Från: [redacted]
Ärende: Remittering av SOU 2022:33 - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SVARSDATUM 31 OKTOBER 2022)
Datum: den 23 juni 2022 16:06:53
Bilagor: image001.jpg
image003.jpg
Remiss av SOU 2022 33.pdf
Angelägenhet: Hög

Remittering av SOU 2022:33 - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SVARSDATUM 31 OKTOBER 2022)
(Remissintanser framgår av bifogat remissbrev)

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 31 oktober 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se. Ange diarienummer M2022/01389 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

Frågor under remisstiden besvaras av Emma Sjöberg, Miljödepartementet, Miljöprövningsenheten (telefon: 08-405 84 21, e-post: emma.m.sjoberg@regeringskansliet.se).

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från

Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Magnus Moreau
Departementsråd

Regeringskansliet

Remiss

2022-06-23
M2022/01389

Miljödepartementet
Miljöprövningsenheten
Emma M Sjöberg

Remiss av SOU 2022:33 - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen

Remissinstanser

1 AB Volvo
2 Advokatsamfundet
3 Affärsverket svenska kraftnät
4 Alvesta kommun
5 Avfall Sverige
6 Billerud Korsnäs AB
7 Boliden AB
8 Borås kommun
9 Boverket
10 Branschföreningen Svensk Torv
11 Branschrådet för Lantbrukets Rådgivningsföretag
12 Byggföretagen
13 Byggmaterialindustrierna
14 Cementa AB
15 Chalmers tekniska högskola
16 Dals-Eds kommun
17 Domstolsverket
18 Dorotea kommun
19 El-kretsen

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 6
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

20 Energiföretagen Sverige

21 Energigas Sverige

22 Energimarknadsinspektionen

23 Enviloop AB

24 Eskilstuna kommun

25 Folkhälsomyndigheten

26 Formas

27 Fortifikationsverket

28 Fortum Waste Solutions AB

29 Föreningen Foder och Spannmål

30 Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin)

31 Föreningen teknikföretagen i Sverige

32 Företagarna

33 Förpacknings- och Tidningsinsamlingen

34 Försvarets materielverk

35 Försvarets radioanstalt

36 Försvarsmakten

37 Gjuteriföreningen

38 Grafiska företagen

39 Grisföretagarna

40 Gävle kommun

41 Göteborgs universitet, Juridiska Institutionen

42 H2GS

43 Hagfors kommun

44 Havs- och vattenmyndigheten

45 Hela Sverige ska leva

46 Hjelmco Oil AB

47 Holmen Skog AB

48 Huddinge kommun

49 Hushållningssällskapens förbund
50 Härnösands kommun
51 Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, IKEM
52 Integritetsskyddsmyndigheten
53 Jernkontoret
54 Jägarnas Riksförbund
55 Jönköpings kommun
56 Kammarkollegiet
57 Kemikalieinspektionen
58 Kiruna kommun
59 Kommerskollegium
60 Konkurrensverket
61 Lantbrukarnas riksförbund
62 Livsmedelsverket
63 LKAB
64 Lomma kommun
65 Luleå tekniska universitet
66 Lycksele kommun
67 Lysekils kommun
68 Länsstyrelsen i Blekinge län
69 Länsstyrelsen i Dalarnas län
70 Länsstyrelsen i Gotlands län
71 Länsstyrelsen i Gävleborgs län
72 Länsstyrelsen i Hallands län
73 Länsstyrelsen i Jämtlands län
74 Länsstyrelsen i Jönköpings län
75 Länsstyrelsen i Kalmar län
76 Länsstyrelsen i Kronobergs län
77 Länsstyrelsen i Norrbottens län
78 Länsstyrelsen i Skåne län

79 Länsstyrelsen i Stockholms län
80 Länsstyrelsen i Södermanlands län
81 Länsstyrelsen i Uppsala län
82 Länsstyrelsen i Värmlands län
83 Länsstyrelsen i Västerbottens län
84 Länsstyrelsen i Västernorrlands län
85 Länsstyrelsen i Västmanlands län
86 Länsstyrelsen i Västra Götalands län
87 Länsstyrelsen i Örebro län
88 Länsstyrelsen i Östergötlands län
89 Malmö kommun
90 Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt
91 Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt
92 Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt
93 Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt
94 Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt
95 Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt
96 Mellanskog
97 Mobility Sweden
98 Mora kommun
99 Motala kommun
100 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
101 Nacka kommun
102 Naturvårdsverket
103 NCC Sverige AB
104 Norra skog
105 Northvolt
106 Näringslivets Regelnämnd (NNR).
107 Olofströms kommun
108 Piteå kommun

109 Polismyndigheten
110 Post- och telestyrelsen
111 Ragn Sells AB
112 Regelrådet
113 Region Dalarna
114 Region Stockholm
115 Region Sörmland
116 Region Västerbotten
117 Region Västra Götaland
118 Renova AB
119 Riksdagens Ombudsmän
120 Riksförbundet Enskilda Vägar
121 RISE
122 Sametinget
123 SCA Skog AB
124 Scania
125 Sjöbo kommun
126 Sjöfartsverket
127 Skanska Sverige AB
128 Skellefteå kommun
129 Skogforsk
130 Skogsentreprenörerna
131 Skogsindustrierna
132 Skogsstyrelsen
133 Sotenäs kommun
134 SSAB
135 Statens energimyndighet
136 Statens fastighetsverk
137 Statens geotekniska institut
138 Statens jordbruksverk

139 Stockholms kommun

140 Stockholms universitet, Juridiska fakulteten

141 Stora Enso Skog AB

142 Structor Miljöbyrån

143 Strålsäkerhetsmyndigheten

144 Suez Recycling AB/PreZero

145 Svensk Fågel

146 Svensk Mink

147 Svensk Vattenkraftförening

148 Svensk Vindenergi

149 Svensk Ytbehandlingsförening

150 Svenska Botaniska Föreningen

151 Svenska byggnadsvårdsföreningen

152 Svenska Jägareförbundet

153 Svenska Kyl & Värmepumpföreningen

154 Svenska Naturskyddsföreningen

155 Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet

156 Svenska Träskyddsföreningen

157 Svenska Ägg

158 Svenskt Näringsliv

159 Svenskt vatten

160 Sveriges Bergmaterialindustri, SBMI

161 Sveriges geologiska undersökning

162 Sveriges Hamnar

163 Sveriges Jordägareförbund

164 Sveriges Kommuner och Regioner

165 Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund

166 Sveriges lantbruksuniversitet

167 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

168 Sveriges Nötköttsproducenter

169 Sveriges textil- och modeföretag, TEKO

170 Sveriges Tvätteriförbund

171 SWECO

172 Swedavia AB

173 Swedegas AB

174 Swerock

175 Säffle kommun

176 Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)

177 Södra skogsägarna

178 Teknikföretagen

179 Tillväxtverket

180 Totalförsvarets forskningsinstitut

181 Trafikverket

182 Transportstyrelsen

183 Tranås Skinnberedning AB

184 Trossamfundet Svenska kyrkan

185 Tyréns AB

186 Uppsala kommun

187 Uppsala universitet

188 Vattenfall AB

189 Vinnova

190 Volvo Cars

191 Vårgårda kommun

192 Världsnaturfonden i Sverige

193 Västerås kommun

194 WSP Sverige AB

195 Åklagarmyndigheten

196 Åre kommun

197 Återvinningsindustrierna

198 Örebro kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 31 oktober 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se. Ange diarienummer M2022/01389 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

Frågor under remisstiden besvaras av Emma Sjöberg, Miljödepartementet, Miljöprövningsenheten (telefon: 08-405 84 21, e-post: emma.m.sjoberg@regeringskansliet.se).

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Magnus Moreau
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Om prövning och omprövning

– en del av den gröna omställningen

Betänkande av Miljöprövningsutredningen

Stockholm 2022

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2022:33

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0404-8 (tryck)
ISBN 978-91-525-0405-5 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 att en särskild utredare skulle se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning (dir. 2020:86). Syftet med direktiven är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs. Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 15 december 2021. Regeringen beslutade den 22 juli 2021 att utöka uppdraget. Tillägget innebar i huvudsak uppdraget att utreda ett begränsat förtursförfarande för vissa verksamheter för att nå klimatmålen samt omprövning och tidsbegränsning för att åstadkomma moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen. Utredningstiden förlängdes till den 31 maj 2022 (dir. 2021:57).

Peter Ardö förordnades som särskild utredare den 20 augusti 2020.

Som experter att biträda utredaren förordnades den nationella samordnaren Svante Axelsson, departementssekreteraren Anna M Carlsson, verksjuristen Ulf Edling, enhetschefen Karin Hallsten, miljöjuristen Torunn Hofset, bolagsjuristen Ulrik Johansson, enhetschefen Magnus Langendoen, kanslirådet Lotta Lewin Pihlblad, mark- och miljöjuristen Ingela Lindqvist, förbundsjuristen Anna Marcusson, universitetslektorn Annika Nilsson, advokaten Johan Norman, rättssakkunniga Elin Samuelsson, rättssakkunniga Evelina Sandgren, tekniska rådet Lars-Gunnar Sjölund, departementssekreteraren Jörgen Sundin, departementssekreteraren Susanna von Sydow och enhetschefen Lina Weinmann från och med den 29 oktober 2020.

Direktören Mattias Eriksson förordnades som expert den 1 januari 2022.

Jörgen Sundin entledigades den 25 november 2020 och i stället förordnades departementssekreteraren Emma M Sjöberg från samma datum. Elin Lodin (tidigare Samuelsson) entledigades den 15 oktober 2021 och i stället förordnades ämnesrådet Susanne Gerland från samma datum. Lotta Lewin Pihlblad entledigades den 2 januari 2022 och ersattes den 15 mars 2022 av ämnesrådet Annika Holmberg.

Som huvudsekreterare anställdes rådmannen Erika Ekman från och med den 12 oktober 2020. Som utredningssekreterare anställdes länsassessorn Anna Månsson från och med den 1 oktober 2020. Hon entledigades den 31 oktober 2021. Beredningsjuristen Anna Fridh anställdes som utredningssekreterare från och med den 1 oktober 2020 till och med den 31 december 2020. Som utredningssekreterare anställdes miljöjuristen Torunn Hofset från och med den 1 september 2021, ämnesrådet Emi Hijino från och med den 18 oktober 2021, docenten Mikael Malmaeus från och med den 1 november 2021 samt kanslirådet Christoffer Sheats från och med den 11 november 2021. Enhetschefen Fredrik Hannerz har ingått i sekretariatet genom inlån från Naturvårdsverket från och med den 18 oktober 2021.

Utredningen, som har antagit namnet Miljöprövningsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen* (SOU 2022:33). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2022

Peter Ardö

/Erika Ekman
Torunn Hofset
Emi Hijino
Mikael Malmaeus
Christoffer Sheats
Fredrik Hannerz

Innehåll

Sammanfattning **17**

1 Författningsförslag **37**

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken 37

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken 59

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar 60

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 61

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken 63

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter 64

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet 67

1.8 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) 68

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten 70

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer 72

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket 74

1.12 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251) 76

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet 78

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion 82

2 Utredningens uppdrag och genomförande 83

2.1 Utredningens uppdrag 83

2.2 Utredningens arbete 84

2.3 Informationsinhämtning och samråd 84

3 Bakgrund och problembild – vad är myt och vad är sanning? 87

3.1 Vad är problemet och var finns lösningarna? 88
3.1.1 Miljötillståndsprocessens betydelse för snabbare grön omställning 88
3.1.2 Analys av problemområden 89
3.1.3 Lösningen finns både i ändrade regler, tillämpning och ökad dialog 92

3.2 Vad säger statistiken om tidsåtgång och förutsägbarhet? 93
3.2.1 Rimlig förväntan på handläggningstid i förhållande till obligatoriska processteg är ofta cirka 1 år 93
3.2.2 Statistik över handläggningstider 94
3.2.3 Prövningsmyndigheternas handläggningsmål 96
3.2.4 De allra flesta får sökt tillstånd 97

3.3 Vilka faktorer påverkar handläggningstiden? 98

3.4 Hur beskriver de olika aktörerna problembilden? 99
3.4.1 Verksamhetsutövarnas perspektiv 100

3.4.2 Myndigheternas perspektiv 101

3.5 Stämmer bilden av miljöprövningar i media med verkligheten? 103
3.5.1 En omvärldsspaning – några uppmärksammade fall 103
3.5.2 Ofta beror handläggningstiden på komplexa miljökrav snarare än processen i sig 104

3.6 Hur förhåller sig främjandeperspektivet till miljöprövningarna? 105

4 Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån 109

4.1 Utredningens förslag och bedömning 110
4.1.1 Det införs enklare regler för ändringstillstånd 111
4.1.2 Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs 115
4.1.3 Begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan 118
4.1.4 En nedre gräns för anmälan av ändring av tillståndspliktig verksamhet införs 121
4.1.5 Utrymmet att ändra villkoren för en verksamhet blir större 123
4.1.6 Det införs inget fjärde spår med så kallad B-anmälan, men vissa förenklingar införs för verksamheter med liten miljöpåverkan 125

4.2 Gällande rätt för tillståndsprövning och anmälan 130
4.2.1 Historik – miljöskyddslagens syfte och prövningsnivåer 130
4.2.2 Tillstånds- och anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken 133
4.2.3 Tillståndets rättskraft och anmälans brist på rättskraft 135
4.2.4 Särskilt om reglerna om ändringstillstånd 136
4.2.5 Gränsen mellan tillstånd och anmälan vid ändring av en verksamhet 143
4.2.6 Gränsdragningen mot tillsynsfrågor 155

4.2.7 Olika begrepp kring omgivningspåverkan skapar en otydlighet vid gränsdragningen mellan tillstånd och anmälan 156
4.2.8 Ändring av villkor – 24 kap. 13 § miljöbalken 160

4.3 Inhämtade synpunkter och övrig information 163
4.3.1 Näringslivet 163
4.3.2 Prövningsmyndigheter 167
4.3.3 Tidigare utredningar 169

4.4 Några konsekvenser och alternativa lösningar 170
4.4.1 Enklare regler för ändring av en verksamhet 171
4.4.2 Tydligare gräns mellan tillstånds- och anmälningsplikt 171
4.4.3 Förtydligat utrymme för att anmäla ändringar och en nedre gräns för anmälningsplikt 173
4.4.4 Ändring av villkor 175

5 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor 177

5.1 Utredningens förslag och bedömningar om omprövning och tidsbegränsning 177
5.1.1 Tidsbegränsning som huvudregel införs inte 177
5.1.2 Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor införs 184
5.1.3 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor införs inte för vattenverksamheter .. 195
5.1.4 Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning för obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor 199
5.1.5 Tillsynsmyndigheten ska göra översyn av tillstånd 203
5.1.6 Fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor införs 207
5.1.7 Ingripande villkor kan meddelas för att följa EU-rätten 209
5.1.8 Möjlighet till giltighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd införs 212
5.1.9 26 § lagen om införande av miljöbalken tas bort 217

5.2 Utredningens analys av problembild och möjlig lösning ... 218
5.2.1 Behovet av omprövning för miljöfarlig verksamhet ... 220

5.3 Gällande rätt och tidigare utredningar om omprövning och tidsbegränsning av tillstånd ... 226
5.3.1 Historik om tidigare lagstiftning ... 227
5.3.2 Tidigare betänkanden och propositioner om omprövning ... 228
5.3.3 Praxis och relevanta avgöranden om omprövning ... 235
5.3.4 Tidsbegränsning av tillstånd ... 236
5.3.5 Tidigare betänkanden och propositioner om tidsbegränsning av tillstånd ... 236
5.3.6 Praxis och relevanta avgöranden om tidsbegränsning av tillstånd ... 242

5.4 Inhämtade synpunkter och övrig information ... 246
5.4.1 Myndigheter med möjlighet att begära omprövning av tillstånd ... 246
5.4.2 Centrala myndigheter ... 247
5.4.3 Länsstyrelser ... 249
5.4.4 Näringslivet ... 253
5.4.5 Miljöorganisationer ... 260
5.4.6 Miljöprövningsdelegationer ... 261

5.5 Några konsekvenser och alternativa lösningar ... 261
5.5.1 Konsekvenser och samband ... 262
5.5.2 Alternativa lösningar ... 262
5.5.3 Förhållande till EU-rätten ... 263

6 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen ... 265

6.1 Utredningens förslag och bedömning ... 266
6.1.1 Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart ... 266
6.1.2 Utöka kraven på samrådsredogörelsen ... 269
6.1.3 Samordna riksintressen bättre ... 272
6.1.4 Gör partsrollen mer ändamålsenlig och samordnad med färre myndigheter ... 275

6.1.5 Begränsa inte möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande ... 281

6.2 Gällande rätt för samrådsprocessen och myndigheternas vägledande roll ... 283
6.2.1 Graden av miljöpåverkan styr samrådsprocessen och kravnivån för underlaget ... 283
6.2.2 Verksamhetsutövarens och länsstyrelsens ansvar under samrådsmötet samt dokumentation ... 286
6.2.3 Hur dagens regler i 6 kap. miljöbalken om miljöbedömningar uppfattas och tillämpas ... 288
6.2.4 Miljömål, riksintressen och länsstyrelsens samordnande roll ... 290
6.2.5 Inhämtade synpunkter om samrådsprocessen ... 299

6.3 Gällande rätt för statliga förvaltningsmyndigheternas roll som remissmyndighet och part ... 307
6.3.1 Remiss av ansökan ... 307
6.3.2 Partsrollen ... 308
6.3.3 Tidigare utredningar om myndigheternas partsroll ... 314
6.3.4 De olika myndigheternas ansvarsområden och tillämpning av partsrollen ... 316
6.3.5 Inhämtade synpunkter om myndigheternas partsroll ... 326

6.4 Några konsekvenser och alternativa lösningar ... 336
6.4.1 Förslagen om samrådsprocessen ... 336
6.4.2 Förslagen om bättre samordning av riksintressen ... 338
6.4.3 Förslagen om partsrollen ... 339

7 Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning ... 341

7.1 Utredningens förslag och bedömningar ... 343
7.1.1 Ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplaner ... 343

7.1.2 Det införs större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen samt möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och yttranden ... 346
7.1.3 Det ska vara lättare att avgöra mål utan huvudförhandling ... 349
7.1.4 Utrymmet för digital handläggning ska öka ... 351
7.1.5 Ordföranden och miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationerna får generella förordnanden ... 352
7.1.6 Miljöprövningsdelegationer ska få förtydligad och utökad behörighet att pröva sambandsärenden ... 354
7.1.7 Det är inte ändamålsenligt att ytterligare koncentrera prövningen hos miljöprövningsdelegationerna ... 356
7.1.8 Lagstadgade handläggningsfrister bör inte införas ... 356

7.2 Gällande rätt för handläggning av en tillståndsansökan hos mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer ... 358
7.2.1 Processtegen för handläggning av en tillståndsansökan hos mark- och miljödomstol ... 359
7.2.2 Processledning hos mark- och miljödomstolarna ... 362
7.2.3 Kungörelse, aktförvarare och digital handläggning i ansökningsmål ... 367
7.2.4 Huvudförhandling i ansökningsmål ... 369
7.2.5 Processtegen för handläggning av en tillståndsansökan hos miljöprövningsdelegationerna ... 371
7.2.6 Processledning hos miljöprövningsdelegationerna ... 373
7.2.7 Avvisning av en ofullständig ansökan ... 373

7.3 Miljöprövningsdelegationernas organisation och koncentration ... 375
7.3.1 Miljöprövningsdelegationernas organisation ... 375
7.3.2 Utvecklingen av dagens organisation ... 376

7.3.3 Utvärdering av koncentrationen 378

7.4 Inhämtade synpunkter och övrig information 379
7.4.1 Mark- och miljödomstolarnas användning av tidsplaner och muntlig förberedelse 379
7.4.2 Prövningsmyndigheternas användning av möjligheten till avvisning av en ofullständig ansökan 384
7.4.3 Synpunkter från aktörer om processledning 386
7.4.4 Synpunkter från aktörer om miljöprövningsdelegationernas organisation och koncentration 389
7.4.5 Några faktorer för en effektiv handläggning – exemplet Northvolt 391

7.5 Några konsekvenser och alternativa lösningar 393
7.5.1 Konsekvenser och samband 393
7.5.2 Alternativa lösningar 394
7.5.3 Förhållande till EU-rätten 395

8 Ett särskilt stöd till klimatprojekt 397

8.1 Utredningens förslag och bedömning 398
8.1.1 En klimatstyrka ger länsstyrelsen handläggarstöd 398
8.1.2 Ett kunskapscentrum samlar miljötekniskt kunnande 402
8.1.3 Ett begränsat förtursförfarande är inte ändamålsenligt 403

8.2 Bakgrund och närmare om klimatstyrkan och kunskapscentrumet 404
8.2.1 Klimatmålen kräver en omfattande klimatomställning 404
8.2.2 Prövningsprocessen för klimatprojekt kan stödjas genom förstärkt stöd till länsstyrelserna 406
8.2.3 Klimatstyrkan och kunskapscentrumet nyttjas vid behov 408
8.2.4 Kunskapscentrumets utformning och uppdrag .. 409

8.2.5 Förhållandet mellan klimatstyrkan, kunskapscentrumet, övriga myndigheter och verksamhetsutövaren 411

8.3 Närmare om varför vi inte föreslår ett förtursförfarande ... 413
8.3.1 Beskrivning av alternativet som förkastas 413
8.3.2 Resonemang kring urvalet av verksamheter som kan anses väsentligt bidra till att nå klimatmålen 417
8.3.3 Utmaningar med ett förturssystem och varför det inte är ändamålsenligt 426

8.4 Gällande rätt och tidigare utredningar 430
8.4.1 En grön gräddfil för miljöförbättrande åtgärder har tidigare avfärdats 430
8.4.2 Målutredningens slutsatser för krav på särskild skyndsamhet 431
8.4.3 Förtursregler hos domstolarna 432
8.4.4 Förtursregler hos miljöprövningsdelegationerna 433
8.4.5 Tidsgränser för tillståndsprövning i förnybartdirektivet 434
8.4.6 Förstärkningsstyrkan hos domstolarna 435
8.4.7 Tillämpning av begreppet väsentligt bidra till att nå klimatmålen 435

8.5 Inhämtade synpunkter om ett begränsat förtursförfarande 437
8.5.1 Näringslivet 437
8.5.2 Miljöorganisationer 440
8.5.3 Prövningsmyndigheterna 441
8.5.4 Övriga myndigheter 443

8.6 Några konsekvenser och alternativa lösningar 447
8.6.1 Klimatstyrkan och kunskapscentrumet bidrar till att stärka kompetensen och påskynda klimatprojekten 448
8.6.2 Ett förturssystem bör inte införas eftersom det inte är ändamålsenligt 451

9 Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning 457

9.1 Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen ... 457
9.1.1 Skälen för utredningens förslag ... 458
9.1.2 Gällande rätt om regeringens tillåtlighetsprövning ... 462
9.1.3 Alternativa lösningar ... 467
9.2 Ökad användning av generella föreskrifter ... 468
9.2.1 Skälen för utredningens förslag och bedömning ... 468
9.2.2 Materiella ändringar ligger utanför utredningens uppdrag ... 473
9.2.3 Alternativa lösningar ... 474
9.3 Uppföljning av och integrering med annat pågående arbete ... 474
9.3.1 Skälen för utredningens förslag ... 474
9.4 Övrigt förslag som vi inte går vidare med ... 477
9.4.1 Miljöorganisationers klagorätt ... 477

10 Komparativ rätt ... 479

10.1 Danmark ... 479
10.2 Finland ... 483
10.3 Norge ... 490
10.4 Island ... 493
10.5 En jämförelse ... 496

11 Konsekvensanalys ... 499

11.1 Problembeskrivning och övergripande syfte ... 499
11.2 Nollalternativet – vad händer om inget görs? ... 500
11.3 Övergripande konsekvenser av utredningens förslag ... 502
11.3.1 Enklare att ändra en verksamhet ... 503
11.3.2 Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor ... 504
11.3.3 Tydligare och mer samordnade myndigheter ... 505

11.3.4 Mer aktiva prövningsmyndigheter 505
11.3.5 Ett särskilt stöd till klimatprojekt 506
11.3.6 Andra förslag för mer effektivitet 506
11.3.7 Tidsvinst av förslagen för de olika prövningsstegen 506

11.4 Konsekvenser för miljö och klimat 509

11.5 Konsekvenser för olika samhällsaktörer 514
11.5.1 Konsekvenser för staten 514
11.5.2 Konsekvenser för kommuner och regioner 529
11.5.3 Konsekvenser för företag 531
11.5.4 Konsekvenser för enskilda 537

11.6 Statsfinansiella kostnader 537
11.6.1 Medel till miljöprövningssystemet i dag 538
11.6.2 Statsfinansiella kostnader av utredningens förslag 542
11.6.3 Möjliga finansieringskällor 548

11.7 Övriga konsekvenser 549
11.7.1 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet 549
11.7.2 Jämställdhet 549
11.7.3 Integration 549
11.7.4 Brottslighet 549
11.7.5 Personlig integritet 550

11.8 Förenlighet med EU-rätt 550

11.9 Ikraftträdande och informationsinsatser 550

11.10 Statistik och annan bakgrund 553
11.10.1 Ärendemängder 553
11.10.2 Resursåtgång 556
11.10.3 Tidsåtgång 563
11.10.4 Investeringsvilja 571

12 Författningskommentar 577

12.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken 577

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar 595

Särskilda yttranden 597

Referenser 607

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:86 619

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2021:57 631

Bilaga 3 Utkast till författningsförslag – Förtur för klimatet 639

Sammanfattning

Vårt uppdrag – en mer modern och effektiv miljöprövning för en snabbare grön omställning

Utredningens uppdrag är 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 vi 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. Dessutom ska vi enligt tilläggsdirektiven utreda hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor kan användas för att åstadkomma moderna miljövillkor.

Bakgrund och problembild (kapitel 3)

Miljötillståndsprocessens betydelse för grön omställning

Vår 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. I linje med det arbete som bedrivs för att nå det övergripande målet att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland pågår en klimatdriven strukturomvandling med stora pågående och kommande investeringar, men de svenska utsläppen minskar för långsamt för att Sverige ska nå de nationella klimatmålen. Tillstånds-

processerna behöver därför anpassas och moderniseras för att främja en snabbare omställning.

Analys av problemområden

Vårt arbete har i första hand syftat till att identifiera och åtgärda tidstjuvar i processen att pröva en tillståndsansökan enligt miljöbalken. Mycket fungerar bra i dagens system, vilket bl.a. den samlade statistiken vittnar om. Men det finns också tidstjuvar i processen och utrymme att både korta särskilt de längre ledtiderna, och öka förutsägbarheten samtidigt som miljöskyddet bibehålls. Vi har identifierat fem huvudsakliga problemområden, vilka vi redogör för nedan.

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.

Lösningen finns i ändrade regler och tillämpning samt ökad dialog

Vi lämnar ett antal förslag som syftar till tidsvinster inom de problemområden som räknats upp ovan. Lösningen finns dock inte i enstaka stora förändringar av ett i huvudsak fungerande system, utan i de många små förändringar vi föreslår, vilka sammantaget syftar till att korta handläggningstiderna och öka förutsägbarheten.

En rimlig förväntan på handläggningstid utifrån obligatoriska prövningssteg och enligt tillgänglig statistik är cirka ett år i första instans från att ansökan kommer in till beslut. Men tidsåtgången påverkas av omständigheter i det enskilda fallet och ett antal olika samspelande faktorer. Både miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna klarar förvisso ofta en handläggningstid på runt ett år, men det kan också ta betydligt längre tid.

Vi bedömer att tid främst kan sparas i mål och ärenden med längre tidsåtgång, vilka ofta drar ut på tiden framför allt i samband med den s.k. kompletteringsfasen. Det kan röra sig om åtskilliga månader i tidsvinst, vilket i sin tur leder till att prövningsmyndigheternas olika verksamhetsmål kan nås i högre grad.

Lösningen är inte heller alltid så enkel som att ändra lagregler; mycket av det vi föreslår är dessutom möjligt redan enligt dagens regelverk. Men reglerna tillämpas inte alltid på ett ändamålsenligt sätt. I flera delar handlar det om att förtydliga eller förstärka reglernas syfte. Därutöver behöver kultur, tradition och dialogen mellan verksamhetsutövare och statens företrädare inom miljöprövningen adresseras, vilket kräver dels mer långsiktigt arbete, dels att våra förslag

integreras med andra initiativ i syfte att stärka miljöprövningarna (se avsnitt 9.3).

Olika faktorer påverkar tillsammans handläggningstiden

Det är inte möjligt att lyfta ut enskilda faktorer som ensamma avgör hur lång handläggningstiden blir utan tidsåtgången påverkas i varierande grad av ett samspel mellan fem centrala faktorer:

1. samrådets ändamålsenlighet samt en effektiv och tidig dialog mellan berörda aktörer
2. kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen
3. prövningsmyndigheternas processledning
4. miljöprövningarnas komplexitet i sak
5. resurser, kompetens och prioriteringar.

Vi har under utredningens gång kunnat konstatera att verksamhetsutövarna och myndigheterna i stora delar är överens om att dessa fem faktorer är centrala för handläggningstidens längd. Samtidigt framkommer att det finns olika, och delvis oförenliga, perspektiv på problembilden. Aktörerna tycks i viss mån vara fast i låsta positioner, synsätt och traditioner och vi har längs vägen ofta fått ställa oss frågan vad som är myt och vad som är sanning för att förstå den faktiska problembilden och var de relevanta lösningarna därmed finns.

Våra förslag (kapitel 4–9)

I detta betänkande lämnar vi en rad förslag som syftar till att tillsammans göra prövningsprocesserna snabbare och enklare utan ett försämrat miljöskydd. Förslagen rör våra sex huvudområden och redovisas närmare i kapitel 4–9:

– enklare regler för att ändra en verksamhet
– regelbunden omprövning av tillstånd och villkor
– tydligare och mer samordnade myndigheter
– mer aktiva prövningsmyndigheter

– ett särskilt stöd till klimatprojekt
– andra förslag för mer effektiva miljöprövningar.

Enklare regler vid ändring av en verksamhet (kapitel 4)

Inför ändringsprövning som huvudregel vid ansökan om ändring av en miljöfarlig verksamhet

Vi föreslår att 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. Prövningsmyndigheten gör avgränsningen av vilket beslutsunderlag som behövs och vilka villkor som har miljömässigt samband med ändringen.

Därutöver har länsstyrelsen en viktig uppgift att stödja verksamhetsutövaren vid avgränsningssamrådet vid bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning genom sin stärkta roll i 6 kap. 32 § miljöbalken enligt våra förslag i kapitel 6. Regeln om ökad möjlighet till ändringstillstånd är baserad på att regelbundna omprövningar och uppdateringar av äldre tillstånd görs enligt våra förslag i kapitel 5. Vi gör bedömningen att ändringen av 16 kap. 2 a § ska göras generell och inte kopplas endast till ändringar som tydligt bidrar till grön omställning, även om många ändringar kan väntas få den effekten. Detta är en följd av de tillämpningssvårigheter som vi beskriver i kapitel 8 i vår analys av möjligheterna till ett förtursförfarande för sådana verksamheter.

Gör det tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt vid ändring av en verksamhet

Vi föreslår att det ska bli tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt för ändring av en tillståndspliktig verksamhet. 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 ryms inom tillståndets omfattning och särskilda villkor och övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda.

Använd begreppet ”betydande miljöpåverkan” när omgivningspåverkan bedöms

Enhetliga begrepp för bedömningar av omgivningspåverkan skapar tydlighet. Begreppet ”betydande miljöpåverkan” föreslås därför 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”.

Inför ett golv för anmälan av tillståndspliktig verksamhet

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

Gör det lättare att ändra villkoren för en verksamhet efter ansökan av tillståndshavaren

Det bör finnas större möjligheter att efter ansökan av tillståndshavaren ändra villkor för en verksamhet. Uppenbarhetsrekvisitet 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 även fortsättningsvis vara en fakultativ bestämmelse och det ska vara upp till prövningsmyndigheten att avgöra om prövningen är lämpligt avgränsad. Det

ska också förtydligas att det är behörig tillståndsmyndighet vid tidpunkten för ansökan som avses.

Inför inte ett nytt prövningsspår för anmälan av B-verksamheter utan betydande miljöpåverkan, men gör det enklare att ta fram underlaget om miljöpåverkan

Det bör inte införas ett särskilt spår för B-anmälan, dvs. en möjlighet att anmäla nya verksamhet 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 (kapitel 5)

Inför en obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut för att åstadkomma moderna villkor för miljöfarliga verksamheter

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 bör parallellt göra löpande översyn av tillstånd och villkor

Vi föreslår att 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

Vi föreslår att 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 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

Bestämmelsen i 26 § lagen om införande av miljöbalken bör tas bort. Bestämmelsen innebär att tillstånd till äldre verksamheter vid en omprövning endast kan tidsbegränsas om det var möjligt enligt den äldre lagstiftningen eller om det följer av internationella konventioner. Genom att bestämmelsen tas bort kan samtliga befintliga verksamheters tillstånd tidsbegränsas vid en omprövning.

Det bör inte införas en regel om att tillstånd som huvudregel ska tidsbegränsas

Tidsbegränsning som huvudregel bör inte införas. Dagens regler i fråga om möjlighet till tidsbegränsning bör fortsätta att gälla.

Myndigheternas roll i miljöprövningen (kapitel 6)

Stärk länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart i miljöprövningen

Vi föreslår att 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 under-

lag eller yttrande för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin samordnande roll.

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

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 våra förslag till ändringar i 22 kap. 2 § miljöbalken.

Förbättra den nationella samordningen av riksintressen och målkonflikter

Vi föreslår att 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. I uppdraget kan ingå krav på att myndigheterna ska uppdatera sina riskintresseanspråk och hålla anspråken aktuella samt förbättrad vägledning om riksintressesystemet. Uppdraget ska åstadkomma en mer enhetlig hantering av riksintresseanspråken på nationell nivå.

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

Vi föreslår att Kammarkollegiets partsroll tas bort och att motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten. För de centrala myndigheter som har kvar partsrollen, och då särskilt Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket med delvis överlappande ansvarsområden, föreslår vi 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 (kapitel 7)

Använd tidsplaner och muntliga förberedelser i högre grad

Vi föreslår att muntlig förberedelse ska användas i fler mål för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera kompletteringsbehov. På så sätt kan behovet av kompletteringsföreläggande 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.

Gör det lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt i processen

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. Detta åstadkoms genom en ändring i 22 kap. 2 § miljöbalken. Möjligheten att avhjälpa en brist på sökandens bekostnad bedöms som obsolet i sammanhanget och bör tas bort.

Gör det enklare att avgöra mål utan huvudförhandling i mark- och miljödomstol

Vi föreslår att 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.

Främja digital handläggning

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.

Inför generella förordnanden för ordföranden och miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationerna

Ordföranden och sakkunnig i miljöprövningsdelegationerna bör få behörighet att tjänstgöra över hela landet och inte bara inom den egna länsstyrelsen. Därmed nyttjas resurser och specialkompetens bättre än i dag.

Prövningen hos miljöprövningsdelegationerna bör inte koncentreras ytterligare

Det är i nuläget inte ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till färre miljöprövningsdelegationer än i dag.

Ge miljöprövningsdelegationerna förtydligad och utökad möjlighet att ta till sig anmälningsärenden som har samband med en tillståndsprövning

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 anmälningspliktig vattenverksamhet som har samband med ett tillståndsärende för ökad samordning och effektivitet.

Det bör inte införas lagstadgade handläggningsfrister för mål och ärenden inom miljöprocessen, men det bör övervägas att införa handläggningsmål i regleringsbrev

Det bör inte införas lagstadgade tidsfrister för handläggningen. Regeringen bör dock överväga att införa handläggningsmål i regleringsbrev för Sveriges domstolar och för länsstyrelserna. Mål för handläggningstider hos miljöprövningsdelegationer bör formuleras och mätas på samma sätt som för mark- och miljödomstolarna genom att en tidpunkt från ansökan till beslut anges i stället för en tidpunkt från *komplett* ansökan till beslut.

Ett särskilt stöd till klimatprojekt (kapitel 8)

Inrätta en klimatstyrka som ger länsstyrelsen handläggarstöd

Vi föreslår 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 handläggarstöd till

länsstyrelserna i deras roll som part i samrådsprocessen och prövningsprocessen.

Samla miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning genom ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten

Vi föreslår att 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.

Avsikten är att den resursförstärkning som styrkan och centrumet innebär ska komma även verksamhetsutövaren till del genom att länsstyrelsen ges bättre förutsättningar att axla rollen som samordnande nav och aktiv samrådspart.

Det bör inte införas ett begränsat förtursförfarande men vi beskriver hur ett sådant system skulle kunna se ut

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. Vi bedömer därför att åtgärden inte är ändamålsenlig i relation till den eventuella tidsvinsten. Vi beskriver dock det förkastade alternativet relativt detaljerat av utredningsekonomiska skäl, eftersom det länge har funnits önskemål om att utreda någon form av förturssystem.

Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning (kapitel 9)

Regeringens tillåtlighetsprövning bör göras tidigt i processen

Vi föreslår att om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av en verksamhet, ska regeringen 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.

Det bör utredas hur en ökad användning av generella förskrifter kan effektivisera tillståndsprövningen

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter dels identifiera inom vilka områden generella föreskrifter kan användas, dels ta fram sådana generella föreskrifter. Ett övergripande mål ska vara att föreskrifterna ska effektivisera tillståndsprövningen.

Behovet av författningsändringar med anledning av en ökad användning av generella föreskrifter behöver utredas i samband med att uppdragen till Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter omhändertas. Vi föreslår därför inte några författningsändringar i dessa delar. Andra materiella ändringar ligger utanför ramen för vårt uppdrag.

Som ett alternativ till ett myndighetsuppdrag kan en statlig utredning övervägas.

Integrering bör ske med annat pågående arbete som berör våra förslag

Utredningen rekommenderar att regeringen närmare följer upp, stödjer och integrerar våra förslag med andra parallella uppdrag om en effektivare miljöprövning, bl.a. vad gäller myndighetsgemensam vägledning, samrådsprocessen och digitalisering enligt våra förslag i kapitel 9.

En komparativ utblick (kapitel 10)

För att ge perspektiv på det svenska prövningssystemet har utredningen gjort vissa jämförelser med fokus på de nordiska länderna. Det finns flera gemensamma nämnare med våra grannländer, men det finns också en del olikheter i prövningssystemens struktur och organisation. Vad gäller tidsåtgång visar dock vår analys inte några tydliga skillnader mellan länderna.

Förslagens konsekvenser (kapitel 11)

Konsekvensanalysen har till stor del fokuserat på fyra områden:

1. resursåtgång hos myndigheter och verksamhetsutövare
2. tidsvinster i processerna
3. investeringsvilja hos verksamhetsutövare
4. konsekvenser för miljö och klimat.

Detta urval motiveras av att vårt övergripande uppdrag handlar om att främja klimat- och miljöinvesteringar och att åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser. De tre första områdena redovisas separat med avseende på konsekvenser för staten, konsekvenser för kommuner och regioner samt konsekvenser för företag och enskilda. Konsekvenser för miljö och klimat redovisas samlat och konsekvensanalysen innehåller även en analys av andra konsekvenser utöver dessa huvudsakliga områden.

För en schematisk illustration av hur de olika förslagen samlat kan bidra till en mer effektiv prövningsprocess se figur 11.1 (kapitel 11).

Konsekvenser för miljö och klimat

Tidsvinster och ökad investeringsvilja påskyndar den gröna omställningen

De viktigaste konsekvenserna för miljö och klimat handlar om att tidsvinster och ökad investeringsvilja leder till fler klimat- och miljöförbättrande investeringar och att den gröna omställningen påskyndas. Därmed leder de flesta av utredningens förslag till positiva effekter

för miljö och klimat; det gäller inte minst förslagen om enklare förfarande för att ändra en verksamhet, tydligare och mer samordnade myndigheter, effektivare processledning hos prövningsmyndigheterna samt ett särskilt stöd till klimatprojekt.

Det är svårt att närmare kvantifiera investeringsvilja och tidsvinster till följd av utredningens olika förslag och därmed även påverkan på miljö och klimat. Vi bedömer dock 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 är i sin helhet förenliga med kravet i våra direktiv om ett bibehållet miljöskydd

Vi föreslår inga materiella förändringar som innebär ett sänkt miljöskydd. De processuella förändringarna påverkar inte miljöskyddet negativt. Vi har resonerat särskilt kring frågan om bibehållet miljöskydd vad gäller våra förslag bl.a. i kapitel 4 och bedömer att förslagen inte medför ett försämrat miljöskydd.

I samband med vår informationsinhämtning har flera branscher framhållit att de flesta investeringar är miljöförbättrande i någon utsträckning, inte minst sådana som potentiellt skulle kunna prövas som ändringstillstånd. Om sådana investeringar kan påskyndas leder det till miljönytta förutsatt att detta sker med bibehållet miljöskydd.

Konsekvenser för stat och kommuner

Mer resurser behövs för att stärka prövningsprocesserna vilket leder till ökade kostnader för stat och kommuner

I våra dialog- och samrådsmöten har flera aktörer pekat på att prövningssystemet som helhet är underfinansierat. Våra föreslag innebär också 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 våra förslag. Dessa bedöms delvis kunna finansieras av tillsynsavgiften men inte i alla delar.

Konsekvenser för företag

Tidsvinster och kostnadsbesparingar leder till ökad investeringsvilja

I Sverige finns för närvarande omkring 6 000 verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Dessa berörs generellt av utredningens horisontella förslag. Vi bedömer att det finns en stor potential att spara tid och resurser i de mål och ärenden där uppsatta handläggningsmål inte nås i dagsläget. Detta gäller i synnerhet i fall där omfattande kompletteringar behövs, vilka ofta är tidskrävande. Genom förstärkt samråd, mer samordnade myndigheter och mer aktiv processledning kan tid sparas och förutsägbarheten öka med tydligare fokus på väsentliga miljöeffekter – samtidigt som kvaliteten på ansökningarna kan öka och kompletteringsbehoven minska. Vidare innebär förslagen om enklare förfarande för att ändra en verksamhet att tid och resurser kan sparas i prövningarna och tillsynen.

Förslagen om obligatorisk omprövning innebär inte några tidsvinster i sig. På sikt kan förslagen dock få positiva effekter i form av bättre överblick över verksamhetens omfattning och miljöpåverkan och därmed tidsvinster genom effektivare prövning (av t.ex. ändringstillstånd) samt tillsyn. Den administrativa bördan för företag till följd av omprövningen bedöms som begränsad, eftersom översyn ska göras vart tionde år samt att mycket av den dokumentation som behövs ändå ska finnas enligt reglerna om egenkontroll.

Förslagen om särskilt stöd till klimatprojekt i form av resurs- och kunskapsförstärkning kan ge positiva effekter för företagen genom ökat stöd med att ta fram en ansökan för projekt som bedöms som särskilt viktiga i klimatomställningen.

Sammantaget innebär dessa vinster och sparade resurser liksom en ökad förutsägbarhet att investeringsviljan hos företagen väntas öka.

Förenlighet med EU-rätten och övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten. Frågan hanteras i respektive förslagskapitel (kapitel 4–9).

Förslagen kan förväntas påverka den industriella utvecklingen i landet och kan därmed få konsekvenser för sysselsättningen.

Konsekvenserna för jämställdhet, integration, brottslighet och personlig integritet förväntas bli små.

Ikraftträdande och informationsinsatser

Merparten av våra förslag bör beslutas samlat och träda i kraft den 1 januari 2024 – för några av förslagen behövs övergångsbestämmelser

Våra förslag till ändringar är angelägna som ett led i att effektivisera miljöprövningen och bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen innebär både förordningsändringar som kan beslutas av regeringen och lagändringar som kräver riksdagsbehandling. Dessutom behöver samtliga förslag remitteras. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att besluta om vissa av förordningsändringarna vid en tidigare tidpunkt har förslagen ett sådant samband med varandra att de bör beslutas i ett sammanhang.

Flera av förslagen kräver också finansiering för att kunna genomföras och har därmed en koppling till budgetprocessen. Med hänsyn till dessa omständigheter och med beaktande av Sveriges kommande ordförandeskap i EU våren 2023 föreslår vi att samtliga förslag träder i kraft den 1 januari 2024 och därmed börjar gälla för mål och ärenden som inleds från det datumet.

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.

Övriga undantag är förslagen om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum samt förslagen om regeringens tillåtlighetsprövning, vilka samtliga skulle kunna genomföras fristående från utredningens övriga förslag. Förslagen om ökad samordning mellan de centrala myndigheterna med partsroll skulle också kunna träda i kraft tidigare.

För flera av förslagen behövs övergångsbestämmelser, bl.a. det om obligatorisk omprövning efter 40 år och ändringen av Kammarkollegiets partsroll.

Det finns behov av informations- och vägledningsinsatser för flera av förslagen

Det finns behov av informations- och vägledningsinsatser för flera av våra förslag för att de ska få genomslag i den praktiska tillämpningen, bl.a. förslagen om kommunernas skyldighet att pröva frågan om betydande miljöpåverkan (kapitel 4), förslagen om obligatorisk omprövning och parallell översyn av tillstånd inom ramen för tillsynen (kapitel 5), förslagen om myndigheternas roll och länsstyrelsens samordnande roll, förslagen om samordning av riksintressen, förändringen av Kammarkollegiets roll och förstärkning av Havs- och vattenmyndigheten (kapitel 6), samt förslagen om klimatstyrkan och kunskapscentrumet som innebär nya arbetsuppgifter för både länsstyrelserna, Energimyndigheten och Naturvårdsverket (kapitel 8).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 22 kap. 11 § ska upphöra att gälla,

dels att 6 kap. 20, 32, 35 och 47 §§, 9 kap. 6 a §, 16 kap. 2 a §, 17 kap. 3 och 5 §§, 22 kap. 2, 2a, 3, 4, 6, 10 och 16 §§, 24 kap. 5, 9, 10–13 och 18 §§, och 25 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya bestämmelser, 6 kap. 32 a § 9 kap. 16 §, 22 kap. 2 b, 2 c, 2 d, 16 a och 29 a §§ och 24 kap. 13 a §, och närmast före 9 kap. 16 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	20 §[1]
En specifik miljöbedömning ska göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas	
1. för ett tillstånd som avses i 7 kap. 28 a §, om det inte rör sig om brådskande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa, eller	
2. för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. eller för en tillåtlighet som avses i 17 kap., om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.	
En specifik miljöbedömning krävs inte för en sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13 eller 14 §.	En specifik miljöbedömning krävs inte för en sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13, *13 a* eller 14 §.

[1] Senaste lydelse 2018:1407.

32 §[2]

Länsstyrelsen ska under avgränsningssamrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.	Länsstyrelsen ska under avgränsningssamrådet *i dialog med verksamhetsutövaren* verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. *Länsstyrelsen ska ta tillvara och samordna statens intressen vid bedömning av samrådskretsen.*
Om den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden begär det, ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning i frågan. Länsstyrelsens redovisning är inte bindande.	*Länsstyrelsen ska* *1. identifiera de väsentliga miljöeffekterna,* *2. redogöra för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur de har hanterats, och* *3. redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen.* *Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning enligt andra stycket till den som avser att bedriva verksamheten. Länsstyrelsens bedömning är inte bindande.*

[2] Senaste lydelse 2017:955.

32 a §

Om länsstyrelsen begär det, ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ge in yttrande eller underlag som länsstyrelsen behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt 32 §.

35 §[3]

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,

2. uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden,

3. uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas,

4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,

5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna,

6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,

7. en icke-teknisk sammanfattning av 1–6, och

8. en redogörelse för de samråd som har skett *och* vad som kommit fram i samråden.

8. en redogörelse för de samråd som har skett, vad som kommit fram i samråden, *och länsstyrelsens bedömning enligt 32 § andra stycket med sökandens bemötande.*

[3] Senaste lydelse 2017:955.

47 §[4]

Om länsstyrelsen enligt 26 § beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas, ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden *i en liten miljökonsekvensbeskrivning lämna* de upplysningar som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge. *Beskrivningen* ska innehålla den samrådsredogörelse som har tagits fram enligt 25 § 2.	Om länsstyrelsen enligt 26 § beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas, ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden *i stället ta fram ett förenklat underlag som innehåller* de upplysningar som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge. *Underlaget* ska innehålla den samrådsredogörelse som har tagits fram enligt 25 § 2.

För verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 ska beskrivningen innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

9 kap.

6 a §[5]

Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §, får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten *medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön*.	Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §, får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten *kan antas medföra betydande miljöpåverkan.*

[4] Senaste lydelse 2017:955.
[5] Senaste lydelse 2012:907.

	Moderna miljövillkor
	16 §
	Den som bedriver en sådan miljöfarlig verksamhet som avses i andra stycket ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Med detta avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än fyrtio år. Om det i tillståndet för verksamheten har bestämts en annan tid för översyn av miljövillkoren ska dock den tiden gälla.
	Första stycket gäller miljöfarliga verksamheter som
	1. är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §,
	2. prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstol som första instans, och
	3. bedrivs enligt ett tillstånd som inte är tidsbegränsat.
16 kap.	
2 a §[6]	
Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet *får* tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd).	Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet *ska* tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd) *om inte ansökan avser tillstånd för hela verksamheten*.

[6] Senaste lydelse 2018:1407.

17 kap.

3 §[7]

Regeringen får för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §, om

1. verksamheten i betraktande av de intressen som denna balk enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,

2. verksamheten utanför ett område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området, eller

3. verksamheten omfattas av 4 kap. 6 § tredje stycket.

Rätten till förbehåll enligt första stycket 2 gäller enbart verksamhet som är tillståndspliktig enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen *omedelbart lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten*.

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen *besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.*

5 §[8]

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § ska underrätta regeringen om verksamheten.

Trafikverket ska årligen underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar som omfattas av första stycket.

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

[7] Senaste lydelse 2017:955.
[8] Senaste lydelse 2012:441.

Trafikverket ska årligen underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar som omfattas av första stycket.

19 kap.

5 §[9]

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll,

2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,

4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

5. i 22 kap. 6 § om talerätt,

6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,

8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,

10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9, *10* och 13 §§,

4. i 22 kap. 2 d § om tidsplaner,

5. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

6. i 22 kap. 6 § om talerätt,

7. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

8. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,

9. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

10. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g *och 29 a* §§ om tillståndsdoms innehåll,

11. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

[9] Senaste lydelse 2018:1407.

11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,	*12.* i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, *och*	*13.* i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande,
13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.	*14.* i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §, *och*
	15. i 24 kap. 13 a § om giltighetsförlängning.

22 kap.

1 d §[10]

En ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd.

Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt.

2 §[11]

Ansökningshandlingarna *skall* ges in i det antal exemplar som mark- och miljödomstolen finner behövligt.	Ansökningshandlingarna *ska* ges in i det antal exemplar *och det format* som mark- och miljödomstolen finner behövligt.
Har ansökningshandlingarna inte getts in i tillräckligt antal exemplar eller finner mark- och miljödomstolen att ansökan är	*Domstolen ska förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa en brist i ansökan om ansökningshandlingarna*

[10] Senaste lydelse 2018:1407.
[11] Senaste lydelse 2010:923.

ofullständig skall domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande, får domstolen besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan.	*1. inte har lämnats in i rätt antal eller format eller i övrigt inte uppfyller bestämmelserna i detta kapitel,* *2. är ofullständiga genom att synpunkter från samrådet avseende väsentliga miljöeffekter enligt länsstyrelsens redovisning enligt 6 kap. 32 § inte har bemötts, eller* *3. är ofullständiga på annat sätt.* *Följer sökanden inte ett föreläggande om komplettering får domstolen avvisa ansökan.* *Om domstolen begär det ska kompletteringen ges in som en konsoliderad ansökan.*
	2 a §[12]
Den som har tillstånd, dispens eller godkännande är vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 *och* 13 §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.	Den som har tillstånd, dispens eller godkännande är vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9, 13 *och 13 a* §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.

[12] Senaste lydelse 2018:1407.

Om den som har tillstånd, dispens eller godkännande inte följer ett föreläggande om att tillhandahålla utredning, får domstolen besluta att bristen ska avhjälpas på dennes bekostnad.

2 b §

Förberedelsen av målet kan vara skriftlig eller muntlig.

Mark- och miljödomstolen ska under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning samt väsentliga miljöeffekter. Domstolen ska driva förberedelsen med inriktning på ett effektivt avgörande av målet.

2 c §

Mark- och miljödomstolen bestämmer vad en muntlig förberedelse ska avse och vilka som ska kallas till förberedelsen. Kallelsen ska delges eller kungöras i ortstidning.

Vid den muntliga förberedelsen får tredskodom inte meddelas.

Parterna får åberopa handlingar som de har gett in. En redogörelse bör lämnas för skrifternas innehåll.

2 d §

Domstolen ska senast efter kungörelse enligt 3 § fastställa en tidsplan för målets handläggning, om det inte på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl är obehövligt. Om en part eller remissinstans bedömer att tidsplanen inte kan hållas, ska detta genast anmälas till domstolen. Om domstolen bedömer att tidsplanen inte kan hållas, ska parter och remissinstanser underrättas om detta.

3 §[13]

Om en ansökan tas upp till prövning, *skall* mark- och miljödomstolen utfärda kungörelse. Kungörelsen *skall* innehålla

Om en ansökan tas upp till prövning, *ska* mark- och miljödomstolen utfärda kungörelse. Kungörelsen *ska* innehålla

1. en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras,

2. en upplysning om innehållet i 7 §, om den inte kan lämnas på annat lämpligt sätt, samt en upplysning om innehållet i 10 och 19 §§,

3. sista tidpunkt för synpunkter enligt 10 §,

4. ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna *skall* införas i alla, eller vissa namngivna ortstidningar och att de, om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga *hos den som förvarar akten, och*

4. ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna *ska* införas i alla, eller vissa namngivna ortstidningar och att de, om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga *på lämplig webbplats eller annan plats där akten förvaras,*

5. *namn och adress på aktförvararen.*

5. uppgift om lämplig webbplats eller annan plats där ett exemplar av akten förvaras, och

[13] Senaste lydelse 2010:923.

	6. uppgift om att målet kan komma att avgöras på handlingarna.
	4 §[14]
Mark- och miljödomstolen ska skicka *ett exemplar* av ansökningshandlingarna och *av* kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över, om det kan antas att *det allmänna fiskeintresset eller* något *annat* allmänt intresse inte berörs av verksamheten.	Mark- och miljödomstolen ska skicka ansökningshandlingarna och kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över, om det kan antas att *något allmänt intresse inom dessa myndigheters ansvarsområden* inte berörs av verksamheten.
Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.	
Om målet avser geologisk lagring av koldioxid, ska domstolen alltid skicka *ett exemplar av* ansökningshandlingarna till Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen och underrätta dem *om hos vilken aktförvarare* handlingarna i målet finns tillgängliga. Detta ska göras inom en månad från det att ansökan kom in till domstolen.	Om målet avser geologisk lagring av koldioxid, ska domstolen alltid skicka ansökningshandlingarna till Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen och underrätta dem om *var* handlingarna i målet finns tillgängliga. Detta ska göras inom en månad från det att ansökan kom in till domstolen.

[14] Senaste lydelse 2012:430.

6 §[15]

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.	Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intresse.

En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

10 §[16]

Synpunkter på ansökan *skall* lämnas skriftligen och lämnas in till mark- och miljödomstolen i det antal exemplar som domstolen finner behövligt och inom den tid som domstolen har bestämt. Ett exemplar *skall* sändas till den sökande.	Synpunkter på ansökan *ska* lämnas skriftligen och lämnas in till mark- och miljödomstolen i det antal exemplar *och det format* som domstolen finner behövligt och inom den tid som domstolen har bestämt. *Synpunkterna ska lämnas i konsoliderad form om domstolen begär det*. Ett exemplar ska sändas till den sökande.

16 §[17]

När målet är klart för huvudförhandling skall mark- och miljödomstolen bestämma tid och plats för den.	*Ett mål avgörs efter huvudförhandling om det inte med hänsyn till målets omfattning och svårighetsgrad är tillräckligt med skriftlig handläggning.*
Om det är uppenbart onödigt med huvudförhandling, behöver sådan förhandling inte hållas. Om parterna begär det skall den dock hållas. Att målet eller ären-	*Om parterna begär det ska förhandling hållas. Förhandling behöver dock inte hållas i frågor som avses i 26 § andra stycket, i fall som avses i 42 kap. 18 §*

[15] Senaste lydelse 2011:608.
[16] Senaste lydelse 2010:923.
[17] Senaste lydelse 2010:923.

det kan komma att avgöras på handlingarna skall anges i kungörelsen. I frågor som avses i 26 § andra stycket behöver inte huvudförhandling hållas. Detsamma gäller i fall som avses i 42 kap. 18 § första stycket 1, 3 och 4 rättegångsbalken.

Besked om tid och plats för huvudförhandling skall i god tid lämnas parterna i den ordning som har bestämts för kallelser till dem. Om anledning till det finns, skall det i kallelsen lämnas uppgift om de frågor som avses behandlas vid huvudförhandlingen.

Om någon part bör infinna sig personligen vid huvudförhandlingen, skall mark- och miljödomstolen förelägga vite. Föreläggandet skall delges.

Huvudförhandling får hållas, även om part uteblir från den. Tredskodom får dock inte meddelas.

första stycket 1, 3 och 4 rättegångsbalken eller om det annars är uppenbart obehövligt.

16 a §

Besked om tid och plats för huvudförhandling ska i god tid lämnas parterna i den ordning som har bestämts för kallelser till dem. Om anledning till det finns, ska det i kallelsen lämnas uppgift om de frågor som avses behandlas vid huvudförhandlingen.

Om någon part bör infinna sig personligen vid huvudför-

handlingen, ska mark- och miljödomstolen förelägga vite. Föreläggandet ska delges.

Huvudförhandling får hållas, även om part uteblir från den. Tredskodom får dock inte meddelas.

29 a §

I fråga om miljöfarlig verksamhet som omfattas av 9 kap. 16 § ska det i domen anges när tillståndets villkor och andra bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljö senast ska omprövas.

24 kap.

5 §[18]

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana	I fråga om miljöfarlig verksamhet, *vattenverksamhet eller tillstånd enligt 7 kap. 28 a §* får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, det från det tillståndsbeslutet fick laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs,

[18] Senaste lydelse 2019:295.

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket eller med stöd av 11 kap. 8 § eller 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, *eller*

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35 eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräckligt eller är större än vad som behövs

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket eller med stöd av 11 kap. 8 § eller 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga,

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35 eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs, *eller*

13. om det behövs för att uppfylla förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

9 §[19]

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av 5 eller 8 § meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Trots första stycket får bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras beslutas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

10 §[20]

Efter en ansökan om omprövning av en vattenverksamhet för sådana miljövillkor som avses i 11 kap. 27 § ska tillståndsmyndigheten upphäva, ändra och besluta nya bestämmelser och villkor i den utsträckning som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Efter en ansökan om omprövning av en vattenverksamhet för sådana miljövillkor som avses i 11 kap. 27 § *eller en miljöfarlig verksamhet för sådana miljövillkor som avses i 9 kap. 16 §* ska tillståndsmyndigheten upphäva, ändra och besluta nya bestämmelser och villkor i den utsträckning som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får dock beslutas endast om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Trots första och andra styckena ska tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet och bestämma om åtgärder som avses i 4 §, om

Trots första och andra styckena ska *för omprövning av vattenverksamhet enligt första stycket* tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet och bestämma om åtgärder som avses i 4 §, om

[19] Senaste lydelse 2018:1407.
[20] Senaste lydelse 2018:1407.

1. en återkallelse är nödvändig för att tillgodose ett sådant behov som avses i andra stycket, eller

2. verksamhetsutövaren medger att tillståndet återkallas.

11 §[21]

En ansökan om prövning som avses i 3, 4, 5, 6, 7, 8 eller 9 § får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. Frågor om omprövning enligt 8 § får tas upp utan särskild ansökan.	En ansökan om prövning som avses i 3, 4, 5, 6, 7, 8 eller 9 § får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. Frågor om omprövning enligt 8 § får tas upp utan särskild ansökan.

En ansökan om sådan prövning som avses i första stycket får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket. Om tillståndet har getts av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen.

I fråga om verksamheter som får bedrivas med stöd av 11 kap. 27 § andra stycket, får en ansökan om prövning som avses i 3 eller 5 § grundas på en omständighet som anges i de paragraferna endast om

1. omständigheten är så allvarlig att den inte tål att vänta på att prövningen för moderna miljövillkor blir klar, och

2. den olägenhet som omständigheten innebär inte kan avhjälpas genom ett föreläggande om försiktighetsmått eller förbud i väntan på att prövningen blir klar.

[21] Senaste lydelse 2018:1407.

12 §[22]

En ansökan om prövning som avses i 10 § får göras av	En ansökan om prövning som avses i 10 § får göras av
1. tillståndshavaren, *eller*	1. tillståndshavaren,
2. *Kammarkollegiet*, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen, om tillståndshavaren inte har gjort det som krävs enligt 11 kap. 27 § och inte följt ett föreläggande att ansöka om en sådan prövning.	2. Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen, om tillståndshavaren inte har gjort det som krävs enligt 11 kap. 27 § och inte följt ett föreläggande att ansöka om en sådan prövning, *eller*
	3. tillsynsmyndigheten, om tillståndshavaren inte har gjort det som krävs enligt 9 kap. 16 § och inte följt ett föreläggande att ansöka om en sådan prövning.

13 §[23]

Efter ansökan av tillståndshavaren får *tillståndsmyndigheten* besluta att	Efter ansökan av tillståndshavaren får *behörig tillståndsmyndighet vid tidpunkten för ansökan* besluta att
1. upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet om *verksamheten har anmälts till tillsynsmyndigheten och*	1. *helt eller delvis* upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet om
	a) tillståndsplikten för verksamheten har upphört, eller
	b) verksamheten slutligt har upphört, eller
2. ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättningens belopp, dock att villkoret får upphävas eller mildras endast om *det är uppenbart att* villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen på-	2. ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättningens belopp, dock att villkoret får upphävas eller mildras endast om villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om änd-

[22] Senaste lydelse 2018:1407.
[23] Senaste lydelse 2018:1407.

kallas av omständigheter *som inte förutsågs när tillståndet gavs.*

ringen påkallas av *ändrade* omständigheter.

13 a §

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten förlänga ett befintligt tillstånds giltighet (giltighetsförlängning) i upp till tre år om

1. begäran avser en befintlig verksamhet som innehar giltigt tillstånd,

2. verksamhetens omfattning under förlängningstiden avses motsvara den verksamhet som bedrivits enligt det befintliga tillståndet, och

3. det i övrigt är lämpligt att meddela en sådan förlängning.

Giltighetsförlängning enligt första stycket får inte avse en verksamhet vars tillstånd redan förlängts enligt denna paragraf.

18 §[24]

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen eller regeringen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap.

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenverksamheten eller vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olä-

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenverksamheten eller vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olä-

[24] Senaste lydelse 2021:876.

genheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, länsstyrelse eller kommun.	genheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelse eller kommun.

Anspråk på grund av oförutsedda skador ska för att få tas upp till prövning framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena ska vara utförda.

Vid skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk enligt denna paragraf.

25 kap.

3 §[25]

I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 3–9 §§ eller 7 kap. 15 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen.	I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 3–9 §§ eller 7 kap. 15 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen.

I mål enligt 24 kap. 5 § som avser omprövning för att tillgodose allmänna intressen ska den myndighet som ansökte om omprövning dessutom svara för kostnader vid mark- och miljödomstolen som

[25] Senaste lydelse 2018:1407.

uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren. Detta gäller dock inte omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 11.

Trots andra stycket första meningen ska tillståndshavaren i stället för den myndighet som ansökte om omprövningen svara för de andra motparternas kostnader, om målet gäller

1. omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 10 för att förbättra en anläggnings säkerhet, eller

2. omprövning enligt 24 kap. 5 § av en sådan särskild rättighet att förfoga över vatten som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen av mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden om verksamheter eller åtgärder där ansökan inkommit till den som ska pröva tillståndsfrågan före ikraftträdandet.

4. 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 och för vilken krav på omprövning för moderna miljövillkor införs genom 9 kap. 16 §, ska senast den 1 januari 2026 ha kommit in till tillståndsmyndigheten med en ansökan om sådan omprövning.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 26 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
7 §[26]	
Statliga myndigheter och kommuner är skyldiga att utan ersättning till domstolarna låna ut de lokaler som domstolarna behöver för sina sammanträden, förutsatt att lokalerna inte är upptagna för sina huvudsakliga ändamål. Upplåtaren har dock rätt till ersättning för de särskilda kostnader som sammanträdet medför.	
	Statliga myndigheter och kommuner är även skyldiga att bistå domstolarna med aktförvaring i den utsträckning domstolarna begär det.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

[26] Senaste lydelse 2010:921.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs att 4 och 22 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[27]	
Om det i ett mål eller ärende enligt 9 kap. miljöbalken är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet enligt Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska *verket eller* myndigheten i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.	Om det i ett mål eller ärende enligt 9 kap. miljöbalken *som prövas i första instans* är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet enligt Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska myndigheten i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.
9 §[28]	
Ett exemplar av handlingarna i ett ärende om tillstånd som ska avgöras av länsstyrelsen ska skickas till det ställe där handlingarna ska hållas tillgängliga. Ett meddelande om ansökan ska skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.	*Handlingarna i ett ärende om tillstånd som ska avgöras av länsstyrelsen ska hållas tillgängliga på en webbplats eller på annan lämplig plats.* Ett meddelande om ansökan ska skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

[27] Senaste lydelse 2011:625.
[28] Senaste lydelse 2018:2106.

Om länsstyrelsen har beslutat att enligt 24 kap. 11 § miljöbalken på eget initiativ ta upp frågan om omprövning av ett tillståndsbeslut, ska länsstyrelsen informera den kommunala nämnden om beslutet.

22 §[29]

En anmälan som avses i 1 kap. 10 § eller 11 § miljöprövningsförordningen ska göras i god tid innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Anmälan ska vara skriftlig och ges in till den myndighet eller kommun som enligt miljötillsynsförordningen utövar den operativa tillsynen över verksamheten eller åtgärden.

Anmälan ska dock ges in till länsstyrelsen, om verksamheten eller åtgärden har samband med en annan fråga som prövas av länsstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

[29] Senaste lydelse 2020:635.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 2 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 kap.	
2 §[30]	
Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten *och Kammarkollegiet* ska senast den 28 februari varje år redovisa föregående kalenderårs	Naturvårdsverket *och* Havs- och vattenmyndigheten ska senast den 28 februari varje år redovisa föregående kalenderårs

1. intäkter i form av ersättning för rättegångskostnader vid tillståndsprövning av vattenverksamhet i första instans,

2. kostnader för medverkan i tillståndsprövning av vattenverksamhet i första instans i mark- och miljödomstol, med undantag för kostnader för att initiera prövning enligt 24 kap. 11 § miljöbalken,

3. kostnader för medverkan i samråd för vattenverksamhet,

4. kostnader för medverkan i tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i första instans i mark- och miljödomstol, med undantag för kostnader för att initiera prövning enligt 24 kap. 11 § miljöbalken, och

5. kostnader för medverkan i samråd för miljöfarlig verksamhet.

Redovisningen av kostnader ska innefatta samtliga kostnader med undantag för kostnader för prövning av civilrättsliga frågor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

---

[30] Senaste lydelse 2018:2104.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Härigenom föreskrivs att 1–3, 9, 43 och 46 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[31]	
Om det i ett mål eller ärende är fråga om tillstånd till vattenverksamhet vars tillåtlighet enligt *Kammarkollegiet*, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska myndigheten i god tid innan målet eller ärendet sätts ut till huvudförhandling eller sammanträde eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.	Om det i ett mål eller ärende *som prövas i första instans* är fråga om tillstånd till vattenverksamhet vars tillåtlighet enligt Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska myndigheten i god tid innan målet eller ärendet sätts ut till huvudförhandling eller sammanträde eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.
2 §[32]	
Om ett mål eller ärende rör sådan vattenverksamhet som avses i 4 kap. 6 § *tredje* stycket miljöbalken, ska *Kammarkollegiet och* Havs- och vattenmyndigheten samråda *med varandra samt* med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten.	Om ett mål eller ärende rör sådan vattenverksamhet som avses i 4 kap. 6 § *andra* stycket miljöbalken, ska Havs- och vattenmyndigheten samråda med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten.
Samråd ska också ske i andra mål och ärenden som är av sådant slag som anges i 1 § denna förordning.	

[31] Senaste lydelse 2011:630.
[32] Senaste lydelse 2011:630.

3 §[33]

Om *Kammarkollegiet*, Havs- och vattenmyndigheten eller en länsstyrelse för talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen och en kommun samtidigt för talan för att tillvarata allmänna intressen inom kommunen, ska myndigheten samråda med kommunen. Sådant samråd ska ske även i andra fall när en fråga som är av allmänt intresse för en ort förekommer i målet eller ärendet.

Om Havs- och vattenmyndigheten eller en länsstyrelse för talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen och en kommun samtidigt för talan för att tillvarata allmänna intressen inom kommunen, ska myndigheten samråda med kommunen. Sådant samråd ska ske även i andra fall när en fråga som är av allmänt intresse för en ort förekommer i målet eller ärendet.

9 §[34]

En kopia av domstolens dom eller slutliga beslut i ett ansökningsmål ska skickas till

1. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten *och Kammarkollegiet*,

1. Naturvårdsverket *och* Havs- och vattenmyndigheten,

2. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, om målet rör en vattenverksamhet som anges i 11 kap. 2 § 1 miljöbalken,

3. länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs,

4. den kommun inom vars område verksamheten bedrivs eller som har fört talan i målet, och

5. den eller de myndigheter i övrigt som har yttrat sig i målet.

29 §[35]

Naturvårdsverket, *Kammarkollegiet*, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ska medverka i arbetet med förslagen enligt 24 § så att de blir ändamålsenliga med hänsyn till

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ska medverka i arbetet med förslagen enligt 24 § så att de blir ändamålsenliga med hänsyn till

1. syftet att nå de mål och främja de samordnade prioriteringar och hänsynstaganden som avses i 26 §, och

[33] Senaste lydelse 2011:630.
[34] Senaste lydelse 2011:630.
[35] Senaste lydelse 2018:2102.

2. behovet av att vattenverksamheterna så snart som möjligt får moderna miljövillkor.

Om en länsstyrelse är vattenmyndighet ska också vattenmyndigheten medverka i arbetet.

43 §[36]

Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska i de prövningar som görs enligt planen samverka med varandra och fördela åtgärder mellan sig så att genomförandet av planen blir effektivt och dubbelarbete undviks.	Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska i de prövningar som görs enligt planen samverka med varandra och fördela åtgärder mellan sig så att genomförandet av planen blir effektivt och dubbelarbete undviks.

46 §[37]

I 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken samt 1 kap. 2 § första stycket och 5 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar finns det bestämmelser om överklagande i särskilda fall.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten *och Kammarkollegiet* får överklaga länsstyrelsens beslut som rör frågor om markavvattning.	Naturvårdsverket *och* Havs- och vattenmyndigheten får överklaga länsstyrelsens beslut som rör frågor om markavvattning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

[36] Senaste lydelse 2018:2102.
[37] Senaste lydelse 2018:2102.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §[38]
Myndigheten ska föra talan för det allmänna	Myndigheten ska föra talan för det allmänna mot beslut som avses i
1. för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen i enlighet med vad som anges i miljöbalken,	
2. mot beslut som avses i	
– 19 kap. 22 § jordabalken,	
– 19 kap. 4 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988),	
– 4 kap. 26 § lagen (2008:990) om företagshypotek, samt	
– 2 kap. 29 § sjölagen (1994:1009).	

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

[38] Senaste lydelse 2010:1870.

1.8 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13)

dels att 1 kap. 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf 1 kap. 11 a § och närmast före 1 kap. 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter
	11 a §
	För miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) ska tillsynsmyndigheten utöver vad som följer av 26 kap. 2 § miljöbalken tio år efter att tillståndet fått laga kraft och därefter vart tionde år skriftligen redovisa sin bedömning om behovet av omprövning av tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Redovisningen ska lämnas till verksamhetsutövaren.
	Tioårsperioden kan vid behov anpassas så att myndighetens bedömning kan samordnas med andra omständigheter av betydelse för uppdatering av tillståndet.

13 §[39]

En tillsynsmyndighet ska underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet* och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för	En tillsynsmyndighet ska underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för

1. ett förbud eller en återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande enligt 24 kap. 3 § miljöbalken, eller

2. en omprövning enligt 24 kap. 5 eller 7 § miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

[39] Senaste lydelse 2020:647.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[40]	
Myndigheten ska särskilt	
1. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,	
2. bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen,	2. *i samverkan med de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § miljöbalken*, bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen,
3. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket,	3. *i samverkan med de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § miljöbalken*, delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket,
4. vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen (2004:660),	
5. arbeta med frågor som rör havsplanering,	
6. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvara för genomförandet av landningskontrollen,	

[40] Senaste lydelse 2021:190.

7. inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav,

8. i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,

9. ansvara för att samla in grundläggande information om fiskbestånden samt fisket och annat nyttjande i sjöar, vattendrag och hav och särskilt svara för att datainsamling och rådgivning i fråga om fiskbestånden och fisket bedrivs i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008,

10. inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i beredningen av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för myndighetens och verkets arbete,

11. göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda,

12. ansvara för uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt och förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården,

13. följa upp och utvärdera de statliga bidrag som omfattas av viltskadeförordningen (2001:724) när det gäller förebyggande åtgärder och ersättning för skada som orsakas av säl och rapportera sådan uppföljning och utvärdering till Statens jordbruksverk, och

14. samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön och för vattenbruket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 §[41]

En miljöprövningsdelegation är ett särskilt organ för länsstyrelsens prövning av ärenden om

1. tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 8 § miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen,

2. återkallelse av tillstånd till miljöfarlig verksamhet och förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 § miljöbalken,

3. omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller ändring eller upphävande av villkor eller andra bestämmelser i ett sådant tillstånd eller meddelande av nya villkor eller andra bestämmelser enligt 24 kap. 5, 8, eller 9 § miljöbalken,

4. upphävande eller ändring av bestämmelser eller villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut enligt 24 kap. 13 § miljöbalken,

5. tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller dispens enligt 7 kap. 7, 11, 18 a, 20 eller 22 § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande,

6. dispens från föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende om tillstånd som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande,

[41] Senaste lydelse 2018:2117.

