

**Till:****Miljöprövningsutredningen****Att: Peter Ardö, Emi Hijino, Torun Hofset**

## **SBMIs kommentarer till Miljöprövningsutredningens tilläggsuppdrag**

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 avstyrker införande av ett begränsat förtursförfarande för mål som särskilt anses bidra till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket.
- SBMI avstyrker införande av ytterligare tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd.

SBMI är i grunden mycket positiva till miljöprövningsutredningens ursprungliga uppdrag, och ser mycket positivt på flera av de förslag som vi vet diskuteras inom ramarna för uppdraget som t ex:

- Ökad möjlighet till ändringstillstånd
- Förtydliga myndigheternas roll i prövningen
- Ökad möjlighet till anmälningsplikt istället för tillståndsplikt

SBMI noterar att de senaste månadernas samhällsdebatt kring miljöstillståndsfrågan präglas mycket av den stora uppmärksamhet som getts de miljöprövningar som Cementa AB och LKAB genomgår. Dessa båda prövningar illustrerar tydligt behovet av en robust och rättssäker hantering av samhällets miljöstillstånd, samt vikten av långsiktiga och förutsägbara verksamhetstillstånd.

Tillkomsten av miljöprövningsutredningens tilläggsuppdrag illustrerar det polariserade läget i samhällsdebatten kring miljöstillståndsprocessen, och det är tydligt att uppdraget tillkommit innan cementafrågan hamnade på den politiska agendan.

SBMI anser att tilläggsuppdraget är helt kontraproduktivt i relation till det ursprungliga uppdraget som tydligt syftade till att föreslå horisontellt riktade åtgärder som träffar alla prövningar, och som tydligt syftar till att effektivisera processen.

SBMI ser en risk att den viktiga diskussionen kring hur miljöstillståndsprocessen ska utvecklas och effektiviseras fördröjs kraftigt och riskerar att fastna i och med att detta kontraproduktiva tilläggsuppdrag tillkommit.

SBMI vill betona vikten av att gå vidare med de viktiga konstruktiva förslag som diskuterats inom ramarna för det ursprungliga regeringsuppdraget, så att inte även denna utredning om miljötilståndprocessen hamnar i byrålådan med eftermälet att huvudsyftet var att ännu en gång utreda den omöjliga frågan om "gröna gräddfiler" och investeringsfientliga tidsbegränsade tillstånd. SBMI vill erinra om att frågan om grön gräddfil redan utretts i utredningen "Anpassad miljöprovning för en grön omställning", Ds 2018:38. Vid detta tillfälle kom utredningen fram till att "Med nuvarande provningsorganisation och med den systematik miljölagstiftningen bygger på, kommer inte ett förtursförfarande för miljöförbättrande verksamheter och åtgärder att leda till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprovningsprocess."

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2018/10/ds-201838/>

## Ett begränsat förtursförfarande

Att tilläggsuppdraget om ett begränsat förtursförfarande tillkommit belyser det faktum att vi har en dysfunktionell tillståndprocess. Ett förtursförfarande borde inte behövas.

SBMI anser att det finns ett stort behov av att effektivisera miljötilståndprocessen för samtliga verksamheter. SBMI sympatiserar med den grundidé som präglade det ursprungliga uppdraget till MPU om att de föreslagna åtgärderna ska vara horisontella och omfatta samtliga miljöprovningar.

### **1. Finns det ett behov av ett förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till klimatmålen? Vilka för- och nackdelar ser ni med ett sådant förfarande?**

Ett begränsat förtursförfarande skulle möjligen kunna innebära fördelar för verksamheter som omfattas av förtur, men en oundviklig konsekvens av förtur är att flertalet miljötilståndsärenden med all sannolikhet kommer att få en långsammare hantering. Att tillföra ytterligare moment i provningen ökar utredningsbördan och omfattningen av processen totalt sett.

