

Handläggare
Camilla Husebye Becker
Telefon: 08-508 288 83**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
MHN 2022-09-27, p. 10

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

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2022/813

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att

1. Lämna synpunkter på betänkandet i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Justera beslutet omedelbart.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat Miljöprövningsutredningens betänkande Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33) till nämnden. I betänkandet föreslås ett stort antal regeländringar som, tillsammans med bl.a. ytterligare utredningar, vägledningar och dialog, ska syfta till dels att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar genom horisontella förändringar i miljöprövningen, dels att åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

De förslag som främst berör nämndens verksamhetsområde omfattar sammanfattningsvis följande:

- Enklare regler för ändring av verksamhet.
Ändringstillstånd ska vara huvudregel. Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt förtydligas. Det ska bli lättare för verksamhetsutövare att ändra villkor i tillstånd.
- Obligatorisk omprövning av tillstånd som är 40 år för att åstadkomma moderna miljövillkor. Därefter ska tillsynsmyndigheten var tionde år se över tillstånden och bedöma behov av ny omprövning. Vid omprövning ska det kunna föreskrivas villkor som avsevärt försvårar en verksamhet om det behövs av hänsyn till miljökvalitetsnormer eller andra bestämmelser som följer av EU-medlemskapet.
- Ändringar av vissa myndigheters roller. Länsstyrelsens roll i samråden förstärks och länsstyrelsens bedömning i samråden ska tydliggöras. Ökad samordning av riksintressen föreslås.

- Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning ses över i syfte att åstadkomma kortare handläggningstider.
- Ett särskilt stöd till klimatprojekt i form av kompetenscentra hos länsstyrelserna (s k klimatstyrka) respektive Energimyndigheten (klimatcentrum) föreslås i syfte att underlätta handläggning av verksamheter som är gynnsamma för klimatomställningen. Det föreslås dock inget särskilt förtursförfarande för klimat
- Regeringens tillåtlighetsprövning bör göras tidigt i processen.
- Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utreda hur en ökad användning av generella forskrifter kan effektivisera tillståndsprövningen.

Förvaltningen har inget att erinra mot flera av förslagen i sig och ytterligare ett par av förslagen välkomnas och kan tillstyrkas. Som anges i betänkandet (s. 19 f. och 93) är det dock inte de enskilda lagändringarna som är tänkta att åstadkomma den eftersträlvade förändringen, utan ändringarna sammantagna, och i kombination med ytterligare åtgärder. Förvaltningen anser att de centrala förslagen, framförallt gällande ändringstillstånd, villkorsändring och omprövningssystemet, är otillräckligt utredda. Eftersom det betonas att alla ändringar utgör delar av ett större paket, är det enligt förvaltningen oklart om helheten – inklusive de delar som förvaltningen för sig tillstyrker eller inte har något att erinra emot – är tillräckligt utredda och konsekvenserna analyserade.

Det finns idag möjlighet för tillsynsmyndigheterna att initiera omprövning av tillstånd. Utredningen konstaterar att möjligheten inte utnyttjas som det var tänkt, men förefaller inte ha några invändningar mot lagstiftningen som sådan. Att det inte sker omprövningar i dag beror enligt förvaltningen på att det saknas resurser hos tillsynsmyndigheterna. Eftersom orsaken till den bristande tillämpningen av omprövning är känd, hade det varit rimligt att utredningen fokuserade på att i första hand åtgärda detta inom ramen för befintlig lagstiftning. Utredningen har nu istället föreslagit fundamentala ändringar i ett sedan lång tid etablerat provningssystem.

Förvaltningens uppfattning är att utredningen inte i tillräcklig utsträckning analyserat konsekvenserna av de ändringar som föreslås i ett sedan lång tid etablerat provningssystem. Konsekvensanalysen behöver behandla konsekvenserna för systemet i dess helhet, med utgångspunkt i att lagstiftaren har valt ett system med individuell prövning och med önskemål om samlad prövning.

Förvaltningen anser vidare att det av ovanstående följer att det av betänkandet inte kan dras några entydiga slutsatser om att förslagen skulle medföra tidsvinster i provningssystemet. De fördelar som kan

uppstå genom ökad möjlighet till ändringstillstånd, bättre samråd och processledning behöver vägas mot följderna av bl.a. systemet med löpande översyn av tillstånd, som ju tillkommer utöver eventuella ändringstillstånd från verksamheternas sida. Förvaltningen ser en uppenbar risk med att det förslaget istället kan komma att medföra att rättssystemet tyngs ytterligare av överprövningar av förelägganden om underlag för bedömningar såväl som förelägganden om omprövningar. Detta berörs inte i betänkandet.

De eventuella lättnader som en huvudregel om ändringstillstånd skulle kunna medföra för verksamhetsutövare förefaller komma att motverkas av systemet med omprövning och löpande översyn av tillstånd. De farhågor om minskad investeringsvilja som framförs i bland annat Ulrik Johanssons särskilda yttrande bör tas på stort allvar, i synnerhet då de samlade förslagen uppges syfta inte minst till att öka verksamheternas intresse för investeringar i ny miljövänlig teknik.

Nyttan av de föreslagna åtgärderna framstår som mycket oklar. De sammanlagda konsekvenserna av utredningens förslag är inte tillräckligt utredda för att kunna motivera de omfattande ändringar i prövningssystemet som föreslås.

Bakgrund

SOU 2022:33

Kommunstyrelsen har remitterat Miljöprövningsutredningens betänkande Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33) till nämnden.

Miljöprövningsutredningens uppdrag har varit att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna de förslag på åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning till gagn för en grön omställning. Det övergripande syftet är dels att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar genom horisontella förändringar i miljöprövningen, dels att åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs. Genom tilläggsdirektiv har utredningen också fått i uppdrag att utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen, samt hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor kan användas för att åstadkomma moderna miljövillkor.

Utredningens slutsatser

Utredningens generella slutsats är att den samlade prövningstiden behöver minska, att toppar i handläggningstid behöver kapas samt

att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning. Utredningen har härvid identifierat fem problemområden:

Ändringstillstånd och anmälan

- Det är för svårt att få en ändring av en verksamhet prövad som ett ändringstillstånd och för otydligt var gränsen går mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt för en ändring.

Omprövning av tillstånd och villkor

- Det finns ett stort genomförandeunderskott avseende omprövningar, vilket riskerar att gamla tillstånd med i vart fall sammantaget stor negativ klimat- och miljöpåverkan permanentas. Detta påverkar i sin tur förutsättningarna för att ändra dessa verksamheter och genomföra moderniseringar och kan också leda till snedvriden konkurrens.

Myndigheternas roll och samordningen av statliga intressen

- Samråden är ofta ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket medför onödiga och ofta omfattande kompletteringsbehov.
- Länsstyrelserna får inte tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och det saknas en samordning av statliga intressen.

Prövningsmyndigheternas processledning

- Processledningen hos prövningsmyndigheterna är ofta inte tillräckligt aktiv, vilket bromsar processen.

Stöd till klimatprojekt

- Det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny teknik och dess klimat- och miljöeffekter.

Utredningens förslag

Utredningen lämnar ett stort antal förslag för att komma tillrätta med de identifierade problemen. Nedan sammanfattas de förslag som bedöms kunna påverka nämnden i egenskap av tillsyns- respektive tillståndsmyndighet:

Enklare regler vid ändring av en verksamhet

- Ändringsprövning ska vara huvudregel när någon ansöker om att ändra en miljöfarlig verksamhet. Detta ska regleras i 16 kap. 2 a § miljöbalken, där ändringsprövning görs obligatorisk om inte verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd till hela verksamheten. Detta ska gälla generellt, dvs inte bara om ändringen bidrar till grön omställning. Regeln bygger på att regelbundna omprövningar och uppdateringar av äldre tillstånd görs enligt förslagen nedan.