7. tillstånd enligt 11 kap. 13 § miljöbalken eller dispens enligt 11 kap. 14 § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende om tillstånd som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande, *och*	*7. anmälningspliktig verksamhet enligt 11 kap. 9 a §,* tillstånd enligt 11 kap. 13 § miljöbalken eller dispens enligt 11 kap. 14 § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende om tillstånd som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande,
8. alternativvärden enligt 1 kap. 15 § och dispenser enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250), *och*	
	9. ärenden om anmälan om miljöfarlig verksamhet som har samband med ett ärende om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 19 kap. 3 § miljöbalken.
	20 a §
	En ordförande eller miljösakkunnig får tjänstgöra vid en miljöprövningsdelegation inom en annan länsstyrelse än den där ordförande eller miljösakkunnig är förordnad, om det har gjorts en överenskommelse om detta mellan länsstyrelserna enligt 25 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[42]	
Naturvårdsverket ska inom sitt ansvarsområde särskilt	
1. ansvara för central tillsynsvägledning,	
2. samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,	
3. bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen,	3. *i samverkan med de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § miljöbalken,* bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen,
4. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,	4. *i samverkan med de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § miljöbalken,* delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,
5. vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete,	
6. samordna uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv,	
7. utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen,	
8. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och inter-	

[42] Senaste lydelse 2015:570.

nationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,

9. finansiera miljöforskning av hög kvalitet till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete,

10. samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön,

11. göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda,

12. ansvara för nationell samordning och prioritering när det gäller avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken,

13. ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande,

14. förvärva och förvalta värdefulla naturområden för statens räkning,

15. ansvara för att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker,

16. verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,

17. samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor,

18. verka för en hållbar utbyggnad av vindkraft,

19. ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,

20. verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,

21. samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller, och

22. vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.12 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 och 11 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
4 §[43]	
För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om	*Tillståndsplikten gäller även ändringar av verksamheten*, om
1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller	
2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.	2. *ändringen påverkar tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor eller,*
	3. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar, med hänsyn till de omständigheter som anges i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen (2017:966), kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

[43] Senaste lydelse 2020:528.

11 §[44]

Anmälningsplikten gäller även ändringar av

1. en sådan verksamhet som avses i 3 § eller som omfattas av ett sådant tillstånd utan att vara tillståndspliktig, om ändringen inte är tillståndspliktig enligt 4 §, eller	1. en sådan verksamhet som avses i 3 § eller som omfattas av ett sådant tillstånd utan att vara tillståndspliktig, om ändringen inte är tillståndspliktig enligt 4 §, *inte ryms inom det allmänna villkoret för tillståndet samt har betydelse från störningssynpunkt,* eller

2. en verksamhet som avses i 10 §, om ändringen har betydelse från störningssynpunkt.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

[44] Senaste lydelse 2020:529.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 §[45]

Statens energimyndighet ska

1. ha ett samlat ansvar för information och för att ta fram underlag i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och göra de beräkningar som medlemsstaterna är skyldiga att göra enligt artiklarna 7 och 23–27 och enligt bilagorna till samma direktiv,

2. vara behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010,

3. till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vartannat år redovisa ett identifieringsarbete av potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom undersektorerna olja och gas enligt rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna,

4. vidta åtgärder för att förstärka, utveckla och följa upp insatserna inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1369 av den 4 juli 2017 om fastställande av en ram för energimärkning och om upphävande av direktiv 2010/30/EU och inom ramen för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter,

[45] Senaste lydelse 2021:740.

5. fullgöra Sveriges uppgiftsskyldighet enligt kapitel V i avtalet om ett internationellt energiprogram (IEP) som undertecknades i Paris den 18 november 1974 (SÖ 1975:50) och de uppgifter för krisåtgärder som följer av avtalet,

6. fullgöra de uppgifter som följer av rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter,

7. bevaka att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 106/2008 av den 15 januari 2008 om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontorsutrustning följs,

8. ansvara för genomförandeåtgärder enligt artikel 4.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG,

9. främja och bevaka utvecklingen på marknaderna för energitjänster och energieffektiva produkter samt uppmärksamma behov av åtgärder för att undanröja hinder som hämmar utvecklingen på dessa marknader i enlighet med vad som anges i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG,

10. ansvara för årlig uppföljning av kumulativ energibesparing i enlighet med riktlinjer i regeringens plan för genomförande av artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

11. se till att informationen om tillgängliga energieffektivitetsmekanismer och de finansiella och rättsliga ramarna tydligt redovisas och sprids till alla berörda marknadsaktörer i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

12. uppmuntra tillhandahållandet av information till banker och andra finansinstitut om möjligheter att delta i finansieringen av åtgärder för att förbättra energieffektiviteten i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

13. i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU, tillsammans med berörda aktörer, däribland lokala och regionala myndigheter, främja initiativ för att informera, medvetandegöra och utbilda medborgarna om fördelarna med och de praktiska detaljerna kring åtgärder för att förbättra energieffektiviteten,

14. som tillsynsmyndighet för ursprungsgarantier för el vara medlem i Association of Issuing Bodies (AIB) för Sveriges räkning,

15. vara marknadskontrollmyndighet enligt lagen (2018:550) med kompletterande bestämmelser till EU:s energimärkningsförordning och lagen (2018:551) med kompletterande bestämmelser till EU:s däckmärkningsförordning,

16. vara behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG,

17. vid tillämpningen av förordning (EU) 2019/941

a) särskilt samverka med Affärsverket svenska kraftnät i syfte att säkerställa att riskberedskapsplaner utarbetas effektivt och genomförs korrekt samt att underlätta förebyggande och utvärdering av elkriser och informationsutbyte om sådana, och

b) beakta de underlag som Affärsverket svenska kraftnät tar fram enligt förordningen,

18. vara marknadskontrollmyndighet enligt rådets direktiv 92/42/EEG av den 21 maj 1992 om effektivitetskrav för nya värmepannor som eldas med flytande eller gasformigt bränsle, *och*

19. vara nationellt centrum för frågor om infångning och lagring av koldioxid.

18. vara marknadskontrollmyndighet enligt rådets direktiv 92/42/EEG av den 21 maj 1992 om effektivitetskrav för nya värmepannor som eldas med flytande eller gasformigt bränsle,

19. vara nationellt centrum för frågor om infångning och lagring av koldioxid, *och*

20. vara ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Kunskapscentrumet ska, i samverkan med Naturvårdsverket,

a) bistå länsstyrelsen och klimatstyrkan i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen, och

b) följa den tekniska och ekonomiska utvecklingen samt policyutvecklingen för verksamheter och åtgärder inom industrin i syfte att uppfylla a).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 a § *Inom länsstyrelsen ska det finnas en klimatstyrka.* *Klimatstyrkan ska stödja länsstyrelserna i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Syftet med direktiven är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Uppdraget utökades och förlängdes genom tilläggsdirektiv den 22 juli 2021. Utredningen fick i uppdrag att dessutom utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Vidare omfattade uppdraget att utreda hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor kan användas för att åstadkomma moderna miljövillkor.

Direktiven ska ses i ljuset av det arbete som pågår för att nå det övergripande målet att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Utredningen lämnar ett antal förslag som syftar till att samlat göra miljötillståndsprocesserna mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning.

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven som återfinns i sin helhet i bilaga 1 (grunddirektiven) och bilaga 2 (tilläggsdirektiven).

2.2 Utredningens arbete

Utredningens uppdrag har bedrivits inom ramen för ett traditionellt projektupplägg med ett antal tydliga faser i form av planeringsfas, analysfas, genomförandefas och avslutningsfas. För grunddirektiven påbörjades planeringsfasen i augusti 2020 och sekretariatet och expertgruppen bemannades. Utredningen tog fram administrativa rutiner med budget och tidsplan samt genomförde bilaterala möten. Under analysfasen hölls ett stort antal dialog- och samrådsmöten, varvid ett fördjupat arbete med att ta fram underlag och författningsförslag skedde.

Planeringsfasen för tilläggsdirektiven påbörjades i augusti 2021 och sekretariatet stärktes med ökad bemanning och viss kompletttering av sakkunskap gjordes i expertgruppen. Förnyade dialog- och samrådsmöten hölls samtidigt som utredningen tog fram underlag och författningsförslag avseende såväl grunddirektiven som tilläggsdirektiven. Arbetet har därefter skett parallellt i de olika faserna och i avslutningsfasen, som inleddes hösten 2021 för grunddirektiven och våren 2022 för tilläggsdirektiven, har en successiv integrering av arbetet med de två direktiven skett som en följd av det nära sambandet mellan de olika utredningsuppdragen.

Expertgruppen har haft fem sammanträden i plenum. Till följd av pandemin och de restriktioner den innebar har fyra sammanträden skett digitalt, medan det avslutande sammanträdet hölls i lokal. Utöver det har bilaterala kontakter med expertgruppen i olika konstellationer skett.

2.3 Informationsinhämtning och samråd

Utredningen har samrått med

- myndigheterna med partsroll enligt 22 kap. 6 § miljöbalken och med möjlighet att begära omprövning av tillstånd med stöd av 24 kap. 11 § miljöbalken: Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelserna, Naturvårdsverket samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- ett urval av myndigheter med ansvar för miljömål/riksintressen som hanterar miljöprövningar: Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Kemikalieinspek-

tionen, Livsmedelsverket, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Trafikverket och Transportstyrelsen

- prövningsmyndigheterna: miljöprövningsdelegationerna, mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen
- med anledning av tilläggsdirektiven om bl.a. ett begränsat förtursförfarande utöver ovanstående myndigheter: Domstolsverket, Energimarknadsinspektionen, Konkurrensverket, Lantmäteriet, Riksgälden och Tillväxtanalys
- andra utredningar; *FIMM-utredningen* (N 2021:01), *Fossilfritt Sverige* (M 2016:05), *Klimaträttsutredningen* (M 2019:05), *Kommittén för teknologisk innovation och etik* (KOMET, N 2018:04) och *Miljömålsberedningen* (M 2010:04).

Utredningen har inhämtat synpunkter från

- näringslivet genom bl.a. Avfall Sverige, Balanskommissionen, Cementa AB, Delegationen för cirkulär ekonomi, Drivkraft Sverige, Energiföretagen, Fortum, Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, Jernkontoret, Lantbrukarnas riksförbund, LKAB, Northvolt AB, Samverkansrådet för näringslivets klimatomställning, Skogsindustrierna, SSAB, SveMin, Svensk Torv, Svensk Vindenergi, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten, Sveriges Bergmaterialindustri, Teknikföretagen, Vattenfall AB, Västsvenska Kemi- och Materialklustret, Preem AB och Återvinningsindustrierna
- Sveriges Kommuner och Regioner och ett miljöchefsnätverk med ett 30-tal kommuner representerade
- miljöorganisationer, bl.a. Fältbiologerna, Föreningen Svenskt Landskapsskydd och Svenska Naturskyddsföreningen.

Som en del av vår informationsinhämtning har vi även deltagit vid ett antal seminarier om miljöprövningsprocessen, bl.a. vid en hearing med panelsamtal på Miljörättsdagen i november 2021 som arrangerats av Norstedts Juridik samt vid en workshop om nordisk miljörätt i mars 2022 som arrangerats av Nordiska ministerrådet.

3 Bakgrund och problembild – vad är myt och vad är sanning?

I detta kapitel beskriver utredningen översiktligt *vad* vi bedömer att det faktiska problemet är och *var* vi menar att lösningen finns. *Hur* lösningen ser ut redogör vi för i förslagsdelarna. Vi har strukturerat detta kapitel utifrån sex frågeställningar.

- **Vad är problemet och var finns lösningarna**? Det övergripande syftet med vårt arbete har varit att identifiera och åtgärda problem med tidstjuvar och oförutsägbarhet i processen för att pröva en tillståndsansökan enligt miljöbalken. Vi ser att mycket fungerar på ett bra sätt i dag, men också att det finns ett antal problem som i vissa fall medför onödigt lång handläggningstid eller oförutsägbarhet. Lösningen finns i både ändrade regler, tillämpningen och ökad dialog, och många små förändringar kan tillsammans bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig process.
- **Vad säger statistiken om handläggningstider och förutsägbarhet**? För att förstå den faktiska problembilden behöver vi skilja mellan myt och sanning samt analysera bl.a. statistik över handläggningstider. En rimlig förväntan på handläggningstid bygger på förståelse för de obligatoriska stegen i prövningen. Genomsnittsvärdet för handläggning av tillståndsansökningar i första instans är knappt 1 år hos miljöprövningsdelegationerna och 1 till 1,5 år hos mark- och miljödomstolarna (median), men det finns både kortare och betydligt längre handläggningstider. De allra flesta får också sitt sökta tillstånd.
- **Vilka faktorer påverkar handläggningstiden**? Flera utredningar och undersökningar om handläggningstider har genomförts sedan miljöbalken trädde i kraft och vissa effektiviseringar har gjorts för

att korta handläggningstiderna.[1] I flera delar kvarstår dock kritiken mot systemet och förenklat uttryckt gäller våra direktiv samma frågor fast i en ny tid. Det i sig visar på komplexiteten i problembilden och att det inte finns någon snabb och enkel lösning, då flera faktorer samspelar.

- **Hur beskriver de olika aktörerna problembilden**? I de kontakter vi har haft med näringslivet och myndigheter framkommer att verksamhetsutövarnas beskrivning av problembilden i flera delar avviker från myndigheternas bild. I vissa delar är man dock överens. Hur de olika aktörerna konkret beskriver problembilden har varit en viktig utgångspunkt för vår analys av vad som behöver åtgärdas, och var det finns missförstånd eller myter.
- **Stämmer bilden av miljöprövningar i media med verkligheten**? Särskilt sedan sommaren 2021 har det utifrån enstaka fall målats upp en bild i media av miljöprövningssystemet som trögt, oförutsägbart och orimligt. Denna beskrivning ger inte en rättvisande bild av systemet som helhet.
- **Hur förhåller sig främjandeperspektivet till miljöprövningarna**? Näringslivet har lyft att en viktig del av problemet är att det saknas en myndighet som bevakar det så kallade främjandeperspektivet i prövningarna och att den ekonomiska och sociala dimensionen av hållbar utveckling får stå tillbaka för den ekologiska. Främjandeperspektivet behöver dock tolkas i ljuset av syftet med en prövning enligt miljöbalken.

3.1 Vad är problemet och var finns lösningarna?

3.1.1 Miljötillståndsprocessens betydelse för snabbare grön omställning

Vår generella slutsats är att den samlade prövningstiden kan minska, att toppar i handläggningstid behöver kapas samt att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning. I utredningens grunddirektiv anges bl.a. att effektivare och mer förutsägbara prövningsprocesser för miljö- och klimatförbättrande investeringar i Sverige, i kombination med fortsatt höga miljökrav, kan leda till en snabbare grön omställning.

[1] Ds 2018:38, s. 98 ff.

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för en sådan omställning med det övergripande målet att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. I linje med det sker en klimatdriven strukturomvandling med stora pågående och kommande klimatinvesteringar. Riksdagen har i tre tillkännagivanden angett att ytterligare steg behöver tas för att förenkla och förkorta tillståndsprocesserna.[2] Därutöver konstaterar Klimatpolitiska rådet att utsläppen i Sverige minskar för långsamt för att vara i linje med klimatmålen och rådet lyfter vikten av att skapa bättre förutsättningar för investeringar som bidrar till att klimatmålen nås. En åtgärd som nämns särskilt är att ambitionerna om snabbare och effektivare tillståndsprocesser behöver få genomslag.[3]

3.1.2 Analys av problemområden

Vårt arbete har i första hand syftat till att identifiera och åtgärda tidstjuvar och oförutsägbarhet i processen för att pröva en tillståndsansökan enligt miljöbalken. Våra förslag syftar till att i enlighet med våra direktiv korta den samlade prövningstiden och minska administrationen. Vi bedömer att mycket fungerar på ett bra sätt i dagens system, vilket bl.a. den samlade statistiken vittnar om. Men vi bedömer också att det finns tidstjuvar i processen och utrymme att korta särskilt de längre ledtider som förekommer, och också öka förutsägbarheten och förståelsen för processen.

Vi grundar våra slutsatser om problembilden på tidigare utredningars arbete, den probleminventering som föregick våra direktiv samt omvärldsbevakning och egen inhämtning av kunskap och information genom en bred dialog med berörda aktörer. Handläggningstiden i det enskilda fallet har nära samband med de fem faktorer som beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.3, nämligen samrådet, beslutsunderlagets kvalitet, processledningen, miljöprövningarnas komplexitet i sak samt resurser och kompetens.

Vi har identifierat följande problemområden kopplade till våra huvudsakliga förslagsområden i kapitel 4–9.

[2] Bilaga 1, s. 3.
[3] Klimatpolitiska rådet (2022), s. 93.

Ändringstillstånd och anmälan

Det är för svårt att ändra en verksamhet och för otydligt var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt för en ändring

Det är för tidsödande och oförutsägbart att få en ansökan prövad som ett ändringstillstånd. Detta har, när ändringen gäller en verksamhet med gammalt tillstånd, ett visst samband med att systemet med omprövning av tillstånd och villkor inte fungerar. Avgränsningen av ansökan är otydlig och prövningen tenderar att till sist omfatta hela verksamheten. Många verksamhetsutövare vågar inte ta risken med en osäker process och avvaktar därför med sin ändring, eller ansöker på ett sätt som omfattar hela verksamheten vilket normalt tar längre tid och kostar mer. Det är också oklart var gränsen går mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt när en tillståndspliktig verksamhet ska ändras.

Det är vidare för svårt att vid behov ändra villkoren för en verksamhet. Både verksamhetsutövare, tillsyns- och prövningsmyndigheter lägger onödigt mycket tid och kraft på att hantera dessa frågor, delvis som en följd av otydliga eller onödigt stränga regler med begränsad miljönytta till följd.

Omprövning av tillstånd och villkor

Det finns ett genomförandeunderskott avseende omprövningar som riskerar att permanenta gamla tillstånd med stor miljö- och klimatpåverkan

Enligt vår kartläggning har cirka 850 av totalt 6 000 tillståndspliktiga verksamheter i Sverige grundtillstånd som är meddelat enligt 1969 års miljöskyddslag. Omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken har genom åren endast skett i mycket liten utsträckning. Utvecklingen av miljörätten har varit omfattande sedan mitten av 1990-talet. Det finns många eviga tillstånd som ensamma eller tillsammans har stor miljö- och klimatpåverkan. För att vi ska kunna nå miljö- och klimatmålen behöver miljöfarliga verksamheter ha moderna miljövillkor som begränsar miljö- och klimatpåverkan i möjligaste mån. Mängden äldre tillstånd visar i sig att det finns ett genomförandeunderskott när det gäller uppdatering av tillstånd som behöver hanteras.

Myndigheternas roll

Samråden är ofta ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket medför onödiga och ibland omfattande kompletteringsbehov

Samråden om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningar är delvis ineffektiva och dokumentationen består oftast av enkla minnesanteckningar som förs av verksamhetsutövaren. Begränsad vägledning vid samrådet leder till bristfälliga beslutsunderlag som i sin tur medför onödiga och ibland omfattande och långdragna kompletteringsbehov som sinkar processen i flera led. Verksamhetsutövaren tar inte alltid ansvar för att ta fram ett godtagbart samrådsunderlag, vilket i sig påverkar förutsättningarna för ett effektivt samråd. Fokus vid samråd och prövning läggs inte heller tydligt på de väsentliga miljöeffekterna och små frågor med begränsad miljönytta riskerar att tynga processen. Det saknas samordning och samverkan mellan länsstyrelserna i deras roll som samrådspart och part i prövningsprocessen vilket medför en delvis ojämn tillämpning över landet. I våra samrådsmöten med länsstyrelsen har det framkommit att resursbrist hos länsstyrelsen innebär att arbetet under samrådsskedet nedprioriteras.

Länsstyrelserna får inte tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och det saknas samordning av statliga intressen

Länsstyrelserna har behov av ytterligare stöd från de centrala sektorsmyndigheterna när det gäller djupare kompetens i vissa sakfrågor. De centrala myndigheterna har av resursskäl ofta inte utrymme att bistå länsstyrelserna, t.ex. vid samrådet. Synpunkter från myndigheter riskerar då att komma in senare än vid samrådet. Det saknas också övergripande planering och samordning för statliga målkonflikter när det gäller t.ex. riksintressen och andra konkurrerande nationella intressen.

Prövningsmyndigheternas processledning

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

En delvis inaktiv processledning läker inte kompletteringsbehoven tillräckligt snabbt vilket medför onödigt lång handläggningstid mellan ansökan och kungörelse. Samtidigt är utrymmet för att avvisa en ofullständig ansökan enligt dagens regler begränsat, vilket i sig bidrar till långa kompletteringstider. Reglerna om processledning är otydliga i flera delar, vilket gör att de inte alltid tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Utrymmet för att avvisa en ansökan tidigt i processen är dessutom begränsat och kompletteringsbehov tenderar därmed att följa med vidare till överinstansen, vilket ger totalt långa handläggningstider och en oförutsägbar process.

Stöd till klimatprojekt

Det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny klimatvänlig teknik

Det finns inte tillräckligt tekniskt kunnande kring ny teknik, dess effekter på miljö och klimat samt industrins klimatomställning. Det saknas också resurser för handläggning och bedömning av tillståndsärenden som på ett väsentligt sätt kan bidra till att nå klimatmålen. Detta gäller både länsstyrelsen som samrådspart, prövningsmyndigheterna och i viss mån även verksamhetsutövarna, när det gäller ny teknik och dess påverkan på miljö och klimat. Det riskerar att förlänga handläggningstiderna och bromsa den gröna omställningen.

3.1.3 Lösningen finns både i ändrade regler, tillämpning och ökad dialog

Vi lämnar i detta betänkande ett antal förslag som syftar till att bidra till tidsvinster inom de problemområden som räknats upp ovan. Lösningen finns inte i enstaka stora förändringar av ett i huvudsak fungerande system, utan de många små förändringar vi föreslår syftar till att tillsammans korta handläggningstiden och öka förutsägbarheten. Detta i sin tur kan väntas få positiva effekter på investeringsviljan avseende t.ex. ny teknik och därmed även på miljö och klimat.

Vi redogör närmare för tidsvinsterna både kvalitativt och i möjligaste mån kvantitativt i kapitel 11 om konsekvensanalys. Kortfattat kan nämnas att det är sannolikt att tid främst kan sparas i mål och ärenden med längre tidsåtgång och som drar ut på tiden framför allt i samband med kompletteringsfasen. Vi bedömer därför att mediantiden inte nödvändigtvis kommer att minska påtagligt, medan däremot 75- och 90-percentiler kan komma att påverkas positivt. Vid en jämförelse mellan 75- och 90-percentilerna och medianvärdet får vi indikationen att det kan det röra sig om åtskilliga månader i tidsvinst och att prövningsmyndigheternas verksamhetsmål därmed kan nås i högre grad. Även den totala tiden för mål som överklagas kan väntas minska genom att beslutsunderlaget reds ut tidigare i processerna.

Alla våra förslag gäller inte nya eller ändrade lagregler och det är inte givet var lösningen finns. Svaren finns både i reglernas utformning, tillämpningen av dessa regler samt vägledning och kommunikation. Lösningen är alltså inte alltid så enkel som att ändra lagregler. Mycket av det vi föreslår är dessutom möjligt redan enligt dagens regelverk, men reglerna tillämpas inte alltid på ett ändamålsenligt sätt. I flera delar handlar det om att förtydliga eller förstärka reglernas syfte. Kultur, tradition och dialogen mellan verksamhetsutövare och statens företrädare inom miljöprövningen behöver också adresseras, vilket kräver mer långsiktigt arbete. Vi föreslår flera regeringsuppdrag och utredningar och mycket annat arbete pågår redan på annat håll som bör integreras med det fortsatta arbetet med våra förslag, vilket vi bl.a. redogör för i kapitel 9.3. Det handlar också om resurser och kompetensförsörjning för stat och kommun enligt våra överväganden i kapitel 11.

3.2 Vad säger statistiken om tidsåtgång och förutsägbarhet?

3.2.1 Rimlig förväntan på handläggningstid i förhållande till obligatoriska processteg är ofta cirka 1 år

I vår dialog med olika aktörer har det varit svårt att få en klar bild av vilken tidsåtgång som generellt anses som rimlig eller normal, dvs. vad det finns för förväntningar. I en undersökning av Svenskt Näringsliv om hur förseningar i miljöprocessen påverkat företags investeringsvilja fanns inte heller någon definition av ”försening” och vad

som därmed faller utanför en normal handläggningstid.[4] Flera aktörer har dock framfört att cirka 1 års handläggningstid från det att ansökan lämnas in till beslut lämnas får betraktas som rimligt som en utgångspunkt. Det är också den riktvärdestid som anges i den tidigare utredningen *En anpassad miljöprövning för en grön omställning* och som verkar ha acceptans både från prövningsinstanser och verksamhetsutövare.[5]

De flesta miljömål och ärenden passerar processen i rimlig tid enligt tillgänglig statistik, även om vi ser att det finns tid att vinna genom effektiviseringar. Det finns också utrymme att kapa toppar genom att undvika att vissa mål och ärenden tar mycket lång tid att handlägga.

Handläggningstiderna styrs till stor del av obligatoriska handläggningsmoment vid prövningen av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Här ingår exempelvis

- granskning av ansökan,
- föreläggande om eventuell komplettering,
- hantering av inkommen komplettering,
- kungörelse av ansökan och tid för att lämna synpunkter,
- hantering av inkomna synpunkter,
- muntlig handläggning och syn,
- eventuell fortsatt skriftväxling,
- tid att skriva beslut eller dom.

Vissa tidsfrister anges dessutom som ska-krav i lagstiftningen och måste alltså tillgodoses. Vi utvecklar de närmare stegen i kapitel 7.

3.2.2 Statistik över handläggningstider

Det har tidigare saknats heltäckande statistik över handläggningstider för miljöprövningar. Sedan 2020 finns dock samlad statistik från länsstyrelserna och Domstolsverket, som sammanställs av Naturvårdsverket. Denna statistik tas nu fram årligen och har ökat förutsätt-

[4] Svenskt Näringsliv (2021b), s. 13.
[5] Ds 2018:38.

ningarna för systematiskt uppföljnings- och förbättringsarbete. Vi redogör fördjupat för statistiken i konsekvensanalysen i kapitel 11. Nedan redovisas några centrala delar.

Hos miljöprövningsdelegationerna tar handläggning av en tillståndsansökan ofta kortare tid än 1 år

För miljöprövningsdelegationerna (MPD) framgår av tabell 3.1 att medianvärdet för prövning av miljöfarlig verksamhet i första instans var 237 dagar 2020 och 221 dagar 2021 från att ansökan kom in fram till beslut. Här handlar det alltså om en normal prövningstid på mindre än 1 år från ansökan till beslut, runt 7–8 månader. Tiden för 75-percentilen låg motsvarande år på 407 respektive 365 dagar.

Tabell 3.1 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar miljöfarlig verksamhet (MPD)

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)			
		Medel	Median	75-percentil	90-percentil
Totalt					
2020	520	317	237	407	643
2021	447	290	221	365	575

Källa: Länsstyrelserna.

Hos mark- och miljödomstolarna tar handläggning av en tillståndsansökan ofta 1 till 1,5 år

För mark- och miljödomstolarna (MMD) visar statistiken i tabell 3.2 och tabell 3.3 att medianvärdet för handläggningstiden för prövning av miljöfarlig verksamhet i första instans från ansökan till dom var 420 dagar 2020 och 489 dagar 2021. För vattenverksamhet var motsvarande siffror 379 respektive 329 dagar. Prövningen tar alltså ofta 1 till 1,5 år från ansökan till beslut. Handläggningstiden för 75-percentilen var dessa år 566 respektive 694 dagar (miljöfarlig verksamhet) och 571 respektive 461 dagar (vattenverksamhet), dvs. betydligt längre handläggningstider än 1 år förekommer.

Tabell 3.2 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar miljöfarlig verksamhet (MMD)

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)			
		Medel	Median	75-percentil	90-percentil
Totalt					
2020	46	425	420	566	738
2021	46	530	489	694	907

Källa: Domstolsverket.

Tabell 3.3 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar vattenverksamhet (MMD)

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)			
		Medel	Median	75-percentil	90-percentil
Totalt					
2020	184	436	379	571	781
2021	173	503	329	461	735

Källa: Domstolsverket.

3.2.3 Prövningsmyndigheternas handläggningsmål

Mark- och miljödomstolarna har ett gemensamt verksamhetsmål för prövning av ansökningsmål som innebär att 75 procent av målen ska ha fått ett första avgörande inom 1 år från det att ansökan kommit in. Som framgår av beskrivningarna i avsnitt 7.2 är denna tidsåtgång beräknad utifrån ett antal obligatoriska moment i ett normalstort mål med begränsat kompletteringsbehov. Det kan alltså betraktas som en normal *lägsta* handläggningstid. Att förvänta sig kortare tid än så är inte rimligt om de olika prövningsstegen ska hinnas med, även om det i vissa fall kan vara möjligt. Under 2020 och 2021 har detta verksamhetsmål inte nåtts av mark- och miljödomstolarna som helhet, utan 75-percentilen ligger högre (se tabell 3.2 och 3.3).

Länsstyrelserna har genom tidigare regleringsbrev ett handläggningsmål för prövning av miljöfarliga verksamheter på 180 dagar från det att ansökan är komplett till dess att miljöprövningsdelegationen fattar beslut. Måluppfyllelsen varierar mellan länsstyrelserna, men flertalet låg på över 75 procent 2021 (se avsnitt 11.10.3). Som framgår av beskrivningarna i avsnitt 7.2 finns på motsvarande sätt ett antal obligatoriska moment som förutsätter en viss handläggningstid per steg. Det är dock problematiskt att länsstyrelserna har en annan

måttstock för sina handläggningsmål – från *komplett* ansökan till beslut – än domstolarna som mäter från ansökan till beslut. Målen borde sättas från ansökan till beslut även för miljöprövningsdelegationerna (se avsnitt 7.1.8).

3.2.4 De allra flesta får sökt tillstånd

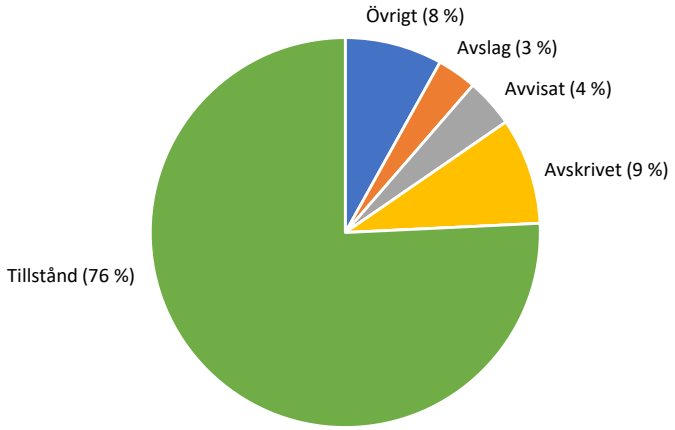
Verksamhetsutövarna har, utöver kritiken mot handläggningstider, framfört att systemet är oförutsägbart och att det ofta är oklart om tillstånd alls kan ges och att man därför inte vågar investera i verksamheter. Av statistiken framgår dock att den absoluta merparten får tillstånd och att bara några enstaka procent får avslag.

Av figur 3.1 framgår att under 2020 och 2021 var det endast 3 procent som fick avslag på sin ansökan om tillstånd om miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet hos mark- och miljödomstolarna. I posten *Avskrivet* ryms bl.a. fall där verksamhetsutövaren har återkallat sitt tillstånd. Posten *Avvisat* avser fall där ansökan inte har prövats i sak på grund av formella brister. Under *Övrigt* ryms t.ex. ansökningar som har skickats till fel forum.

Vid prövning hos miljöprövningsdelegationerna fick 72 procent tillstånd under 2020 och 78 procent under 2021.

Figur 3.1 Sökanden har fått tillstånd i omkring tre fjärdedelar av inkomna mål till mark- och miljödomstolarna och avslag endast i tre procent av målen

Utgång i mål gällande miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i mark- och miljödomstolar, medelvärde 2020–2021



Källa: Domstolsverket.

3.3 Vilka faktorer påverkar handläggningstiden?

I tidigare utredningar[6] och även genom vår egen inhämtning av information framkommer en i huvudsak samstämmig bild av ett antal centrala faktorer som var för sig och tillsammans påverkar handläggningstidens längd. Det är inte möjligt att lyfta ut enskilda faktorer som ensamt avgör hur lång handläggningstiden blir, utan tidsåtgången påverkas i varierande grad av ett samspel mellan de fem faktorerna nedan.

1. Samrådets ändamålsenlighet och dialogen mellan verksamhetsutövaren, länsstyrelsen och andra myndigheter

Ett ändamålsenligt samråd om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, och en avgränsning mellan verksamhetsutövaren och länsstyrelsen samt övriga berörda myndigheter, är av stor vikt för att få fram ett bra beslutsunderlag. Ett effektivt samråd ökar möjligheten att tidigt identifiera väsentliga miljöeffekter, vilket i sin tur har stor betydelse för att ansökan ska hålla hög kvalitet.

2. Kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen

Ett beslutsunderlag av hög kvalitet, med en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning som redovisar relevanta miljöeffekter med rätt avgränsning, minskar behovet av kompletteringar längre fram i processen. Det minskar också risken för att en ansökan avvisas sent i processen för att prövningsunderlaget är för bristfälligt för att prövningsmyndigheten ska kunna bedöma relevanta och väsentliga miljöeffekter.

3. Prövningsmyndigheternas processledning

En aktiv processledning och handläggning bidrar till en transparent, förutsägbar och ändamålsenlig process med tydliga hållpunkter. Det bidrar till att parterna kan planera sin processföring bättre, vilket t.ex. minskar behovet av anstånd. Det bidrar också till att fokus kan

[6] Ds 2018:38, s. 135 ff. och utredningens direktiv, bilaga 1, s. 3.

styras till väsentliga miljöeffekter av en verksamhet eller åtgärd, där kravnivån bättre kan styras av den faktiska miljönyttan.

4. Miljöprövningarnas komplexitet i sak

Miljöprövningen innehåller generellt komplicerade bedömningar av sakfrågor, ofta med EU-rättslig grund. Det är också allt fler intressenter som engagerar sig i mål och ärenden. Den omgivningspåverkan som ska bedömas ökar i takt med tillkommande materiella krav och verksamhetens lokalisering, art och omfattning påverkar hur omfattande bedömningar som krävs.

5. Resurser, kompetens och prioriteringar

Resurser, kompetens och prioriteringar hos verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter, parts- och remissmyndigheter samt övriga intressenter påverkar också effektiviteten, både på systemnivå och i de enskilda prövningarna. Dagens komplexa miljöprövningar förutsätter att det finns tillräckliga resurser hos alla berörda aktörer så att rätt prioriteringar och relevant kompetensförsörjning kan ske.

3.4 Hur beskriver de olika aktörerna problembilden?

Hur de olika aktörerna konkret beskriver problembilden har varit ett viktigt underlag för vår analys av vad som behöver åtgärdas och hur, samt var det finns missförstånd eller myter. Dessa beskrivningar redovisas därför här.

Vi har under utredningens gång kunnat konstatera att verksamhetsutövarna och myndigheterna i stora delar är överens om att ovanstående fem faktorer är centrala för handläggningstidens längd. Samtidigt framkommer att de har olika, och delvis oförenliga, perspektiv på problembilden. Verksamhetsutövarna framför ofta att myndigheterna regelmässigt kommer in mycket sent i processen, ofta i andra instans. Vi har dock inte kunnat belägga att detta skulle vara ett generellt problem, utan vi menar att det är en myt som spär på kritiken över systemet. Myndigheterna beskriver å sin sida att verksamhetsutövarna ofta inte lyssnar på kompletteringskrav och inte tar

ansvar för sin ansökan. Vår bild är dock att verksamhetsutövarna oftast har en ambition att göra rätt, men att det brister i kommunikationen mellan verksamhetsutövaren och myndigheterna och att det bottnar i ett ineffektivt samråd. Aktörerna tycks i viss mån vara fast i låsta positioner, synsätt och traditioner. Vi har under utredningens gång ofta fått ställa oss frågan vad som är myt och vad som är sanning för att förstå den faktiska problembilden och var de relevanta lösningarna därmed finns.

3.4.1 Verksamhetsutövarnas perspektiv

Representanter för näringslivet beskriver ett antal hinder för att få ett tillstånd i vad man anser vara rimlig tid och på ett förutsägbart sätt. Prövningssystemet upplevs som krångligt och oförutsägbart och därmed inte rättssäkert. De beskrivna problemen har i flera delar beröringspunkter med de fem faktorerna som beskrivits i avsnitt 3.3.

- *Utredningskraven är otydliga med oklar miljönytta*. Kraven på vad en miljökonsekvensbeskrivning och ansökan ska innehålla är oklara och komplexa och det råder brist på vägledning och stödmaterial. Ofta begärs utredningar in om detaljer med liten eller ingen miljönytta och myndigheterna fokuserar inte på de väsentliga miljöeffekterna.
- *Tillståndsprövningen innehåller för många tillsynsfrågor*. Tillståndsprövningar blir alltmer detaljorienterade och detta leder till att prövningsunderlaget blir omfattande i diverse frågor som i slutänden ändå delegeras till tillsynsmyndigheten att föreskriva villkor om.
- *Det är svårt att ändra en verksamhet*. Det är ofta oklart när det går att ansöka om tillstånd för respektive anmäla en ändring av en verksamhet, bl.a. då reglerna ger för stort tolkningsutrymme. Osäkerheten kring utfallet medför onödig ställtid och bromsar t.ex. diverse klimat- och miljöinvesteringar.
- *Länsstyrelsen agerar passivt i en oklar process*. Länsstyrelsen tar inte en aktiv roll i samrådet och dialogen med verksamhetsutövaren är ofta bristfällig. Det saknas kopplingar mellan samrådet och den fortsatta tillståndsprövningen och det blir svårt att förstå syftet med en miljöprövning.

- *Det är för osäkert om det går att få ett tillstånd och myndigheterna agerar godtyckligt och ställer sena krav*. Processen är inte transparent och det går inte att förutsäga om ett tillstånd över huvud taget går att få. Myndigheterna har för stort utrymme att själva tolka sitt uppdrag och välja hur de agerar i prövningarna. De tar alltmer rollen som motpart i stället för rådgivande expert till stöd för prövningsmyndigheten. Det gör att det uppstår en osäkerhet kring vilka frågor en process kommer att handla om och det tillkommer ofta sena krav som blir svåra att hantera.
- *Det brister i processledning*. Det saknas tydlig processledning från domstolarna, särskilt under skriftväxlingen. Domstolarna tar ofta inte självständigt ställning till om de kompletteringsbehov som framställs av myndigheter är relevanta. Myndigheterna kommer också ofta in med omfattande inlagor med upprepningar. Inaktiv processledning medför att det kan dyka upp helt nya frågor vid huvudförhandlingen. Verktygen tidsplaner och muntlig förberedelse används i mycket begränsad omfattning, vilket gör processen svårplanerad och resulterar i att många aktörer begär långa anstånd. Även miljöprövningsdelegationerna är för passiva i sin processledning och den interna beredningen med länsstyrelsen är en tidstjuv.
- *Det saknas ett främjandeperspektiv*. Det saknas balans mellan representanter som bevakar miljöintresset respektive övriga dimensioner av hållbar utveckling, dvs. social och ekonomisk utveckling. Ingen myndighet bevakar på ett tydligt sätt frågor om tillväxt, vilket hämmar investeringar för grön omställning.

3.4.2 Myndigheternas perspektiv

Vid vår dialog med olika berörda myndigheter, bl.a. de som har en partsroll enligt 22 kap. 6 § miljöbalken, framkommer ett delvis annat men också i vissa delar likartat perspektiv. Myndigheterna ser ett antal hinder för en effektiv process, t.ex. att verksamhetsutövaren inte tar kunskapskravet på tillräckligt stort allvar. Detta gör att det är svårt för myndigheterna att lämna synpunkter tidigt i processen. Även här har de beskrivna problemen beröringspunkter med de fem faktorerna i avsnitt 3.3.

- *Underlaget från sökande är bristfälligt*. Verksamhetsutövaren tar ofta för lätt på miljöbalkens kunskapskrav, vilket leder till dålig kvalitet på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Det i sin tur leder till ett stort behov av kompletteringar, ofta i flera omgångar. Sökanden uppfattas ibland medvetet lämna in en undermålig ansökan i avvaktan på synpunkter på kompletteringsbehov. Ett bristfälligt underlag medför också svårigheter för myndigheterna att lämna relevanta och underbyggda synpunkter tidigt i processen.
- *Ansökan är felaktigt avgränsad*. Verksamhetsutövaren avgränsar ofta sin ansökan felaktigt, t.ex. genom att endast en av flera tillståndspliktiga verksamheter som har samband med varandra beskrivs i ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. Då tar det tid att begära kompletteringar.
- *Det brister i processledning*. Prövningsmyndigheterna tar ofta inte självständigt ställning till vilka kompletteringar som behövs. När en ansökan kungörs trots att t.ex. ansökans avgränsning är oklar, följer frågan om vilka kompletteringar som behövs med i handläggningen, ofta hela vägen till överinstansen. Det är också ett problem att tidsplaner inte används mer frekvent, eftersom sådana ökar möjligheterna för myndigheterna att planera sitt arbete. Prövningsmyndigheterna använder sig i för liten utsträckning av riktade förelägganden som tydliggör vilka specifika frågor som är oklara och behöver belysas mer. Ibland dröjer det flera månader innan ett underlag skickas ut, vilket påverkar möjligheten till inläsning.
- *Det saknas resurser*. Myndigheter med partsroll måste prioritera vilka mål och ärenden de deltar i och de har särskilda prioriteringsordningar för detta. De försöker ofta samråda med varandra inom ramen för en prövning, men detta är inte alltid möjligt av resursskäl. Myndigheterna kan också av resursskäl behöva avstå från att delta i samråd och i stället lämna synpunkter först senare i processen. Detta blir särskilt aktuellt om samrådsunderlaget är översiktligt och kortfattat.

3.5 Stämmer bilden av miljöprövningar i media med verkligheten?

Som nämnts ovan tycks berörda aktörer i viss mån vara fast i låsta positioner, synsätt och traditioner. Kritiken mot handläggningstiderna är delvis befogad enligt de problemområden vi har redovisat i avsnitt 3.1.2. Samtidigt förekommer en mytbildning bl.a. i media som inte gör systemet rättvisa. Några få uppmärksammade fall är inte representativa för systemet som helhet.

3.5.1 En omvärldsspaning – några uppmärksammade fall

Mediabevakningen av miljöprövningar har sedan sommaren 2021 periodvis varit intensiv med stort fokus på framför allt fallen om Cementa AB:s ansökan om tillstånd till brytning av kalksten i Slite på Gotland och LKAB:s ansökan om nytt och utökat tillstånd för gruvverksamhet i Kiruna.

Cementas ansökan beviljades först genom att Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt gav tillstånd 2 år efter ansökan lämnats in. Mark- och miljööverdomstolen avvisade dock ansökan efter 1,5 års prövning, eftersom domstolen inte godtog miljökonsekvensbeskrivningen när det gällde påverkan på grundvattennivån. Högsta domstolen tog inte upp fallet till prövning. Ansökan avvisades alltså i andra instans efter totalt 3,5 års prövning (Mark- och miljööverdomstolens dom den 6 juli 2021 i mål nr M 1579-20).

LKAB:s ansökan avvisades av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt efter 3 års prövning, eftersom den bedömdes ha formella brister gällande samråd med närboende om grundvattenpåverkan på energibrunnar (målet är nu överklagat till Mark- och miljööverdomstolen, mål nr M 12652-21).

Dessa båda fall har lett till stor kritik mot miljöbalken och hela miljöprövningssystemet som sådant[7], även om det på några håll även skildrats en bild av ett system som faktiskt fungerar[8]. I analyser av fallet Cementa skildras också en mer nyanserad bild, som beskriver händelseförloppet mer i detalj.[9]

[7] Engzell-Larsson, Lotta (2021), Wennblad, Peter (2021).
[8] Alskog, Johanna (2021).
[9] Bengtsson, Anders (2021).

Samtidigt lyfts ofta Northvolt AB:s tillstånd till en batterifabrik i Skellefteå som ett framgångsexempel – inom ramen för samma prövningssystem. Där var handläggningstiden från det att ansökan lämnades in till dess Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt beslutade i målet cirka 6 månader. Vilka framgångsfaktorerna var redogör vi närmare för i kapitel 7, men kort kan nämnas att det vid våra intervjuer med både bolaget, länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen framgått att de huvudsakliga faktorer som gjorde att ansökan kunde handläggas så snabbt var att

1. lokaliseringen var okontroversiell,
2. bolaget hade en tät och konstruktiv dialog med myndigheterna och då särskilt länsstyrelsen,
3. bolaget hade en hög ambition att skaffa sig rätt kompetens, inte förhandla om miljövillkor och vara lyhörda för myndigheternas syn på kompletteringsbehov.

Det bör dock även nämnas att det fallet av flera skäl inte heller är representativt för den stora massan av mål och ärenden, och villkor sköts dessutom upp under en prövotid vilket skyndade på processen.

Det har också från näringslivets sida lyfts fram en bild av att det går snabbare och är enklare att få miljötillstånd i de nordiska grannländerna. Vi har inte kunnat få den bilden bekräftad genom vår komparativa analys, se vidare i kapitel 10. Näringslivet har inte heller vid intervjuer presenterat konkreta exempel på en tydligt snabbare hantering utanför Sverige.

3.5.2 Ofta beror handläggningstiden på komplexa miljökrav snarare än processen i sig

Att det ibland tar längre tid beror många gånger på vilka frågor som ska prövas och vilka miljökrav som ska ställas på en verksamhet. Miljöprövningars komplexitet och miljökrav på verksamheter, ofta från EU-rätten, är som nämnts ovan en av fem centrala faktorer som påverkar handläggningstiden. Dessa så kallade materiella krav förutsätter ofta utredningar om t.ex. artskydd, Natura-2000 och miljökvalitetsnormer för vatten. Kraven medför både tidsödande utredningar för verksamhetsutövaren och komplicerade bedömningar för

förvaltningsmyndigheter och prövningsmyndigheter. Att det tar tid att utreda och bedöma de materiella miljökraven för en verksamhet innebär alltså inte i sig att det finns tidstjuvar i systemet. Samtidigt är det av vikt för en verksamhetsutövare att tidigt och helst redan vid samrådet få klarhet i t.ex. behovet och omfattningen av en inventering av en viss art för att kunna planera på ett tidseffektivt sätt.

3.6 Hur förhåller sig främjandeperspektivet till miljöprövningarna?

Från näringslivets sida lyfts ofta ytterligare ett problem i prövningen, nämligen att det inte råder balans mellan de myndigheter som bevakar miljöintressen i förhållande till intresset av tillväxt, det så kallade främjandeperspektivet. Det perspektivet behöver tolkas dels mot syftet med en prövning enligt miljöbalken, dels i ett större sammanhang i förhållande till frågan om vilket samhälle som eftersträvas. Främjandeperspektivet hör alltså inte enbart hemma i miljöprövningarna, men måste möjligen tillåtas påverka dessa. Frågan om vilken materiell påverkan på miljön som ska vara tillåten för att främja tillväxt ligger dock utanför våra direktiv.

Syftet med miljöbalken är att främja hållbar utveckling. Det framgår både av portalparagrafen och av de allmänna hänsynsreglerna. I förarbetena framhålls att det är den ekologiskt hållbara utvecklingen som åsyftas[10]. Som ledning för tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling enligt miljöbalken innebär finns de 16 miljökvalitetsmålen som är antagna av riksdagen. Den ekologiska dimensionen är också en grundläggande förutsättning för att nå hållbarhet även inom den ekonomiska och den sociala dimensionen av Agenda 2030. Syftet med en tillståndsprövning enligt miljöbalken är att bedöma en verksamhets förenlighet med de materiella kraven i balken. Om dessa krav är uppfyllda är utgångspunkten att tillstånd kan beviljas och de allra flesta får också sitt tillstånd när prövningsmyndigheten har bedömt vilka villkor som krävs för att verksamheten eller åtgärden inte ska medföra skada eller olägenhet för människors hälsa och miljön.

Lagstiftaren har uttryckt att miljöbalkens grundläggande syfte är att driva på utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Tillståndsprövning och tillsyn har en central funktion som konkreta

[10] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 154 ff.

verktyg för att styra varje verksamhet bort från miljöstörande och resursslösande handlingssätt.[11] Prövningen sker enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken där ett antal kriterier ska uppfyllas, t.ex. kravet på en lämplig lokalisering, uppfyllandet av kunskapskravet, bästa möjliga teknik och hushållning. Kraven i 2 kap. gäller i den mån de inte är orimliga vid en avvägning mellan nytta och kostnad enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Förutom de allmänna hänsynsreglerna kan även andra bestämmelser som är mer absoluta aktualiseras, t.ex. bestämmelser om miljökvalitetsnormer i 5 kap., Natura 2000 i 7 kap. och förbuden i artskyddsförordningen (2007:845). Det finns vissa undantag och viss dispensmöjlighet från dessa bestämmelser men de är generellt sett mycket strikta.

Det finns även bestämmelser om riksintressen i balkens 3 kap. där det finns utrymme att ta andra hänsyn än miljöhänsyn vid en avvägning. Men det saknas vägledningar och strategier där samordning mellan riksintressen – och eventuella målkonflikter – görs. Ett fungerande system bygger på att riksintressena är uppdaterade och att myndigheterna tar ansvar för att precisera dem; vi utvecklar detta i kapitel 6. I övrigt finns det bestämmelser i miljöbalken som anger när ett mål ska prövas av regeringen just till följd av att andra samhällsintressen än miljöintresset aktualiseras i en prövning och väger tyngre. Prövningen hos regeringen får präglas av politiska hänsyn vilket däremot inte får förekomma hos prövningsmyndigheterna. Det *primära* syftet med en tillståndsprövning enligt miljöbalken är alltså inte att tillgodose regional tillväxt. En ekologiskt hållbar utveckling är däremot en god grund för regional tillväxt.

Vi instämmer delvis i näringslivets bild av att främjandeintresset har hamnat i skymundan för miljöintresset. Sverige befinner sig i en klimatdriven strukturomvandling där de tre delarna av hållbar utveckling har blivit än mer sammankopplade med varandra, och myndigheterna behöver förhålla sig till detta på både nationell, regional och kommunal nivå. Prövningen i det enskilda fallet är dock inte rustad för att lösa målkonflikter mellan exempelvis energiförsörjning och artskydd. Utredningen har inte heller fått i uppdrag att ta fram materiella avvägningsregler mellan t.ex. nationell klimatnytta och lokal miljöpåverkan.

Däremot har *Klimaträttsutredningen* genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att utreda om det är möjligt att väga klimatnytta mot nega-

[11] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 170.

tiv påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt.[12] Man förordar dock inte en sådan avvägningsregel eftersom de positiva effekterna bedöms bli mycket små och inte uppväga de negativa konsekvenserna. Man konstaterar att det är lagstiftningen kring andra skyddsintressen som i så fall behöver ändras, där mycket regleras på EU-nivå.[13] Även *Utredningen om prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral* har fått ett liknande uppdrag att analysera och föreslå förändringar så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta.[14] Det pågår också arbete inom EU under initiativet REPowerEU, vilket syftar till att göra tillståndsgivningen till förnybar energi enklare och snabbare och underlätta lokaliseringsprövning och avvägningar mellan motstående intressen genom bl.a. så kallade ”go-to areas” (se mer i avsnitt 8.4.5).[15]

[12] Dir. 2021:50.
[13] SOU 2022:21, s. 151 ff.
[14] Dir. 2021:16.
[15] Europeiska kommissionen (2022b).

4 Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån

I utredningens uppdrag ingår att främja sådana investeringar som bidrar till att miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer. Ändringar som bidrar till en sådan grön omställning bör kunna genomföras enkelt. Det är samtidigt viktigt att säkerställa att verksamhetens grundtillstånd inte blir svåröverskådligt eller omodernt, eller att det tillåter användning av förlegad teknik och processer med sämre prestanda.

I våra direktiv anges också att en miljötillståndsprövning ska vara miljömässigt motiverad. Vi ska därför också utreda möjligheterna att granska miljöfarliga verksamheter eller ändringar av sådana genom en anmälan i stället för en tillståndsprövning, när länsstyrelsen har beslutat att verksamheten eller ändringen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I detta kapitel föreslår vi förenklingar i reglerna om att ändra en verksamhet. Syftet med regeländringarna är att främja investeringar i ny teknik och utfasning av gammal teknik. En övergripande tanke är att miljönyttan på ett tydligare sätt ska styra kravnivån. Förslagen ska läsas tillsammans med våra förslag i kapitel 5 om omprövning. Ett genomförandeunderskott när det gäller omprövning av gamla tillstånd får inte verka hämmande på företagens möjligheter att ansöka om ändringstillstånd för att genomföra investeringar i ny teknik.

Våra förslag i detta kapitel innebär i korthet

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

Vi bedömer att de tids- och effektivitetsvinster som ett system med så kallad B-anmälan – dvs. anmälan av en i grunden tillståndspliktig B-verksamhet med liten miljöpåverkan – inte är tillräckliga i förhållande till nackdelarna med ett sådant ytterligare prövningsspår.

4.1 Utredningens förslag och bedömning

Vi föreslår i detta avsnitt ett antal förändringar som förtydligar och förenklar möjligheterna att ändra en verksamhet, där miljökraven ställs i relation till miljönyttan. Förändringarna kan illustreras i form av en så kallad ändringstrappa. Innebörden beskrivs i respektive avsnitt nedan.

Figur 4.1 Ändringstrappan – miljönyttan styr kravnivån

4.1.1 Det införs enklare regler för ändringstillstånd

Förslag: Ändringsprövning ska vara huvudregel vid ansökan om att ändra en miljöfarlig verksamhet. Detta ska regleras genom 16 kap. 2 a § miljöbalken, genom att ändringsprövning görs obligatorisk om inte verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd för hela verksamheten. Prövningsmyndigheten avgränsar slutligt vilket beslutsunderlag som behövs och bedömer vilka villkor som har miljömässigt samband med ändringen.

Länsstyrelsen har en viktig uppgift att vid avgränsningssamrådet stödja verksamhetsutövaren vid bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning genom sin stärkta roll i 6 kap. 32 § miljöbalken enligt våra förslag i kapitel 6. Regeln om ökad möjlighet till ändringstillstånd är baserad på att äldre tillstånd regelbundet omprövas och uppdateras enligt våra förslag i kapitel 5.

Skälen för utredningens förslag

Om en verksamhetsutövare ansöker om ändringstillstånd ska ansökan prövas som ett ändringstillstånd. Det är alltså verksamhetsutövarens yrkande som styr. Den bedömning som ska göras av präv-

ningsmyndigheten är hur prövningen av ändringen kan avgränsas för att en relevant miljöprövning ska kunna göras och för att få ett tillräckligt beslutsunderlag. I det ingår t.ex. att verksamhetsutövaren ska beskriva kumulativa effekter som ändringen kan medföra.

Tanken med att tillståndspliktiga ändringar alltid ska prövas som ändringstillstånd om ansökan inte avser hela verksamheten är 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. Det är alltså fråga om en mer generös tillämpning än i dag. Detta medför även en följdändring i 22 kap. 1 d § andra stycket. Prövningens och underlagets omfattning bör alltid bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen. Utgångspunkten är att det endast är den miljöpåverkan ändringen medför som ska bedömas.

Bestämmelsen rymmer egentligen redan i dag i sak vad vi anser är tillräckligt och utformningen av lagtexten är ändamålsenlig. Men en restriktiv praxis utifrån bl.a. förarbetsuttalanden med en komplex lämplighetsbedömning enligt ett antal kriterier enligt vår redogörelse nedan i avsnitt 4.2.4 visar att det är nödvändigt att göra någon form av ändring i lagstiftningen för att förtydliga och utöka utrymmet för ändringstillstånd.

Vårt förslag är tänkt att förenkla processen och stimulera till att fler söker ändringstillstånd till förmån för en grön omställning. Förslaget ska läsas tillsammans med våra förslag i kapitel 5 om obligatorisk omprövning och intensifierad tillsyn vad gäller omprövningsgrunder. Ett genomförandeunderskott avseende omprövning av gamla tillstånd får inte hindra möjligheten att modernisera verksamheter genom ändringstillstånd. Tanken är också att verksamhetsutövaren ska kunna välja att kombinera en ansökan om ändringstillstånd med en samtidig obligatorisk omprövning om det är dags för det, vilket kan skapa synergieffekter.

Förslaget är också i linje med regeln i 16 kap. 2 b § 1. miljöbalken om vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel. Där sådan vattenverksamhet omfattas av en nationell plan för obligatorisk omprövning är det enligt förarbetsuttalanden inte tänkt att någon särskild lämplighetsbedömning ska behövas för ändringen, eftersom

planen kommer att medföra att en sådan verksamhet blir prövad i sin helhet inom en viss tid.[1]

Längs en tidsaxel över 50 år syns tydligt hur det har svängt fram och tillbaka i synen på tillståndsprövningens omfattning. År 1969 sökte verksamhetsutövarna ett miljöskyddslagstillstånd för hela sin verksamhet. Efter hand gavs en relativt generös möjlighet till påbyggnadstillstånd. Vid balkens införande 1999 infördes en återgång till hel omprövning som därefter lättades upp något 2005 i och med införandet av ändringstillstånd.[2] Rättspraxis visar dock att de lämplighetsbedömningar som ska göras enligt förarbetena till 2005 års ändring är komplicerade och tidsödande i praktiken. Många verksamhetsutövare undviker därför att söka ändringstillstånd.

När institutet om ändringstillstånd fungerar verkar många vara nöjda med det. Vår informationsinhämtning visar dock tydligt att verksamhetsutövarna uppfattar det som oförutsägbart om det går att få igenom en ansökan om ändringstillstånd eller om det krävs en ny helprövning. Detta verkar hämmande för investeringsviljan och bromsar infasning av ny teknik och utfasning av gammal teknik.

Lagstiftningen på området är gammal och har varit i stort sett densamma sedan miljöskyddslagens tid. Fokus låg vid lagstiftningens tillkomst främst på att komma till rätta med utsläpp och den allmänna kunskapen om miljö- och klimatpåverkan var generellt sett sämre. Nu är kunskapen om dessa frågor större och det finns enligt vår erfarenhet en samlad vilja och ett engagemang att bidra till den gröna omställningen. I detta omställningsarbete ligger den gamla lagstiftningen och en i princip oförändrad tillämpning av denna kvar, vilket gör att systemet i stället riskerar att motverka omställningen.

Regeln om ändringstillstånd lämnar stort tolkningsutrymme och förarbetsuttalandena från 2005 begränsar. Systemet i miljöbalken med tillstånd och omprövning används vidare inte så som det var tänkt. Myndigheterna använder i princip inte alls sin möjlighet att begära omprövning av tillstånd. Det gör att systemet haltar och blir mindre dynamiskt. Därför används i stället ofta tillstånds- och ändringsförfarandet som ett sätt att ompröva och uppdatera tillstånden. Detta gör att prövningen av ändringar har en tendens att bli alltför omfattande och omständlig, trots att tanken med ändringstillstånd

[1] Prop. 2017/18:243, s. 206.
[2] Prop. 2004/05:129.

var att förenkla prövningen. Syftet var att snabba på genomförandet av angelägna och brådskande förändringar av en verksamhet.

Av Klimaträttsutredningens delbetänkande framgår att ett fåtal anläggningar med eviga tillstånd svarar för en mycket stor del av industrins totala växthusgasutsläpp.[3] Dessa verksamheter utgör den stora bulken av växthusgasutsläppare och det kommer i princip inte till några nya verksamheter som kommer att utgöra ett problem i detta avseende. Det är en anledning till att det måste bli enklare att göra moderniserande ändringar i en verksamhet tillsammans med ett fungerande omprövningssystem för moderna miljövillkor.

För att förslaget ska få verklig effekt är det viktigt att samtliga parter noga funderar igenom vad som faktiskt har ett miljömässigt samband med ändringen och som därför behöver regleras i ett sammanhang, så att villkor som hör samman med ändringen kan prövas samtidigt. Det är viktigt särskilt för länsstyrelsen i samrådet och prövningsmyndigheten i prövningen att vid sin bedömning av vad som har miljömässigt samband våga sålla bort sådant som inte har med ändringen att göra, och därmed inte är nödvändigt för prövningen, och i stället fokusera på de frågor som det är särskilt viktiga att reglera. Det är också viktigt att komma ifrån synen på att allt ska ingå i tillståndsprövningen, eftersom tillståndsprövningen är en mer statisk process än anmälningsprocessen. Tillståndet ska 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 i samspel mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

Med den pågående digitaliseringen finns också andra möjligheter att samla och tillgängliggöra information än vad som fanns när ändringstillstånden återinfördes 2005. Därmed finns det bättre möjligheter att få en överblick över en verksamhets totala verkningar på miljön.

[3] SOU 2021:21, s. 93.

4.1.2 Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs

Förslag: Det ska bli tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet. En ny andra punkt införs i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen, som knyter tillståndsplikten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor. Punkten förtydligar att tillståndets ram och särskilda villkor utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt.

Ändringen innebär en ökad förutsägbarhet genom att den praxis som generellt råder kodifieras i lagtext. Ändringen innebär också en viss utökning av praxis genom att en ändring som faller utanför det allmänna villkoret kan anmälas, om den ryms inom tillståndets omfattning och särskilda villkor och övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda.

Skälen för utredningens förslag

Tillståndets ram och särskilda villkor ska tydliggöra gränsen för tillståndsplikt, eftersom lagstiftningen är för otydlig när det gäller skillnaden mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet, vilket medför att tolkningarna varierar i praxis. Detta skapar ett oförutsägbart system. Av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251) framgår inte att tillståndets omfattning och villkor ska påverka bedömningen. Det följer dock av konstruktionen med tillståndets rättskraft i 24 kap. 1 § miljöbalken och möjligheten till omprövning enligt 24 kap. 5 § samt ändring enligt 16 kap. 2 a § miljöbalken. Det är också så det tillämpas i praxis, med viss variation. För att öka transparens och förutsägbarhet bör det framgå uttryckligen av bestämmelsen att tillståndets omfattning och särskilda villkor utgör ramen för tillståndsplikten.

Ändringen innebär både en kodifiering av den praxis som generellt råder och ett förtydligande samt en utökning av utrymmet för anmälan, som ofta tolkas snävt i förhållande till det allmänna villkoret. Även den tidigare utredningen Industriutsläppsutredningen har dragit

slutsatsen att det behövs en förtydligande ändring kopplat till tillståndets omfattning.[4]

Av vår analys av rättspraxis framgår att oklarheterna och de tidsödande bedömningar som behöver göras av tillståndets innebörd framför allt är kopplade till tolkningen av vad det allmänna villkoret rymmer. Vi konstaterar liksom tidigare utredningar att kopplingen mellan det allmänna villkoret i ett tillstånd och tillståndets rättskraft är oklar.[5] Denna oklarhet drabbar både verksamhetsutövarna, prövnings- och tillsynsmyndigheterna.

Det allmänna villkoret utgör en för vag gräns för att avgöra om en ändring är tillståndspliktig eller inte, vilket orsakar komplexa och tidsödande bedömningar i rättstillämpningen.

Det förekommer tolkningar som innebär att en ändring som inte är tillståndspliktig enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen per automatik är anmälningspliktig enligt 1 kap. 11 §, trots att ändringen ryms i det allmänna villkoret. Det är också i det enskilda fallet ofta en komplex uppgift att reda ut vad som egentligen ryms i det allmänna villkoret. Vi menar att om ändringen ryms inom det allmänna villkoret behöver verksamhetsutövaren inte ens anmäla den.

Utredningens förslag till förtydligande innebär att det krävs tillstånd för en ändring om den inte ryms inom tillståndets ram, t.ex. medgiven produktionsmängd, eller de särskilda villkoren. Om ändringen innebär en ändring av det allmänna villkoret *som håller sig inom tillståndets ram och särskilda villkor* är det däremot tillräckligt med en anmälan för ändringen, om inte ändringen är tillståndspliktig i sig eller innebär betydande miljöpåverkan. Om ändringen ryms i det allmänna villkoret är den varken anmälnings- eller tillståndspliktig. En ändring får alltså bara påverka innebörden i det allmänna villkoret i gällande tillståndsavgörande för att det ska räcka med en anmälan. Detta är i linje med det förslag som lämnades av Industriutsläppsutredningen. Nuvarande bestämmelse baseras på den utredningens förslag, men fick efter remissbehandling viss annan språklig utformning. Bestämmelsen har dock inte fått tydligt genomslag i praxis, vilket får antas bero på att den nuvarande lydelsen lämnar för stort tolkningsutrymme och inte klargör tillståndets och villkorens betydelse för bedömningen.

[4] Ds 2018:38.
[5] SOU 2011:86, s. 230.

Exempel på ändringar som inte skulle vara tillståndspliktiga utan enbart fordra en anmälan är

- nya processteg eller nya produktionsmetoder i en tillståndsprövad verksamhet,
- nya arbetsmoment inom en verkstadsindustri med diversifierad verksamhet,
- utbyte av gammal produktionsutrustning mot en modern,
- inom ett ospecificerat tillstånd till produktion av vissa kemikaliegrupper, så kallat paraplytillstånd, starta tillverkning av nya kemikalier inom någon av grupperna.

Det blir i första skedet upp till verksamhetsutövaren och därefter upp till tillsynsmyndigheten att avgöra om ändringen ryms inom det allmänna villkoret och därmed omfattas av rättskraften eller om ändringen faller utanför det allmänna villkoret.

I samtliga fall förutsätts dock att ändringen inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan i förhållande till den tillståndsgivna verksamheten för att den ska kunna ske efter enbart anmälan. Det gäller oavsett om störningarna villkorsreglerats eller inte. En kraftig ökning av trafikbelastningen – vilken oftast inte är villkorsreglerad – kan innebära att det inte räcker med en anmälan, utan att tillstånd erfordras. Ändringar som gäller centrala produktionsenheter kommer att vara tillståndspliktiga om de påverkar förutsättningarna för att begränsa miljöstörningarna från en anläggning som helhet och därför kan antas påverka de särskilda villkoren. Det innebär att införandet av ett nytt steg för kemisk ytbehandling inom en ytbehandlingsindustri oftast är tillståndspliktigt, medan införandet av ett nytt arbetssteg i form av blästring troligen kan ske efter en anmälan.[6]

Sedan begreppet ”mindre ändring” togs bort i 5 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd står det klart att storleken på ändringen inte har betydelse för om den är tillståndspliktig eller inte. Även här förekommer dock olika tolkningar i praxis, t.ex. att utrymmet att anmäla skulle vara mer begränsat sedan begreppet ”mindre” togs bort. En ändring kan dock enligt dagens regler vara stor och undantagen från tillståndsplikt om den inte är tillståndspliktig i sig eller innebär att en olägenhet av betydelse för

[6] SOU 2011:86, s. 296 f.

människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Den möjligheten fanns inte enligt den gamla lydelsen av 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

4.1.3 Begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan

Förslag: Skapa tydlighet med enhetliga begrepp för bedömningar av omgivningspåverkan. Begreppet ”betydande miljöpåverkan” blir styrande för tillståndsplikten i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

Begreppet ersätter de nuvarande uttrycken ”betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” respektive ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”. Taket höjs därmed för tillståndsplikt enligt tredje punkten, dvs. när tillståndsplikt inträder på grund av omgivningspåverkan. Förändringen innebär också en förenkling eftersom samma begrepp används på ett mer enhetligt sätt i miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Begreppen ”betydande olägenhet för människors hälsa och miljön” i 9 kap. 6 a § miljöbalken samt ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön” i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen bör utmönstras och bytas ut mot begreppet ”betydande miljöpåverkan”. Skälet är bl.a. att färre och mer enhetliga begrepp att förhålla sig till ger ett enklare regelverk. Tillståndsplikt på grund av omgivningspåverkan knyts till om betydande miljöpåverkan kan antas genom ändringen. Det blir också det begrepp som avgör när tillstånd krävs vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet och när tillståndsplikt inträder till följd av omgivningspåverkan.

Flera begrepp reglerar i dag när tillståndsplikt kan inträda och vi har under utredningens gång fått många inspel från olika aktörer om att miljöprövningssystemet behöver förenklas. I det ingår bl.a. önskemål om att skapa enhetlighet bland begreppen.

I den förenklingen vi föreslår finns en tidsvinst i tillämpningen. Begreppet som föreslås bli styrande för tillståndsplikten är när bety-

dande miljöpåverkan kan antas. Det överensstämmer också MKB-direktivet och kraven på att man ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektens påverkan innan tillstånd ges. Begreppet är dessutom etablerat och det finns kriterier för hur det ska användas.

Det har i olika sammanhang framförts farhågor om att använda begreppet betydande miljöpåverkan vid bedömning av om en ändring är tillståndspliktig och att det skulle innebära en olycklig sammanblandning av regler med olika syften. Vidare har det framförts att bedömningen av betydande miljöpåverkan är mer komplex att göra. Utredningen delar inte den uppfattningen utan menar att ändringen förtydligar och utökar utrymmet för anmälan.

Om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte påverkar vilken myndighet som ska pröva verksamheten och signalerar hur omfattande prövningen ska vara. Det påverkar inte i sig det materiella innehållet i beslutet. Genom att göra denna uppdelning blir det fler ändringar av verksamheter som kan prövas genom ett enklare anmälningsförfarande och inte behöver genomgå en tillståndsprövning. Det är också ett begrepp som både länsstyrelsen och kommunen är förtrogna med och ett begrepp som är förenligt med EU-lagstiftningen. Förslaget är också i linje med Europeiska kommissionens vägledning för ändringar, som anger att ändringar som medför betydande miljöpåverkan ska medföra krav på tillstånd.[7]

Ändringen skulle också innebära att tröskeln för när en ändring är tillståndspliktig höjs jämfört med i dag. Fler ändringar kommer således att kunna göras genom en anmälan. Med förslaget om att mer generellt införa begreppet när betydande miljöpåverkan kan antas som styrande för tillståndsplikt följer att tröskeln höjs för tillståndsplikt vid ändring och efter föreläggande. Förslaget innebär därför också att tillståndsplikt ska följa av omfattningen av miljöpåverkan. Miljönyttan styr inte kravnivån utifrån dagens lagstiftning. Det innebär en onödigt komplex prövning av verksamheter vars miljöpåverkan egentligen inte kräver det. Detsamma gäller kravnivån för att ändra en verksamhet.

Tanken är alltså att omformuleringen leder till att fler ändringar kan genomföras efter anmälan. Detta tillgodoser näringslivets behov

[7] Europeiska kommissionen (2021b).

av snabb hantering utan att det sänker miljökraven. Med tanke på att ett anmälningsärende bör behandlas inom 6 veckor medan ett tillståndsärende tar betydligt längre tid finns det dessutom stora effektivitetsvinster att göra utan att miljöpåverkan ökar. Syftet är att underlätta och snabba på bedömningen och framför allt länsstyrelsen men i viss mån även kommunala miljönämnder är vana vid att göra bedömningar av vad som kan antas vara betydande miljöpåverkan.

Anmälningsplikt kommer alltså att gälla för ändringar som inte ryms inom det allmänna villkoret, men som inte är tillståndspliktiga i sig, inte påverkar de särskilda villkoren eller tillståndets omfattning och inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Dessa ändringar ligger utanför tillståndets rättskraft. För dessa ändringar kan tillsynsmyndigheten grunda beslut om föreläggande direkt på balkens regler. Ett sådant beslut om försiktighetsmått kan ändras till verksamhetsutövarens nackdel, men proportionalitetsprincipen är tillämplig. Verksamhetsutövaren kan dessutom alltid välja att söka frivilligt tillstånd för ändringen för att få skydd av rättskraften. Exempel på sådana ändringar kan vara småskaliga försöksverksamheter (se t.ex. länsstyrelsen i Norrbottens läns beslut den 25 maj 2018 angående anmälan om ändring av en verksamhet för SSAB:s pilotanläggning Hybrit, dnr 555-4792-18). Det kan också handla om en anmälningspliktig C-verksamhet som tillkommer om den inte påverkar de särskilda villkoren eller tillståndets omfattning eller kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Dessa ändringar omfattas då inte heller av tillståndets rättskraft. Exempel på verksamheter som normalt sett inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är verksamheter som omfattas av anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen och U-verksamheter.[8]

Ändringarna innebär inte 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 prövas inom ramen för en tillståndsprövning.

[8] Miljödepartementet (2021), s. 72.

4.1.4 En nedre gräns för anmälan av ändring av tillståndspliktig verksamhet införs

Förslag: Inför en nedre kvalifikationsgräns, dvs. ett golv, för anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § punkt 1 miljöprövningsförordningen vid ändring av tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet motsvarande den som finns i dag i 1 kap. 11 § punkt 2 för anmälningspliktig verksamhet.

För att anmälningsplikt ska krävas ska ändringen ha betydelse från störningssynpunkt. Det förtydligas också i bestämmelsen att ändringar som faller inom det allmänna villkoret inte behöver anmälas.

Skälen för utredningens förslag

Det bör införas en nedre gräns för när en anmälan krävs i 1 kap. 11 § första stycket punkt 1 miljöprövningsförordningen. Det innebär att ändringen ska ha betydelse från störningssynpunkt för att det ska krävas en anmälan enligt nämnda punkt. Konstruktionen blir densamma som dagens regel i punkt 2. Tanken är att underlätta för verksamhetsutövare genom att förtydliga systemet samtidigt som tillsynsmyndigheten avlastas från att hantera ärenden som är av ingen eller begränsad betydelse ur störningssynpunkt. Vi menar att både tillsynsmyndighetens och verksamhetsutövarnas resurser bör användas till annat som är mer befogat ur miljösynpunkt. Vi har under våra kontakter med näringslivet erfarit att dagens lydelse medför att verksamhetsutövare anmäler allt de gör inom en verksamhet för att vara på den säkra sidan, till och med när det kommer till att exempelvis uppföra toalettbodar inom ett verksamhetsområde.[9] Det är tveksamt om en sådan åtgärd egentligen utgör en ändring av verksamheten som därmed skulle kräva en anmälan. Det kan vara svårt att särskilja vad som utgör en ändring och vad som ryms inom den dagliga verksamheten. I själva verket härstammar problemet i oklarheter om det allmänna villkorets omfattning och rättskraft, dvs. vad som ryms i det allmänna villkoret i förhållande till tillståndets ram.

Enligt vår mening är en åtgärd som faller inom det allmänna villkoret förutsedd i tillståndsprövningen; den ska inte ses som en änd-

[9] Exempel från LKAB.

ring och ska därmed inte behöva anmälas alls. En ändring som faller utom det allmänna villkoret men inom tillståndets omfattning och inte påverkar de särskilda villkoren ska kunna genomföras efter anmälan om den inte medför betydande miljöpåverkan. Det följer av nu föreslagen ändring av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

Med den ordalydelse 1 kap. 11 § första stycket punkt 1 har i dag ska emellertid alla ändringar av tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet anmälas; om ändringen inte faller in under 1 kap. 4 §. Det saknas därför, i vart fall enligt bestämmelsens lydelse, utrymme för verksamhetsutövaren att vidta någon åtgärd som täcks av ordet ändring utan att anmälningsplikten slår till. Uppfattningen förstärks av det förhållandet att det för ändringar av anmälningspliktiga verksamheter finns ett undantag genom en nedre gräns för anmälningsplikten med begreppet ”betydelse från störningssynpunkt” i 1 kap. 11 § punkt 2 miljöprövningsförordningen. En anmälningspliktig verksamhet (C-verksamhet) kan alltså redan i dag göra ändringar som är utan betydelse från störningssynpunkt utan att göra en anmälan.

Dagens enligt ordalydelsen tvingande anmälningsplikt rimmar illa med det som sagts ovan om att ändringar av en tillståndspliktig verksamhet ska kunna göras utan anmälan när ändringen ryms inom det allmänna villkoret. Detta leder till oklarheter i rättstillämpningen, vilka strider mot reglernas och rättskraftens syfte.

Utredningen föreslår därför att det begrepp som redan i dag används som nedre gräns avseende ändringar av anmälningspliktiga verksamheter även kan användas för att avgränsa anmälningsplikten vid ändring av tillståndspliktiga eller tillståndsgivna verksamheter. Genom ett förtydligande minskar antalet situationer när det ska krävas en ändringsanmälan. Justeringen av förordningstexten ska därmed inte användas till stöd för att i framtiden kräva anmälan i en situation som i dag inte kräver anmälan. En ytterligare effekt av vårt förslag blir att regelverket om ändrad verksamhet förtydligas och samordnas.