För att klimatmålen ska kunna nås behöver åtgärder vidtas i hela samhället i hela värdekedjan och då behöver man beakta klimatfrågorna brett i alla verksamheter och provningar.

För tåktverksamheter är lokaliseringen sannolikt den största klimatpåverkande aspekten. En lokalisering nära avsättningsområdet och tillgång till rätt infrastruktur har potential att betydligt reducera klimatpåverkande utsläpp, eftersom transporter svarar för en stor del av dessa. Bedömningen av i vilken utsträckning en tåktverksamhet bidrar till klimatmålen är en mycket komplex process som kräver ett omfattande utredningsarbete.

## **2. På vilket sätt skulle ett förtursförfarande kunna underlätta för klimatomställningen? Kan det innebära att större omställningsprojekt blir av eller påskyndas? Eller finns det någon annan positiv effekt?**

SBMI ser ingen positiv effekt med ett förtursförfarande, istället ser vi en risk att effekten blir kontraproduktiv. Ett förtursförfarande riskerar att försvåra klimatomställningen därför att många olika affärsled i samhällets långa och komplexa leverantörskedjor är beroende av miljötilstånd. För att möjliggöra samhällets klimatomställning krävs att hela leverantörskedjor ställer om. Inte bara cementbranschen, utbyggnaden av elnätet eller vindkraften.

En bransch som helt säkert vet att de kommer att få förtur kan välja att avvakta med att ansöka om en förlängning av tillståndet, vilket kan innebära att nya krav införs senare, vilket istället leder till att klimatomställningen i vissa fall senareläggs.

## **3. Går det att definiera eller avgränsa vilka verksamheter som väsentligt bidrar till klimatmålen? I så fall, hur?**

SBMI bedömer att det inte är möjligt att ta fram kriterier som fungerar på ett rättssäkert och robust sätt, och som tydligt bidrar till klimatmålen.

Införandet av någon form av urvalskriterier ger oundvikligen upphov till en "prövning i prövningen", och tillför därmed ytterligare ett moment i en redan alltför omfattande och komplex process. SBMI anser att det vore olämpligt att införa sådana kriterier.

## **4. Är det möjligt att ta fram konkreta kriterier för vilka verksamheter som ska omfattas av ett begränsat förtursförfarande? I så fall, vilka kriterier är viktigast?**

SBMI anser att det vore olämpligt att så tydligt prioritera mellan olika verksamheter. Det är viktigt att poängtera att samhällets klimatomställning sker i HELA samhället i alla branscher. Effektiviseringen av miljötilståndsprocessen bör istället ske genom horisontella åtgärder.

## **5. Förtur skulle kunna innebära olika saker, exempelvis att komma före i tur till prövning. Det skulle också kunna vara olika typer av prioriteringar eller andra åtgärder under prövningen. Hur skulle ett ändamålsenligt förtursförfarande kunna utformas?**

SBMI kan svårligen se att införandet av prioriteringar eller andra åtgärder under prövningen kan anses vara rättssäkra och tidseffektiva sätt att införa ett förtursförfarande.

Alla åtgärder som gör miljötilståndsprocessen tydligare, snabbare och mer rättssäker skulle främja miljöprövningen. SBMI ser en rad möjligheter till förbättrad hantering i prövningen, men vi förespråkar att dessa tillförs miljöprövningsprocessen helt horisontellt. SBMI har tidigare framfört en rad förslag till utredningen i samband med tidigare samråd.

## **6. Vilka konsekvenser skulle ett förtursförfarande kunna få ur konkurrenssynpunkt?**

Ett förturssystem skulle uppenbart snedvrída konkurrensen. Detta gäller oavsett om förtursförfarandet skulle appliceras på en hel bransch, eller mellan företag i en bransch.

Då kriterier för förtur behöver utformas utifrån dagens förutsättningar och dagens teknik riskerar ett förtursförfarande att verka innovationshämmande.