- Det ska bli tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsskyldighet för ändring av en tillståndsskyldig verksamhet. En ny andra punkt i 1 kap. 4 § miljöprövningsförförordningen införs, som knyter tillståndsskyldigheten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor. Punkten förtydligar att tillståndets ram och särskilda villkor också utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsskyldighet och anmälningsskyldighet. Ändringen leder till större förutsägbarhet genom att den praxis som generellt råder kodifieras i lagtext. Ändringen innebär också att praxis utökas till viss del genom att en verksamhetsutövare kan anmäla en ändring som faller utanför det allmänna villkoret, om den ryms inom tillståndets omfattning och särskilda villkor och övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda.
- Enhetliga begrepp för bedömningar av omgivningspåverkan. Begreppet ”betydande miljöpåverkan” föreslås bli styrande för tillståndsskyldigheten i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförförordningen. Begreppet ersätter uttrycken ”betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” respektive ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”.
- Det ska införas en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsskyldighet enligt 1 kap. 11 § 1 punkten miljöprövningsförförordningen när tillståndsskyldig eller tillståndsgiven verksamhet ändras. Gränsen motsvarar den gräns som finns i dag i 1 kap. 11 § 2 punkten för anmälningsskyldig verksamhet. På så sätt anpassas kraven efter miljönyttan samtidigt som den administrativa bördan för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter minskar.
- Större möjligheter att efter ansökan av tillståndshavaren ändra villkor för en verksamhet. Uppenbarhetsrekvisitetet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort och det ska vara möjligt att ändra villkor när omständigheter ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen.
- Det bör inte införas ett särskilt spår för B-anmälan, dvs. en möjlighet att anmäla nya verksamheter som har prövningskod B. Fördelarna med ett sådant system överväger inte nackdelarna, bl.a. genom de tillämpningssvårigheter som kan uppstå. Däremot ska utrymmet för så kallad liten miljökonsekvensbeskrivning förtydligas genom att begreppet förenklat underlag används i stället. Begreppen ska renodlas och begreppet miljökonsekvensbeskrivning ska förbehållas verksamheter med betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning för vad kravet på förenklat underlag närmare innebär.

Omprövning för moderna miljövillkor

- En obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut om tillstånd införs för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor. Bestämmelsen gäller verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren. Med moderna miljövillkor menas 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 även bestämma att tiden för omprövning ska vara kortare än 40 år.
- Tillsynsmyndigheten ska parallellt göra löpande översyn av tillstånd och villkor var tionde år. Tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd samt beslut eller dom om moderna miljövillkor meddelats ska tillsynsmyndigheten göra en bedömning om det finns behov av att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken samt upprätta en skriftlig motivering till sin slutsats. En sådan bedömning med skriftlig motivering ska därefter ske vart tionde år. Intervallet kan anpassas vid behov t.ex. med hänsyn till meddelande om nya så kallade BAT-slutsatser. Genom ett delat ansvar mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet för omprövning av tillstånd och villkor kan omprövning bli ett effektivt medel för att säkerställa att tillstånd och villkor har moderna miljövillkor i nivå med dagens krav. En obligatorisk omprövning som drivs av verksamhetsutövaren föreslås ske växelvis med tillsynsmyndighetens löpande översyn av tillstånd.
- Inför fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor. Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska läggas till bland de tillstånd som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En grund för omprövning av tillstånd och villkor, om en sådan behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet, ska läggas till i 24 kap. 5 § miljöbalken.
- Ingripande villkor ska kunna meddelas för att följa EU-rätten. En bestämmelse införs med innebörden att det ska vara möjligt att besluta om bestämmelser och villkor som innebär att verksamheter avsevärt försvåras om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse (t.ex. artskydd) som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Bestämmelsen införs i 24 kap. 9 § miljöbalken.

- Inför en möjlighet att förlänga giltighetstiden för befintliga tidsbegränsade tillstånd. En ny bestämmelse bör införas i 24 kap. 13 a § miljöbalken med innebörden att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden kan förlänga giltigheten för ett befintligt tidsbegränsat tillstånd med högst tre år. Syftet är att skapa utrymme för att undvika en situation där ett tidsbegränsat tillstånd löper ut när det är lämpligt att verksamheten drivs vidare.
- Ta bort 26 § lagen om införande av miljöbalken. Genom att bestämmelsen tas bort kan samtliga befintliga verksamheters tillstånd tidsbegränsas vid en omprövning.
- En huvudregel om tidsbegränsning av tillstånd bör inte införas. Dagens regler i fråga om möjlighet till tidsbegränsning bör fortsätta att gälla.

Myndigheternas roll i miljöprövningen

- Länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen ska stärkas genom en ändring i 6 kap. 32 § och en ny bestämmelse i 6 kap. 32 a § miljöbalken. Länsstyrelsen ska verka för att olika statliga intressen som berörs på ett väsentligt sätt identifieras för verksamhetsutövaren tidigt i processen. Myndigheter med partsroll och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska vid behov bistå länsstyrelsen med underlag eller yttrande för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin samordnande roll.
- Ökade krav på hur länsstyrelsen redovisar sin bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla och på innehållet i samrådsredogörelsen. Utfallet av avgränsningsrådet bör förtydligas och formaliseras genom ändringar i 6 kap. 32 § miljöbalken, så att det blir tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Länsstyrelsen ska också identifiera de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur de har beaktats. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten, men bedömningen ska fortsatt inte vara bindande. Bedömningen ska tas in i samrådsredogörelsen genom en ändring i 6 kap. 35 § 8. Regeln blir handlingsdirigerande för verksamhetsutövaren som ska redovisa hur bedömningen har bemötts. Om så inte sker kan det utgöra en grund för avvisning tidigt i processen enligt förslag till ändringar i 22 kap. 2 § miljöbalken.

- Förbättra den nationella samordningen av riksintressen och målkonflikter. Regeringen ska ge i uppdrag till berörda riksintressemyndigheter att i samverkan med varandra och med länsstyrelsen ta fram strategier och planeringsdokument med syftet att hantera målkonflikter och därigenom möjliggöra en snabbare grön omställning.
- Gör partsrollen mer ändamålsenlig med färre myndigheter som har denna roll och ökad samordning. Kammarkollegiets partsroll tas bort och motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten. För de centrala myndigheter som har kvar partsrollen föreslås styrning mot ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede. Kravet ska tydliggöras i myndigheternas instruktioner.
- Möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande bör inte begränsas. Ingen begränsning bör ske i författning vad gäller myndigheternas möjlighet att föra in nya omständigheter i tillståndsprövningen vid överklagande. Däremot ska förslagen om länsstyrelsens förstärkta och samordnande roll innebära att myndigheterna redovisar sina synpunkter i ett tidigt skede av processen.

Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning

- Använd tidsplaner och muntliga förberedelser i högre grad.
- Det bör vara lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt när synpunkter från samrådet inte har bemötts eller ansökan på annat sätt är ofullständig. Prövningsmyndigheten ska också kunna begära att få in en komplettering som en konsoliderad ansökan.
- Det ska vara lättare att avgöra mål i mark- och miljödomstol utan huvudförhandling, om målets omfattning och svårighetsgrad gör det ändamålsenligt. Kravet på att det ska vara uppenbart onödigt med huvudförhandling för att den ska kunna avstås tas bort i 22 kap. 16 § miljöbalken.
- Utrymmet för digital hantering i ansökningsmål bör ökas.
- Ge miljöprövningsdelegationerna förtydligad och utökad möjlighet att ta till sig anmälningsärenden som har samband med en tillståndsprövning.

Ett särskilt stöd till klimatprojekt

- Det föreslås att det inrättas en klimatstyrka vid någon av landets länsstyrelser för att stödja samtliga länsstyrelser i arbetet med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmå-

len. Styrkan ska ge handläggarstöd till länsstyrelserna i deras roll som part i samrådsprocessen och prövningsprocessen.

- Samla miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning genom ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten. Energimyndigheten får i uppgift att i samverkan med Naturvårdsverket bli ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Centrumet ska bistå länsstyrelserna och klimatstyrkan dels i deras arbete med ansökningar om nya eller ändrade miljötillstånd, dels med tekniskt kunnande vad gäller industrins klimatomställning. Syftet med klimatstyrkan och kunskapscentrumet är att ge processmässigt och kunskapsmässigt stöd för att på så sätt öka effektiviteten vid handläggningen av tillståndsärenden som rör verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.
- Det bör inte införas ett särskilt förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.

Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning

- Regeringens tillåtlighetsprövning bör göras tidigt i processen. Regeringen ska besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. En myndighet eller kommun som får kännedom om att det pågår en tillståndsprövning av en verksamhet som omfattas av regeringens förbehållsrätt ska underrätta regeringen om verksamheten innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.
- Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utreda hur en ökad användning av generella forskrifter kan effektivisera tillståndsprövningen.

Konsekvenser av utredningens förslag

Miljöprövningsutredningen bedömer att förslagen kommer att leda till tidsvinster och ökad investeringsvilja, vilket antas leda till fler klimat- och miljöförbättrande investeringar. Utredningen bedömer att det är sannolikt att tid kan sparas främst i mål och ärenden med längre tidsåtgång än normalfallet 1 till 1,5 år, och att det då kan röra sig om åtskilliga månader i tidsvinst. Utredningens förslag om obligatorisk omprövning av tillstånd och villkor väntas bidra till att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.

Förslagen innebär delvis nya uppgifter och arbetssätt för myndigheter och kommuner. Förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter och inte minst om ett förstärkt samråd väntas leda till behov av resursförstärkning hos framför allt länsstyrelsen och i viss

mån även partsmyndigheterna. Förslagen om att förenkla reglerna för att ändra och anmäla ändringar av en verksamhet samt bättre processledning väntas i viss mån öka prövningsmyndigheternas samlade kostnader. Förslaget om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum innebär också ett behov av ytterligare finansiering. Länsstyrelsen, miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna bör vidare få förstärkta resurser för omprövning, eftersom antalet omprövningar väntas öka till följd av utredningens förslag. Även kommunernas kostnader ökar till följd av förslagen. Dessa bedöms delvis kunna finansieras av tillsynsavgiften men inte i alla delar.