Bedömningen av om ändringen har betydelse från störningssynpunkt ligger som de flesta andra bedömningar inom miljöbalkens område i första hand på verksamhetsutövaren att leva upp till inom ramen för sin egenkontroll. I andra hand är det upp till tillsynsmyndigheten att kontrollera att så sker enligt bl.a. 26 kap. 1–2 §§ miljöbalken. Detta hindrar dock inte att verksamhetsutövaren vid behov samråder med tillsynsmyndigheten.

4.1.5 Utrymmet att ändra villkoren för en verksamhet blir större

Förslag: Det ska finnas större möjligheter att ändra villkor för en verksamhet. Uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort och det ska finnas möjlighet att ändra villkor om omständigheterna ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen.

Bestämmelsen ska även fortsättningsvis vara fakultativ och det ska vara upp till prövningsmyndigheten att avgöra om prövningen är lämpligt avgränsad. Det förtydligas också att det är behörig tillståndsmyndighet vid tidpunkten för ansökan som avses.

Skälen för utredningens förslag

Möjligheten till ändring av villkor är för snäv. Tanken är att vi med vårt förslag skapar ett något större utrymme för ändring av villkor. Villkor får i dag upphävas eller mildras endast om villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av ändrade omständigheter. Uppenbarhetsrekvisitet tas bort och det finns möjlighet att ändra villkor om det föreligger ändrade omständigheter, oavsett om dessa förutsågs vid den ursprungliga prövningen. Tanken är också att det även fortsättningsvis ska vara en fakultativ bestämmelse, dvs. det ska vara upp till prövningsmyndigheten att avgöra om det är lämpligt med en villkorsändring.

Mindre justeringar i produktionskedjan kräver i dag ibland att hela tillstånd behöver sökas på nytt, trots att justeringen endast berör ett villkor. Med dagens lagstiftning finns det endast en begränsad möjlighet att göra en villkorsändring. Alltför detaljerade villkor styr i vissa fall verksamheten och riskerar att omintetgöra en grön omställning av till exempel produktionsprocesser.

Det övergripande syftet är att förenkla när det är förenligt med miljönyttan. Ändring av villkor är ett enklare förfarande. Det är fortfarande ett ansökningsmål men enklare än en prövning om ändringstillstånd. Det ska vara möjligt att ändra villkoren om det är lämpligt exempelvis om något har ändrats sedan tillståndsprövningen gjordes, rättspraxis har ändrats, andra omständigheter i närmiljön, ny teknik etc. Många mindre ändringar t.ex. i produktionskedjan med

begränsad miljöpåverkan bör kunna hanteras på ett enklare sätt genom en villkorsändring.

Vi föreslår också en möjlighet för prövningsmyndigheten att delvis upphäva eller inskränka ett tillstånd efter ansökan av verksamhetsutövaren. Lagtextens utformning gör att det är tveksamt om prövningsmyndigheten i dag kan göra det. För att tydliggöra och förenkla införs denna möjlighet. Dessutom stryks kravet på att verksamheten ska anmälas till tillsynsmyndigheten innan ansökan om upphävande lämnas in. Frågorna är i stället tänkta att fångas upp när ansökan om upphävande går på remiss. Det räcker att prövningsmyndigheten kommunicerar ansökan med tillsynsmyndigheten innan beslut fattas. Vid en sådan kommunicering bör tillsynsmyndigheten framföra om det finns skäl att förelägga verksamhetsutövaren om försiktighetsmått, vidta sanerings-, återställningsåtgärder eller liknande innan tillståndet upphävs. Ordningen som råder i dag innebär i praktiken ett dubbelarbete både för verksamhetsutövaren och tillsyns- och prövningsmyndigheten.

Det uppstår ibland osäkerhet om vilken tillståndsmyndighet som avses i 24 kap. 13 § miljöbalken. Det kan t.ex. vara fallet då ett tillstånd en gång meddelats av en miljödomstol eller mark- och miljödomstol för t.ex. en A-anläggning men den aktuella verksamheten numera är klassad som en B-anläggning enligt miljöprövningsförordningen: Syftar då ordet tillståndsmyndighet på den ursprungliga tillståndsmyndigheten eller den som just nu pekas ut i miljöprövningsförordningen?

Utredningen anser att båda skulle kunna anses utgöra tillståndsmyndigheten men att det är olämpligt att det finns en otydlighet. Det bör i stället framgå av 24 kap. 13 § miljöbalken att behörigheten avser nu aktuell tillståndsmyndighet, dvs. den myndighet som vid tidpunkten för ansökan om ändring är utpekad som tillståndsmyndighet enligt relevanta bestämmelser. För miljöfarliga verksamheter avses således miljöprövningsförordningen och för vattenverksamheter avses 11 kap. miljöbalken. Andra typer av tillstånd kan vara reglerade på annat håll.

4.1.6 Det införs inget fjärde spår med så kallad B-anmälan, men vissa förenklingar införs för verksamheter med liten miljöpåverkan

Bedömning och förslag: Ett särskilt spår för B-anmälan, dvs. en möjlighet att anmäla nya verksamhet som har prövningskod B, bör inte införas. 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 i stället kalla det för förenklat underlag. Begreppen ska renodlas och ordet miljökonsekvensbeskrivning ska förbehållas verksamheter med betydande miljöpåverkan.

Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning för vad kravet på förenklat underlag närmare innebär.

Skälen för utredningens bedömning

Vi gör sammantaget bedömningen att inte föreslå ett särskilt spår för en B-anmälan. Fördelarna med ett sådant system överväger inte nackdelarna. Vi föreslår i stället att utrymmet för att lämna in ett förenklat underlag för verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan förtydligas genom att begreppet ”liten miljökonsekvensbeskrivning” (”liten MKB”) tas bort. Ordet miljökonsekvensbeskrivning bör förbehållas sådana verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

En miljötillståndsprövning ska vara miljömässigt motiverad. Utredningen har därför, enligt våra direktiv, undersökt möjligheterna att med bibehållet miljöskydd bedöma nya miljöfarliga verksamheter i ett anmälningsförfarande i stället för ett tillståndsprövningsförfarande, när länsstyrelsen har beslutat att en verksamhet inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Vi har däremot inte haft i uppdrag att lämna förslag gällande koderna i miljöprövningsförordningen, där ett särskilt arbete pågår med anledning av en formell underrättelse om genomförande av MKB-direktivet i Sverige.[10]

[10] Miljödepartementet (2021).

Följande verksamheter skulle kunna omfattas

De verksamheter som skulle kunna gynnas av att tillståndsplikten ersätts av en anmälningsplikt är B-verksamheter som inte medför betydande miljöpåverkan. För att utreda utrymmet för eventuella lättnader är det nödvändigt att inledningsvis analysera förutsättningarna enligt berörda EU-direktiv och då främst MKB-direktivet, avfallsdirektivet och IED-direktivet när det gäller kopplingen mellan betydande miljöpåverkan och förutsättningarna för tillståndsplikt.

Vad gäller MKB-direktivet finns det enligt miljöprövningsförordningen ett stort antal verksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan (artikel 4.1). Dessa skulle alltså inte vara aktuella för en lättnad, utan de verksamheter som skulle kunna träffas är de där det finns möjlighet att bedöma frågan om betydande miljöpåverkan enligt en granskning från fall till fall (artikel 4.2). De verksamheter som omfattas av en blandning av ovanstående, dvs. delvis alltid betydande miljöpåverkan och delvis behovsbedömning bör också undantas.

Avfallsdirektivet saknar en nedre gräns för tillstånd, men ger medlemsstaterna möjligheter att ersätta tillståndskrav med allmänna regler. För avfallsverksamheter borde det därför vara möjligt att under vissa förutsättningar ersätta tillståndsprövningen med anmälan utan att reglerna hamnar i konflikt med EU-rätten.

IED-direktivet ger till skillnad från avfallsdirektivet ingen möjlighet för medlemsstaterna att ersätta tillståndskrav med allmänna regler. Vi bedömer att de verksamheter som har prövningsnivå B enligt miljöprövningsförordningen och är betecknade med -i (industriutsläppsverksamhet) inte kan prövas genom en anmälan, eftersom det riskerar att strida mot direktivet.

Utifrån de EU-rättsliga förutsättningarna ovan skulle det kunna röra sig om maximalt cirka 35–40 verksamhetskoder som rent teoretiskt skulle kunna undantas från tillståndsplikt B. Det handlar bl.a. om några enstaka verksamheter inom förordningens rubriceringar *Livsmedel och foder, Trävaror, Metall- och plastytbehandling, avfettning och färgborttagning* samt *Avfall*.

Tillsyns-, tillstånds- eller hybridbeslut?

Nästa fråga gäller hur själva beslutet skulle fattas och av vem. B-verksamheter prövas enligt dagens regler av miljöprövningsdelegationerna och C-verksamheter prövas av de kommunala miljönämnderna. Om en C-verksamhet bedöms medföra betydande miljöpåverkan ska miljönämnden förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Beslut om betydande miljöpåverkan fattas antingen av länsstyrelsen eller kommunen beroende på om det är en B- eller C-verksamhet.

Ett tänkbart förslag skulle vara att B-verksamheter med betydande miljöpåverkan prövas av miljöprövningsdelegationerna och att B-verksamheter utan betydande miljöpåverkan prövas av länsstyrelsen i ett anmälningsärende, på motsvarande sätt som för vissa anmälningspliktiga vattenverksamheter i dag. En annan tänkbar lösning är att de kommunala miljönämnderna avgör verksamhetens miljöpåverkan och handlägger dessa B-verksamheter, alternativt att länsstyrelsen först bedömer frågan om betydande miljöpåverkan och sedan lämnar över beslutet till miljönämnden om sådan miljöpåverkan inte kan antas.

För att klargöra vilket beslutsorgan som lämpligen skulle hantera den här typen av beslut, behöver skillnaden mellan tillstånd och tillsyn undersökas i den aktuella situationen.

Om en B-verksamhet ska anmälas till följd av begränsad miljöpåverkan finns det skäl som talar för att den hanteras inom ramen för tillsynen på samma sätt som andra anmälningar. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för B-verksamheter om tillsynen inte har delegerats. Det är dock vanligt att tillsynen har delegerats till den kommunala nämnden.

Våra direktiv ger inte uttryck för att det är meningen att de kommunala miljönämnderna ska handlägga fler ärenden, vilket skulle bli konsekvensen med hänsyn till nämnda delegation. Det borde i sin tur innebära att tillsynen borde återföras till länsstyrelserna i de fall den är delegerad. Det skulle i sin tur kräva utökade resurser till länsstyrelserna eftersom det innebär fler tillsynsobjekt. Länsstyrelserna får dock anses generellt bättre lämpade att hantera en B-anmälan än miljönämnderna, eftersom länsstyrelsen har fattat beslutet om betydande miljöpåverkan.

I vår dialog med kommunerna har en samstämmig syn framförts om att länsstyrelsen bör hantera dessa ärenden. Det är också en samstämmig synpunkt från både länsstyrelserna och näringslivet. Samti-

digt är den som utövar tillsynen den som principiellt och praktiskt är bäst lämpad att fatta ett tillsynsbeslut avseende berörd verksamhet. Beslutet om B-anmälan kan naturligt betraktas som en form av tillsynsbeslut med försiktighetsmått som vid behov kan ändras av tillsynsmyndigheten. Beslutet får visserligen inte den rättskraft som ett tillstånd ger, men verksamhetsutövaren har som tidigare möjlighet att söka ett frivilligt tillstånd.

Om man i stället inte betraktar beslutet som ett beslut inom ramen för tillsynen utan någon form av enklare tillstånd som lämnas av miljöprövningsdelegationen blir det någon form av hybridbeslut som får oklar rättslig status.

Därför går vi inte vidare med ett förslag om ett särskilt spår för B-anmälan

Det finns flera skäl till att vi inte går vidare med ett förslag om ett särskilt spår för B-anmälan.

För det första handlar det om ett relativt begränsat antal verksamheter enligt beskrivningen ovan.

För det andra har våra dialogmöten med näringslivet inte signalerat någon direkt efterfrågan när det gäller möjligheten att anmäla nya B-verksamheter. Näringslivet har i stället vid upprepade tillfällen påpekat behovet av att enklare kunna ändra en verksamhet, antingen genom ändringstillstånd eller genom anmälan. Man efterlyser i övrigt mer vägledning om ”liten MKB” och krav efter miljönytta, så att små frågor inte i onödan behöver hanteras inom ramen för tillståndsprövningen.

För det tredje skulle handläggningen av en B-anmälan ofrånkomligt skilja sig från ordinarie tillstånds- och anmälningsärenden. Det naturligaste skulle vara att handläggningen inleds hos länsstyrelsen som fattar beslut om att verksamheten inte kan medföra betydande miljöpåverkan. Tillsynsmyndigheten skulle därefter fatta beslut i ärendet. Detta kan vara både länsstyrelsen och miljönämnden beroende på om delegation av tillsynen skett. Det blir en annorlunda variant jämfört med C-anmälan, eftersom förfarandet inleds med ett undersökningssamråd för att utreda om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det innebär vidare att en myndighet fattar beslut om miljöpåverkan medan en annan myndighet fattar själva tillsynsbeslutet. Därefter skulle eventuellt ytterligare krav på besluts-

underlag kunna tillkomma. Kommunerna har uttryckt tveksamhet kring hur detta upplägg skulle fungera.

För det fjärde är det svårt att förutse de EU-rättsliga konsekvenserna utan att samtidigt reglera sänkta krav för nya verksamheter på prövningskodnivå, vilket bl.a. den senaste formella underrättelsen om det svenska genomförandet av MKB-direktivet visar.[11]

För det femte, slutligen, bedömer vi att våra andra förslag om möjligheten att anmäla en ändring av en verksamhet, generella föreskrifter samt länsstyrelsens stärkta vägledande roll vid samråden kan väntas få större effekt.

Vidare pågår även annat arbete för att förenkla för den här typen av verksamheter. Tillväxtverket har t.ex. i en rapport utformat förslag inom fem områden som berör B-verksamheter inom livsmedelsindustrin, nämligen

1. utvecklad vägledning utifrån handläggarnas behov,
2. gemensam guidning och stöd till företag,
3. förbättrad tillgång till branschkunskap för likvärdig handläggning över landet,
4. kultur och serviceinriktad myndighetsutövning,
5. användarvänliga digitala tjänster.[12]

Sammantaget drar vi slutsatsen att en B-anmälan förvisso skulle kunna innebära en lättnad för vissa verksamhetsutövare men att komplexiteten överväger nyttan i systemet givet det begränsade antal verksamheter som kan beröras.

Förslaget om förenklat underlag vid liten miljöpåverkan

Som ett alternativ föreslår vi att begreppet miljökonsekvensbeskrivning endast används i samband med verksamheter eller åtgärder som har betydande miljöpåverkan och ska genomgå en specifik miljöbedömning. I övriga fall bör endast begreppet förenklat underlag användas. Kraven på innehållet i detta förenklade underlag bör tydliggöras genom en vägledning från Naturvårdsverket. Avsikten med

[11] Miljödepartementet (2021).
[12] Tillväxtverket (2022).

ändringen är att tydliggöra den skillnad i kravnivå som finns i nuvarande regelverk mellan en vanligt MKB och en så kallad liten MKB, vilken inte har fått tydligt genomslag i den praktiska tillämpningen.

Lagstiftaren har gjort flera försök att tydliggöra skillnaden i kravnivå och lagt flera lagförslag i syfte att antingen ytterligare tydliggöra den rådande kravnivån eller att förenkla de krav på underlag som ska gälla i förhållande till verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan – allt utan något tydligt genomslag i den praktiska tillämpningen. Regeringen har därför uttalat att man har för avsikt att noga följa utvecklingen och vid behov utreda och föreslå ytterligare åtgärder.[13]

Tanken är att beslutsunderlaget ska kunna hållas begränsat, särskilt om det är uppenbart från början att det inte är fråga om betydande miljöpåverkan.

4.2 Gällande rätt för tillståndsprövning och anmälan

Reglerna om tillstånd och anmälan av verksamheter och åtgärder har utvecklats över tid när det gäller både prövningsnivåer och beslutsorgan. En grundläggande tanke har varit att verksamhetens miljöpåverkan ska vara styrande för prövningsnivån. Kravnivån påverkas också till stor del av EU-rätten, inte minst MKB-direktivet och IED-direktivet. I detta avsnitt redogör vi övergripande för reglerna om tillstånd och anmälan.

4.2.1 Historik – miljöskyddslagens syfte och prövningsnivåer

En samlad lagstiftning till skydd mot förorening och störning

Med miljöskyddslagen (1969:387) infördes en ny samlad lagstiftning till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar. I fråga om vattenförorening skärptes tidigare gällande regler. Beträffande de övriga störningarna innebar miljöskyddslagen att lagstiftning infördes på ett område som tidigare varit i huvudsak oreglerat. Miljömedvetenheten ökade, befolkningen ökade och koncentrerades till tätorter, verksamheter koncentrerades till färre och större anläggningar, nya produktionsformer infördes och energiför-

[13] Prop. 2016/17:200, s. 151.

brukningen mångdubblades. Lagstiftaren såg det som en samhällsuppgift att övervaka att det inte förekom påverkan som medförde allmänna skadeverkningar av någon betydelse. Lagstiftningen gick ut på att störningar skulle förebyggas så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt.

Som ett grundläggande led i kontrollsystemet ingick dels regler om koncessionsplikt och annan obligatorisk så kallad förprövning beträffande immitterande anläggningar, dels regler om fortlöpande offentlig tillsyn till skydd mot luftförorening, buller m.m. Vid miljöskyddslagens införande var antalet obligatoriskt tillståndspliktiga anläggningar litet medan de frivilligt tillståndspliktiga var många och ett system med dispensprövning av Statens naturvårdsverk skulle minska antalet frivilliga tillståndsprövningar. Dispensprövningen togs dock så småningom bort. Tillståndsplikten utökades men flyttades till länsstyrelsen för de mindre farliga verksamheterna. En ny typ av anmälningsplikt infördes som inte innebar en så kallad förprövning utan endast information till miljö- och hälsovårdsnämnden om att en verksamhet skulle sättas igång. Utvecklingen fortsatte i riktning mot en mer decentraliserad prövning och med en betoning på tillsynen. Fler verksamheter togs bort från tillståndsplikten och blev anmälningspliktiga hos miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Förändringar i prövningsnivån

Möjligheten till undantag från tillståndsplikten genom dispensprövning togs bort 1981 och anmälningsförfarandet ersattes samma år med en tillståndsprövning. Vidare infördes bestämmelser om att förprövning av miljöfarlig verksamhet skulle ske hos både koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Statens naturvårdsverk skulle inte längre utföra någon prövning av miljöfarliga verksamheter. Anmälningsförfarandet förstärktes således och kombinerades med en förprövning av verksamheten i fråga hos länsstyrelsen. Miljöfarlig verksamhet fick inte påbörjas innan det fanns ett besked från länsstyrelsen om villkoren för att få bedriva verksamheten. Formerna för förprövningen var i princip desamma vid länsstyrelsen som vid koncessionsnämnden. Förändringen innebar att vissa slag av miljöfarliga verksamheter, som tidigare var tillståndspliktiga och som bedömdes vara av mindre allvarlig art, i fortsättningen skulle prövas av länsstyrelserna i stället för

av koncessionsnämnden. Tillståndsplikt gällde även för de slag av miljöfarlig verksamhet för vilka tidigare gällt anmälningsplikt. Det anmälningsförfarande som tidigare gällde upphörde med denna ändring. Det ansågs dock praktiskt att ha kvar en möjlighet att införa anmälningsplikt för vissa slag av miljöfarliga verksamheter som inte bedömdes vara av så allvarligt slag att de skulle tillståndsprövas, utan där det från miljöskyddssynpunkt kunde vara tillräckligt att tillsynsmyndigheten kände till att verksamheten skulle sättas i gång.

Decentraliserad prövning och förstärkt tillsyn

År 1987 infördes vissa ändringar i miljöskyddslagen i syfte att stärka miljöintressena och förenkla hanteringen av miljöskyddsärendena. Tillsynsmyndigheternas befogenhet att besluta om förbud och förelägganden i fråga om icke tillståndsgiven verksamhet utvidgades. Genom lagändringar 1989 förstärktes och decentraliserades prövningen och tillsynen ytterligare. En kraftfull satsning på tillsyn och ett offensivt tillsynsarbete från myndigheternas sida bedömdes öka förutsättningarna för den stadga och effektivitet i miljöskyddsarbetet som behövdes för att förbättra miljösituationen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna skulle vara tillsynsmyndigheter i fråga om verksamheter som var anmälningspliktiga och andra verksamheter som inte krävde tillstånd. Nämnderna skulle också ta emot anmälningar enligt lagen. I lagstiftningsarbetet framfördes ett förslag om att nämnderna skulle förpröva viss miljöfarlig verksamhet av lokal karaktär som vid ett bifall skulle utmynna i ett så kallat miljölov. Rättsverkningarna av ett miljölov skulle vara mer begränsade än vad som gällde för tillstånd. Förslaget antogs dock inte och som en konsekvens av att systemet inte infördes ansågs det lämpligt att behålla anmälningsförfarandet. Ordningen skulle nu gälla alla kommuner. Tillståndsprövningen låg kvar hos koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Utgångspunkten för vilket ansvarsområde respektive myndighet skulle ha var de miljöeffekter som var förbundna med verksamheten. Av betydelse var hur länge störningseffekten varade, hur stort geografiskt område som påverkades och hur allvarliga effekterna var för hälsa och miljö. Ändringar gjordes i konsekvens av detta, vilket innebar att ett stort antal verksamheter togs bort från tillståndsplikt och i stället blev anmälningspliktiga.

4.2.2 Tillstånds- och anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken

Allmänt om dagens regler

Huvudreglerna om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter finns i 9 kap. miljöbalken. Vad som är en miljöfarlig verksamhet framgår av definitionen i 9 kap. 1 §. Tillstånds- eller anmälningsplikt gäller inte bara för nya verksamheter utan även vid ändringar i tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt (9 kap. 6 § första stycket punkt 4). Regeln motsvarades tidigare av 10 § miljöskyddslagen. Regeln preciseras i 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och därefter i miljöprövningsförordningen.

En viktig nyhet jämfört med 10 § miljöskyddslagen är att tillstånds- och anmälningsplikten inte bara avser anläggandet utan även driften. Det innebär att det numera inte är förenligt med tillståndsplikten eller anmälningsplikten att driva miljöfarlig verksamhet i en anläggning som anlagts i syfte att bedriva annan verksamhet som inte är tillståndspliktig eller anmälningspliktig, Utvidgningen betyder också att befintliga miljöfarliga verksamheter kan träffas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt även om de inte ändras, dvs. reglerna gäller retroaktivt.

Regeringen får meddela föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt för vissa miljöfarliga verksamheter, vilket regeringen har gjort först i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd för att senare flyttas till miljöprövningsförordningen. Här anges vilka typer av miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga. Verksamheterna har beteckningen A, B eller C. Med A-verksamheter avses de verksamheter som anses vara mest skadliga för miljön. Tillstånd söks vid mark- och miljödomstolen. B-verksamheter är typiskt sett mindre skadliga. Tillstånd söks hos länsstyrelsen, miljöprövningsdelegationen. C-verksamheter omfattas endast av anmälningsplikt. Anmälan görs till en kommunal nämnd med ansvar för miljöfrågor. Övriga verksamheter kallas U-verksamheter. Dessa kan vara att anse som miljöfarliga verksamheter men anges inte i miljöprövningsförordningen och omfattas därmed inte av tillstånds- eller anmälningsplikt. Dessa verksamheter får normalt påbörjas utan förprövning. Ibland omfattas dock dessa verksamheter av krav på anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Frivilligt tillstånd och föreläggande om att söka tillstånd

Den som bedriver eller ska bedriva en miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig har alltid möjlighet att frivilligt ansöka om tillstånd (9 kap. 6 b § miljöbalken). Med tillståndet följer rättskraftens fördelar men också skyldigheten att följa tillståndsvillkoren. Tillsynsmyndigheten kan även förelägga om att tillstånd ska sökas om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön (9 kap. 6 a § miljöbalken). En ansökan om tillstånd enligt nämnda bestämmelser ska prövas av länsstyrelsen, om inte ansökan omfattas av 17 kap. 1 § miljöbalken; då söks i stället tillstånd hos mark- och miljödomstol. Detta följer av 7 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

EU-rättens betydelse för kravnivåer

Kravnivåerna i miljöprövningsförordningen har delvis sitt ursprung i EU-rätten. MKB-direktivet innehåller bestämmelser som syftar till att en systematisk bedömning av miljöpåverkan ska göras av projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför betydande miljöpåverkan. För att nå detta syfte föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektets påverkan innan tillstånd kan ges (artikel 2.1). I bilaga 1 till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och där en miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt. I bilaga 2 till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning behöver göras. Vid en sådan prövning ska de urvalskriterier som anges i bilaga 3 till direktivet tillämpas. MKB-direktivet är genomfört i svensk rätt bl.a. genom 6 kap. miljöbalken och miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Avfallsdirektivet innehåller krav på tillstånd för behandling av avfall (artikel 23). Behandling av avfall är ett omfattande begrepp och definieras i artikel 3.1. Det finns dock möjlighet för medlemsstaterna att under vissa förutsättningar göra vissa undantag från tillståndsplikten (artikel 24).

IED-direktivet innehåller krav på tillstånd för vissa typer av verksamheter. Dessa verksamheter är betecknade med bokstaven (i) i miljöprövningsförordningen.

4.2.3 Tillståndets rättskraft och anmälans brist på rättskraft

Med ett tillstånd följer ett rättskraftigt beslut som ger trygghet för verksamhetsutövaren enligt reglerna i 24 kap. miljöbalken. En lagakraftvunnen dom om tillstånd i ett ansökningsmål innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av domen. Domen kan inte på ordinär väg rivas upp på talan av någon enskild sakägare eller rubbas på ordinär väg med avseende på allmänna intressen. För en verksamhet som omfattas av ett tillstånd innebär ofta bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan att hänsynsreglerna inte behöver följas i vidare mån än som följer av tillståndet.

Tillståndet ger alltså en trygghet. Den tillståndshavare som följer tillståndsvillkoren riskerar inte att det allmänna ställer krav med stöd av hänsynsreglerna, i vart fall inte beträffande sådana frågor som har prövats i tillståndsgivningen.[14] Av 24 kap. 1 § miljöbalken framgår dock att rättskraften kan brytas igenom med t.ex. föreskrifter som meddelas med stöd av 9 kap. 5 §. För andra än verksamhetsutövaren ger tillståndet en trygghet på så sätt att man vet t.ex. att utsläppen inte kommer att överskrida vissa nivåer.

Systematiken i miljöbalken innebär att det görs en skillnad på tillstånd och anmälan vad avser rättskraften. Av 24 kap. 1 § framgår att ett beslut om tillstånd till bl.a. miljöfarlig verksamhet får rättskraft med de undantag som anges i paragrafen och som framgår av 24 kap. miljöbalken. Motsatsvis omfattas ett beslut om föreläggande av försiktighetsmått efter en anmälan om miljöfarlig verksamhet inte av rättskraften enligt bestämmelsen.

Rättskraften för tillstånd innebär att verksamhetsutövaren vet att villkoren i tillståndet gäller gentemot verksamheten. Å andra sidan innebär det att villkoren inte kan ändras hur som helst. Det fungerar därmed som kommunicerande kärl. I 24 kap. 5 § miljöbalken regleras tillståndsmyndighetens ram för omprövning i sak av tillståndet.

Av miljöbalken följer alltså ingen uttalad rättskraft för ett beslut om föreläggande av försiktighetsmått efter en anmälan om miljöfar-

[14] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 251 f.

lig verksamhet. Ett ingripande av tillsynsmyndigheten mot ett sådant beslut får dock enligt proportionalitetsprincipen inte innebära mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet, vilket framgår av 26 kap. 9 § miljöbalken.

Syftet med uppdelningen skulle gå förlorad om ett beslut om föreläggande av försiktighetsmått skulle ha en mer omfattande rättskraft än så. Det skulle i så fall i princip göra det lika svårt att angripa och skärpa ett föreläggande om försiktighetsmått som att ompröva ett tillstånd och det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt.

I linje med förvaltningsrättsliga principer framgår av Miljööverdomstolens dom den 27 februari 2004 i mål nr M 22-02 att ett beslut i ett anmälningsärende inte hindrar att ytterligare krav ställs på verksamhetsutövaren med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. En slutsats som kan dras av rättsfallet är att det inte ryms något rättskraftigt godkännande i ett beslut om föreläggande om försiktighetsmått. Det kan inte anses ha varit lagstiftarens intention. Det förtjänar dock att påpekas att ett beslut alltid ska innefatta en proportionalitetsbedömning.

4.2.4 Särskilt om reglerna om ändringstillstånd

Reglerna om ändringstillstånd har utvecklats successivt över tid. Av vår egen informationsinhämtning och tidigare utredningar framgår att möjligheten att ansöka om ändringstillstånd är mycket värdefull för verksamhetsutövarna. Införandet av den möjligheten har betraktats som en framgångsrik ändring som har bidragit till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.[15] I detta avsnitt beskriver vi hur reglerna har vuxit fram och hur dagens tillämpning ser ut.

Miljöskyddslagen

Under miljöskyddslagens tid prövades ändringar och mindre utbyggnader av tillståndsgivna verksamheter genom så kallade påbyggnadstillstånd. Prövningen avgränsades till ändringen och påbyggnadstillståndet kompletterade ett befintligt grundtillstånd. Till slut blev det svårt att få en samlad bild av vilka bestämmelser som gällde för hela verksamheten och att överblicka verksamhetens totala påverkan på

[15] Ds 2018:38, s. 61.

miljön. Praxis utvecklades därför till att *hela* verksamheten ofta prövades vid ändringar och utökningar.

Miljöbalken och ändringarna 2005

När miljöbalken infördes lades tonvikten vid en samlad prövning och påbyggnadstillstånden togs bort. En samlad prövning skulle göras varje gång en verksamhet ändrades, om det inte var en liten eller obetydlig ändring som inte ökade utsläpp eller andra störningar. Syftet var att överblickbarheten skulle öka och att prövningens omfattning skulle bli tydligare. Det skulle också bli lättare både för verksamhetsutövaren och för tillsynsmyndigheten att senare kontrollera att tillståndet följdes.

Den 1 augusti 2005 infördes en möjlighet till en begränsad prövning (ändringstillstånd) igen. Det är denna regeländring som ligger till grund för den praxis som har utvecklats under tiden sedan lagändringen. Motiveringen till ändringen var bl.a. att en tillståndsprövning som avser verksamheten i dess helhet riskerar att dra ut på tiden vilket kan medföra att verksamhetsutövare avstår från angelägna förändringar av verksamheten. För att en angelägen och brådskande ändring av en miljöfarlig verksamhet inte ska försvåras bör tillståndsprövningen därför förenklas genom en möjlighet att begränsa tillståndsprövningen till att enbart avse ändringen och de tidigare meddelade villkor för verksamheten som har ett samband med ändringen. Prövningen ska inte behöva belastas med frågor som avser delar av verksamheten som från miljösynpunkt inte har något samband med ändringen. I motiveringen angavs bl.a. att ett ändringstillstånd får förenas med bestämmelser om ändringar av villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen. Tillstånd som endast avser en ändring av en miljöfarlig verksamhet ska alltid kunna omprövas samtidigt med grundtillståndet.

I förarbetena anges att förutsättningarna för att en begränsad prövning kommer att förkorta prövningstiden är störst vid mindre och väl avgränsade ändringar av en verksamhet. Det är en lämplighetsfråga i vilka fall en begränsad prövning ska kunna ske. Förutom ändringens omfattning och miljöpåverkan samt dess betydelse för verksamheten som helhet har ett antal andra faktorer betydelse. Sådana är exempelvis

– hur lång tid som förflutit sedan grundtillståndet meddelades,
– om flera ändringstillstånd eller förelägganden meddelats tidigare,
– hur snabb den tekniska och miljömässiga utvecklingen är i branschen,
– vilka förändringar som skett i företaget och dess omgivning sedan grundtillståndet,
– omfattningen av de miljöstörningar som förekommer.

I många fall kommer en verksamhet att ändras på ett så betydande sätt att det i praktiken ofta inte är möjligt eller lämpligt att avgränsa tillståndet till enbart den avsedda ändringen. I sådana fall ger det sig självt att tillståndet bör avse hela verksamheten så som den ser ut efter ändringen. Det uttalas också att verksamhetsdelar som har ett miljömässigt samband med ändringen naturligtvis måste prövas i sitt sammanhang. Vid prövningen av om t.ex. en sökt produktionsökning kan tillåtas måste alltid beaktas vilken påverkan verksamheten som helhet får med hänsyn till ändringen.[16]

Nya regler för industriutsläpp

IED-direktivet genomförs och en ny bestämmelse införs som innebar att en ansökan om ändringstillstånd ska innehålla en redogörelse för gällande tillstånd och villkor och de uppgifter som behövs för bedömning av ändringens omfattning och dess påverkan på människors hälsa och miljön (nuvarande 22 kap. 1 d §).[17] Ändringen motiverades med att i ett mål om ändringstillstånd bör ansökan prövas mot bakgrund av det gällande tillståndet. För att underlätta den prövningen behöver bestämmelserna om ansökans innehåll kompletteras med ovannämnda så kallade alternativskiljande uppgifter.

[16] Prop. 2004/05:129, s. 59 f.
[17] Prop. 2012/13:35.

Nya regler om miljöbedömningar

Ett nytt 6 kap. i miljöbalken infördes 2018[18]. Reglerna innebär bl.a. att en specifik miljöbedömning är ett krav endast för sådana verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samtidigt ska det för övriga verksamheter och åtgärder vara möjligt att kräva det underlag som behövs för bedömningen av miljöeffekterna i det enskilda fallet. Underlaget som ska tas fram för verksamheter eller åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kallas för liten miljökonsekvensbeskrivning. De formella delarna av processen om en miljöbedömning träffar inte denna typ av verksamhet eller åtgärd. För en verksamhet eller åtgärd som kräver ändringstillstånd kan det bli aktuellt antingen med en specifik miljöbedömning eller en liten miljöbeskrivning beroende på hur omfattande miljöpåverkan är. Det innebär att åtminstone ett undersökningssamråd alltid måste hållas. Om ändringen inte i sig är tillståndspliktig och inte heller innebär att en olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma (se 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen) räcker det med en anmälan enligt 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen.

Nya regler för vattenkraft

Nya regler infördes för vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel mot bakgrund av de EU-rättsliga kraven om miljökvalitetsnormer för vatten. En ny bestämmelse om ändringstillstånd infördes i 16 kap. 2 b § miljöbalken. Bestämmelsen gäller tillstånd att ändra en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel. I författningskommentaren anges bl.a. följande.

Första punkten kopplar till de nya bestämmelserna om omprövning för moderna miljövillkor. Dessa bestämmelser och den nationella planen för moderna miljövillkor syftar till att vattenverksamheter för produktion av vattenkraft ska omprövas på ett samordnat sätt så att miljövillkoren blir väl avvägda. Eftersom planen kommer att medföra att en sådan verksamhet blir prövad i sin helhet inom en viss tid, finns det utrymme för ett avgränsat ändringstillstånd i avvaktan på omprövningen för moderna miljövillkor. Någon särskild lämplighetsbedömning ska inte behövas i frågan om ändringstillstånd.

[18] Prop. 2016/17:200.

Andra punkten innebär att ett ändringstillstånd och en sådan avgränsad prövning som ett ändringstillstånd innebär får göras även vid prövning av verksamhet som inte omfattas av en nationell plan. En avgränsning får då göras om det är lämpligt. Vid bedömningen av vad som kan anses lämpligt för ett ändringstillstånd bör ledning hämtas från den bedömning som görs vid prövning av miljöfarlig verksamhet enligt den hittillsvarande bestämmelsen i 16 kap. 2 §.[19]

Rättspraxis om ändringstillstånd

I rättspraxis har frågan om huruvida ändringstillstånd är lämpligt varit uppe till prövning i ett antal fall. Genomgången nedan visar att det ofta visar sig vara möjligt att pröva en ansökan om ändring genom ett ändringstillstånd, men att denna slutsats ofta föregås av ingående lämplighetsavvägningar i flera instanser och olika synsätt i avgränsningsfrågan från olika aktörer.

Mark- och miljööverdomstolen har i flera fall vad gäller avgränsningen slagit fast att utgångspunkten för bedömningen är att prövningen ska ha en sådan omfattning att relevanta miljömässiga konsekvenser kan beaktas och att det kan tryggas att de också får den reglering som bedöms nödvändig (MÖD 2006:6, 2006:54, 2010:9 och Miljööverdomstolens dom den 11 mars 2011 i mål nr M 4866-10). Detta gäller alltså oavsett om det är fråga om möjligheten att meddela ändringstillstånd eller ett nytt tillstånd.

I rättsfallet MÖD 2007:20 aktualiserades frågan om domstolens tillståndsprövning kunde begränsas till att gälla verksamheten vid en av sökandens (Kemira Kemi AB) fabriker eller om tillståndsprövningen skulle avse den samlade verksamheten inom bolagets verksamhetsområde. Räddningsverket överklagade tillståndet och framhöll att det var olämpligt att meddela ändringstillstånd med hänvisning till att prövningen borde ha samma omfattning som säkerhetsrapporten, som enligt Sevesolagen omfattade samtliga fabriker på verksamhetsområdet. Miljööverdomstolen angav att säkerhetsfrågan har betydelse för avgränsningen av tillståndsprövningen, men att nödvändigheten av en fullständig prövning får bedömas från fall till fall. Avgörande för bedömningen är då om de säkerhetsmässiga konsekvenserna av verk-

[19] Prop. 2017/18:243, s. 206.

samheten vid den anläggning som ansökan gäller kan överblickas. Räddningsverkets överklagande avslogs.

Miljööverdomstolen godtog även ett ändringstillstånd, trots principiella invändningar från Naturvårdsverket, i en dom meddelad den 28 februari 2007 i mål nr M 3383-06. Domstolen lämnade Studsvik Nuclear AB tillstånd till utökad skrotsmältningsanläggning. Ändringen innebar en produktionsökning från 2 500 till 5 000 ton per år. Enligt domstolen motsvarade bolagets ansökan och miljödomstolens prövning vad som skulle förväntas om ett nytt tillstånd söktes för hela verksamheten. Detta rättsfall innehöll sådana speciella omständigheter att det är svårt att dra några generella slutsatser eftersom Miljööverdomstolen fann att en fullständig prövning av hela verksamheten i själva verket hade gjorts.

Miljödomstolen vid Nacka tingsrätt godtog ansökan om ändringstillstånd gällande en ökning av antalet flygrörelser vid Västerås flygplats. Miljööverdomstolen gjorde ingen annan bedömning (Miljööverdomstolens dom den 16 november 2009 i mål nr M 6194-08).

Ändringstillstånd godtogs även av Miljööverdomstolen i en dom meddelad den 12 februari 2008 i mål nr M 5577-07 angående Stora Enso Kvarnsveden AB:s pappersbruk.

I MÖD 2020:27 gällde det ändringstillstånd för en vindkraftpark. Ansökan avsåg huvudsakligen tillstånd att uppföra färre vindkraftverk men med en högre totalhöjd. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att en ändring kan prövas inom ramen för en ansökan om ändringstillstånd i de fall där det är möjligt att på grundval av ansökan på ett godtagbart sätt bedöma de miljöeffekter som ändringen av verksamheten medför, under förutsättning att det med hänsyn till övriga omständigheter kan anses lämpligt. Mark- och miljööverdomstolen ansåg i det här fallet att det har varit möjligt att pröva aktuell ansökan med hänsyn till vad bolaget redovisat i fråga om miljöeffekter, att det befintliga tillståndet meddelats inom en relativ närtid, att den tekniska utvecklingen avseende vindkraftverk är snabb, att höjningen av vindkraftverken innebar en produktionsökning och att det i målet inte hade framkommit att det skett några väsentliga förändringar i omgivningen sedan det befintliga tillståndet meddelades.

Ändringstillstånd och Natura 2000

Om ett ändringstillstånd berör ett Natura 2000-område ställs särskilda krav på prövningsunderlaget. Prövningsmyndigheten bedömer hur avgränsningen av prövningen ska göras, vilket underlag som krävs, vilka villkor som har miljömässigt samband med ändringen och som eventuellt behöver ändras i enlighet med 24 kap. 8 § miljöbalken. Verksamhetsutövaren måste bl.a. redovisa kumulativa effekter av ändringen enligt 13 § miljöbedömningsförordningen, vilket gör att det blir en samlad prövning av ändringens påverkan på verksamheten. Det kan innebära att det inte alltid räcker att redovisa vad bara ändringen innebär, exempelvis vid en Natura 2000-prövning. Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § första stycket miljöbalken krävs om en verksamhet eller åtgärd på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.

Bestämmelsen genomför artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. Av artikeln framgår att alla planer eller projekt som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt, ska bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.

Av Mark- och miljööverdomstolens praxis framgår att bedömningen av en verksamhets påverkan på skyddade livsmiljöer och arter i ett Natura 2000-område ska göras tillsammans med andra pågående eller planerade projekt (se MÖD 2014:46). Det innebär att bedömningen av om en sökt ändring kräver Natura 2000-tillstånd ska omfatta även påverkan från den pågående verksamheten. Ett annat synsätt skulle kunna göra det möjligt att undgå en Natura 2000-prövning genom att successivt genomföra ändringar som var och en betraktad för sig inte når upp till kravet på tillstånd, men som sammantagna över tid kan påverka miljön på ett betydande sätt. Ett sådant förfarandet kan inte anses överensstämma med direktivets syfte och kan inte heller anses förenligt med innebörden av bestämmelsen i 7 kap. 28 b § som uttryckligen säger att pågående verksamhet ska vägas in i bedömningen av frågan om huruvida tillstånd kan lämnas.

Av praxis framgår att det inte behöver vara klarlagt att ett projekt har en betydande miljöpåverkan på ett Natura 2000-område för att en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska ske, utan en sådan prövning ska göras så snart det är troligt att det finns en

sådan påverkan (NJA 2013 s. 613, p. 10 samt EU-domstolens dom den 7 september 2004 i mål C-127/02, p. 41, Waddenzee).

Vid en prövning av om tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken kan ges ska tillståndsmyndigheten göra en samlad bedömning som är fullständig, exakt och slutlig. Det betyder att miljökonsekvensbeskrivningen måste innehålla en utredning som möjliggör en sådan bedömning. Ett Natura 2000-tillstånd förutsätter att tillståndsmyndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på det skyddade området (se NJA 2013 s. 613, p. 13). Underlaget måste ge tillståndsmyndigheten förutsättningar att föreskriva de villkor som behövs för att hindra att skada eller betydande störningar på livsmiljöer och arter i området uppkommer.

Detta påverkar hur en verksamhetsutövare kan avgränsa en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. Det måste finnas ett underlag som gör det möjligt att samlat bedöma den påverkan som den sökta och pågående verksamheten har på Natura 2000-området. Det måste också finns ett underlag som gör det möjligt att avgöra om de villkor som redan gäller för verksamheten är tillräckliga för att undvika att det uppstår skada på Natura 2000-området.

En ansökan om ändringstillstånd måste således ha ett underlag som möjliggör en bedömning av samtliga relevanta miljömässiga konsekvenser och föreskrivande av nödvändiga villkor för att den ska kunna prövas (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 augusti 2018 i mål nr M 10355-17).

4.2.5 Gränsen mellan tillstånd och anmälan vid ändring av en verksamhet

Regeln som styr tillståndsplikten – från miljöskyddsförordningen till miljöprövningsförordningen

Bestämmelsen om var gränsen går för att tillstånd ska krävas för en ändring har formulerats olika över tid. I miljöskyddsförordningen (1989:364) föreskrevs att tillstånd krävdes vid ändring av inrättning eller verksamhet, om åtgärden innebar att ett utsläpp eller en störning kunde ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kunde uppstå. Det krävdes också tillstånd för en sådan ändring som innebar att verksam-

heten kom att bedrivas eller inrättningen utformas på annat sätt än vad som bestämts i ett tillståndsbeslut.

I förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd formulerades huvudregeln genom att tillstånd krävdes även vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet med undantag av om ändringen var mindre och inte innebar att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma.

I den gällande miljöprövningsförordningen krävs tillstånd för ändring av en tillståndspliktig verksamhet om 1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller 2 ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Nedan beskrivs närmare mot bakgrund av vilka överväganden de olika lydelserna har vuxit fram.

Miljöskyddsförordningen

Miljöskyddsförordningens bestämmelse om tillståndsplikt var långtgående. Av förarbetena till miljöskyddslagen framgår att immissionssakkunniga föreslog att koncessionsplikt och anmälningsplikt skulle föreskrivas bl.a. i fråga om ändring av fabriker eller andra inrättningar. Skyldigheten skulle dock endast gälla om ändringen kunde medföra väsentlig ökning av störningen eller om den var av väsentlig betydelse från störningssynpunkt. Flera remissinstanser ansåg att skyldigheten inte skulle begränsas till att ändringen skulle vara väsentlig. Departementschefen menade att vad som är att anse som väsentlig lätt kunde bli föremål för delade meningar mellan prövningsmyndighet och företagare. Föroreningsmängderna skulle då också kunna öka i betydande omfattning utan att myndigheterna fick kännedom om det i tid. Principen skulle i stället vara den omvända. Varje ombyggnad, utbyggnad eller ändring som kunde medföra att föroreningen ökade eller att en ny förorening uppkom eller på annat sätt var av betydelse från störningssynpunkt skulle prövas i förväg. Endast uppenbara fall skulle undantas.

I 3 § i den upphävda miljöskyddsförordningen (1989:364) föreskrev regeringen enligt bemyndigande i miljöskyddslagen att det var förbjudet att utan tillstånd enligt miljöskyddslagen

1. anlägga en fabrik eller annan inrättning,
2. släppa ut avloppsvatten, eller
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller annat fast ämne, om åtgärden har beteckningen A eller B i bilagan till denna förordning.

Första stycket gällde även vid ändring av inrättning eller verksamhet, om åtgärden innebar att ett utsläpp eller en störning kunde ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kunde uppstå. Vad som sades i första stycket gällde vidare i fråga om en sådan ändring som innebar att verksamheten kom att bedrivas eller inrättningen utformas på annat sätt än vad som bestämts i ett tillståndsbeslut.

Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Miljöbalken öppnade först upp för en mer generös bedömning vid mindre ändringar. När miljöbalken trädde i kraft bemyndigades regeringen i 9 kap. 6 § miljöbalken att meddela föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter vilket gjordes i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Regeringen hade enligt bestämmelsen möjlighet att föreskriva att det skulle vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan hade gjorts bedriva miljöfarlig verksamhet som avsågs i punkterna 1–3 om den ändrades med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt och det inte var fråga om en mindre ändring. Det innebar att om sådan prövning var föreskriven skulle det göras en samlad prövning varje gång en verksamhet ändrades, om det inte var en liten eller obetydlig ändring som inte ökade utsläpp eller andra störningar. Därmed skulle undvikas att det för verksamheten skulle finnas ett antal tillståndsbeslut, som vart och ett endast avsåg den del som ändrats vid ett visst prövningstillfälle. Överblickbarheten ökade därmed och dessutom slapp prövningsmyndigheten svårigheten att avgöra vad som skulle omfattas av prövningen.

Det innebar också att det för såväl verksamhetsutövaren som tillsynsmyndigheten blev lättare att senare kontrollera att tillståndet följs.

I 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskrevs att det var förbjudet att, om verksamheten eller åtgärden

hade beteckningen A eller B i bilagan till denna förordning, utan tillstånd enligt miljöbalken

1. anlägga eller driva fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,
2. släppa ut avloppsvatten, eller
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen.

Det var också förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken anlägga eller driva en miljöfarlig verksamhet i de fall farliga ämnen, som enligt vad som anges i avdelning 4 i bilagan innebar en miljöfarlig hantering, ingick eller avsågs ingå i verksamheten.

Första och andra styckena gällde även vid ändring av verksamheten. Tillstånd krävdes dock inte om ändringen var mindre och inte innebar att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma. Tillstånd krävdes inte heller om ändringen endast avsåg lagring av timmer eller annat virke som inte skedde på eller nära vattentäkter, om lagringen behövdes med anledning av storm eller orkan och virket hölls väl avgränsat från annat virke.

Justering avseende begreppet ”mindre ändring”

Regeringens bemyndigande i fråga om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet justerades i början av 2000-talet. Ändringen innebar att regeringen skulle ha möjlighet att föreskriva om tillstånd eller anmälan även för mindre ändringar.

Skälen för regeringens förslag var att regeringen borde på motsvarande sätt som gällde enligt miljöskyddslagen ha en sådan möjlighet eftersom det inte kan uteslutas att även mindre ändringar kan få konsekvenser för miljön. Regeringen föreslog därför att bemyndigandet i 9 kap. 6 § första stycket punkten 4 skulle ändras på så sätt att begränsningen avseende mindre ändringar tas bort.[20]

[20] Prop. 2001/02:65, s. 44 f.

Miljöprövningsförordningen

Inför införandet av IED-direktivet tillsattes Industriutsläppsutredningen som lämnade betänkandet SOU 2011:86. Utredningen föreslog bl.a. att begreppet ”mindre ändring” skulle tas bort i 5 § tredje stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Utredningen föreslog att tillståndsplikten skulle gälla för större ändringar. För ändringar som inte är större och som inte innebär några större risker för miljön skulle det räcka med en anmälan. Förslaget hade följande lydelse.

> Det är också förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken bedriva en verksamhet för vilken tillstånd har meddelats enligt balken om verksamheten ändras och ändringen, ensam eller tillsammans med tidigare ändringar, är större eller innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön kan uppkomma.

Utredningen menade att förhoppningen var att omformuleringen skulle leda till att ändringar som inte är större och förändringar som saknar miljöpåverkan kan genomföras efter anmälan och att detta tillgodosåg näringslivets behov av snabb hantering utan att det sänkte miljökraven. Med tanke på att ett anmälningsärende ska behandlas inom 6 veckor och ett tillståndsärende kan ta betydligt längre tid finns det stora effektivitetsvinster att göra utan att miljöpåverkan ökar. Både prövningsmyndigheterna och verksamhetsutövarna skulle vinna på förenklade prövningar när förändringarna saknar betydelse ur miljösynpunkt. Förhoppningen angavs vara att dessa regelförenklingar stimulerar företagen att miljöförbättra sina verksamheter.

Utredningen framhöll även att en ändring som innebär att det gällande tillståndet eller särskilda villkor för tillståndet behöver ändras alltid är tillståndspliktig. En sådan ändring fordrar alltså antingen ett nytt tillstånd, eller ett ändringstillstånd. En ändring får alltså, för att det ska räcka med en anmälan, bara påverka innebörden i det allmänna villkoret i gällande tillståndsavgörande. En produktionsökning som går utöver gällande tillstånd är alltid tillståndspliktig.

I den proposition som låg till grund för genomförandet av IED-direktivet behandlades inte frågan närmare.[21] Den ändring som nu finns i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen baserades på utredningens förslag men fick en delvis annan utformning efter att förslaget hade remissbehandlats.

[21] Prop. 2012/13:35.

> För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om
> 1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller
>
> 2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.
>
> Tillstånd krävs dock inte om ändringen endast avser lagring av timmer eller annat virke som inte sker på eller nära en vattentäkt, om lagringen behövs med anledning av en storm eller orkan och virket hålls väl avgränsat från annat virke.

I Ds 2016:25 om miljöbedömningar föreslogs att bestämmelsens första stycke skulle få följande lydelse.

> För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om
>
> 1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller
>
> 2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändring, med hänsyn till de omständigheter som anges i 11–14 §§ miljöbedömningsförordningen, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Syftet med förslaget var att det skulle tydliggöras att en förväntad betydande miljöpåverkan är en förutsättning för att en ändring av miljöfarlig verksamhet ska vara tillståndspliktig och för att en tillsynsmyndighet ska få förelägga verksamhetsutövare om att ansöka om tillstånd. Förslaget genomfördes inte eftersom flera remissinstanser avstyrkte det. Synpunkterna handlade bl.a. om att det kan finnas andra skäl att pröva en ändring i ett tillståndsförfarande än att ändringen medför betydande miljöpåverkan enligt lagtexten. Vidare att frågan om en ändring är tillståndspliktig eller inte saknar koppling till frågan om vilka verksamheter och åtgärder som kräver en miljökonsekvensbeskrivning. Vi redogör mer för frågan en analys av rättsläget avseende begreppsanvändningen i avsnitt 4.2.7 nedan.

Processen att anmäla en C-verksamhet respektive att anmäla en ändring av en tillståndspliktig verksamhet

I 1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen anges att om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i 2–32 kap. anges att anmälningsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas utan att vara anmäld till tillsynsmyndigheten. För sådana verksamheter och åtgärder anges uttrycket ”Anmälningsplikt C”.

Enligt 11 § gäller anmälningsplikten även ändringar av en verksamhet som har ett tillstånd (obligatoriskt eller frivilligt), om ändringen inte är tillståndspliktig enligt 4 § (punkten 1) eller om ändringen avser en anmälningspliktig verksamhet enligt 10 § och har betydelse från störningssynpunkt.

Bestämmelser om handläggning av anmälan finns i 22, 24–27 och 46 §§ förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En anmälan som avses i 1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen (anmälningsplikt av C-verksamheter) eller i 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (anmälan om ändring av tillståndspliktig verksamhet eller verksamhet med frivilligt tillstånd eller ändring av en C-verksamhet om ändringen har betydelse från störningssynpunkt) ska göras i god tid innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Anmälan ska vara skriftlig och ges in till den myndighet eller kommun som utövar den operativa tillsynen över verksamheten eller åtgärden. Anmälan ska dock ges in till länsstyrelsen, om verksamheten eller åtgärden har samband med en annan fråga som prövas av länsstyrelsen. Om tillstånd söks till en tillståndspliktig verksamhet behöver anmälan inte göras. Om det finns särskilda skäl, får den kommunala nämnden överlämna anmälningsärendet till länsstyrelsen.

En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter och för de verksamheter som räknas upp i 25 § 2. förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, de uppgifter som framgår av 8 § och 9 § första stycket 1 miljöbedömningsförordningen. Av 8 § framgår att samrådsunderlaget ska innehålla uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens utformning och omfattning, rivningsarbeten om sådana kan förutses, verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade, vad i miljön som kan antas bli betydligt påverkat samt de

betydande miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser, i den utsträckning som sådana uppgifter finns tillgängliga. Vidare åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter, i den utsträckning sådana uppgifter finns tillgängliga, och den bedömning som den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden gör i frågan om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas.

De uppgifter som ska finnas med i samrådsunderlaget ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att kunna ta ställning till om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan utifrån sådana omständigheter som avses i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen.

De statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken ska på lämpligt sätt och i skälig omfattning ges tillfälle att yttra sig över en anmälan. I fråga om särskilt uppräknade C-verksamheter ska den myndighet som handlägger anmälan pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas och vid prövningen ta hänsyn till de omständigheter som anges i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen samt förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, om myndigheten finner att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. När ett anmälningsärende är tillräckligt utrett och om det behövs, ska den myndighet som handlägger ärendet i ett föreläggande till verksamhetsutövaren besluta om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

Stegen i prövningen av huruvida en ändring är anmälnings- eller tillståndspliktig

I praxis har bestämmelsen om tillståndsplikt generellt tolkats som att tillståndets omfattning, särskilda och allmänna villkor utgjort en ram som verksamhetsutövaren inte får ändra utan tillstånd. Det får tolkas som en följd av att ett tillstånd gäller mot alla såvitt avser frågor som prövats i domen/beslutet (tillståndets rättskraft) och därför bara kan ändras genom omprövning eller genom ny tillståndsprövning. Det framgår dock inte explicit av lagtexten i 1 kap. 4 § miljö-

prövningsförordningen. Praxis visar också att kopplingen mellan det allmänna villkoret och tillståndets rättskraft är oklar.[22] Vi redogör för exempel från rättspraxis nedan.

Den första frågan tillsynsmyndigheten ska avgöra är om ändringen ryms inom tillståndets omfattning eller påverkar tillståndets villkor. Bedömningarna är ofta komplexa att göra med en omfattande studie av tillståndsavgörande och ansökningshandlingar. Ett föreläggande eller förbud från tillsynsmyndigheten får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken inte begränsa en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Tillståndets rättskraft gäller mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet.

En verksamhetsutövare får fråga sig om ändringen är tillståndspliktig i sig enligt 2–32 kap. miljöprövningsförordningen eller om den ensam eller tillsammans med tidigare ändringar medför att olägenheter av betydelse kan uppkomma. Vidare om ändringen medför att tillståndets rättskraft berörs.

Det allmänna villkoret

I tillstånd finns som regel ett allmänt villkor. Detta är vanligen utformat enligt följande: ”Verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden uppgett eller åtagit sig i ärendet”. Denna typ av villkor har traditionellt sett använts för tillståndsgivna verksamheter och har ansetts ha samma rättskraft som övriga villkor i beslutet. Hur gränsen ska dras om vad som ska anses reglerat i tillståndet i detta hänseende är dock oklart.

Detta villkor binder sökanden vid den redovisning som lämnats i ärendet. Genom denna formulering blir alla åtaganden bindande för tillståndshavaren. Det allmänna villkoret är av vikt för såväl sökanden som tillsynsmyndigheten och anses i vart fall principiellt ha samma rättskraft som övriga villkor. Ett åtagande från verksamhetsutövaren är alltså i detta hänseende lika bindande som de preciserade villkoren.

Det är i detta sammanhang verksamhetens överensstämmelse med det allmänna villkoret har stor betydelse för bedömningen. Detta sker genom en jämförelse mellan bedrivandet av verksamheten och till-

[22] SOU 2011:86, s. 230.

ståndet som verksamheten ska bedrivas i ”huvudsaklig överensstämmelse” med (det allmänna villkoret). Om ändringen ligger utanför det område som det allmänna villkoret täcker är tillsynsmyndigheten oförhindrad att fatta beslut om föreläggande eller förbud, dvs. den omfattas inte av den rättskraft som ett tillstånd ger. Av den praxisgenomgång vi gör nedan framgår dock att uttolkningen av vad som ryms i det allmänna villkoret ofta är svår och tidsödande att göra med bedömningar i flera instanser. Kopplingen mellan rättskraften och det allmänna villkoret är därför oklar.

De särskilda villkoren

De större verkningar som en verksamhet ger upphov till ska regleras genom särskilda villkor. De verkningar som inte reglerats genom särskilda villkor har således inte bedömts vara så allvarliga att det har funnits skäl att reglera dessa särskilt. De särskilda villkoren är därför viktiga, eftersom de reglerar bl.a. utsläppen från verksamheten.

Övriga kriterier för tillståndsplikt

Nästa steg i bedömningen är om den ändrade verksamheten i sig kräver tillstånd enligt 2–32 kap. miljöprövningsförordningen. Om så inte är fallet blir nästa fråga om den planerade ändringen kan anmälas eller om den är tillståndspliktig utifrån bestämmelsen i 1 kap. 4 § första stycket punkt 2 miljöprövningsförordningen. Enligt den bestämmelsen krävs det tillstånd för en ändring av en tillståndspliktig verksamhet om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

En ändring kan alltså anmälas om den inte omfattas av tillståndets rättskraft och inte är tillståndspliktig i sig enligt 2–32 kap. eller kan medföra olägenheter av betydelse för människors hälsa eller miljön. Tillsynsmyndigheten kan då förelägga om försiktighetsmått, förbjuda verksamheten eller förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd för verksamheten om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Rättspraxis om gränsen mellan anmälan och tillstånd vid ändring och frågor om tillståndets rättskraft

I rättspraxis har frågan kring gränsdragningen mellan anmälningsplikt och tillståndsplikt tagits upp ett antal gånger. Redovisningen nedan omfattar även viss praxis från underinstanser för att belysa komplexiteten och ojämnheten i tillämpningen. Vid genomgång av domar som rör ändring av tillståndspliktig verksamhet framgår att tillståndets omfattning och både det allmänna villkoret och de särskilda villkoren påverkar utrymmet för vad som utgör en tillståndspliktig ändring.[23] Här är ett urval av domar och beslut i frågan från senare tid.

I en dom från Mark- och miljööverdomstolen (mål nr M 2505-20 den 27 maj 2020) hade en verksamhetsutövare i Svalövs kommun gjort en ändringsanmälan eftersom man tänkt flytta en del av sin produktion av animaliska och vegetabiliska råvaror till nya lokaler. Eftersom den anmälda verksamheten hade ett tekniskt och miljömässigt samband med den totala verksamheten och processavloppsvattnet skulle hanteras på samma sätt i hela verksamheten ansåg domstolen att det inte var lämpligt att pröva flytten av verksamheten isolerat från den övriga verksamheten. Domstolen dömde till bolagets nackdel och ansåg att flytten av den del av verksamheten som ändringsanmälan avsåg i stället omfattade den verksamhet som redan handlades i ett pågående tillståndsärende hos miljöprövningsdelegationen.

I MÖD 2018:24 var omständigheterna något annorlunda. En verksamhetsutövare i Helsingborgs kommun hade gjort en anmälan om ändring av verksamhet för att transportera avfall från en utlastningsplats på industriområdet till hamnen. Mark- och miljödomstolen fann att ändringen rymdes i grundtillståndet från 1979, men Mark- och miljööverdomstolen gjorde motsatt bedömning. Domstolen konstaterar även att det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att en anmäld ändring inte innebär en sådan olägenhet för människors hälsa eller miljö att ett tillstånd krävs. Då verksamhetsutövaren inte lyckats med detta ansåg domstolen att ändringen av verksamheten skulle kunna medföra olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön och att ändringen av verksamheten på den grunden i stället var tillståndspliktig enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Rättsfallet visar att tillståndets omfattning och

[23] Se bland annat MÖD 2005:44, MÖD 2011:7, MÖD 2018:24.

villkor har betydelse för prövningen av om ett föreläggande eller förbud begränsar tillståndets rättskraft. Tillståndsplikten hade dock med ändringens omgivningspåverkan att göra.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 4 december 2020 i mål nr M 13003-19 hade en verksamhetsutövare anmält installation av en pump i inloppsstationen vid ett reningsverk som en ändring av tillståndsgiven verksamhet. Pumpen skulle transportera överskottsvolymer av avloppsvatten till utjämningsmagasin som avsågs anläggas och anmälas senare. Länsstyrelsen beslutade att förbjuda ändringen eftersom man ansåg att ändringen skulle hanteras inom ramen för den tillståndspliktiga verksamheten. Domstolen konstaterade att den anmälda ändringen endast utgjorde ett moment i ett planerat framtida arrangemang för omhändertagande av spillvatten bestående av flera åtgärder, men att det saknades en närmare redovisning av övriga delmoment i denna anordning. Bland annat hade några närmare specifikationer av spillvattenmagasinet, dess utformning och funktion samt hur det skulle anslutas till reningsverket, inte presenterats. Domstolen ansåg att det inte var lämpligt att pröva den anmälda åtgärden isolerat från övriga planerade åtgärder och menade att det fanns ett sådant funktionellt samband mellan installationen av pumpen, dess funktion och övriga delar av den planerade anordningen att det bör ske en samlad prövning av samtliga delar med beaktande av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Domstolen instämde därför i underinstansernas bedömning att ändringen skulle förbjudas.

I Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs dom i mål nr M 693-19 från den 7 maj 2019 hade ett raffinaderi i Göteborg anmält en ändring av verksamheten som innebar att raffinaderiet skulle provköra en annan typ av olja än den råolja som tillståndet medgav. Länsstyrelsen gjorde bedömningen att ändringen var tillståndspliktig eftersom den nya oljan inte kunde jämställas med råolja och att villkor i tillståndet skulle kunna behöva ändras. Länsstyrelsen prövade således inte anmälan. Domstolen konstaterade att det i tillståndet visserligen står skrivet att råolja ska användas som huvudråvara men att även andra råvaror kommer att utnyttjas. Tillståndets utformning utgjorde därmed inte något hinder för att använda andra oljor än råolja. Domstolen återförvisade därför ärendet till länsstyrelsen för att pröva ändringsanmälan i sak.

Länsstyrelsens i Norrbottens län beslutade om en anmälan om ändring av SSAB:s verksamhet för pilotanläggningen Hybrit (den

25 maj 2018, dnr 555-4792-18). SSAB hade anmält en ändring av den tillståndsgivna verksamheten i enlighet med 1 kap. 11 § 1. miljöprövningsförordningen avseende uppförande och drift av en pilotanläggning för utveckling av en vätgasbaserad reduktionsprocess för järnmalm inom bolagets verksamhetsområde i Luleå. Bolaget menade att den ändring som anmäldes låg inom ramen för tillståndet och de föreskrivna villkoren. Bolaget angav vidare att den planerade pilotanläggningen inte gav någon negativ påverkan av betydelse för människors hälsa eller miljön.

Länsstyrelsen gjorde bedömningen att bolagets anmälda ändring med hänsyn till uppgifterna i anmälan och ändringens omfattning inte torde medföra att någon olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön kan uppkomma. För ändringen krävdes således inte något tillstånd. Bolagets anmälan föranledde därför inte någon åtgärd från länsstyrelsens sida. Detta är ett exempel på anmälan om försöksverksamhet, och av länsstyrelsens beslut framgår inte uttryckligen om man delar bolagets bedömning att det ligger inom ramen för tillståndet, men beslutet får antas vila på den slutsatsen.

Industriutsläppsutredningen gör i sitt betänkande en genomgång av ett antal rättsfall avseende omfattningen av ett tillstånds rättskraft kopplat till specifikt det allmänna villkoret, bl.a. MÖD 2002:34, 2005:7, 2007:20, 2007:23 samt 2010:35. Utredningen landar i slutsatsen att det går att hävda att det så kalladeallmänna villkoret inte ger verksamhetsutövaren någon egentlig trygghet och menar att praxis inte är helt enhetlig vad gäller betydelsen av det allmänna villkoret, samt att det därför är svårt att dra någon annan slutsats än att kopplingen mellan rättskraften och det allmänna villkoret är oklar.[24]

4.2.6 Gränsdragningen mot tillsynsfrågor

I en dom från Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, (mål nr M 2364-20) behandlades frågan om ett förbud mot att lägga ut sidoberg längs ett sandmagasin vid särskilt utpekade dammsträckor inom gruvindustriområdet i Kiruna kommun. Syftet med åtgärden var att säkerställa god bärighet för arbetsfordon på arbetsytan. Länsstyrelsen förbjöd åtgärden dels eftersom den inte rymdes inom tillståndets ram och dels eftersom det kunde ifrågasättas om åtgärden

[24] SOU 2011:86, s. 230.

som sådan var lämplig ur ett dammsäkerhets- och geotekniskt perspektiv. Domstolen konstaterade att LKAB hade tillstånd att höja dammen ytterligare ett antal meter från dagens nivå med användandet av den så kallade inåtmetoden. Att lägga ut sidoberg, som normalt har en god dränerande förmåga och positiva effekter på stabiliteten, i stället för anrikningssand, fann domstolen inte kunde anses gå utanför LKAB:s befintliga tillståndsdom. Tillsynsmyndigheten får då endast meddela förelägganden och förbud som (1) är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer, eller (2) gäller säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats enligt 11 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken. Domstolen konstaterade att punkten 1 inte var för handen och vidare att förbudet inte var förenat med något föreläggande som på ett konkret sätt skulle höja dammens säkerhetsnivå. Förbudet begränsade således i viss utsträckning LKAB:s möjlighet att nyttja befintligt tillstånd och var mer ingripande än vad som behövdes. Domstolen konstaterade att de risker som länsstyrelsen påpekade i målet snarare var hänförliga till den aktuella dammkonstruktionen och användandet av inåtmetoden än åtgärden i sig och att tillsynsmyndigheten har möjlighet att angripa det genom omprövning enligt 24 kap. 11 § miljöbalken. Domstolen fann därför att länsstyrelsen inte haft fog för sitt beslut att förbjuda LKAB att vidta planerade åtgärder rörande utläggning av sidoberg.

Rättsfallet är ett exempel på att det i prövningen ibland kommer in frågor som handlar om tillsyn. Miljöbalkssystemet är emellertid konstruerat för att frågorna ska hållas isär. Tillståndsprövningen styrs av verksamhetsutövarens yrkande medan omprövningen styrs av tillsynsmyndighetens.

4.2.7 Olika begrepp kring omgivningspåverkan skapar en otydlighet vid gränsdragningen mellan tillstånd och anmälan

Begreppet betydande miljöpåverkan

I 10 § miljöbedömningsförordningen beskrivs vad som ska beaktas i bedömningen av om en verksamhet eller åtgärd innebär betydande miljöpåverkan. Det handlar om

1. vad det är för verksamhet,
2. var den planeras,
3. vilka miljöeffekter som förväntas.

Eller som det uttrycks i 10 § miljöbedömningsförordningen; verksamhetens eller åtgärdens utmärkande egenskaper, verksamhetens eller åtgärdens lokalisering och de möjliga miljöeffekternas typ och utmärkande egenskaper.

Dessa tre punkter beskrivs mer i 11–13 §§ miljöbedömningsförordningen. Vid bedömningen av betydande miljöpåverkan handlar det om, liksom vid all bedömning av miljöeffekter att se på både perspektiven vad och var. Det handlar om att beakta samverkan mellan projektets och platsens egenskaper samt den betydelsen denna samverkan har för berörda delar av miljön. Typen av åtgärd och förutsättningarna på platsen har betydelse för den effekt som uppstår.

För att kunna avgöra om en verksamhet eller åtgärd medför betydande miljöpåverkan måste man ta hänsyn till den plats eller det landskap man befinner sig i. Är det en robust miljö som tål förändringar eller är den extra känslig för störning? Kanske är den redan påverkad av andra ingrepp. Hur förhåller sig den här platsen till sitt omgivande landskap? Det andra som måste vägas in är naturligtvis vad det är som ska göras på platsen. Det är stor skillnad om det handlar om exempelvis en husbehovstäkt eller en fullskalig gruva. De tre kriterierna beskrivs närmare i Naturvårdsverkets webbvägledning *Miljöbedömningar enligt kapitel 6 miljöbalken* och återges inte här.

Miljökvalitetsnormer och betydande miljöpåverkan

Det har uppkommit frågor under vårt utredningsarbete kring vilken hälsopåverkan betydande miljöpåverkan tar sikte på och betydande miljöpåverkan i relation tillmiljökvalitetsnormer för vatten, vilka syftar dels till att skydda människors hälsa och miljön, dels uppfylla krav som ställs genom Sveriges medlemskap i EU. Om det finns risk för att verksamheten eller åtgärder innebär att miljökvalitetsnormerna överträds bör det innebära att detta bedöms utgöra betydande miljöpåverkan. Det blir dock frågor för rättstillämpningen att avgöra i det enskilda fallet. Enligt EU-rätten handlar bedömningen om betydande miljöpåverkan kan antas om en från fall till fall-bedöm-

ning och det är därför inte möjligt att fastställa gränsvärden och liknande som ska vara avgörande. Risker för människors hälsa ska vägas in vid bedömning av en verksamhets eller åtgärds utmärkande egenskaper enligt 11 § 7. miljöbedömningsförordningen.

Europeiska kommissionens vägledning om ändringar

I Europeiska kommissionens vägledning för MKB-direktivet knyts bedömningen av miljöpåverkan både till kravet på att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning *och* till kravet på tillstånd. Under rubriken *Behovet av tillstånd* anger kommissionen följande.

> Domstolen har vid flera tillfällen betonat att ”medlemsstaterna skall genomföra MKB-direktivet på ett sätt som fullt ut uppfyller det krav som ställs mot bakgrund av dess huvudsakliga syfte, vilket enligt artikel 2.1 i direktivet är att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering skall bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges”.
>
> Ändringar eller utvidgningar av projekt, i den mening som avses i punkt 24 i bilaga I eller punkt 13 a i bilaga II till MKB-direktivet, som kan antas ha en betydande miljöpåverkan ska bli föremål för krav på tillstånd.[25]

Begreppet olägenhet för människors hälsa

Definitionen av begreppet olägenhet för människors hälsa finns i 9 kap. 3 § miljöbalken. Även sådana störningar som inte kan visas vara direkt hälsoskadliga men som påtagligt påverkar människors psykiska välbefinnande omfattas, t.ex. buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Bedömningen ska utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och inte baseras på en persons reaktion i det enskilda fallet. Dock ska hänsyn tas till personer som är något känsligare än normalt, t.ex. allergiker. Bedömningen av hälsostörningen är enbart medicinsk och hygienisk och således utan ekonomiska eller tekniska avvägningar. Bedömningen av vad som är ”ringa” är också beroende av hur människor i allmänhet uppfattar situationen. Som helt tillfälliga räknas inte regelbundna störningar eller störningar som återkommer vid flera tillfällen om än inte med någon regelbundenhet.[26]

[25] Europeiska kommissionen (2021).
[26] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 109.

Begreppet olägenhet för miljön

Olägenhet för miljön saknar legaldefinition. Skälet kan nog sägas vara att hur stor olägenheten för miljön är beror exempelvis på lokaliseringen. Om en verksamhet eller åtgärd har en mindre gynnsam lokalisering kan bedömningen resultera i att verksamheten eller åtgärden medför en ”olägenhet av betydelse för miljön”. Om verksamheten eller åtgärden däremot är lämpligt lokaliserad kan bedömningen för samma verksamhet eller åtgärd resultera i att olägenheten endast bedöms vara ringa.

Begreppet olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön

När det gäller innebörden av begreppet ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön” är den formuleringen oförändrad och Miljööverdomstolens avgörande i MÖD 2011:7 är därför fortfarande vägledande.

Frågan i målet gällde om bolagets anmälan om aktuella nya avfallsslag kunde godtas som en anmälan om en mindre ändring. Miljööverdomstolen konstaterade att den totala mängd avfall som anmälts av bolaget rymdes inom tidigare givet tillstånd för verksamheten. Användningen av hästgödsel omnämndes i den tekniska beskrivningen och omfattades därmed av det allmänna villkoret i tillståndet. Vad gäller övriga avfallsslag hade inget framkommit som tydde på att ändringen skulle innebära att någon olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma. Ändringen medförde inte heller några ytterligare miljömässiga konsekvenser än vad som redan hade behandlats inom ramen för tillståndet. Miljööverdomstolen fann därför att det inte fanns skäl att förbjuda fortsatt införsel av aktuella avfallsslag och godkände anmälan.[27]

Begreppet betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön

I nedanstående avgörande gjordes bedömningen att verksamheten kunde innebära betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön och att det därför ansågs befogat att förelägga om att söka tillstånd.

[27] Ds 2018:38, s. 46.