## 7. Har ni förslag på hur ett förtursförfarande skulle kunna regleras i författning?

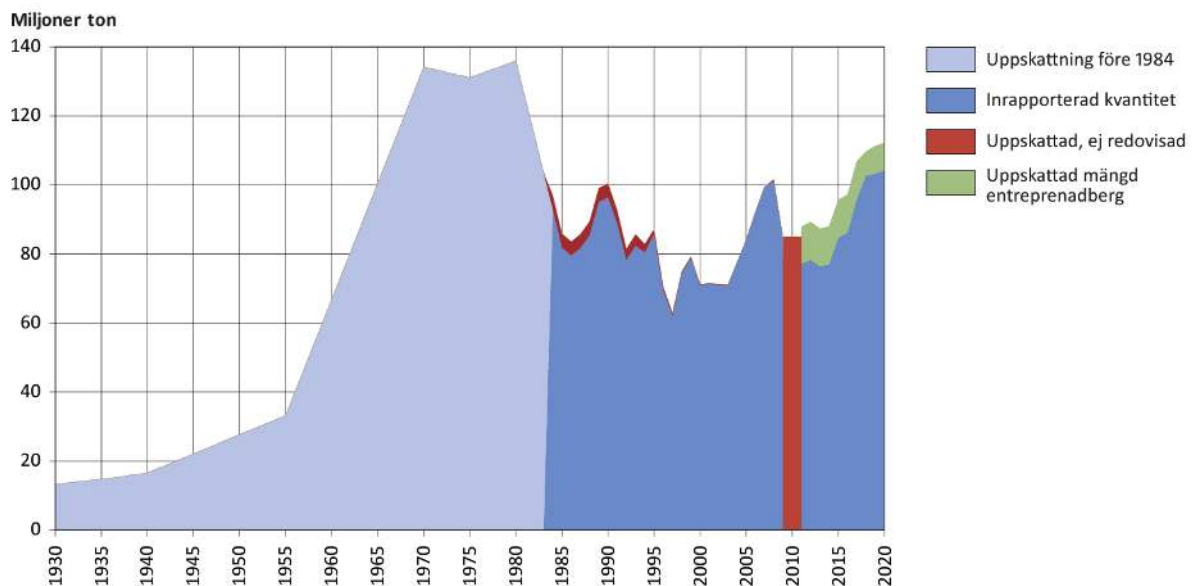
Nej.

### Omprövning och tidsbegränsning

SBMIs medlemmar är starkt negativa till en mer restriktiv tidsbegränsning av branschens miljötillstånd. Tvärtom ser vi en **betydande miljönytta med längre tillstånd** i bergmaterialindustrin.

- Med långa tillståndstider kan **fler genomföra viktiga klimatinvesteringar**.
- Rimlig **tillståndstid för en bergtäkt bör vara minst 25-30 år**
- Utvecklingen mot klimatomställning bör drivas av offensiva upphandlingar snarare än begränsande tillståndsvillkor. Kortare tillståndstider kan inte motiveras med dagens omfattande och tidskrävande tillståndsprocess
- Kortare tillståndstider skulle ge ökad administrationsbörda utan miljönytta

Bergmaterialindustrin har sedan tidigare tidsbegränsade tillstånd, och en tydlig trend är att branschens tillstånd går mot att vara längre. De tillstånd som ges idag är vanligen 20-30 år. Sedan 1990 har branschen genomgått en omfattande omställning som innebär att naturgrustäkter fasas ut till fördel för bergtäkter. Omställningen innebär att ett större antal små naturgrustillstånd utgår, och ett mindre antal mer omfattande och längre bergtäktstillstånd tillkommer. (se fig) Naturgrustäkterna minskade mellan 2017 och 2020 i antal från 336 till 232 (-104), medan krossbergtäkterna ökade från 742 till 765 (+23).



Figur 3. Leveranser av ballast åren 1930–2020 (miljoner ton).  
Deliveries of aggregates 1930–2020 (million tonnes).

Källa: SGU, *Grus sand och krossberg 2020*.