Ikraftträdande m.m.

Merparten av förslagen föreslås beslutas samlat och träda i kraft den 1 januari 2024 – för några av förslagen behövs övergångsbestämmelser. Förslagen om tillsynsmyndigheternas översyn av tillstånd och villkor vart tionde år bör i stället träda i kraft den 1 januari 2026 för att den pågående tillsynsstrategin med bl.a. prioriteringar av verksamheter ska hinna slutföras.

Det bedöms finnas behov av informations- och vägledningsinsatser för flera av förslagen, bl.a. förslagen om kommunernas skyldighet att pröva frågan om betydande miljöpåverkan, förslagen om obligatorisk omprövning och parallell översyn av tillstånd inom ramen för tillsynen, förslagen om myndigheternas roll och länsstyrelsens samordnande roll, förslagen om samordning av riksintressen, förändringen av Kammarkollegiets roll och förstärkning av Havs- och vattenmyndigheten, samt förslagen om klimatstyrkan och kunskapscentrumet som innebär nya arbetsuppgifter för både länsstyrelserna, Energimyndigheten och Naturvårdsverket.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat Miljöprövningsutredningens betänkande SOU 2022:33 till nämnden för yttrande senast den 13 september 2022. Med hänsyn till behovet av nämndbehandling har nämnden medgetts anstånd med att ge in yttrandet till efter nämndsammanträdet den 27 september 2022.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Miljö- och hälsoskyddsavdelningen i samarbete med förvaltningsjuristen Camilla Husebye Becker.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Generella synpunkter

Utredningen lämnar ett flertal olika förslag till ändringar som syftar till att gemensamt åstadkomma en mer effektiv miljöprövning. Nämnden berörs av förslagen i första hand som tillsynsmyndighet, men vissa föreslagna ändringar som rör prövningsprocessen får betydelse för nämnden även i egenskap av prövningsmyndighet. Förvaltningens synpunkter utgår således från konsekvenserna för nämndens verksamhet.

Sammanfattningsvis ställer sig förvaltningen principiellt positiv till syftena att underlätta miljöprövning och miljömässigt gynnsamma ändringar av verksamheten och att säkerställa att villkoren i miljö-tillstånden är aktuella och relevanta. Flera av de enskilda förslagen har förvaltningen i sig inget att erinra mot och ytterligare ett antal förslag välkomnas och tillstyrks, vilket framgår nedan. Förvaltningen uppfattar emellertid att de samlade förslagen innebär väsentliga ändringar i den prövningsordning som etablerats genom miljöbalken, i praktiken ett paradigmskifte. Ändringar i en del av ett etablerat system låter sig svårligen göras utan att det uppstår följder i andra delar av systemet och förvaltningen befarar att vissa centrala principer, som t.ex. tillståndets rättskraft, kan komma att påverkas, vilket utvecklas nedan. Följderna av detta är svåra att överblicka och förvaltningen menar att detta inte är tillräckligt utrett och analyserat i betänkandet.

Förvaltningen får vidare uppfattningen att förslagen kommer att innebära en väsentligt ökad administration, inte minst för tillsynsmyndigheter och verksamheter och att kostnaderna som följer av förslagen kommer att bli förhållandevis stora. Ett flertal kommuner saknar personalresurserna och kompetens/erfarenhet för att löpande, som föreslås, göra en heltäckande bedömning av tillståndens aktualitet. Förvaltningen har också betänkligheter kring den praktiska genomförbarheten av vissa av förslagen, vilket utvecklas nedan, och uppfattar att utredningen t.ex. överskattat effekter av ändringar i prövningsnivå.

Det finns redan idag möjlighet för tillsynsmyndigheterna att initiera omprövning av tillstånd. Utredningen konstaterar att möjligheten inte utnyttjas som det var tänkt, men förefaller inte ha några invändningar mot lagstiftningen som sådan. Att det inte sker omprövningar i dag beror enligt förvaltningen på att det saknas resurser hos tillsynsmyndigheterna. Eftersom orsaken till den bristande tillämpningen av omprövning är känd, hade det varit rimligt att utredningen fokuserade på att i första hand åtgärda detta inom ramen för

befintlig lagstiftning. Utredningen har nu istället föreslagit fundamentala ändringar i ett sedan lång tid etablerat provningssystem.

Sammantaget finner förvaltningen att det är oklart om de föreslagna åtgärderna gemensamt kan antas uppnå syftemålen att underlätta miljöprovningen och leda till grön omställning. Det är vidare oklart om förslagen är i alla delar genomförbara, åtminstone för tillsynsmyndigheternas del. Det är därför också oklart om konsekvenserna, såväl de ekonomiska som de praktiska och de rättsliga, är rimliga i förhållande till vad som kan uppnås genom förslagen.

Förvaltningen lämnar nedan närmare synpunkter på de enskilda förslagen. Avsnittsindelningen följer huvudsakligen strukturen för redovisningen av utredningens förslag i bakgrundsavsnittet.

Förvaltningens synpunkter på utredningens förslag

Enklare regler vid ändring av en verksamhet

Ändringsprovning ska vara huvudregel

Utredningens förslag

Utredningens förslag är att ändringsprovning ska vara huvudregel när någon ansöker om att ändra en miljöfarlig verksamhet. Detta ska regleras i 16 kap. 2 a § miljöbalken, där ändringsprovning görs obligatorisk om inte verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd till hela verksamheten. Detta ska gälla generellt, dvs inte bara om ändringen bidrar till grön omställning. Regeln bygger på att regelbundna omprövningar och uppdateringar av äldre tillstånd görs enligt förslagen nedan. Digitalisering ska underlätta för att få en samlad bild av vilka tillstånd och beslut som reglerar en verksamhet.

Enligt betänkandet (avsnitt 4.1.1) uppfattar verksamheterna det som oförutsägbart om det går att få igenom en ansökan om ändringstillstånd eller om det krävs ny helprovning och att detta verkar hämmande för investeringsviljan och bromsar infasning av ny teknik och utfasning av gammal. Utredningen framhåller vidare att det är viktigt att komma ifrån synen på att allt ska ingå i tillståndsprövningen, eftersom tillståndsprövningen är en mer statisk process än anmälningsprocessen. Tillståndet ska, enligt utredningen, ge de stora dragen för en verksamhet och stabila spelregler för verksamhetsutövare, allmänhet och tillsynsmyndighet. Detaljregleringar av verksamheten hanteras bättre och mer dynamiskt genom tillsynen, anför utredningen

Förvaltningens synpunkt

Det finns vissa principiella fördelar med att kunna begränsa provningen vid ändring av en verksamhet till att avse de konsekvenser som följer av just ändringen – inte minst, givetvis, för att möjliggöra för verksamheter att införa miljöförbättrande åtgärder. Redan i

dag finns dock möjlighet att söka och pröva ändringstillstånd på ett sådant sätt att inte hela tillståndet måste omprövas. I de fall ändringen avser ett redan gammalt tillstånd, som är i behov av uppdatering, förekommer dock att ändringen blir droppen som får bägaren att rinna över, så att det istället behövs en prövning av hela verksamheten. Förvaltningen uppfattar att det är var denna gräns går, som uppfattas som problematisk av verksamheterna. Förvaltningen anser att det finns en risk för att det kommer ansökas om ändringstillstånd i syfte att undgå att pröva om verksamheten och därmed undgå att t.ex. få skärpta villkor. Ändringarna tillsammans kan i princip komma att bli så omfattande att det i praktiken är fråga om en i väsentliga delar annan verksamhet än den som prövades enligt grundtillståndet.

Enligt betänkandet är det verksamhetsutövarens yrkande som ska styra prövningens omfattning. Prövningsmyndigheten ska bedöma hur prövningen av ändringen kan avgränsas för att en relevant miljöprövning ska kunna göras och för att få ett tillräckligt beslutsunderlag. Tanken med att tillståndspliktiga ändringar alltid ska prövas som ändringstillstånd om ansökan inte avser hela verksamheten är, enligt betänkandet, att någon tidsödande lämplighetsbedömning inte ska göras av den processuella frågan om ändringen kan prövas isolerad. Det ska inte vara en fråga för prövningsmyndigheten att avgöra enligt de komplexa avvägningar som görs i dag, anför utredningen. Förvaltningen ifrågasätter dock om det är rimligt att prövningsmyndigheten aldrig ska göra någon bedömning av om prövningens avgränsning är riktig. Det framstår inte som osannolikt att ett yrkande kan framställas på visst sätt i syfte att undgå en behövlig helhetsprövning. Risken torde dessutom vara större ju fler ändringar som beslutats. Utgångspunkten måste alltså vara principen om en samlad miljöprövning, vilket också förutsätts i MKB-direktivet. Förvaltningen anser att det är svårt att se hur MKB-direktivet kan följas om prövningsmyndigheten inte ska överväga lämpligheten av ändringen. Skälet att inte ändringstillstånd kan meddelas kan vara att det inte går att bedöma ändringens miljöpåverkan skilt från resten av verksamheten, på det sätt som 2 kap. miljöbalken kräver.