I Miljööverdomstolens dom den 16 oktober 2008 i mål nr M 2562–08 handlade det om ett föreläggande om att söka tillstånd för en verksamhet. Verksamheten bestod i metallsortering och återvinning av restavfall såsom byggavfall, järn och metall. Nämnden fattade beslut om att förelägga bolaget att vidta vissa skyddsåtgärder. Efter överklagande från sakägare i två omgångar ändrade miljödomstolen länsstyrelsens beslut så att nämnden efter överlämnande skulle pröva bl.a. lokaliseringen av verksamheten. Nämnden beslutade den 24 april 2007 att förelägga bolaget vid vite att senast den 1 juni 2007 ansöka om tillstånd för verksamheten. Nämndens beslut överklagades först till länsstyrelsen som fastslog nämndens beslut med den ändringen att de flyttade fram tidsfristen för ansökan. Därefter överklagade närboende (sakägare) beslutet till miljödomstolen som biföll överklagandet och förbjöd verksamheten. Miljööverdomstolen beslutade att fastställa länsstyrelsens beslut. Av domstolens bedömning framgick att det i normala fall inte kan anses lämpligt att en verksamhets eventuella olägenheter och osäkerhet kring dess verkningar ska ligga till grund för ett beslut om förbud av verksamhet. I en tillståndsprövning finns möjlighet att utreda de faktiska förhållandena, varför ett förbud inte ansågs lämpligt. Vid en tillståndsprövning i jämförelse med den prövning som gjorts i förvarande mål bör det finnas en mer heltäckande och bättre utredning avseende bl.a. försiktighetsmått. Dessutom har alla sakägare möjlighet att komma till tals i ett mål om tillstånd. Miljööverdomstolen upphävde därför miljödomstolens dom för att göra det möjligt att genomföra en tillståndsprövning enligt nämndens föreläggande till bolaget.

4.2.8 Ändring av villkor – 24 kap. 13 § miljöbalken

Enligt den ursprungliga lydelsen i 27 § miljöskyddslagen kunde koncessionsnämnden upphäva eller mildra villkor i tillståndsbeslut efter ansökan av tillståndshavaren, om det var uppenbart att villkoret inte längre behövdes eller var strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallades av omständighet som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Anledningen till att bestämmelsen infördes var att det saknades möjlighet att ändra villkor på ansökan av tillståndshavaren. De bestämmelser som fanns i miljöskyddslagen innebar att villkor som

fastställts i samband med tillstånd till viss verksamhet bara kunde ändras om det var påkallat för att tillgodose de intressen som påverkades negativt av verksamheten. Om det däremot var önskvärt från tillståndshavarens synpunkt att villkor ändrades passade inte dessa bestämmelser. Den enda möjligheten som tillståndshavaren hade var då att avstå från att använda sig av tillståndet och i stället söka nytt tillstånd utifrån de ändrade villkoren. Detta ansågs som en alltför omständlig väg. Införandet av 27 § gav tillståndshavaren möjlighet att genom ansökan hos nämnden få till stånd en omprövning som kunde begränsas till just den föreskrift som tillståndshavaren ville ha upphävd eller ändrad. Bestämmelsen var tillämpligoavsett om den verksamhet som beslutet avsåg börjat utövas eller inte när ansökan om ändring gjordes.

Genom en ändring 1992 infördes en möjlighet för tillståndsmyndigheten att efter tillståndshavarens ansökan kunna ändra villkor även i skärpande riktning. [28]

Av propositionen framgick att Industriförbundet i en framställning till regeringen framhållit att det finns fall där tillståndshavaren har intresse av att få villkoren ändrade även i skärpande riktning. Som exempel nämnde Industriförbundet att villkoren har blivit otidsenliga. Det förfarande som kunde tillämpas, att tillståndshavaren hos Naturvårdsverket eller länsstyrelsen begär att myndigheten ska initiera en omprövning, var onödigt omständligt enligt Industriförbundet, som ansåg det angeläget med en förenkling av gällande ordning.

Naturvårdsverket ansåg också att det var otillfredsställande att en tillståndshavares rätt att begära omprövning av villkor var begränsad. Enligt verket kunde det finnas andra fall när det var motiverat för tillståndshavaren att söka ändring av villkor, också i skärpande riktning, exempelvis i fråga om användningen av en ny och lämpligare analysmetod för ett utsläpp. Departementschefen ansåg att 27 § miljöskyddslagen skulle ändras i enlighet med vad Naturvårdsverket och Industriförbundet hade begärt. Den föreslagna ändringen innebar en utvidgning av tillståndshavarens möjligheter att efter ansökan få andra villkor för verksamheten. Ändringen påverkade inte bestämmelserna i 22 §, som reglerade miljömyndigheternas möjligheter att meddela ålägganden för tillståndshavaren.

Paragrafen lyftes in i huvudsakligen denna utformning vid införandet av miljöbalken och placerades i 24 kap. 8 §.

[28] Prop. 1991/92:137.

Genom SFS 2012:907 har i en ny första punkt föreskrivits att tillståndsmyndigheten efter ansökan av tillståndshavaren får upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet om tillståndsplikten har upphört eller om verksamheten har slutligt upphört.

Av praxis framgår att en ansökan om ändring av villkor ska bedömas restriktivt, se bl.a. MÖD 2003:38, MÖD 2014:10 samt NJA 2010 s. 77. Av MÖD 2006:39 framgår att provisoriska föreskrifter kan ändras i mildrande riktning utan att någon av de förutsättningar för omprövning som ställs upp i 24 kap. 8 § behöver föreligga. Mark- och miljööverdomstolen bedömde i en dom den 14 mars 2017 att tillståndsmyndigheten i samband med bifall till en ansökan enligt 24 kap. 8 § kan göra andra ändringar i tillståndet än den sökta men att det förutsätter att det behövs för att beslutet ska få ett lämpligt innehåll (mål nr M 2449-16).

Upphävande av tillstånd efter ansökan av tillståndshavaren

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten besluta att upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet, om verksamheten har anmälts till tillsynsmyndigheten och tillståndsplikten för verksamheten har upphört eller om verksamheten slutligen har upphört.[29]

Tidigare kunde ett tillstånd återkallas endast genom beslut av tillståndsmyndigheten när verksamheten slutligt hade upphört (24 kap. 3 § första stycket 5 miljöbalken). Vidare var det endast Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelsen eller kommunen i vissa fall som kunde ansöka om en sådan prövning. Det fanns ingen möjlighet för verksamhetsutövaren att påkalla prövningen.

Ändringar i regelverket i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har inneburit att en del verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga upphört att vara det. De är nu endast anmälningspliktiga. De verksamhetsutövare som inte vill fortsätta att bedriva en verksamhet enligt tillståndet utan vill att den anmälningspliktiga verksamheten endast ska bedrivas med stöd av en anmälan har efter en lagändring 2013 möjlighet till detta. Detsamma gäller för den som frivilligt ansökt om tillstånd och den som lagt ned verksamheten.

[29] Prop. 2012/13:35, s. 62 f.

Vid upphävande av tillstånd krävs att verksamhetsutövaren även gör en anmälan till tillsynsmyndigheten. Det gäller oavsett om det handlar om att tillståndsplikten upphört eller att verksamheten slutligen upphört. Tillsynsmyndighetens bedömning kan behövas för att kontrollera om det finns villkor som aktualiseras vid upphävandet, t.ex. villkor om efterbehandling, och för kontroll av återställningsåtgärder enligt 10 kap. 4 a § miljöbalken. Om en anmälan görs, kan tillsynsmyndigheten vid handläggningen av anmälningsärendet förelägga om försiktighetsmått eller förbud eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Prövningen vid ett eventuellt upphävande görs genom att en anmälan först görs till tillsynsmyndigheten. Därefter prövas frågan om upphävande av tillståndsmyndigheten. Inget hindrar att anmälan och ansökan om upphävande lämnas in samtidigt, men tillståndet kan inte upphävas förrän det i ärendet om upphävande är visat att anmälningsplikten har fullgjorts. Anmälningsärendet bör inte avslutas innan tillståndet har upphävts eftersom det då finns risk för att ett beslut i anmälningsärendet strider mot villkor i det gällande tillståndet. Vidare bör man i såväl anmälningsärendet som i ärendet om upphävande av tillståndet uppmärksamma att en verksamhet som är anmälningspliktig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken får påbörjas tidigast sex veckor efter att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

4.3 Inhämtade synpunkter och övrig information

4.3.1 Näringslivet

Svenskt Näringsliv anser att ändringstillstånd ska göras till regel vid ändring av befintlig verksamhet. I dag finns det enligt 16 kap. 2 a § miljöbalken en möjlighet att vid ändring av miljöfarlig verksamhet få enbart ändringen prövad. Huvudregeln är dock alltjämt att hela verksamheten ska prövas. Det förekommer också att frågan om prövningens omfattning används av remissmyndigheter som hävstång för att få igenom krav på verksamheten som annars inte skulle godtas (t.ex. tidsbegränsning av ändringstillståndet).

Avgörandet om huruvida ändringstillstånd kan komma i fråga sker dessutom alltför sent i processen. När ansökan är ingiven till prövningsmyndigheten har redan miljöbedömningsförfarandet genom-

förts och ansökan med miljökonsekvensbeskrivning har upprättats. Att då behöva backa tillbaka och göra om hela proceduren tar mycket tid. Att stå på sig och överklaga ett eventuellt avvisningsbeslut riskerar dock att ta ännu längre tid och därför viker många verksamhetsutövare ner sig och accepterar eller ansöker redan från början om total omprövning för att slippa hamna i konflikt. Nuvarande regel är således ineffektiv och otydlig. Faran för att tillstånd skulle riskera att bli alltför gamla är i dag begränsad genom de BAT-slutsatser som löpande uppdateras inom ramen för IED-direktivet vad gäller all mer miljöpåverkande miljöfarlig verksamhet.

En ändring av miljöfarlig verksamhet är i dag tillståndspliktig enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen om 1. ändringen i sig är tillståndspliktig enligt 2–32 kap. miljöprövningsförordningen eller 2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Svenskt Näringsliv menar att punkt 2 är det nog ingen som har några invändningar mot, men punkten 1 gör inte sällan att ändringar med mycket liten eller ingen miljöpåverkan vid en större verksamhet inte kan genomföras utan tillståndsprövning. Det är inte effektivt och här borde man kunna hitta en smidigare lösning som gör att endast ändringar som uppfyller kravet i punkt 2 ovan blir tillståndspliktiga. Det enklaste vore att stryka punkt 1. På det sättet klargörs det att det måste vara någon miljöpåverkan av betydelse för att kravet på tillståndsprövning ska utlösas vid ändring. Det var så det såg ut enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, med den skillnaden att ändringen då skulle vara mindre. En sådan ändring bör vara fullt möjlig att göra även med hänsyn tagen till IED, eftersom ändringen i sådant fall ändå kommer att prövas vid en anmälan och tillsynsmyndigheten kan ställa de eventuella tillkommande krav som kan behövas.

Enligt IED är endast väsentliga ändringar tillståndspliktiga. En väsentlig ändring definieras som en ändring som i sig själv uppnår de tröskelvärden som anges i bilaga I till direktivet (artikel 20.3). Ändringar som uppfyller väsentlighetsrekvisitet är tillståndspliktiga enligt IED. Övriga ändringar kräver endast att den behöriga myndigheten underrättas (artikel 20.1). Vid behov kan en liknande reglering införas i miljöprövningsförordningen.

En anmälan blir en komplettering till gällande tillstånd men utan tillståndets rättskraft. Vill man inte ta denna risk som verksamhets-

utövare står det var och en fritt att ansöka om tillstånd. Ändringar bör kunna hanteras som en anmälan även när de gäller en justering av tillåten produktionsmängd. Svenskt Näringsliv har också i samband med remiss av Ds 2016:25 framfört att frågan om huruvida en ändring är tillståndspliktig inte har någon koppling till frågan om vilka verksamheter och åtgärder som kräver en miljökonsekvensbeskrivning. Det är två olika bedömningar med olika syften som inte bör sammanblandas. Vidare är den bedömning som ska göras enligt den gällande lydelsen i 1 kap. 4 § 2. förhållandevis enkel att göra, medan den bedömning som ska göras enligt 11–14 §§ i den då föreslagna miljöbedömningsförordningen är förhållandevis komplex.

Preem AB menar att skillnaden mellan prövningsförfarandena ändringsanmälan och ändringstillstånd är mycket stor, men att ansöka om en ändring av en redan tillståndsprövad verksamhet är nästan lika tidskrävande och omfattande som att ansöka om ett helt nytt tillstånd. Det skulle därför behövas ett enklare förfarande för ändringstillstånd. Såväl krav på innehåll i ansökan som möjlighet till yttrande över ansökans innehåll kunde begränsas, särskilt om ändringen faller inom ramen för befintligt tillstånd och föreskrivna villkor. Att utvidga möjligheten att anmäla ändringar skulle bidra till en snabbare omställning. Tydligare riktlinjer för vilka ändringar som kan falla inom ramen för anmälan borde tas fram.

Svenskt Vatten anser att ändringstillstånd bör meddelas oftare jämfört med i dag; i många fall bör en anmälan räcka. Så länge ramen för tillståndet bibehålls bör ändringar kunna få tillstånd även om en det finns risk för en mindre påverkan på miljön. Om förändringen i huvudsak är till det bättre för miljön bör det räcka med en anmälan. Reningsteknik som är under utveckling måste kunna införas och testas utan att hindras av tillståndsplikt och byråkrati. Ett exempel är införande av läkemedelsrening i ett befintligt reningsverk vars avloppsvatten från tätorten alltid innehållit läkemedel som passerat genom reningsverket i brist på reningsteknik. Införandet av tekniken har inget annat syfte än att skydda miljön till det bättre varför en anmälan bör räcka. Vill verksamhetsutövaren komma i åtnjutande av rättsskyddet i 24 kap. 1 § miljöbalken kan denne söka ett ändringstillstånd för läkemedelsreningen. Beslut efter en anmälan eller om ett ändringstillstånd bör kunna ges efter en enkel prövningsprocess inom en tid som regleras i processregler.

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) menar att det behöver bli enklare att göra vissa ändringar i verksamheten i enlighet med 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen. Tillsynsmyndigheterna hänvisar allt oftare till att anmälda ändringar behöver tillståndsprövas genom ändringstillstånd, trots den justering som gjorts av regelverket för att anmäla ändring i syfte att förenkla möjligheten till anmälan (dvs. att ändringen inte längre behöver vara mindre). Ändring av C-verksamheter som har införlivats i ett tillstånd bör alltid kunna ändras genom en anmälan och det bör tydliggöras att det inte krävs en ny tillståndsprövning för ändring av C-verksamheter inom ett gällande miljöbalkstillstånd. Det bör även förtydligas att det är möjligt att lägga till en anmälningspliktig C-verksamhet utan att ändringstillstånd krävs.

Prövningen av avgränsade ändringstillstånd borde vara enklare och kunna hanteras snabbare. Vid fortsatt och utökad verksamhet bör omprövning kunna ske genom ett förenklat prövningsförfarande; bl.a. bör lokaliseringsprövningen begränsas. Bestämmelserna vid ändring av, eller förnyat tillstånd för, tillståndsgivna verksamheter behöver ses över så att befintliga verksamheter som huvudregel ska prövas genom ändringstillstånd. Många av täktbranschens prövningar bör kunna hanteras genom ändringstillstånd.

SBMI anser också att det vore bra att tydliggöra att en *bedömning* av betydande miljöpåverkan ska göras inför ansökningar om ändringstillstånd. Trots att gällande lagstiftning i 6 § sista stycket miljöbedömningsförordningen anger att ”Första stycket avgör inte frågan om betydande miljöpåverkan när en verksamhet eller åtgärd ändras”, så anger Naturvårdsverket följande i sin vägledning: ”När det gäller ändringar som enbart kräver ändringstillstånd (16 kap. 2 § miljöbalken) och där inte hela verksamheten behöver tillståndsprövas bör alltså verksamheten alltid antas ha betydande miljöpåverkan om ändringen i sig är sådan att den omfattas av 6 § första stycket miljöbedömningsförordningen. En specifik miljöbedömning ska då göras. Om så inte är fallet ska i stället en undersökning av om ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan göras.” Detta tolkar vissa länsstyrelser som att en ansökan om ändringstillstånd, som berör en täktverksamhet med en produktion över 25 000 ton, alltid ska antas utgöra betydande miljöpåverkan.

För att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och andra ändringar av en verksamhet samt åstadkomma snabbare

och enklare prövningsprocesser, bör det därför förtydligas att det vid en ändring alltid ska göras en bedömning av om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt uppställda kriterier. En annan ändring, vilken riktas till täktbranschen specifikt, vore att höja gränsen för när en täktverksamhet alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan.

Även reglerna om villkorsändring bör ses över och revideras så att de kan tillämpas vid fler situationer. Det är inte rimligt att mindre justeringar i produktionskedjan kräver att tillstånd behöver omprövas, endast på grund av att de berör ett villkor. Med dagens lagstiftning finns det en begränsad möjlighet att göra en villkorsändring. Regelverket har en onödigt strikt och restriktiv tillämpning och är inte förenligt med hur en verksamhet kan förändras under tillståndstiden utan att det medför ändrad miljöpåverkan. Många mindre ändringar av verksamheter borde kunna hanteras inom ramen för en villkorsändring, men dagens regler förhindrar detta vilket leder till onödiga processer om ändringstillstånd eller t.o.m. helt nya tillståndsprocesser. Vissa villkorsändringar bör vara möjliga utan ändringstillstånd. Alltför detaljerade villkor styr i vissa fall verksamheten och omintetgör en grön omställning av till exempel produktionsprocesser.

4.3.2 Prövningsmyndigheter

Mark- och miljödomstolar

Vi har ställt frågan till mark- och miljödomstolarna huruvida de upplevt att det finns oklarheter eller tillämpningssvårigheter med reglerna om prövning av ändringstillstånd i 16 kap. 2 a och b §§ miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

Några av de synpunkter som framkom är bl.a. följande. Lagstiftningen är tydlig och praxis har satt sig, men det råder ganska ofta olika uppfattningar från verksamhetsutövarnas sida jämfört med tillsynsmyndigheten om vad som kan prövas som ändringstillstånd. Från länsstyrelserna och Naturvårdsverket kommer ofta invändningar om att ansökan är felaktigt avgränsad och det kan påverka kvaliteten på utredningen i målet om man inte kommer vidare i frågan, dvs. om myndigheterna då inte svarar i sak utan vidhåller att ansökan ska avvisas trots att domstolen går vidare med handläggningen. Det kan också uppstå problem kring gränsdragningen mot

det ursprungliga tillståndet. Det finns en diskrepans mellan lagstiftarens tänkta utrymme för ändringstillstånd (ganska litet) och hur det tillämpas i praktiken. Det rättsliga utrymmet skulle kunna utvidgas så att det stämmer bättre överens med det faktiska behovet.

Miljöprövningsdelegationerna

Miljöprövningsdelegationerna anser att oavsett hur man utformar ett förenklat förfarande för miljöförbättrande åtgärder är det i grunden nödvändigt med ett klargörande av vad som avses med ”miljöförbättrande åtgärd” eller liknande. Det är därför svårt med ökad möjlighet endast för ändringar som bidrar till grön omställning. Det behövs tydliga kriterier, helst i lagtext. En sådan avgränsning behöver ta hänsyn till att ett förenklat prövningsförfarande riskerar minska insynen i prövningen och möjligheten för berörda och allmänhet att delta. Samtidigt är det svårt att göra en sådan avgränsning (jfr Ds 2018:38). En positiv omställning i ett avseende kan leda till ökad miljöbelastning eller störningar för närboende i något annat avseende. Vidare förändras bästa möjliga teknik och BAT-slutsatser över tid. Regelverket kring handeln med utsläppsrätter är en komplicerande faktor.

Det går inte heller att bortse från att det finns olika uppfattningar inom branscherna om vad en grön omställning innebär. Redan i dag finns i princip inga hinder mot att tillåta miljöförbättrande åtgärder genom ändringstillstånd. I det hänseendet finns därmed inget större behov av ändrad lagstiftning. Men för att uppnå syftet att verkligen åstadkomma en enklare tillämpning, och för att förtydliga lagstiftningen i den mån det är möjligt, skulle 16 kap. 2 a § miljöbalken kunna kompletteras med uttryckliga kriterier för när ändringstillstånd kan komma i fråga. Utan ett sådant tillägg överlåts frågan om hur behovet av grön omställning kan hanteras helt åt praxis, vilket kan ta oönskat lång tid. Det kan övervägas om det borde finnas ett särskilt prövningsspår för småskaliga försöksverksamheter. Det skulle kunna bidra till både teknikutveckling och gröna omställningar.

4.3.3 Tidigare utredningar

I tidigare utredningar har också synpunkter inhämtats avseende tillämpningen av anmälan av ändring av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och undersökningar gjorts av hur vanligt det är med sådan anmälan. Ur promemorian *En anpassad miljöprövning för en grön omställning* kan bl.a. följande refereras, som stämmer med den bild vi har fått under våra dialog- och samrådsmöten med olika aktörer.[30]

Länsstyrelsen menar att det saknas statistik över hur många ändringar som anmäls eftersom anmälan görs till tillsynsmyndigheten som i många fall är kommuner till vilka tillsynsansvaret överlåtits. Det är dock vanligt att ändringar anmäls och det kan t.ex. handla om nya reningsmetoder, byte av pannor och andra moderniseringar. Bestämmelsen bör tolkas så att ändringar endast kan anmälas om de ryms inom ramen för gällande tillstånd och villkor. Formuleringen är dock otydlig vilket ger utrymme för att bestämmelsen tillämpas olika i landet. Det är extra svårt för t.ex. mindre kommuner att bedöma om en ändring kan godtas som en anmälan eller om den kräver tillstånd, men diskussioner om detta förs i allt större utsträckning mellan miljöprövningsdelegationerna och tillsynsmyndigheten. Frågan om ändringen ska anmälas eller tillståndsprövas diskuteras med tillsynsmyndigheten innan ett eventuellt samråd inleds. Om verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten är överens blir det oftast ingen dokumentation. Det är först när man har olika åsikter som tillsynsmyndigheten förelägger verksamhetsutövaren om att ansöka om tillstånd.

I promemorian dras bl.a. följande slutsatser om behovet att förtydliga 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Detta bl.a. utifrån frågeställningen *”Kan ändringar anmälas som går utöver tillståndets ram eller strider mot villkor*”. De besökta aktörerna ger en samstämmig bild av att ändringar endast kan anmälas om de ryms inom ramen för gällande tillstånd och villkor. Detta följer av 24 kap. 5 § första stycket miljöbalken som anger förutsättningar för när tillståndsmyndigheten får ompröva ett tillstånd. Dessutom får ändringstillstånd ges enligt 16 kap. 2 § miljöbalken. Detta framgår dock inte uttryckligen av 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen eller av den tidigare lydelsen i förordningen om miljöfarlig verksamhet

[30] Ds 2018:38, s. 40 f.

och hälsoskydd. Bestämmelsen har dock generellt tillämpats på det sättet av mark- och miljödomstolarna.

Vad gäller ändring som påverkar det allmänna villkoret anger promemorian följande.

Vid sin bedömning av om ändringen kan anmälas ska tillsynsmyndigheten, som är den som förutom verksamhetsutövaren bäst ska känna verksamheten, avgöra om ändringen innebär en ändring av det allmänna villkoret som håller sig inom tillståndets ram och inte strider mot beslutade villkor. Om ändringen ryms i det allmänna villkoret är den varken anmälnings- eller tillståndspliktig. Om den inte ryms i det allmänna villkoret men håller sig inom tillståndets ram och inte strider mot andra villkor kan ändringen anmälas, förutsatt att den inte är tillståndspliktig i sig, eller om den i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Enligt den nuvarande ordalydelsen kan man hantera de flesta verksamhetsändringar med anmälan om ändringen inte är tillståndspliktig i sig eller påverkar människors hälsa eller miljön på ett betydande sätt. Eftersom det är en grannlaga uppgift för tillsynsmyndigheten att avgöra om en ändring kan anmälas finns det skäl att ändra bestämmelsen så att den stämmer överens med sitt syfte och gällande rätt. I promemorian föreslås följande lydelse i 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen.

> För ändring av en *tillståndsgiven* verksamhet krävs det också tillstånd, om
>
> 1. ändringen *strider mot tillståndets omfattning eller tidigare meddelade villkor*,
>
> 2. *ändringen i sig är tillståndspliktig*, eller
>
> 3. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

4.4 Några konsekvenser och alternativa lösningar

Vi redogör samlat för förslagens konsekvenser i kapitel 11 om konsekvensanalys. Nedan en kort redogörelse för konsekvenser och samband med övriga förslag samt beskrivning av några alternativ.

4.4.1 Enklare regler för ändring av en verksamhet

För flera av de verksamhetsutövare vi talat med under vårt arbete ligger förslaget till ökad användning av ändringstillstånd överst på deras önskelista över förändringar. Våra förslag syftar till att medföra en tydlig lättnad när det gäller förutsättningarna att få en ansökan prövad som ett ändringstillstånd.

Alternativa lösningar

Vi har övervägt att utvidga tillämpningsområdet för ändringstillstånd endast avseende ändringar som bidrar till grön omställning, enligt ett sådant grönt spår som beskrivs i våra direktiv. De svårigheter med urval och avgränsning och risken för en prövning i prövningen, som beskrivs bl.a. i avsnitt 8.3.3 avseende ett begränsat förtursförfarande, gäller även om ändringsbestämmelsen skulle kopplas till gröna ändringar. Vi väljer därför inte detta alternativ, utan gör ändringen generell. Som framgår av kapitel 11.4 gör vi dock den samlade bedömningen att förslaget har en positiv effekt på miljö och klimat genom att fler miljöförbättrande investeringar kommer till stånd.

4.4.2 Tydligare gräns mellan tillstånds- och anmälningsplikt

Förändringen är tänkt att göra bedömningen av när det krävs tillstånd och när det endast krävs en anmälan enklare, både för prövningsmyndigheten och verksamhetsutövaren. Det finns även en vinst i den förenkling det innebär att begrepp blir mer enhetliga när det gäller att bedöma om en miljöfarlig verksamhet eller ändring av den är tillståndspliktig eller inte.

Förändringen innebär inte att miljöskyddet sänks eftersom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga även vid prövningen av anmälan om ändring. Det materiella innehållet både i beslut om föreläggande om försiktighetsmått och tillståndsbeslut är baserat på kraven enligt hänsynsreglerna.

Liksom i dag kan det innebära att verksamheten regleras av både tillstånd och beslut om försiktighetsmått. Det kan göra det svåröverskådligt både för verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten att veta vad som gäller för verksamheten. Med den föreslagna för-

ändringen kan sådan dubbel reglering komma att ske i utökad omfattning. Vi bedömer dock att den pågående digitaliseringen underlättar eftersom den gör det lättare att söka och samla information om vad som gäller för en verksamhet.

Det kan väntas bli fler anmälningsärenden hos kommunerna. Den stora delen av ökningen av ärenden kommer att härröra från att fler ändringar av tillståndspliktig verksamhet endast kommer att kräva en anmälan. Krav på beslut om betydande miljöpåverkan kan också väntas påverka kommunerna enligt de förslag och den redogörelse som lämnas i promemorian *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*.[31] Se mer i kapitel 11.

Fler verksamheter behöver bedömas utifrån andra kriterier

Av förslagen följer att det är kriterierna i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen som ska tillämpas. Syftet med ändringen är att fler ärenden ska prövas som anmälningsärenden än som tillståndsärenden. Det svårt att ha någon uppfattning om hur många anmälningsärenden per år som kommer att tillföras på grund av förslagen. Det kommer att krävas mer vägledningsinsatser för bedömningen av betydande miljöpåverkan (se avsnitt 9.3.1).

Förhållandet till EU-rätten

Förändringen är en anpassning till MKB-direktivet och de krav och begrepp som finns där. IED-direktivet ställer inte krav på en miljökonsekvensbeskrivning. Direktivet reglerar dock vilket innehåll en tillståndsansökan för industriutsläppsverksamheter ska ha. Om en verksamhetsutövare har lämnat uppgifter enligt kraven i MKB-direktivet, eller en säkerhetsrapport eller på grund av annan lagstiftning och dessa uppgifter gör det möjligt att uppfylla något av kraven enligt IED, så får beslutsunderlaget samordnas. Därutöver finns ingen direkt koppling mellan IED-direktivet och MKB-direktivet på EU-nivå och inte heller på nationell nivå. På EU-nivå har IED-verksamheterna reglerats mot bakgrund av att de anses vara de mest miljöstörande verksamheterna.

[31] Miljödepartementet (2021).

Vad gäller ändring av IED-verksamhet gäller enligt IED-direktivet att tillstånd krävs vid väsentlig ändring. Väsentlig ändring enligt IED-direktivet är en ändring av art eller funktion, eller en utvidgning, av en anläggning eller förbränningsanläggning, avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning, som kan ha en betydande negativ inverkan på människors hälsa eller miljön. Vi gör bedömningen att det ryms inom kravet på tillståndsplikt vid ändring såsom det är formulerat i vårt förslag till ny 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen, alternativt att ändringen bedöms som tillståndspliktig i sig.

Våra förslag utgår från att tillståndsplikt föreligger när betydande miljöpåverkan kan antas. Begreppet är hämtat från MKB-direktivet och bedömningen görs utifrån de kriterier som framgår av bilaga 3 i MKB-direktivet. Att fler ändringar av tillståndspliktiga verksamheter kan anmälas bedöms därför vara förenligt med MKB-direktivet under förutsättning att de förslag som lämnas i promemorian Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet genomförs.[32]

4.4.3 Förtydligat utrymme för att anmäla ändringar och en nedre gräns för anmälningsplikt

Det är fortsatt otydligt att det krävs tillstånd när en ändring av en verksamhet innebär att villkor eller omfattning behöver ändras. Det framgår endast indirekt av 24 kap. § 1 miljöbalken som reglerar tillståndets rättskraft. Det medför en tillämpning som blir otydlig och oförutsägbar. Vissa ändringar som skulle krävt tillstånd kanske går igenom i ett anmälningsförfarande.

Alla ändringar av miljöfarlig verksamhet kräver vidare en hantering av tillsynsmyndigheten oavsett graden av miljöpåverkan, vilket inte är en ändamålsenlig resursanvändning.

Alternativa lösningar

Ett alternativ skulle vara att inte införa en nedre gräns för anmälan utan endast höja taket för tillståndsplikt. Vi bedömer dock att behovet att beakta miljönyttan och att i möjligaste mån tynga tillsynen

[32] Miljödepartementet (2021).

med sådant som kan hanteras inom ramen för egenkontrollen motiverar vårt förslag om en nedre gräns.

Förhållandet till EU-rätten

Av art 20.1 i IED-direktivet framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamhetsutövaren underrättar den behöriga myndigheten om alla planerade ändringar av anläggningens art eller funktion, eller en utvidgning av anläggningen, som kan få konsekvenser för miljön. I förekommande fall ska den behöriga myndigheten uppdatera tillståndet.

De ändringar som inte ens ska behöva anmälas enligt vårt förslag i 1 kap. 11 § första punkten miljöprövningsförordningen har så begränsad betydelse från störningssynpunkt att de enligt vår bedömning inte träffas av IED- och MKB-direktivets krav.

Vad gäller avfallsdirektivet saknas tröskelvärden för tillstånd och undantag från tillståndskrav får endast införas för vissa verksamheter och enligt vissa villkor enligt artikel 24 och 25 i avfallsdirektivet, som bl.a. innebär att det ska införas allmänna regler med visst närmare angivet innehåll. Anmälningsplikten är därför av betydelse för det svenska genomförandet av avfallsdirektivet. Vi behöver därför undersöka vad det innebär om vissa ändringar skulle falla utanför anmälningsplikten. Det kan konstateras att konstruktionen i 1 kap. 4 § 2. miljöprövningsförordningen redan i dag kopplar ur tillståndsplikten vid ändring som inte i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. För dessa ändringar gäller alltså redan anmälningsplikt. För anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder finns vidare i 1 kap. 11 § 3. redan ett undantag från anmälningsplikten för verksamheter och åtgärder som saknar betydelse från störningssynpunkt. De ändringar vi ser framför oss här har mycket liten miljöpåverkan och ryms inom det dagliga arbetet för en verksamhet. Verkningarna ska följas upp genom verksamhetsutövarens egenkontrollansvar i kombination med tillsynsmyndighetens kontroll av detta. Vi bedömer därför att förslagen inte hamnar i konflikt med EU-rätten.

4.4.4 Ändring av villkor

Förhållandet till EU-rätten

Med EU-rätten följer krav på kontinuerlig omprövning av tillstånd och villkor. Vårt förslag om utökade möjligheter till ändring av villkor skulle underlätta för Sverige att uppfylla detta krav, särskilt med tanke på den eftersläpning som finns i den myndighetsinitierade omprövningen och som vi redogör närmare för i kapitel 5.

5 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

I utredningens direktiv anges att systemet för omprövning och tidsbegränsning behöver bli föremål för en bred översyn. Uppdraget till utredningen är att utreda hur tidsbegränsning och omprövning av tillstånd och villkor skulle kunna bli effektiva och verkningsfulla medel för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå klimat- och miljömålen. I detta kapitel belyser vi

- behovet av att uppdatera äldre tillstånd
- brister i nuvarande system
- ett antal förslag för att åtgärda befintligt genomförandeunderskott och åstadkomma moderna miljövillkor, där både verksamhetsutövarna och myndigheterna ges ett tydligt ansvar som förutsätter en god dialog.

5.1 Utredningens förslag och bedömningar om omprövning och tidsbegränsning

5.1.1 Tidsbegränsning som huvudregel införs inte

Bedömning: Tidsbegränsning som huvudregel för tillstånd enligt miljöbalken bör inte införas. Befintliga regler om tidsbegränsning ändras inte.

Skälen för utredningens bedömning

För att systemet med omprövning och tidsbegränsning ska fungera effektivt behöver båda verktygen fungera tillfredsställande och komplettera varandra. Under avsnitt 5.2 redogör utredningen för problembilden i detta hänseende. Slutsatsen är att nuvarande system inte har fungerat på ett effektivt sätt och att förändringar i lagstiftningen är nödvändiga för att komma till rätta med det.

Utredningen har övervägt att införa tidsbegränsning som huvudregel för tillstånd till miljöfarlig verksamhet. En fördel med tidsbegränsning, som även tas upp i förarbetena till miljöbalken, är att det blir en automatisk omprövning av verksamheten när tillståndet löper ut. En omställning till tidsbegränsade tillstånd som huvudregel skulle innebära att även befintliga tillstånd till miljöfarlig verksamhet i Sverige behöver ansöka om nytt tidsbegränsat tillstånd eller omprövas inom en relativt kort period för att inte riskera snedvriden konkurrens. En sådan snabb omställning till tidsbegränsade tillstånd skulle kräva stora resurser för samtliga aktörer, inte minst prövningsmyndigheter och länsstyrelser. För att de verksamhetsutövare som i ett sådant system ansöker om nya tillstånd för befintliga verksamheter verkligen skulle ta de nya tidsbegränsade tillstånden i anspråk skulle det även behövas bestämmelser om att äldre tillstånd upphör att gälla när ett nytt tidsbegränsat tillstånd vunnit laga kraft.

Utredningens bedömning är att obligatorisk omprövning är en mer effektiv och mindre ingripande väg för att säkerställa att miljöfarliga verksamheter bedrivs med moderna miljövillkor. Möjligheten att tidsbegränsa tillstånd finns redan i dag i 16 kap. 2 § miljöbalken men tillämpas framför allt vad gäller miljöfarliga verksamheter på tillstånd till täkter, vindkraft, fiskodlingar och deponier.

Vissa typer av vattenverksamheter tidsbegränsas redan. Vägledande avgöranden finns för t.ex. grundvattenuttag för jordbruksbevattning, se avsnitt 5.3.6. Vattenkraft för elproduktion omfattas av bestämmelser om omprövning för moderna miljövillkor vilket gör att uppdatering av dessa verksamheter är omhändertaget även utan tidsbegränsning. Utredningen anser också att ett system med obligatorisk tidsbegränsning bör vara enhetligt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet för att undvika tillämpningssvårigheter.

Utredningens bedömning är att någon ändring av dagens regler om tidsbegränsning inte föreslås och att den fakultativa möjligheten som redan finns att tidsbegränsa tillstånd ska fortsätta gälla.

Utredningens överväganden om att inte föreslå tidsbegränsning som huvudregel

Utredningen föreslår inte tidsbegränsning som huvudregel för tillstånd enligt miljöbalken. I följande avsnitt redogör utredningen för de överväganden som lett fram till denna bedömning.

Regeringen ansåg vid införandet av miljöbalken att genom utökade möjligheter att tidsbegränsa tillstånd skulle Sverige på ett bättre sätt uppfylla de krav som bör ställas på en modern miljölagstiftning och som gäller enligt Sveriges internationella åtaganden och som kan förväntas komma att börja gälla i ännu större utsträckning enligt rättsakter från EU. Tillståndsmyndigheten skulle då i det enskilda fallet få avgöra om tillstånd skulle tidsbegränsas, förutsatt att inga föreskrifter från regeringen om tidsbegränsning hade meddelats. Det innebar att tidsbegränsade tillstånd i stor utsträckning skulle kunna tillämpas på miljöfarlig verksamhet.[1]

Även i andra fall kunde det enligt regeringen vara lämpligt att tiden begränsades för verksamheter med kraftig miljöpåverkan, t.ex. till tio år, eftersom det då blev en automatisk omprövning i samband med ansökan om nytt tillstånd. En prövning av en ny ansökan för befintlig verksamhet kunde enligt regeringen också väntas bli mindre omfattande än en ansökan för en ny verksamhet eftersom lokaliseringsfrågan inte blir aktuell på samma sätt när det gäller en befintlig verksamhet. Det borde vidare vara lättare att bedöma en verksamhet som redan varit i drift ett antal år. Tidsbegränsning skulle också medföra att tillsynsmyndigheterna inte skulle behöva lägga ner ett omfattande arbete på omprövningar.[2] Ambitionen att genom tidsbegränsade tillstånd minska belastningen på tillsynsmyndigheterna kommer här till uttryck redan vid införandet av miljöbalken.

Utredningen anser att det är rimligt att ansvaret för att ha ett tillstånd som är uppdaterat mot miljöbalkens bestämmelser vilar på verksamhetsutövaren. Detta är också i linje med 2 kap. 1 § miljöbal-

[1] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 479 ff.
[2] Prop. 1997/98 :45, del 1, s. 480.

ken där bevisbördan för att en verksamhet är förenlig med miljöbalkens bestämmelser åligger verksamhetsutövaren.

För en tillståndspliktig verksamhet ska en bedömning av förenligheten med miljöbalken ske vid tillståndsprövningen. Det är förväntad miljöpåverkan och vilka skyddsåtgärder som krävs för att minska denna till en acceptabel nivå som framför allt ska prövas. För denna prövning finns det flera materiella regler i miljöbalken, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och miljökvalitetsnormer i 5 kap. Allt eftersom miljön förändras och teknikutvecklingen går framåt kan villkoren för en verksamhet bli inaktuella och föråldrade. Detta innebär inte att den bedömning som gjorts vid meddelandet av tillståndet är felaktig utan endast att omständigheter och tillståndet i miljön kan förändras, t.ex. som en följd av klimatförändringar, och därmed kan även förutsättningarna för en verksamhet förändras. Det kan också visa sig att miljökonsekvenserna av en verksamhet har blivit större än man förutsett vid meddelandet av tillståndet. Även ny lagstiftning eller ändrad praxis kan leda till att villkoren och andra bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön behöver uppdateras.

Tidsbegränsning av alla tillstånd skulle garantera att en ny prövning med föregående samråd och framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning kommer till stånd. Utredningens bedömning är att den nya prövning som ska göras när verksamhetsutövaren ansöker om nytt tillstånd för en befintlig verksamhet bör blir mindre omfattande än en ansökan om en helt ny verksamhet på en ny plats. Det är framför allt lokaliseringsfrågan som inte blir aktuell i samma utsträckning eftersom verksamheten redan finns på plats. Det förutsätter dock att nya områden inte tas i anspråk i någon större omfattning. Eftersom en rimlighetsavvägning ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken borde det höra till ovanligheterna att en flytt av verksamheten krävs, vilket också Miljööverdomstolen uttalat sig om i MÖD 2005:39. För en befintlig täkt som ska utöka sin brytning till nya områden krävs dock en fullständig lokaliseringsprövning, bl.a. eftersom det rör sig om ändrad markanvändning, vilket också kan aktualisera bestämmelserna om riksintresse i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Utredningen instämmer också i regeringens bedömning i förarbetena till miljöbalken att det bör vara lättare att bedöma en verksamhet som redan varit i drift ett antal år. Verksamhetsutövaren har då god kännedom om sin verksamhet och dokumentation om verk-

samhetens drift finns på plats. Även tillsynsmyndigheten har vid den nya tillståndsprövningen kunskap om verksamheten vilket bör leda till att synpunkter från myndigheten i samrådet är kända för verksamhetsutövaren genom tillsynen.

När tillståndstiden för en verksamhet bestäms ska i varje enskilt fall tas hänsyn till bl.a. verksamhetens miljöpåverkan samt verksamhetsutövarens förutsättningar för en långsiktig planering av verksamheten. Så har också skett i de avgöranden som redogörs för i avsnitt 5.3.6. Tillståndstiden får inte sättas så snävt att verksamhetsutövaren betungas med alltför tätt återkommande tids- och kostnadskrävande utredningar och tillståndsprocesser.

Några av de branschorganisationer som har lämnat synpunkter på utredningens tilläggsdirektiv har angett att tillstånd till investeringstunga verksamheter behöver lämnas för minst 30 år. Vinsten med tidsbegränsning som ett sätt att åstadkomma uppdaterade tillstånd har i det sammanhanget ifrågasatts, då 30 eller 40 år är relativt lång tid. Det kan tyckas vara en lång tid för en miljöfarlig verksamhet där teknikutvecklingen går snabbt. Ett regelverk om tidsbegränsning behöver dock enligt utredningen vara uppbyggt så att alla typer av miljöfarliga verksamheter ryms inom tidsramen.

Ett införande av tidsbegränsning som huvudregel skulle även behöva innefatta en möjlighet till undantag om det föreligger särskilda skäl. Sådana skäl skulle kunna vara att det rör sig om samhällsviktig verksamhet som under överskådlig tid inte bedöms minska i behov, t.ex. avloppsreningsverk eller vattentäkt för dricksvattenförsörjning. Det skulle i så fall vara lämpligare att i tillståndet i stället ange när verksamhetsutövaren senast ska begära omprövning av tillståndets villkor.

När en verksamhetsutövare med ett i tiden obegränsat tillstånd ansöker om och beviljas ett nytt tillstånd med strängare miljökrav kan verksamhetsutövaren välja att inte ta det nya tillståndet i anspråk, se MÖD 2014:44. Det finns flera exempel från länsstyrelser där verksamhetsutövare som innehar tillstånd från miljöskyddslagen och som ansökt om nytt tillstånd inte har tagit detta i anspråk. I praktiken betyder det att verksamheter inte uppdateras trots att de fått ett nytt tillstånd med vid tidpunkten för prövningen moderna miljövillkor.

En fördel med omprövning är att tillståndet gäller direkt när en dom eller ett beslut vunnit laga kraft. I MÖD 2005:43 slog Miljööverdomstolen fast att villkor eller andra bestämmelser som före-

skrivs efter en prövning med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken blir en del av det tillstånd som gäller för verksamheten. En tillståndshavare är därför skyldig att följa ett sådant villkor liksom övriga villkor som ursprungligen har föreskrivits för tillståndet för att inte bryta mot det. Någon särskild tillståndsansökan av tillståndshavaren krävs därför inte för att villkoret ska bli gällande mot denne. Tillståndshavaren kan därmed inte, om denne vill fortsätta att bedriva verksamheten, välja bort ett nytt tillstånd med potentiellt strängare miljökrav när det vunnit laga kraft.

För att inte snedvrida konkurrensen för verksamhetsutövare skulle tillstånd som nu är obegränsade i tid behöva tidsbegränsas om tidsbegränsning införs som huvudregel. Detta skulle kunna ske antingen genom omprövning av alla tillstånd eller genom att verksamhetsutövaren ansöker om nytt tillstånd. Tidsbegränsning vid omprövning är möjligt även med dagens system med undantag för verksamheter som omfattas av 26 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken, se avsnitt 5.1.9. Ansöker verksamhetsutövaren om ett nytt tillstånd bör det gamla tillståndet återkallas när det nya vinner laga kraft.

Förutsägbarhet och investeringsvilja för företag

Enligt utredningens tilläggsdirektiv bör behovet av förutsägbarhet och investeringsvilja för företag särskilt beaktas i utredningsarbetet gällande omprövning och tidsbegränsning. Näringslivet är generellt sett negativt till ett införande av obligatorisk tidsbegränsning. Argument har framförts med innebörden att investeringar riskerar att utebli eftersom man som verksamhetsutövare inte kan vara säker på att få ett nytt tillstånd. Det har också framförts att det finns en risk för att man inte hinner få ett nytt tillstånd innan det befintliga löper ut om tillståndsprövningen drar ut på tiden. Detta kan leda till problematiska driftstopp vilket i sin tur kan leda till oönskade miljökonsekvenser. En sådan situation kan dock lösas genom en möjlighet att förlänga ett tillstånds giltighet, se vidare om detta i avsnitt 5.1.8.

Moderna miljövillkor kan uppnås utan obligatorisk tidsbegränsning

Utredningens bedömning är att moderna miljövillkor kan uppnås utan att tidsbegränsning är huvudregel. En mindre ingripande åtgärd är att införa obligatorisk omprövning av tillstånd för moderna miljövillkor, se avsnitt 5.1.2. Ett sådant system är också förenligt med uttalanden i förarbetena till miljöbalken om en automatisk omprövning av tillstånd. Verksamhetsutövare riskerar genom ett sådant system inte att stå utan tillstånd om prövningen för moderna miljövillkor drar ut på tiden. Det borde därtill ha endast mindre påverkan på investeringsviljan eftersom det saknas en bortre gräns vid vilken tillståndet upphör att gälla.

Några myndigheter har invänt att tillåtligheten av en verksamhet inte prövas på samma sätt vid en omprövning och att det därmed är svårare att åtgärda verksamheter som visat sig vara olämpligt lokaliserade. Utredningen menar dock att en verksamhet som är olämpligt lokaliserad, eller där tillåtligheten på annat sätt blivit inaktuell, bör bli föremål för återkallelse enligt 24 kap. 3 § miljöbalken som det åligger myndigheterna att initiera. Det är därmed inte omöjligt att komma till rätta med denna typ av verksamheter även utan tidsbegränsning som huvudregel.

5.1.2 Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor införs

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

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

Skälen för utredningens förslag

Det system för omprövning som råder är inte effektivt för att hålla tillstånd till miljöfarliga verksamheter uppdaterade. Det skulle enligt tillsynsmyndigheterna krävas omfattande resurstillskott under en lång tid för att kunna ompröva tillstånd i den utsträckning som myndigheterna bedömer att det finns behov av. Detta bekräftas också i tidigare utredningar, se avsnitt 5.3.2. Inhämtade uppgifter från länsstyrelserna visar att det finns cirka 1 000 verksamheter som bedrivs med tillstånd meddelade enligt miljöskyddslagen och att ett fåtal av dessa har ändringstillstånd eller nya villkor enligt miljöbalken. Cirka 135 av dessa är C-verksamheter och omfattas därmed inte av förslaget om obligatorisk omprövning.

För att omprövningsmöjligheten ska användas effektivt måste, enligt utredningens bedömning, verksamhetsutövare få ett tydligt ansvar att begära omprövning för att förse verksamheten med moderna miljövillkor. Vår bedömning är att behovet av omprövning

som initieras av myndigheter på så vis minskar samtidigt som tillsynen underlättas. En följd blir också att omprövningsverktyget i 24 kap. 5 § miljöbalken kan tillämpas mer effektivt av myndigheterna då det blir enklare att få en överblick över behovet av omprövning.

Utredningen föreslår därför att den som bedriver miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken och som prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstolen i första instans ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Detta ska ske genom omprövning som ska initieras av verksamhetsutövaren. Detta är i linje med 2 kap. 1 § miljöbalken där bevisbördan för att en verksamhet är förenlig med miljöbalkens bestämmelser åligger verksamhetsutövaren. Med moderna miljövillkor avses att tillståndets samtliga villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om det i ett befintligt tillstånd har bestämts en annan tid för översyn av miljövillkoren ska den tiden gälla. Prövningsmyndigheten kan vid omprövningen för moderna miljövillkor fastställa en kortare tid än 40 år för nästa omprövning.

Bestämmelsens utformning

Föreslagen bestämmelse har stora likheter med bestämmelsen i 11 kap. 27 § miljöbalken som gäller omprövning av vattenkraft för elproduktion. Bestämmelserna skiljer sig dock åt i vissa formuleringar. Den nu föreslagna bestämmelsen innehåller formuleringen ”som inte är tidsbegränsat” vilket helt enkelt tydliggör att bestämmelsen gäller för det fall tillståndet i fråga inte är tidsbegränsat. Om ett tillstånd är tidsbegränsat kommer verksamhetsutövaren att behöva ansöka om nytt tillstånd när det gamla löper ut i stället för att begära omprövning för moderna miljövillkor. I praxis finns tidsbegränsningar på mellan 5 och 35 år, beroende på verksamhet, vilket ligger under gränsen för vad som enligt den föreslagna bestämmelsen anses vara moderna miljövillkor. På så vis är villkoren i ett tidsbegränsat tillstånd moderna enligt definitionen i den föreslagna bestämmelsen. Tillägget har också till syfte att tydliggöra att det fortfarande är möjligt att tidsbegränsa ett tillstånd. Möjligheten att lämna till-

stånd, dispenser och godkännanden för begränsad tid kvarstår oförändrad i 16 kap. 2 § miljöbalken.

En annan skillnad jämfört med 11 kap. 27 § miljöbalken är att definitionen ”moderna miljövillkor” endast innebär att villkor och andra bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön har bestämts i en dom eller i ett beslut som inte är äldre än 40 år. Formuleringen innefattar inte att dessa villkor och bestämmelser måste vara beslutade enligt miljöbalken. Genom denna formulering undviks situationen att samtliga cirka 850 tillståndspliktiga verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen vid bestämmelsens ikraftträdande bedriver verksamhet i strid med densamma. Det kommer i stället att bli en successiv uppdatering av villkor och bestämmelser enligt miljöbalkens materiella krav till skydd för människors hälsa eller miljön. På detta sätt kommer villkor som meddelats med stöd av äldre lagstiftning att fasas ut allt eftersom tillstånden förses med moderna miljövillkor enligt miljöbalken. Genom att bestämmelsen om moderna miljövillkor för tillstånd till miljöfarlig verksamhet i stort motsvarar bestämmelsen som gäller för vattenkraft blir konstruktionen för obligatorisk omprövning så enhetlig som möjligt i miljöbalken.

För verksamheter med tillstånd som är äldre än 40 år, och där omprövning därför skulle ske omedelbart vid bestämmelsens ikraftträdande, föreslår utredningen en övergångsbestämmelse. Innebörden är att dessa verksamheter inom en viss tid efter ikraftträdandet ska inkomma med ansökan om omprövning.

Verksamheter som omfattas av bestämmelsen

Bestämmelsen gäller miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken och som prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstol i första instans. Vidare ska verksamheten bedrivas med ett tillstånd som inte är tidsbegränsat för att omfattas av bestämmelsen. I praktiken innebär det att det är verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) samt verksamheter som är tillståndspliktiga och prövas av länsstyrelse enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som omfattas. C-verksamheter som bedrivs med tillstånd omfattas inte av be-

stämmelsen eftersom de inte är tillståndspliktiga. Verksamheter som prövas enligt annan ordning och av annan myndighet, t.ex. vägar och nätkoncessioner, omfattas inte heller av bestämmelsen. Skulle en del av en sådan verksamhet vara tillståndspliktig enligt den föreslagna bestämmelsen och prövas av länsstyrelsen eller mark- och miljödomstol omfattas dock denna av kravet på obligatorisk omprövning.

Avgränsningen innebär också att tillstånd till verksamheter som är tillståndspliktiga enligt förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och som prövas av kommunen, t.ex. enskilda avlopp, inte omfattas av bestämmelsen. Utredningens bedömning är att bestämmelsen genom denna avgränsning omfattar de verksamheter där en kontinuerlig uppdatering av villkor och bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljö är mest angelägen ur ett omställningsperspektiv.

Nedan redogör vi för vår bedömning gällande några verksamhetstyper som särskilt lyfts fram i de synpunkter som framförts till utredningen.

IED-verksamheter

Det finns cirka 1 100 industriutsläppsverksamheter i ett 30-tal branscher i Sverige som omfattas av IED-direktivet. I Sverige har direktivet i stora delar genomförts genom generella föreskrifter. Bestämmelser om BAT-slutsatser genomförs huvudsakligen genom industriutsläppsförordningen (2013:250). Det svenska genomförandet innebär att det inte sker någon obligatorisk omprövning av villkoren i det befintliga tillståndet vid antagandet av BAT-slutsatser. I stället bryter de generella föreskrifterna igenom tillståndet.

I IED-direktivet anges att för att ta hänsyn till utvecklingen av bästa tillgängliga teknik och andra förändringar av en anläggning, bör tillståndsvillkoren omprövas regelbundet och vid behov uppdateras, särskilt om nya eller uppdaterade BAT-slutsatser antas. I specifika fall får de behöriga myndigheterna fastställa en längre tidsperiod i tillståndsvillkoren om det är motiverat på grundval av de kriterier som fastställs i direktivet. Detta gäller när det vid omprövning och uppdatering av tillstånd framgår att det kan behövas en längre period än fyra år efter offentliggörandet av ett beslut om BAT-slutsatser för att införa ny bästa tillgängliga teknik.

Av artikel 21 i direktivet följer att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den behöriga myndigheten regelbundet gör en omprövning i enlighet med punkterna 2–5 av tillståndsvillkoren och, om det är nödvändigt för att säkerställa efterlevnaden av direktivet, uppdaterar villkoren. Av punkt 3 samma artikel framgår att den behöriga myndigheten inom fyra år efter offentliggörandet av besluten om BAT-slutsatserna i enlighet med artikel 13.5 avseende en anläggnings huvudsakliga verksamhet ska säkerställa att alla tillståndsvillkor för den berörda anläggningen omprövas och vid behov uppdateras för att säkerställa att direktivet, särskilt artikel 15.3 och 15.4, följs. Myndigheten ska också säkerställa att anläggningen uppfyller dessa tillståndsvillkor. Omprövningen ska ske med beaktande av alla nya eller uppdaterade BAT-slutsatser som är tillämpliga på anläggningen och som har antagits i enlighet med artikel 13.5 sedan tillståndet utfärdades eller senast omprövades.

Vidare följer av artikel 12 att tillståndsvillkoren ska omprövas och vid behov uppdateras åtminstone i de fall då anläggningen orsakar förorening av sådan betydelse att nya eller reviderade gränsvärden för utsläpp behöver införas i tillståndet, driftsäkerheten nödvändiggör att annan teknik används eller det är nödvändigt för att uppfylla en ny eller reviderad miljökvalitetsnorm enligt artikel 18.

Näringslivet har framfört att verksamheter som omfattas av IED-direktivet hålls uppdaterade genom anpassning till nya BAT-slutsatser och att behovet av omprövning av verksamheterna i övrigt därför kan ifrågasättas. Utredningen konstaterar för det första att inte alla IED-verksamheter omfattas av BAT-slutsatser. För det andra konstaterar vi att det finns en skillnad mellan bästa *tillgängliga* teknik, BAT, och bästa *möjliga* teknik vilket är kravet enligt 2 kap. 3 § miljöbalken, så länge det inte är orimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Uttrycket bästa möjliga teknik inrymmer både den teknik som används och det sätt på vilket anläggningen konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk. För att räknas som bästa möjliga teknik måste tekniken vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Den ska vara kommersiellt tillgänglig och användas på någon anläggning.[3] I propositionen till miljöbalken framhåller regeringen att bestämmelserna om bästa möjliga teknik enligt IPPC-direktivet, föregångaren till

[3] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 216.

IED-direktivet, utgör en minimireglering och att Sverige har en striktare tillämpning av teknikkravet.[4]

Regeringen framhöll i propositionen inför genomförandet av IED-direktivet att miljöbalken ställer krav på att bästa möjliga teknik ska användas. Kravet på bästa möjliga teknik modifieras av skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken och resultatet av en sådan avvägning kan bli att det som krävs är bästa tillgängliga teknik. IED-direktivet borde enligt regeringen inte föranleda någon ändring i uppbyggnaden av de allmänna hänsynsreglerna eftersom de är grundläggande för allt som omfattas av balkens tillämpningsområde. Genom att behålla de allmänna hänsynsreglernas uppbyggnad motverkades enligt regeringen farhågorna om att IED-direktivet skulle medföra en försvagning av de krav som ställs på verksamheterna.[5]

En prövning eller omprövning enligt miljöbalken kan därmed leda till högre ställda krav än vad som följer av BAT-slutsatserna.[6] Det gäller även andra aspekter av en verksamhet än sådana som omfattas av BAT-slutsatser t.ex. hushållning med resurser, miljökvalitetsnormer för vatten eller art- och områdesskydd. Det kan också tilläggas att BAT-slutsatser ofta gäller i många år innan nya tas fram. Under den tiden kan ny teknik som ger lägre utsläpp utvecklas och börja användas även av verksamheter som omfattas av BAT-slutsatser.

Europeiska kommissionen har den 5 april 2022 presenterat ett förslag till nytt IED-direktiv. Kommissionen framhåller i förslaget att IED-direktivet har spelat en viktig roll för att få ner utsläpp från industrier, särskilt utsläpp till luft. Det har däremot bidragit i begränsad grad till cirkulär ekonomi, resurseffektivitet och att få ner utsläpp till vatten.[7] Utredningen noterar att kommissionens förslag innehåller flera skrivningar som kopplar till omprövning av tillstånd, bl.a. när det gäller allmänhetens möjlighet till deltagande.

Utredningens bedömning är därför att även IED-verksamheter, med eller utan BAT-slutsatser, ska omfattas av kravet på obligatorisk omprövning.

[4] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 218.
[5] Prop. 2012/13:35, s. 33 f.
[6] Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 december 2016 i mål M 3967-16.
[7] Europeiska kommissionen (2022a), s. 6.

Avloppsreningsverk

Det finns mellan 1 200 och 1 300 avloppsreningsverk i Sverige. Av de uppgifter som utredningen inhämtat framgår att 138 av dessa bedrivs med tillstånd enligt miljöskyddslagen. Ett exempel på miljöpåverkan från avloppsreningsverk är utsläpp av organiskt material, fosfor eller kväve som kan orsaka övergödning och syrebrist i recipienten, t.ex. havet eller en sjö.

Enligt artikel 11 i avloppsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att utsläpp av industrispillvatten som ska ledas till ledningsnät och reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse före den 31 december 1993 omfattas av på förhand fastställda regleringar och/eller särskilda tillstånd som beslutas av den behöriga myndigheten eller annat behörigt organ. Regleringarna och tillstånden ska regelbundet ses över och vid behov anpassas.

Enligt artikel 12.2 i avloppsdirektivet ska de behöriga myndigheterna eller andra behöriga organ säkerställa att utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse omfattas av på förhand fastställda regleringar och/eller särskilda tillstånd. Slutligen följer av artikel 12.4 att regleringarna eller tillstånden regelbundet ska ses över och vid behov anpassas.

Branschorganisationen *Svenskt Vatten* har framfört att det för avloppsreningsverken finns en osäkerhet i prövningar när det gäller miljökvalitetsnormer för vatten. Det finns exempel på verksamheter som fått avslag på ansökan om förbättrad avloppshantering för att det inte varit möjligt mot bakgrund av miljökvalitetsnormerna. Utredningen anser dock inte att detta utgör skäl för att undanta samtliga avloppsreningsverk från ett system med obligatorisk omprövning.

Deponier

Enligt 26 § miljöprövningsförordningen gäller anmälningsplikt C för sluttäckt deponi där sluttäckningen har godkänts enligt 32 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall, fram till dess åtgärder inte längre behöver vidtas enligt 33 § samma förordning. De deponier som är tidsbegränsade omfattas inte av den föreslagna bestämmelsen om obligatorisk omprövning. För övriga deponier faller kravet på obligatorisk omprövning bort när verksamheten upphör att vara tillståndspliktig. Deponier där deponering upphört och där sluttäck-

ning pågår för hela deponin undantas inte från den obligatoriska omprövningen.

Verksamheter med grundtillstånd enligt miljöskyddslagen

Utredningen har övervägt att föreslå bestämmelser med innebörden att befintliga verksamheter som inte är tidsbegränsade och vars grundtillstånd meddelats med stöd av miljöskyddslagen ska inkomma med en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för hela verksamheten före ett specifikt datum. Länsstyrelserna skulle få i uppdrag att för sina respektive län, om det finns behov, upprätta en plan som anger vilka verksamheter som berörs samt vid vilken tidpunkt varje verksamhet senast ska ha inkommit med en ansökan. Tidsfristen för när tillståndsansökan senast ska vara inlämnad för samtliga dessa verksamheter skulle behöva införas i lag. Genom denna åtgärd kan tillstånd som meddelats enligt miljöskyddslagen fasas ut och ersättas av tillstånd som fullt ut är tillåtlighetsprövade och villkorssatta enligt miljöbalken. För att en sådan åtgärd skulle vara effektiv skulle det även vara nödvändigt att införa bestämmelser om att det i miljöbalkstillståndet slås fast vid vilken tidpunkt efter lagakraftvunnen dom som det gamla tillståndet upphör att gälla.

Det är å ena sidan enligt utredningen rimligt att verksamheter som inte prövats fullt ut enligt miljöbalkens bestämmelser sedan den trädde i kraft åläggs att inkomma med en ny ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Å andra sidan är målet enligt utredningsdirektivet att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå klimat- och miljömålen. Detta kan uppnås utan att verksamhetsutövaren behöver ansöka om ett helt nytt tillstånd om verksamheten i stället förses med moderna miljövillkor genom en obligatorisk omprövning. En sådan prövning kan också antas vara mindre betungande då det vid en omprövning inte är obligatoriskt med samråd och miljökonsekvensbeskrivning. En omprövningsdom innebär också att de moderna miljövillkoren gäller direkt som en del av befintligt tillstånd. Verksamhetsutövaren kan alltså inte välja att inte ta tillståndet i anspråk.

40 år som övre gräns för moderna miljövillkor

Utredningens bedömning är att 40 år är en rimlig övre gräns för omprövning av bestämmelser och villkor till skydd för människors hälsa och miljön. Vid bedömningen har utredningen beaktat vilken längsta tid som anges vid tidsbegränsning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Det medger också en långsiktig planering för verksamhetsutövaren.

En period på 40 år är relativt lång tid för en miljöfarlig verksamhet att bedrivas utan att den blir föremål för uppdateringar. Bestämmelsen om omprövning för moderna miljövillkor ska dock ses tillsammans med förslaget om att tillsynsmyndigheterna vart tionde år ska göra en översyn av tillståndet och bedöma huruvida det finns ett behov av omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En period på högst 40 år ger också utrymme för verksamhetsutövaren att ansöka om ändringar av verksamheten i form av anmälan, ändringstillstånd eller omprövning enligt 24 kap. 13 § miljöbalken.

Utredningen vill dock understryka att det i varje enskilt fall vid den obligatoriska omprövningen ska fastställas en tid för omprövning som är lämplig för den aktuella verksamheten. Det finns många olika typer av miljöfarlig verksamhet och den tekniska utvecklingen går olika fort inom olika branscher. Detta talar för att det kommer att sättas olika tid för när obligatorisk omprövning ska ske, beroende på bransch och den specifika verksamhetens miljöpåverkan på sin omgivning.

Skulle verksamhetsutövaren under tiden fram till den obligatoriska omprövningen välja att söka nytt tillstånd och ta detta i anspråk bör det äldre tillståndet återkallas. Det är sedan det nya tillståndet som omprövas efter den tid som prövningsmyndigheten bestämmer. En omprövning för att förse ett tillstånd med moderna miljövillkor är inte en prövning huruvida ett tillstånd ska meddelas eller inte utan en uppdatering av bestämmelser och villkor till skydd för människors hälsa och miljön.

Genom att tillstånd till miljöfarlig verksamhet och därtill hörande vattenverksamhet blir föremål för en obligatorisk omprövning efter högst 40 år finns det en bortre gräns för när ett tillstånd ska förses med moderna miljövillkor.

Kronologisk turordning för omprövning

Med obligatorisk omprövning blir det en kronologisk turordning för verksamhetsutövare att ompröva sina tillstånd i förhållande till grundtillståndets ålder eller, efter den första obligatoriska omprövningen, ålder på den dom eller det beslut som försett verksamheten med moderna miljövillkor. Det behövs därmed inte något särskilt datum då samtliga tillstånd ska ha omprövats eftersom tillstånden omprövas kontinuerligt. Det finns dock inte något som hindrar att verksamhetsutövaren i samband med en ansökan om ändringstillstånd begär omprövning för att förse även övriga delar av verksamheten med moderna miljövillkor. Skulle verksamhetsutövaren av andra skäl vilja tidigarelägga sin omprövning står det denne fritt att göra så. Verksamhetsutövaren behöver därmed inte avvakta eller avstå från att göra en ändring av verksamheten i väntan på att gränsen på 40 år ska infalla.

För verksamheter som redan vid bestämmelsens införande är äldre än 40 år föreslår utredningen en övergångsbestämmelse. Syftet är att undvika att dessa verksamheter står i strid med bestämmelsen om moderna miljövillkor redan vid dess införande.

Av formuleringen i den föreslagna bestämmelsen följer att det är domen eller beslutet som verksamheten bedrivs enligt som inte får vara äldre än 40 år. Det ankommer därför på verksamhetsutövaren att ansöka om omprövning i god tid så att omprövningen hinner slutföras innan 40 år har passerat. Det ankommer vidare på myndigheterna att vara aktiva och tydliga i dialogen med verksamhetsutövaren både i tillsynen och under framtagandet av ansökan, så att en effektiv process främjas.

Den föreslagna ordningen hindrar inte att en verksamhet i stället tidsbegränsas enligt 16 kap. 2 § miljöbalken. Detta följer av lydelsen i föreslagen bestämmelse.

Omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad

För att säkerställa att samtliga verksamheter som omfattas av bestämmelsen omprövas bör tillsynsmyndigheten ha möjlighet att ansöka om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad om verksamhetsutövaren inte fullföljer sin skyldighet att se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Tillsynsmyndigheten ska innan

ett sådant förfarande påbörjas förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om omprövning. Först om verksamhetsutövaren inte följer ett sådant föreläggande kan myndigheten ansöka om obligatorisk omprövning.

Verksamheter som prövas enligt annan ordning omfattas inte av obligatorisk omprövning

Utredningens förslag innebär att verksamheter som inte är tillståndspliktiga på det sätt som föreskrivs i bestämmelsen och som inte prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstol i första instans inte omfattas av kravet på obligatorisk omprövning. Exempel på sådana verksamheter är vägar, järnvägar och nätkoncessioner eftersom dessa prövas enligt annan ordning.

För järnvägar gäller enligt 1 kap. 3 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg att vid planläggande av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan ska då jämställas med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Detsamma gäller för prövningen av vägar som regleras enligt 3 a § väglagen (1971:948). Verksamheterna är dock inte tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen eller förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Enligt 2 kap. 17 § ellagen (1997:857) 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ ska miljöbalken tillämpas vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje. Verksamheten är dock inte tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen eller förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

För nätkoncessioner kan också noteras att det skett förändringar i lagstiftningen 2013. En nätkoncession för linje gäller som huvudregel tills vidare. Om nätkoncessionen meddelades innan ellagen ändrades den 1 juni 2013, var huvudregeln att koncession gällde som längst i 40 år. Därefter prövade Energimarknadsinspektionen om nätkoncession kunde få förlängt tillstånd. I och med lagändringen den 1 juni 2013 övergick vissa nätkoncessioner till att gälla tills vidare. För de som inte övergick till att gälla tills vidare krävs att man söker en förnyad nätkoncession två år innan giltighetstiden löper ut. Om giltighetstiden löper ut innan en ansökan lämnas in, måste man ansöka om ny nätkoncession.

Energimarknadsinspektionen kan ompröva en nätkoncession när det gått 40 år sedan den meddelades samt inleda en omprövning om det finns behov av att utreda ledningens lämplighet. Kommuner och länsstyrelser kan ansöka om att Energimarknadsinspektionen ska inleda en omprövning. Även innehavaren av nätkoncessionen kan begära omprövning om man vill veta om ledningen är lämplig att finnas kvar, exempelvis om en större investering i kraftledningen planeras. Det finns således möjlighet till omprövning av en nätkoncession med befintliga bestämmelser.

Utredningens bedömning är att det är en rimlig avgränsning att verksamheter som prövas i annan ordning än en tillståndsprövning enligt miljöbalken inte omfattas av kravet på obligatorisk omprövning. Det kan dock finnas kringverksamheter till dessa verksamheter som i sig kräver tillstånd enligt miljöbalken och som därmed kan komma att omfattas av den föreslagna bestämmelsen om obligatorisk omprövning, t.ex. hantering av avfall. Det kan också finnas olika typer av dispenser som är knutna till verksamheterna men dessa är ofta kopplade till en åtgärd som vidtas vid ett eller ett fåtal tillfällen.

5.1.3 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor införs inte för vattenverksamheter

Bedömning: Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor införs inte för tillstånd som endast avser vattenverksamhet. Vattenverksamheter som har ett samband med miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 16 § miljöbalken, och som därmed omfattas av den obligatoriska omprövningen, kommer att kunna omprövas i detta sammanhang.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens ursprungsdirektiv inriktar sig på en effektiv miljöprövning som främjar en grön omställning. Tilläggsdirektivet har en något annan skärning som innebär att verktygen omprövning och tidsbegränsning ska bli effektiva så att miljö- och klimatmålen nås. De svenska miljökvalitetsmålen innefattar även vattenrelaterade mål och utredningens uppdrag innefattar således även vattenverksam-

heter. Utredningen har inte föreslagit tidsbegränsning som huvudregel för vattenverksamheter, se avsnitt 5.1.1. Vi har övervägt att införa ett system med obligatorisk omprövning även för vattenverksamheter. Det är dock betydligt svårare än för miljöfarlig verksamhet att överblicka konsekvenserna av ett sådant system både för prövningsmyndigheter och övriga aktörer. En lägesbild från den nationella tillsynsstrategin visar t.ex. att det finns ett behov av mer kunskap om vilka vattenuttag som finns och som bedrivs utan tillstånd trots att de är tillståndspliktiga.[8] För att få en överblick över vad omprövning skulle innebära för vattensystemet i stort krävs en större inventeringsinsats för dessa vattenverksamheter.

Utredningen anser att det ur ett omställningsperspektiv är angeläget att omprövning av miljöfarliga verksamheter kommer till stånd. Ett system med obligatorisk omprövning som även omfattar vattenverksamheter skulle innebära att tusentals vattenverksamheter skulle behöva omprövas. För vattenverksamheter kan det också finnas ett behov av att prövningarna sker samordnat utifrån vattendrag eller vattenförekomster. Ett omprövningssystem skulle därför behöva föregås av en större kartläggning för att prövningarna inte skulle bli kontraproduktiva.

En ytterligare omständighet är att det sedan 2019 finns ett system på plats för att ompröva vattenkraft för elproduktion. Att nu införa ytterligare omprövningssystem för andra vattenverksamheter riskerar att göra regelverket svåröverskådligt och svårtillämpat. Utredningens bedömning är därför att det i nuläget är lämpligare att hantera vattenverksamheterna inom ramen för tillsynen och den nationella tillsynsstrategin.

Nedan följer bakgrunden till utredningens bedömning när det gäller omprövning av vattenverksamheter.

Den nationella tillsynsstrategin för vattenverksamheter

Som ett underlag till arbetet med att ta fram prioriterade insatser i form av fokusområden med tillhörande preciseringar i den nationella strategin för miljöbalktillsynen har lägesbilder tagits fram. Lägesbilderna är framtagna för de olika tillsynsområdena av de ansvariga centrala myndigheterna i samverkan med länsstyrelser, kommuner och

[8] Naturvårdsverket (2021d).

andra relevanta aktörer såsom Jordbruksverket, Energimyndigheten, Socialstyrelsen och Svenska kraftnät. För vattenverksamheter har ett antal fokusområden fastställts, bl.a. vattenanläggningar som utgör vandringshinder och vattenuttag.

För fokusområdet vattenanläggningar som utgör vandringshinder framgår att det är vandringshinder som inte omhändertas av nationella planen för omprövning av vattenkraft som avses. Det finns många fler dammanläggningar än de som omfattas av den nationella planen. Genom att utföra tillsynsinsatser på andra vattenanläggningar som påverkar konnektiviteten i de vattendrag och sjöar som omfattas av en prövningsgrupp i den nationella planen kan miljönyttan av omprövningarna enligt nationella planen öka. Dessa tillsynsinsatser behöver anpassas till tidplanen enligt nationella planen. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att information om vandringshinder redan finns framtagen hos länsstyrelserna samt att det finns andra underlagsmaterial som kan användas för att bedöma miljönyttan av att ett vandringshinder åtgärdas.[9]

För fokusområdet vattenuttag framgår av motiveringen att problem med vattentillgång i olika delar av landet 2016–2018 aktualiserade ett behov av bättre kunskap om landets vattenuttag och vattenutsläpp. Detta ledde till ett regeringsuppdrag till SMHI för att reda i hur förutsättningarna för att samla in data om vattenuttag kan bli bättre. En viktig slutsats av regeringsuppdraget är att det är svårt att inhämta information om pågående vattenuttag.

Under 2019 genomförde åtta länsstyrelser en gemensam tillsynskampanj över vattenuttag. Arbetet analyserades av länsstyrelsen i Gotlands län och sammanfattades som en del av resultatet i SMHI:s projekt att kartlägga uttag av vatten. Slutsatserna av analysen är att vattenuttagen är dåligt kända på länsstyrelserna. En tillsynsinsats behöver därför föregås av en inventering i länen. Många av vattenuttagen är därtill rättsligt oreglerade. Många vattenuttag mäts inte och verksamhetsutövaren har bristande kunskap om sin verksamhet, vilket gör vattenuttagen svåra att följa upp i många fall. Det efterfrågas också nationell vägledning på området för att underlätta arbetet.[10]

[9] Naturvårdsverket (2022f).
[10] Naturvårdsverket (2022f).

Vattenkraft för elproduktion omfattas redan av krav på omprövning för moderna miljövillkor

Tidigare utredningar har i stor utsträckning handlat om vattenverksamhet i form av vattenkraft. För uppdateringen av dessa verksamheter trädde 2019 nya bestämmelser i kraft gällande vattenkraft för elproduktion. Bestämmelserna innebär att den som bedriver en tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Med detta avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön har bestämts enligt denna balk genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än 40 år. Det har även tagits fram en nationell plan för omprövningar. Sverige har totalt ungefär 2 100 vattenkraftverk. Enligt den nationella planen har cirka 2 400 kraftverk och reglerdammar anmält sig för omprövning.[11] Dessa verksamheter kommer att förses med moderna miljövillkor under en tjugoårsperiod. I februari 2022 kom de första ansökningarna enligt den nationella planen in till mark- och miljödomstolarna.

I arbetet som genomförs med omprövningar av vattenkraft kan det antas att andra tillstånd till vattenverksamhet som påverkas av vattenkraften behöver ses över. Detta arbete kommer att ske kontinuerligt under tiden som verksamheterna i den nationella planen prövas. I förarbetena till bestämmelserna om vattenkraft för elproduktion framhåller regeringen att för andra vattenverksamheter än vattenkraft för elproduktion kommer nödvändiga miljöprövningar att behöva göras genom omprövning på statens initiativ.[12]

Genom att omprövningar av vattenkraftverk kommer till stånd de kommande 20 åren hanteras en betydande mängd av befintliga äldre verksamheter och tillstånd. I samband med detta kan tillsynsinsatser göras även på andra vattenanläggningar som inte omfattas av den nationella planen för vattenkraft vilket ytterligare kan öka miljönyttan.