Denna utveckling mot längre miljötillstånd är en förutsättning för den ökande industrialisering som sker i branschen. Mobila, tillfälliga och mindre effektiva lösningar fasas

ut till fördel för mer gedigna produktionsprocesser som är effektivare, tystare, eldrivna och anpassade för att damma mindre. Permanenta och storskaliga krossanläggningar som är anpassade till en energieffektiv och miljöanpassad produktion förutsätter långsiktiga investeringsmöjligheter.

Genom långa täktillstånd baserade på en långsiktig materialförsörjningsplan går det att planera och optimera produktionen väl, med en alltmer industrialiserad produktion av bergmaterial i framtiden.

Bergmaterialindustrin är en av de 22 branscher som tagit fram en branschfärdplan för fossilfri konkurrenskraft inom ramarna för fossilfritt Sverige. I denna färdplan lyfter branschen fram miljönyttan med långa tillstånd och flexibla villkor för att möjliggöra viktiga klimatinvesteringar. Bergmaterialindustrins färdplan nås via följande länk:

<https://fossilfrittverige.se/roadmap/bergmaterialindustrin/>

Utdrag ur bergmaterialindustrins färdplan för fossilfri konkurrenskraft (sid 17):

---

#### ***Ge långa tillstånd med flexibla villkor för klimatinvesteringar!***

*Även om lönsamheten klarar företagets krav på återbetalningstid blir klimatinvesteringar inte av på grund av att återstående tillståndstid är för kort och att det i många fall är mycket osäkert om tækten får förlängt drifttillstånd med rimliga villkor. Alltför korta täktillstånd med alltför stela villkor ger inte verksamhetsutövaren de möjligheter som behövs för långsiktiga klimatinvesteringar. Orimligt höga krav på ekonomiska säkerheter för efterbehandling binder kapital och med dagens finansiering kan de ta viktigt utrymme för klimatinvesteringar. Genom långa täktillstånd baserade på en långsiktig materialförsörjningsplan går det att planera och optimera produktionen väl, med en alltmer industrialiserad produktion av bergmaterial i framtiden. Med långa tillstånd kan fler genomföra viktiga klimatinvesteringar som ger miljönytta.*

---

För bergtäkter innebär tidsbegränsning en form av dubbelreglering då verksamhetsutövaren även är begränsad av tillståndet för det totala uttaget av material.

Ingen verksamhetsutövare vill kvarstå med outnyttjat tillstånd i onödan om det inte finns avsättning för det brutna materialet. Tillsynsavgifterna är en betungande post vilket medför att när mängderna minskar kommer tillstånden antingen förnyas eller avslutas.

En begränsning av enbart utbruten mängd skulle vara mer fördelaktigt för mindre täkter där uttaget inte når upp i förväntade mängder och där tillståndstiden löper ut innan full mängd brutits ut. För att kunna nyttja hela den tillståndsgivna mängden behöver nya tillstånd sökas för mycket stora kostnader.

En rimlig tillståndstid för bergtäkter bör vara minst 25-30 år, med flexibilitet i villkoren så att investeringar kan göras och verksamheten moderniseras. Kortare tillståndstider kan inte motiveras då dagens tillståndsprocesser är så omfattande och många gånger tar flera år i anspråk.

Vid den tillståndsprövning som görs för en täkt sker en bedömning enligt miljöbalken av ianspråktagandet av marken och dess lämplighet i förhållande till olika intressen. Därför ser vi inte att det skulle tillföra någon miljönytta att regelmässigt tillämpa en kortare tillståndstid.

Teknisk livslängd är inte en lämplig måttstock för tidsbegränsning av miljötillstånd. Teknisk livslängd är inte en bestående eller konstant faktor. En beräknad teknisk livslängd kan förkortas eller förlängas betydligt beroende på en lång rad faktorer som t ex huruvida maskinen servas och underhålls bra, om maskinen modifieras och byggs om, hur den handhas, och bergmaterialets beskaffenhet. Under sin livslängd byts också många slitdelar i

en maskin ut, vilket innebär att även om någon liten del av maskinen håller i 30 år, så kan i stort sett alla maskinens slitdelar vara utbytta många gånger under denna "livslängd".

