erinran mot att särskilt stora husbehovstäkter ges samma förutsättningar som den kommersiella täktbranschen i övrigt

SBMI anser att flera av **förslagen bör bearbetas** för att undvika oönskade effekter på återvinning på både kort och lång sikt:

- **Förenkla för en effektiv handläggning:** Departementets förslag innebär att berörda myndigheter behöver fatta fler beslut om anmälningsplikt, tillståndsplikt och betydande miljöpåverkan. Verksamhetsutövarna behöver av samma skäl ta fram fler och mer omfattande underlag. Den ökade arbetsbelastningen, ökade kostnader, längre handläggningstider och ökad osäkerhet om utfall riskerar att motverka återvinning av material för anläggningsändamål. Förutom att myndigheter behöver ökade resurser krävs även informationsinsatser för ökad kompetens. För att i ett längre perspektiv kunna öka cirkulariteten kan arbete med nationella *end-of-waste*-kriterier vara en viktig väg.
- **Klargör att dagens användning av icke-förorenat naturligt förekommande material inte kommer att försvåras.** Departementets förslag behöver klargöras med avseende på att bearbetning enligt normal praxis, såsom krossning och siktning/sortering är förenligt med användning av icke-förorenat naturligt förekommande material i sitt naturliga tillstånd.
- **Förtydliga förslagen avseende beslut om betydande miljöpåverkan.** SBMI motsätter sig inte förslagen som sådana. Däremot är det nödvändigt att både innebörden av tillgängliggörande förtydligas, liksom reglerna för när beslut får överklagas. Departementets nuvarande förslag är ottydliga på de här punkterna, vilket innebär en rättsosäkerhet och risk för överklaganden som skulle leda till negativa konsekvenser för verksamhetsutövare utan någon miljönytta.
- **Förtydliga när ändringstillstånd är möjliga.** SBMI anser att departementets förslag är ottydligt och kan tolkas som att möjligheten att anmäla en ändring av verksamhet utan krav på specifik miljöbedömning kommer att minska, liksom att en ändring oftare kommer kräva en omprövning av hela verksamheten. Förslaget bör förtydligas och kan med fördel samordnas med M 2020:06 Miljöprövningsutredningen för en effektivare tillståndsprövning.

Ett forcerat remissförfarande och många pågående utredningar försvårar bedömningen av förslagen

SBMI beklagar att det har givits så kort tid att svara på remissen och till förslagens ikraftträdande. Granskningen av remissen försvåras av att den sker parallellt med flera andra pågående processer och regeringsuppdrag, t.ex.:

- Miljödepartementet. M2021/00207. Promemoria Ordning och reda på avfallet.
- Naturvårdsverket. Tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor (remissvar 2021-05-30).
- Miljödepartementet. M2021/00191. Uppdrag till Naturvårdsverket att utreda hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål (redovisning 2022-06-01).
- Regeringen. M 2020:06 Miljöprövningsutredningen.
- Avvecklingen av återvinning inom ramarna för U-verksamhet
- Miljödepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket M2020/02056 m.fl. Verksamhet: *Avfall som resurs*.

Detta gör det svårt att förutse den samlade effekten av alla pågående processer, vilket också gör att remissvaret blir mer tidskrävande än om SBMI hade kunnat bedöma det ensamt utan beaktande av de kumulativa effekter som kommer att uppstå. Det hade därför varit önskvärt om de olika remisserna hade kunnat hanteras stegvis så att de nya förslagen hade kunnat bedömas i ljuset av de redan genomförda. När det inte är möjligt blir det än viktigare att ge rimlig tid att bedöma departementets förslag och att tiden till ikraftträdande är tillräckligt lång för att tydligt signalera att samtliga remissvar kommer att beaktas. Den föreslagna processen medger inte utrymme att beakta relevant inspel från remissinstanserna. Remissförfarandet är ett mycket viktigt instrument och det finns ett starkt egenvärde att värna den ömsesidiga tilltron till det även i de fall då det är angeläget att snabbt gå till beslut.