Redan idag finns också möjligheter för tillsynsmyndigheter att begära omprövning av tillstånd, men utredningen framhåller att de möjligheterna i dagsläget inte utnyttjas som det var tänkt. Utredningens förslag för att råda bot på detta är att införa obligatorisk omprövning efter högst 40 år, men i övrigt göra ändringstillstånd till huvudregel. Förvaltningen är tveksam till om det kommer att innebära någon väsentlig skillnad i förhållande till dagens situation. Omprövningarna begärs sällan eller aldrig av tillsynsmyndigheterna idag på grund av att det saknas resurser för att göra det.

Förvaltningen uppfattar emellertid förslagen som ett paradigmskifte från syftet att skapa sammanhållna tillstånd som framhölls när miljöbalken infördes och i viss mån en återgång till den ordning som

gällde under miljöskyddslagens tid, då påbyggnadstillstånd var vanliga. Vad utredningen anför om att det är viktigt att komma från synen på att allt ska ingå i tillståndsprövningen och att tillståndet bara ska ge de stora dragen för en verksamhet tyder också på en annan syn på både tillståndsprövningens syfte och tillståndets rättskraft än vad som hittills gällt och förfäktats. Det framgår av utredningen att näringslivet ser positivt på en ordning där större utrymme att reglera verksamheten lämnas till tillsynsmyndigheten, för att uppnå ökad flexibilitet. Det finns dock redan idag förutsättningar att delegera till tillsynsmyndigheten att fatta beslut om ytterligare villkor av mindre betydelse. Frågan är därför om det är något annat än detta som utredningen åsyftar. Tillåtlighetsfrågor måste givetvis vara förbehållna tillståndsprövningen. Förvaltningen anser att det är oklart vad det är för ändring utredningen vill uppnå i denna del och följaktligen om utredningen till fullo analyserat konsekvenserna av kursändringen. Det finns goda skäl för att ett enhetligt tillstånd hittills varit huvudregeln. Rent rättsligt är det svårt att både pröva och reglera ändringar i en verksamhet som redan regleras av olika domar av beslut, eftersom det är svårt att få en fullständig bild av hur olika villkor samverkar med varandra och vilken den totala miljöpåverkan från verksamheten blir. Ett enhetligt tillstånd underlättar också för tillsynen. Tillsynsmyndigheterna har också mycket varierande resurser och tillgång till juridisk kompetens. Att i större utsträckning lämna till tillsynsmyndigheten att reglera verksamheterna innebär troligen en stor risk för olikheter i bedömningarna mellan olika kommuner.

Petter Larsson-Garcia anför följande i sitt särskilda yttrande över betänkandet (s. 604 f): ”Jag anser att det är motiverat med trösklar för omprövning, inte bara ur rättskraftsynpunkt för alla inblandade, utan också för att det tydliggör vikten av att frågor hanteras korrekt i den ordinarie prövningsprocessen, som även innefattar möjlighet till överprövning. (---) Om tröskeln för när en omprövning blir för låg finns risk att frågor inte behandlas i den utsträckning som krävs i den ursprungliga miljöprövningen.” Förvaltningen ansluter sig till vad Larsson-Garcia anför. Enligt förvaltningen torde detta även gälla vid en alltför låg tröskel för ändringstillstånd, vilket behöver vägas mot den eftersträlvade flexibiliteten för att möjliggöra en grön omställning.

Förvaltningen konstaterar att det i dagsläget finns utmaningar med att få en samlad bild av vilka tillstånd och beslut som reglerar en verksamhet när det är fråga om ett äldre grundtillstånd som sedermera genomgått olika ändringar. Det finns i dagsläget inte någon databas som kan sammanställa uppgifterna, utan är i hög grad en manuell hantering. Förvaltningen instämmer i att det är önskvärt med ökad digitalisering i detta avseende, exempelvis vore det bra om det alltid finns tillgång till konsoliderade tillstånd för en verksamhet, men det finns alltså för närvarande inte något enkelt och tillförlitligt sätt att sammanställa vad som gäller för enskilda verksamheter. Utifrån dagens förhållanden, och utan att det är klarlagt

hur ett sådant system kan se ut och när det kan finnas på plats, anser förvaltningen att det finns vissa farhågor om att otydligheten kan komma att öka, såväl i tillståndsprövningen som i tillsynen. Förvaltningen delar därför inte utredningens slutsatser utan anser att frågan behöver utredas ytterligare.

Det ska bli tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt för ändring av en tillståndspliktig verksamhet

Utredningens förslag

En ny andra punkt i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen införs, som knyter tillståndsplikten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor. Punkten förtydligar att tillståndets ram och särskilda villkor också utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt. Ändringen leder till större förutsägbarhet genom att den praxis som generellt råder kodifieras i lagtext. Ändringen innebär också att praxis utökas till viss del genom att en verksamhetsutövare kan anmäla en ändring som faller utanför det allmänna villkoret, om den rymms inom tillståndets omfattning och särskilda villkor och övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda.

Förvaltningens synpunkter

Gränsdragningen mellan anmälan och tillstånd vid ändring är en återkommande utmaning med ofta svåra bedömningar. Förvaltningen anser att förtydligandet är mycket välkommet och tillstyrker förslaget.

Förvaltningen anser emellertid att det alltså är oklart med vad som avses med ”tillståndets omfattning”. Som exempel nämns regelmässigt i förarbeten och lagkommentarer produktionsbegränsningar – vanligen angivna som högsta tillåtna produktionsvolym och liknande – i tillståndsmeningen. Det har dock hittills ansetts allmänt vedertaget att *alla* former av begränsningar som förekommer i tillståndsmeningen anses påverka tillståndets omfattning. Således borde t.ex. användning av visst ämne som omnämns i tillståndsmeningen anses utgöra en begränsning av tillståndets omfattning och inte bara hur stor mängd av ämnet som får användas eller produceras. Detta behöver förtydligas.

Även innebörden av det allmänna villkoret i enskilda fall utgör ett bekymmer i sammanhanget, vilket utredningen också uppmärksammat. Att avgöra vad som omfattas är tämligen komplext, eftersom det inte sällan tillkommer olika utredningar och kompletteringar i ansökningsunderlaget under processens gång. Möjlighet för prövningsmyndigheten att ställa krav på konsoliderad ansökan, som föreslås i betänkandet, borde kunna medföra vissa förtydliganden i den delen.

Förvaltningen anser sammanfattningsvis att förtydligandet är mycket välkommet och tillstyrker förslaget, med det tillägget att det

även behöver klargöras vad som avses med ”tillståndets omfattning”.

Enhetliga begrepp för bedömningar av omgivningspåverkan
Utredningens förslag

Begreppet ”betydande miljöpåverkan” föreslås bli styrande för tillståndsplikten i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Begreppet ersätter uttrycken ”betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” respektive ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen noterar att det är en viss skillnad i kvalifikationsnivå mellan de nuvarande begreppen och ”betydande miljöpåverkan”. Skillnaderna mellan uttrycken är inte lika tydlig ifråga om 9 kap. 6 a § miljöbalken, men kommer i fråga om 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen att innebära att nivån för krav på tillstånd för ändring av en verksamhet höjs något. Av utredningen framgår att det inte bedöms uppkomma några konsekvenser för miljön, eftersom även en anmälan ska provas mot 2 kap. miljöbalken. Förvaltningen menar att det finns en risk för att förledas att tro, att enbart den omständigheten att en ändring inte längre kvalificerar som tillståndspliktig utan istället ska hanteras genom anmälan (eller inget alls, se kommentar till utredningens förslag nedan) innebär ett enklare och snabbare förfarande. Enligt förvaltningens erfarenhet från bl.a. ändring av prövningsnivåer för olika verksamheter i miljöprövningsförordningen, kommer det istället ankomma på tillsynsmyndigheten att hantera ändringar av verksamheter som på grund av sin karaktär fortfarande kräver omfattande underlag och svåra avvägningar och bedömningar trots den ändrade prövningsnivån. Till skillnad från tillståndsprövningar förutsätts anmälningar dessutom hanteras inom sex veckor, om inte annat bestämts, vilket kan ge en orimlig förväntan på handläggningstiden för en ändring. I mer komplexa ärenden behöver handläggningstiden förlängas för att ärendet ska hinna utredas och bedömas på ett adekvat sätt.