### **8. Hur många omprövningar av tillstånd eller villkor har skett (på myndighets initiativ) enligt 24 kap. 5 § miljöbalken i er bransch de senaste tio åren?**

Endast enstaka omprövningar har skett i vår bransch. Vid dessa tillfällen har villkor omprövats, inte tillåtligheten.

Då verksamhetstillstånden i bergmaterialbranschen generellt redan är tidsbegränsade kan behovet av omprövningar initierat av myndigheter antas vara mindre jämfört med andra branscher.

SBMI anser att den redan befintliga möjligheten till omprövning av villkor på myndigheters initiativ är en outnyttjad möjlighet för myndigheterna, då den tillämpas mycket sällan.

### **9. Vilka för- och nackdelar ser ni med dagens omprövningssystem?**

Denna fråga är i nuläget inte aktuell för vår bransch, då omprövning sker undantagsvis och tillstånden generellt är tidsbegränsade.

### **10. Tidsbegränsas tillstånd inom er bransch? Om så är fallet, hur många år brukar tillstånden begränsas till?**

I stort sett samtliga täktillstånd i bergmaterialbranschen är tidsbegränsade.

Tillståndstiden för bergtäkter är idag 20-30 år (förekommer i vissa fall både längre och kortare). Tillståndstiden för naturgrustäkter är idag 5-10 år.

### **11. Tidsbegränsas villkor för tillstånd inom er bransch? Vilken typ av villkor har det i så fall rört sig om och hur lång tid har villkoren meddelats för?**

Generellt tidsbegränsas tillstånden i Bergmaterialbranschen, därför är frågan om tidsbegränsning av villkor inte helt applicerbar på denna bransch.

I vissa fall regleras om en successiv skärpning av villkoren, i syfte att möjliggöra att VU anpassar sin verksamhet till de skärpta villkoren.

I vissa fall delegeras till tillsynsmyndigheter att fastställa vissa villkor, vilket SBMI anser är ett bra sätt som medger mindre anpassningar under tillståndspanoroden vid behov.

### **12. Om tidsbegränsning av tillstånd skulle aktualiseras inom er bransch, hur många år är en lämplig tidsbegränsning? Svaret bör innehålla resonemang kring förutsägbarhet och investeringsvilja för verksamhetsutövare, teknikutveckling, klimatförändringar och andra faktorer som är relevanta.**

Klimatomställningen som hela samhället står inför och är mitt uppe i kräver historiska investeringar. Stora investeringar kräver förutsägbarhet och långsiktighet.

Investeringar behöver skrivas av mot intäkter. Ju kortare avskrivningstiden är, desto mindre investeringar kan verksamheten bära. Risken är också stor att investeringsviljan sjunker

under tillståndstiden. Finns inga kalkylerade intäkter i en längre framtid än t ex tre år finns inga möjligheter att göra investeringar. Klimatomställningens investeringar kräver så långa och förutsägbara verksamhetstillstånd som möjligt.

Om man i slutet av ett verksamhetstillstånd står inför ett investeringsbehov tex kopplat till elektrifiering av produktionsprocesser, så avvaktar man givetvis med denna investering tills tillståndet förnyats.

Detta illustrerar den begränsning i investeringsmöjligheter som tidsbegränsning av tillstånd medför, samt hur tidsbegränsning av tillstånd kan motverka klimatomställningen, eller göra den långsammare.

Det är tydligt att brytningen ofta forceras i slutet av tidsbegränsade tillstånd, för att utnyttja de tillståndsgivna mängderna. Detta främjar inte resurseffektivitet på samma sätt som ett volymbegränsat, men icke tidsbegränsat tillstånd hade gjort.