Bortledande av grundvatten för infrastrukturanläggningar

Det finns en stor mängd infrastrukturanläggningar där bortledande av grundvatten sker kontinuerligt så länge anläggningen finns på plats. Enligt en uppskattning från Trafikverket har myndigheten

[11] Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät (2019), s. 8.
[12] Prop. 2017/18:243, s. 77.

drygt 650 gällande beslut eller tillstånd framför allt fördelade på väg- och järnvägsanläggningar. Uppgifterna grundar sig på en preliminär och inte i detalj kvalitetsgranskad nationell sammanställning. Hur stor del av dessa som är tillstånd för vattenverksamhet gällande driften av tunnlar, skärningar, planskilda korsningar, brostöd m.m. går inte med säkerhet att säga utan en ingående granskning. En uppskattning från Trafikverket är dock att det rör sig om hundratals sådana tillstånd utifrån ett nationellt perspektiv. Bortledning av grundvatten kan t.ex. vara nödvändigt för att hålla en vägtunnel fri från inträngande grundvatten. Vägar, både i tunnel, på land och i form av broar, är beständiga och undanhållandet av vatten behöver vara permanent.

Tillstånd till vattenverksamhet som har samband med miljöfarlig verksamhet

Tillstånd enligt miljöbalken till miljöfarlig verksamhet kan även innefatta tillstånd till vattenverksamhet, t.ex. bortledande av grundvatten. För dessa vattenverksamheter kan en omprövning komma till stånd i samband med att tillståndet för den miljöfarliga verksamheten omprövas för moderna miljövillkor. Detta är i enlighet med miljöbalkens intention om en integrerad prövning av verksamheters miljöpåverkan.

5.1.4 Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning för obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

Förslag: En ansökan om omprövning för moderna miljövillkor behöver inte innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Underlaget ska dock innehålla den information som behövs för prövningen.

Skälen för utredningens förslag

När ett tidsbegränsat tillstånd löper ut behöver verksamhetsutövaren ansöka om och beviljas ett helt nytt tillstånd till verksamheten för att den ska kunna fortsätta bedrivas. Vid en omprövning för att förse verksamheten med moderna miljövillkor ansöker verksam-

hetsutövaren däremot inte om nytt tillstånd eftersom det redan finns ett tillstånd. Frågan är då om en sådan prövning omfattas av kravet på miljöbedömning enligt MKB-direktivet.

Syftet med MKB-direktivet är att säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. Av direktivet framgår att tillstånd för offentliga och privata projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projektet kan antas medföra. Därför föreskrivs tillståndsplikt och krav på bedömning av miljöpåverkan innan tillstånd ges. Vid omprövning för att förse ett befintligt tillstånd med moderna miljövillkor har verksamheten redan passerat punkten då tillstånd meddelas. Syftet med en sådan omprövning är att minska miljöpåverkan i förhållande till vad som redan är tillståndsgivet.

EU-domstolens uttalanden om definitionen av projekt

MKB-direktivet ska tillämpas för bedömningen av inverkan på miljön av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. En miljökonsekvensbedömning är ett förfarande som består av

- exploatörens utarbetande av miljökonsekvensbeskrivning
- genomförande av samråd
- ansvarig myndighets granskning av informationen i miljökonsekvensbeskrivningen samt all relevant information som inhämtas via samråden
- ansvarig myndighets motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan
- integrering av den ansvariga myndighetens motiverade slutsats i något av de beslut som avses i artikel 8 a i MKB-direktivet.

I artikel 1.2 a i direktivet definieras ett projekt som

- utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten
- andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

EU-domstolen slog i mål C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., fast att begreppet ”projekt” syftar på fysiska arbeten och ingrepp. En förnyelse av ett befintligt tillstånd kan enligt domstolen inte klassificeras som ett projekt i den mening som avses i artikel 1.2 a. när det inte förekommer några arbeten eller ingrepp som inbegriper förändringar av platsens fysiska förhållanden. Målet gällde ett förnyande av befintligt beslut avseende driften av en flygplats. Domstolen erinrade dock den hänskjutande domstolen om att direktivets syfte inte får kringgås genom en uppdelning av projekten och att underlåtenhet att ta hänsyn till den kumulativa effekten av projekt inte får leda till att samtliga projekt av en viss typ i praktiken undantas från en miljöbedömning trots att de sammantagna kan medföra en betydande miljöpåverkan. EU-domstolen gjorde ett liknande uttalande i mål C-121/11, Pro-Braine m.fl., som rörde ett beslut att tillåta fortsatt deponi.[13]

Tidigare utredningar om behovet av miljökonsekvensbeskrivning vid omprövning

I regeringens proposition 2001/02:65 *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.* tydliggjordes att kravet på miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken inte ska gälla mål och ärenden om återkallelse av tillstånd, omprövning av tillstånd och villkor eller förlängning av genomförandetider. Regeringen framhöll i propositionen att det när det gäller frågan om omprövning av tillstånd eller villkor på initiativ av en myndighet är det alltid fråga om skärpta krav på tillståndshavaren och följaktligen minskad miljöpåverkan.

Regeringen påpekade även att omprövningsbestämmelserna i 24 kap. 5 § miljöbalken inte är avsedda att tillämpas för att medge lättnader i miljökraven. Ett krav på att upprätta en miljökonsekvens-

[13] Europeiska kommissionen (2021b), s. 5.

beskrivning, som dessutom vid tidpunkten för propositionen skulle bekostas av myndigheten, innebar enligt regeringen att omprövningsförfarandet komplicerades i onödan. Däremot, konstaterade regeringen, fanns det givetvis behov av ett gott beslutsunderlag inför prövningen. Vid omprövning av villkor eller fastställande av nya villkor måste underlaget vara tillräckligt för att tillståndsmyndigheten ska kunna göra en bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.[14]

I regeringens proposition 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö* framhåller regeringen att på samma sätt som är fallet för ansökningar och omprövning och återkallelse enligt andra grunder i 24 kap. miljöbalken bör det vid en omprövning för moderna miljövillkor inte gälla något obligatoriskt krav på en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Regeringen hänvisar i detta sammanhang till proposition 2016/17:200 *Miljöbedömningar* (s. 102). Regeringen redogör vidare för de faktiska konsekvenserna av att en miljökonsekvensbeskrivning inte är obligatorisk och framhåller att frågor som inte är av relevans för bedömningen av moderna miljövillkor inte behöver framgå av underlaget. Något obligatoriskt krav på samråd föreligger alltså inte, vilket leder till att prövningen förenklas.

Regeringen poängterar dock att detta inte påverkar de krav på utredning som prövningsmyndigheten ska ställa enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken vad gäller tillhandahållande av den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för återkallelse eller omprövning. I avsaknad av krav på samråd med andra berörda enskilda och myndigheter är det dock enligt regeringen viktigt att prövningsmyndigheten tidigt under beredningen säkerställer att det underlag som behövs för att prövningen ska resultera i att verksamheten förenas med nödvändiga restriktioner och försiktighetsmått finns tillgängligt.[15]

[14] Prop. 2001/02:65, s. 34 f.
[15] Prop. 2017/18:243, s. 120 f.

Utredningens bedömning

Vad gäller omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor är utredningens bedömning således att det inte är obligatoriskt att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning när ingen ändring av själva verksamheten ska ske. Det kan dock finnas fall där omständigheterna på platsen ändrats i form av nytt Natura 2000-område, ny bebyggelse eller andra omständigheter som gör att ett framtagande av miljökonsekvensbeskrivning är nödvändigt. Även om en miljökonsekvensbeskrivning inte krävs ska underlaget alltid innehålla den information som behövs för prövningen.

5.1.5 Tillsynsmyndigheten ska göra översyn av tillstånd

Förslag: Tillsynsmyndigheten ska tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd till miljöfarlig verksamhet samt beslut eller dom om moderna miljövillkor för miljöfarliga verksamheter fått laga kraft göra en översyn av tillståndet och bedöma om det finns förutsättningar att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Tillsynsmyndigheten ska lämna en skriftlig redovisning av sin bedömning till verksamhetsutövaren. 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 BAT-slutsatser. Översynen omfattar verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen.

Skälen för utredningens förslag

När tio år förflutit från det att ett tillstånd fått laga kraft ska tillsynsmyndigheten göra en översyn av tillståndet och lämna en motivering om huruvida det finns ett omprövningsbehov enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En sådan översyn och motivering ska därefter ske vart tionde år till dess att verksamhetsutövaren påbörjar sin ansökan om omprövning för moderna miljövillkor, tillståndet löper ut eller tillståndet återkallas. Tioårsperioden överensstämmer med den tid efter vilken en verksamhet, oavsett typ, kan bli föremål för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

Tioårsperioden ska kunna anpassas efter behov, t.ex. vid införandet av nya BAT-slutsatser. Ett annat exempel är om en verksamhetsutövare på eget initiativ omprövar sitt tillstånd för att få moderna miljövillkor enligt utredningens förslag innan den tid som är satt för omprövning är inne, t.ex. i samband med ett ändringstillstånd. Tillsynsmyndigheten kan också anpassa översynen så att inte onödigt arbete läggs på t.ex. ett tillstånd till en deponi som inom några år ska efterbehandlas.

Även om en verksamhetsutövare söker ändringstillstånd utan att begära omprövning för moderna miljövillkor kan tiden för översyn anpassas. Syftet med bestämmelsen är att det ska finnas en förutsägbarhet för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet gällande när en översyn för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken ska ske. Genom att lägga fast bestämda tidsramar för översyn ökar förutsägbarheten för verksamhetsutövaren. Det ökar också transparensen i myndighetsarbetet, inte minst genom att alla tillsynsmyndigheter arbetar på samma sätt. Det underlättar också för tillsynsmyndigheterna dels genom att det finns ett bestämt system som ger förutsättningar för god planering, dels genom att det ökar förutsättningarna för en effektiv, rättssäker och ändamålsenlig tillsyn.

Utredningen konstaterar att ett stort antal verksamheter har tillstånd som fått laga kraft för tio år sedan. Detta medför att bestämmelsens ikraftträdande behöver anpassas så att arbetet med den nationella strategin för miljöbalkstillsyn i den del som avser uppdaterade miljöbalkstillstånd hunnit slutföras.

Ansvarsfördelningen för omprövning

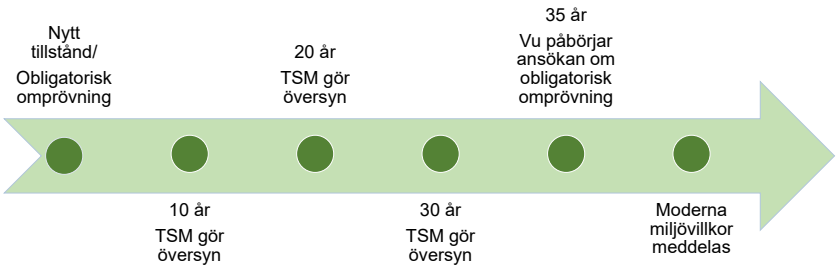
Enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken ska tillsynsmyndigheten ansöka om prövning enligt vad som sägs i 24 kap. 11 § om myndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §. Utredningens förslag innebär inte några förändringar av denna uppgift. Den uppgift som tillkommer genom utredningens förslag är att tillsynsmyndigheten med visst intervall ska göra en översyn av ett tillstånd och bedöma om det finns skäl för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken samt informera verksamhetsutövaren om bedömningen.

Verksamhetsutövarens uppgift är att inom den tid som prövningsmyndigheten bestämt ansöka om omprövning för att förse verksamheten med moderna miljövillkor. Tiden för tillsynsmyndighetens översyn kan anpassas efter omständigheterna. För en verksamhet som ska omprövas för att förses med moderna miljövillkor efter 40 år kommer ansökan att behöva påbörjas några år innan det befintliga beslutet eller domen är 40 år gammalt. Tillsynsmyndighetens översyn av tillståndet bör då anpassas så att nästa översyn i stället infaller tio år efter att omprövningsdomen meddelades. I ett sådant scenario gör tillsynsmyndigheten tre översyner med skriftlig bedömning innan verksamhetsutövaren behöver påbörja ansökan om omprövning för moderna miljövillkor.

I figur 5.1 nedan illustreras ansvarsfördelningen över 40-årsperioden. I figuren används förkortningen TSM för tillsynsmyndighet och Vu för verksamhetsutövare.

Figur 5.1 Omprövningssystemet

Ansvarsfördelning över 40-årsperioden



Tillsynsmyndighetens uppgift att med visst intervall bedöma om det finns skäl för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken medför att ett underlag gällande behov av moderna miljövillkor finns när det blir dags för den obligatoriska omprövningen. Detta förutsätter att verksamhetsutövaren inför översynen tagit fram de uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver. Även tillsynsmyndighetens egna iakttagelser i den operativa tillsynen blir ett naturligt underlag i denna prövning.

Det är avgörande att tillsynsmyndigheten har kontinuerlig dialog med verksamhetsutövaren samt att verksamhetsutövaren i god tid

påbörjar framtagandet av ansökan. Detta ger goda förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig prövning av vilka villkor som ska gälla för verksamheten.

Nationell strategi för miljöbalkstillsyn

Den nationella strategin för miljöbalkstillsyn har tagits fram av Naturvårdsverket i samråd med övriga berörda centrala myndigheter. Strategin för uppdaterade miljöbalkstillstånd innebär bl.a. att tillsynsmyndigheterna ska kartlägga gällande tillstånd för miljöfarliga verksamheter meddelade enligt miljöskyddslagen och miljöbalken samt omfattningen av ändringar sedan tillstånd gavs. Kartläggningen utgår från en mall som Naturvårdsverket tillhandahåller. Detta ska ske under åren 2022–2023.

Vidare ska tillsynsmyndigheterna bedöma för vilka verksamheter det finns behov av att vidta åtgärder för att verksamheterna ska ha aktuella miljöbalkstillstånd och vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Syftet är att kunna rangordna och prioritera behov av åtgärder. Detta ska ske under åren 2023–2024.

Målet med strategin är att senast under 2023 har samtliga tillsynsmyndigheter genomfört en kartläggning av miljöfarliga tillsynsobjekt som omfattas av tillstånd som har meddelats med stöd av miljöbalken och miljöskyddslagen samt omfattningen av ändringar sedan tillstånd gavs.[16]

Uppgiften att se över tillstånd enligt utredningens förslag kan således förberedas inom ramen för den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken. Utredningen anser därför att det är rimligt att den föreslagna bestämmelsen träder i kraft efter att åtgärderna inom strategin slutförts.

[16] Naturvårdsverket (2022g).

5.1.6 Fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor införs

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

Skälen för utredningens förslag

Utredningens bedömning är att omprövningsbestämmelsen i 24 kap. 5 § miljöbalken är relativt ändamålsenligt utformad. Bestämmelsen tar sikte på särskilda omständigheter som föranleder att ett tillstånd eller villkor kan omprövas och förses med anpassade villkor i det enskilda fallet. Det finns dock enligt utredningen skäl att komplettera bestämmelsen så att möjligheten att ompröva ett tillstånd mot bakgrund av EU-rätten förtydligas.

Enligt 24 kap. 5 § miljöbalken kan tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet omprövas. Sådana tillstånd kan även innehålla Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Natura 2000-tillstånd som meddelats separat av länsstyrelsen omfattas inte uttryckligen av bestämmelsen. Bestämmelsens utformning skiljer sig från utformningen av bestämmelsen i 24 kap. 3 § miljöbalken som anger att alla tillstånd enligt miljöbalken kan återkallas. Skillnaden i utformningen av de två nu nämnda bestämmelserna är att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken är möjliga att återkalla men inte uttryckligen möjliga att ompröva. Utredningens bedömning är att även tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken bör kunna omprövas även om de inte har samband med en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. På så sätt ges möjlighet att även för dessa tillstånd genomföra omprövningar som ett sätt att efterleva artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

Likaså bedömer utredningen att bestämmelsen i 24 kap. 5 § miljöbalken bör kompletteras med en ny punkt (13) som innebär att tillståndsmyndigheten även får ompröva tillstånd om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Enligt 24 kap. 3 § miljöbalken får tillståndsmyndigheten helt eller delvis

återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt balken, eller enligt föreskrifter med stöd av balken, och förbjuda fortsatt verksamhet om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Denna formulering återfinns inte i 24 kap. 5 § miljöbalken trots att omprövning är en mindre ingripande åtgärd än återkallelse.

Det är enligt utredningen inte rimligt att det ska vara möjligt att återkalla ett tillstånd, vilket är en mycket ingripande åtgärd, men inte ompröva detsamma för att göra anpassningar för fortsatt verksamhet om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Även denna ändring förtydligar att omprövning kan användas som verktyg för att efterleva artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

Artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet

Artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet innebär att medlemsstaterna i de särskilda bevarandeområdena ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv. EU-domstolen har i mål C-504/14, Kyparissias dyner, konstaterat att Grekland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet genom att inte vidta provisoriska skyddsåtgärder för att begränsa användningen av tillfartsvägar till ett Natura 2000-område, där det fanns havssköldpadda Caretta caretta, i väntan på att domstolsförfarande avseende vägarnas laglighet och eventuella avskaffande avslutats. Det räckte enligt domstolen inte att Grekland inlett straffrättsliga förfaranden mot bolaget som byggt vägarna och gjort gällande vid domstol att vägarna var olagliga och skulle förstöras. Grekland hade också underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 då den tolererat bl.a. öppnandet av fem nya vägar mot stranden samt inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att upprätthålla campingförbudet.

I mål C-141/14 konstaterar EU-domstolen att det framgår av domstolens praxis att artikel 6.2 är tillämplig på anläggningar även om den behöriga myndigheten godkänt projektet innan det skydd

som inrättas genom art- och habitatdirektivet blev tillämpligt på det berörda skyddsområdet.

Artikel 6.2 ställer alltså krav på medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring. Även om direktivet inte uttryckligen ställer krav på omprövning av befintliga tillstånd kan en lämplig åtgärd mycket väl vara att ompröva en verksamhet. För att omprövning ska kunna vara tillgängligt som verktyg för att efterleva art- och habitatdirektivet och övrig EU-rätt behöver ett tillägg i 24 kap. 5 § miljöbalken enligt utredningens förslag införas.

5.1.7 Ingripande villkor kan meddelas för att följa EU-rätten

Förslag: 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 som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Bestämmelsen införs i 24 kap. 9 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens bedömning är att 24 kap. 9 § miljöbalken bör kompletteras med ett andra stycke. Innebörden ska vara att bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får beslutas med stöd av 24 kap. 5 och 8 § miljöbalken om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. En motsvarande bestämmelse har införts för vattenkraft för elproduktion i 24 kap. 10 § miljöbalken och föreslås gälla även för miljöfarlig verksamhet genom införandet av obligatorisk omprövning. Enligt utredningen behöver detta gälla även för omprövning enligt 24 kap. 5 och 8 §§ miljöbalken för ett effektivt genomförande av EU-rätten som Sverige är skyldig att följa.

Förutom miljökvalitetsnormer för vatten som nämns särskilt i bestämmelsen finns andra EU-direktiv som är införda i miljöbalken. Ett exempel är art- och habitatdirektivet som är genomfört i 7 kap. miljöbalken samt artskyddsförordningen.

Utredningens överväganden

Frågan om möjligheten att ställa krav enligt utredningens förslag har tagits upp i tidigare utredningar. Begränsningen i den ursprungliga bestämmelsen infördes efter påpekanden från Lagrådet för att undvika att bestämmelsen skulle stå i strid med grundlagskravet om ersättningsrätt i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen.[17] Det saknas dock en diskussion om EU-rätten i Lagrådets påpekanden. Sedan dess har en ny ersättningsbestämmelse införts i 2 kap. 15 § regeringsformen med ett tillägg om att i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl krävs lagreglering. Ersättningsrätten för rådighetsinskränkningar regleras uttömmande i 31 kap. miljöbalken där ersättningsrätt för den typ av villkor det nu är fråga om inte återfinns. Detta noterades av utredningen *Bättre miljö och minskade utsläpp*, SOU 2011:86, som konstaterade att det därmed borde vara möjligt att ta bort begränsningsregeln utan att miljöbalkens förenlighet med grundlagen ifrågasätts. Detta föreslogs dock inte eftersom begränsningsregeln trots att den tillämpats i få fall utgör ett visst skydd för alltför långtgående krav. I stället föreslog utredningen att villkor som medför att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras får meddelas om det behövs för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten. Utredningen konstaterade också att även om en svensk domstol är skyldig att åsidosätta regeln när det gäller IED-direktivet eller andra EU-direktiv så bör det framgå av lagtext.[18]

Utredningens bedömning är att bestämmelsen i sin nuvarande lydelse inte kan tillämpas om EU-rätten ställer krav på att en verksamhet endast får bedrivas utifrån vissa krav. Ett tillägg i bestämmelsen i enlighet med utredningens förslag är nödvändig för att EU-rätten ska kunna tillämpas full ut utan ett åsidosättande av bestämmelsens första stycke.

[17] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 503.
[18] SOU 2011:86, s. 246 f.

Övergångsbestämmelsen för 7 kap. 28 a § miljöbalken

Vid införandet av bestämmelserna om Natura 2000 i 7 kap. miljöbalken infördes en övergångsbestämmelse med innebörden att för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att lagändringarna inte skulle innebära att varje verksamhet som påbörjats innan ändringarna trädde i kraft måste underkastas en ny tillståndsprövning. Utgångspunkten var att det dåvarande regelverket hade tillämpats på ett sätt som var förenligt med direktivens krav. Regeringen framhåller dock att det finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa om en pågående verksamhet i undantagsfall skulle kunna leda till att skyddet inte tillgodoses. Det borde därför enligt regeringen uttryckligen slås fast att myndigheterna måste verka aktivt för att eventuella brister ska åtgärdas.[19]

Mark- och miljööverdomstolen har i dom den 28 augusti 2018 i mål M 10355–17 uttalat sig om övergångsbestämmelsen i förhållande till en ändring av en verksamhet. Domstolen framhöll att den som efter den 1 juli 2001 avser att starta en verksamhet eller ändra den måste förvissa sig om att verksamheten eller åtgärden är förenlig med bestämmelserna. Det innebär att det faktum att den aktuella verksamheten påbörjades innan tillståndsplikten i 7 kap. 28 a § miljöbalken infördes inte hindrar att den ändring som verksamhetsutövaren sökte tillstånd för i det aktuella målet kan vara tillståndspliktig enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Domstolen konstaterade därtill att inte heller det faktum att någon Natura 2000-prövning inte genomfördes vid en tidigare prövning hindrade att ändringen kunde vara tillståndspliktig.

Utredningen konstaterar att övergångsbestämmelsen för 7 kap. 28 a § miljöbalken inte utgör något hinder för att vid en omprövning av en verksamhet förse denne med villkor för att efterleva art- och habitatdirektivet. EU-domstolens praxis om medlemsstaternas skyldighet att förhindra försämring samt Mark- och miljööverdomstolens uttalanden i fråga om övergångsbestämmelsen ger tydligt uttryck för detta.

[19] Prop. 2000/01 :111, s. 49 f.

5.1.8 Möjlighet till giltighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd införs

Förslag: En bestämmelse införs i 24 kap. miljöbalken med innebörden att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden kan förlänga giltigheten för ett befintligt tidsbegränsat tillstånd i högst tre år. Bestämmelsen kan inte användas på ett tillstånd som redan löpt ut eller på tillstånd som redan förlängts med stöd av bestämmelsen. Förutsättningar för att kunna få förlängd giltighet är att verksamheten avses bedrivas huvudsakligen i den omfattning som befintligt tillstånd medger samt att det i övrigt är lämpligt att meddela en förlängning. Förfarandet kräver inte en miljökonsekvensbeskrivning.

Skälen för utredningens förslag

Det finns ett behov av en möjlighet att förlänga giltigheten för tidsbegränsade tillstånd

Det finns redan i dag tidsbegränsade tillstånd och det kan uppkomma situationer där verksamhetsutövaren av olika skäl inte hinner få ett nytt tillstånd innan det befintliga tillståndet löper ut och det samtidigt är lämpligt att verksamheten drivs vidare. Det finns då en risk för att verksamheten under en period står utan tillstånd. Ett exempel på en sådan situation är att en verksamhetsutövare befinner sig i en tillståndsprövning som tagit längre tid än förväntat. Andra typiska exempel är en täkt där verksamhetsutövaren inte hunnit bryta ut beviljad mängd sten innan tillståndet löper ut eller ett vindkraftverk som kan stå kvar ytterligare några år innan det tas ner eller byts ut.

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av en flexibel möjlighet att under en kortare period förlänga giltigheten av tidsbegränsade tillstånd. När tillståndsmyndigheten fastställer för vilken tid ett tillstånd ska gälla finns det ofta ett visst spann för vilken tid som är lämplig. Detta gör att tidsbegränsningen inte alltid representerar den enda tid som är lämplig. Utredningens bedömning är att om det vid meddelandet av det tidsbegränsade tillståndet varit möjligt att sätta en längre tid, ska det också vara möjligt att få en förlängning.

Det finns avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen om vad som gäller i en situation när en verksamhetsutövare behöver för-

länga sitt tillstånd. I avsaknad av en bestämmelse om förlängd tid för tillstånd har Mark- och miljööverdomstolen slagit fast att det krävs en ny prövning på samma sätt som för en ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken.

I Mark- och miljööverdomstolens mål M 2791–15 hade ett bolag i mark- och miljödomstolen yrkat att det inom ramen för det pågående tillståndsmålet skulle meddelas antingen ett tidsbegränsat tillstånd eller ett ändringstillstånd eftersom det befintliga tillståndet till grustäktsverksamhet löpte ut före det att lagakraftvunnen dom om nytt grundtillstånd kunde förväntas. Yrkandena avsåg tidsbegränsat tillstånd tills ansökan om nytt grundtillstånd vunnit laga kraft dock längst till ett visst datum. Mark- och miljödomstolen avvisade yrkandena på den grunden att de inte lagligen kunde bifallas. Enligt domstolen utgör tidsbegränsningen i ett tillstånd en del av tillståndet, vilket innebär att en ny tillståndsprövning måste ske för fortsatt verksamhet efter det att den ursprungliga tillståndstiden gått ut. Domstolen konstaterade att miljöbalken inte innehåller några särskilda regler om förlängning av ett tillstånd. För att förlängning ska ske krävs därför en ny prövning på samma sätt som för en ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken. Bestämmelsen om ändring i 16 kap. 2 § första stycket andra meningen miljöbalken avser ändring av en verksamhet vilket det enligt domstolen inte kunde röra sig om i det aktuella målet eftersom yrkandet avsåg ett tidsbegränsat tillstånd till hela grustäktsverksamheten. Bestämmelsen om tidsbegränsning i 16 kap. 2 § första stycket första meningen ansågs inte heller vara tillämplig eftersom syftet med bestämmelsen inte är att förlänga ett tillstånd som riskerar att löpa ut. Mark- och miljööverdomstolen instämde vid sin överprövning i mark- och miljödomstolens bedömning att bestämmelsen om ändringstillstånd inte var tillämplig. Man kunde alltså inte pröva yrkandet om förlängning av tillståndet som ett ändringstillstånd. Mark- och miljööverdomstolen fann också, liksom mark- och miljödomstolen, att det inte är möjligt att genom deldom meddela ett tillstånd som begränsas på så sätt att samma tillståndsfråga kan prövas på nytt när målet slutligt avgörs. Samma resonemang förs i MÖD 2004:18. Däremot fanns det enligt Mark- och miljööverdomstolen inget lagligt hinder mot att i sak pröva ett yrkande om tillstånd till ett visst datum och bedöma om det finns förutsättningar för att meddela ett tidsbegränsat tillstånd.

I Mark- och miljööverdomstolens mål M 826–21 hade verksamhetsutövaren ansökt om tillstånd till täktverksamhet. Prövningen i mark- och miljödomstolen hade dragit ut på tiden då kompletterande utredningar behövde utföras beträffande grundvattenpåverkan. Verksamhetsutövaren riskerade att inte hinna bryta ut den kvarvarande mängden berg enligt gällande tillstånd innan prövningen av det nya tillståndet var klar. Verksamhetsutövaren yrkade därför att mark- och miljödomstolen genom delbeslut förordnade att verksamhetsutövaren under den fortsatta tillståndsprövningen fick rätt att losshålla, bearbeta samt transportera ut material från täkten upp till en mängd om maximalt 1 300 000 ton berg utöver den som mängd som gällde enligt gällande tillstånd. Berget skulle brytas inom det område, i så väl plan som profil, som följde av gällande tillstånd. Verksamhetsutövaren yrkade att tillståndet skulle tidsbegränsas. Mark- och miljödomstolen bedömde att hinder mot tillstånd inte förelåg mot bakgrund av bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och 4 kap. 8 § miljöbalken. Domstolen konstaterar uttryckligen i detta fall att det är fråga om en befintlig täkt med ett befintligt tillstånd som ska förlängas i tid. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i sin överprövning att bolaget ur täkten redan tagit de massor som grundtillståndet ger rätt till och att den brytning som pågick i det pågående målet skedde med stöd av ändringstillståndet som meddelats av mark- och miljödomstolen. Mark- och miljööverdomstolen ändrade inte mark- och miljödomstolens dom.

I det senare målet kan utredningen konstatera att mark- och miljödomstolen i slutet av sina domskäl benämner tillståndet till fortsatt brytning för ”förlängning av tillstånd”. I tillståndsmeningen benämns tillståndet dock som ändringstillstånd. Det är i målet inte heller fråga om någon egentlig förlängning i tid eftersom frågan i målet inte gällde att tiden för tillståndet höll på att löpa ut. Frågan i målet gällde att mängden utbrytbart material höll på att ta slut.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 29 maj 2015 i mål M 2942–15 instämde Mark- och miljööverdomstolen i mark- och miljödomstolens bedömning att det inte är möjligt att pröva frågan om förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd inom ramen för en ansökan om villkorsändring enligt 24 kap. 8 § miljöbalken. Detta gäller även om tidsbegränsningen angetts som ett villkor och inte som en del av tillståndet.

Förutsättningar för förlängd giltighetstid

Utgångspunkten enligt vårt förslag är att det ska vara möjligt att under en kortare period förlänga giltigheten av tidsbegränsade tillstånd om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Den första förutsättningen som ska vara uppfylld för att förlängd giltighetstid ska vara möjlig är att ansökan avser en befintlig verksamhet med tidsbegränsat tillstånd.

Den andra förutsättningen är att verksamhetens omfattning under förlängningstiden i huvudsak avses motsvara den verksamhet som bedrivits enligt det befintliga tillståndet. Verksamheten ska med andra ord under tiden förlängningen löper bedrivas huvudsakligen i den omfattning som befintligt tillstånd medger och utrymmet för avvikelser ska varken vara större eller mindre än vad det varit under den ordinarie giltighetstiden. Verksamheten är då prövad och miljöbedömd i den föregående tillståndsprövningen, vilket är en förutsättning för att en förlängning ska vara förenlig med MKB-direktivet. I avsnitt 5.1.4 redogör utredningen för vad som följer av MKB-direktivet när det gäller att ompröva en verksamhet. På samma sätt som för obligatorisk omprövning för tillstånd som inte är tidsbegränsade har det redan genomförts en tillståndsprövning. Skillnaden mot en omprövning är dock att det rör sig om ett tidsbegränsat tillstånd som löper ut. Det kan därför finnas situationer där det inte är möjligt att förlänga tillståndet och det i stället krävs en ny ansökan.

Den tredje förutsättningen är att det är lämpligt att förlänga giltighetstiden. Vid bedömningen av om det är lämpligt ska tillståndsmyndigheten beakta skälen för att befintligt tillstånd tidsbegränsades samt hur lång tid tillbaka som miljöbedömningen för verksamheten utfördes. I exemplet om en täktverksamhet som inte hunnit bryta ut all beviljad sten innan tillståndet löper ut kan en giltighetsförlängning möjliggöra att stenen kan brytas ut under förlängningen utan någon större miljöpåverkan än som tillståndsprövats. Om täktverksamheten däremot också innefattar bortledande av grundvatten kan det dock i vissa fall vara olämpligt att förlänga tillståndet, t.ex. om det råder brist på vatten. Det kan också ha visat sig under tiden som det befintliga tillståndet löpt att konsekvenserna av grundvattenbortledningen blivit större än man förutsett vid tillståndsgivandet. Det kan förstås även gälla andra miljökonsekvenser som verksamheten gett upphov till. En förlängning av tillståndets

giltighet kan då bedömas som olämplig. Det blir i en sådan situation i stället nödvändigt med en ansökan om nytt tillstånd.

Tiden för förlängd giltighetstid som meddelats enligt föreslagen bestämmelse får inte överstiga tre år. Bestämmelsen får inte åberopas av en verksamhet vars tillstånd redan förlängts en gång enligt den föreslagna paragrafen. Bestämmelsen kan åberopas även i samband med en pågående tillståndsprövning om nytt tillstånd för befintlig verksamhet.

Överväganden om tillfälligt tillstånd som alternativ till giltighetsförlängning

Utredningen har som ett alternativ till förlängning av giltighet av tillstånd övervägt att införa en bestämmelse i 22 kap. miljöbalken som möjliggör att tillståndsmyndigheten på sökandens begäran inom ramen för en pågående tillståndsprövning kan meddela ett tillfälligt tillstånd om prövningen riskerar att inte hinna slutföras innan tillståndet löper ut. Ett sådant tillstånd skulle kunna meddelas för högst tre år. Ytterligare förutsättningar för ett sådant tillfälligt tillstånd skulle vara att ansökan avser en befintlig verksamhet med tidsbegränsat tillstånd och att verksamhetsutövaren ansökt om nytt tillstånd minst tre år innan det tidsbegränsade tillståndet löper ut. Tiden för ett sådant tillstånd får inte överstiga tre år. Nedan lämnas ett exempel på hur en sådan bestämmelse kan utformas.

> Tillståndsmyndigheten får på sökandens begäran meddela tidsbegränsat tillstånd till den ansökta verksamheten inom ramen för ansökan om nytt tillstånd för samma verksamhet om
>
> 1. ansökan avser en befintlig verksamhet med tidsbegränsat tillstånd,
> 2. tillståndsmyndigheten finner att slutligt beslut eller dom i ansökningsmålet inte kan meddelas innan det tidsbegränsade tillståndet löper ut,
> 3. verksamhetsutövaren ansökt om nytt tillstånd minst två år innan det tidsbegränsade tillståndet löper ut och
> 4. förutsättningar i övrigt medger att ett sådant tillstånd meddelas.
>
> Tiden för ett tidsbegränsat tillstånd enligt första stycket får inte överstiga tre år.

För en sådan prövning kommer det att finnas en nyligen framtagen miljökonsekvensbeskrivning eftersom en sådan lämnats in för den nya tillståndsansökan. Detta skulle medge att produktionsökningar

eller andra förändringar i förhållande till det befintliga tillståndet skulle kunna prövas och beviljas under treårsperioden.

Utredningens bedömning är att giltighetsförlängning är ett bredare alternativ som möjliggör en flexibilitet även för verksamheter som inte har för avsikt att söka nytt tillstånd när det gamla löper ut, t.ex. en täkt som behöver förlängd giltighet för att kunna avslutas. Utredningen föreslår därför förlängd giltighetstid och lägger inte något förslag om tillfälligt tillstånd inom ramen för en pågående prövning.

5.1.9 26 § lagen om införande av miljöbalken tas bort

Förslag: Bestämmelsen i 26 § lagen om införande av miljöbalken tas bort. Bestämmelsen innebär att äldre verksamheter vid en omprövning endast kan tidsbegränsas om det var möjligt enligt den äldre lagstiftningen eller om det följer av internationella konventioner. Genom att bestämmelsen tas bort kan samtliga befintliga verksamheters tillstånd tidsbegränsas vid en omprövning.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen i 26 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken bör tas bort så att även äldre tillstånd kan tidsbegränsas vid en omprövning, oavsett om det gäller miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Bestämmelsen innebär att verksamheter med tillstånd som inte är begränsade i tid och som meddelats med stöd av äldre bestämmelser endast kan tidsbegränsas vid en omprövning om det följer av internationella konventioner eller om det var möjligt att tidsbegränsa enligt den äldre lagstiftningen.

Möjligheten att vid omprövning tidsbegränsa en verksamhet bör kunna tillämpas även för verksamheter som meddelats med stöd av äldre bestämmelser. När en verksamhetsutövare med ett äldre tillstånd ansöker om ett helt nytt tillstånd enligt miljöbalken kan prövningsmyndigheten redan i dag tidsbegränsa det nya tillståndet enligt 16 kap. 2 § miljöbalken.

5.2 Utredningens analys av problembild och möjlig lösning

En kedja är endast så stark som sin svagaste länk och för att miljöbalkskedjan ska fungera krävs att samtliga länkar i kedjan fungerar var för sig. Utredningen konstaterar dock att omprövningsverktyget inte fungerar tillfredsställande.

Lagstiftarens tanke vid införandet av miljöbalken var att omprövning inte skulle behövas i lika stor utsträckning som tidigare eftersom tidsbegränsning skulle användas i större utsträckning. Tidsbegränsningen skulle framför allt användas för stora verksamheter med kraftig miljöpåverkan. De miljöfarliga verksamheter som i dagsläget i praktiken tidsbegränsas är täkter, vindkraftverk, enstaka deponier, fiskodlingar samt enstaka avloppsreningsverk. Större industriverksamheter har hittills inte tidsbegränsats i nämnbar utsträckning.

För verksamheter där tidsbegränsning inte är praxis återfinns frågan om tidsbegränsning framför allt om en part i målet yrkat att verksamheten ska tidsbegränsas. Det finns ett fåtal avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen som handlar specifikt om tidsbegränsning av tillstånd. De avgöranden som finns från Mark- och miljööverdomstolen har däremot lett till praxis att verksamheterna i vissa branscher, t.ex. vindkraft och täkter, tidsbegränsas. Även ändringstillstånd kan tidsbegränsas men detta har endast skett undantagsvis under senare år och då i underinstans.

Utredningen har genomfört ett samråd med centrala myndigheter och länsstyrelser som enligt 24 kap. 11 § miljöbalken kan begära omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Av utrednings- och samhällsekonomiska skäl har samrådsförfrågan inte skickats ut till Sveriges 290 kommuner. Utredningen har dock haft tillgång till SKR:s perspektiv genom vår expert. Av samrådet och inhämtade uppgifter från länsstyrelserna har det framgått att det finns ett stort antal verksamheter i Sverige, cirka 1 000 stycken, vars grundtillstånd är meddelat med stöd av 1969 års miljöskyddslag. Dessa tillstånd är obegränsade i tid och har i vissa fall även ändringstillstånd som är obegränsade i tid. Ett flertal av de länsstyrelser som svarat på samrådsförfrågan uppger att det finns ett behov av att ompröva bl.a. verksamheter med miljöskyddslagstillstånd men att så inte skett. Orsakerna är framför allt att det är ett mycket tungrott och resurskrävande verktyg och att det saknas de resurser som krävs för

att kunna driva omprövningar. Ett exempel som ofta tas upp är Naturvårdsverkets begäran om omprövning av Landvetter flygplats som uppskattningsvis tog 50 personveckor i anspråk enbart för Naturvårdsverket.[20]

En annan faktor som framhållits är att verksamhetsutövare inte har incitament att tillhandahålla underlag för att kunna genomföra en omprövning. Det blir därför svårt att driva en omprövning som verksamhetsutövaren inte vill ha. Det har även framförts att det är verksamhetsutövaren som bäst känner sin verksamhet och att det därmed är mest effektivt att det ligger på denne att ha uppdaterade tillstånd.

Av det underlag som utredningen fått in framgår tydligt att omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken har använts mycket sparsamt. Fyra länsstyrelser har uppgett att de genomfört en omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken de senaste fem åren (2016–2021). Omprövningarna har gällt två fiskodlingar, en ekonomisk säkerhet och två villkorsändringar för täkt.

Från näringslivet har framförts att tillstånd uppdateras även om omprövningar inte kommer till stånd och att detta sker kontinuerligt genom att verksamhetsutövare ansöker om ändringstillstånd eller att verksamheten anpassas till nya BAT-slutsatser. Näringslivet har också framfört att tidsbegränsade tillstånd skulle påverka investeringsviljan och leda till att verksamheter i stället etablerades i andra länder.

Utredningen konstaterar utifrån inhämtat underlag att tidsbegränsning i vart fall inte har använts i sådan utsträckning att behovet av myndighetsinitierad omprövning generellt har minskat. Tillsammans med otillräckliga resurser för myndigheter att driva omprövning har detta resulterat i att omprövningar inte har kommit till stånd. Mot bakgrund av det som framkommit i samrådet med myndigheter konstaterar utredningen att det finns ett genomförandeunderskott när det gäller omprövningar som enligt vår bedömning inte kan lösas genom endast ett tillskott av resurser. Det behöver förutom ett resurstillskott finnas ett system som inte enbart är beroende av vilka resurser som tilldelas tillsynsmyndigheterna.

Utredningen har övervägt att införa tidsbegränsning som huvudregel för tillstånd. Utredningens bedömning är dock att ett effektivare sätt att åstadkomma moderna miljövillkor är att införa obliga-

[20] SOU 2008:62, s. 260.

torisk omprövning. Ett av skälen till det är att det finns ett stort antal verksamheter som bedrivs med tillstånd som är obegränsade i tid. Vid ett införande av tidsbegränsning som huvudregel skulle samtliga verksamhetsutövare som innehar tillstånd som inte är tidsbegränsade behöva ansöka om ett nytt tillstånd. Detta skulle inte heller säkerställa att de nya tidsbegränsade tillstånden med strängare miljökrav skulle tas i anspråk. Vid en omprövning blir de nya villkoren däremot gällande direkt när tillståndet vinner laga kraft.

5.2.1 Behovet av omprövning för miljöfarlig verksamhet

Utredningens uppgift enligt direktivet är att utreda hur omprövning och tidsbegränsning av tillstånd kan blir effektiva verktyg för att nå klimat- och miljömålen. Tillståndspliktiga verksamheters påverkan på miljökvalitetsmålen har undersökts av forskningsprojektet MERIT. I projektet utvärderades kopplingarna mellan miljömålssystemets preciseringar och olika typer av miljöpåverkan för att avgöra hur stor påverkan tillståndspliktiga verksamheter har på de svenska miljökvalitetsmålen. Av 34 undersökta miljömålspreciseringar bedömdes uppfyllandet av 20 som signifikant påverkade av tillståndspliktiga verksamheter. Detta indikerar enligt MERIT att en väsentlig andel av det totala antalet miljökvalitetsmål och preciseringar berörs av denna typ av verksamheter. Allra störst andel märktes för preciseringar som påverkas av utsläpp till luft och vatten inom exempelvis Giftfri miljö, Frisk luft, Begränsad klimatpåverkan och Ingen övergödning. Tillståndspliktiga verksamheter som påverkar dessa preciseringar inkluderar kommunala reningsverk, industrier, el- och fjärrvärmeproduktion, avfallssektorn samt transporter kopplade till dessa verksamheter. För spridningen av oavsiktligt bildade ämnen (Giftfri miljö) liksom för Begränsad klimatpåverkan står de tillståndspliktiga verksamheterna för 50 procent av den totala påverkan.[21] Denna analys bekräftas också av Klimaträttsutredningens slutsatser, se nedan.

Även utan en kartläggning av omprövningsbehovet hos varje enskild verksamhet visar det underlag som utredningen inhämtat att det finns ett generellt behov av att ompröva verksamheter samt att det finns ett genomförandeunderskott som behöver hanteras. Utveck-

[21] Naturvårdsverket (2021f), s. 6 och 30 ff.

lingen av miljörätten i svenskt, och därmed också EU-rättsligt, perspektiv har varit omfattande sedan mitten av 1990-talet. Genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen har bestämmelser tillkommit som äldre verksamheter inte anpassats till. Miljökvalitetsnormer för vatten, art- och habitatdirektivet, IED-direktivet samt direktivet för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse är exempel på bestämmelser som tillkommit.

Därtill har svensk praxis successivt ändrats. Ett exempel är att användandet av riktvärden ersatts med begränsningsvärden sedan Mark- och miljööverdomstolen i flera mål angett att användandet av riktvärden ska utmönstras och att ramarna för kontrollen av begränsningsvärden ska anges i villkor, se MÖD 2009:2, MÖD 2009:9, MÖD 2012:10 samt MÖD 2012:21. Om äldre verksamheter inte uppdaterats mot nya bestämmelser eller ändrad praxis samtidigt som nya verksamheter behöver hålla sig till dessa krav riskerar det att bli en snedvriden konkurrens. Därtill uteblir den positiva effekten av minskad miljöpåverkan genom strängare krav.

Utredningen har inte möjlighet att bedöma behovet av omprövning för varje enskild verksamhet. Ett sådant arbete pågår dock inom ramen för den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken. Syftet med strategin är att kunna rangordna och prioritera behov av åtgärder för att verksamheterna ska ha aktuella miljöbalkstillstånd samt vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Denna kartläggning ska vara klar under 2024.

Lägesbild för miljöfarlig verksamhet framtagen inför nationell strategi för miljöbalkstillsyn

Som ett underlag till arbetet med att ta fram prioriterade insatser i form av fokusområden med tillhörande preciseringar i den nationella strategin för miljöbalkstillsynen har lägesbilder tagits fram. För miljöfarlig verksamhet framgår det av lägesbilden att det finns ett stort antal föråldrade tillstånd som i många fall innebär ett lägre miljöskydd och orättvisa konkurrensvillkor. Inte sällan är äldre tillstånd också svårare att tillsyna då många villkor är generellt formulerade och utsläppsvillkor är uttryckta som riktvärden. Gamla till-

stånd tillsammans med många anmälningar kan leda till att det är svårt att få en helhetsbild.[22]

Klimaträttsutredningens slutsatser

I Klimaträttsutredningens delbetänkande[23] framhåller utredningen att det är orimligt att låta en verksamhet fortgå oförändrad om en omprövning av verksamheten hade lett till väsentligt annorlunda krav än de gällande. Utredningen framhåller vidare att om utredningens förslag ska få tillräckligt stor effekt på möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål behöver de kunna tillämpas på befintliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser som i dag har eviga tillstånd. Enligt utredningens bedömning är det sådana verksamheter som kommer att stå för den absoluta merparten av Sveriges utsläpp av växthusgaser från tillståndsgivna verksamheter även 2045. Utredningen framhåller att det är helt avgörande att miljöbalkens bestämmelser om både omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor tillämpas på ett effektivt sätt för att utredningens förslag ska kunna genomföras och få full effekt.[24]

Klimaträttsutredningen konstaterar att utsläpp av växthusgaser omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde, vilket också framgår av förarbetena till balken, men att balken inte tillämpats så i tillräcklig utsträckning.[25] Utredningens förslag innebär ökade möjligheter att ställa krav på verksamhetsutövare när det gäller utsläpp av växthusgaser.

Vid ett införande av Klimaträttsutredningens förslag menar vi att det kommer att vara avgörande att alla verksamheter som redan i dagsläget genererar växthusgasutsläpp prövas enligt de nya bestämmelserna för att dessa ska få fullt genomslag. Med utredningens förslag om obligatorisk omprövning och tillsynsmyndigheternas regelbundna översyn av tillstånden möjliggörs ett systematiskt genomförande av Klimaträttsutredningens förslag.

[22] Naturvårdsverket (2021e), s. 5.
[23] SOU 2021:21.
[24] SOU 2021:21, s. 177 ff.
[25] SOU 2021:21, s. 137 ff.

Tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen

För att få en lägesbild av hur gamla tillstånd som finns och hur många de är har utredningen begärt in uppgifter från länsstyrelserna om hur många verksamheter som bedrivs med tillstånd enligt miljöskyddslagen. Utredningen har bedömt att detta är en lämplig avgränsning för att underlaget ska vara hanterligt. Utredningen har önskat uppgifter om

- hur många verksamheter som bedrivs med tillstånd enligt miljöskyddslagen samt vilka år tillstånden meddelades,
- typ av verksamhet och om det är A eller B-verksamheter samt
- hur många som fått ändringstillstånd enligt miljöbalken.

Uppgifterna visar att sammanlagt cirka 1 000 verksamheter i dag bedrivs med tillstånd enligt miljöskyddslagen. Av dessa har 34 ändringstillstånd enligt miljöbalken. Större delen av verksamheterna är B-verksamheter, 780 stycken och 76 verksamheter är A-verksamheter. Antalet redovisade C-verksamheter som bedrivs med tillstånd uppgår till 135 stycken. Några länsstyrelser har även uppgett verksamhetskod i sin redovisning och av dessa framgår att sammanlagt minst 179 av tillstånden avser IED-verksamheter. Exempel på IED-verksamheter som förekommer är deponier, gjuterier, förbränningsanläggningar, pappersmassaindustri, tillverkning av sprängämnen, varmvalsning samt ytbehandling av metall eller plast. Nedan redovisas de uppgifter som inkommit från länsstyrelserna i tabellform.

Tabell 5.1 Antal befintliga tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen

	Totalt	Ändrings-tillstånd	Villkor	A	B	C	IED
Blekinge	37	5	2	-	30	5	9
Halland	12	2	-	2	10	-	5
Jämtland	22	1 ompr	-	-	22	-	-
Jönköping	53	-	-	2	51	-	-
Gävleborg	39	-	-	2	37	-	7
Dalarna	26	-	-	2	24	-	7
Kalmar	37	1	-	3	28	6	7
Västra Götaland	154	2	-	13	130	11	35
Västerbotten	16	-	-	2	14	-	3
Västmanland	22	3 prövn pågår	-	3	19	-	-
Värmland	45	4	-	2	37	6	12
Kronoberg	23	-	-	1	22	-	4
Uppsala	33	-	-	5	27	-	-
Östergötland	39	3	4	5	30	4	14
Örebro	27	1	-	4	23	-	9
Södermanland	19	-	-	2	17	-	-
Gotland	9	-	1	1	8	-	-
Stockholm	55	-	-	2	52	1	15
Norrbotten	27	2	2	6	20	1	2
Västernorrland	78	13	-	6	61	11	8
Skåne	221	1	5	13	118	90	42
Summa	**994**	**34**	**14**	**76**	**780**	**135**	**179**

Källa: Uppgifter från länsstyrelserna 2022.

Cirka 40 tillstånd är äldre än 40 år, vilket innebär att det behöver finnas en övergångsbestämmelse för dessa vid ett införande av obligatorisk omprövning. Det äldsta tillståndet är från 1971.

Kraven enligt miljöskyddslagen jämfört med kraven enligt miljöbalken

Enligt 5 § lag om införande av miljöbalken ska tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som

meddelats med stöd av miljöbalken. Det innebär samtidigt att verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen inte per automatik är prövade enligt de bestämmelser som tillkom med miljöbalken och som därmed inte har någon motsvarighet i miljöskyddslagen. För att åskådliggöra vilken miljönytta det innebär att uppdatera äldre tillstånd finns därför anledning att beröra de centrala skillnaderna mellan miljöskyddslagen och miljöbalken.

Av propositionen till miljöbalken framgår vilken förändring som varit avsedd när miljöskyddslagen ersattes av miljöbalken. Regeringen framhåller i propositionen att förslaget till miljöbalk ska ses om en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Grundläggande för det nationella arbetet ska vara ambitionen att skydda miljön genom att få ned utsläppen under nivåer som varken hotar människors hälsa eller ekosystemen. Detta förutsatte enligt regeringen ändringar i konsumtions- och produktionsmönster.

Ytterligare viktiga led i en politik för ekologiskt hållbar utveckling skulle vara förverkligandet av effektiv användning av energi och andra naturresurser och en hållbar försörjning för att säkra ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga, samt en utformning av markanvändning och samhällsbyggande som slår vakt om den materiella grunden för produktion och välfärd också för kommande generationer. Miljöbalken måste enligt regeringen spegla dessa förändringar och nya miljö-, hälsoskydds- och naturresurspolitiska mål.

Balken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet där miljötillståndet, miljökraven och miljömålen utgör grund för miljöarbetet. Balken ska enligt propositionen mot den bakgrunden inte bara ses som en omfattande teknisk lagstiftningsreform utan som en nödvändig utveckling av det grundläggande och centrala verktyget i miljöarbetet i en tid när miljöpolitiken förändras snabbt och hela tiden ställs inför nya utmaningar.[26] Regeringen ger alltså uttryck för en klar ambitionshöjning i förhållande till den miljölagstiftning som gällde vid tidpunkten för införandet av miljöbalken.

I praktiken resulterade införandet av miljöbalken i att grundläggande internationella miljöprinciper gjordes rättsligt bindande ge-

[26] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 154 ff.

nom 2 kap. miljöbalken, t.ex. principen om att förorenaren betalar, substitutionsprincipen och kretsloppsprincipen.[27]

En annan central förändring var att prövningen inte bara skulle omfatta utsläppen från en verksamhet utan också effekterna av verksamheterna i ett vidare miljöperspektiv.[28] Den generella teknikutvecklingen har därtill varit kontinuerlig och vad som anses vara bästa möjliga teknik samt bästa tillgängliga teknik har förändrats successivt även sedan miljöbalkens införande.

5.3 Gällande rätt och tidigare utredningar om omprövning och tidsbegränsning av tillstånd

Av 24 kap. 11 § miljöbalken framgår att en ansökan om prövning enligt 24 kap. 3–9 §§ miljöbalken får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställan. Frågor om omprövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken får tas upp utan särskild ansökan. En ansökan om prövning får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket. Om tillståndet har meddelats av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen.

Enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken ska tillsynsmyndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt vad som sägs i 24 kap. 11 §, om myndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar för omprövning enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §. Tillsynsmyndigheten ska vidare underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för en omprövning enligt 24 kap. 5 eller 7 § miljöbalken.

[27] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 1.
[28] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 346.

5.3.1 Historik om tidigare lagstiftning

Miljöskyddslagen hade en utvecklad reglering av prövningsförfarandet och om vem som meddelade beslut om tillstånd och villkor. Den innehöll även särskilda regler som angav under vilka förutsättningar miljömyndigheterna hade rätt att begära ändrade villkor för tillståndet till en verksamhet. För verksamheter som reglerades med stöd av annan miljölagstiftning än miljöskyddslagen skiljde sig reglerna åt i fråga om hur tillstånd och andra gynnande beslut med tillhörande villkor fick ändras. Enligt *vattenlagen* kunde omprövning av villkor ske för att tillgodose allmänna intressen. Vattendomstolen bestämde i tillståndet när detta fick ske, tidigast efter 10 år och senast 30 år efter tillståndsdomen. *Naturvårdslagen* innehöll särskilda föreskrifter om omprövning av täkttillstånd, vilka kunde upphävas helt eller delvis efter tio år eller också kunde villkoren ändras. Enligt *lagen om kemiska produkter* fick regeringen meddela föreskrifter om tillstånd och villkor. Enligt dessa föreskrifter fick tillstånd gälla högst fem år. *Naturresurslagens* tillstånd var däremot inte tidsbegränsade och saknade även föreskrifter om omprövning av villkor. Enligt hälsoskyddslagen gällde särskilda regler om tillstånd till avloppsanläggningar, m.m.

Ett tillstånd enligt miljöskyddslagen till miljöfarlig verksamhet gällde för all framtid, men enligt 23 § miljöskyddslagen fick sådan verksamhet förbjudas i särskilt angivna fall, bl.a. om tillståndshavaren åsidosatt villkor i betydande mån. Då kunde ett tillstånd även återkallas helt eller delvis. Även de villkor som föreskrivits för ett tillstånd gällde i princip för all framtid men dessa kunde i särskilt angivna fall ändras eller upphävas, framför allt enligt 24 § miljöskyddslagen. Enligt 18 § miljöskyddslagen kunde dock tillstånd lämnas för begränsad tid om särskilda skäl förelåg.

Vid miljöskyddslagens tillkomst fanns ingen möjlighet att lämna tillstånd för begränsad tid. Genom prop. 1980/81:92 infördes möjlighet till tidsbegränsning av tillståndsbeslut om det förelåg särskilda skäl. Detta var endast en kodifiering av den praxis som hade utvecklats hos koncessionsnämnden. Särskilda skäl för att begränsa ett tillstånd kunde enligt propositionen anses finnas dels när sökanden själv hade begärt det, dels t.ex. när en befintlig miljöfarlig verksamhet var olämpligt lokaliserad och driften därför inte på sikt borde få fortsätta på den aktuella platsen. Ett tidsbegränsat tillstånd kunde i

sådana fall användas för att medge en skälig avvecklingstid. Tidsbegränsning av tillståndet borde enligt departementschefens mening inte ske när en planerad verksamhet bedömdes vara tillåtlig men där det rådde viss osäkerhet om störningarna. I sådana fall skulle tillståndsmyndigheten i stället skjuta upp avgörandet i viss del och meddela provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder för uppskovstiden.

I fråga om tillstånd till utsläpp av avloppsvatten i en viss recipient fanns särskilda regler i 25 § miljöskyddslagen som bl.a. innebar att själva tillståndet fick omprövas efter 10 år. Tillståndet gav ett rättsligt skydd mot att själva den verksamhet som avsågs med tillståndet tvingades upphöra på grund av föreskrifter i miljöskyddslagen. Dessutom fanns ett skydd mot längre gående krav än vad som följde av tillståndsbeslutet. Skyddet var emellertid inte absolut, i vissa situationer kunde den verksamhet som avsågs med ett tillstånd och villkoren för verksamheten tas upp till förnyad prövning. Uttrycket ”omprövning” användes som en samlad benämning på detta förfarande.

Att frågor om omprövning av villkor som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen har kommit att behandlas särskilt utförligt i lagstiftningen beror på att de krav som ställdes kunde vara långtgående. Genom tillståndsmyndighetens beslut om utsläppsbegränsande villkor och andra restriktioner för en anläggning kunde innehavaren tvingas att göra stora investeringar. Mot den bakgrunden framstod det som naturligt att tillståndsbeslutet med sina villkor gav tillståndshavaren en rättstrygghet i den meningen att nya krav på åtgärder inte kunde ställas utan att det förelåg i lag angivna omständigheter.

Stegvis ändrades reglerna om omprövning och omprövningsmöjligheterna blev flera. I Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande *Miljöbalk* (SOU 1993:27) finns en detaljerad genomgång av detta, se avsnitt 5.3.2. Där framgår bl.a. hur det med tiden blev lättare för miljömyndigheterna att kräva ändring av villkor i tillståndsbeslut.

5.3.2 Tidigare betänkanden och propositioner om omprövning

Flera utredningar har behandlat frågan om omprövning av tillstånd. Nedan följer en sammanställning av betänkande från olika utredningar samt propositioner i kronologisk ordning.

SOU 1993:27 Miljöbalk

I Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande[29] finns en utförlig redogörelse för historiken när det gäller utvecklingen av omprövningsbestämmelserna. Miljöskyddskommittén konstaterar att det allt sedan miljöskyddslagens tillkomst har funnits bestämmelser som inneburit viktiga inskränkningar i rättskraften hos tillståndsbeslut enligt lagen och att dessa begränsningar stegvis har utvidgats. I betänkandet belyser kommittén tidigare utredningars slutsatser om betydelsen av att kunna ändra ett tillstånd vid behov. Nedan följer en redogörelse för några av dessa.

I *Betänkande angående åtgärder till motverkande av vattenförorening m.m.* (SOU 1939:40) framfördes att om ett meddelat tillstånd skulle vara bindande för lång tid måste det innehålla mycket detaljerade bestämmelser om allt som hade samband med avloppsvattnets mängd och beskaffenhet. Den framtida utvecklingen i dessa hänseenden kunde svårligen förutses, vare sig det var fråga om samhällen eller industrier. En alltför stor bundenhet bedömdes också vara till avsevärd nackdel för företagarna själva. De sakkunniga framhöll vidare att det var skäligt att den som vid en viss tidpunkt berättigats att släppa ut avloppsvatten utan att behöva vidta mer än kanske mycket enkla åtgärder, av den anledningen att några motstående intressen av betydelse då inte fanns, inte kunde förvänta att för all framtid slippa lika lindrigt undan. Däremot fordrade skälig hänsyn att den som vid en viss tidpunkt vidtagit kostnadskrävande och då förstklassiga anordningar inte förpliktades att vidta nya dyrbara åtgärder för samma ändamål innan denne haft rimlig tid att skriva av den redan gjorda investeringen. En rimlig tid för detta ansågs av utredningen vara tio år men det borde också finnas möjlighet att göra undantag från tioårsperioden.[30] Ett undantag från tidsfristen som föreslogs var det fall då vattendomstolen vid meddelandet av föreskrift om åtgärder felbedömt frågan om vilka verkningar ett avloppsutsläpp skulle få i recipienten. Det skulle dock vid en sådan situation röra sig om en betydande olägenhet.

I betänkandet *Luftförorening, buller och andra immissioner* (SOU 1966:65) bedömde de sakkunniga att det förelåg motsvarande konflikter på immissionsområdet som på avloppsvattenområdet. Lik-

[29] SOU 1993:27, s. 556 ff.
[30] SOU 1993:27, s. 558 ff.

nande synpunkter kunde därför i princip anföras. En skillnad av särskild betydelse ansågs dock vara att det genomsnittligt var svårare att på förhand bedöma verkningarna av immitterande användning. Som exempel nämndes att det var svårare att förutse och bedöma olägenheterna av en luftförorenande industrianläggning än av ett vattenförorenande företag. Teknisk utveckling och den allmänna samhällsutvecklingen gjorde också att snabba förändringar på immissionsområdet var nödvändiga. De sakkunniga påpekade att omständigheterna vid omprövning på en väsentlig punkt skiljde sig från de omständigheter som förelåg vid en ansökan om tillstånd. I omprövningsbeslutet är det redan fastslaget att verksamheten ska få bedrivas. Ändrade föreskrifter skulle därför inte meddelas som var av så ingripande karaktär att verksamheten blev praktiskt taget omöjlig att bedriva. Tioårsgränsen för omprövning slogs fast men departementschefen framhöll att detta var en minimigräns.

Tio år senare konstaterade Miljöskyddsutredningen i delbetänkandet *Bättre miljöskydd I* (SOU 1978:80) att det i vissa avseenden rådde osäkerhet om tolkningen av bestämmelserna om ett tillståndsbesluts rättskraft och att möjligheterna att under en tioårsperiod ompröva villkor på grund av väsentligt ändrade förhållanden i praktiken hade blivit alltför begränsade. Enligt utredningen borde därför dittillsvarande praxis att i vissa fall tidsbegränsa tillstånd lagfästas. Det föredragande statsrådet påpekade angående detta förslag att möjligheten till tidsbegränsning bara borde utnyttjas i undantagsfall, t.ex. i fråga om en befintlig verksamhet där osäkerhet rådde om verksamheten på sikt borde tillåtas på den plats där den dittills hade bedrivits.[31]

Det framgår av SOU 1993:27 att antalet rena omprövningsärenden enligt 24 § miljöskyddslagen vid koncessionsnämnden och länsstyrelserna var litet trots att miljöskyddslagen vid tillfället hade tillämpats i drygt 20 år. I genomsnitt hade Naturvårdsverket och länsstyrelserna begärt omprövning i något enstaka ärende per år. Rent faktiskt hade dock omprövning av tillståndsvillkor skett i ett betydande antal fall genom att pågående verksamheter tillståndsprövats på nytt till följd av bl.a. tillståndspliktiga förändringar i produktionen.[32]

Trots detta anförde utredningen att det på goda grunder kunde antas att villkoren för meddelade tillstånd enligt miljöskyddslagen skulle ha kunnat omprövas i betydligt större utsträckning. Framför

[31] SOU 1993:27, s. 562 f.
[32] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 225 f.

allt gällde detta omprövning enligt tioårsregeln. Utredningen ansåg att det kunde finnas flera skäl till detta, t.ex. att omprövningsreglerna ansetts krångliga att tillämpa, att de initierande myndigheterna inte haft tillräckliga resurser eller att andra insatser på miljöskyddsområdet prioriterats.[33]

En möjlig lösning för att i större utsträckning få till stånd omprövningar skulle enligt utredningen kunna vara obligatorisk omprövning av villkoren efter en viss tid. Det som enligt utredningen talade emot en sådan lösning var att stora resurser skulle tas i anspråk hos tillsynsmyndigheterna, kanske i onödan eller utan behövlig prioritering. En variant kunde vara att ålägga de initierande myndigheterna att med vissa tidsintervall överväga frågan om behovet av omprövning av sådana verksamheter som de har tillsyn över. Skulle myndigheten finna att det inte finns något behov av omprövning borde den vara skyldig att motivera sitt ställningstagande. Längden på tidsintervallen för myndigheternas bedömningar borde överensstämma med vad som gäller enligt tioårsregeln.[34]

Det kan noteras att utredningen poängterar att rättskraften för villkor successivt kommit att inskränkas mot bakgrund av samhällets allt starkare krav på ökad miljö- och hälsoskyddshänsyn från alla som bedriver miljöfarlig verksamhet. Det ansågs av utredningen ofrånkomligt att rättstrygghetsintresset får vidkännas ytterligare inskränkningar för att syftet med balken ska kunna nås. Det ansågs dock finnas en gräns för hur långt denna inskränkning kan tillåtas gå med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter. Var gränsen går ansågs av utredningen inte möjligt att fastställa en gång för alla. Utredningen menade att gränsen kommer, precis som dittills varit fallet, att flyttas allt eftersom samhällets värderingar skiftar vad gäller avvägningen mellan å ena sidan miljö- och hälsoskyddsintressena och å andra sidan andra motstående intressen.[35]

Proposition 1997/98:45 Miljöbalk

I frågan om omprövning av tillstånd infördes en ändring i miljöbalken i förhållande till miljöskyddslagen. I proposition 1997/98:45 redogör regeringen för den tidigare bestämmelsen i 23 § miljöskydds-

[33] SOU 1993:27, s. 573.
[34] SOU 1993:27, s. 577.
[35] SOU 1993:27, s. 583.

lagen som innebar att miljöfarlig verksamhet får förbjudas och ett tillstånd återkallas bl.a. om tillståndshavaren åsidosatt villkor i betydande mån. Det fanns alltså en skillnad i prövningen mellan tillståndet som sådant och villkoren för detta och denna skillnad hade enligt regeringen medfört oönskade konsekvenser. I praktiken hade bestämmelsen inneburit att om den begränsning av verksamheten som tillståndshavaren ska följa inte återfinns som ett villkor utan i själva tillståndet så kunde inte den angivna bestämmelsen om förbud eller återkallelse tillämpas. Detsamma gällde bestämmelsen om omprövning i 24 § miljöskyddslagen. Detta borde enligt regeringen ändras, så att det i miljöbalken anges att tillstånd både får återkallas och omprövas. Därmed skulle det inte uppstå några tolkningstvister om vad som är tillstånd och vad som är villkor.[36]

Reglerna om omprövning utvidgades även på det sätt att miljökvalitetsnormer och föreskrifter eller beslut som meddelas om förbud mot utsläpp inom särskilda områden i landet kan ligga till grund för begäran om omprövning av tillstånd och villkor.

Vattenverksamhet SOU 2009:42

I stället för att tidsbegränsa tillstånden som sådana kan man enligt Miljöprocessutredningens mening meddela tillstånd som ålägger tillståndshavaren att ta fram underlag så att det går att utvärdera om det behövs en omprövning eller inte. Om en omprövning behövs kan tillståndet ålägga verksamhetsutövaren att ta fram det underlag som behövs för att genomföra själva omprövningen. Underlaget ska då spegla alla de behov som kan ha uppkommit under tidens gång, dvs. naturligtvis miljö- och säkerhetsfrågor men också t.ex. krav på ökad energiproduktion och möjligheter till effektivitetshöjningar. Ett sådant underlag skulle kunna tas fram med ett intervall på 10–50 år beroende på vilken verksamhet det gäller och tiden för skyldigheten kan anges i tillståndsbeslutet. En sådan ordning vänder på ansvaret så att verksamhetsutövaren får föra upp omprövningsfrågan i stället för som i dag myndigheterna. Utredningen menade att detta borde göra det lättare för myndigheterna att få de omprövningar som är önskvärda verkligen genomförda. Samtidigt skulle omfattningen av omprövningarna begränsas av dåvarande regeln i 24 kap. 5 § sista

[36] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 344.

stycket miljöbalken som angav att omprövningen inte får vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas. Förslaget skulle således vara mindre ingripande än att ha obligatorisk tidsbegränsning av tillstånden som sådana. Regeln skulle enligt utredningen kunna införas som ett tillägg i 24 kap. 5 § miljöbalken och med en hänvisning i 16 kap. 2 § miljöbalken så att det framgår att nya tillstånd ska omprövas efter 10–50 år.[37]

Utredningen resonerade också kring en obligatorisk omprövning för vattenverksamheter som var äldre än ett visst datum. Resonemangen ledde dock inte till något förslag om omprövning eftersom utredningen endast avsåg vattenverksamheter och inte miljöfarlig verksamhet.

Bättre miljö – minskade utsläpp SOU 2011:86

Vid det svenska genomförandet av IED-direktivet konstaterade Industriutsläppsutredningen att genomförandet av artikel 5.1 i IPPC-direktivet inte kommit att ske i nödvändig utsträckning genom förordning (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter. Senast 2007 skulle de aktuella verksamheterna omgärdas av de rättsligt bindande villkor som behövs för att uppfylla IPPC-direktivets krav, vilket inte blev fallet. Europeiska kommissionen inledde med anledning av detta ett överträdelseärende mot Sverige.[38]

Utredningen lyfte frågan om huruvida en generell omprövningsskyldighet bör läggas på verksamhetsutövarna eftersom systemet med omprövningar som initierats av myndigheter inte fungerar. Detta mötte dock starkt motstånd från näringslivet. En del av kritiken bestod i att det svårligen kunde krävas av verksamhetsutövarna att ansöka om omprövning i samtliga de fall som anges i 24 kap. 5 § miljöbalken. Bestämmelsernas utformning utgår från att det är myndigheterna som har anledning att utifrån det allmänna miljöintresset verka för en omprövning.[39]

Utredningen lämnade inte något förslag på en vidare skyldighet för verksamhetsutövarna att initiera omprövningar.

[37] SOU 2009:42, s. 204 ff.
[38] SOU 2011:86, s. 224.
[39] SOU 2011:86, s. 257.

Ny tid ny prövning SOU 2013:69

Vattenverksamhetsutredningen var i första hand en utredning om vattenverksamheter men i frågan om omprövning belyser den även till viss del vad som då gällde för miljöfarlig verksamhet. Utredningen konstaterade i delbetänkandet att omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken är ett resurskrävande förfarande för myndigheterna där det dessutom saknas drivkraft för verksamhetsutövaren att tillhandahålla nödvändiga underlag och bidra till att tillståndet moderniseras. Omprövning har inte kommit i fråga i så stor utsträckning på grund av bl.a. bristande resurser.

Utredningen föreslog att äldre tillstånd och rättigheter skulle kunna bli föremål för en ny prövning enligt miljöbalken. Prövningen skulle enligt förslaget ske som om det vore en helt ny anläggning och verksamhet. Utredningen bedömde också att förslaget om ny prövning skulle ge bättre förutsättningar för att miljökvalitetsnormerna för vatten skulle få genomslag.[40]

I vått och torrt SOU 2014:35

Vattenverksamhetsutredningen ansåg i sitt slutbetänkande att det system med ny prövning som utredningen föreslog var det mest ändamålsenliga för att anpassa äldre tillstånd och rättigheter till gällande rätt. Bakgrunden var att det befintliga systemet för omprövning av vattenverksamheter inte fungerade tillfredsställande.

När det gällde tillstånd meddelade med stöd av miljöbalken fann dock utredningen att omprövningsreglerna skulle tillämpas. Detsamma skulle gälla för vattenverksamheter som inte omfattas av nyprövningsförslaget, vilket var begränsat till vattenregleringar, vattenbortledningar och vattenöverledningar samt vattenanläggningar för sådana verksamheter. Omprövningsreglerna skulle därmed utgöra ett komplement till reglerna om ny prövning.[41]

[40] SOU 2013:69, s. 148.
[41] SOU 2014:35, s. 277.

5.3.3 Praxis och relevanta avgöranden om omprövning

I MÖD 2005:43 slog Miljööverdomstolen fast att villkor eller andra bestämmelser som föreskrivs efter en prövning med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken blir en del av det tillstånd som gäller för verksamheten. En tillståndshavare är därför skyldig att följa ett sådant villkor, liksom övriga villkor som ursprungligen har föreskrivits för tillståndet, för att inte bryta mot tillståndet. Någon särskild tillståndsansökan av tillståndshavaren krävs därför inte för att villkoret ska gälla. Miljööverdomstolen fann att miljödomstolens dom i detta fall skulle ändras, så att det klart framgick att åläggandet utgjorde ett villkor för det i målet aktuella tillståndet.

I MÖD 2003:74 konstaterade Miljööverdomstolen att de villkor som kan fastställas vid en omprövning bl.a. regleras av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, men även av bestämmelsen i sista stycket av 24 kap. 5 § miljöbalken. Den sistnämnda bestämmelsen angav i sin dåvarande lydelse att tillståndsmyndigheten inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Bestämmelsen är närmast att se som en yttersta gräns för vad som får föreskrivas vid omprövning. Mot bakgrund av vad Kammarkollegiet anfört i målet framstod det som motiverat från allmän miljösynpunkt att vidta åtgärder enligt Kammarkollegiets yrkande, vilket innebar att sänkningsföreningen skulle blir ansvarig för drift och skötsel av den dammanläggning som målet gällde. Frågan var om den verksamhet som föreningen bedrev skulle försvåras avsevärt eller kanske rent av inte kunna bedrivas vid ett bifall till Kammarkollegiets talan. Föreningen som var verksamhetsutövare uppgav att den inom ramen för sin nuvarande organisation inte hade möjlighet att administrera de uppgifter som ett ansvar för en dammanläggning skulle innebära. Miljööverdomstolen framhöll att en verksamhetsutövare i och för sig är skyldig att inhämta den kunskap och organisera verksamheten på det sätt som krävs för att denne ska kunna driva den i enlighet med givna tillstånd och meddelade villkor. En aktiv reglering av sjön Östen i enlighet med Kammarkollegiets ansökan skulle dock närmast vara en helt ny verksamhet med andra syften än den verksamhet som föreningen bedrev och med högre ställda krav på tillståndshavaren. Mot den bakgrunden bedömde Miljööverdomstolen att ett bifall till Kammarkollegiets talan skulle innebära att före-

ningens verksamhet avsevärt försvårades och ogillade därför Kammarkollegiets talan i den delen.

5.3.4 Tidsbegränsning av tillstånd

Enligt 16 kap. 2 § miljöbalken får tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, ges för begränsad tid och får förenas med villkor. Även ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a § miljöbalken kan lämnas för begränsad tid. När ett tidsbegränsat tillstånd löper ut kan verksamhetsutövaren ansöka om nytt tillstånd.

Enligt 16 kap. 2 e § får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om sådan tidsbegränsning som avses i 2 § första stycket. Exempel på sådana föreskrifter finns i bl.a. 13 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer och 5 kap. 4 § avfallsförordningen (2020:614). Om några särskilda föreskrifter inte har meddelats är det prövningsmyndigheten som i det enskilda fallet avgör om och för hur lång tid ett tillstånd ska tidsbegränsas.

Skyldighet att tidsbegränsa tillstånd eller genomföra regelbundna omprövningar av tillstånd kan följa av EU-medlemskapet. Enligt 8 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd får Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina ansvarsområden meddela sådana bestämmelser som avses i 24 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken.