Remissen redovisar ärendets historia och de författningsförslag som regeringen anser är nödvändiga för ett bättre genomförande av MKB-direktivet i svensk lagstiftning. MKB-direktivet har genomförts i nationell lagstiftning i samtliga EU-medlemsländer och det hade varit fördelaktigt om en kartläggning av vissa andra EU-medlemsstaters genomförande lagstiftning hade presenterats i remissen. En sådan kartläggning av länder i Sveriges närområde till exempel Danmark och Tyskland hade också gett en indikation på hur de föreliggande författningsförslagen förhåller sig till andra länders praxis.

Arbetsbelastning och kostnader ökar för både tillsynsmyndigheter, prövningsmyndigheter och verksamhetsutövare

Följande synpunkter avser i första hand avsnitten 7.1.2–5 i departementets remitterade PM.

Flera av departementets förslag innebär en ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheternas handläggare av ärenden avseende miljöfarlig verksamhet. Antalet verksamheter som blir anmälnings- eller tillståndspliktiga ökar (bl.a. 4 kap. 2, 4, 5 §§ samt 29 kap. 19, 35, 37, 69 a §§ miljöprövningsförordningen), fler verksamheter omfattas av krav på bedömning av betydande miljöpåverkan (26 a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd) och fler beslut blir möjliga att överklaga (16 kap. 13 § miljöbalken). Detta kommer särskilt att gälla verksamheter som hanterar avfall/material för anläggningsändamål. Följaktligen kommer departementets förslag att innebära en högre belastning på prövningsmyndigheterna och därmed generellt längre handläggningstider. Tillstandsprocessen tar redan idag mycket lång tid. SBMI vill framhålla tre skäl till att detta kommer att drabba täkt- och bergmaterialektorn särskilt hårt:

- I många fall är det samma handläggare som ska hantera alla dessa tillkommande ärenden som dessutom, enligt departementets förslag, ska hantera de uppemot 15.000 husbehovstäkter som också blir anmälnings- eller tillståndspliktiga. SBMI anser att risken är stor för att förslaget innebär att både kommuner och länsstyrelser kommer att sakna handläggarresurser för dessa ärenden.
- Ett antal avfallsbehandlingsanläggningar ingår bland de verksamheter och åtgärder som enligt departementets förslag ska bedömas med avseende på betydande miljöpåverkan. Eftersom det i många fall rör sig om sidoverksamheter kan det vara rationellt att undvika den ökade arbetsbelastningen genom att avstå från att återvinna material för anläggningsändamål. Det riskerar med andra ord att minska återvinning istället för att öka andel återvinning i samhället.
- Det har inte belysts under avsnittet konsekvenser att flera typer av anmälningsärenden nu blir överklagbara av fler parter, vilket med all sannolikhet leder till ett ökat antal ärenden hos

länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna och i de fall prövningstillstånd meddelas, även Mark- och miljööverdomstolen.

En sannolik konsekvens är att verksamhetsutövare avstår från att upprätta och driva för samhället behövliga cirkulationsanläggningar (materialterminaler) i anslutning till större infrastrukturprojekt. De ökade kraven på administration kommer även att drabba verksamhetsutövare direkt, inte minst genom kostnader för handlingar som ska upprättas. Sammantaget konstaterar SBMI att departementets förslag på ökade krav för att bedriva återvinningsverksamhet gör att tröskeln höjs betydligt, framför allt i storstäderna där det är svårast att få tillstånd. Det i sig riskerar att leda till bl.a. ökade transportmängder och, följaktligen, en ökad belastning på människors hälsa och miljö.

Av samma skäl anser SBMI att det är viktigt att det säkerställs att föreläggande av försiktighetsmått för anmälningspliktig behandling av avfall inte fördröjs av resursbrist. SBMI delar visserligen departementets uppfattning att dessa förelägganden i de flesta fall meddelas innan verksamheten påbörjas, men oroar sig för att det kan äventyras om kommunernas arbetsbelastning ökar till följd av departementets övriga förslag.