Skillnaden mellan volymbegränsning och tidsbegränsning har blivit extra tydligt i samband med sommarens samhällsdebatt kring cementkrisen. Här har Cementa tillståndsgivna mängder som återstår att bryta, trots att löptiden för tillståndet gått ut.

SBMI är en av 22 branscher som tagit fram branschfärdplaner i samarbete med Fossilfritt Sverige. I denna färdplan anges hur viktigt det är med långa tillstånd med flexibla villkor för att klara de stora investeringar som klimatomställningen kräver. Med långa tillstånd kan fler genomföra viktiga klimatinvesteringar och andra miljöförbättrande anpassningar som kräver stora investeringar.

### **13. I vilken utsträckning tidsbegränsas ändringstillstånd inom er bransch? Vilka har skälen varit för en tidsbegränsning av ändringstillstånd i förekommande fall?**

Då bergmaterialindustrin redan har tidsbegränsade tillstånd minskar behovet och intresset för tidsbegränsade ändringstillstånd i vår bransch.

### **14. Kan tidsbegränsning av tillstånd/villkor vara en faktor som förkortar tiden för tillståndsprövningen eftersom konsekvenserna av verksamheten inte behöver bedömas för obegränsad tid?**

Utredningskraven är omfattande i dagens täktprövningar trots tidsbegränsade tillstånd. En tydlig erfarenhet från bergmaterialindustrins täktprövningar är att tidsbegränsning av tillstånden inte innebär kortare prövningsprocesser och att konsekvenserna av verksamheten ändå bedöms för en obegränsad tid.

Inte heller vid omprövningar av befintliga verksamheter är prövningen tydligt enklare. Det är lätt att säga att en omprövning ska vara enklare, men i praktiken behandlas dessa ärenden på samma sätt som vid en helt ny ansökan.

### **15. Vilka för- och respektive nackdelar ser ni med att tidsbegränsa tillstånd och villkor ur ett omställningsperspektiv?**

Det finns en stor drivkraft för klimatomställning inom industrin som drivs av helt andra incitament än villkoren i miljötillstånden, till exempel allmänna regelverk styrmedel, skatter och marknadens efterfrågan på produkter med låg klimatbelastning.

Föreställningen att klimatomställningen ska drivas genom villkor i tidsbegränsade verksamhetstillstånd tyder på en oförståelse för drivkrafterna för företagens klimatomställning. Den präglas av bilden att "inget händer om inte myndigheterna ingriper, och genom villkor begränsar företagen" Detta är en missuppfattning.

### **16. Skulle ett system motsvarande det som gäller för vattenkraft för elproduktion, dvs. att tillståndet inte är begränsat i tid men villkoren omprövas inom ett visst intervall, även kunna fungera för verksamheter inom er bransch? Vilka för- och nackdelar ser ni med ett sådant system?**

Ett system som liknar detta skulle var bättre än det nu gällande för täkter. Att villkoren omprövas, men inte tillåtligheten. I nuläget är det en rad moment i prövningarna som är uppenbart överflödiga vid omprövning av befintliga verksamheter så som t ex lokaliseringprövning, behovsprövning. Ett sådant system förutsätter att det generellt ges icke tidsbegränsade tillstånd.

### **17. Har ni förslag på författningsändringar eller andra åtgärder för att tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor ska kunna användas för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen?**

Nej. Det är generellt olämpligt att inkludera villkor om energi och klimat i verksamhetens tillstånd då dessa kan förhindra en innovativ utveckling. Det är också olämpligt med tanke på att det är svårt att formulera tydliga och rättssäkra villkor med tanke på att överträdelser är förenat med straffansvar (29 kap. 4 § första stycket, 2 p. MB) och att villkor därför måste vara tydliga och utan tvivel vad villkoret kräver av verksamhetsutövaren (för att kunna undvika straffansvar).

/

SBMI, Sveriges Bergmaterialindustri  
genom vd Mårten Sohlman  
Tel: 070-676 98 99  
Mail: marten.sohlman@sbmi.se