5.3.5 Tidigare betänkanden och propositioner om tidsbegränsning av tillstånd

Prop. 1997/98:45 Miljöbalken

Den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav ändras och skärps. Regeringen menade därför vid införandet av miljöbalken att det redan av det skälet starkt kunde ifrågasättas om det är riktigt att alltid efter prövningen meddela eviga tillstånd utan tidsbegränsning och därmed endast ha den möjlighet till översyn av meddelade tillstånd och föreskrivna villkor som fanns vid tidpunkten för propositionen. Tillstånd för verksamhet enligt

balken skulle därför enligt regeringens förslag i ökad utsträckning kunna meddelas för begränsad tid.

Regeringen menade att genom utökade möjligheter att tidsbegränsa tillstånd skulle Sverige på ett bättre sätt uppfylla de krav som bör ställas på en modern miljölagstiftning, som gäller enligt våra internationella åtaganden och som kan förväntas komma att börja gälla i ännu större utsträckning enligt rättsakter från EU.

Regeringen skulle enligt lagförslaget få meddela föreskrifter om tidsbegränsning för olika typer av tillstånd. Tillståndsmyndigheten skulle, om några föreskrifter inte hade meddelats, i det enskilda fallet få avgöra om tillstånd skulle tidsbegränsas. Det innebar att tidsbegränsade tillstånd i stor utsträckning skulle kunna tillämpas på miljöfarlig verksamhet. Om det exempelvis fanns risk för att grundvattnet förorenas av vissa ämnen skulle tidsperioden bestämmas till högst fyra år. Även i andra fall kunde det vara lämpligt att tiden begränsades för verksamheter med kraftig miljöpåverkan, till exempelvis tio år, eftersom det då blev en automatisk omprövning i samband med ansökan om nytt tillstånd.

En fördel med tidsbegränsade tillstånd ansågs vara att det sker automatiska och regelbundna omprövningar och att det därmed blir en regelbunden uppdatering av villkoren, däribland att bästa möjliga teknik används. Den prövning som då ska göras kan väntas bli mindre omfattande än för en ny verksamhet eftersom lokaliseringsfrågan inte blir aktuell på samma sätt när det gäller en befintlig verksamhet. Vidare bör det vara lättare att bedöma en verksamhet som redan varit i drift ett antal år.

En annan fördel med tidsbegränsade tillstånd ansågs vara att verksamhetsutövaren är tvungen att göra en ny ansökan när tillståndet går ut och då måste ge in den utredning som behövs. Tillsynsmyndigheterna skulle därmed inte behöva lägga ner ett omfattande arbete på att ansöka om omprövning, vilket hade varit en bidragande orsak till att antalet omprövningar blivit så få. En skyldighet för verksamhetsutövaren att lämna in den utredning som behövdes för omprövning förelåg även enligt miljöskyddslagen men detta hade inte ökat antalet omprövningar.[42]

[42] Prop. 1997/98 :45, del 1, s. 345.

Vattenverksamhet SOU 2009:42

Miljöprocessutredningen konstaterade att det enda man för framtiden kan vara säker på är att det hela tiden sker förändringar och att samhällets krav och förväntningar på verksamheter kommer att förändras. Det ansågs mot den bakgrunden tveksamt att ha tillstånd som gäller för evigt. Det naturliga valet ur samhällets perspektiv, om man bara ser till intresset av att bevaka allmänna miljöintressen, är att alla tillstånd är tidsbegränsade och att det ligger på verksamhetsutövaren att söka ett nytt tillstånd innan det gamla går ut. Även andra allmänna intressen än de rent miljömässiga, t.ex. säkerhetsfrågor och energiproduktion, kan bevakas med en sådan ordning. Ett sådant system skulle kunna fungera på samma sätt som att varje bilägare är skyldig att besiktiga sin bil av trafiksäkerhetsskäl. På så sätt skulle både tillåtligheten och villkoren för verksamheterna automatiskt prövas fortlöpande, t.ex. med ett intervall på 10–50 år och ansvaret att föra upp frågorna till prövning skulle ligga på verksamhetsutövaren. Samhället skulle med ett sådant regelverk aldrig hamna i den situationen att man ansåg sig ”sitta fast” med gamla men rättskraftiga tillstånd eftersom uppdateringen till att motsvara moderna samhällskrav skulle ske hela tiden. Från det perspektivet ansåg utredningen att det vore en bra ordning.

Å andra sidan menade utredningen att man ska beakta samhällets intresse av att en sådan stor investering, som t.ex. ett vattenkraftverk är, verkligen kommer till stånd. Det skulle inte vara ändamålsenligt för samhället att ha så hårda regler för vattenverksamheter, eller för miljöfarliga verksamheter, att den totala viljan att investera och driva verksamheter i Sverige skulle minska. Även verksamhetsutövaren har naturligtvis berättigade krav av att få skydd för sina investeringar, få fortsätta att driva sin verksamhet och känna att villkoren för verksamheten är stabila. Det var därför enligt utredningens mening tveksamt att som huvudregel tidsbegränsa alla nya tillstånd till vattenverksamhet.

Utredningens uppdrag omfattade endast vattenverksamhet och ett förslag skulle därför leda till att endast vattenverksamheter skulle bli obligatoriskt tidsbegränsade. Det framstod dock inte som en rimlig ordning att miljöfarliga verksamheter fortsatt skulle ha icke-tidsbegränsade tillstånd vid en sådan ändring.[43]

[43] SOU 2009:42, s. 204 f.

En obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd till vattenverksamheter skulle dessutom inte stämma med utredningens övergripande syfte att göra prövningen snabbare och enklare.[44]

Bättre miljö – minskade utsläpp SOU 2011:86

Industriutsläppsutredningen konstaterade att det fortfarande var ovanligt med tidsbegränsade tillstånd trots ökade möjligheter att tidsbegränsa enligt miljöbalken. Utredningen ansåg att en fördel med tidsbegränsade tillstånd är att de medför automatiska och återkommande omprövningar och att det därmed blir en regelbunden uppdatering av villkoren så att det kan säkerställas att BAT används.

Av utredningen framkom också att en bidragande orsak till att antalet omprövningar blivit så få är att det krävs ett mycket omfattande arbete hos tillsynsmyndigheterna för att ansöka om omprövning, vilket skulle undvikas med tidsbegränsade tillstånd. Nackdelen med ett utvidgat system med tidsbegränsade tillstånd ansågs dock vara att det är svårt att avgöra hur ofta det av miljömässiga skäl är nödvändigt med en förnyad prövning.

Vidare konstaterade utredningen att det inte är troligt att en tidsbegränsning av tillståndet skulle följa intervallerna för uppdatering av BAT-referensdokumenten. Utredningen ansåg att även om Europeiska kommissionens utgångspunkt är att uppdateringar ska ske vart åttonde år är det högst osäkert om så kommer att ske i praktiken. En tidsbegränsning av ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet på exempelvis tio år skulle kunna innebära att en ny prövning görs utan att ett nytt BAT-referensdokument har antagits. Det är då ett tänkbart scenario att ett nytt BAT-referensdokument antas strax efter att ett nytt tidsbegränsat tillstånd meddelats, vilket skulle kunna leda till att en ny omprövning skulle bli nödvändig. En obligatorisk tidsbegränsning för ändringstillståndet skulle således kunna innebära att omprövningar av grundtillståndet måste genomföras utan att det finns något miljömässigt behov. Det obligatoriska omprövningskravet skulle då leda till ineffektivitet i miljöprövningen. Att skapa ett system med ökat antal tillståndsprocesser som belastar verksamhetsutövaren och hela prövningssystemet utan att någon egentlig miljö-

[44] SOU 2009:42, s. 205.

vinst uppstår ansågs av utredningen som en förlustaffär för samtliga berörda.

De negativa effekterna av en obligatorisk tidsbegränsning skulle kunna mildras med en regel om att omprövning inte behöver ske om det står klart att en sådan är onödig, men för att komma fram till att så är fallet skulle en relativt omfattande materiell prövning ändå behöva ske. Det är mot denna bakgrund som utredningen valde att inte ge något förslag som innebar utökad användning av tidsbegränsade tillstånd för IED-anläggningar. Detta uteslöt dock inte enligt utredningen att det i vissa fall kan finnas skäl att meddela tidsbegränsade tillstånd för verksamheter med kraftig miljöpåverkan. Därför borde den möjlighet som finns i miljöbalken att meddela tidsbegränsade tillstånd bör kvarstå.

Utredningen hänvisar också till en undersökning gjord av Forum of Judges for the Environment (EUFJE) 2009 som visade att tidsbegränsning av tillstånd för IPPC-anläggningar inte används i någon större utsträckning i EU:s medlemsstater. I stället är användningen av eviga tillstånd mest vanligt förekommande i europeiska rättsordningar.

Ny tid ny prövning SOU 2013:69

Vattenverksamhetsutredningen ansåg att regeringen med stöd av sitt bemyndigande i 16 kap. 2 a § miljöbalken borde ange för vilka typer av verksamheter och anläggningar som tillstånd alltid ska tidsbegränsas om inte särskilda skäl föreligger. Utredningen ansåg att när tillstånd till vattenuttag, vattenreglering, vattenbortledning och vattenöverledning meddelas ska alltid prövningsmyndigheten överväga att meddela tidsbegränsade tillstånd.

Utredningen ansåg att en generell huvudregel om tidsbegränsning av samtliga tillstånd till vattenverksamhet inte är lämplig. Vissa vattenanläggningar lämpar sig inte för tidsbegränsade tillstånd, t.ex. vägbroar, utfyllnader och viss typ av markavvattning exempelvis avvattning från område som planläggs för bostäder eller industrietableringar. Däremot bör tillstånd till vattenverksamhet kunna tidsbegränsas i större utsträckning än som dittills skett. Vid användandet av en naturresurs som vatten ansåg utredningen att det kan vara särskilt angeläget att en tillståndshavare inte får evigt tillstånd. Utredningen framförde också att den påverkan på omgivningen som en

vattenanläggning kan ha inte inträder endast vid själva byggandet utan måste även i vissa delar anses vara pågående.

För vattenverksamheter är det svårt att bedöma risken för skada på lång sikt. Det innebär att en tidsbegränsning kan medföra att anläggningens påverkan på omgivningen kan utvärderas först vid utgången av tillståndstiden och vid en förnyad prövning av verksamheten kan villkoren justeras och anpassas i större utsträckning. Det är dock av stor vikt att domstolen vid en tidsbegränsning även tar hänsyn till samhällets intressen av att vissa verksamheter bedrivs. Tiden för tillståndets giltighet måste självklart anpassas så att den investering verksamhetsutövaren gör lönar sig. Tillståndet måste därtill gälla så länge att det inte hindrar verksamhetsutövaren från en långsiktig planering av verksamheten och får inte medföra att verksamheten onödigtvis betungas med allt för tätt återkommande tids- och kostnadskrävande utredningar och tillståndsprocesser.[45]

Utredningen ansåg att tillstånd till vattenuttag, vattenreglering, vattenbortledning och vattenöverledning är sådana tillstånd där en tidsbegränsning alltid bör övervägas. Eftersom naturresursen används kontinuerligt innebär dessa verksamheter också en kontinuerlig påverkan på miljön. Utredningen menade därför att starka miljöskäl talar för att tillstånd till dessa verksamheter inte ges på evig tid utan att tillstånden kan bli föremål för revision med visst intervall. Däremot bedömde utredningen att den tid som ska gälla för tillståndet bör bedömas i varje enskilt fall och att tiden måste sättas i förhållande till storleken på investeringen och hur beroende samhället och verksamhetsutövaren är av långsiktighet. Ett tillstånd till vattenuttag borde t.ex. ges för en mer begränsad tid än ett tillstånd till vattenreglering för vattenkraft. Bestämmelsen borde också vara förenad med en möjlighet till undantag för det fall särskilda skäl föreligger.[46]

[45] SOU 2013:69, s. 313 f.
[46] SOU 2013:69, s. 315.

5.3.6 Praxis och relevanta avgöranden om tidsbegränsning av tillstånd

Täkter

Täkter tidsbegränsas i stort sett alltid. Tillståndstiden för bergtäkter är oftast mellan 25 och 30 år men det förekommer både längre och kortare tillståndstider.[47] För naturgrustäkter är tillståndstiden betydligt kortare, vanligtvis 5 år. Anledningen till denna kortare tid är att naturgrus i större utsträckning ska ersättas av andra material.

Vindkraft

Vindkraftverk tidsbegränsas regelmässigt och tillståndstiden är vanligen 30–35 år. I dom den 27 augusti 2014 i mål nr M 9473-13 slog Mark- och miljööverdomstolen fast att ett tillstånd till vindkraftverksamhet normalt sett bör tidsbegränsas, framför allt på grund av att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper kan komma att leda till ändrade miljökrav. Det bör då finnas en möjlighet att skärpa villkor vid en förnyad tillståndsprövning efter tillståndstidens utgång.

Uttag av grundvatten för jordbruksbevattning

Mark- och miljööverdomstolen bedömde i MÖD 2013:39 att tillstånd till uttag av grundvatten för jordbruksbevattning skulle tidsbegränsas till 25 år, med hänsyn till osäkerhet om kunskapsläget beträffande framtida grundvattenbildning, effekten av klimatförändringar, långtidseffekten av grundvattenuttag och konkurrerande verksamheter om samma grundvattenuttag. Mark- och miljööverdomstolen framhöll att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att bedöma såväl vattenbehov som skaderisker på lång sikt, vilket talar för en tidsbegränsning av de tillstånd som ges. Det är inte heller enligt domstolen rimligt att en enskild verksamhetsutövare kan göra anspråk på en naturresurs som vatten i sådan utsträckning att verksamhetsutövaren får ett tillstånd som gäller för all framtid. Samtidigt har sökanden ett berättigat intresse av att få ett tillstånd som är så omfattande i tiden att gjorda investeringar inte riskeras ur ekono-

[47] Uppgift från Sveriges Bergmaterialindustri.

misk synvinkel. Tillståndet måste därför gälla så länge att det inte hindrar verksamhetsutövaren från en långsiktig planering av verksamheten och får inte heller medföra att verksamheten betungas i onödan med alltför tätt återkommande tids- och kostnadskrävande utredningar och tillståndsprocesser.

Uttag till dricksvatten

I två avgöranden rörande uttag till dricksvatten (mål M 10121–13 och mål M 9449–14) gjorde Mark- och miljööverdomstolen motsatta bedömningar om tidsbegränsning än i frågan om grundvattenbortledning för jordbruksbevattning. Domstolen menade att det dels rörde sig om verksamheter av allmänt intresse där behovet knappast kommer att förändras över tiden, dels inte hade framkommit några särskilda omständigheter som utgjorde skäl för att tidsbegränsa tillstånden.

Fiskodling

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 april 2021 i mål M 4716-19 gjorde domstolen vissa uttalanden om tidsbegränsning av en fiskodlingsverksamhet. Målet gällde en ansökan om tillstånd att etablera landbaserade fiskodlingar med viss teknik. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att det fanns förutsättningar för att ge tillstånd för verksamheten och att en tidsbegränsning av tillståndet var lämplig för att genom omprövning kunna säkerställa att verksamheten hade uppdaterade villkor och använde bästa möjliga teknik. Den ansökta verksamheten var omfattande och byggde på teknik som delvis var oprövad och som enligt domstolen kunde förväntas genomgå en kraftig utveckling i en nära framtid. Betydande utsläpp skulle dessutom ske till en känslig recipient, där det var svårt att förutsäga förväntad utveckling i recipienten och behovet av fortsatta åtgärder på grund av de sammantagna ändringar av utsläppssituationen som skedde i området. Mark- och miljööverdomstolen angav att en allt för kort tid kunde försvåra finansieringen, och att en omprövning därför inte borde komma alltför snart jämfört med när verksamheten planerades vara i full drift. Vid en

sammantagen bedömning kom domstolen fram till att en tidsbegränsning om 25 år inte var orimlig.

Preemraff Göteborg

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt har i dom den 10 september 2021 i mål M 2673-19 meddelat ett tidsbegränsat tillstånd till befintlig och utökad (HVO-projektet) verksamhet vid Preemraff i Göteborgs kommun. Tillståndstiden bestämdes av domstolen till den 31 december 2036 (15 år).

Domstolen konstaterar att genom ansökta förändringar inleds ett arbete att successivt lämna produktion baserad på fossila råvaror till förmån för tillverkning av icke-fossila bränslen. Bolagets beskrivning av egna interna åtaganden i fråga om övriga hållbarhetsaspekter beträffande råvaror och insatsprodukter, också långt ner i leverantörsleden, ger enligt domstolen intryck av att ansökt ombyggnad utgör ett seriöst led i att bana väg för en hållbar utveckling av bolagets verksamhet. Domstolen anser dock inte att den beskrivna ambitionen har manifesterats i bolagets yrkande om produktionsinriktning för ansökt verksamhet och den har heller inte manifesterats i ett konkret åtagande som prövningen skulle kunna basera. Detta har även påpekats av flera remissinstanser och övriga som yttrat sig i målet. Både länsstyrelsen och Naturvårdsverket har därför yrkat att tillståndet tidsbegränsas samt att tydliga krav ställs på minskad fossilråvarubaserad produktion.

Mot den redovisade bakgrunden av förarbeten och praxis ansåg mark- och miljödomstolen att de grundläggande skälen för en tidsbegränsning av tillstånd är tillämpliga på bolagets ansökan som handlar om tillstånd till ett raffinaderi som tar naturresurser i anspråk samt ger upphov till en omfattande miljöpåverkan. En tidsbegränsning av tillståndet skulle möjliggöra att verksamhetens tillstånd anpassas till de nya kunskaper om miljöpåverkan samt nödvändiga och möjligen akuta åtgärder som vid en senare tidpunkt är påkallade. Det skulle också kunna handla om den takt med vilken omställning till fossilfri produktion då kommer att anses nödvändig samt om frågor förknippade med tillgång till och hushållning med förnybara naturresurser, både återvinningsbart avfall och produkter från jord- och skogsbruk.

Det ska påpekas att domen när detta betänkande skrivs har överklagats av bolaget såvitt gäller tidsbegränsningen av hela tillståndet men inte i de delar som gäller den tillåtna årliga genomströmningen av råolja. Prövningstillstånd meddelades den 9 februari 2022. Mark- och miljööverdomstolens målnummer är M 11764–21.

Ändringstillstånd

Tidsbegränsning har också tillämpats för ändringstillstånd. I mål M 4576–14 om ändringstillstånd för pappersbruket i Hyltebruk, tidsbegränsade mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt i dom meddelad den 12 februari 2016 tillståndstiden till 5 år efter att ändringstillståndet tagits i bruk.

Bakgrunden till ansökan var att pappersbruket hade ångöverskott efter att två pappersmaskiner stängts och bolaget ansökte därför om ändringstillstånd för att anlägga och driva en kondensturbin för att producera el av ångöverskottet samt för att öka avfallsförbränningen i anläggningen. Domstolen framhöll att det inte var visat att pannan uppfyllde krav på bästa möjliga teknik för förbränning av avfall, men att det fanns skäl för att bolaget skulle ges tid att undersöka lösningar för att begränsa utsläppen. Domstolen konstaterade att de utredningar som föreslagits inte kunde hanteras inom ramen för ett prövotidsförfarande eftersom utredningarna kunde innebära en begränsning av det som bolaget yrkat i målet. En tidsbegränsning sågs då som ett alternativ till prövotid. Bolaget gavs enligt domstolen därmed möjlighet att under tillståndstiden ta pannorna i drift i ansökt omfattning och samtidigt pröva olika åtgärder och därigenom skaffa ett gott underlag till en förnyad ändringsansökan omfattande lämpliga försiktighetsmått och begränsningar som anpassas till att minimera utsläppen av dioxiner och furaner.

Tillståndets giltighetstid begränsades så att de investeringar som var en förutsättning för att genomföra ansökt ändring av verksamheten skulle hinna generera intäkter som åtminstone motsvarade dess kostnader. Utifrån bolagets uppgifter om en återbetalningstid för projektet på cirka 3 år bestämdes giltighetstiden till 5 år för att bolaget med god marginal skulle få godtagbara investeringsförutsättningar samt möjligheter att ta fram ett bättre underlag för eventuella kommande tillåtlighetsavvägningar.

Tidsbegränsning av del av verksamheten

I mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts mål M 4008–16 ansåg domstolen att produktionen vid en mesaugn inte kunde anses vara i överensstämmelse med miljöbalkens hushållningsbestämmelser, i synnerhet som ugnen eldades med ett icke-förnybart bränsle. Därmed fanns det enligt domstolen skäl att ifrågasätta om en produktionsökning som ytterligare minskar andelen ombränd mesa i sulfatmassaproduktionen kunde anses tillåtlig. Bolaget hade uppgett att man inom kort avsåg ersätta den befintliga mesaugnen och hade därför medgett en tidsbegränsning av tillstånd till utökad sulfatmassaproduktion. Domstolen fann mot bakgrund av detta att tillstånd, även med beaktande av 2 kap. 5 § miljöbalken, kunde medges.

Domstolen fann också att mesaugnen på det sätt den vid tillfället kördes inte verkade uppfylla gällande BAT-slutsatser och inte heller motsvara vad som avses med bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Detta skulle enligt domstolen kunna medföra att fortsatt drift av ugnen under nämnda förhållanden inte kunde anses tillåtlig. Domstolen ansåg att detta påkallade en reglering som förutsätter att mesaugnen snarast möjligt byttes ut eller åtgärdades så att BAT-slutsatserna uppfylldes. Domstolen fann att en sådan reglering bäst skedde genom att den utökade sulfatmassaproduktionen tidsbegränsades.

5.4 Inhämtade synpunkter och övrig information

5.4.1 Myndigheter med möjlighet att begära omprövning av tillstånd

Utredningen har i ett skriftligt samråd ställt frågor om omprövning och tidsbegränsning till centrala myndigheter och länsstyrelser som har möjlighet att begära omprövning enligt 24 kap. 11 § miljöbalken. Myndigheterna är samstämmiga i uppfattningen om att omprövning är ett mycket resurskrävande och tungrott instrument. Brist på incitament hos verksamhetsutövare att ta fram underlag har också angetts som skäl till att omprövningar tar lång tid och är svårarbetade.

Myndigheterna är generellt sett positiva till att tidsbegränsning används i större utsträckning. De framför dock att tillståndstiderna

bör sättas så att prövningssystemet inte tyngs av allt för tätt återkommande prövningar.

5.4.2 Centrala myndigheter

Naturvårdsverket har i huvudsak framfört följande. Omprövning fyller en viktig funktion men möjligheten har använts i begränsad utsträckning, inte minst mot bakgrund av att det är väldigt resurskrävande för myndigheterna. Det gör att det finns ett behov av att se över reglerna kring det för att tillämpningen ska kunna öka. Det är också viktigt att det finns en möjlighet att tidsbegränsa tillstånd till miljöfarlig verksamhet, bl.a. eftersom detta gör det möjligt att tillförsäkra att en verksamhet bedrivs med moderna och ändamålsenliga miljövillkor. Det kan övervägas att införa ett system med omprövning av villkor efter viss tid men möjligheten till tidsbegränsning bör finnas kvar. Det bör övervägas en ny författningsreglering beträffande när tillstånd ska tidsbegränsas, vilka verktyg som prövningsmyndigheten kan använda för att tillförsäkra att verksamhetsutövaren bidrar med nödvändig utredning vid myndighetsinitierad omprövning samt eventuella konsekvenser för ett gällande tillstånd om verksamhetsutövaren inte bidrar till utredningen i nödvändig utsträckning vid sådan omprövning. Därutöver anser Naturvårdsverket att det behöver övervägas ytterligare åtgärder, t.ex. att tillräckliga resurser tilldelas de berörda myndigheterna och att berörda myndigheter ges uppdrag om vägledning, uppföljning och information i de aktuella frågorna.

Havs- och vattenmyndigheten har bl.a. framfört följande. Ett system där omprövningen av ett tillstånd eller prövning av en verksamhet kontinuerligt sker på verksamhetsutövarens initiativ i de flesta lägen måste anses vara ett mer resurseffektivt sätt än att myndigheter, som i fallet med omprövning, ansöker om det. Det torde alltid vara verksamhetsutövaren som bäst känner till verksamhetens förutsättningar och dess verkningar. Däremot är ett sådant system också mer kostsamt och administrativt betungande för verksamhetsutövaren. Det är heller inte givet att kontinuerliga omprövningar är nödvändiga exempelvis om kraven i stället omsätts i bindande lagstiftning. Förutsättningarna för enskilda bedömningar och avvägningar ökar emellertid med en process som relaterar till omständigheter

som är specifika för varje verksamhet. I generell mening torde dock teknikomställningar gynnas av kontinuerliga prövningar av verksamheter och då med fokus på omprövning av villkoren. På det sättet kan kraven på verksamheten fortlöpande utvärderas och skärpas utan att tillståndens rättskraft påverkas. Det förutsätter dock att kostnaden och tidsåtgången för det administrativa förfarandet inte är så stor att teknikomställningen påtagligt försvåras eller omöjliggörs.

Kammarkollegiet har framfört i huvudsak följande. Systemet är tungarbetat och eftersom bevisbördan åvilar den som ansöker om omprövning krävs betydande resurser för att driva dessa prövningar. Kammarkollegiets miljörättsliga uppdrag är anslagsfinansierat varför det redan där finns en begränsning i möjligheten att driva omprövningar. Kammarkollegiet ser enbart fördelar med att tillstånd tidsbegränsas. Ny kunskap innebär att gårdagens syn på fördelarna och nyttan av vissa typer av verksamheter kan revideras. Det kan visa sig att verksamheter som tidigare ansågs vara rena medför miljöpåverkan som inte förutsågs när tillstånd meddelades. En regelbunden och förutsägbar nyprövningsordning skulle även ge verksamhetsutövaren en möjlighet till regelbundna effektiviseringar, samtidigt som villkoren för tillståndet kan uppdateras efter ny teknik och kunskap med avseende på olika verksamheters påverkan på miljön.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har framfört bl.a. följande. Det är rimligt att äldre tillstånd moderniseras i takt med att kunskap och teknik utvecklas och någon form av tidsgräns är sannolikt det effektivaste sättet att förhindra att vissa miljöfarliga verksamheter bedrivs med mycket gamla tillstånd och bristande säkerhet. Inom myndighetens sakområde sker inte den generella och parallella ökade kravställning på nyttjad teknik och prestanda som den kontinuerliga uppdateringen av branschvisa BAT-slutsatser är tänkt att ge på miljö- och energiområdet. Möjligen finns också en tendens att allt fler ändringar hanteras genom anmälningsärenden eller ändringstillstånd. Därmed omprövas bara delar av verksamheten och delar av villkoren. Grundtillstånden och övriga villkor riskerar att bli äldre och äldre.

Den största nackdelen med tidsbegränsade tillstånd är troligen en ökad arbetsbörda för prövningsmyndigheterna, remissmyndigheterna och verksamhetsutövare. Omprövning av samtliga villkor i ett icke-tidsbegränsat tillstånd efter ett fastställt tidsintervall kan vara ett bra alternativ eller komplement till både myndighetsinitierade

omprövningar och tidsbegränsade tillstånd. Förfarandet bör vara mindre tids- och resurskrävande.

5.4.3 Länsstyrelser

Länsstyrelsen i Uppsala län har bl.a. framfört att ett alternativ för att säkerställa att riktigt gamla tillstånd omprövas när en omprövning inte har gått att få till på andra sätt kan vara att införa en bortre gräns för hur gammalt ett tillstånd får vara innan det omprövas. En sådan gräns bör i så fall sättas frikostigt till 25–30 år och syfta till att fånga upp de verksamheter där andra åtgärder inte har fungerat.

Länsstyrelsen i Skåne län har framfört att behovet att ompröva verksamheter är stort. Det finns t.ex. 240 verksamheter i länet som har tillstånd enligt miljöskyddslagen. Tillsynsmyndigheten har inte resurser att genomföra utdragna och omfattande utredningsarbeten som också kräver bolagens samarbete eftersom det är bolagen som har kunskap om sin verksamhet. För att ett föreläggande enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken ska bli tydligt krävs att prövningsmyndigheten har eller ges god förståelse för verksamheten vilket kan vara tidskrävande.

Dagens omprövningssystem är tidskrävande och inte ett effektivt verktyg för att säkerställa att verksamheter använder bästa möjliga teknik. Tillsynsmyndigheterna skulle behöva mer tid och kompetens om bästa möjliga teknik inom alla branschtyper. Tidsbegränsning kan ur verksamhetsutövarens perspektiv innebära att stora investeringar uteblir på grund av osäkerheten med ett begränsat tillstånd. Ur ett omställningsperspektiv kan länsstyrelsen inte se några nackdelar. Ett motsvarande system som för vattenkraften skulle kunna fungera för miljöfarlig verksamhet. Processen skulle eventuellt bli snabbare med hänsyn till att allmänheten inte alltid behöver anses vara berörd. En eventuell nackdel skulle kunna bli att arbetsbördan för prövningsmyndigheter ökar. En eventuell bestämmelse behöver formuleras så att omprövningarna sprids ut i tid.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har bl.a. framfört att det finns ett behov av att ompröva verksamheter som de har tillsyn över, däribland tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen. I majoriteten av fallen finns det otidsenliga villkor och tillstånden speglar inte i alla delar den verksamhet som i praktiken bedrivs. Be-

hov av omprövning bedöms också finnas för verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken, framför allt sådana som beslutades i början av 2000-talet.

Länsstyrelsen anser att tidsbegränsade tillstånd är den bästa åtgärden för att säkerställa att miljöfarliga verksamheter bedrivs med ändamålsenliga tillstånd och villkor, där möjligheten för samhället att styra mot en grön och mer hållbar inriktning ökar. Detta kommer att innebära ökade behov av resurser för prövnings- och tillsynsmyndigheter.

Ett annat förslag är att införa en förändring som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att kunna förelägga en verksamhet om att söka nytt tillstånd. Det bör då införas kriterier för när ett sådant beslut kan fattas.

Länsstyrelsen i Värmlands län har bl.a. framfört att det är viktigt att tillståndsmyndigheterna får tydliga befogenheter i miljöbalken att förelägga med vite om en verksamhetsutövare inte inkommer med tillräckligt underlag för att omprövningsprocessen ska kunna drivas framåt. Begreppet omprövning bör vidare omfatta hela den tillståndspliktiga verksamheten och skrivningen om att verksamheten inte avsevärt får försvåras bör tas bort.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har bl.a. framfört att det största problemet med dagens omprövningssystem är att det är myndigheterna som ska driva processen. Om det enbart är tillsynsmyndigheten som vill ompröva tillståndet blir processen trög och det krävs oerhört mycket resurser från tillsynsmyndigheten. Det blir därför svårt, för att inte säga omöjligt, att driva processen framåt.

Om myndigheterna ska ges ett omprövningsuppdrag bör det sträcka sig över 5–10 år. Dessutom krävs att lagstiftningen ändras så att större ansvar läggs på verksamhetsutövaren samt omfattande resursförstärkningar till tillsyns- och prövningsmyndigheter.

Länsstyrelsen i Gotlands län har bl.a. framfört att det finns ett behov av att ompröva tio anläggningar med tillstånd enligt miljöskyddslagen. Därutöver finns bl.a. några täktverksamheter med miljöbalkstillstånd som behöver prövas enligt 11 kap. miljöbalken, speciellt mot bakgrund av miljökvalitetsnormer för vatten. Om villkor inte reglerar viktiga aspekter utan nya villkor behövs skulle det inte vara verkningsfullt att endast uppdatera villkoren. Då behövs i stället en bredare översyn av tillståndet.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har framfört att det finns knappt 20 tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter i länet som har tillstånd som är äldre än tio år. En del tillstånd är meddelade med stöd av miljöskyddslagen. Om villkoren tidsbegränsas är det viktigt att noga överväga formuleringarna för tillåtlighet i miljötillståndet. Det kan vara lämpligt att verksamhetsutövaren skickar in ansökan för omprövning t.ex. vart tionde år. Alternativet är att det tydliggörs i 16 kap. 2 § miljöbalken hur lång tid ett miljötillstånd kan ha rättskraft samt när i tiden en ny ansökan behöver lämnas in till prövningsmyndigheten. När ansökan lämnas in kan rättskraften förlängas under prövningsperioden. Detta förutsätter att ansökan föregåtts av de samråd som följer av lagstiftningen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har ett ganska stort behov av att ompröva verksamheter med äldre tillstånd. Det finns cirka 15 verksamheter i länet som fortfarande har tillstånd enligt miljöskyddslagen men det saknas tillräckliga ekonomiska och personella resurser att driva omprövningar. En stor del av tillsynen över de miljöfarliga verksamheterna ligger dessutom på kommunerna som har ännu sämre förutsättningar än länsstyrelsen att driva omprövningar.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har bl.a. framfört att omprövningsverktyget bör justeras så att det tydligare kopplar till miljö- och klimatmålen. Verksamhetsutövare som inte utvecklar sin verksamhet i linje med dessa mål bör få bekosta omprövning själv i större utsträckning än en verksamhet som själv aktivt drivit en verksamhetsutveckling och investerat i miljö- och klimatvänlig teknik.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har framfört att de har tio verksamheter som har tillstånd enligt miljöskyddslagen och 41 verksamheter som har mer än tio år gamla tillstånd. Länsstyrelsen bedömer att det vore en bra lösning att endast tidsbegränsa villkoren och en lämplig tid kan vara 7–10 år. En nackdel skulle vara att om endast villkoren ändras finns en risk för att man inte tar hänsyn till anmälda ändringar.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har bl.a. framfört att det i länet finns mycket gamla domar för vattenverksamheter med gamla villkor som inte är tidsenliga och inom miljöfarlig verksamhet finns det tillstånd från miljöskyddslagen som skulle behöva omprövas. Det förändrade klimatet ställer krav på ändrade villkor för vissa verksamheter, särskilt vattenverksamheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län har framfört att arbetet med uppföljning av villkor bör ske systematiskt och så långt möjligt utifrån nationella kriterier. Det bör vara tydligt gentemot verksamhetsutövaren och myndigheten samt skapa förutsägbarhet om vilken uppföljning som planeras. Länsstyrelsen ser ett behov av ytterligare vägledning på området och välkomnar det uppdrag som Naturvårdsverket har med att ta fram vägledningsstöd i arbetet med att bl.a. utröna om villkor är ändamålsenliga. Det fortlöpande arbetet med uppföljning kommer att kräva ytterligare resurser och vid behov att driva omprövningar bedöms arbetet kräva avsevärda arbetsinsatser. För vattenverksamhet finns även ett visst behov gällande uppföljning av våtmarker, dagvattenanläggningar och skärmbassänger. Ofta är dessa inte tillståndsprövade i domstol. Nackdelen med dagens omprövningssystem är att det är oerhört resurskrävande att driva omprövningar och att det normalt sett inte finns möjlighet för länsstyrelsen att driva egna utredningar. Det är därför inte prioriterat utan tillvägagångssättet är att försöka få verksamhetsutövaren att vid behov ompröva verksamheten. Tidsbegränsade tillstånd kan leda till en större försiktighet från verksamhetsutövaren att våga investera i en verksamhet. Fördelarna med ett system där endast villkoren omprövas är att det inte borde bli lika omfattande som vid en hel omprövning. Tidsintervallen för omprövning skulle möjligen kunna vara olika långa utifrån karaktären på verksamheten och hur snabb teknikutvecklingen är i den specifika branschen.

Länsstyrelsen i Dalarnas län har framfört att omprövningarna kan vara tidskrävande och att kunskapen om systemet kan behöva förbättras och tydliggöras, bl.a. när det gäller omfattningen på innehållet i ansökan. Ett förslag på lagstiftning för att underlätta vore därför att göra det obligatoriskt med miljökonsekvensbeskrivning även vid omprövning av tillstånd. Ännu verkningsfullare vore om det även gick att tillfälligt förbjuda fortsatt verksamhet en viss tid efter det att beslut att ta upp frågan om omprövning fattats. Genom att tillståndet tidsbegränsas får verksamhetsutövaren ett starkt incitament att planera för kommande prövning och skarpare miljökrav. Dels i form av underlag för prövningen, dels genom att investera strategiskt för att lättare kunna möta kommande krav i nästa tillstånd. Omprövning på samma sätt som för vattenkraften kan vara en lösning då det ger betydligt mer trygghet för verksamhetsutövaren. Dock måste det för att fungera på samma sätt innebära att det blir

förbjudet att driva vidare enligt det gamla tillståndet när villkoren löpt ut. Annars blir det lika svårt som i dag att få in utredning för prövningen.

En ordning med obligatorisk tidsbegränsning skulle förflytta initiativet att hålla verksamheten i linje med tidens miljökrav från tillsynsmyndigheterna till verksamhetsutövarna. Eftersom frågan om miljökrav då ständigt skulle vara på verksamhetsutövarnas agenda borde en sådan lösning, förutom en kontinuerlig modernisering av miljökraven, även medföra en ökad förutsebarhet för verksamhetsutövarna och en snabbare prövning av ärendena.

5.4.4 Näringslivet

Energiföretagen Sverige menar när det gäller tidsbegränsning att det finns en risk för suboptimering om kravet på nyprövning är kopplat till att det befintliga tillståndet löper ut i stället för till verksamhetsutövarens investeringsbehov. Dels finns det en risk att verksamhetsutövare medvetet avvaktar med önskvärda investeringar tills dess att en nyprövning måste initialiseras, dels finns en risk att delvis onödiga prövningar genomförs. Sammanfattningsvis finns mer ändamålsenliga styrmedel, t.ex. systemet med utsläppsrätter (EU ETS) och miljöskatter som bör prioriteras i stället för en ökad användning av tidsbegränsning.

Energiföretagen ser det inte som önskvärt eller nödvändigt att förändra den nuvarande lagstiftningen i syfte att åstadkomma en ökad användning av tidsbegränsade tillstånd. Om utredningen ändå väljer att lägga förslag om detta anser man att det framför allt bör vara villkoren för tillståndet som omprövas. I annat fall riskeras en situation där tillståndet upphör att gälla även om ett nytt tillstånd inte hunnit meddelas. Energiföretagen påpekar också att utfallet av det system som införts för vattenkraft ännu inte är klart.

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) har framfört att organisationens medlemmar är starkt negativa till en mer restriktiv tidsbegränsning av branschens miljötillstånd. Tvärtom ser de en betydande miljönytta med längre tillstånd i bergmaterialindustrin. Med långa tillståndstider kan fler verksamhetsutövare genomföra viktiga klimatinvesteringar. Rimlig tillståndstid för en bergtäkt bör vara minst 25–30 år.

För bergtäkter innebär tidsbegränsning en form av dubbelreglering eftersom verksamhetsutövaren även är begränsad av tillståndet för det totala uttaget av material. 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 dessutom ge ökad administrationsbörda utan miljönytta.

Endast enstaka omprövningar har skett i branschen. Vid dessa tillfällen har villkor, inte tillåtligheten, omprövats. Eftersom verksamhetstillstånden i bergmaterialbranschen generellt sett redan är tidsbegränsade kan behovet av omprövningar initierat av myndigheter antas vara mindre jämfört med andra branscher.

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 framåt 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 t.ex. 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 i vart fall göra den långsammare.

Vattenfall har i huvudsak framfört följande. Innan ytterligare regler för tidsbegränsade tillstånd övervägs bör det utredas ordentligt om avsaknad av tidsbegränsning är en väsentligt bidragande faktor till att miljö- och klimatförbättrande åtgärder inte kommer till stånd. Genom att i högre utsträckning meddela tidsbegränsade tillstånd riskerar antalet prövningar att öka. Genom att kravet på nyprövning utlöses av att det befintliga tillståndet löper ut, i stället för att verksamhetsutövaren önskar ändra på verksamheten eller ett konstaterat behov av modernisering, finns en risk dels för delvis onödiga prövningar, dels för att verksamhetsutövare medvetet avvaktar med vissa önskvärda investeringar till dess att en nyprövning måste initieras för att det befintliga tillståndet löper ut.

I den mån utredningen kommer fram till att det är önskvärt och nödvändigt att förändra nuvarande lagstiftning för att tidsbegrän-

sade tillstånd ska användas i större utsträckning än i dag framstår det enligt Vattenfall som en lämplig lösning att det framför allt är villkoren för tillståndet som omprövas. Detta för att undvika att hamna i en situation där tillståndet upphör att gälla även om nytt tillstånd ännu inte hunnit meddelas av ett eller annat skäl. Vid en tidsbegränsning av tillstånd är det viktigt att tiden inte är för kort eftersom detta påverkar investeringsviljan negativt. Tidsbegränsning bör inte heller användas för verksamheter som omfattas av generella föreskrifter, t.ex. förbränningsanläggningar eller IED-verksamheter.

Jernkontoret anser att det är bra att företagen initierar omprövning när det behövs och att tillstånden inte är tidsbegränsade. Ändringstillstånd borde vara huvudregel för att effektivisera prövningen. De anser också att lokaliseringen inte ska behöva prövas vid omprövning för befintliga verksamheter. Det kan i dag kräva omfattande utredningar utan att det ger någon nytta.

Jernkontoret ser inte tidsbegränsning som lämplig för deras bransch eftersom investeringar i järn- och stålindustrin är mycket långsiktiga och befintliga anläggningar har bedrivit verksamhet i mer än 50 år. Teknikutveckling sker kontinuerligt, främst inom befintliga processer, men det innebär inte nödvändigtvis att tillstånden måste omprövas kontinuerligt. Företagen är därtill internationella både vad gäller marknad och produktion och begränsningar av tillstånd kan innebära att investeringarna görs i andra länder.

Skogsindustrierna har framfört att en fördel med dagens system är att ingen verksamhet som saknar ett tidsbegränsat tillstånd riskerar att hamna i en situation där verksamheten plötsligt står helt utan tillstånd och måste stoppas. Att ha ett allmänt system med tidsbegränsade tillstånd skulle påtagligt öka osäkerheten, vilket är ett mycket effektivt sätt att hindra investeringar.

Dagens system har den fördelen att det är inarbetat och inte driver fram onödiga omprövningar som ytterligare skulle belasta tillståndssystemet utan tydlig miljönytta. Skulle ett system med tidsbegränsade tillstånd eller andra återkommande omprövningar införas skulle det bli en påtaglig belastning på tillståndssystemet med ytterligare förlängning av handläggningstiderna som följd.

Skulle tidsbegränsade tillstånd införas som regel skulle det kräva långa tillståndstider för att motivera de stora investeringar som det innebär att bygga en nya pappers-/kartongmaskin eller en ny massalinje. Det handlar om investeringar på många miljarder kronor och

då krävs det lång tillståndstid, minst 30 år, för att en verksamhetsutövare ska våga satsa.

Utvecklingsrådets arbetsgrupp för tillståndsfrågor har framfört att det skulle leda till en ökad osäkerhet om framtida produktionsvillkor om tillstånd tidsbegränsades. Det skulle enligt företagen minska investeringsviljan och i många fall innebära en produktionsflytt till länder med en högre grad av förutsägbarhet. Tidsbegränsade tillstånd skulle förstärka den osäkerhet som företagen redan nu befinner sig i och försämra företagens konkurrenskraft.

Arbetsgruppen ifrågasätter också vilken miljönytta tidsbegränsade tillstånd skulle medföra. Befintliga verksamheter investerar inte i försämrad miljöprestanda. Tvärtom. Däremot kan de ha olika tidsramar och förutsättningar för när investeringar i produktionshöjande och verksamhetsförbättrande åtgärder ska genomföras. Det finns en risk för att tidsbegränsade tillstånd tränger undan långsiktiga miljö- och klimatförbättrande investeringar och riskerar att hämma teknikutveckling.

Balanskommissionen har i huvudsak framfört att de är negativa till ökad användning av tillfälliga tillstånd eller att förse tillstånd med särskilda villkor. Dessa förslag skulle leda till att processerna blir mer komplicerade och rättsosäkra. Den osäkerhet som skapas om ett tillstånd är tillfälligt skulle dämpa investeringsviljan och skapa svårigheter att behålla personal med rätt kompetens.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) har framfört att tidsbegränsade tillstånd inom lantbruket inte bara skulle sätta stopp för ökad självförsörjningsgrad utan helt slå ut investeringsviljan inom lantbruket. En av anledningarna till att en lantbrukare väljer att gå från anmälningspliktig till tillståndspliktig verksamhet är tillståndets rättskraft. Rättskraften är en säkerhet för framtiden att ytterligare ekonomiskt påfrestande villkor och förbud inte kan äventyra verksamhetens överlevnad.

Drivkraft Sverige har framfört att det är mycket försvårande att genomföra ändringar och att därefter bedriva verksamhet med ett givet slutdatum är mycket försvårande bl.a. i fråga om att kunna få det kapital som ändringar och upprätthållande av verksamheter kräver. Om tillstånd riskerar att upphöra vid en viss tidpunkt ökar osäkerhet och risk i väsentlig utsträckning, vilket i sin tur medför både att möjligheten att få finansiering minskar och att kostnaden för att finansiera projekt ökar.

Ändringar som genomförs i syfte att minska klimatpåverkan gäller anläggningar som har en långsiktigt viktig plats att fylla under den kommande omställningen. Anläggningar som uppförs eller som byggs om för detta syfte ska rimligen inte tidsbegränsas eftersom dessa kommer att ha en utpekad samhällsviktig funktion för lång tid framöver. Effekten av en sådan tidsbegränsning blir främst att den angelägna omställningen försvåras.

Innovations- och kemiindustrierna (IKEM) har framfört att det i dagens system finns goda möjligheter att åstadkomma omprövning av tillstånd och villkor om det finns behov av det utöver det som redan följer av verksamhetsutövarnas egna ansökningar. Därför ser IKEM inget behov att ändra just dessa regler. När det gäller tidsbegränsade tillstånd ser de med stor oro på vad som skulle hända med svensk industri om det börjar tillämpas brett. De ifrågasätter också vilken miljönytta tidsbegränsade tillstånd skulle medföra. Redan i dag är flertalet av de verksamheter som har någon reell påverkan inne i tillståndsprövningar på ett eller annat sätt relativt kontinuerligt. Villkor uppdateras via exempelvis BAT-slutsatser och vid ändringar i verksamheten. För stora prövningar menar IKEM att det är en omöjlighet att ha kortare tillståndstid än 30 år, men då kan verkligen en eventuell miljönytta ifrågasättas.

Teknikföretagen har framfört att tillräckliga möjligheter att ompröva tillstånd finns redan i dag, i de fall behov finns. Teknikföretagen ser därför inget behov av ett förslag om omprövning. En begränsning av tillståndens längd skulle dessutom med all säkerhet leda till att antalet miljöprövningar ökar och att belastningen på prövningsmyndigheterna skulle öka. Resultatet skulle bli att handläggningstiderna ytterligare förlängs och därmed skulle större ineffektivitet och osäkerhet skulle skapas.

Teknikföretagen anser att tidsbegränsning av tillstånd skulle ha en direkt negativ effekt på omställningstakten i industrin. Större omställningsprojekt, drivna av tekniksprång med hög klimat- och miljöprestanda, kommer inte att läggas i bolag som endast har ett fåtal år kvar på sitt tillstånd. Ökad osäkerhet kring verksamheters långsiktiga förutsättningar skulle också verka direkt avskräckande på investeringar. Det finns även risk för tapp av kompetens eftersom medarbetare blir osäkra på om verksamheten kommer att finnas kvar.

Svenskt Vatten har framfört att omprövningssystemet försvårar och försenar miljöarbetet samt hindrar EU-rättslig måluppfyllelse.

Verksamhetsutövarens incitament att ompröva är små eller snarare de motsatta på grund av krångel, oförutsägbarhet, stora kostnader och långa tider. Rättsläget kring miljökvalitetsnormer för vatten gör att det finns en oförutsägbarhet i prövningen av avloppsreningsverk som har behov av uppdateringar. Myndigheterna saknar kapacitet att hantera komplexiteten och omfattningen. Med fler tidsbegränsade tillstånd ökar pressen på att det finns ett omprövningssystem som är smidigt och har kapacitet att ompröva allt fler verksamheter, om den avsedda nyttan för miljön ska uppnås. Förblir det så osmidigt som det är i dag är det mest byråkratin och kostnaderna som ökar.

Det förekommer vad man skulle kunna kalla upptrappningsvillkor. I dessa skärps kraven successivt genom tidsintervall eller datum som anges i villkoret. Tidsbegränsade tillstånd bör inte vara legio utan användas med omdöme efter omständigheter i enskilda fall. Om sådana meddelas måste de ges för minst 15–20 år, eftersom tillstånden ofta utlöser stora investeringar i samhällsbärande infrastruktur eller i tekniska lösningar som inte enkelt görs om.

Svenskt Näringsliv har framfört att om man utgår från annan miljöpåverkan kan man först konstatera att utsläppen minskat radikalt på de flesta områden, upp mot 90 procent i vissa fall, sedan de högsta nivåerna på 1970-talet. Vidare kan man notera att de stora punktkällorna närmast uteslutande i dag följer IED-lagstiftningen där nya krav genomförs regelbundet i villkor. Behovet av en tidsbegränsning här ter sig därför litet.

Däremot känner inte Svenskt Näringsliv till hur det ser ut på den kommunala sidan, där det enligt uppgift finns äldre anläggningar med påtaglig påverkan som inte omprövats. Om det finns ett behov av åtgärder där skulle man kunna tänka sig en särlagstiftning för det området, särskilt som dessa anläggningar inte är konkurrensutsatta och investeringsbeslut fattas på annan grund än i ett företag.

Om personalen känner en osäkerhet om framtiden riskerar företaget att nyckelpersonal ser sig om efter en annan säkrare anställning. Man kommer inte invänta ett besked om nytt tillstånd. Därmed kan förutsättningarna för verksamhetens utveckling försvåras.

Dagens system har också fördelen av att det inte driver fram onödiga omprövningar som ytterligare skulle belasta ett hårt prövat tillståndssystem. Tidsbegränsade tillstånd eller återkommande omprövningar skulle påtagligt belasta tillståndssystemet med ytterligare förlängning av handläggningstiderna.

Avfall Sverige har bl.a. framfört följande. Det finns verksamheter med mycket gamla tillstånd som verksamhetsutövaren undviker att förändra, i syfte att undvika omprövning av tillståndet. I dag har sådana verksamheter redan konkurrensfördelar jämfört med nyare verksamheter där prövningen beaktat energihushållning, förnybara energikällor och utsläpp av klimatpåverkande gaser.

Rättskraften och de nästan obefintliga omprövningarna och tidsbegränsningarna, snedvrider alltså i dag konkurrensen till fördel för de verksamheter som inte klimatanpassats. Ett exempel är oljeeldade kraftverk. För att säkerställa likvärdiga konkurrensförhållanden mellan nya och befintliga verksamheter är det därför viktigt att även befintliga verksamheter förmås anpassa sig till vad som utgör bästa möjliga teknik från klimatsynpunkt.

Avfall Sveriges uppfattning är att behovet av omprövningar är liten inom avfallsbranschen. Enstaka tillstånd från slutet av 1980-talet förekommer visserligen, annars är de allra äldsta tillstånden från senare halvan av 1990-talet och början av 2000-talet. Det gäller särskilt de större anläggningarna. Dessa äldre tillstånd gäller främst deponianläggningar där flera av deponierna är i sin slutfas och ska sluttäckas. Då kommer verksamheterna bli anmälningspliktiga C-anläggningar och flera verksamhetsutövare har planer att begära återkallelse av tillstånden så att de upphävs. Man kan diskutera en generell så kallad solnedgångsparagraf (total tidsmässig deadline), vilket kan behövas som en omstart. Syftet är inte att verksamheterna ska upphöra efter den gränsen utan syftet är att få till stånd en omprövning av tillståndet och dess villkor. Möjligen skulle tillstånd för avfallsbehandlingsanläggningar kunna meddelas för 20–25 år med längre tid för deponier. Ändringstillstånden ska då tidsbegränsas till samma tidpunkt.

Föreskrivna normaltider ger förutsebarhet och tillståndsmyndigheten bör kunna begränsa tiden ytterligare om det är motiverat med hänvisning till lokaliseringen. Avfall Sverige har dock inte haft möjlighet att utreda lämpliga tidsperioder närmare.

Man kan tänka att obligatorisk tidsbegränsning skulle kunna påverka incitamenten för investeringar negativt, men förutsebarhet i lagstiftningen och insikten om att framtida krav kommer att ställas kan tvärtom ge incitament till forskning, utveckling och investeringar – i likhet med vad Montrealprotokollets bestämmelser om en stegvis nedtrappning av användningen av ozonskiktspåverkande gaser medförde. Kännedom om kommande regelmässig omprövning där

klimatfrågorna kan antas få stor vikt bör kunna ge incitament till investeringar för förnybar energikälla, förnybara råvaror, energieffektivare teknik och annan klimatanpassad teknik.

5.4.5 Miljöorganisationer

Svenska Naturskyddsföreningen har framfört att tillstånd generellt bör uppdateras med jämna mellanrum så att bästa möjliga teknik används och nya villkor sätts. Förutsättningarna kan ha förändrats och ny kunskap om utsläpp, buller, skyddsvärda arters beteenden eller nyetableringar kan påverka en verksamhet som sedan länge funnits på platsen. Ur ett omställningsperspektiv är det en nackdel att exempelvis tillverkning av fossila drivmedel omfattas av tillstånd som inte är tidsbegränsade. Det är uppenbart att den typen av produkter ska fasas ut och det finns samhällsmål om en sådan utfasning. Tillståndet till raffinering går inte hand i hand med samhällsutvecklingen. Hade tillståndet varit tidsbegränsat hade det varit lättare att styra mot dessa mål.

Frågan om verksamhetens lokalisering bör inte kräva lika omfattande underlag och prövning som vid en första tillståndsprövning. Skulle verksamhetsutövaren i samband med att tillståndet löper ut väljer att ansöka om större ändringar i, eller utvidgning av, verksamheten så kommer tidsvinsten inte bli uppenbar. Det är också så att för vissa av Sveriges största utsläppare valdes lokaliseringen utifrån faktorer som inte längre är relevanta när verksamheten ska bli fossilfri. En lokalisering som då var lämplig för att ta emot och förbränna fossila bränslen kanske inte är en lämplig lokalisering i dag för att ta emot långsiktigt hållbar biomassa. På samma sätt kan en verksamhet som förlitat sig på fossila energikällor och som nu vill elektrifiera sin verksamhet vara lokaliserad till en plats där det saknas kapacitet i elnätet för dess framtida behov.

Svenska Naturskyddsföreningen menar därför att lokaliseringen ändå måste vara en del av prövningen. Ett system motsvarade det som finns för vattenkraft skulle kunna vara ett alternativ även för miljöfarlig verksamhet. Det är dock inte lika enkelt att ange hur länge ett tillstånd är modernt. Den nationella planen för vattenkraft omfattar en bransch och en verksamhetstyp. Det vore i stället att föredra att sätta en sunset-clause för de miljöbalkstillstånd som i dag

finns och låta verksamhetsutövarna söka nya tillstånd som då ska vara tidsbegränsade.

Bestämmelsen i 16 kap. 2 § miljöbalken bör ändras så att tidsbegränsning blir huvudregeln. Tillstånd ska tidsbegränsas om verksamheten har utsläpp av växthusgaser och den tidsbegränsningen ska förhålla sig till klimatmålen, dvs. inga tillstånd kan löpa ut efter 2045.

5.4.6 Miljöprövningsdelegationer

Utredningen har fått svar från 11 miljöprövningsdelegationer. Synpunkterna kan sammanfattas enligt följande.

Omprövningsprocessen tar längre tid än ett vanligt ansökningsmål enligt de erfarenheter som finns. Detta beror på att det är svårare att få in underlag om verksamhetsutövaren inte har något eget intresse av att få sitt tillstånd eller sina villkor omprövade. Påtvingade omprövningar är mycket resurskrävande för myndigheterna och det finns en stor risk att resultatet blir sämre än om verksamhetsutövaren frivilligt driver omprövningen.

Fördelarna med ett system motsvarande det som gäller för vattenkraften är att det blir en regelbunden omprövning av villkoren som det ligger på verksamhetsutövaren att driva. Nackdelen är att det inte alltid är klart vad som är tillståndsbärande villkor. En fullständig prövning av verksamheten kommer inte till stånd om det endast är villkoren som ska omprövas.

5.5 Några konsekvenser och alternativa lösningar

Vi redogör samlat för förslagens konsekvenser i kapitel 11 om konsekvensanalys. Nedan följer en kort redogörelse för konsekvenser och samband med andra förslag samt en beskrivning av några alternativ.

5.5.1 Konsekvenser och samband

Genom utredningens förslag vill vi åstadkomma ett system som säkerställer att uppdateringar av tillstånd till miljöfarlig verksamhet kommer till stånd. Ansvaret för att tillstånden har moderna miljövillkor vilar på verksamhetsutövaren. Även tillsynsmyndigheten har dock ett ansvar för att mellan de obligatoriska omprövningarna se över om tillstånd behöver omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Ansvarsfördelningen syftar förutom att få till stånd moderna miljövillkor även till att stärka dialogen mellan tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare. Genom en stärkt dialog kan också transparensen i både tillsyn och i prövningar öka vilket i sig ökar förutsättningarna för ändamålsenliga samråd och tillståndsprocesser.

Förslagen om omprövning har samband med förslagen om ändringstillstånd. Utredningens förslag om obligatorisk omprövning ökar möjligheten att pröva delar av en verksamhet genom ändringstillstånd utan att hela tillståndet behöver prövas. Detta eftersom ändringstillstånd kan fångas upp vid den obligatoriska omprövningen. Verksamhetsutövaren kan även, om så önskas, genomföra den obligatoriska omprövningen samtidigt som en ändringsansökan.

Förslagen i denna del har också samband med förslaget att det ska vara möjligt att i större utsträckning avgöra ett mål utan huvudförhandling. I omprövningar för moderna miljövillkor kan det antas att denna möjlighet kommer att nyttjas.

5.5.2 Alternativa lösningar

Ett alternativ till att införa ett system med både obligatorisk omprövning och översyn av tillstånd vart tionde år är att införa endast obligatorisk omprövning. Tillsynsmyndigheten skulle 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.

5.5.3 Förhållande till EU-rätten

I avsnitt 5.1.6 med förslag om fler grunder för omprövning av tillstånd och avsnitt 5.1.7 om ingripande villkor för att följa EU-rätten beskriver vi att förslagen ökar förutsättningarna för att följa EU-rätten. Även förslagen i övrigt om obligatorisk och regelbunden omprövning bedöms förbättra verktygen för att följa EU-rätten. I avsnitt 5.1.8 beskriver vi att förslagen om giltighetsförlängning i vissa fall kan genomföras utan förnyad miljökonsekvensbeskrivning utan att det strider mot EU-rätten.

6 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen

I utredningens direktiv anges att de statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljötillståndsprocessen ska vara tydlig. För att säkerställa en effektiv och förutsägbar process är det viktigt att myndigheternas synpunkter framförs så tidigt som möjligt, att förutsättningarna för prövningen inte ändras i onödan under prövningstiden och att talerätten används på ett sådant sätt att miljöbalkens syfte uppnås. Den som önskar bedriva en verksamhet ska tidigt i processen ges förutsättningar att utforma ansökan på ett ändamålsenligt sätt. En dialoginriktad och effektiv samrådsprocess är en viktig faktor för att uppnå detta. I detta kapitel föreslår vi att de statliga förvaltningsmyndigheternas roll ska förtydligas genom att

- länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart stärks
- kraven på samrådsredogörelsen utökas
- en bättre samordning av riksintressen sker
- partsrollen blir mer ändamålsenlig bl.a. genom att färre myndigheter ges en partsroll.

Vi bedömer även att möjligheten för motparter att föra in nya omständigheter efter överklagande inte bör begränsas.

6.1 Utredningens förslag och bedömning

6.1.1 Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart

Förslag: Länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen ska stärkas genom dels en ändring i 6 kap. 32 § miljöbalken, dels en ny bestämmelse i 6 kap. 32 a §.

Länsstyrelsen ska verka för att olika statliga intressen som berörs på ett väsentligt sätt identifieras tidigt i processen för verksamhetsutövaren.

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.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens informationsinhämtning visar tydligt att en viktig faktor för att korta handläggningstider är en effektiv samrådsprocess där myndigheter framför sina synpunkter tidigt i processen och där verksamhetsutövaren tar ansvar för att tidigt ta fram ett bra underlag som en grund för en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av hög kvalitet. När mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna får in en ansökan krävs ofta relativt omfattande kompletteringar; en väl fungerande samrådsprocess minskar det behovet. Här ser vi att tydliga tidsvinster kan göras som kortar handläggningstiderna.

Det behövs incitament för att jämka ihop samrådsprocessen med tillståndsprocessen för att processerna inte ska bli baktunga utan mer effektiva. Länsstyrelsen behöver få en mer aktiv roll i att dels identifiera olika intressen som kan beröras av en ansökan, dels vid behov lotsa verksamhetsutövaren framåt. Den ömsesidiga dialogen mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövaren är därför central för ett framgångsrikt samråd. Vi föreslår ändringar i 6 kap. 32 § miljöbalken som tydliggör att länsstyrelsen i dialog med verksamhetsutövaren ska verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för en mer effektiv handläggning. Vidare föreslår vi ett tillägg i samma bestämmelse där det anges att läns-

styrelsen ska samordna och ta tillvara statens intressen vid bedömning av samrådskretsen.

Myndigheter med partsroll ska bidra med underlag till länsstyrelsen

Länsstyrelsen kan inte ha specifik sakkunskap inom samtliga områden som kan vara aktuella vid en miljöprövning. De statliga förvaltningsmyndigheter som har en partsroll enligt 22 kap. 6 § miljöbalken fyller därför en viktig roll i miljöprövningen, vilket framgår nedan i avsnitt 6.3.

Utredningens förslag om utökade krav på samrådsredogörelsen i avsnitt 6.1.2. nedan innebär krav på länsstyrelsen att i ett tidigt skede klarlägga och beskriva de väsentliga miljöeffekterna, men för att kunna göra det behöver länsstyrelsen både underlag och bedömningar från bl.a. de myndigheter som har en partsroll enligt 22 kap. 6 §. Det bör därför införas en bestämmelse som ger länsstyrelsen möjlighet att begära in det underlag som behövs för att kunna fullgöra de uppgifter den föreslås få beträffande samrådsredogörelsen.

Bestämmelsen fyller också en annan funktion genom att den tydliggör att berörda myndigheter i ett tidigt skede av handläggningen är skyldiga att bidra med kunskap inom sina respektive områden. Bestämmelsen kan därmed förbättra förutsättningarna för myndigheterna att lämna synpunkter tidigt i processen, vilket framgår av 3 § 3. förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och 5 § 2. förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Vi bedömer att länsstyrelsen framför allt kommer att tillämpa bestämmelsen i förhållande till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten och i vissa fall i förhållande till kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. En alternativ lösning skulle därför kunna vara att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte ska omfattas av skyldigheten att bidra med kunskap. Vi kan dock inte utesluta att det kan finnas ett sådant behov i förhållande till den myndighetens ansvarsområde och väljer därför att inkludera även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Övriga myndigheter har också ett ansvar att bidra med underlag

Det finns en allmän skyldighet enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) för en myndighet att samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. En myndighet har även ett utredningsansvar och kan inom ramen för detta ansvar begära ett yttrande från en annan myndighet (se 23 och 26 §§ förvaltningslagen). Enligt bestämmelser i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden har vissa myndigheter ett särskilt ansvar att lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. En viktig uppgift för länsstyrelsen under samrådet är att utifrån dessa uppgifter ta de initiativ som behövs för att det tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken så tidigt som möjligt i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Länsstyrelsen har alltså en central roll i att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas tidigt i processen. Vi föreslår att denna uppgift förtydligas i 6 kap. 32 § miljöbalken genom en skrivning om att länsstyrelsen ska ta tillvara och samordna statens intressen vid bedömning av samrådskretsen. I uppgiften ligger att i ett tidigt skede av handläggningen identifiera de myndigheter som är berörda av verksamheten. Ambitionen bör vara att berörda myndigheter och verksamhetsutövaren uppnår en samsyn kring upplägget av den kommande prövningen. Syftet med ändringen är tydliggöra länsstyrelsens roll som statens samordnande röst i systemet.

Tillämpningsfrågor

För att åstadkomma en mer effektiv samrådsprocess krävs mer än bara regeländringar. Regeringen har gett länsstyrelserna i uppdrag att utvärdera nuvarande samrådsförfarande och utveckla metoder för samverkansformer som främjar en effektiv samrådsprocess[1], och Länsstyrelsen i Västerbottens län har lämnat en delrapport för uppdraget[2]. De tidiga slutsatserna från rapporten bekräftar i allt väsentligt den problembild utredningen har funnit genom de synpunkter vi har hämtat in och de förslag till lösningar som länsstyrelsen presenterar. Det fortsatta arbete som länsstyrelsen avser att bedriva

[1] Regeringsbeslut den 2 september 2021, N2021/02286.
[2] Länsstyrelsen i Västerbottens län (2022a).

inom ramen för uppdraget ligger i linje med de förslag vi presenterar. Vi rekommenderar att regeringen i det fortsatta arbetet med våra förslag integrerar arbetet med redovisningen av regeringsuppdragen (se avsnitt 9.3).

6.1.2 Utöka kraven på samrådsredogörelsen

Förslag: Utfallet av avgränsningssamrådet ska 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 klarlägga de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar vad gäller väsentliga miljöeffekter och hur dessa har hanterats.

Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten. Bedömningen ska tas in i samrådsredogörelsen genom en ändring i 6 kap. 35 § 8. miljöbalken. Länsstyrelsens bedömning ska fortsatt inte vara bindande. Till bestämmelsen knyts en handlingsdirigerande regel om att verksamhetsutövaren ska bemöta länsstyrelsens bedömning.

Skälen för utredningens förslag

Utfallet av samrådet är i dag för otydligt. Till prövningsmyndigheten kommer normalt endast verksamhetsutövarens minnesanteckningar från samrådet. Att länsstyrelsen enligt 6 kap. 32 § miljöbalken ska lämna sin syn på miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad om sökanden så begär är en skrivning som följer av artikel 5.1 i MKB-direktivet, men om inte verksamhetsutövaren begär det lämnas ingen sådan bedömning. Det är inte en tillfredsställande ordning. Regeln bör därför förstärkas så att länsstyrelsen alltid ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Då skapas ett incitament att säkerställa att

verksamhetsutövaren samråder med relevanta myndigheter. Förslaget tydliggör också kopplingen mellan avgränsningssamrådet och den efterföljande tillståndsprövning som bl.a. branschorganisationen Svemin efterlyst.

Kraven på vad länsstyrelsen ska dokumentera och reda ut bör dessutom ytterligare preciseras för att stärka incitamenten för verksamhetsutövaren att samråda med relevanta myndigheter och samtidigt åstadkomma en mer komplett ansökan.

För att undvika långdragna och ibland sena kompletteringar av ansökan är det därtill centralt att aktörerna i ett så tidigt skede som möjligt får klart för sig vilka väsentliga miljöeffekter som den sökta verksamheten kan komma att ge upphov till. Det är också av stort intresse framför allt för verksamhetsutövaren, men även för övriga aktörer, att få veta dels om det finns några invändningar mot den sökta verksamheten, dels om myndigheter eller andra berörda har olika uppfattningar vad gäller de väsentliga miljöeffekterna eller om det finns oförenliga riksintressen som kräver en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Det bör därför införas krav på att länsstyrelsen klarlägger de väsentliga miljöeffekterna och redogör för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur dessa har hanterats.

Flera företrädare för näringslivet, bl.a. Sveriges Bergmaterialindustri, har efterfrågat ett mer koncentrerat samrådsförfarande där fokus ligger på de huvudsakliga miljöeffekterna. Utredningen instämmer i problembeskrivningen och har därför i förslaget till ändringar i 6 kap. 32 § använt uttrycket ”väsentliga” för att markera detta. Uttrycket ”väsentliga” används redan i 6 kap. 37 § och 47 § miljöbalken och har därför valts i stället för uttrycket ”huvudsakliga”.

Avsikten med förslaget att länsstyrelsen ska klarlägga de väsentliga miljöeffekterna är att samrådet och därmed den efterkommande tillståndsprocessen verkligen ska fokusera på de frågor som har någon betydelse ut miljösynpunkt. Detta innebär att länsstyrelsen aktivt ska verka för att frågor av mindre betydelse endast utreds och hanteras i den utsträckning som är nödvändig. Vår informationsinhämtning visar att allt för stort fokus läggs på frågor av mindre betydelse både i samrådet och i tillståndsprocessen. Vårt förslag innebär en tydlig förändring i detta avseende. Detta kan jämföras med MKB-direktivet och uppräkningen i bilaga IV av uppgifter som

avses i artikel 5.1 samt hänvisningen till en beskrivning av sådan *väsentlig* miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till.

För att länsstyrelsens bedömningar på ett tydligare sätt ska finnas som en del av underlaget i ansökan bör länsstyrelsen redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten. Länsstyrelsens bedömning bör också finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen som en del av samrådsredogörelsen. Vi föreslår därför att detta krav läggs till i 6 kap. 35 § 8. miljöbalken.

Bland annat Sveriges Bergmaterialindustri har framfört att länsstyrelsens yttranden i avgränsningssamrådet bör vara bindande. Länsstyrelsen har å sin sida framfört att deras bedömningar under avgränsningssamrådet är preliminära och att de därmed måste ha möjlighet att ändra sig. Utredningen instämmer i de skäl länsstyrelsen har angett och anser att länsstyrelsens bedömning under avgränsningssamrådet inte ska vara bindande, alltså i enlighet med nuvarande bestämmelser.

Myndigheter med partsroll har framfört att de har en ambition att ge synpunkter redan under samrådsskedet. I Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens instruktioner anges att myndigheterna ska lämna sina synpunkter tidigt i processen, men myndigheterna anger att det kan vara svårt att uppfylla detta krav eftersom det under samrådsskedet ofta är oklart hur den slutliga ansökan kommer att se ut. Vårt förslag om utökade krav på samrådsredogörelsen ger bättre förutsättningar för myndigheterna att lämna sina synpunkter tidigt.

Vi konstaterar också att Naturvårdsverket i regleringsbrevet för budgetåret 2022 fått i uppdrag att utvärdera hur myndigheten arbetar med att komma in tidigt i processer och utveckla effektiva och förutsägbara metoder och samverkansformer för att genomföra myndighetens uppgift enligt 3 § i instruktionen.[3]

[3] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdverket, avsnitt 2, s. 11.

6.1.3 Samordna riksintressen bättre

Förslag: Regeringen ska ge berörda riksintressemyndigheter i uppdrag att, i samverkan med varandra och med länsstyrelsen, ta fram strategier och planeringsdokument som hanterar målkonflikter och möjliggör en snabbare grön omställning. I uppdraget kan även ingå krav på myndigheterna att uppdatera sina riskintresseanspråk och hålla anspråken aktuella samt förbättra vägledningen om riksintressesystemet. Uppdraget ska leda till en mer enhetlig hantering av riksintresseanspråken på nationell nivå.

Skälen för utredningens förslag

I detta kapitel föreslår vi förändringar som förstärker länsstyrelsens roll. Länsstyrelsen har redan enligt nuvarande bestämmelser i uppgift att samordna myndigheter och riksintressen. Sådana bestämmelser finns bl.a. i 3 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden samt i 2 § 2 och 6 § 1 och 2 i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Av inhämtade synpunkter och tidigare utredningar framgår dock att bestämmelserna inte har haft avsedd effekt i alla delar. En förklaring som bl.a. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) framför är att komplexiteten i samhällsplaneringen har ökat och att de osäkerheter som planeringen ska hantera har blivit fler. SKR konstaterar att en hållbar omställning av samhället kräver nya ställningstaganden om hur gemensamma resurser ska nyttjas.[4] Utredningen instämmer i SKR:s konstateranden.

Den ökade komplexiteten kan vara svår för länsstyrelsen att hantera, såväl på övergripande nivå vid samordning av riksintressen som i ett enskilt prövningsärende. Det finns många exempel på tillståndsprövningar där oförenliga riksintresseanspråk innebär utmaningar i prövningen och därmed riskerar att fördröja tillståndsprocessen. Ett aktuellt exempel är regeringens beslut att bevilja bearbetningskoncession för järnmalmsfyndigheten i Kallak.[5] Regeringen konstaterade här att riksintressena för rennäringen och för fyndigheter av värdefulla ämnen och mineral var oförenliga inom det aktuella kon-

[4] Sveriges Kommuner och Regioner (2022).
[5] Regeringsbeslut den 22 mars 2022, N2017/04553.

cessionsområdet. Regeringen konstaterade också att riksintresset för mineral hade företräde men meddelade en rad villkor för koncessionen i syfte att minska påverkan på rennäringen.

För att länsstyrelsen ska ges förutsättningar att axla rollen som statens samordnande röst i systemet behöver den tydligare styrning vad gäller vilka övergripande mål som ska prioriteras i den gröna omställningen. Vi föreslår därför att regeringen ska ge i uppdrag till de berörda riksintressemyndigheter som anges i 2 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden att ta fram strategier och planeringsdokument som hanterar målkonflikter och möjliggör en snabbare grön omställning. Myndigheterna ska samverka med varandra och med länsstyrelsen i uppdraget för att stärka den nationella samordningen mellan myndigheterna och medverka till ökad dialog om riksintresseanspråken.

Ett exempel på en sådan strategi som utredningen avser är *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad* som har tagits fram av Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Det är myndigheterna själva som har tagit initiativet till strategin men initiativet tar sin utgångspunkt i myndigheternas uppdrag från regering och riksdag inom vindkraftsområdet.[6] Den omställning som krävs för att nå flera av Sveriges 16 miljökvalitetsmål innebär att många verksamheter kommer att behöva söka nya eller ändrade miljötillstånd. Det behövs därför vägledning inom flera sektorer för hur målkonflikter mellan exempelvis minskad klimatpåverkan och ökad miljöpåverkan i verksamhetens närområde ska hanteras.

Ett annat exempel är den nationella planen för omprövning av verksamheter som producerar vattenkraft. Här riskerar det att uppstå målkonflikter mellan vattenmiljövärden, energiförsörjning och kulturmiljövärden. Planen är framtagen av Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnäts gemensamt och beskriver hur Sveriges vattenkraftverk ska förses med moderna miljövillkor, på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och med en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Havs- och vattenmyndigheten har informerat om att berörda myndigheter i dag har regelbundna dialogmöten på strategisk nivå för att i möjligaste mån förebygga och hantera dessa konflikter. Myndigheterna deltar också i relevanta delar när Havs- och vattenmyndighetens vägledningar tas fram.

[6] Energimyndigheten (2021a), s. 1.

Ett tredje exempel på en ansats till ökad nationell planering är Totalförsvarets forskningsinstituts rapport om möjligheter till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft, som Försvarsmakten och Energimyndigheten har beställt. Här lämnas förslag på hur en utbyggnad av vindkraft ska kunna ske samtidigt som Försvarsmaktens intressen värnas. I rapporten bedöms en nyckellösning vara att inrätta en nationell arbetsgrupp för samexistens mellan de två intressena. Andra föreslagna lösningar består i att studera exempel på åtgärder och lösningar i andra länder och fortsatt utreda möjligheten att inkludera villkor i tillstånd samt vidare utreda tekniska lösningar.[7] Jämför även Klimaträttsutredningens förslag om uppdrag att ta fram vägledningar om samexistens mellan olika samhällsintressen.[8]

För att målet om en bättre samordning av riksintressen ska leda till en effektivare och snabbare tillståndsprocess krävs en samverkan mellan strategier och myndigheters agerande i den enskilda prövningen. De strategier som tas fram måste vara konkreta och tydliga för att möjliggöra avvägningar, även om den slutliga avvägningen förstås måste göras med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. De myndigheter som agerar i samrådet måste därför vara tydliga i sina yttranden om vilka riksintresseanspråk som finns för ett visst område och hur dessa anspråk förhåller sig till andra anspråk, för att möjliggöra en eventuell avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

Länsstyrelsen har enligt 4 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden ett ansvar för att hålla riksintressena uppdaterade, men SKR har pekat på ett antal problem med äldre riksintressen som inte omprövas eller uppdateras. Beskrivningarna är enligt SKR ofta så vaga och inaktuella att de inte fungerar som underlag för samhällsplanering.[9] Vi föreslår därför att det kan ingå i regeringsuppdraget till myndigheterna att även uppdatera riksintresseanspråken och hålla dessa uppdaterade.