I betänkandet (s. 120) anges att ändringarna inte innebär att miljöskyddet sänks eftersom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga även vid bedömningen av anmälan om ändring. Det materiella innehållet både i beslut om föreläggande om försiktighetsmått och i tillståndsbeslut baseras på kraven enligt hänsynsreglerna. Det innebär dock att prövningen kan bli mer uppdelad och att allt inte provas inom ramen för en tillståndsprövning. Förvaltningen saknar ett utförligare resonemang och bedömning av konsekvenserna av att man frångår den hittills rådande principen om samlad prövning, se även förvaltningens synpunkt rörande ändringstillstånd ovan.

Det ska införas en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt

Utredningens förslag

Det föreslås en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § 1 punkten miljöprövningsförordningen när tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet ändras. Gränsen motsvarar den gräns som finns i dag i 1 kap. 11 § 2 punkten för anmälningspliktig verksamhet. På så sätt anpassas kraven efter miljönyttan samtidigt som den administrativa bördan för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter minskar.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen konstaterar, i likhet med vad som framgår av utredningen, att det förekommer viss osäkerhet kring vilka åtgärder inom ett verksamhetsområde som behöver anmälas som ändring av verksamheten enligt 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen. Det förekommer emellertid också att verksamhetsutövare rent upplysningsvis vill informera tillsynsmyndigheten om olika åtgärder, men ändå rubricerar handlingen anmälan. Det är bra att det klargörs att inte varje åtgärd inom ett verksamhetsområde utgör anmälningspliktig ändring. Förvaltningen vill dock betona vad som anförs ovan om att en i och för sig minskad initial administration på grund av ändrade kvalifikationsgränser ändå kan komma att innebära visst merarbete och svåra bedömningar för tillsynsmyndigheterna. Det är därför inte självklart att förslaget kommer att leda till sådana lättnader som utredningen förutsätter.

Större möjligheter att ändra villkor

Utredningens förslag

Det ska införas större möjligheter att efter ansökan av tillståndshavaren ändra villkor för en verksamhet. Uppenbarhetsrekvisitetet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort och det ska vara möjligt att ändra villkor när omständigheter ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen.

Förvaltningens synpunkter

Förslaget har mindre betydelse för nämndens verksamhet, men får effekter för tillståndets rättskraft.

Uppenbarhetsrekvisitetet innebär att på ansökan av verksamhetsutövaren får ett villkor upphävas eller mildras endast om det *är uppenbart* att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter *som inte förutsågs när tillståndet gavs*. Med utredningens förslag blir lydelsen att villkoret får upphävas eller mildras endast om villkoret ”inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av *ändrade omständigheter*”.

Petter Larsson-Garcia anför i sitt särskilda yttrande (s. 604 f.) bland annat att han anser att trösklarna för ändring av villkor i 24 kap. 5 §

miljöbalken i huvudsak bör korrespondera med trösklarna för ändring av villkor efter ansökan av verksamhetsutövare (24 kap. 13 § miljöbalken), att utredningens förslag leder till att skillnaderna i detta avseende blir omotiverat stora, att det finns en uppenbar risk att begreppet ändrade omständigheter kommer leda till att ett stort antal omständigheter kan utlösa krav på ändring, vilket försvagar rättskraften och riskerar att belasta prövningssystemet utan att det för den skull gynnar omställningen. Att uppenbarhetskravet tas bort i 24 kap. 13 § miljöbalken innebär enligt Larsson-Garcia i praktiken att tillståndets rättskraft i denna del försvagas till nackdel för t.ex. närboende, vilket utgör en stor förändring inte minst ur rättskraftsynvinkel som kommer göra det betydligt lättare för verksamhetsutövare att få till stånd en villkorsändring. Detta gäller alltså även i fråga om mildare villkor.

Förvaltningen ansluter sig till Larsson-Garcias synpunkter rörande förslaget.

Det bör inte införas ett särskilt spår för B-anmälan

Utredningens förslag

Utredningen anser att det inte bör införas ett särskilt spår för B-anmälan, dvs. en möjlighet att anmäla nya verksamheter som har provningskod B. Fördelarna med ett sådant system överväger inte nackdelarna, bl.a. genom de tillämpningssvårigheter som kan uppstå. Däremot ska utrymmet för så kallad liten miljökonsekvensbeskrivning förtydligas genom att begreppet förenklat underlag används i stället. Begreppen ska renodlas och begreppet miljökonsekvensbeskrivning ska förbehållas verksamheter med betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning för vad kravet på förenklat underlag närmare innebär.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Omprövning för moderna miljövillkor

Obligatorisk omprövning av befintliga tillstånd samt löpande översyn av tillstånd och villkor

Utredningens förslag

En obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut om tillstånd införs för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor. Bestämmelsen gäller verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren. Tillstånd till verksamheter som är tillståndspliktiga enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet om hälsoskydd och som prövas av kommunen omfattas inte av förslaget. Det tydliggörs att det är verksamhetsutövarens ansvar att se till att verksamheten har moderna miljövillkor och att initiera omprövning.

Med moderna miljövillkor menas 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 även bestämma att tiden för omprövning ska vara kortare än 40 år.

Tillsynsmyndigheten ska parallellt göra löpande översyn av tillstånd och villkor var tionde år. Tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd samt beslut eller dom om moderna miljövillkor meddelats ska tillsynsmyndigheten göra en bedömning om det finns behov av att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken samt upprätta en skriftlig motivering till sin slutsats. En sådan bedömning med skriftlig motivering ska därefter ske vart tionde år. Intervallet kan anpassas vid behov t.ex. med hänsyn till meddelande om nya så kallade BAT-slutsatser. Genom ett delat ansvar mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet för omprövning av tillstånd och villkor kan omprövning bli ett effektivt medel för att säkerställa att tillstånd och villkor har moderna miljövillkor i nivå med dagens krav. En obligatorisk omprövning som drivs av verksamhetsutövaren föreslås ske växelvis med tillsynsmyndighetens löpande översyn av tillstånd. Tillsynsmyndigheterna ska kunna förelägga verksamhetsutövaren om att ansöka om omprövning och, om föreläggandet inte följs, på verksamhetsutövarens bekostnad ansöka om omprövning.

Förvaltningens synpunkter

Obligatorisk omprövning

Inledningsvis noteras att nämndens tillståndsprövning inte omfattas av det föreslagna kravet på obligatorisk omprövning. Nämnden berörs därmed i första hand som tillsynsmyndighet.

Förvaltningen anser att det är principiellt bra att det säkerställs att miljövillkoren för verksamheter inte är föråldrade och att verksamhetsutövarens åläggs ett eget ansvar för att hålla villkoren uppdaterade. 40 år framstår dock som en för syftet lång tid. Det finns mekanismer för omprövning redan idag, även om de inte används i nämnvärd utsträckning. Förvaltningen uppfattar det inte heller som att utredningen anser att det finns några egentliga felaktigheter i den gällande lagstiftningen. Enligt förvaltningens erfarenhet beror bristen på initiativ till omprövning på resursbrist. Frågan inställer sig därför om syftet skulle kunna uppnås genom andra åtgärder. Såvitt förvaltningen kan utläsa har sådana alternativ inte behandlats av utredningen, vilket framstår som en väsentlig brist. Innan förändringar av centrala principer i lagstiftningen föreslås behöver först klargöras att det inte går att uppnå syftet inom ramen för gällande rätt.

Som framgår nedan föreslår utredningen inte att tidsbegränsning av tillstånd införs som huvudregel och kravet på omprövning innebär i

och för sig inte att tillståndet förfaller om omprövning inte har initierats inom stadgad tid. Icke desto mindre framstår det tidsbundna kravet på omprövning också i flera avseenden som en indirekt tidsbegränsning, men med mindre förutsebarhet för verksamhetsutövaren. Förvaltningen noterar härutöver de farhågor som Ulrik Johansson framhåller i sitt särskilda yttrande (s. 601 f) rörande risk för parallella provningssystem (dels löpande omprövning och bedömningar, dels de ”ordinarie” tillståndsprövningar initierade av verksamhetsutövaren som utredningen hoppas uppnå genom förslagen), vilket i flera avseenden skulle innebära en försämring i förhållande till dagens situation. Förvaltningen anser att det inte är osannolikt att det kan uppkomma sådana oönskade konsekvenser. Detta förefaller inte ha uppmärksamats och behandlats av utredningen.