Samhällsviktig återvinning av material för anläggningsändamål motverkas

Följande synpunkter avser i första hand avsnitt 7.1.4 i departementets remitterade PM.

Förslaget till ny 29 kap. 35 § miljöprövningsförrordningen begränsar utrymmet för undantag från anmälningsplikt till *åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material a) som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, och b) där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes*. Av skälen för förslaget framgår vidare att "användas i sitt naturliga tillstånd" innebär "utan att bearbetas".

I syfte att minska avfallsmängder och främja cirkularitet är det enligt SBMI:s mening lämpligare om *icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material* i första hand inte klassificeras som avfall. SBMI motsätter sig därför det föreslagna undantaget. I händelse av att dessa material ändå ska betraktas som avfall har SBMI inte något att invända mot det föreslagna undantaget och att det implementeras. Denna inställning gäller bl.a. under förutsättning att det tydliggörs att:

- "Naturligt tillstånd" inte exkluderar bearbetning enligt normal praxis, t.ex. krossning och siktning.
- "Användning i anslutning till den plats där schaktningen utfördes" inte begränsas i tid, eftersom genomförandetiden för ett projekt kan sträcka sig under många år och massorna som uppkommit i början av ett projekt kan behövas i samband med att ett närliggande projekt avslutas.
- Innebörden av "i anslutning" ska förtydligas på så sätt en oförutsägbar och/eller alltför geografiskt snäv tillämpning av bestämmelsen undviks.

För det fall detta inte klargörs, eller om departementets avsikt rentav är att utesluta normalt bearbetade material från det föreslagna undantaget, skulle det innebära en väsentligt försvårande omständighet för att återvinna t.ex. entreprenadberg för anläggningsändamål.

I tillägg till ovanstående noterar SBMI att en följd av förslaget blir att egenkontrollförordningen träder in för fler verksamheter än idag, i och med att de blir anmälningsärenden. Det framgår inte av förslaget hur den ska tillämpas på massor som lagts upp. Enligt SBMI är det här bara en i raden av frågor där det kommer uppstå ett behov av vägledning för tillsynsmyndigheterna, till följd av departementets förslag.

Begränsa möjligheten till förlängd handläggningstid för beslut om betydande miljöpåverkan

Följande synpunkter avser i första hand avsnitt 7.1.1 i departementets remitterade PM.

SBMI tillstyrker departementets förslag till ny 26 b § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det är positivt såväl att det klargörs i lagstiftning att beslut om betydande miljöpåverkan ska motiveras som att det anges en tidsgräns för prövningen av en åtgärds- eller verksamhets miljöpåverkan. Så som förslaget är utformat ges dock en vid möjlighet för förlängning av handläggningstiden.

SBMI ser en uppenbar risk för att den ökade arbetsbelastningen som diskuteras ovan kommer att leda till att myndigheterna kommer att utnyttja den här möjligheten i väsentligt större omfattning än vad som är departementets intention. För att undvika detta bör möjligheten att förlänga tidsfristen begränsas till sådana fall där det finns särskilda skäl. Den föreslagna tidsgränsen för prövning av en åtgärds- eller verksamhets miljöpåverkan behöver också kompletteras med bestämmelser som förpliktigar tillsynsmyndigheter att redovisa alla relevanta frågor som ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning. Då blir det tydligt för tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren vilka frågor som ska utredas i en miljökonsekvensbeskrivning. Det kommer i sin tur att bidra till en mer resurs- och tidseffektiv prövningsprocess för alla parter framöver. Dagens praxis med miljökonsekvensbeskrivningar är att tillsynsmyndigheter begär in kompletterande analyser och utredningar av nya frågor som inte ingick i den ursprungliga miljökonsekvensbeskrivningen. Detta fördröjer och fördyrar prövningsprocessen. Att tydligt sätta ramarna för miljökonsekvensbeskrivningens omfattning skulle bidra till en mer effektiv och rättssäker prövningsprocess för alla parter.