Möjligen skulle ett uppdrag att hålla riksintressena uppdaterade vara tillräckligt för att uppnå syftet om bättre samordning. En fördel med ett sådant mer begränsat uppdrag är att det inte behövs nya strategier och dokument. Rätt utformade tror vi dock att det finns ett stort värde i att ta fram aktuella strategier inom olika områden.

[7] Totalförsvarets forskningsinstitut (2022), s. 3.
[8] SOU 2022:21, s. 168 ff.
[9] Sveriges Kommuner och Landsting (2011).

6.1.4 Gör partsrollen mer ändamålsenlig och samordnad med färre myndigheter

Förslag: Partsrollen enligt 22 kap. 6 § miljöbalken ändras genom att antalet centrala förvaltningsmyndigheter som har denna roll minskar för att på så sätt minimera överlappande ansvarsområden. Kammarkollegiets partsroll tas bort och motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten.

Styrning mot ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede mellan de myndigheter som har kvar en partsroll (Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelserna) ska ske genom att kravet på samverkan tydliggörs i instruktionerna för Naturvårdsverket respektive Havs- och vattenmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen bedömer att Kammarkollegiet inte längre har någon självständig funktion att fylla inom ramen för partsrollen och att överlappande ansvarsområden med andra myndigheter med partsroll minskar effektiviteten i prövningssystemet. Kammarkollegiets partsroll ska därför upphöra och motsvarande resurser överföras till Havs- och vattenmyndigheten. Övriga myndigheter med partsroll ska genom sina instruktioner styras mot en tydligare samordning och samverkan när de utövar partsrollen, så att deras deltagande i mål och ärenden blir effektivt med tydlig ansvarsfördelning samt utan dubbelarbete och onödiga överlappningar eller motstridigheter. De närmare skälen för detta är följande.

Kammarkollegiets partsroll ska tas bort

Myndigheternas partsroll är etablerad och har vuxit fram under lång tid (se avsnitt 6.3.2). Flera tidigare utredningar har föreslagit att partsrollen ska tas bort, utan att förslagen har genomförts. Samtidigt har partsrollen kritiserats under lång tid, vilket bl.a. är en anledning till denna utredning.

Av tillgänglig statistik är det inte möjligt att utläsa hur den samlade handläggningstiden påverkas av att centrala förvaltningsmyndigheter agerar som part; agerandet kan troligen både innebära effektivitet och förbättrad kvalitet på processen genom förbättrat kunskaps- och beslutsunderlag för prövningsmyndigheten, men också innebära mer långdragna processer genom fler aktörer, fler inlagor, begäran om anstånd m.m. Prövningsmyndigheterna vittnar om båda dessa aspekter.

Av vår informationsinhämtning från näringsliv och branschrepresentanter står det klart att myndigheternas utövande av sin partsroll uppfattas som ett osäkert moment i prövningarna och därmed för verksamhetsutövarnas investeringsvilja, inte minst när synpunkter på en ansökans avgränsning framkommer sent i processen (se t.ex. Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts deldom den 22 januari 2021 i mål nr M 1581-20).

Ibland hävdas att myndigheterna överklagar i så få fall att det inte påverkar de samlade handläggningstiderna nämnvärt. Men enligt den statistik från Domstolsverket och länsstyrelserna som Naturvårdsverket har sammanställt skedde dock överklaganden för statliga intressen 2020 i 24 av 59 (40 procent) av de överklagade målen hos mark- och miljödomstol och i 8 av 71 ärenden (drygt 10 procent) av ärendena hos miljöprövningsdelegationen.[10] En minskning av överklaganden från det allmänna syns dock under 2021.[11]

Näringslivet har länge ifrågasatt myndigheternas partsroll och förordar att den avskaffas och ersätts av att myndigheterna i stället är remissinstans vid behov. Samtliga centrala myndigheter med partsroll har dock ställt sig negativa till att partsrollen tas bort och även till att en ökad samordning inom ramen för partsrollen sker genom länsstyrelsen. Även länsstyrelserna är negativa till en sådan ordning, främst eftersom de inte kan upprätthålla den kompetens som de centrala sektorsmyndigheterna kan bidra med i komplexa och praxisbildande prövningar. Dessutom skulle det kräva omfattande resurser för länsstyrelsen att samordna sitt deltagande i prövningar med samtliga myndigheter med partsroll.

Domstolarna har bl.a. framfört att myndigheterna sällan deltar men att det generellt leder till bättre beslutsunderlag när myndigheterna väl deltar i processerna. De har även lyft vikten av att syn-

[10] Naturvårdsverket (2021a), s. 23.
[11] Naturvårdsverket (2022e), s. 45 f.

punkter lämnas tidigt i processen samt påpekat att myndigheternas roller i förhållande till varandra ibland är oklara.

Miljöprocessen kännetecknas generellt av att ett antal olika enskilda och allmänna intressen ställs mot varandra i ett komplext rättsligt samt naturvetenskapligt och tekniskt sammanhang. Dessutom präglas processen av tvingande EU-rätt som är under ständig utveckling. Miljöprövningen i Sverige sker hos mark- och miljödomstolar respektive miljöprövningsdelegationer och för mindre verksamheter av kommunala nämnder inom ramen för anmälningsförfarandet. De centrala förvaltningsmyndigheterna besitter viktig sakkunskap inom sina respektive ansvarsområden och deras deltagande i mål och ärenden skapar förutsättningar för enhetlig nationell praxisbildning och därmed enhetlig tillsynsvägledning, vilket i sin tur bidrar till förutsägbarhet och likformighet i tillståndsprocesserna eftersom prövning och vägledning är kommunicerande kärl.

De centrala myndigheterna har beskrivit vilka faktorer som är avgörande för deras deltagande samt vilka mål och ärenden som prioriteras utifrån deras ansvarsområden, och vi konstaterar att avgränsningarna i stora delar är tydliga: Naturvårdsverket prioriterar art- och områdesskydd, energianvändning och systemfrågor, Havs- och vattenmyndigheten prioriterar den akvatiska miljön och miljökvalitetsnormer för vatten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap prioriterar säkerhet och olycksrisker.

Det finns dock tydliga överlappningar mellan Kammarkollegiets och framför allt Havs- och vattenmyndighetens men även Naturvårdsverkets ansvarsområden. Kammarkollegiet fokuserar framför allt på vattenverksamhet och därtill kopplade frågor om art- och områdesskydd, miljökvalitetsnormer för vatten samt processuella frågor. Dessa frågor bevakas även av både Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Kammarkollegiet bevakar vidare dessa frågor utifrån ett juridiskt perspektiv i första hand och saknar t.ex. naturvetenskaplig kompetens inom myndigheten. Utredningen bedömer att det därför kan ses som en effektiviseringsåtgärd att ta bort Kammarkollegiets partsroll och föra över motsvarande resurser till Havs- och vattenmyndigheten. Vi föreslår därför att 22 kap. 6 § miljöbalken ändras så att Kammarkollegiet tas bort.

Naturvårdsverket har också fått i uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2022 att genomföra en förstudie för att se över förutsättningar för att utveckla en myndighetsgemensam vägledning för

miljötillståndsprövningen och miljöbedömningsprocessen i syfte att möjliggöra en mer enhetlig prövningsprocess nationellt, öka effektiviteten i prövningen samt öka kunskapen och förutsägbarheten avseende processens olika steg. Uppdraget ska genomföras i samråd med Domstolsverket och länsstyrelsen och efter samverkan med övriga myndigheter som berörs och det ska redovisas senast den 30 juni 2022.

Kammarkollegiets borttagna partsroll kräver följdändringar i flera författningar

Kammarkollegiet förekommer i ett flertal författningar i bestämmelser som riktar sig till de myndigheter som har partsroll. Kammarkollegiet bör tas bort i dessa bestämmelser. Det innebär att vi föreslår följande författningsändringar:

- 3 § i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiets ändras så att första punkten tas bort.
- Kammarkollegiet tas bort i 22 kap. 4 § första stycket, 24 kap. 11 § första stycket, 12 § första stycket och 18 § andra stycket samt 25 kap. 3 § första stycket miljöbalken.
- Kammarkollegiet tas bort i 1–3, 9, 43 och 46 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.
- 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ändras på så sätt att Kammarkollegiet tas bort.
- 10 kap. 2 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ändras på så sätt att Kammarkollegiet tas bort.

Även Kammarkollegiets roll i omprövningen av vattenkraften tas bort

Kammarkollegiet ska enligt 29 § förordningen om vattenverksamheter medverka i förslag till den nationella planen för omprövning av vattenkraft. En sannolik effekt av vårt förslag att Kammarkollegiets partsroll tas bort är att den kompetensen succesivt försvinner från Kammarkollegiet. Därför bör även Kammarkollegiets uppgifter i omprövningen av vattenkraften tas bort.

Övriga myndigheter med partsroll ska styras mot ökad samordning

Partsrollen för övriga myndigheter ska vara oförändrad. Det främsta skälet för det är att de centrala myndigheterna genom sin specifika sakkunskap skapar förutsättningar för en enhetlig nationell praxisbildning och för att Sverige genomför sina EU-rättsliga förpliktelser. Att lägga partsrollen enbart på länsstyrelsen skulle kräva mycket stora resurser; 21 länsstyrelser kan inte var och en besitta den specialkompetens som krävs inom respektive sektorsmyndighets ansvarsområden.

Att lägga ett samordningsansvar på länsstyrelserna i denna del av processen bedöms dessutom inte medföra någon tidsvinst utan snarast ytterligare ett handläggningssteg. Att enbart ge de aktuella sektorsmyndigheterna en roll som remissinstans för prövningsmyndigheterna skulle inte heller bidra till den ökade likformighet och samsyn som näringslivet eftersträvar, utan riskerar snarare att bli mer händelsestyrt. Om myndigheterna inte kan föra sin talan på det systematiska sätt som partsrollen medger när det gäller mål och ärenden som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön, skulle bl.a. förutsättningarna för enhetlig praxis som stöd för central tillsynsvägledning inom myndigheternas ansvarsområden minska. Länsstyrelsens samordnande roll fyller i stället en viktig funktion i samrådsprocessen enligt förslagen i avsnitt 6.1.1.

Myndigheterna ska däremot, genom ett tillägg i 22 kap. 6 § miljöbalken, styras mot en tydligare samordning och samverkan vid utövandet av partsrollen så att deltagandet i mål och ärenden blir effektivt och utan dubbelarbete, onödiga överlappningar eller motstridigheter. En liknande bestämmelse finns i 43 § förordningen om vattenverksamheter, i regleringen av myndigheternas deltagande vid genomförandet av den nationella planen för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken. Syftet med ändringen är att renodla de olika partsmyndigheternas roller och undvika framför allt överlappande yttranden.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har i vissa delar överlappande ansvarsområden; av de synpunkter utredningen hämtat in framgår att dessa myndigheter ibland bevakar samma frågor. Vi föreslår därför att ett krav på samverkan med de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § läggs till i 5 § punkten 2 och 3 förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten samt i 3 §

punkten 3 och 4 förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

Vi har övervägt att även införa ett tillägg i 22 kap. 6 § om att myndigheterna när det behövs ska föra talan ”inom myndigheternas ansvarsområde”. Vi väljer dock att inte föreslå ett sådant tillägg, eftersom det riskerar att leda till en process i processen där det uppstår frågor kring om myndighetens utövande av partsrollen är förenlig med myndighetens ansvarsområde. En utgångspunkt är att myndigheterna följer sina instruktioner. I dessa anges vilka ansvarsområden respektive myndighet har. Överlappningar i ansvarsområden kan i stället hanteras genom våra förslag på ökad samverkan mellan myndigheter och kravet på att undvika onödigt dubbelarbete.

I förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap saknas motsvarande bestämmelse om myndighetens ansvar att föra talan. Myndighetens ansvarsområde är dock avgränsat på ett sådant sätt att det inte finns motsvarande risk för överlappning. Vi föreslår därför inte något tillägg i myndighetens instruktion. Ett tänkbart alternativ är förstås att göra motsvarande ändring även här för att tydliggöra ansvaret och vara konsekvent.

Även för länsstyrelsen saknas en sådan bestämmelse i förordningen med länsstyrelseinstruktion. Länsstyrelsen ansvarar dock för en mängd uppgifter inom ett stort antal områden. Instruktionen är också mer allmänt hållen. En detaljreglering av just denna uppgift skulle avvika från strukturen i övrigt och bör därför inte införas. Det är tillräckligt att det anges i 3 § inom vilka områden länsstyrelsen har uppgifter och att länsstyrelsen även har andra uppgifter som framgår av författning.

I kravet på samverkan ligger att samordningen ska ske så tidigt som möjligt, eftersom det är viktigt för effektiviteten vid handläggningen att konstruktiva synpunkter kommer in i processen så tidigt som möjligt. Myndigheterna har redogjort för att de ibland har informella avstämningar sinsemellan redan i dag, men att avstämningar i den omfattning som är önskvärd ofta inte hinns med av resursskäl. Det behöver ske en styrning på författningsnivå både för att tydliggöra kravet och för att skapa resursmässiga förutsättningar så att samordning sker vid behov. De centrala myndigheternas samordning med länsstyrelsen är särskilt viktig, eftersom länsstyrelsen är den enda myndighet som regelmässigt deltar i alla miljöprövningar

och därmed är en aktiv part redan i samrådsskedet. Synpunkterna ska helst fångas upp redan i samrådsprocessen enligt vad som utvecklats närmare i avsnitt 6.1.1–6.1.3.

6.1.5 Begränsa inte möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande

Bedömning: Det bör inte göras någon begränsning i författning vad gäller myndigheternas möjlighet att föra in nya omständigheter i tillståndsprövningen vid överklagande. Däremot är avsikten att förslagen om länsstyrelsens förstärkta roll ska innebära att myndigheterna redovisar sina synpunkter i ett tidigare skede av processen.

Skälen för utredningens bedömning

Ett förslag som bl.a. Svenskt Näringsliv har fört fram i syfte att effektivisera tillståndsprocessen är att myndigheter och andra berörda endast bör ha rätt att överklaga en dom eller ett beslut om de har gett synpunkter i den aktuella frågan under ärendets eller målets handläggning i första instans.[12] Även Svemin och Sveriges Bergmaterialindustri har föreslagit att möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande bör begränsas genom krav på särskilda skäl.

En sådan reglering som Svenskt Näringsliv föreslår finns inom plan- och byggområdet i fråga om överklagande av detaljplaner. Enligt 13 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900) får ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser endast överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Syftet med denna princip är att synpunkter från alla intressenter ska lämnas så tidigt som möjligt och i första hand riktas till de kommunala organen.

Ett annat exempel på en sådan här så kallad preklusionsregel är överklagandebestämmelserna för dispositiva tvistemål. Enligt 50 kap. 25 § tredje stycket rättegångsbalken får en omständighet eller ett bevis som inte lagts fram tidigare endast åberopas om parten gör

[12] Svenskt Näringsliv (2021a), s. 20.

sannolikt att omständigheten eller beviset inte kunnat åberopas vid tingsrätten eller att det annars funnits giltig ursäkt att inte göra det. Avsikten med bestämmelsen är att förmå parterna att lägga ned tillräcklig omsorg på processen redan i första instans, så att de redan där åberopar allt som de bedömer ha betydelse för att vinna processen. Bestämmelsen syftar till att prövningens tyngdpunkt bör ligga i första instans och att överinstansens funktion så långt möjligt bör vara en överprövning på samma underlag som underinstansen. Sådana inskränkningar innebär å andra sidan en ökad risk för att överinstansens avgöranden blir materiellt felaktiga.[13]

Utredningen bedömer att någon form av preklusionsregel för överklagande av miljömål skulle bidra till att förflytta tyngdpunkten i processen till första instans. Detta skulle i sin tur kunna leda till en effektivare tillståndsprocess genom att prövningen vid ett överklagande blir mindre omfattande. Det finns dock ett antal invändningar mot att införa preklusionsregler.

För det första har inte utredningen kunnat få bekräftat att det är ett generellt problem att myndigheterna kommer in sent i processen.

För det andra kan miljömål inte jämföras med dispositiva tvistemål. Materiellt felaktiga avgöranden i miljömål bör undvikas så långt möjligt, vilket är ett skäl till att Mark- och miljööverdomstol i miljömål kan meddela prövningstillstånd på grund av ändringsdispens.

För det tredje skulle en preklusionsregel, för att inte medverka till materiellt oriktiga avgöranden, behöva förses med relativt omfattande undantag där nya synpunkter tillåts. En sådan bestämmelse skulle alltså i sig innebära ytterligare ett moment av prövning som riskerar att motverka syftet med en effektivare miljöprövning. Det finns också en risk att undantagen i bestämmelsen i själva verket skulle utgöra huvudregeln.

Sammantaget innebär dessa invändningar att nackdelarna överväger de fördelar som finns med att införa en preklusionregel. Utredningen anser därför inte att en sådan bör införas.

[13] Prop. 1988/89:95, s. 40 och 44.

6.2 Gällande rätt för samrådsprocessen och myndigheternas vägledande roll

6.2.1 Graden av miljöpåverkan styr samrådsprocessen och kravnivån för underlaget

I januari 2018 infördes ett nytt 6 kap. i miljöbalken. Det övergripande syftet med ändringarna var att dels genomföra de senaste ändringarna i MKB-direktivet och i övrigt tillgodose de krav som följer av Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden, dels effektivisera miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar för såväl planer och program som verksamheter och åtgärder. Detta skulle i sin tur ge förutsättningar för att öka den samlade miljöskyddseffekten och samtidigt minska tidsåtgången och den administrativa bördan vid miljöprövningen. Ändringen syftade till att tydliggöra den skillnad i kravnivå som finns i nuvarande regelverk.

Den bärande tanken var att en praktisk miljöbedömning (så kallad specifik miljöbedömning) ska krävas i den utsträckning det är miljömässigt motiverat, dvs. för verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren i stället ta fram ett förenklat underlag i form av en så kallad liten MKB.

Undersökningssamråd

Utgångspunkten är att frågan om huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska avgöras efter en undersökning. Undersökningen behöver däremot inte göras om verksamhetsutövaren anser att en betydande miljöpåverkan kan antas, om verksamheten eller åtgärden omfattas av regeringens föreskrifter om att den kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om en tillsynsmyndighet har förelagt verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Samrådet ska genomföras innan länsstyrelsen fattar beslut i frågan om huruvida en specifik miljöbedömning ska göras och samrådet ska handla om huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Samrådet inom ramen för under-

sökningen får genomföras så att det också uppfyller kraven på det avgränsningssamråd som ska genomföras om en specifik miljöbedömning krävs. För att kunna avgöra frågan om graden av miljöpåverkan är det nödvändigt att bl.a. behandla verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan.

I miljöbedömningsförordningen (2017:966) preciseras vilka verksamheter och åtgärder som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan och likaså vilka verksamheter och åtgärder som inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Undersökningen ska innebära att den som ska bedriva verksamheten eller vidta åtgärden tar fram ett samrådsunderlag och samråder i fråga om betydande miljöpåverkan och om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden. I 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen finns närmare kriterier för att avgöra graden av miljöpåverkan.

Ett samrådsunderlag ska lämnas till dem som deltar i undersökningssamrådet i så god tid att synpunkter på underlaget och frågan om betydande miljöpåverkan kan tas till vara när länsstyrelsen prövar frågan om huruvida en specifik miljöbedömning ska göras. När undersökningssamrådet är avslutat ska verksamhetsutövaren redogöra för hur samrådet skett, vilka som bjudits in och vad som framkommit vid samrådet. Samrådsredogörelsen lämnas till länsstyrelsen som efter undersökningen i ett särskilt beslut ska avgöra om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet ska redovisa de omständigheter som talar för eller emot att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet får inte överklagas särskilt.

Avgränsningssamråd

Avgränsningssamrådet ingår som ett moment i en specifik miljöbedömning. Detta samråd ska, i fråga om miljöeffekter, behandla de effekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser. Hur samrådet ska genomföras måste anpassas till förhållandena i varje enskilt fall. Samrådet kan enligt lagstiftaren behöva genomföras med upprepade möten eller behöva ske i etapper. Det kan också samordnas med samråd som krävs enligt

andra lagstiftningar. Inget hindrar att samrådet genomförs i ett sammanhang, utan detta är något som måste bedömas från fall till fall. Ett väl genomfört samråd minskar risken för senare krav på kompletteringar och för överklaganden.

Det är miljöeffekter som ska identifieras, beskrivas och bedömas. Frågan om miljöeffekter ska i ett avgränsningssamråd behandlas i bred kontext för att på så sätt leda till en lämplig avgränsning i den kommande miljökonsekvensbeskrivningen.

Samrådskretsen utgörs av länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Kontakten med enskilda som särskilt berörs bör ske genom en direktkontakt medan kontakt med den berörda allmänheten kan ske t.ex. genom annons i ortspressen.

Samrådsunderlag inför avgränsningssamråd ska lämnas i så god tid att det ger utrymme för ett meningsfullt samråd innan verksamhetsutövaren utformar miljökonsekvensbeskrivningen och den slutliga tillståndsansökan. Verksamhetsutövaren ska se till att de som ingår i samrådskretsen men som inte tidigare har fått ett samrådsunderlag kan ta del av ett sådant underlag. Om något undersökningssamråd inte har skett ska samrådsunderlaget innehålla uppgift om det.

Länsstyrelsen ska under avgränsningssamrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Om verksamhetsutövaren begär det, ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning i frågan om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad. Länsstyrelsens redovisning är dock inte bindande.

Lagstiftaren har ansett att det är angeläget att länsstyrelsen tar ställning till såväl vilka frågor som är relevanta ur miljösynpunkt som hur detaljerad informationen ska vara för att möjliggöra både adekvat fokus och fördjupning. Det är dock enligt lagstiftaren alltid verksamhetsutövaren som ansvarar för att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller alla relevanta uppgifter och utgör ett fullgott beslutsunderlag.

Utformningen av länsstyrelsens roll och uppgift tillkom efter att MKB-direktivet genomfördes i dess lydelse enligt ändringsdirektivet. Lagstiftaren menade dock att någon skillnad i sak inte var avsedd

jämfört med vad som gällt tidigare. I förarbetena till ändringen anges bl.a. följande:[14]

> För att tydligare genomföra artikel 5.2 i MKB-direktivet i dess lydelse enligt ändringsdirektivet bör det vidare framgå av lagtexten att länsstyrelsen på begäran ska lämna råd om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad. Även om en sådan begäran inte görs bör naturligtvis länsstyrelsen i enlighet med det som redan gäller verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Länsstyrelsen ska kunna redovisa efterfrågade bedömningar både muntligen och skriftligen. Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga krav att frågor ska besvaras så snart som möjligt.
>
> Att de råd som länsstyrelsen ger inte är bindande kan anses som självklart, men bör för tydlighetens skull ändå anges särskilt. Några länsstyrelser har i sina remissvar angett att de ser en risk för att ett alltför tungt ansvar i fråga om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll läggs på länsstyrelsen. Regeringen vill i det sammanhanget understryka att det alltid är verksamhetsutövaren som ansvarar för att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller alla relevanta uppgifter och utgör ett fullgott beslutsunderlag.

6.2.2 Verksamhetsutövarens och länsstyrelsens ansvar under samrådsmötet samt dokumentation

Samverkansorganet Miljösamverkan Sverige har tagit fram handläggarstöd om verksamhetsutövarens respektive länsstyrelsens ansvar vid undersökningssamråd respektive avgränsningssamråd. Av handläggarstödet framgår i huvudsak följande vägledning avseende undersöknings- och avgränsningssamråd. [15]

Undersökningssamråd

Verksamhetsutövaren ansvarar för minnesanteckningar från mötet. Dessa bör skickas till länsstyrelsen för granskning inom ett par veckor. Länsstyrelsen får då möjlighet att förtydliga framförda synpunkter och eventuella missförstånd kan undvikas. Minnesanteckningarna ska bifogas samrådsredogörelsen och hamnar därmed hos prövningsmyndigheten. Under mötet behöver verksamhetsutövaren åtminstone redogöra för vilken typ av samråd som bjuds in till, planerad verksamhet, vilken typ av prövning det rör sig om (prövning

[14] Prop. 2016/17:200, s. 122 f.
[15] Miljösamverkan Sverige (2020), s. 18 ff.

av hela verksamheten eller ändringstillstånd), vad tillståndsansökan kommer att omfatta samt eventuell plan för samprövning enligt flera kapitel i miljöbalken.

Det är viktigt att länsstyrelsen är tydlig och dialogen är öppen, så att samtliga närvarande lyfter de frågor som anses vara viktigast och känsligast. Ju tidigare det går att identifiera dessa frågor, desto bättre är förutsättningarna för en snabb och smidig process samt en bra slutredovisning, en tydlig och ändamålsenlig miljökonsekvensbeskrivning och sedermera tillstånd. Handläggare rekommenderas i vägledningen att föra egna minnesanteckningar om vad som sägs under samrådsmötet. Anteckningarna kan användas vid granskning av verksamhetsutövarens minnesanteckningar, som stöd vid beslut om betydande miljöpåverkan och senare inför prövningen. Minnesanteckningarna anges vara att se som arbetsmaterial som inte behöver diarieföras.

Avgränsningssamråd

I handläggarstödet från Miljösamverkan Sverige anges vidare bl.a. följande avseende avgränsningssamråd.[16] Ett avgränsningssamråd fungerar på samma sätt som ett undersökningssamråd, men med lite annat fokus. Avgränsningssamrådet ska genomföras inför arbetet med framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning. Samrådets fokus är hur miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas och utformas och vad den ska innehålla. Samrådet genomförs med en utökad samrådskrets i jämförelse med undersökningssamrådet.

De utredningar som länsstyrelsen efterfrågar måste balanseras mot vad som är kärnfrågorna i det specifika ärendet så att utredningar inte begärs ”för säkerhets skull”. Det är angeläget att lyfta fram den betydande miljöpåverkan och inte låta miljökonsekvensbeskrivningen bli så voluminös att kärnfrågorna försvinner. Diskussionen bör främst röra verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning, de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Diskussionen bör även ta upp hur allvarliga kemikalieolyckor ska kunna förebyggas och begränsas om samrådet avser en Sevesoverksamhet.

[16] Miljösamverkan Sverige (2020), s. 23 ff.

Det kan vara lämpligt att länsstyrelsen begär in verksamhetsutövarens minnesanteckningar från avgränsningssamrådet för granskning eftersom de kommer att skickas till prövningsmyndigheten som en del av ansökan.

Länsstyrelsen ska vidare enligt vägledningen aktivt verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för ett ändamålsenligt beslutsunderlag. Om verksamhetsutövaren begär det ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad. Bedömningen sammanställs lämpligen i ett meddelande som diarieförs i ärendet. Även om länsstyrelsens bedömning inte är bindande är det en bra möjlighet för verksamhetsutövaren att få synpunkter på sitt underlag i ett tidigt skede.

6.2.3 Hur dagens regler i 6 kap. miljöbalken om miljöbedömningar uppfattas och tillämpas

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att utvärdera de ändringar i 6 kap. miljöbalken avseende miljöbedömningar som infördes den 1 januari 2018. Naturvårdsverket ska enligt regleringsbrevet för 2021 undersöka hur myndigheter uppfattar och tillämpar det nya regelverket, särskilt reglerna avseende ”liten MKB”. Naturvårdsverket ska också enligt uppdraget redovisa hur myndigheterna har väglett kring det nya miljöbedömningsverktyget och hur länsstyrelserna har verkat för att MKB:n får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. I sammanfattningen av Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget anges bl.a. följande.[17]

Inom ramen för uppdraget har Naturvårdsverket genomfört en utvärdering som ligger till grund för resultaten i redovisningen. Utvärderingen har skett genom enkätundersökning hos länsstyrelser, intervjuer av personer hos utvalda aktörer samt insamling av statistik från länsstyrelserna över samrådsärenden för 2020. Man redovisar även de vägledningar som tagits fram av nationella myndigheter och länsstyrelserna, för att stödja användare av de nya bestämmelserna för miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken.

[17] Naturvårdsverket (2021b), s. 3 f.

Enligt utvärderingen är den tid som förflutit sedan ändringarna i 6 kap. miljöbalken genomfördes inte tillräckligt lång för att säkert kunna uttala sig om förändringar i miljöbedömningspraktiken. Utvärderingen visar att tidsåtgången inte skiljer sig åt vad gäller länsstyrelsernas handläggning av ”liten MKB” jämfört med en vanlig MKB. Utvärderingen ger dock inte svar på hur tidsåtgången ser ut för den totala ärendehandläggningen och för verksamhetsutövaren, och om den eventuellt har förändrats sedan de nya reglerna infördes. Det råder en samstämmighet hos de tillfrågade i utvärderingen kring att kraven på liten MKB är lagom höga. En motsägelse är dock att flera av länsstyrelserna anser att kraven på liten MKB är otydliga i lagstiftningen, och ytterligare vägledning om detta efterfrågas.

Utvärderingen visar även att förändringen av vissa begrepp och processteg har bidragit till viss osäkerhet. Naturvårdsverket bedömer dock att ändringarna på sikt bör kunna leda till en mer effektiv process sammantaget. Vidare bedömer Naturvårdsverket att länsstyrelsens handläggningstid för tillståndsärenden hittills inte har påverkats efter lagändringarna, men att den ökade tydligheten för vad som krävs inför samråd och i MKB:n ändå komma att tydliggöra dess roll och påverka den totala effektiviteten i tillståndsprocesser. Utvärderingen och redovisningen av befintlig vägledning visar att avgränsningssamrådet med länsstyrelserna tycks fungera väl både från perspektivet att minska MKB:ernas omfattning och hitta rätt detaljeringsgrad.

Något som utvärderingen till viss del kan påvisa är även att kvaliteten på både samrådsunderlag samt MKB upplevs ha ökat. Om det skulle visa sig vara en generell uppfattning bör det kunna leda till både en effektivisering och en kvalitetshöjning av miljöbedömningsprocessen, exempelvis genom att det blir lättare att följa och granska föreslagna projekts miljökonsekvenser, att det tydligare framgår vad som krävs i samrådsunderlagen och att det blir enklare att specificera potentiella miljöeffekter. Av utvärderingen framkommer även att en mer noggrann samrådsredogörelse kan leda till ett minskat behov av att begära in kompletterande uppgifter, vilket annars kan fördröja processen.

Naturvårdsverket ser att det finns relativt mycket vägledning vad gäller reglerna om miljöbedömning, att dessa vägledningar används i stor utsträckning och att de över lag tycks fungera väl. Från utvärderingen framkommer dock att ytterligare vägledning önskas för vissa delar av miljöbedömningsprocessen, och då särskilt om liten

MKB och sektorsanpassad vägledning. Naturvårdsverket ser behovet av en tydligare vägledning kring hur samrådsunderlag kan nyttjas för att underlätta arbetet med liten MKB och kommer att arbeta med att utveckla befintlig vägledning om detta.

6.2.4 Miljömål, riksintressen och länsstyrelsens samordnande roll

Miljömål och riksintressen

Tolv statliga myndigheter ansvarar för bedömning av riksintresseanspråk för olika sektorer enligt den fördelning som framgår av förordningen om hushållning med mark- och vattenområden: Sametinget, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Statens energimyndighet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Trafikverket, Post- och telestyrelsen, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Boverket har ansvar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag till tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken. Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden medan länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden.

Enligt förordningen ska myndigheterna lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som de bedömer vara av riksintresse enligt de särskilda markanvändningsintressen som anges i 3 kap. miljöbalken, efter samråd med Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som ansvarar för riksintressen och som är berörda.

Länsstyrelsen ska enligt 3 § i förordningen ta de initiativ som behövs för att det tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i prövningen. Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de myndigheter som anges ovan.

En jämförelse med länsstyrelsens roll inom detaljplaneprocessen

De intressen länsstyrelsen bevakar och samordnar i planprocessen

Enligt plan- och bygglagen ska länsstyrelsen utöva tillsyn över och bevaka vissa statliga och mellankommunala intressen, och genom att länsstyrelsen är involverad tidigt i planprocessen har kommunen möjlighet att ta hänsyn till länsstyrelsens synpunkter. Kommunens och länsstyrelsens kommunikation sker både vid samrådet och vid granskningen men även tidigare i processen. Genom länsstyrelsens granskningsyttrande ges ett tydligt besked om huruvida planen kan godtas utifrån de allmänna intressen som länsstyrelsen har att bevaka. Granskningen är det sista tillfälle där staten kan framföra synpunkter på planförslaget.

De fem ingripandegrunderna som länsstyrelsen har att beakta enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen är att

- ett riksintresse enligt miljöbalken inte tillgodoses
- regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår fler kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt
- en miljökvalitetsnorm enligt miljöbalken inte följs
- ett strandskydd enligt miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
- en bebyggelse bli olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Det är inte länsstyrelsens uppgift att lämna synpunkter på andra faktorer än ingripandegrunderna. Om synpunkter därutöver lämnas ska dessa inte beaktas vid bedömningen av om detaljplaneförslaget är förenligt med granskningsyttrandet. Antas en plan som strider mot länsstyrelsens invändningar kan länsstyrelsen begära att planen överprövas.

När länsstyrelsen fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta huruvida den ska överpröva kommunens beslut eller inte, och överprövning ska ske om kommunen inte tagit tillräcklig hänsyn till någon av de fem ingripandegrunderna. Vid en överprövning kan länsstyrelsen godkänna

eller upphäva detaljplanen antingen till viss del eller i dess helhet. Ett upphävande till viss del kan endast ske om kommunen tillåter det.

Länsstyrelsen ska fatta beslut om upphävande inom två månader från det datum när beslut om överprövning fattades. Denna tid får dock överskridas om det är nödvändigt med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Planeringsbesked

En kommun kan begära ett planeringsbesked av länsstyrelsen när det gäller ingripandegrunderna. En sådan möjlighet ska dock användas restriktivt av kommunerna och inte användas särskilt ofta. Planeringsbesked kan med fördel begäras så tidigt som möjligt men en sådan begäran kan ske under hela planprocessen. Avser kommunen att begära ett planeringsbesked före samrådet ska detta kungöras. Lantmäteriet och andra berörda myndigheter samt enskilda i övrigt ska ges tillfälle att inkomma med synpunkter. Synpunkterna ska sedan redovisas och lämnas till länsstyrelsen i samband med begäran om planeringsbesked. Länsstyrelsen har sex veckor på sig från att en komplett ansökan om planeringsbesked inkommit till att ge ett besked.

Har ett planeringsbesked getts för hela eller en del av en detaljplan får inte den fråga som planeringsbeskedet handlar om senare överprövas eller upphävas. Detta gäller även när länsstyrelsen lämnat ett planeringsbesked som innehåller villkor som kommunen har rättat sig efter. Har länsstyrelsen lämnat ett planeringsbesked kan planen endast överprövas och upphävas om planen väsentligen har ändrats i förhållande till beskedet eller om de villkor som framgår av beskedet inte har följts.

Länsstyrelsens handläggning i praktiken vid planprocesser

Hur handläggningen går till skiljer sig mellan olika länsstyrelser. Vissa länsstyrelser lägger ner mycket tid i början av planprocessen och har ibland även en dialog med kommunen före samrådet.

I samband med samråd och granskning kan länsstyrelsen även skicka planen på internremiss till olika enheter inom länsstyrelsen som besitter specialkunskaper inom vissa områden. Det kan handla om t.ex. buller, säkerhet, kulturmiljö eller bevarande av olika skydds-

värda naturområden. Remissenheterna kan då yttra sig både skriftligt och eventuellt muntligt vid ett dialogmöte med kommunen.

I samrådsskedet tittar länsstyrelsen både på ingripandegrunderna enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen och på planbestämmelserna för att se om de är förenliga med Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning. I samrådsyttrandet försöker länsstyrelsen skilja på ingripandegrunderna och övriga synpunkter, och länsstyrelsen brukar också ange om de överväger prövning och i så fall grunderna för detta. Har ett övervägande om prövning uttalats brukar det föras fortsatt dialog med kommunen om vad som behöver rättas till i planen för att undvika en överprövning. Dessa dialoger kan ske både informellt och mer formellt genom fysiska möten där det förs anteckningar som sedan diarieförs. I vanliga fall tar kommunen till sig de synpunkter som länsstyrelsen fört fram men det förekommer också att kommunen gör en annan bedömning.

I granskningsskedet ska länsstyrelsen granska ingripandegrunderna. I praktiken tittar dock länsstyrelsen på hela planen och yttrar sig över planen som helhet. Även i detta skede kan länsstyrelsen uttala om de avser att pröva planen om den inte ändras. En väsentlig ändring kan leda till att planen behöver granskas ytterligare gång.

Länsstyrelsens samordnande roll i planprocessen

Enligt plan- och bygglagen ska länsstyrelsen inhämta yttranden från berörda myndigheter under planprocessen. Det är dock många kommuner som gör detta själva för att spara tid. Länsstyrelsen får sedan en lista från kommunen över vilka myndigheter som har getts möjlighet att yttra sig över planen. Anser länsstyrelsen att kommunen missat att skicka till någon myndighet kan länsstyrelsen på eget initiativ skicka planen för yttrande till denna myndighet. Det är inte ovanligt att länsstyrelsen själv skickar planen på extern remiss inför sina yttranden till t.ex. Trafikverket om planen rör ett riksintresse för kommunikation eller till Statens geologiska institut om planen rör stabilitetsfrågor.

När en plan har antagits bevakar länsstyrelsen om överprövning av planen har aktualiserats under processen. Länsstyrelsen kontrollerar då om kommunen vidtagit de åtgärder som krävs för att undgå överprövning. Beslutas det att en plan ska tas upp till prövning

granskar länsstyrelsen planen ytterligare en gång och för en dialog med kommunen om vad som krävs för att planen inte ska upphävas. Beroende på vad man kommer fram till kan planen antingen upphävas eller godtas i dess helhet eller till viss del, om det finns ett medgivande från kommunen.

Myndigheternas synpunkter om miljömålskonflikter och länsstyrelsens samordningsroll

Energimyndigheten deltar framför allt i samråden när kommunala översiktsplaner tas fram. Där bevakar de utpekade riksintressen enligt 3 kap. 8 § miljöbalken, vilka till största del består av områden av riksintresse för vindbruk. Energimyndigheten yttrar sig till länsstyrelsen som under samrådet särskilt ska ta tillvara och samordna statens intressen. Energimyndigheten och Naturvårdsverket har tillsammans tagit fram en nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad.[18] Syftet med strategin är att bidra till energiomställningen genom att skapa förutsättningar för att den framtida utbyggnaden av vindkraft sker hållbart. Målet har varit att ta fram ett användbart planeringsverktyg för länsstyrelserna och i förlängningen för kommunerna, som stöd i den kommunala planeringen av vindkraft.

Länsstyrelsen har en betydelsefull roll i miljöprövningsprocessen genom dess kunskap om regionala och lokala förhållanden, vilket ger fördelar vid prövning av verksamheter inom länsstyrelsens geografiska område. Energimyndigheten anser att det är oklart dels vad som menas med förstärkning av samordningsansvaret, dels om en förstärkning av samordningsansvaret skulle leda till en snabbare process. Om det innebär att länsstyrelserna behöver hantera alla statliga intressen som de centrala myndigheterna företräder, väga ihop dessa och stämma av med myndigheterna igen skulle detta sannolikt ta mycket tid och resurser i anspråk. Om förstärkning av samordningsansvaret innebär att länsstyrelserna själva, utan myndigheternas stöd, ska göra en samordningsbedömning saknas i dag både resurser, tid och viss kompetens hos länsstyrelserna för att kunna företräda alla olika centrala myndigheters intressen. Oavsett vilken innebörd förstärkningen har, uppstår frågan om vad som händer om de centrala myndigheterna inte delar länsstyrelsernas bedömning. Då

[18] Energimyndigheten (2021a).

måste även de centrala myndigheterna involvera sig i processen vilket sannolikt ytterligare kommer förlänga tiden. Energimyndigheten anser därför att det är en bra ambition att stärka samordningsansvaret men menar att det finns en risk att åtgärden inte sparar tid i slutändan.

Folkhälsomyndigheten välkomnar att länsstyrelsernas ansvar för att samordna statens olika intressen i miljöprocessen stärks men vill framhålla vikten av att Folkhälsomyndigheten ges möjlighet att lämna synpunkter om den aktuella frågan kan betraktas som nationell eller berör en större region och riskerar att påverka människors hälsa.

Försvarsmakten. Målkonflikter inom miljöprövningsprocessen hanteras olika beroende på om Försvarsmakten är sökande eller en remissinstans vid bevakning av Totalförsvarets riksintressen. Om det finns en konflikt gentemot Försvarsmaktens verksamhet eftersträvar myndigheten att finna alternativa lösningar om möjligt. Dock är Försvarsmaktens verksamhetsplatser i flera fall utpekade av regering och riksdag.

Försvarsmaktens uppdrag står ofta i konflikt med andra allmänna intressen, eftersom verksamheten ofta kan beskrivas som störande för allmänheten vad gäller t.ex. ljudutbredning. Ofta sker här dialog med sökanden om lokalisering av verksamheten tills ett alternativ som är godtagbart för båda parter finns framme. Möjligheterna är dock begränsade när den sökta verksamheten står i konflikt med verksamhet som är viktig för totalförsvaret och därtill är sekretessbelagd. Försvarsmakten har dock inget att invända mot att länsstyrelsens ansvar för att samordna statens intressen i miljöprocessen stärks under förutsättning att verksamheter som omfattas av 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400) inte röjs och det inte begränsar Försvarsmaktens deltagande vid samråd i miljöprocessen eller möjligheten att förhindra att tillstånd meddelas för verksamheter som medför skada för totalförsvaret.

Jordbruksverket tycker att det är bra om ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna är tydlig. Från deras perspektiv ser man inga hinder mot att länsstyrelsen skulle få ett tydligare ansvar för att samordna statens intressen i miljöprocessen, eftersom länsstyrelserna har viktiga kunskaper om de regionala förutsättningarna och utmaningarna.

Tillväxtverket. Länsstyrelsernas roll är att regionalt samordna statens intressen. För att stärka länsstyrelserna i detta arbete ser Till-

växtverket ett behov av att på nationell nivå reda ut vissa generella målkonflikter. Länsstyrelsen behöver stärkas genom vägledning i hur den hanterar statens egna interna målkonflikter, för att processen ska vara mer effektiv, rättssäker och snabbare process och för att de ska kunna utöva samordningen regionalt och utifrån platsens förutsättningar. Genom att utveckla vägledningsmodeller för att avväga målkonflikter i miljöprövningsärenden kan en geografisk bild skapas som ger stärkta förutsättningar att beslut uppfattas som legitima. Det har betydelse i de enskilda fallen men också i ett bredare samhällsperspektiv utifrån både den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Tillväxtverket anser även att regionerna, som har det regionala utvecklingsansvaret, kan vara en betydande aktör i den regionala vägledningen i den mån de är regionplaneorgan enligt plan- och bygglagen och därmed tydligt tagit ställning till den territoriella utvecklingen och dess konsekvenser.

Transportstyrelsen har vid handläggning av miljötillstånd eller ändring av miljötillstånd uppmärksammat målkonflikter mellan bulleremissioner, luftutsläpp, flygsäkerhet och tillgänglighet. Motsvarande målkonflikt kan även gälla sjötrafik avseende buller, emissioner och vindkraft. Transportstyrelsen ser att miljöprövning gällande flygplatser och hamnar kan bli mindre professionellt genomförd om länsstyrelsens ansvar för att samordna statens olika intressen i miljöprocessen stärks. Antalet flygplatser och hamnar i Sverige är i relativa termer lågt, vilket påverkar länsstyrelsens möjligheter att inneha kunskap om all relevant reglering.

Sametinget ser inte något problem i att länsstyrelsen får en stärkt roll i att samordna statens intressen om konsultation och samråd med samerna uppfyller folkrättsliga krav. De samiska näringarna och den samiska kulturen är redan hårt drabbade av olika intrång och klimatförändringarna. Förutsättningarna för det samiska levnadssättet förändras radikalt om t.ex. en vindkraftsetablering kommer till stånd utan att samiska behov beaktas. Tidig konsultation med Sametinget och berörda samer är nödvändig för att markens betydelse för renskötseln i området ska förstås.

Statens geologiska undersökning (SGU) svarar på remisser i miljöprövningsprocessen där det förekommer konflikter mellan olika riksintressen; vid gruvverksamhet står exempelvis riksintresset för mineral ofta i konflikt med riksintresset för rennäringen. SGU tar

dock sällan ställning till vilket riksintresse som ska få företräde enligt 3 kap. 10 § miljöbalken – denna bedömning lämnar SGU åt domstolen eller beslutade myndighet. I dessa fall redogör SGU i stället för varför området utpekats som riksintresse och vilka värden som ligger bakom SGU:s bedömning att den aktuella fyndigheten är ett riksintresse. SGU förser alltså domstolen med ett beslutsunderlag.

SGU avstyrker att länsstyrelsen ska få ett ansvar motsvarande det som finns i planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen. SGU:s uppfattning är att länsstyrelserna generellt inte har prioriterat att se till att det finns tillräcklig kompetens inom det geologiska och hydrogeologiska området för att kunna göra väl underbyggda avvägningar och bedömningar inom dessa områden. Samhället befinner sig bara i början av en förändring där den geologiska och hydrogeologiska informationen kommer spela en betydligt större roll i beslutsunderlag för kommuner, myndigheter och domstolar, menar SGU, och konsekvensen av detta blir att de bedömningar som görs kan skilja sig väldigt mycket åt mellan olika länsstyrelser, beroende på vilken kompetens som finns hos respektive länsstyrelse.

Det är också SGU:s erfarenhet att länsstyrelserna viktar skyddsvärden olika och att de skyddande värdena ofta ges högre dignitet framför nyttjanderättsfrågorna. SGU anser därför att det finns en risk att riksintresset för värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § miljöbalken alltför ofta skulle behöva stå tillbaka till förmån för andra, skyddande riksintressen. Riksintresset för värdefulla ämnen eller material är speciellt på så sätt att det – och därmed också utvinningsindustrin – är specifikt kopplad till platsen och omöjligen kan lokaliseras till annan plats. Fyndigheter kan också i vissa fall vara så unika att det inte går att finna någon motsvarighet inom Sveriges gränser.

Såvitt SGU erfar är det inte sällan så att det samrådsunderlag som bolaget tillhandahåller är relativt generellt hållet. Det innebär t.ex. att en verksamhetsutövare och en myndighet kan se ut att vara eniga om att det är av stor vikt att en viss påverkan redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen och beaktas i ansökan, exempelvis genom villkorsreglering. I det tidiga skede som samrådet innebär har dock verksamhetsutövaren inte preciserat exakt hur detta ska redovisas och vilka undersökningar som ska göras. Det innebär att det vid ärendets handläggning i domstol ändå framkommer olika syn om huruvida det underlag som presenterats är tillräckligt eller inte. Ett

sätt att hantera detta skulle vara att det ställs högre krav på graden av precision i samrådsunderlaget. Detta går dock tvärs emot syftet med avgränsningssamrådet som ska vara ett stöd för verksamhetsutövaren att avgränsa ansökan på rätt sätt.

Skogsstyrelsens uppfattning är att länsstyrelsernas ansvar redan i dag är starkt. Ansvaret omfattar alla verksamheter utom skogsbruk på skogsmark och det är viktigt att länsstyrelserna har tillräckligt med kompetens för ändamålet, eftersom ärendena berör många olika intressen. Ett sätt att underlätta för länsstyrelsen att enklare kunna samordna statens intressen är att andra myndigheter gör relevant information tillgänglig för länsstyrelsen, exempelvis genom öppna data. Skulle länsstyrelsernas ansvar stärkas, och det innebär att de avgör prövningar på egen hand i vissa fall, är det mycket viktigt att de beaktar skogsbrukets intressen om inte Skogsstyrelsen har getts möjlighet att yttra sig.

Samrådet fungerar i stort bra menar Skogsstyrelsen, även om innehållet kan variera i detaljeringsgrad och omfattning. Det förekommer att enskilda parter som står inför att göra en ansökan till en länsstyrelse enligt 6 kap. miljöbalken först sonderar och ställer frågor om en åtgärd direkt till myndigheten. Detta är dock inte önskvärt från Skogsstyrelsens sida utan det är mer effektivt och korrekt att Skogsstyrelsen får ärendet på remiss från länsstyrelsen. Länsstyrelserna skulle dock kunna informera mer om vilka öppna data och vilken GIS-information som finns tillgänglig vilket skulle kunna bidra till att ansökningarna håller högre kvalitet.

Strålsäkerhetsmyndigheten konstaterar att vissa frågor inom miljöprocessen kan kräva expertkunskap, t.ex. vad gäller kärnsäkerhet och strålskydd. Om länsstyrelsens ansvar för att samordna statens olika intressen stärks är det viktigt att hitta former och arbetssätt där länsstyrelsen får tillgång till sådan expertkunskap. Under sådana förutsättningar ställer sig myndigheten positiv till en förstärkt samordnande roll för länsstyrelsen.

Myndigheten ser deltagande i samrådsförfarandet som en viktig del i prövningsprocessen för att möjliggöra en effektivare prövning och ge vägledning utifrån myndighetens ansvarsområde i ett tidigt skede. Strålskyddsmyndigheten vill dock särskilt framhålla vikten av att avgränsningar inte sker så tidigt i prövningsprocessen att relevanta perspektiv riskerar att falla bort.

6.2.5 Inhämtade synpunkter om samrådsprocessen

Näringslivet

Svemin har gett advokatbyrån Mannheimer och Swartling i uppdrag att utreda möjligheter till förbättringar i berednings- och beslutsprocessen för olika myndighetsbeslut som krävs för att få bedriva gruvverksamhet. I en promemoria om tillståndsprövning av gruvverksamhet och förslag till förändringar i prövningssystemet anges bl.a. följande.

Samrådsförfarandet är en mycket viktig del av tillståndsprövningen – dels för att myndigheter och allmänhet ska få information om en planerad miljöfarlig verksamhet så tidigt som möjligt, dels för att myndigheter och allmänhet ska ha möjlighet att påverka utformningen av ansökan. Genom att myndigheter och allmänhet bidrar i ett tidigt skede kan en ansökan ges högre kvalitet. Dessutom kan arbetet med att utforma ansökningshandlingarna bli mer effektivt, så att de ges rätt innehåll och omfattning. Det förekommer tyvärr ganska ofta att myndigheter inte deltar i samrådsförfarandet eller inte lämnar några synpunkter, för att sedan lämna en rad synpunkter när ansökan väl har lämnats in till prövningsmyndigheten. Bristande deltagande under samrådsprocessen kan leda till stora rättsförluster för sökanden och tidsutdräkt i processen.

Samrådsreglerna bör alltså förtydligas och kompletteras. Enligt 6 kap. 30 § miljöbalken ska avgränsningssamråd ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan antas bli särskilt berörda av en verksamhet eller åtgärd samt med övriga statliga myndigheter, kommuner och allmänhet som kan antas bli berörda. Bestämmelserna om avgränsningssamråd syftar till att ge samrådsparterna möjlighet att i ett tidigt skede kunna delta i prövningen och påverka projektets utformning och beslutsunderlag. För att kunna uppfylla detta syfte måste dock samrådet genomföras innan verksamhetsutövaren har låst verksamheten vid viss lokalisering och utformning. I 6 kap. 32 § miljöbalken anges att länsstyrelsen under avgränsningssamrådet ska verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Någon instruktion till övriga deltagare i samrådet ges dock inte i bestämmelserna. Samrådsbestämmelserna skulle kunna förtydligas för att ange vad samrådet ska syfta till och vad de olika aktörerna ska göra under samrådet.

Svemin föreslår att kopplingen mellan avgränsningssamrådet och en efterföljande tillståndsprövning tydliggörs. Det bör framgå att såväl sökanden som myndigheterna ska sträva efter att uppnå en samsyn kring upplägget av den kommande prövningen. Det bör också framgå att *alla* myndigheter som avser att tillvarata miljöintressen i fråga om den aktuella verksamheten eller åtgärden *ska* delta i samrådet och sträva efter att skapa tydlighet kring vilket underlag som behövs. Om myndigheternas synpunkter kan tas omhand redan under samrådsskedet minskar behovet av att komplettera tillståndsansökan när den väl är inlämnad.

De myndigheter som avser att medverka i den efterföljande tillståndsprövningen bör också bidra i samrådsskedet. Alla myndigheter ska verka för att information kommer fram i de frågor som de identifierar redan under samrådet och sträva efter att minimera behovet av eventuella kompletteringar av prövningsunderlaget i den efterföljande tillståndsprövningen. Om myndigheter senare under prövningen tar upp nya frågor bör de motivera varför dessa inte framfördes under samrådet. När det gäller formella frågor, t.ex. prövningens avgränsning, bör det tydligt anges att sådana synpunkter ska framföras vid samrådet och att de endast får lyftas senare under prövningen om de inte har tagits upp vid samrådet om det finns särskilda skäl för det.

Svenskt Näringsliv har bl.a. lyft avgränsningar inom processen, att synpunkter behöver komma in tidigt i processen, en begränsning av antalet statliga aktörer samt dialog mellan verksamhetsutövaren och staten/tillsynsmyndigheten som viktiga faktorer för ökad effektivitet i miljöprövningen.

Svenskt Vatten menar att processregler med tidsgränser behöver införas och att samrådet behöver bli tydligare. En tillståndspliktig verksamhet är förbjuden om det saknas tillstånd att bedriva den och maktförhållandet som en sådan reglering med all rätt skapar ställer särskilt stora krav på myndighetens förvaltningsrättsliga mognad och rutiner om sökanden ska ges en acceptabel möjlighet att tillgodose sina rättigheter och få ett rättssäkert beslut inom rimlig tid. Här bör det ställas större krav på myndigheten redan i samband med samrådet, för att lägga grunden för en smidig process. Omvänd bevisbörda får inte leda till en bakvänd förvaltningsrätt som sätter myndigheternas behov främst.

Myndigheterna ska tydligare klargöra förväntningarna på ansökans innehåll – vad som ska ingå, vilka sakfrågor som i det enskilda fallet är angelägna att vara noga med jämfört med andra sakfrågor osv. Allt är inte lika viktigt varje gång. Förväntningarna från samrådet ska dokumenteras och delges sökanden inom en reglerad tid, t.ex. en vecka. Samrådshandlingen bör ges betydelse senare i processen. Myndigheten bör i ett bindande beslut (föreläggande) om en miljökonsekvensbeskrivning motivera vad som kan antas medföra betydande miljöpåverkan från verksamheten, om ett sådant antagande kan underbyggas, och detta bör regleras. Utan tydligt samråd om ansökans innehåll kan prövningssystemet till och med bli kontraproduktivt för miljöskyddet de gånger det går att rena mer i ett reningsverk; det kan ta 5–7 år för att få tillstånd att göra det i små reningsverk.

Sveriges Bergmaterialindustri menar att en tydlig avgränsning tidigt i processen, där de avgörande frågorna identifieras redan under samrådsskedet, är en framgångsfaktor för en väl fungerande prövningsprocess. I effektiva prövningsprocesser identifierar sökanden, remissmyndigheterna och prövningsmyndigheterna de viktigaste frågorna redan i prövningen och vågar släppa irrelevanta frågeställningar eller behandla dem mycket översiktligt.

Det ska tydliggöras tidigt vad som är motiverat att lägga resurser på att utreda och även vilka utredningar som inte är motiverade i det aktuella fallet. I nuläget begär många remissinstanser och prövningsmyndigheter in detaljerade utredningar om aspekter som upplevs vara utan, eller med mycket liten, miljönytta och begränsad relevans för prövningen. Kraven på en ansökan är ibland upp till enskilda handläggares specialistkompetens. Detta skapar en otydlighet i processen.

Sveriges Bergmaterialindustri anser även att länsstyrelserna inte tillmäter samrådet tillräckligt stor vikt, eftersom de vet att deras meddelanden till följd av samråd inte är bindande. Frågan om att göra bedömningen i 6 kap. 32 § andra stycket miljöbalken bindande har tidigare varit föremål för utredning men kan ändå lyftas i nu aktuell översyn av miljöprövningen. Tillkommande krav i sena skeden förlänger processerna och detta är en tidstjuv särskilt eftersom detta är frågor som inte varit upp tidigare i processen. Det bör därför införas tydliga begränsningar av när och hur man kan väcka nya frågor sent i processen, t.ex. efter kungörelsen.

Länsstyrelsens yttrande i avgränsningssamrådet bör dessutom vara bindande. Genom att införa en sådan bestämmelse ställs tydliga krav på att alla parter är väl pålästa och förberedda i ett tidigt stadium av processen. Om redovisningen inte är bindande går syftet med redovisningen i stort sett förlorad. Det är alltför vanligt att punkter som inte tagits upp vid samrådet lyfts in i prövningarna i samband med komplettering eller yttrande.

Myndigheterna

Länsstyrelserna upplever att det ofta är ett dåligt samrådsunderlag och kort om tid för förberedelser. Det behöver styras upp betydligt. Här ska även avgränsning av ansökan ske. Det är svårt att komma till ett samråd med dåligt underlag – är underlaget dåligt, blir samrådet dåligt. Här sätts tonen för den fortsatta processen. En bättre kommunikation om de olika stegen och vad som krävs är viktigt. Samtidigt måste man komma ihåg att samrådet sker i ett tidigt skede i en process; ofta görs *preliminära* bedömningar och länsstyrelsen måste ha möjlighet att ändra sig när det är rimligt och sakligt motiverat, så att samrådet inte stänger dörren för senare synpunkter.

Utfallet av samrådet borde formaliseras mer genom någon form av krav på skriftlig dokumentation; jämför till exempel med ett samråds- eller granskningsyttrande i ett planärende. Länsstyrelsens bedömning ska dock inte vara bindande.

Det är svårt för en miljöprövningsdelegation att pröva verksamheter i andra län. En lösning kan vara att luckra upp förordningen om miljöprövningsdelegationer så att delegationen kan ha en roll i samrådet eller vid någon form av muntlig förberedelse. En ökad samsyn mellan myndigheten och sökanden om vad en ansökan ska innehålla nås genom att dialog där myndigheten förklarar och motiverar. Om det ändå inte blir bättre bör ansökan avslås. Viktiga faktorer för samsyn är samarbete med branschorganisationer och nationella vägledningar, t.ex. bättre vägledning om vad en liten MKB ska innehålla.

Naturvårdsverket. Ett relevant och utförligt underlag är en grundförutsättning för en effektiv prövning, menar Naturvårdsverket. Ett bra underlag förutsätter också att samrådet har varit ändamålsenligt. Det underlag som skickas ut på samråd är ofta knapphändigt och innehåller endast grundläggande information om vald plats, verk-

samhetstyp osv. Det är därför svårt att ha en fullständig uppfattning om en framtida ansökan i det tidiga samrådsskedet. Ett bra samrådsförfarande behöver vara fortlöpande och pågå fram till att ansökan lämnas in. Det behöver också vara rimliga yttrandetider eftersom alltför korta tider kan leda till att viktiga frågor inte hinner bedömas och bemötas.

Av 6 kap. och 22 kap. miljöbalken framgår vad en miljökonsekvensbeskrivning samt ansökan ska innehålla. Men i det enskilda fallet kan det se väldigt olika ut när det gäller vilken kunskap verksamhetsutövaren har gällande både de juridiska och de naturvetenskapliga frågorna. Olika frågor kan dessutom ha olika stor betydelse i det enskilda fallet. Ett ändamålsenligt samråd i ett tidigt skede av ansökningsprocessen kan klargöra vilka frågor som är centrala och i vilka frågor som myndigheter och verksamhetsutövare har olika uppfattning. Utförliga domskäl gällande underlaget i tillståndsprövningar skulle göra praxis tydligare.

Havs- och vattenmyndigheten. Utifrån hur de prövningar som myndigheten deltar i fungerar är myndighetens uppfattning att samråden över lag fungerar bra. Samrådets syfte är att miljökonsekvensbeskrivningen och även ansökan ska få en lämplig avgränsning och detaljeringsgrad, och myndigheten har svårt att se att förändringar i samrådsprocessen skulle ge ansökningar av högre kvalitet. Det kan dock noteras att samrådsunderlaget emellanåt är tunt och beskriver verksamheten så översiktligt att det är svårt att bedöma miljökonsekvenserna. Detta skapar sämre förutsättningar för samrådsparterna att ta ställning till verksamheten på det sätt som är avsett. Risken är därmed att kompletteringar av underlaget skjuts fram i processen, dvs. när ansökan redan har lämnats in.

Havs- och vattenmyndigheten vill lyfta att det är viktigt att myndigheterna redan i samrådsskedet, och enligt sin serviceskyldighet, lyfter fram och hänvisar till relevant underlag och rapporter som man anser sökande ska beakta i sin ansökan. Detta kan underlätta för sökande och minska behovet av kommande kompletteringar. Angående ökad samsyn mellan myndigheter och sökanden om vad en ansökan ska innehålla vill Havs- och vattenmyndigheten framhålla att det förekommer projekt i dialogform för att ta fram vägledningar och skapa samsyn om specifika behov för olika typer av verksamheter.

Kammarkollegiet. Det är svårt att få en entydig bild av hur samråden fungerar. Bäst vore om man både kunde delta vid fysiska samrådsmöten och även skicka skriftligt yttrande. Dessvärre är det svårt att få tillgängliga resurser att räcka för det. Kammarkollegiet noterar att det inte är ovanligt att man har lämnat synpunkter på vilka kompletteringar som bör göras innan ansökan lämnas in till mark- och miljödomstolen men att sökandena väljer att inte hörsamma vad som framförts och ofta inte heller redovisar samrådssynpunkterna korrekt i sin ansökan.

Det verkar också vara svårt att nå samsyn om vad en ansökan ska innehålla, så det kanske krävs mer information om hur regelverket ser ut och varför det ser ut som det gör. Samtidigt ska den som vill bedriva en verksamhet bl.a. uppfylla kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken. Det handlar alltså både om kunskap och om förmåga att ta till sig information.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndigheten upplever att samråden fungerar bra utifrån myndighetens sakfrågor. De svarar oftast på de samrådsinbjudningar som de får med den generella synpunkten att risker för olyckor ska analyseras och beskrivas samt att det ska anges vilka skyddsåtgärder som vidtagits eller planeras med koppling till denna analys.

Myndigheten lämnar mer omfattande samrådssvar i ärenden som följer av myndighetens prioriterade verksamhetstyper. I vissa av dessa samråd deltar de även på plats för att tidigt få en bild av verksamheten och omgivningen.

Prövningsmyndigheterna

Miljöprövningsdelegationerna är samstämmiga om att ett väl genomfört samråd och en bra tillståndsansökan är särskilt viktigt för en välfungerande prövningsprocess.

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt menar att det är svårt att avgöra om regeländringarna i 6 kap. miljöbalken har fått någon effekt. Miljökonsekvensbeskrivningarna upplevs inte ha blivit mindre omfattande men det kan hända att domstolen har svårt att se om någon avgränsning har skett. Ofta lyfts vissa frågor under samrådsprocessen som verksamhetsutövaren sedan inte tar hänsyn till. Då kommer frågan i stället upp som ett kompletteringsönskemål hos

domstolen. Ibland tas inte alla synpunkter med i samrådsredogörelsen som lämnas i ansökan och då är det svårt att få en uppfattning om kvaliteten på samrådet.

Den generella uppfattningen är att ansökningsmålen har blivit alltmer komplicerade, även när det gäller vattenmålen. Tidigare kunde en kungörelse ske direkt, med en svarstid på tre veckor, men det händer i princip aldrig numera. I många av de större ansökningsmålen som gäller industrier används en kompletteringsrunda. Vissa domstolar har dock uppfattningen att det görs mindre ofta i vattenmål. Svaren i kompletteringsrundan har dessutom ofta blivit mer lika svaren efter kungörelse, dvs. de innehåller även yttranden i sak och inte enbart vad som fattas eller behöver förtydligas. Det upplevs gå i skov hur pass ofta kompletteringsrunda används, men flera domare försöker undvika det när det inte är helt nödvändigt. Om de inte använder kompletteringsrunda kan det krävas mer arbete från domstolens sida och ibland finns det inte utrymme för det. Någon domare har framfört att det faktum att det inte finns några regler kring när kompletteringsrunda ska användas kan leda till att frågan hanteras olika, även mellan de olika mark- och miljödomstolarna.

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt anser att samrådsförfarandet generellt sett håller hög kvalitet. Det kan dock vara stora skillnader beroende på vanan hos aktörerna; när vana ombud agerar är ansökan ofta bra i dessa delar.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt anser generellt att kvaliteten på samrådsförfarandet är god; det är sällan en ansökan avvisas på grund av en bristfällig miljökonsekvensbeskrivning. Några synpunkter som lyfts fram är följande.

– Det är ofta tveksam kvalitet när professionella ombud saknas.

– I en majoritet av fallen har samråd genomförts med den krets som krävs. Ibland kan man dock se att sökanden inte valt att komplettera miljökonsekvensbeskrivningen på det sätt som myndigheter eller sakägare efterfrågat. Det leder inte sällan till att samma krav på komplettering ställs av domstolen.

– När det (undantagsvis) finns brister som i vissa fall skulle kunna leda till avvisning är det regelmässigt små aktörer som försöker göra jobbet själva eller som inte köper in tillräckligt många eller tillräckligt bra konsulttimmar. Ett väl genomfört samråd är en resursfråga.

– Om samrådsförfarandet och miljökonsekvensbeskrivningen är otillfredsställande bör detta innebära avvisning. Endast mindre brister ska kunna avhjälpas under målets handläggning hos mark- och miljödomstolen, vilket med fördel kan göras genom ett kompletteringsföreläggande före kungörelsen.

Det varierar hur ofta domstolen begär in omfattande kompletteringar av ansökan, men majoriteten av domarna framhåller att mer omfattande kompletteringar är sällsynta. Det finns dock ofta behov av vissa kompletteringar, särskilt i stora mål; här nämns en andel på 10–30 procent av målen. Kompletteringar som kan ta tid är sådana där det saknas tillräckligt bra inventeringar av naturvärden och arter, eftersom dessa oftast kan genomföras under vissa perioder under året. Någon domare anger att kompletteringar i princip begärs i alla ansökningsmål, varav cirka hälften är omfattande förelägganden.

Kompletteringsrunda före kungörelse används endast undantagsvis och då antingen i de allra största målen eller i mål som gäller miljöfarlig verksamhet. Domarna framhåller att kompletteringsrundor generellt innebär en påtaglig risk för att handläggningen fördröjs men att de i vissa fall kan bidra till effektivitet. Använd på rätt sätt kan en kompletteringsrunda ge ett bättre underlag för remissinstanser m.fl. att ta ställning till ansökan.

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Så kallade kompletteringsrundor används ofta vid domstolen och anses inte förlänga handläggningstiderna om ansökan håller en allmänt god standard och myndigheterna håller isär frågan om utredningens omfattning och kvalitet gentemot frågan om huruvida ansökan ska bifallas. I de fall bristfälliga ansökningar skickas ut på kompletteringsrundor blir det naturligtvis merarbete för såväl myndigheter som för domstolen, med risk för långa handläggningstider. Domstolen begär mer sällan in omfattande kompletteringar, men å andra sidan är det sällan som ingen komplettering begärs.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. Samrådsförfarandet håller generellt en bra kvalitet enligt någon domare, men problemet är ofta att samrådet är gammalt när det kommer till domstolen: mycket kan ha hänt och sakägare kan ha bytts ut. Någon domare anger att kompletteringsrundor används ofta, vilket kan förlänga handläggningstiden rejält. Egentligen borde det vara så att om man

behöver begära omfattande kompletteringar så ska man i stället avvisa ansökan.

6.3 Gällande rätt för statliga förvaltningsmyndigheternas roll som remissmyndighet och part

6.3.1 Remiss av ansökan

Mark- och miljödomstolen skickar ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten. Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan. Om målet gäller geologisk lagring av koldioxid ska domstolen alltid skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna till Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen och underrätta var handlingarna i målet förvaras. Detta ska göras inom en månad från att ansökan kommit in till domstolen.[19]

I ett ärende om tillstånd som ska avgöras av länsstyrelsen ska ett exemplar av handlingarna skickas till det ställe där handlingarna ska hållas tillgängliga. Ett meddelande om ansökan ska skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.[20]

[19] 22 kap. 4 § miljöbalken.
[20] 9 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

6.3.2 Partsrollen

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet eller ärendet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.[21]

En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Det är dessutom kommunen, inte den kommunala nämnden, som har partsställning, vilket framgår av motiven till 22 kap. 4 § miljöbalken. Här anges att för att den kommunala nämnden ska kunna fungera som remissmyndighet bör den alltid tillsändas både ansökningshandlingar och kungörelse i ansökningsmål hos miljödomstolarna och att detta behövs för att kommunen – efter intern information från sin nämnd – ska kunna fullgöra sin partsroll på bästa sätt.[22] Kommunstyrelsen får själv eller genom ombud företräda kommunen i alla mål och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige[23]. Kommunstyrelsen företräder alltså kommunen men kan delegera denna rätt till nämnden.

Bestämmelsen är uttömmande, dvs. andra myndigheter än de som räknas upp anses inte ha klagorätt, se Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2014:51. Det finns flera rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen avseende kommuners och myndigheters klagorätt, se bl.a. MÖD 2011:20 och MÖD 2014:13 som rör kommuns klagorätt och dom 2013-04-18 i mål nr M 9173-12 avseende Naturvårdsverkets klagorätt. I MÖD 2015:5 ansåg domstolen att en länsstyrelse i syfte att tillvarata allmänna intressen får överklaga ett beslut meddelat av miljöprövningsdelegationen inom den egna länsstyrelsen.

Enligt avgörandet MÖD 2000:54 har bestämmelsen och den hänvisning som finns till bestämmelsen från 19 kap. 5 § 5 miljöbalken, inte ansetts ge myndigheter rätt att överklaga i tillsynsärenden, se även MÖD 2017:5.

Regeln om rätten att föra talan innebär att myndigheterna intar partsställning i fråga om miljöintressen och andra allmänna intressen. Att vara part innebär i sin tur att myndigheterna kan framställa yrkanden i domstolen och även överklaga domstolens avgöranden.

[21] 22 kap. 6 § med hänvisning i 19 kap. 5 § 5. miljöbalken.
[22] Prop. 2001/02:65, s. 53.
[23] 6 kap. 15 § kommunallagen (2017:725).

I 11 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd respektive 9 § förordningen om vattenverksamhet finns bestämmelser om översändande av domar och beslut om tillstånd till bl.a. nämnda aktörer med partsroll.

Rättslig bakgrund och historisk utveckling av myndigheternas partsroll och klagorätt

Allmänt om myndigheternas rätt att överklaga ett förvaltningsbeslut och särskilt om miljöprocessen

Statliga myndigheter har av tradition inte utan särskilt författningsstöd ansetts kunna överklaga beslut av en annan statlig myndighet; eftersom statliga organ vanligen har att ta till vara ett och samma allmänna intresse, har det inte ansetts motiverat att tillåta att de överklagar varandras beslut. Däremot har myndigheterna getts klagorätt när de uppträder i någon privaträttslig egenskap, exempelvis som arbetsgivare eller fastighetsägare. Dessutom har en beslutsmyndighet rätt att som motpart i en domstol överklaga förvaltningsavgöranden som går myndigheten emot. Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, ska nämligen den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart.[24]

Miljöprocessen kännetecknas av att flera intressen och parter är inblandade. Mot verksamhetsutövarens enskilda intresse och det allmänna intresset av att en verksamhet bedrivs står andra allmänna och enskilda motstående intressen. Inom miljöprocessen gäller också officialprövningsprincipen som innebär att prövningsmyndigheten ska se till dels att utredningen i målet blir så fullständig som behövs för ett riktigt beslut, dels att domstolen ska fatta avgörandet utan att vara bunden av parternas processhandlingar. Myndigheternas ställning ska även förstås i ljuset av MKB-direktivet som bl.a. anger att lokala och regionala myndigheter, som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan bli berörda, ska delta i samråden.[25]

Möjligheten för statliga förvaltningsmyndigheter att överklaga domar och beslut på miljöområdet regleras i miljöbalken och underliggande förordningar. Enligt miljöbalken får domar och beslut överklagas av den myndighet, den kommunala nämnd eller annan som

[24] 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).
[25] Artikel 6.1 MKB-direktivet.

enligt vad som är föreskrivet i balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga[26]. De statliga förvaltningsmyndigheternas talerätt i miljömålen regleras särskilt i 22 kap. 6 § miljöbalken (med hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken) enligt vad som närmare utvecklas nedan i detta kapitel. Stöd för myndigheternas talerätt finns även på förordningsnivå under miljöbalken samt i myndigheternas instruktioner.

Flera utredningar har tidigare undersökt att i olika grad avskaffa myndigheters talerätt på miljöområdet[27]. Förslagen har dock inte genomförts.

Statens naturvårdsverk var den enda myndigheten med partsroll och klagorätt enligt miljöskyddslagen

Enligt miljöskyddslagen skulle koncessionsnämnden samråda med de statliga och kommunala myndigheter som hade väsentliga intressen att bevaka i de ärenden som kom under nämndens prövning.

Meddelanden om ansökningar skulle sändas till Statens naturvårdsverk (numera Naturvårdsverket), länsstyrelsen och den eller de kommunala nämnder som fullgjorde uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Om det rörde sig om en begäran om t.ex. omprövning av villkor skulle meddelande sändas till länsstyrelsen och den kommunala nämnden. När länsstyrelsen var tillståndsmyndighet, skulle meddelande sändas till nämnden.

Besvärsrätt i koncessionsärenden hade sökanden och Statens naturvårdsverk som företrädare för de allmänna intressena på miljövårdsområdet. Däremot ansågs det inte behövligt att tillerkänna någon annan myndighet besvärsrätt.[28]

I ett dispensärende skulle Statens naturvårdsverk beakta samtliga allmänna intressen, och för att kunna åstadkomma detta skulle verket samråda med de myndigheter som berördes. Myndigheterna var dock inte bundna av verkets dispensbeslut och kunde inte heller påkalla prövning hos koncessionsnämnden om de inte godtog dispensbeslutet.

År 1981 infördes en rätt för kommuner att föra talan mot beslut som hade meddelats i frågor om tillstånd, och kommunerna fick be-

[26] 16 kap. 12 § 4 miljöbalken.
[27] SOU 2012:81 och SOU 2015:43.
[28] Prop. 1969:28, s. 203 f.

svärsrätt även i de fall där kommunen inte var sakägare. Det kunde t.ex. handla om tillståndsbeslut som gällde miljöfarlig verksamhet i en närliggande kommun. Kommunernas besvärsrätt skulle ses som ett led i strävandena att stärka kommunernas ställning på miljöskyddslagens område.

Även lokala arbetstagarorganisationer som organiserade arbetstagare i den verksamhet som avsågs med beslutet fick besvärsrätt. Sådana organisationer skulle inte bara kunna påverka den inre miljön utan även ha möjlighet att klaga på beslut som avsåg den yttre miljön i anslutning till den egna arbetsplatsen.