Förvaltningen anser vidare att det är oklart från vilken tidpunkt tidsfristen för obligatorisk omprövning ska anses löpa. I förslaget till övergångsbestämmelse 4 är det formulerat *”Den som vid ikraftträdandet bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet med ett tillstånd som beslutats genom en dom eller ett beslut som senast den 31 december 2024 blir fyrtio år”*, förvaltningens understrykning. I betänkandet anges vidare olika uppgifter om från när tiden från omprövning ska utgå - dels från när tillstånd meddelades (jfr. s. 184), dels från när det fått laga kraft. Detta är också ofta två mycket olika tidpunkter, i synnerhet om domen eller beslutet överklagats. I många större verksamheter meddelas också tillstånd genom deldom, medan olika villkorsfrågor sätts på provotid för att avgöras i ett senare skede. Det förekommer vidare att provotidsfrågorna avgörs i olika mål med olika tidsutdräkt. Ett grundtillstånd och de särskilda villkoren för tillståndet kan således ha mycket olika datum. I Stockholms stad finns t.ex. en verksamhet som bedrivs med stöd av grundtillstånd (deldom) från 2007, men där samtliga provotidsutredningar ännu inte är avslutade. Det är således oklart hur tiden för omprövning ska bestämmas. Mot bakgrund av att syftet med ändringarna är att åstadkomma uppdaterade villkor är det av betydelse att det klarläggs vilken dom som tillmäts betydelse. Detta gäller inte minst när det utöver deldom (grundtillstånd) också finns ändringstillstånd och särskilda villkor av senare datum som reglerar verksamheten.

Löpande översyn av tillstånd

Utredningens förslag om att tillsynsmyndigheten var tionde år ska bedöma behovet av omprövning väcker betänkligheter. Förvaltningen befarar att åtgärderna kommer att vara betungande för såväl tillsynsmyndigheten som verksamheterna, medan nyttan är mer oklar.

Utredningen har redovisat en alternativ lösning med endast obligatorisk omprövning, utan löpande översyn av tillstånd (s. 262). Enligt betänkandet skulle tillsynsmyndigheten då fortsätta enligt nuvarande ordning som följer av 26 kap. miljöbalken samt miljötillsynsförordningen. Utredningens bedömning är dock att en

stor del av vinsten med det föreslagna systemet då skulle gå förlorad. Den stärkta dialogen skulle med stor sannolikhet utebli och därmed också potentialen till mer ändamålsenlig tillsyn och prövning, anser utredningen. Förvaltningen har dock inte uppfattningen att det finns några generella brister i dialogen mellan tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare och är tveksam till att periodisk översyn skulle medföra en så väsentligt ökad nytta att det kan motivera den kraftigt ökade administrationen för båda sidor.

Förvaltningen noterar att SKR uppskattat tidsåtgång för tillsynsmyndigheten till mindre än en dag per bedömning per verksamhet (s. 522). Det framgår inte vad bedömningen bygger på, men den torde förutsätta att allt underlag finns tillgängligt och att bedömningen är okomplicerad och i princip endast kräver att en skriftlig bedömning med motivering upprättas. Förvaltningen befärar att det i praktiken kommer krävas insatser även för att få in relevant underlag genom påminnelser eller ytterst förelägganden. Om tillsynsmyndigheten sedermera bedömer att det krävs omprövning ska verksamhetsutövaren kunna föreläggas att ansöka om omprövning. Tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas. Det finns således en uppenbar risk för att den löpande bedömningen i sig kan medföra ett ökat antal processer i en eller flera överinstanser. Detta förefaller inte ha beaktats av utredningen. Istället förefaller utgångspunkten vara att verksamhetsutövarna förväntas under alla omständigheter förväntas inrätta sig efter myndigheternas bedömningar. Rätten till prövning är dock fundamental och det finns ibland välgrundade skäl att ifrågasätta myndigheternas bedömningar. Det är därför inte rimligt att utforma ett system som förutsätter att myndigheternas bedömningar aldrig kommer att överprövas.

1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen innefattar en skyldighet för tillsynsmyndigheten att underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för omprövning. Förvaltningen uppfattar att detta då också skulle bli tillämpligt om en tillsynsmyndighet bedömer att det föreligger behov av omprövning enligt ovan. Eftersom det primära ansvaret för en omprövning föreslås åläggas verksamhetsutövaren är frågan om det finns behov av underrättelse i sådana fall. Detta bör klargöras.

Förvaltningen befärar vidare att den löpande översynen kan bli omotiverat kostsam och på grund av systemet i sig hämmande för verksamheterna. Ulrik Johansson påpekar i det särskilda yttrandet bl.a. (s. 601 f.) att den löpande översynen kan komma att medföra parallella provningssystem – dels provningar initierade av verksamhetsutövarna och dels omprövningarna – och att omprövningar inte heller kommer att falla ut vid tidpunkter som stämmer med företagens investeringsplaner utan blir en verksamhetsrisk som det måste tas höjd för vid bedömningen av verksamhetens långsiktiga lönsamhet och därmed inkräkta på utrymmet för nyinvesteringar. Förvalt-

ningen delar den farhågan och anser att konsekvenserna för verksamhetsutövarna i denna del inte är tillräckligt utredda i betänkandet. Detta gäller inte minst då ett av de uttalade syftena med förslagen är att åstadkomma ökade incitament till investeringar i miljöteknik hos verksamhetsutövarna.

Utredningen föreslår vidare att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att ansöka om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad. Förvaltningen avstyrker bestämt förslaget. Utredningen har här underskattat vilket arbete som krävs inför en ansökan. Även om det formella utrednings- och kostnadsansvaret skulle åvila verksamhetsutövaren, finns det ur förvaltningens perspektiv inga praktiska förutsättningar att genomföra sådana åtgärder. Tillsynsmyndigheterna skulle förvisso behöva anlita externa ombud och konsultbyråer för att stå för det praktiska arbetet med att ta fram underlaget, men att ta fram ansökan och underlag kräver omfattande kontakter med beställaren. I detta fall kan man dessutom förutsätta att tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren har olika uppfattningar om vilka villkor som behövs och som verksamheten kan klara av att följa. Det är oklart om avsikten är att tillsynsmyndigheten ska kunna påverka utformningen av ansökan. Det noteras att utredningen inte heller lämnar några anvisningar om hur processen skulle gå till. Det är också oklart hur tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sin roll som tillsynsmyndighet i omprövningsprocessen när den själv har ombesörjt ansökan. Det framgår inte heller om tillsynsmyndigheten förväntas agera och verka för kompletteringar eller andra propåer från prövningsmyndigheten, eller vad som händer om komplettering uteblir och ansökan ytterst avvisas.

Motsvarande regler i 26 kap. 18 § miljöbalken om rättelse på felandes bekostnad har såvitt förvaltningen känner till inte tillämpats på det sättet. Avsaknad av ansökan om erforderligt tillstånd får istället läggas verksamhetsutövaren till last på annat sätt. Det framstår också som mest ändamålsenligt att hantera denna situation på motsvarande sätt. En möjlighet vore att, som Petter Larsson-Garcia nämner i sitt särskilda yttrande (s. 606), som yttersta åtgärd, tillfälligt förbjuda en verksamhet som inte bedrivs med moderna miljövillkor. Detta skulle då, som Larsson-Garcia skriver, kunna regleras i 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken där det i vissa andra kvalificerade fall är möjligt att meddela förelägganden och förbud som bryter rättskraften i ett tillstånd. Om man väljer att gå vidare med det föreslagna systemet anser förvaltningen att det vore en lämplig lösning att rättskraften i ett tillstånd urholkas efter den stadgade tiden om 40. Efter denna tid ska det vara möjligt att reglera verksamheten ytterligare genom förelägganden och förbud. Sådana ingrepp måste anses vara proportionerliga i förhållande till syftet och de övriga möjligheter verksamhetsutövaren har att avhjälpa sin be-lägenhet.

Förvaltningen noterar härutöver att det även i fråga om den löpande översynen är oklart från vilken tid tioårsintervallet ska räknas – från

meddelad dom (s. 24 och 205) eller från laga kraft (s. 203). Även här aktualiseras frågan om vilken dom som avses, i de fall det meddelats deldom.

Inför fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor.

Utredningens förslag

Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska läggas till bland de tillstånd som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En grund för omprövning av tillstånd och villkor, om en sådan behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet, ska läggas till i 24 kap. 5 § miljöbalken.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Ingripande villkor ska kunna meddelas för att följa EU-rätten

Utredningens förslag

En bestämmelse införs i 24 kap. 9 § miljöbalken med innebörden att det ska vara möjligt att besluta om bestämmelser och villkor som innebär att verksamheter avsevärt försvåras om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse (t.ex. artskydd) som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen konstaterar att det genom 5 kap. 4 § andra stycket miljöbalken redan föreligger en skyldighet att vid omprövning besluta de bestämmelser och villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vatten ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. I enlighet med regeln om lex specialis begränsas inte denna skyldighet av 24 kap. 9 § miljöbalken. I fråga om miljökvalitetsnormer för vatten finns det således redan en bestämmelse med motsvarande innebörd. Det finns också en snarlik bestämmelse i 5 kap. 5 § första stycket miljöbalken. Hur bestämmelserna i 5 kap. 4 och 5 §§ och 24 kap. 9 § förhåller sig till varandra bör förtydligas i lagtexten.