Förtydliga när kravet på att tillgängliggöra beslut om betydande miljöpåverkan är uppfyllt

Följande synpunkter avser i första hand avsnitt 7.4 i departementets remitterade PM.

SBMI tillstyrker departementets förslag i 6 kap. 26 § miljöbalken att beslut om betydande miljöpåverkan ska göras tillgängliga för allmänheten. Däremot anser SBMI att det måste förtydligas att kravet är uppfyllt om beslutet görs tillgängligt på den aktuella prövningsmyndighetens webbplats. Nu föreslår departementet att det *bör vara upp till den handläggande myndigheten att besluta på vilket sätt tillgängliggörandet ska ske. Exempelvis kan beslutet tillgängliggöras på en lämplig webbplats*. Detta ger stort utrymme för olika uppfattningar om innebörden av "tillgängliggöra".

Genom att inte precisera, vad tillgängliggörande innebär, skapas en rättsosäkerhet och innebär risk för överklaganden gällande om beslutet har tillgängliggjorts på rätt sätt. Detta är onödigt och kan leda till negativa konsekvenser för verksamhetsutövare utan någon som helst miljönytta.

Förtydliga när ändringstillstånd är möjligt

Följande synpunkter avser i första hand avsnitt 7.6 i departementets remitterade PM.

SBMI anser departementets förslag till ändring av 6§ andra stycket i miljöbedömningsförordningen, gällande fråga om betydande miljöpåverkan eller inte vid ändring av en verksamhet är otydlig, tvärtemot departementets avsikt. SBMI:s tolkning är att en ändring i två fall ska antas innebära betydande miljöpåverkan:

- Verksamheten före ändring innebär ej betydande miljöpåverkan, men efter ändring så överskrider verksamhetens totala omfattning gränsen för betydande miljöpåverkan.
- Ändringen i sig är så omfattande den överskrider gränsen för betydande miljöpåverkan.

Förutsatt att SBMI:s tolkning är korrekt och fullständig har SBMI inget att erinra mot innebörden. Faktum kvarstår emellertid att departementets förslag måste förtydligas i de delar som rör ändringstillstånd.

Övergångsregler

Följande synpunkter avser i första hand avsnitt 8 i departementets remitterande PM.

SBMI anser ej att departementets föreslagna ändringar ska tillämpas retroaktivt utan att de endast ska avse de verksamheter som anmäls eller söker tillstånd efter ikraftträdandet. Detta skulle reducera framtida arbetsbelastning på tillsyns- och prövningsmyndigheter till följd av departementets förslag och därmed också riskerna för oönskade konsekvenser för återvinning av material.

Enligt departementets förslag ska pågående verksamheter som blir anmälningspliktiga genom de nya bestämmelserna få fortsätta att bedrivas till och med den 1 oktober 2022. Vad gäller täkt för markinnehavarens husbehov av naturgrus får den dock fortsätta att bedrivas till och med den 1 oktober 2023. För att fortsätta verksamheten efter de datumen ska det krävas en anmälan. Om anmälan har getts in före den 1 oktober 2022 respektive den 1 oktober 2023 ska verksamheten få fortsätta till dess att handläggningen av anmälan har avslutats.

SBMI anser att det är angeläget exempelvis för de täkter som bedriver återvinning som sidoverksamhet genom anmälan. Om alla verksamheter i landet som lagt till anmälningar på tillstånd kommer att behöva förnya tillstånden i sin helhet kommer det att innebära en stor extrabelastning på tillståndsmyndigheterna (t ex för alla verksamheter som hanterar av över 10.000 ton asfalt, eller schakt, vilket är mycket vanligt i branschen).

/

SBMI, Sveriges Bergmaterialindustri genom vd Mårten Sohlman

Tel: 070-676 98 99

Mail: marten.sohlman@sbmi.se