Frågan är därför om den föreslagna bestämmelsen behövs av hänsyn till annan EU-lagstiftning än miljökvalitetsnormer. Förvaltningen har inga närmare synpunkter i detta avseende. För det fall det föreskrivs möjlighet att vid omprövning och ändring föreskriva villkor som avsevärt försvårar den befintliga verksamheten, är det angeläget för alla parter att det klargörs vilka typer av bestämmelser som kan föranleda så pass ingripande villkor.

Möjlighet att förlänga giltighetstiden för befintliga tidsbegränsade tillstånd***Utredningens förslag***

En ny bestämmelse bör införas i 24 kap. 13 a § miljöbalken med innebörden att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden kan förlänga giltigheten för ett befintligt tidsbegränsat tillstånd med högst tre år. Syftet är att skapa utrymme för att undvika en situation där ett tidsbegränsat tillstånd löper ut när det är lämpligt att verksamheten drivs vidare.

Förvaltningens synpunkt

Förvaltningen konstaterar att det med nuvarande handläggningstider för tillståndsprocesser kan uppkomma situationer då en tidsbegränsning i ett tillstånd kan behöva överbryggas eller då det av andra skäl är rimligt och lämpligt att en verksamhet får fortsätta verksamheten under en kortare tid.

Som Petter Larsson-Garcia framhåller (s. 605) har dock tillstånd tidsbegränsats när det är motiverat. Ju längre tidsram för tillståndet, desto mindre känsligt torde det, enligt förvaltningens mening, vara att det sker en kortare förlängning. Förvaltningen instämmer dock i Larsson-Garcias synpunkt att det bör uppställas krav på giltigt skäl och, vid behov, möjlighet att under förlängningsperioden föreskriva strängare villkor.

Ta bort 26 § lagen om införande av miljöbalken***Utredningens förslag***

Genom att 26 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken tas bort kan samtliga befintliga verksamheters tillstånd tidsbegränsas vid en omprövning.

Förvaltningens synpunkt

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

En huvudregel om tidsbegränsning av tillstånd bör inte införas.***Utredningens förslag***

Tidsbegränsning av tillstånd bör inte göras till huvudregeln. Dagens regler i fråga om möjlighet till tidsbegränsning bör fortsätta att gälla.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Myndigheternas roll i miljöprövningen

Länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen ska stärkas

Utredningens förslag

Länsstyrelsens roll föreslås stärkas genom en ändring i 6 kap. 32 § och en ny bestämmelse i 6 kap. 32 a § miljöbalken. Länsstyrelsen ska verka för att olika statliga intressen som berörs på ett väsentligt sätt identifieras för verksamhetsutövaren tidigt i processen. Myndigheter med partsroll och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska vid behov bistå länsstyrelsen med underlag eller yttrande för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin samordnande roll.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att förslaget att stärka länsstyrelsens roll och ansvarsområde i samrådet stärks får en tydligare roll är bra.

Beträffande förslaget om andra myndigheters skyldighet att bistå länsstyrelsen med underlag eller yttrande anser förvaltningen, anges i utredningen (s. 523 f.) att arbetsbelastningen för övriga myndigheter som vid behov ska bistå länsstyrelsen med underlag bedöms vara oförändrat. Förslagen i denna del innebär enligt betänkande endast att myndigheterna ska lämna sitt underlag i ett tidigare skede av processen jämfört med nuvarande ordning. Förvaltningen bedömer dock att den föreslagna regelns ordalydelse ger utrymme för en betydligt frikostigare tillämpning.

Det torde vara relativt tydligt i vilka sammanhang det kan bli aktuellt för länsstyrelsen att vända sig till expertmyndigheterna, medan kommunala nämnder kan antas komma ifråga med större regelmässighet. För förvaltningen framstår det också som oklart om länsstyrelsen med stöd av denna bestämmelse skulle ha möjlighet att begära underlag rörande till exempel vatten- eller artskyddsfrågor, som inte omfattas av den kommunala tillsynen. Det är angeläget att möjligheten att inhämta yttrande och underlag används med moderation, för att undvika att det i praktiken blir en förskjutning av länsstyrelsens arbetsuppgifter till främst kommunala nämnder. Behovsbedömningen behöver utgå från utredningsbehoven i ärendet, utan beaktande av länsstyrelsens arbetsbörda.

Ökade krav på hur länsstyrelsen redovisar sin bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla och på innehållet i samrådsredogörelsen

Utredningens förslag

Utfallet av avgränsningssamrådet bör förtydligas och formaliseras genom ändringar i 6 kap. 32 § miljöbalken, så att det blir tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla

för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Länsstyrelsen ska också identifiera de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur de har beaktats. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten, men bedömningen ska fortsatt inte vara bindande. Bedömningen ska tas in i samrådsredogörelsen genom en ändring i 6 kap. 35 § 8. Regeln blir handlingsdirigerande för verksamhetsutövaren som ska redovisa hur bedömningen har bemötts. Om så inte sker kan det utgöra en grund för avvisning tidigt i processen enligt utredningens förslag till ändringar i 22 kap. 2 § miljöbalken.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att det är positivt med en tydlig bedömning från länsstyrelsen och att den ingår i samrådsredogörelsen och har i övrigt inga synpunkter på förslaget.

Förbättra den nationella samordningen av riksintressen och målkonflikter

Utredningens förslag

Regeringen ska ge i uppdrag till berörda riksintressemyndigheter att i samverkan med varandra och med länsstyrelsen ta fram strategier och planeringsdokument med syftet att hantera målkonflikter och därigenom möjliggöra en snabbare grön omställning.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen delar Ulrik Johanssons uppfattning att riksintresseavvägningar är svåra att hantera inom ramen för tillståndsprövningar och lämpar sig bättre inom planprocesser (s. 599). Förvaltningen har dock inga övriga synpunkter på förslaget.

Gör partsrollen mer ändamålsenlig med färre myndigheter som har denna roll och ökad samordning

Utredningens förslag

Kammarkollegiets partsroll tas bort och motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten. För de centrala myndigheter som har kvar partsrollen föreslås styrning mot ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede. Kravet ska tydliggöras i myndigheternas instruktioner.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande bör inte begränsas

Utredningens förslag

Ingen begränsning bör ske i författning vad gäller myndigheternas möjlighet att föra in nya omständigheter i tillståndsprövningen vid överklagande. Däremot ska förslagen om länsstyrelsens förstärkta

och samordnande roll innebära att myndigheterna redovisar sina synpunkter i ett tidigt skede av processen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning

Använd tidsplaner och muntliga förberedelser i högre grad

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att muntlig förberedelse ska användas i fler mål för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera kompletteringsbehov. På så sätt kan behovet av kompletteringsförelägganden minska och processen effektiviseras. Bestämmelsen i 22 kap. 11 § miljöbalken upphävs och ersätts av två nya bestämmelser i 22 kap. 2 b och c §§ med placering i en mer logisk ordning före bestämmelsen om kungörelse av ansökan i 22 kap. 3 §.

Tidsplaner ska användas oftare för att öka förutsägbarheten i handläggningen och minska antalet anstånd. En särskild bestämmelse om tidsplaner anpassad efter miljömålen införs i en ny 22 kap. 2 d § miljöbalken. Regeln görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att muntlig förberedelse kan vara lämpligt i vissa fall för att minimera behovet av kompletteringar och skriftväxling och har inget att erinra mot förslaget. Nämnden berörs i detta avseende i egenskap av tillsynsmyndighet.

Beträffande ökad användning av tidsplaner anges att den föreslagna regeln (genom hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken) görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna. Såvitt förvaltningen kan utläsa kommer dock regeln även vara tillämplig för kommunernas prövning. Tidsplaner kan bidra till ökad tydlighet, men erfarenhetsmässigt föranleder tidsutdräkter i processerna framförallt på omständigheter som kan vara svåra att förutse i början av handläggningen. Det förekommer t.ex. i större prövningar att det under remisstiden uppkommer behov av eller krav på komplettering med ytterligare utredningar av någon omständighet som inte tidigare i processen tillmätts betydelse eller vars betydelse verksamhetsutövare och myndigheter har olika uppfattning om.

Det bör vara lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt

Utredningens förslag

När synpunkter från samrådet inte har bemötts eller ansökan på annat sätt är ofullständig ska det vara möjligt att avvisa en ansökan. Prövningsmyndigheten ska också kunna begära att få in en komplettering som en konsoliderad ansökan.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

*Det ska vara lättare att avgöra mål i mark- och miljödomstol utan huvudförhandling**Utredningens förslag*

Om målets omfattning och svårighetsgrad gör det ändamålsenligt ska mål kunna avgöras i första instans utan huvudförhandling. Kravet på att det ska vara uppenbart onödigt med huvudförhandling för att den ska kunna avstås tas bort i 22 kap. 16 § miljöbalken.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

*Utrymmet för digital hantering i ansökningsmål bör ökas**Utredningens förslag*

Utrymmet för digital hantering i ansökningsmål bör ökas. Bestämmelsen i bl.a. 22 kap. 3 § miljöbalken görs mer teknikneutral. Regeringen bör ge Domstolsverket och länsstyrelserna i fortsatt uppdrag att arbeta med digitaliseringen med stöd av den förstudie som har gjorts (se avsnitt 9.3.1). Det bör införas ett lagstöd för att publicera ansökningshandlingarna på lämplig webbplats.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är principiellt positiv till ökad digitalisering av handläggningen och har inget att erinra mot förslaget.

*Förtydligad och utökad möjlighet för miljöprövningsdelegationen att ta till sig anmälningssärenden som har samband med en tillståndsprövning**Utredningens förslag*

Det bör förtydligas att det är en uppgift för miljöprövningsdelegationen att pröva ett sådant sambandsärende som avses i 19 kap. 3 § miljöbalken. Det bör också förtydligas att regeln är fakultativ. Miljöprövningsdelegationerna ska även få rätt att pröva anmälningsskyldig vattenverksamhet som har samband med ett tillståndsärende för ökad samordning och effektivitet.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att förslaget är bra och kan tillstyrkas.

Ett särskilt stöd till klimatprojekt*Inrättande av klimatstyrka**Utredningens förslag*

Det föreslås att det inrättas en klimatstyrka vid någon av landets länsstyrelser för att stödja samtliga länsstyrelser i arbetet med nya

eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen. Styrkan ska ge handläggargarstöd till länsstyrelserna i deras roll som part i samrådsprocessen och prövningsprocessen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att det är principiellt positivt att det säkerställs att länsstyrelserna har tillräcklig kompetens och stöd i arbetet och har inget att erinra mot förslaget.

Samla miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning genom ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten

Utredningens förslag

Energimyndigheten får i uppgift att i samverkan med Naturvårdsverket bli ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Centrumet ska bistå länsstyrelserna och klimatstyrkan dels i deras arbete med ansökningar om nya eller ändrade miljötillstånd, dels med tekniskt kunnande vad gäller industrins klimatomställning. Syftet med klimatstyrkan och kunskapscentrumet är att ge processmässigt och kunskapsmässigt stöd för att på så sätt öka effektiviteten vid handläggningen av tillståndsärenden som rör verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Det bör inte införas ett särskilt förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen

Utredningens förslag

Det bör inte införas ett särskilt förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Sammantaget är vår bedömning att systemet skapar ytterligare administrativa steg i arbetet med miljötillstånd, bl.a. på grund av komplexiteten i urvalet av förtursverksamheter. Utredningen bedömer därför att åtgärden inte är ändamålsenlig i relation till den eventuella tidsvinsten.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning

Regeringens tillåtlighetsprövning bör göras tidigt i processen

Utredningens förslag

Regeringen ska besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. En myndighet eller kommun som får kännedom om att det pågår en tillståndsprövning av en

verksamhet som omfattas av regeringens förbehållsrätt ska under-
rätta regeringen om verksamheten innan första instans har meddelat
dom eller beslut om tillåtlighet.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Utred ökad användning av generella föreskrifter

Utredningens förslag

Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utreda hur en ökad använd-
ning av generella föreskrifter kan effektivisera tillståndsprövningen.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen noterar att det svenska miljöprövningssystemet utgår
från en individuell prövning. En ökad användning av generella före-
skrifter kan förvisso medföra vissa fördelar, men innebär samtidigt
att prövningssystemet urholkas. Det krävs således noggranna avväg-
ningar vid en analys av sådana förslag.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens bedömning av konsekvenserna av förslagen

Miljöprövningsutredningen bedömer att förslagen kommer att leda
till tidsvinster och ökad investeringsvilja, vilket antas leda till fler
klimat- och miljöförbättrande investeringar. Utredningen bedömer
att det är sannolikt att tid kan sparas främst i mål och ärenden med
längre tidsåtgång än normalfallet 1 till 1,5 år, och att det då kan röra
sig om åtskilliga månader i tidsvinst. Utredningens förslag om obli-
gatorisk omprövning av tillstånd och villkor väntas bidra till att
verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte
att nå miljö- och klimatmålen.

Förslagen innebär delvis nya uppgifter och arbetssätt för myndig-
heter och kommuner. Förslagen om tydligare och mer samordnade
myndigheter och inte minst om ett förstärkt samråd väntas leda till
behov av resursförstärkning hos framför allt länsstyrelsen och i viss
mån även partsmyndigheterna. Förslagen om att förenkla reglerna
för att ändra och anmäla ändringar av en verksamhet samt bättre
processledning väntas i viss mån öka prövningsmyndigheternas
samlade kostnader. Förslaget om en klimatstyrka och ett kunskaps-
centrum innebär också ett behov av ytterligare finansiering. Läns-
styrelsen, miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödom-
stolarna bör vidare få förstärkta resurser för omprövning, eftersom
antalet omprövningar väntas öka till följd av utredningens förslag.
Även kommunernas resursbehov och kostnader ökar till följd av
förslagen. Dessa bedöms delvis kunna finansieras av tillsynsavgif-
ten men inte i alla delar.

Förvaltningens synpunkter

Mot bakgrund av de synpunkter som förvaltningen anfört ovan om vissa av utredningens förslag, är det förvaltningens uppfattning att utredningen inte i tillräcklig utsträckning analyserat konsekvenserna av de ändringar som föreslås i ett sedan lång tid etablerat provningssystem. Konsekvensanalysen behöver behandla konsekvenserna för systemet i dess helhet, med utgångspunkt i att lagstiftaren har valt ett system med individuell provning och med önskemål om samlad provning.

Förvaltningen anser vidare att det av ovanstående följer att det av betänkandet inte kan dras några entydiga slutsatser om tidsvinster i provningssystemet. De fördelar som kan uppstå genom ökad möjlighet till ändringstillstånd, bättre samråd och processledning behöver vägas mot följderna av bl.a. systemet med löpande översyn av tillstånd. Förvaltningen ser en uppenbar risk med att det förslaget istället kan komma att medföra att rättssystemet tyngs ytterligare av överprövningar av förelägganden om underlag för bedömningar såväl som förelägganden om omprövningar. Detta berörs inte i betänkandet.

De eventuella lättnader som en huvudregel om ändringstillstånd skulle kunna medföra för verksamhetsutövare förefaller komma att motverkas av systemet med omprövning och löpande översyn av tillstånd. De farhågor om minskad investeringsvilja som framförs i bland annat Ulrik Johanssons särskilda yttrande bör tas på stort allvar, i synnerhet då de samlade förslagen uppges syfta inte minst till att öka verksamheternas intresse för investeringar i ny miljövänlig teknik.

Som framgår ovan anser förvaltningen att vissa förslag, sedda för sig, är bra eller neutrala. Som anges i betänkandet är det dock inte de enskilda lagändringarna som är tänkt att åstadkomma den eftersträfvade förändringen, utan ändringarna sammantagna, och i kombination med ytterligare åtgärder (s. 19 f. och 93). Förvaltningen anser att de centrala förslagen, framförallt gällande ändringstillstånd, villkorsändring och omprövningssystemet, är otillräckligt utredda. Eftersom det betonas att alla ändringar utgör delar av ett större paket, är det enligt förvaltningen oklart om helheten – inklusive de delar som förvaltningen för sig tillstyrker eller inte har något att erinra emot – är tillräckligt utredda och konsekvenserna analyserade.

Det finns idag möjlighet för tillsynsmyndigheterna att initiera omprövning av tillstånd. Utredningen konstaterar att möjligheten inte utnyttjas som det var tänkt, men förefaller inte ha några invändningar mot lagstiftningen som sådan. Att det inte sker omprövningar

i dag beror enligt förvaltningen på att det saknas resurser hos tillsynsmyndigheterna. Eftersom orsaken till den bristande tillämpningen av omprövning är känd, hade det varit rimligt att utredningen fokuserade på att i första hand åtgärda detta inom ramen för befintlig lagstiftning. Utredningen har nu istället föreslagit fundamentala ändringar i ett sedan lång tid etablerat provningssystem.

Nyttan av de föreslagna åtgärderna framstår alltså som mycket oklar. De sammanlagda konsekvenserna av utredningens förslag är inte tillräckligt utredda för att kunna motivera de omfattande ändringar i provningssystemet som föreslås.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Monika Gerdhem
Avdelningschef
Miljö- och hälsoskyddsavdelningen

Bilagor

1. Sammanfattning - utdrag ur SOU 2022:33