Ideella föreningar och andra organisationer på miljöskyddets och naturvårdens område fick dock ingen självständig besvärsrätt eftersom de ansågs ha möjlighet att lägga fram sina synpunkter inför prövningsmyndigheten i samrådsförfarandet. Möjligheterna att utöva inflytande på innehållet i beslut enligt miljöskyddslagen ansågs enligt departementschefen vara större ju tidigare man kom till tals i saken.[29] Med det informations- och samrådsförfarande som infördes genom lagändringarna 1981 skulle möjligheterna för organisationerna att öva inflytande på beslutsprocessen i miljöskyddsärenden ändå förbättras.

En partsroll infördes för fler myndigheter än Naturvårdsverket genom införandet av miljöbalken

Med miljöbalken infördes regeln att ett exemplar av ansökningshandlingarna skulle skickas till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Fiskeriverket. Handlingarna behöver dock inte skickas över, om det kunde antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berördes av verksamheten. Vilka övriga myndigheter ansökan skulle sändas till fick bedömas från fall till fall.

Kammarkollegiet och länsstyrelsen tillkommer med partsroll med klagorätt

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelserna skulle inom prövningssystemets ram, i egenskap av myndigheter med ett vidsträckt verksamhetsområde, få föra talan för att tillvarata miljö-

[29] Prop. 1980/81:92, s. 41 f.

intressen och andra allmänna intressen. Övriga myndigheter som berördes av ett mål eller ärende skulle i stället vara remissinstanser. Därigenom skulle deras sakkunskap kunna tas till vara. Fiskeriverket var inte part utan skulle som remissinstans yttra sig om vattenanläggningens eller verksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset samt föreslå de bestämmelser som behövdes till skydd för fisket. Om verket ansåg att ett yttrande krävde undersökning på platsen, skulle verket anmäla det till miljödomstolen, som i sin tur skulle förordna om en sakkunnigutredning enligt 22 kap. 12 § miljöbalken. En kommun fick föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

I förarbetena anges bl.a. följande om de olika myndigheternas roller.[30] Naturvårdsverket är central tillsynsmyndighet medan länsstyrelserna verkar på den regionala nivån. Naturvårdsverket bör som central myndighet föra talan i frågor av principiell betydelse eller där frågor av annat skäl är av större vikt. Koncessionsnämnden anser att Naturvårdsverkets medverkan i de mest komplicerade ärendena bör göras obligatorisk. Det är helt klart att Naturvårdsverket bör spela en mycket aktiv roll. Regeringen anser att det bör behövas i än högre grad i verksamheten framöver. Verket ska ha en aktiv roll i miljömässigt viktiga och för praxis betydelsefulla ärenden. Naturvårdsverket bör också genom allmänna råd och annan rådgivning stödja länsstyrelserna i deras arbete. Kammarkollegiet bör främst engagera sig för att bevaka de allmänna intressena i vattenmålen. Kommunen företräder allmänna intressen inom kommunen.

Statens räddningstjänst blir myndighet med partsroll

Den 1 juli 1999 ändrades 22 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken med anledning av genomförandet av det så kallade Seveso II-direktivet. I och med ändringen integrerades säkerhetsfrågorna i ökad omfattning i miljöprövningen, och ändringen innebar att dåvarande Statens räddningsverk skulle vara remissmyndighet i prövningar om miljöfarlig verksamhet och ges rätt att föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen avseende säkerhetsfrågor.

[30] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 468.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bildas och tar över Statens räddningstjänsts roll

Den 1 januari 2009 bildades Myndigheten för samhällsskydd och beredskap genom att delar av Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar sammanfördes till en myndighet. Det medförde att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap blev remissmyndighet och intog partsställning enligt 22 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken.

Förstärkt möjlighet för kommunen och länsstyrelsen att fullgöra sina partsroller

Den 1 juli 2002 ändrades 22 kap. 4 § miljöbalken så att länsstyrelsen och den kommunala nämnden skulle få både ansökningshandlingar och kungörelse i ansökningsmål hos domstolarna; tidigare hade de endast fått kungörelsen men av förarbetena framgår att enbart en kungörelse inte utgör tillräckligt underlag för länsstyrelsen och den kommunala nämnden i arbetet med att precisera sina bedömningar och synpunkter i ett yttrande till miljödomstolen utan de bör alltid tillsändas både ansökningshandlingar och kungörelse i ansökningsmål hos miljödomstolarna för att kunna fungera som remissinstans. Detta behövdes också för att länsstyrelsen och kommunen – efter intern information från sin nämnd – skulle kunna fullgöra sina partsroller på bästa sätt.[31]

Havs- och vattenmyndigheten bildas och tar över Fiskeriverkets och delar av Naturvårdsverkets roll

Den 1 juli 2011 bildades Havs- och vattenmyndigheten, och de verksamheter som rörde havs- och vattenmiljön och som Naturvårdsverket eller Fiskeriverket ansvarade för fördes över till den nya myndigheten. Därmed upphörde Fiskeriverkets skyldighet att yttra sig i målet och verkets rätt att få en sakkunnigutredning enligt 22 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken och frågan om förordnande om sakkunnigutredning överläts fullt ut till mark- och miljödomstolen att be-

[31] Prop. 2001/02:65, s. 53.

stämma. Havs- och vattenmyndigheten fick samma partsroll som övriga myndigheter enligt bestämmelsens första stycke.[32]

6.3.3 Tidigare utredningar om myndigheternas partsroll

SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform

I SOU 2012:81 föreslogs bl.a. att antalet länsstyrelser skulle minskas till elva samt att möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga länsstyrelsens beslut enligt miljöbalken och tillhörande förordningar skulle tas bort.

Följande framgår i betänkandets avsnitt *Nya robusta länsstyrelser och uppgifter för en statlig helhetssyn*:[33]

> För att stärka länsstyrelsen i denna roll föreslår vi att möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga vissa av länsstyrelsens beslut tas bort. Vi har prövat länsstyrelsens nuvarande och tänkbara uppgifter mot ett antal principer och kommit fram till att myndigheterna bör ha uppgifter inom följande verksamhetsområden:
>
> - Samhällsplanering och kulturmiljö
> - Samhällsskydd och krisberedskap
> - Naturvård och miljöskydd
> - Lantbruk, skogsbruk och landsbygd
> - Övrig verksamhet
> - Regional uppföljning och utvärdering
>
> Brister i samverkan mellan statliga myndigheter kan inte lösas genom att myndigheterna överklagar varandras beslut. I den mån myndigheter har skiljaktig uppfattning bör samförstånd sökas genom gemensam kompetensutveckling, och rådgivning, eller genom att myndigheterna uppmärksammar regeringen på frågan. Det normala sättet att lösa tvister mellan statliga myndigheter, i de fall samförstånd inte kan nås, är att låta regeringen avgöra frågan. Det finns även en risk för att handläggningen av ärenden på miljöområdet blir långsam och ineffektiv om alltför många aktörer har rätt att överklaga. Strävan efter en effektiv miljöprövning talar för att klagorätten inskränks. Vidare gör sig behovet av

[32] Prop. 2010/11:86, s. 33 f.
[33] SOU 2012:81, s. 17 f.

överprövning av rättstillämpningen starkast gällande när besluten fattas av politiskt tillsatta organ.

SOU 2015:43 Vägar till ett effektivt miljöarbete

Allmänt om utredningens förslag

I SOU 2015:43 föreslås att en ny myndighet ska inrättas med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt kapitel 9, 11 och 13–15 i miljöbalken och att myndigheten ska bedriva tillsyn inom dessa områden samt svara för tillsynsvägledning till kommunerna.

Ansvaret för dessa uppgifter ligger för närvarande hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna men skulle genom förslaget flyttas till den nya myndigheten. Möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen skulle därmed upphöra. Utredningen ansåg att staten bör ”tala med en röst” i tillståndsprocesserna enligt miljöbalken. Någon rätt för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen att överklaga den nya myndighetens beslut skulle alltså inte finnas enligt utredningen. Miljöorganisationernas roll att bevaka miljöns intressen skulle därmed bli tydligare.

Konsekvensutredningen fick kritik i remissvaren och förslagen har inte genomförts

Remissvaren över förslagen var blandade. Generellt sett kan man konstatera att näringslivet och branschorganisationer var positiva till att en ny central prövningsmyndighet skulle inrättas och att de statliga myndigheternas rätt att föra talan skulle upphöra, medan länsstyrelser, andra myndigheter och domstolar i stället generellt sett var negativa till en ny central prövningsmyndighet. Vad avser myndigheternas rätt att föra talan var myndigheter angelägna om att den möjligheten skulle finnas kvar. Domstolarna såg dock att det finns ett strukturellt problem med myndigheternas talerätt och menade att det vore en vinst med någon form av samordning av statens röst.

Flera remissinstanser ansåg att det inte är tillräckligt att miljöorganisationer ska vara det allmännas röst och det ansågs inte rimligt att lägga det kravet på i många fall ideella organisationer. Det allmännas röst är inte heller alltid densamma som miljöorganisationernas, menade man. Många remissinstanser ansåg att utredningen inte analyserat sina förslag tillräckligt och att kunskapen om prövningssystemet var otillräckligt.

Konsekvensutredningen fick kritik för att inte uppfylla kraven och utredningens förslag har inte genomförts.

6.3.4 De olika myndigheternas ansvarsområden och tillämpning av partsrollen

Naturvårdsverkets roll och faktorer som är avgörande för deltagandet i mål och ärenden

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion särskilt bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen inom sitt ansvarsområde. Myndigheten ska delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller som har stor betydelse för miljön.[34]

Av årsredovisningen för 2020 framgår bl.a. att Naturvårdsverket inom resultatområdet klimat och luft var engagerat i fyra tillståndsprocesser i domstol 2020 som avsåg en ny ansökan om tillstånd och verket deltog i tre av samråden. Naturvårdsverket följer i högre utsträckning upp sitt deltagande i samråd, eftersom man bedömer att det kan leda till en tydligare och mer effektiv process. Deras mål är att de ärenden som myndigheten deltar i ska leda till att det allmänna miljöintresset blir mer belyst än om de inte hade medverkat.

Arbetet med prövningar syftar till att undvika att nya miljöproblem uppstår och bidra till en långsiktigt hållbar utveckling, men eftersom arbetet med tillståndsprövningar är komplext, och därmed tidskrävande, krävs hårda prioriteringar vid valet av vilka ärenden de

[34] 3 § 3. och 4. förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

engagerar sig i. En följd av det är till exempel att myndigheten endast undantagsvis deltar i prövningar hos miljöprövningsdelegationerna.

Naturvårdsverket lämnade 2020 drygt 70 yttranden i mål och ärenden som rör miljöfarlig verksamhet inom resultatområdet klimat och luft. De har överklagat två mål till Mark- och miljööverdomstolen och prövningstillstånd har meddelats i båda fallen. De har även yttrat sig och deltagit i en handfull samråd rörande tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. I samråden har de särskilt lyft frågor rörande energihushållning. Ett exempel är järn- och stålindustrin, vilket är verksamheter som förbrukar stora mängder energi.

För att begränsa och öka kunskapen om de faktiska utsläppen från olika branscher har Naturvårdsverket, bl.a. gällande pappers- och massaindustrin, yttrat sig i ett antal ärenden och prioriterat frågor om utsläpp till luft och vatten samt energianvändning. I ärenden som rör metallindustrin har de begärt skärpning av beslutade villkor för utsläpp till luft av dioxiner, svavel och stoft. I ärenden om kemiföretag och raffinaderier har de begärt att villkor för dispens från begränsningsvärde enligt industriutsläppsförordningen ska formuleras som ett begränsningsvärde som inte får överskridas, i stället för ett riktvärde som är svårt att följa upp på ett rättssäkert sätt. Vad gäller förbränningsanläggningar har de bl.a. yttrat sig över förutsättningarna att avgränsa tillståndsprövningen till att enbart avse en planerad förändring i stället för den samlade verksamheten, och man har lämnat förslag till formulering av villkor för utsläpp till luft av bl.a. kväveoxider, kvicksilver och dioxiner.[35]

Havs- och vattenmyndighetens roll och faktorer som är avgörande för deltagandet i mål och ärenden

Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om att bevara, restaurera och hållbart nyttja sjöar, vattendrag och hav. Myndigheten ska enligt sin instruktion särskilt bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen. Myndigheten ska också särskilt delta i miljöprövningar som gäller frågor

[35] Naturvårdsverket (2021c), s. 98 ff.

som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket.[36]

Av Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för 2020 framgår bl.a. att myndighetens anser att deltagande i miljöbalksärenden är viktigt för att uppnå miljökvalitetsmålen EU-rätten och miljökvalitetsnormer. Under 2020 medverkade myndigheten i prövningar av flera vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter som har eller kan få stor påverkan på hav, sjöar och vattendrag. Arbetet med prövningar är av strategisk betydelse, och genom medverkan i relevanta ärenden med väl beredda yttranden av god kvalitet bidrar de till att utveckla juridisk praxis så att vattenmiljöer nyttjas på ett hållbart sätt. Ett annat viktigt skäl är att beredningen bidrar till en samsyn i vissa centrala frågeställningar där myndigheten har ansvar för vägledning gentemot andra aktörer i samhället. Under 2020 lämnade myndigheten 70 yttranden till mark- och miljödomstol och 28 samrådsyttranden över kommuner, enskilda, konsulter med flera. Förutom att yttra sig över mål i domstol deltar de i ett antal huvudförhandlingar vid miljöprövningar varje år. Under 2020 prioriterade myndigheten extra hårt bland ärenden och lade mycket tid på komplicerade och principiellt viktiga mål.[37]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps roll och faktorer som är avgörande för deltagandet i mål och ärenden

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Det finns ingen utpekad skyldighet i instruktionen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att särskilt bevaka något allmänt intresse i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas.

Av myndighetens årsredovisning framgår inte hur ofta de deltar i miljöprövningar, men vid samrådsmöte med myndigheten angavs att de upplever att samråden fungerar bra utifrån myndighetens sakfrågor. De svarar oftast på samrådsinbjudningar som de får med den generella synpunkten att risker för olyckor ska analyseras och beskrivas samt att de skyddsåtgärder som vidtagits eller planeras med

[36] 5 § 2. och 3. förordning med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.
[37] Havs- och vattenmyndigheten (2021), s. 52 ff.

koppling till det ska anges. Myndigheten avger mer omfattande samrådssvar i ärenden som följer av myndighetens prioriterade verksamhetstyper. I vissa av dessa samråd deltar de även på plats för att tidigt få en bild av verksamheten och omgivningen. De prioriterade verksamhetstyperna är verksamheter som

- omfattas av den högre kravnivån enligt Sevesolagen och då i första hand sådana verksamheter där myndigheten inte tidigare fört talan i den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen
- omfattas av den lägre kravnivån enligt Sevesolagen eller annan miljöfarlig verksamhet där risken för olyckor är av den karaktären att myndigheten behöver föra talan eller om det av andra skäl är principiellt viktigt att myndigheten för talan
- ger upphov till utvinningsavfall där det finns eller kommer att finnas en riskanläggning enligt 10 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall och då i första hand sådana verksamheter där myndigheten inte vid tidigare tillståndsprövning fört talan.

Utgångspunkten för myndighetens prioritering är att det finns olycksscenarier i den aktuella verksamheten som kan ge allvarliga skador på människor eller miljön utanför verksamheten, vilka är av en sådan art att myndigheten behöver föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

I ärenden om tillståndsprövningar enligt 11 kap. miljöbalken är utgångspunkten att myndigheten avstår från att yttra sig om det inte vid en genomgång av ärendet konstateras att de kan komma att lämna synpunkter i frågor om översvämning, ras eller skred (så kallade naturolyckor).

Till myndigheten kommer årligen cirka 800 ärenden som har koppling till tillståndsprövning enligt miljöbalken. Exempel på frågeställningar som myndigheten drivit är

- säkerhetsrapporten som underlag i prövningen
- tillståndsprövningens omfattning
- tillåtlighet kopplad till hantering av farliga ämnen
- utbytesprincipen kopplad till användning av främst giftiga kondenserade gaser (svaveldioxid och ammoniak) men även andra farliga ämnen

- skyddsåtgärder av olika typ kopplat till att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckor
- beredskapsfrågor kopplat till behov av egen intern industriräddningstjänst med förmåga att hantera förekommande olycksscenarier
- behov av installation av särskilda varningssystem kopplat till utsläpp av farliga ämnen samt i händelse av dammhaveri (hittills främst gruvavfallsdammar).

Kammarkollegiets roll och faktorer som är avgörande för deltagandet i mål och ärenden

Av förarbetena till 1983 års vattenlag framgår att Kammarkollegiet ålades att föra talan för att underlätta vattendomstolens uppgift att beakta de allmänna intressena och samtidigt möjliggöra ett djupare inträngande i dessa frågor.[38] I ansökningsmål om bl.a. byggande i vatten och vattenreglering skulle ansökningshandlingarna och vattendomstolens kungörelse sändas till kollegiet. Kollegiet avgjorde sedan om det ansökta företaget berörde allmänna intressen som behövde bevakas under processen. Om detta var förhållandet skulle det allmännas talan utföras av en tjänsteperson som var knuten till kollegiets advokatfiskalskontor. Motsvarande funktion skulle kollegiet fylla vid syneförrättningar i fråga om vissa torrläggnings- och vattenregleringsföretag. Kollegiet skulle också föra talan för det allmänna när det gällde nyprövning och avgifter m.m. enligt vattenlagen.

Vid bevakning av de allmänna intressena var Kammarkollegiet i stor omfattning beroende av initiativ och råd från berörda fackmyndigheter. Det ansågs t.ex. vara av stor vikt att Naturvårdsverket bevakade allmänna miljövårdsintressen i vattenmål, särskilt sådana som avsåg vattenbyggnadsföretag. Det förutsattes därför att kollegiets talan utfördes i nära samarbete med Naturvårdsverket.[39]

Kammarkollegiet har i dag enligt sin instruktion ett brett uppdrag att tillhandahålla service inom det statliga området, främst vad gäller ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Kammarkollegiet har vidare uppgifter vad gäller bl.a. miljörätt, stiftelserätt, Sveriges indelning, resegarantier, registrering av tros-

[38] Prop. 1981/82:130, s. 147 f.
[39] Prop. 1969:28, s. 290.

samfund, fastställande av avgiftssatser inom begravningsområdet och auktorisation av tolkar och översättare. Kammarkollegiet bevakar dessutom Allmänna arvsfondens rätt till arv och förvaltar fondens kapital.

Myndigheten företräder också staten i ärenden om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och ska även företräda allmänt vattenområde, i den utsträckning någon annan myndighet inte gör det. På miljöområdet ska Kammarkollegiet föra talan mot det allmänna för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen i enlighet med vad som anges i miljöbalken.[40]

I Kammarkollegiets årsredovisning för 2020 anges bl.a. att myndighetens miljörättsverksamhet syftar till att företräda miljöintresset och andra allmänna intressen vid rättsliga prövningar enligt miljöbalken, främst inom vattenverksamhet. Det gäller framför allt tillståndsprövning av exploateringsverksamheter som berör vatten, där kollegiet kan ta initiativ till att befintliga tillstånd och villkor till vattenverksamhet omprövas hos domstol. Det kan t.ex. handla om byggande av fiskvägar eller minimitappning av vatten. Ett övergripande mål vad gäller dessa ärenden är att kollegiets delaktighet i domstolsprocesserna ska resultera i ett klargörande av en rättsfråga eller bidra till ytterligare skydds- eller miljöförbättrande åtgärder.

En annan viktig uppgift för miljörättsverksamheten är att företräda staten i domstolsprocesser om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken, t.ex. i samband med inrättande av naturreservat, biotopskyddsområde eller nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog. År 2020 inkom 26 ärenden enligt 31 kap. miljöbalken.[41]

Kammarkollegiet är part i ett antal pågående processer som gäller tillstånd till vattenverksamhet, där flera av processerna pågår under lång tid. Antalet lagakraftvunna avgöranden i vattenmålen varierar mellan åren; 2020 meddelades sammanlagt 17 lagakraftvunna avgöranden i ärenden där kollegiet har deltagit. Motsvarande siffra 2021 var 16 avgöranden. Kollegiet uppger att de har processat i ärenden som varit motiverade för att ta tillvara allmänna miljöintressen eller utifrån rättsliga utgångspunkter. Myndigheten har emellertid kunnat se en viss praxisförändring till förmån för sökanden, vilket har

[40] 1–3 §§ förordningen med instruktion för Kammarkollegiet.
[41] Kammarkollegiet (2021), s. 41.

inneburit att domstolen medgett tillstånd till vattenverksamhet i en större andel mål där de inte har fått bifall till sin talan.[42]

Länsstyrelsernas roll och faktorer som är avgörande för deltagandet i mål och ärenden

Länsstyrelsen ansvarar för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska arbeta sektorsövergripande utifrån ett statligt helhetsperspektiv samt samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet och främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Länsstyrelsen har uppgifter i fråga om de allmänna valen, livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar, regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap, naturvård samt miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, folkhälsa, jämställdhet, och integration.[43]

Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i prövningen. Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de myndigheter som anges ovan.[44]

Länsstyrelsen yttrar sig regelmässigt i mål och ärenden enligt miljöbalken, och yttranden till miljöprövningsdelegation och mark- och miljödomstol utformas normalt sett genom ett internt remissförfarande på länsstyrelsen, både i kompletteringsskedet och i ytt-

[42] Kammarkollegiet (2021), s. 40.
[43] 1–2 §§ förordningen med länsstyrelseinstruktion.
[44] 3 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden.

randeskedet. De enheter inom länsstyrelsen som kan antas ha något intresse i saken får möjlighet att lämna synpunkter till beredande handläggare som sammanställer ett gemensamt yttrande. I yttrandet efter kungörelsen ska eventuellt olika motstående intressen ha vägts samman. Om olika avdelningar inom länsstyrelsen är oeniga om yttrandets slutsats förekommer lyfts yttrandet för beslut hos länsöverdirektören.[45]

Gränsdragning, samordning och samverkan mellan myndigheterna i deras partsroll

När Havs- och vattenmyndigheten bildades och fick partsroll enligt 22 kap. 6 § miljöbalken framfördes remissynpunkter som pekade på behovet av att gränsdragningarna mellan Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och Naturvårdsverket respektive Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten klargörs. Det pekades även på att frågan om samordning och samverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och Naturvårdsverket bör klargöras.

I förarbetena anges bl.a. att arbetet med att bestämma den närmare gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområden pågår. Frågorna om den närmare gränsdragningen samt om samordning och samverkan mellan de berörda myndigheterna bör dock inte framgå av lagtexten utan i de förordningar som är styrande för myndigheternas ansvarsområden.[46]

Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion inom sitt ansvarsområde särskilt samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön.[47] Motsvarande bestämmelse finns i Havs- och vattenmyndighetens instruktion, där det anges att myndigheten ska samverka med bl.a. Naturvårdsverket och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för att bevara, restaura och hållbart nyttja havs- och vattenmiljön samt för vattenbruket.[48] Motsvarande regler saknas i Kammarkollegiets instruktion.

Det finns i dag inget uttryckligt krav på samverkan mellan myndigheterna vid prövningar, förutom bestämmelsen i 43 § förordningen om vattenverksamhet som anger att Havs- och vattenmyn-

[45] Tillämpas t.ex. av Länsstyrelsen i Skåne län.
[46] Prop. 2010/11:86, s. 36.
[47] 3 § 10. förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.
[48] 5 § 14. Förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

digheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska samverka med varandra i de prövningar som görs enligt den nationella planen för omprövning av vattenverksamheter och fördela åtgärder mellan sig så att planen genomförs effektivt och dubbelarbete undviks.

I förarbetena till de nya vattenreglerna anges bl.a. att de myndigheter som har rätt att föra talan i de enskilda prövningsmålen (bl.a. Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna) bör vara skyldiga att samverka med varandra och fördela åtgärder mellan sig så att genomförandet av planen blir effektivt och att dubbelarbete undviks. Detta innebär att myndigheterna ska enas om vem som ska föra statens talan i de enskilda målen. Länsstyrelsen bedöms vara den myndighet som behöver engagera sig i flest prövningar medan Naturvårdsverkets deltagande som part i denna typ av mål bör kunna fokuseras till prövningar som berör Sveriges åtaganden enligt art- och habitatdirektivet samt frågor av övergripande generell natur av relevans för miljöbalkens prövningssystem i stort.

Av förarbetena framgår även att regeringen avser att genom förordning meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen styra myndigheterna genom en skyldighet att fördela åtgärder mellan sig så att planen genomförs på ett effektivt sätt och dubbelarbete undviks.[49]

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har i en promemoria från 2019 beskrivit roller, ansvar och samarbete mellan myndigheterna på områden där det finns risk för överlappning i mandat. I promemorian anges bl.a. att utgångspunkten för tydliggörandet av relationer och ansvarsområdet huvudsakligen har tagits i de dokument som utarbetades inom utredningsarbetet[50], regeringens skrivelser, myndigheternas instruktioner samt miljöbalken.

Vid bildandet av Havs- och vattenmyndigheten talades det ofta om likheterna gentemot Naturvårdsverket. Utredningen menade bl.a. att ”miljöarbetet nu går in i en ny fas där två centrala förvaltningsmyndigheter för miljön gemensamt ska vara samlande och ansvarsmässigt pådrivande för arbetet med akvatiska respektive terrestra habitat.” Men läser man myndigheternas instruktioner blir det uppenbart att det finns ett antal större skillnader mellan myndighe-

[49] Prop. 2017/18:243, s. 96 f.
[50] SOU 2010:8.

ternas ansvar, eftersom Naturvårdsverkets uppdrag i flera avseenden är väsentligt bredare inom såväl det nationella som det internationella miljöarbetet.

Myndigheternas portalparagrafer i instruktionerna skiljer sig dessutom åt, och det är tydligt att Naturvårdsverket är den övergripande miljömyndigheten medan Havs- och vattenmyndigheten har ett mer avgränsat uppdrag inom hållbar sötvattenresursförvaltning samt havs- och fiskeriförvaltning.[51]

Avseende miljöprövning anges särskilt i promemorian att Naturvårdsverket inte skulle gå in i några nya ärenden avseende rena vattenfrågor enligt 11 kap. miljöbalken och i framtiden skulle myndighetens roll i frågor enligt 11 kap. att begränsas till i stort sett bara landanknutna Natura 2000-intressen, artskyddsintressen samt systemfrågor. Naturvårdsverket har därtill att hålla ihop systemet med omprövning, t.ex. omfattningen av utredningen i omprövningsmål och vill enligt promemorian få en enad linje i denna del i frågor av mer principiell karaktär och i denna typ av frågor samverkar myndigheterna. Naturvårdsverket ansvarar för att ta fram vägledning och driva rättspraxis som kan gälla för såväl landanknutna som vattenanknutna frågor.

I promemorian *Vattenmiljö och vattenkraft* samt i prop. 2017/18:246 anges att berörda myndigheter, genom en av myndigheterna utsedd sakkunnig, ska föra in den nationella planens helhetssyn i omprövningar för moderna miljövillkor samt samordna sitt arbete för att genomförandet av planen ska bli effektivt och dubbelarbete undviks. Detta innebär att myndigheterna ska fortsätta att agera i miljöbalksmål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen utifrån 22 kap. 6 § miljöbalken men att detta ska ske samordnat. Den huvudsakliga inriktningen för myndigheternas arbete i detta sammanhang är enligt promemorian att Naturvårdsverket agerar i frågor av betydelse för rättspraxis avseende prövningsinstitutet som sådant och att Havs- och vattenmyndigheten agerar i vattenanknutna frågor och frågor om planens tillämpning.[52]

[51] Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket (2019), s. 2 f.
[52] Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket (2019), s. 13 f.

6.3.5 Inhämtade synpunkter om myndigheternas partsroll

Näringslivet

En rad näringslivs- och branschrepresentanter har framfört kritik mot de centrala myndigheternas agerande och förordar att partsrollen ska tas bort, alternativt att myndigheterna ska samordna sig i större utsträckning, och att även främjandeintresset och inte enbart miljöintresset beaktas.

Svemin har gett Mannheimer och Swartling i uppdrag att utreda möjligheter till förbättringar i berednings- och beslutsprocessen för olika myndighetsbeslut som krävs för att få bedriva gruvverksamhet. I en promemoria angående tillståndsprövning av gruvverksamhet och förslag till förändringar i prövningssystemet anges bl.a. följande gällande angående myndigheternas roll och uppgifter i tillståndsprövningen.

De angivna myndigheterna i 22 kap. 6 § miljöbalken och kommunerna är företrädare för miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun företräder allmänna intressen inom kommunen. Gällande vem som bör agera i olika frågor anges i förarbetena att det bör vara vägledande att Kammarkollegiets kompetens i vattenfrågor nyttjas. Naturvårdsverket bör ha en aktiv och central roll och agera i principiellt viktiga frågor eller frågor som är av omfattande natur eller rör t.ex. en hel näringsgren – allt i syfte att uppnå att verksamheten bedrivs i enlighet med miljöbalkens hänsynsregler och övriga regler för att bidra till uppfyllelse av miljöbalkens mål.[53]

I dagsläget kommer vanligen en mängd yttranden in till domstolen från flera olika myndigheter efter en eller flera så kallade kompletteringsrundor, där de synpunkter som lämnas överlappar ofta varandra. Myndigheterna kan dessutom yttra sig flera gånger, vilket medför att sökanden får lämna in flera kompletteringar och göra flera bemötanden innan målet anses klart för huvudförhandling. För att strama upp den skriftliga handläggningen bör det tydliggöras att myndigheterna i god tid ska redovisa sina samlade synpunkter i *ett* yttrande till domstolen. Huvudförhandlingen bör sedan planeras utifrån myndigheternas synpunkter. Även länsstyrelsens roll i förhållande till centrala myndigheter bör tydliggöras.

[53] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 238 f.

Förslagsvis kan 22 kap. 6 § miljöbalken kompletteras så att det framgår att myndigheternas uppgift är att bistå domstolen med relevanta bedömningar under prövningen avseende de sakfrågor som respektive myndighet ska bevaka. Om domstolen inte särskilt begär att en myndighet bistår med att bedöma om ansökan är fullständig är det endast efter kungörelsen som den kommer att yttra sig. Den bör då redovisa sina samlade synpunkter i det yttrandet.

Om myndigheternas partsroll avskaffas enligt förslagen i SOU 2015:43 kommer myndigheterna inte längre att behöva överklaga meddelade tillståndsbeslut, vilket kommer att medföra att tillståndsprövningarna får en mer begränsad betydelse för skapande av praxis. Svemin bedömer att detta är till fördel för en mer rättssäker och förutsebar prövning. Nuvarande ordning där överinstansen kan undanröja ett tillstånd efter flera års prövning, och då ibland endast av formella skäl, kan inte anses rimlig. Allt fler verksamheter omfattas dessutom av BAT-slutsatser som ger samma förutsättningar för alla inom branschen, varför betydelsen av praxisutveckling bör minska framöver.

Svenskt Näringsliv menar att om vissa frågor som hanteras inom tillsynen fasas ut skulle antalet remissinstanser bli färre; bland annat skulle räddningstjänster och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap falla bort. Det kan också diskuteras om Havs- och vattenmyndigheten m.fl. behöver vara med bland remissinstanserna. Naturvårdsverket borde med fördel kunna agera som samlande central statlig myndighet och inhämta övriga centrala myndigheters synpunkter vid behov. Vidare kan kvarvarande myndigheters instruktioner förtydligas vad gäller respektive myndighets ansvarsområde och miljöbalken justeras så att det framgår att myndigheterna endast får föra talan för att tillvarata de intressen som respektive myndighet är skyldig att beakta enligt sin myndighetsinstruktion.

Myndigheter och andra bör endast ha rätt att överklaga en dom eller ett beslut om de har gett synpunkter i den aktuella frågan under ärendets eller målets handläggning i första instans. Rätten för remissmyndigheter att anslutningsöverklaga i ansökningsmål bör fasas ut och myndigheters rätt till ersättning för rättegångskostnader i vattenmål bör tas bort. Myndigheternas roll i miljötillståndsprocessen bör vara att bidra med kunskap för domstolens bedömning – inte att föra talan mot olika projekt eller försöka driva praxis i en viss riktning. Myndigheternas partsroll bör därför avskaffas.

Därutöver behöver myndigheternas uppdrag förtydligas och det måste åligga myndigheterna att avväga de intressen som myndigheten särskilt tillvaratar gentemot andra samhällsintressen. Ur sökandens perspektiv upplevs det som att myndigheterna över tid tenderar att agera alltmer som motparter, och därmed i mindre mån agerat som stöd för sökanden och domstolen eller bidragit till samförståndslösningar under prövningen. Med hänvisning till sökandens bevisbörda är det sökanden som ska stå för utredningen och sakunderlaget i målet. En handläggare på en myndighet har stora möjligheter att väsentligt försvåra, fördyra eller fördröja ett projekt som hen uppfattar som icke önskvärt.

Sveriges Bergmaterialindustri anser att det gör tydliggöras i myndigheternas uppdrag att myndigheternas roll inte enbart är att skydda miljön utan också att främja hållbar tillväxt och industrins fortsatta utveckling för att effektivisera och införa ny teknik. Resurserna till miljöprövningarna bör öka och myndigheterna behöver få ökade möjligheter att bygga upp en god teknisk och miljömässig kunskap om olika branscher och verksamheter. Som exempel framgår det i dag av länsstyrelseinstruktionen att länsstyrelserna ska verka för regional tillväxt samt verka för förenklingar för företag. Deras uppdrag bör även tydligt regleras i miljöbalken. Vidare ska det regleras att respektive sektorsmyndighet endast ska bemöta frågor inom sitt specialområde. Det är också viktigt att säkerställa att intresset av samhällsnytta, hållbar utveckling och cirkulära materialflöden tillvaratas bättre i prövningen.

Sveriges Bergmaterialindustri upplever att prövningsmyndigheterna underskattar den negativa betydelsen av längre transporter till förmån för t.ex. bevarande av lokala naturvärden på en viss plats. Klimatpåverkan är en av de stora utmaningarna i dagens samhälle, och transporter står i dag för en betydande andel av den totala klimatpåverkan.

Balanskommissionen menar att effektiva tillståndsprocesser är en helt central del av ett bättre investeringsklimat; bl.a. behövs bättre samordning mellan statens olika intressenter. Det är i dag inte ovanligt att en verksamhet som berör både markanvändning och vatten (ofta skogs- och jordbruk, gruvor eller vattenkraft) har fyra olika myndigheter som bevakar olika typer av ekologisk hållbarhet men ingen myndighet som har ansvar för att väga in ekonomisk och social hållbarhet i form av arbetstillfällen, näringsutveckling och lokal livs-

kraft. Bevisbördan på företagen blir betydande och det är inte ovanligt att myndigheterna överklagar varandra, vilket inte är rimligt. Antalet myndigheter som känner sig kallade att försvara natur- och miljöintressen är långt fler än de som värnar ekonomisk och social utveckling.

Det måste också finnas en förutsebarhet och likformighet i kravnivåer, tillståndsprocesser och domslut. Ibland saknar ansvarig myndighet vägledande principer, vilket riskerar att leda till en godtycklig tillståndsprövning och reaktivitet gentemot andra myndigheters synpunkter.

I dag hanteras inte målkonflikter inom tolkning och tillämpning förrän i domstol, där utfallet blir rättsosäkert och till sist beroende av enskilda domares tolkning. Denna obalans måste ses över och rättas till. Det måste åligga statens olika intressenter att samordna sitt agerande samt balansera överklaganden och avslag utifrån ett bevarandeperspektiv, ett främjandeperspektiv och ett utvecklingsperspektiv. Det främjandeuppdrag som tidigare låg hos länsstyrelserna, och som därmed hade en naturlig plats i den lokala tillståndsprövningen, ligger nu utspritt på regionerna och i viss mån på Tillväxtverket, där ingen av de aktörerna har en given roll i tillståndsprocesserna. Stora investeringar i bland annat energi, infrastruktur och skog behöver göras från stat och näringsliv för att kunna ställa om till det nya hållbara Sverige. Samtidigt måste sådana investeringar vägas mot en hållbar utveckling och miljöintressen. En stor andel av myndighetsbesluten fattas av länsstyrelser.

Det finns i dag en stor komplexitet i organisationsstrukturen för miljöprövningssystemet. Utredaren fann i SOU 2015:43 brister i enhetlighet, rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet inom tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning. Utredningens viktigaste förslag för att komma till rätta med dessa brister var att försöka förenkla myndighetsstrukturen. Det skulle effektivisera processerna, korta handläggningstiderna och göra det betydligt enklare för invånare och företag att ha kontakt med myndigheterna när de är beroende av myndighetsbeslut för sin verksamhet. Det finns sakliga skäl till att processerna och frågorna är komplexa, men det måste finnas en balans mellan sakintressena.

Myndigheterna med partsroll

Samtliga centrala myndigheter med partsroll har ställt sig negativa till att partsrollen tas bort och även till att en ökad samordning inom ramen för partsrollen sker genom länsstyrelsen. Även länsstyrelsen är i huvudsak negativ till en sådan ordning.

Naturvårdsverket konstaterar att i Sverige sker tillståndsprövning i mark- och miljödomstol respektive hos miljöprövningsdelegation medan det i andra länder förekommer att motsvarande prövning görs av departement, förvaltningsmyndighet, motsvarande koncessioner m.m. Att prövningen sker i domstol innebär enligt Naturvårdsverket att det är nödvändigt att statliga myndigheter som part kan bevaka allmänna intressen, för att Naturvårdsverket och andra myndigheter ska kunna tillföra relevant sakkunskap.[54]

Som part har myndigheten möjlighet att dels driva frågor som ger miljönytta i det enskilda fallet, dels driva frågor för att utveckla rättspraxis. Genom att framställa yrkanden som domstolen behöver ta ställning till kan myndigheten driva frågor på ett annat sätt än som remissmyndighet. Detta gäller inte minst de juridiska frågeställningarna. Genom att praxis utvecklas kan myndigheten också uppdatera sina vägledningar, vilket i sin tur leder till att tillsynsmyndigheter och andra aktörer kan få stöd i sitt arbete. Det ställs också andra krav på en part att belägga det man anför även om bevisbördan gällande verksamhetens påverkan ligger på verksamhetsutövaren. Som part kan myndigheten också överklaga till överinstans och på så vis lyfta framför allt principiella juridiska frågor men också sakfrågor till en prejudikatbildande domstol. Det är nödvändigt att den centrala miljömyndigheten har den möjligheten eftersom det ankommer på denna att bevaka det allmänna miljöintresset när det behövs i bl.a. tillståndsprövningar.

Som remissmyndighet yttrar sig myndigheten ofta i en specifik fråga efter ett riktat föreläggande från domstolen. Som remissmyndighet kan det därför vara svårt att yttra sig i frågor som bedöms relevanta men som inte omfattas av den remiss som prövningsmyndigheten har utfärdat. Om Naturvårdsverket enbart skulle yttra sig som remissmyndighet finns en risk att myndighetens expertkunskap inte tillvaratas på det mest ändamålsenliga sättet.

[54] Se även bl.a. prop. 1997/98:45, del 1, s. 463 ff. och del 2, s. 238.

En utgångspunkt i Naturvårdsverkets deltagande i mål och ärenden är att de lämnar synpunkter tidigt i processen. Under samrådsskedet är det dock oklart hur den slutliga ansökan kommer att se ut, och i de fall där samrådsunderlaget är tunt är det av naturliga skäl ofta svårt att ha mer än övergripande synpunkter på den planerade verksamheten. Det är först när ansökan kommit in till prövningsmyndigheten som Naturvårdsverket intar sin partsroll genom att framställa yrkanden.

Vad gäller frågan om hur Naturvårdsverket koordinerar sig med andra myndigheter i överlappande ansvarsområden framhåller myndigheten att de i de allra flesta ärenden har informella avstämningar med andra myndigheter såväl inför som under prövningar. Det gäller dels andra statliga myndigheter, t.ex. Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning, dels länsstyrelser som har det regionala och lokala perspektivet. I det ingår att ha informella avstämningar i prövningsärenden men också att ha en pågående dialog om gränsdragningar mellan respektive ansvarsområden, men det förekommer att det trots detta arbete finns ärenden där Naturvårdsverket och andra myndigheter gör olika bedömningar. En av förklaringarna till det är att myndigheterna har olika intressen att bevaka inom sina respektive uppdrag. Genom att de olika inställningarna i förekommande fall redovisas på ett transparent sätt i prövningsprocessen får domstolen presenterat hur man kan se på frågan från olika perspektiv. Det är positivt, eftersom det domstolen ska bedöma tillståndsansökan utifrån de olika perspektiv som presenteras och domstolen är väl lämpad att göra sådana avvägningar, menar Naturvårdsverket

Havs- och vattenmyndigheten är en central statlig myndighet med övergripande ansvar för bl.a. skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav. Länsstyrelsen ansvarar å sin sida för den statliga förvaltningen i länet utifrån ett statligt helhetsperspektiv och ska arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser och främja länets utveckling. Men även om båda myndigheterna har ett övergripande statligt uppdrag skiljer sig förutsättningarna åt.

Havs- och vattenmyndigheten anser att samarbetet med länsstyrelserna är en viktig faktor för miljöprocesserna, och i såväl större som mindre mål sker kontakter mellan myndigheten och länsstyrel-

sen. Länsstyrelsen bidrar med ett regionalt perspektiv i processen som många gånger innebär att länsstyrelsen tillför kunskap om verksamheter i egenskap av tillsynsmyndighet medan Havs- och vattenmyndigheten med ett samlat nationellt perspektiv kan driva praxis utifrån mer övergripande och principiella ståndpunkter.

Myndighetens deltagande i miljöprövningar är inriktat mot principiellt viktiga ärenden utifrån myndighetens ansvarsområde, verksamhetens art, omfattning och miljöpåverkan. Om myndigheten redan av samrådshandlingarna kan bedöma att det är ett högt prioriterat ärende eftersträvas medverkan redan i samrådsskedet. Ibland kan det dock vara svårt att avgöra av samrådshandlingarna om prövningen är av en sådan prioriterad karaktär.

Myndighetens möjlighet att delta i miljöprövningar, såväl i egenskap av part som i egenskap av remissmyndighet, är en viktig faktor för fullgörandet av de uppgifter som framgår av instruktionen. Myndigheten anser att skillnaden mellan partsrollen och rollen som remissmyndighet inte är helt tydlig men att det inte har någon direkt praktisk betydelse för hur uppdraget utförs. I den stund myndigheten avger ett remissyttrande inträder myndigheten principiellt som part och driver processen på ett snarlikt sätt. Det förkommer dock att prövningsmyndigheten ställer specifika frågor i riktade remisser där myndigheten anmodas att yttra sig över mer än vad som kan karaktäriseras som ett sakkunnigt yttrande.

Havs- och vattenmyndigheten ska göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fiske och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda, vilket möjligen mer ansluter till rollen som remissmyndighet. Distinktionen mellan dessa roller är dock många gånger svår att göra och har i de flesta fall ingen avgörande betydelse för hur Havs- och vattenmyndigheten planerar och genomför sitt arbete.

Kammarkollegiet. Kollegiet deltar ofta i tillståndsprövningar av vattenverksamheter men mer sällan när det gäller miljöfarliga verksamheter; när så sker handlar det oftast om prövningar som gäller både 9 och 11 kap. miljöbalken. Avgörande för när kollegiet väljer att delta som part kan vara att verksamheten berör ett Natura 2000-område, 4 kap. 6 § miljöbalken, art- och habitatskydd eller processuella frågor. Som part kan Kammarkollegiet välja att yttra sig, få del av andra parters yttranden och sökandens kompletteringar, delta vid huvudförhandlingen samt inte minst överklaga ett avgörande. En re-

missmyndighet kan vanligen bara yttra sig i de fall myndigheten ombeds alternativt bereds tillfälle till yttrande men den kallas inte till huvudförhandling och kan inte överklaga.

Länsstyrelsen har ett regionalt samordningsansvar men 21 olika länsstyrelser kan inte ha, och har inte heller, något ansvar för samordning på nationell nivå, dvs. avseende centrala myndigheter, menar Kammarkollegiet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser att de centrala förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning i prövningsprocessen och talerätten ska vara oförändrad. Det är viktigt att den kompetens som finns vid de centrala myndigheterna kommer till tals i ansökningsmålen utan filter via länsstyrelsen. De centrala myndigheterna har också en bättre nationell bild av olika frågeställningar och kan därför åstadkomma och bidra till en mer likartad hantering och bedömning i hela landet. I den delen anser myndigheten alltså att länsstyrelsen inte ska ha någon samordnande roll. Länsstyrelsens samordnande roll skulle däremot möjligen kunna stärkas och utvecklas ytterligare i samrådsskedet med verksamhetsutövaren, för att säkerställa att ansökningshandlingarna får den omfattning och kvalitet som en smidig prövningsprocess kräver.

Myndigheten deltar i de flesta samråd som de får sig tillsända och då främst i de ärenden som faller under deras prioritering kopplat till Sevesoverksamheter och andra risker för allvarliga olyckor. Myndigheten bedömer att de har goda förutsättningar att lämna relevanta synpunkter och att synpunkterna ofta uppskattas av verksamhetsutövarna.

Länsstyrelserna förordar att de centrala förvaltningsmyndigheterna driver sina egna sakområden eftersom de har helt andra möjligheter att skapa praxis. Länsstyrelsen yttrar sig i princip i alla ärenden och menar själv att man möjligen yttrar sig i för många ärenden, t.ex. mindre vattenärenden. I A-ärenden väger länsstyrelsen samman alla motstående intressen, vilket skiljer sig från övriga statliga myndigheter och det är länsstyrelsens styrka menar man. I yttranden till miljöprövningsdelegationen skiljer det sig dock åt mellan länsstyrelser, där vissa gör ett sammanvägt yttrande och andra lämnar olika yttranden i sak. I prövningen av B-ärenden gör alltid miljöprövningsdelegationen den slutliga avvägningen och tar då hänsyn till länsstyrelseinstruktionen.

Länsstyrelsen förstår problembilden med att staten talar med olika röster eller olika mycket i olika ärenden. Men den kompetens som de centrala sektorsmyndigheterna kan bidra med i komplexa och praxisbildande prövningar kan inte tillgodoses av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ser inte heller hur det skulle fungera i praktiken att ta över praxisrollen, t.ex. när det gäller att ha fördjupad kunskap om arbetet och praxisbildningen inom EU-rätten. Länsstyrelsen kan inte bidra med den typen av fullödiga yttranden.

Länsstyrelsen menar också att det behövs en ökad tillit mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. Samverkan och samordning behöver ske tidigare i processerna, redan i samrådsskedet.

Prövningsmyndigheterna

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt menar att det ibland upplevs som spretigt att myndigheterna ibland yttrar sig och är delaktiga men sedan inte hörs av, eller inte hörs av alls men dyker upp sent i processen, alternativt först vid överklagande. Det upplevs oklart vad som styr beteendet och om det är kopplat till resurser eller till ledning, styrning och planering hos myndigheterna. Detta beteende påverkar helt klart handläggningstiden och möjligheten till en god planering för domstolen. Det skulle därför i vissa fall vara värdefullt om myndigheternas roller klargörs: Vad bevakar de olika myndigheterna för områden och vad har de för funktion? Främst framstår detta som oklart rörande Kammarkollegiet men i viss mån även vad gäller Naturvårdsverket. I vissa fall har företrädare för myndigheterna gjort vad som verkar vara mer personliga inspel i målen, vilket upplevs svårhanterligt för domstolen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning framstår som mer tydliga i sina roller. I fråga om länsstyrelserna är ofta problemet att de inte yttrar sig inom föreskriven tid och ibland inte begär anstånd utan helt enkelt inte hörs av. Detta skiljer sig dock åt mellan olika länsstyrelser som verkar ha olika interna arbetssätt menar domstolen. I vissa fall kan detta fördröja handläggningen med flera månader. Det är dock svårt att fortsätta med handläggningen utan länsstyrelsernas synpunkter, eftersom deras kompetens och lokalkännedom är svår att ersätta på annat sätt.

I vissa fall har domstolen ändå gått vidare med handläggningen och planerat för huvudförhandling, vilket ofta lett till att omfattande yttranden kommit sent eller vid huvudförhandlingen, med de problem som detta medför.

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt menar att myndigheterna ofta tar plats. Regelmässigt är länsstyrelserna mycket aktiva och därefter kommer Kammarkollegiet. Övriga myndigheter agerar ojämnt. Ibland ges intrycket att det är rena tillfälligheter som gör att vissa myndigheter agerar men allmänt sett bidrar myndigheterna aktivt och till ett bra materiellt avgörande i målet. Handläggningstiden ökar dock något på grund av myndigheternas agerande.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Generellt har domarna positiva erfarenheter av hur myndigheterna använder sin partsroll. Myndigheterna engagerar sig där behov finns och oftast i relevanta frågor, och deras deltagande bidrar till att utredningen i målet blir bättre och till att relevanta frågor belyses. Det skulle dock säkert vara gynnsamt om de yttrade sig i större utsträckning.

Huvudsakligen uppfattar inte domarna att myndigheternas agerande i målen påverkar handläggningstiderna negativt, men någon framhåller att länsstyrelserna ibland inte vill svara förrän kompletteringar har gjorts enligt deras begäran, vilket förlänger handläggningen. I fall där både Kammarkollegiet och länsstyrelserna svarar för att tillvarata samma intressen riskerar dessutom handläggningstiderna att påverkas negativt.

Förutom länsstyrelse och kommunal nämnd är de obligatoriska remissinstanserna oftast passiva. För att vissa remissinstanser, t.ex. Statens geologiska undersökning och Naturvårdsverket, ska yttra sig krävs normalt ett riktat föreläggande.

Det är viktigt att remissinstansernas synpunkter kommer in redan till mark- och miljödomstolen och inte genom ett överklagande, eftersom tyngdpunkten i prövningen bör ligga hos underinstans; det är oftast en fördel för prövningen om konstruktiva synpunkter kommer in från remissinstanserna i ett tidigt skede av handläggningen. Görs detta kan det snarare korta än förlänga handläggningstiden.

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt menar att myndigheterna använder sin partsroll i förvånansvärt liten utsträckning och att myndigheternas relativa passivitet lägger en större börda på domstolen. Det förlänger handläggningstiden, eftersom relevanta

frågor inte blir tillräckligt belysta, med därpå följande behov av kompletteringar.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt har i flera mål de senaste åren ställts inför myndigheter som först strax före eller vid huvudförhandlingen plötsligt har en mängd nya synpunkter som borde ha kommit upp redan innan ansökan når domstolen. När myndigheten redan inledningsvis är aktiv kan det säkerligen förkorta handläggningstiden.

6.4 Några konsekvenser och alternativa lösningar

Vi redogör samlat för förslagens konsekvenser i kapitel 11 om konsekvensanalys. Nedan följer en kort redogörelse för konsekvenser och samband med övriga förslag samt beskrivning av några alternativ.

6.4.1 Förslagen om samrådsprocessen

Ansökningar med bristande kvalitet riskerar att medföra långa kompletteringsrundor. Vi vill uppnå bättre beslutsunderlag, tydligare utfall av samråden samt bättre kommunikation och dialog mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövaren. Vi vill även effektivisera handläggningsordningen för tillståndsprövning hos prövningsmyndigheterna genom ett mer effektivt samråd där myndigheterna lämnar synpunkter tidigt i processen. Förslagen om länsstyrelsens förstärkta roll i avsnitt 6.1.1 och utökade krav på samrådsredogörelsen i avsnitt 6.1.2. har ett nära samband med varandra och berör i huvudsak samma aktörer.

Länsstyrelsen ska ha en mer aktiv roll vid samordning av statliga intressen. Länsstyrelsen har redan enligt nuvarande regelverk en central roll i samrådsprocessen. Bestämmelserna har emellertid inte haft avsedd effekt, vilket vi tror har i huvudsak tre anledningar vilka samtliga handlar om att länsstyrelsen måste ges bättre förutsättningar att ta detta ansvar.

För det första behöver regelverket på ett bättre sätt tydliggöra att myndigheter med partsroll och riksintressemyndigheter har en viktig funktion och skyldighet att bistå länsstyrelsen med underlag.

För det andra behöver utfallet av de bedömningar som görs under samrådet konkretiseras. På detta sätt tvingas länsstyrelsen och andra

myndigheter ta ställning i frågor i ett tidigt skede i stället för att skjuta upp frågan till den kommande tillståndsprövningen.

För det tredje behöver länsstyrelsen tillräckliga resurser för att utföra sina uppgifter.

Alternativa lösningar

Det går att hitta olika alternativa lösningar utifrån de tre parametrar som beskrivs ovan. Enbart en ökad finansiering till länsstyrelsen skulle ge stor effekt. Endast utökade krav på formalisering av samrådsredogörelsen skulle visserligen ge effekter i det enskilda ärendet, men utan finansiering skulle förslaget sannolikt ha negativa effekter på den totala handläggningstiden för miljöprövningar.

Våra förslag innebär att fler uppgifter läggs på länsstyrelsen. Länsstyrelsen föreslås t.ex. få ett väsentligt utökat ansvar att identifiera frågor under avgränsningssamrådet. Avsikten är att koncentrera fler frågor till en aktör.

Det huvudsakliga skälet till att vi lägger dessa uppgifter på länsstyrelsen är att den redan enligt nuvarande regelverk har en central roll i att samordna statens intressen. Ett alternativ skulle kunna vara att lägga fler eller alla dessa uppgifter på verksamhetsutövaren som är den aktör som har det huvudsakliga ansvaret för samrådet. Men för att fullgöra de uppgifter vi föreslår enligt 6 kap. 32 § andra stycket miljöbalken krävs kontakt med andra myndigheter samt kunskap om miljöbedömningar, miljöprocessen och lokalkännedom. Vi tror därför att länsstyrelsen har bäst förutsättningar att fullgöra dessa uppgifter. För att även adressera verksamhetsutövaren läggs en handlingsregel in i 6 kap. 35 § punkten 8 som anger att länsstyrelsens bedömning inte bara ska fogas till samrådsredogörelsen utan även bemötas i sak.

En alternativ lösning som vi har valt att inte gå vidare med är att tydliggöra länsstyrelsens samordningsansvar genom ett tillägg i 15 § miljöbedömningsförordningen. Vi bedömer att de ändringar som nu föreslås är tillräckliga för att uppnå det avsedda syftet att stärka länsstyrelsens roll.

Förhållandet till EU-rätten

Förslagen innebär ändringar i 6 kap. miljöbalken som genomför MKB-direktivet där 6 kap. 32 § genomför artikel 5 i MKB-direktivet. Av artikel 5.2 framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den ansvariga myndigheten yttrar sig över det uppgifter som exploatören ska lämna enligt bilaga IV till direktivet. I bilagan anges bl.a. att exploatören ska beskriva projektet, översiktligt redovisa alternativ samt beskriva vilken väsentlig miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till. Av artikel 5.2 andra stycket framgår att medlemsstaterna kan kräva att de ansvariga myndigheterna lämnar ett yttrande, oberoende av om exploatören begär det. De ändringar vi föreslår i 6 kap. 32 § är alltså förenliga med MKB-direktivet. Av samma skäl bedömer vi även att vårt förslag till ny bestämmelse i 6 kap. 32 a § är förenlig med MKB-direktivet.

I artikel 5.3 anges vilka uppgifter exploatören åtminstone ska tillhandahålla. Uttrycket ”åtminstone” innebär att medlemsstaterna får kräva att även andra uppgifter ska tillhandahållas.

Vårt förslag till ändring i 6 kap. 35 § är därmed förenlig med MKB-direktivet.

6.4.2 Förslagen om bättre samordning av riksintressen

Riksintressesystemet ska vara ett instrument för dialog mellan stat och kommun om markpolitiska intressen. Systemet bygger på att olika myndigheters riksintresseanspråk ska samordnas av länsstyrelserna. Systemet fyller dock inte denna funktion i dag och den samordnande statliga rollen på länsstyrelsen är svag. Det leder till att avvägningar mellan olika riksintresseanspråk inte görs eller att avvägningen måste göras i varje enskilt ärende.

Våra förslag syftar till att åstadkomma en mer enhetlig hantering av riksintresseanspråken på nationell nivå där målkonflikter hanteras på en övergripande nivå. Detta leder till att länsstyrelsen får ett bättre beslutsunderlag för avvägningar mellan olika intressen. Det bidrar också till en ökad tydlighet för övriga aktörer i det enskilda prövningsärendet och till att riksintressena får ett tydligare genomslag vid prövningen.

Effekter om regleringen inte kommer till stånd och alternativa lösningar

Nollalternativet är att regeringen inte lägger något uppdrag till berörda myndigheter. De problem vi adresserar ligger inte i regelverket. Vi bedömer att nuvarande bestämmelser ger de möjligheter som krävs för att riksintressesystemet ska få det avsedda genomslaget. Sedan riksintressesystemet infördes har komplexiteten i samhällsplaneringen ökat och de osäkerheter som planeringen ska hantera blivit fler. Det finns därför ett tillämpningsproblem som behöver åtgärdas. Det står i och för sig myndigheterna fritt att ta fram strategier, och det har också t.ex. Energimyndigheten och Naturvårdsverket gjort i *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*. Den gröna omställningen kan dock förväntas leda till fler målkonflikter som behöver adresseras på nationell nivå. Vi bedömer därför att regeringen bör lägga ett uppdrag på myndigheterna för att snabba på arbetet.

6.4.3 Förslagen om partsrollen

Förslagen om att ta bort partsrollen för Kammarkollegiet och öka samordning och samverkan mellan övriga myndigheter bedöms bidra till ökad förutsägbarhet och att domstolarna och miljöprövningsdelegationerna bättre uppfyller sina verksamhets- och handläggningsmål, vilket sammantaget kan ha positiva effekter på investeringsviljan.

Ytterligare en konsekvens är ökad förutsebarhet för företagen genom tidigare och mer samordnad information om kravnivå på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Ökad samordning ger mer effektiv användning av myndigheters resurser. Det kräver mer resurser för myndigheterna att samverka mer i enskilda prövningar. Kammarkollegiet kan i dag ge rådighetstillstånd till havs, men kan samtidigt motsätta sig t.ex. en vindkraftspark till havs som fått rådighetstillstånd vilket innebär oklarheter genom myndighetens olika roller.[55]

[55] Kammarkollegiets roll och uppgift i SOU 2015:10.

Alternativa lösningar

Ett alternativ till föreslagen lösning är att ta bort partsrollen för samtliga utom länsstyrelsen. Det skulle innebära ett tungt ansvar för länsstyrelserna och det skulle krävas omfattande resurser för att upprätthålla kompetensförsörjning och praktiska möjligheter att t.ex. vara praxisbildande och följa upp tillämpningen av EU-rätten för länsstyrelserna.

Vårt förslag att ta bort partsrollen för Kammarkollegiet innebär att en tydlig överlappning justeras. Havs- och vattenmyndighetens ansvar och resurser stärks och partsrollen blir tydligare utifrån de tre statliga myndigheternas roller enligt sina instruktioner. Vårt förslag om ökad samordning innebär förutsättningar för ökad enhetlighet och förutsägbarhet i prövningarna.

Vårt förslag innebär att även Kammarkollegiets medverkan i omprövningen av vattenkraften tas bort. Vi bedömer att detta är mest ändamålsenligt eftersom den kompetensen hos kollegiet sannolikt kommer att försvinna successivt när Kammarkollegiets partsroll tas bort. Det kan dock finnas fördelar med att utnyttja den kompetens som har hunnit byggas upp hos Kammarkollegiet gällande omprövning av vattenkraften. Ett alternativt förslag är därmed att Kammarkollegiets uppgifter i omprövningen av vattenkraften finns kvar och att det därmed inte görs någon ändring i 29 § förordningen om vattenverksamheter. Vi tror dock att det kan vara svårt för Kammarkollegiet att endast delvis behålla uppgifter som handlar om tillståndsprövning av vattenverksamheter.

Förhållandet till EU-rätten

Hur partsrollen utövas har inte i sig någon bäring på EU-rätten. Indirekt ökar dock Sveriges möjligheter att följa EU-rätten genom att de centrala myndigheterna ska följa utvecklingen och hålla sig uppdaterade om aktuella ändringar i t.ex. BAT-slutsatser och miljökvalitetsnormer.

7 Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning

I utredningens direktiv anges att såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska ha goda förutsättningar att bidra till en effektiv och samtidigt rättssäker miljöprövning.

Ett effektivt och modernt prövningssystem bygger bl.a. på en aktiv processledning och ändamålsenlig handläggning.

I detta kapitel redovisar vi vår undersökning av hur mark- och miljödomstolar tillämpar bestämmelser i rättegångsbalken respektive miljöbalken om processledning i form av tidsplaner och muntlig förberedelse. Vi föreslår också ändringar i miljöbalken och annan relevant miljölagstiftning som behövs för att åstadkomma en tydligare och mer aktiv processledning. Vår analys av behovet av sådana regeländringar gäller även miljöprövningsdelegationer.

Vi undersöker också hur prövningsmyndigheterna använder möjligheten att avvisa en ofullständig ansökan och om reglerna om avvisning behöver ändras eller förtydligas. Det finns ett viktigt samband mellan ett väl utfört samråd hos länsstyrelsen och den fortsatta tillståndsprövningen hos prövningsmyndigheterna, vilket påverkar hur omfattande behovet av kompletteringar blir.

Miljöprövningar är komplexa och kräver ofta branschkunskap och i våra direktiv ingår också att bedöma om det är ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer.

Våra sammantagna förslag i detta kapitel innebär i korthet att

- tidsplaner och muntliga förberedelser ska användas i större utsträckning genom tydligare bestämmelser som är anpassade till miljöbalkens process och systematik
- det ska vara lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt i processen
- mål hos mark- och miljödomstolen ska oftare kunna avgöras utan huvudförhandling
- digital handläggning ska främjas genom mer teknikneutrala regler
- generella förordnanden för ordföranden och miljösakkunnig inom miljöprövningsdelegationerna ska införas så att dessa kan tjänstgöra över hela landet
- miljöprövningsdelegationerna ska få förtydligad och utökad möjlighet att ta till sig anmälningsärenden som har samband med en tillståndsprövning.

Vi gör vidare bedömningen att

- det inte ska införas lagstadgade handläggningsfrister för mål och ärenden inom miljöprocessen,
- det inte är ändamålsenligt att koncentrera vissa typer av ärenden till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer.

7.1 Utredningens förslag och bedömningar

7.1.1 Ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplaner

Förslag: Muntlig förberedelse ska användas i fler mål för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera eventuellt behov av kompletteringar. På så sätt kan antalet kompletteringsföreläggan-den minska och processen effektiviseras.

Det tydliggörs att muntlig förberedelse kan hållas före kungörelse och att rätten bestämmer vilka som ska kallas. Bestämmelsen i 22 kap. 11 § miljöbalken upphävs därför 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 också användas oftare för att öka förutsägbarheten i handläggningen och minska antalet anstånd. Det införs en särskild bestämmelse om tidsplaner anpassad efter miljömålen i en ny bestämmelse 22 kap. 2 d § miljöbalken. En tidsplan ska tas fram senast efter kungörelse om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl. Regeln görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna.

Skälen för utredningens förslag

Den samlade bilden av de synpunkter utredningen har fått in från branscher och näringsliv är att tidsplaner och muntliga förberedelser bör användas i betydligt större utsträckning i ett tidigt skede av målets handläggning. Flera aktörer, däribland Svenskt Näringsliv, anser att det bör införas en särskild bestämmelse i miljöbalken om tidsplan för handläggningen av ansökningsmål och att den bestämmelsen bör ange att en part som vill avvika från tidsplanen måste ange skäl för detta.

Länsstyrelserna är generellt sett positiva till tidsplaner och muntliga förberedelser. De arbetar själva redan med tidsplaner för egen ärendehandläggning. De lyfter dock fram vikten av att det finns resurser att följa tidsplanerna. De centrala myndigheterna är också

generellt positiva till ökad användning av tidsplaner och även muntliga förberedelser, när så behövs.

Kommunerna har lyft fram att en tidsplan skulle öka deras möjligheter att planera sitt arbete med yttranden och i förhållande till schemat för nämndsammanträden.

Miljöprövningsdelegationerna ser också generellt positivt på tidsplaner, men de ser också en risk med att sätta specifika datum, eftersom det kan vara stressande för handläggaren och ge sökanden falska förhoppningar. De ser också generellt positivt på att vägleda och förtydliga kraven mer för sökanden i ett tidigt skede, men anser samtidigt att det är viktigt att värna opartiskheten.

Mot bakgrund av det underlag vi har hämtat in är det tydligt att instrumenten muntlig förberedelse och tidsplaner används i begränsad omfattning i ansökningsmålen. Orsaken tycks vara såväl tradition och målens karaktär som en otydlighet i reglernas utformning. Samtliga tillfrågade aktörer har generellt sett varit positiva till en ökad användning av både muntliga förberedelser och tidsplaner, samtidigt som det uttrycks en försiktighet på grund av ansökningsmålens karaktär och reglernas utformning.

Vi ser fördelar med ett system där muntlig förberedelse används i fler mål än i dag för att tidigt reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera eventuellt kompletteringsbehov, så att dessa frågor blir tydliga för verksamhetsutövaren tidigt i processen. På så sätt kan behovet av kompletteringsföreläggande minska och processen effektiviseras. Sådan handläggning bör övervägas bl.a. när frågornas karaktär innebär risk för en långdragen skriftväxling om de inte reds ut i ett tidigt skede. Syftet ska särskilt vara att klarlägga de väsentliga miljöeffekterna, där länsstyrelsens bedömning enligt 6 kap. 32 § miljöbalken och sökandens bemötande av den enligt 6 kap. 35 § punkten 8 är ett viktigt underlag.

Ofta kan det vara lämpligt att hålla den muntliga förberedelsen så tidigt som möjligt under handläggningen för att effektivisera den fortsatta handläggningen och räta ut eventuella frågetecken i processens inledning. Förslagsvis kan den äga rum redan när remissmyndigheter och prövningsmyndighet har gått igenom ansökan och har eventuella krav på kompletteringar klart för sig. Syftet med en så tidig muntlig förberedelse skulle vara att undvika ett utdraget kompletteringsförfarande och därigenom kan handläggningstiden kortas. Ibland kan det dock uppstå en fråga längs vägen som gör att det är

lämpligare att den muntliga förberedelsen hålls senare i processen, t.ex. när kompletteringar har kommit in. Lämplig tidpunkt får avgöras i det enskilda fallet.

Flera aktörer har lyft fram svårigheter med att ta fram tidsplaner alltför tidigt i processen. Utredningen gör därför bedömningen att det inte är lämpligt att föreslå en regel som innebär att verksamhetsutövaren själv ska ge in förslag på tidsplan i samband med ansökan. Däremot bedömer vi att en ökad användning av tidsplaner generellt sett skulle ge en ökad effektivitet, transparens och förutsägbarhet. Vi föreslår därför att reglerna förtydligas och förstärks för att främja en ökad användning av verktyget. Reglerna ska dock fortsatt rymma en bedömning av behovet av en tidsplan i det enskilda fallet, bl.a. utifrån målets beskaffenhet.

Den nya regeln om tidsplaner innebär att en sådan ska tas fram senast efter kungörelse om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl. Det kan ofta vara lämpligt att ta fram tidsplanen efter kungörelse, då domstolen har en tydligare bild av ansökningsmålets omfattning och svårighetgrad. Både parter och remissinstanser ska meddela domstolen om planen inte kan hållas, och domstolen ska inom ramen för sitt drivansvar löpande revidera tidsplanen och meddela parter och remissinstanser om den inte kan hållas. Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att öka förutsägbarhet och transparens och minska behovet av anstånd.

Regeln om tidsplaner görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna genom en hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken. En tidsplan för den fortsatta handläggningen av ärendet skulle kunna utarbetas av miljöprövningsdelegationen i samband med sammanträde i det fall sådant hålls eller vid annat lämpligt tillfälle i samband med förberedande åtgärder. Uppfyllandet av tidsplanen förutsätter att samtliga parter gör vad som förväntas av dem, men liksom i ansökningsmålen hos mark- och miljödomstolarna bör det inte finnas några sanktioner om tidsplanen inte följs. Ett sammanträde som motsvarar muntlig förberedelse kan hållas med stöd av 19 kap. 4 §. Delegationen kan liksom mark- och miljödomstolen genom en lämplighetsbedömning avgöra vilka som bör delta vid det muntliga sammanträdet. Ytterligare regler om muntlig förberedelse bör därför inte införas för miljöprövningsdelegationerna.

7.1.2 Det införs större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen samt möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och yttranden

Förslag: Det ska vara lättare än i dag att avvisa en ofullständig ansökan tidigt när synpunkter från samrådet inte har beaktats eller ansökan på annat sätt är ofullständig genom att lydelsen i 22 kap. 2 § miljöbalken ändras.

Bestämmelsen knyts till en handlingsregel i 6 kap. 35 § 8. miljöbalken om att sökanden ska bemöta länsstyrelsens bedömning enligt 6 kap. 32 § miljöbalken gällande bl.a. väsentliga miljöeffekter och vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna ligga till grund för en fortsatt miljöbedömning.

Bestämmelsen är fakultativ eftersom prövningsmyndigheten i vissa fall kan bedöma att det är lämpligare med ett ytterligare föreläggande om komplettering, men utgångspunkten ska vara att prövningsmyndigheten ska överväga avvisning om sökanden inte följer det första föreläggandet. Prövningsmyndigheten ska också kunna begära att få in en komplettering som en konsoliderad ansökan.

Motsvarande möjlighet att få in synpunkter i konsoliderad form införs när det gäller yttranden från parts- eller remissmyndigheter eller andra parter genom en ändring i 22 kap. 10 § miljöbalken.

Möjligheten i 22 kap. 2 § andra stycket att besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad tas bort.

Skälen för utredningens förslag

Näringslivet har vid vår informationsinhämtning varit tveksamt till ökade möjligheter till avvisning av en ansökan. Samtidigt finns det flera exempel i praxis enligt vår redogörelse nedan som ger uttryck för en bristande processekonomi i sena avvisningar. Den generella inställningen hos myndigheterna är att en ökad möjlighet till avvisning skulle ge verksamhetsutövaren incitament att lämna in en så bra ansökan och miljökonsekvensbeskrivning som möjligt.

Miljöprövningsdelegationerna anser att det borde vara lättare att avvisa en ansökan. En ansökan är ofta av dålig kvalitet när den kom-

mer in menar man, och det är vanligt att det krävs omfattande kompletteringar, särskilt när sökanden inte har något ombud.

Mark- och miljödomstolarna har bl.a. framfört att det finns utrymme att avvisa en riktigt dålig ansökan och att en muntlig förberedelse kan bidra till att man inte hamnar i något slags ”kompletteringsträsk” och att en avvisning kan undvikas. Muntliga förberedelser används dock sällan.

Förarbetena till 22 kap. 2 § miljöbalken ger intryck av att lagstiftaren har sett framför sig att avvisningar ska ske i ett tidigt skede. Gränsdragningen mellan avvisning och sakprövning är dock i praktiken svårbedömd och ofta krävs det både skriftväxling och huvudförhandling för att ta ställning i frågan, vilket kan ge utdragna processer.

För att verksamhetsutövarna ska få ett starkare incitament att lämna in en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning med tillräckligt hög kvalitet tidigt i processen, förtydligas möjligheten för prövningsmyndigheten att avvisa bristfälliga ansökningar. Åtgärden syftar också till att stärka kopplingen mellan samråd och prövning och få in viktiga synpunkter om verksamhetens väsentliga miljöeffekter tidigt i processen enligt den redovisning som länsstyrelsen gör enligt 6 kap. 32 § miljöbalken och som ska tas in i samrådsredogörelsen enligt föreslagen ändring i 6 kap. 35 § 8. (se avsnitt 6.1.2). Sistnämnda bestämmelse är riktad till verksamhetsutövaren och innebär att samrådsredogörelsen också ska innehålla länsstyrelsens bedömning enligt ovan och hur den har bemötts. Syftet är också att prövningsmyndigheten i ett tidigt skede av processen ska kunna identifiera om det saknas underlag i en väsentlig miljöfråga och då kunna avvisa en sådan ansökan i ett tidigt skede i processen och därmed undvika långdragna kompletteringsrundor.

Bestämmelsen i 22 kap. 2 § görs redaktionellt tydligare med en punktlista och domstolen ska förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid om ansökningshandlingarna

- inte har lämnats in i rätt antal eller format eller i övrigt inte uppfyller bestämmelserna i 22 kap.,
- är ofullständiga genom att synpunkter från samrådet avseende väsentliga miljöeffekter enligt länsstyrelsens redovisning enligt 6 kap. 32 § inte har bemötts, eller
- är ofullständiga på annat sätt.

Regeln är fortsatt fakultativ, men utgångspunkten är att domstolen ska överväga avvisning om det inte är lämpligare med ett kompletteringsföreläggande, t.ex. om det endast är en mindre brist som kvarstår eller om prövningsmyndigheten av annan anledning anser att det är lämpligt av t.ex. processekonomiska skäl.

Sökanden ska få besked om bristerna i ansökan direkt i avvisningsbeslutet för att sedan kunna återkomma med en ny ansökan som beaktar de synpunkter man har fått.

Prövningsmyndigheten ska kunna begära att kompletteringen lämnas in som en konsoliderad ansökan, eftersom det ger ökad effektivitet och transparens inte minst för remissmyndigheterna. Det blir dessutom besvärligt både för prövningsmyndigheter och motparter om en ansökan kompletteras flera gånger så att överblickbarheten förloras. Det är därför viktigt att domstolen om det bedöms lämpligt kan få in materialet i en samlad form.

Den möjlighet som i dag finns att avhjälpa brister på sökandens bekostnad tas bort, då den inte fyller någon funktion. Kunskapskravet och beviskravet vilar på sökanden och de utredningar som krävs i miljömål är komplexa. Det är i dag inte ändamålsenligt eller befogat att prövningsmyndigheten inhämtar underlag på sökandens bekostnad. Enligt vår inhämtning av information har vi inte funnit något fall då regeln har använts av domstolen i närtid. Regeln har sitt ursprung i 13 § miljöskyddslagen (1967:387) och får närmast bedömas som obsolet. En sådan regel är däremot motiverad i samband med omprövningar av verksamheter enligt våra förslag i avsnitt 5.1.2.

Motsvarande ändring införs i 22 kap. 10 § miljöbalken avseende möjlighet att konsolidera synpunkter från motparter; även dessa kan innebära ändrade ståndpunkter längs vägen som blir svåra att överblicka, vilket i sig kan orsaka merarbete för både sökanden och prövningsmyndigheten och därmed längre handläggningstid.

7.1.3 Det ska vara lättare att avgöra mål utan huvudförhandling

Förslag: Det ska vara lättare att avgöra mål utan huvudförhandling om det är ändamålsenligt utifrån målets omfattning och svårighetsgrad. Kravet på att det ska vara uppenbart onödigt med huvudförhandling för att den ska kunna avstås tas bort i 22 kap. 16 § miljöbalken. Det förtydligas att rätten till muntlig handläggning inte är ovillkorlig.

Bestämmelsens nuvarande andra stycke om att uppgift om målet kan komma att avgöras på handlingarna görs obligatorisk för att undvika att målet onödigt fördröjs. Att sådan upplysning ska lämnas flyttas till en tydligare placering i 22 kap. 3 §.

Skälen för utredningens förslag

För att undvika onödiga huvudförhandlingar ska utrymmet för att avgöra mål utifrån handlingarna utökas. Bakgrunden är att dagens regel i 22 kap. 16 § miljöbalken är onödigt sträng och enligt sin ordalydelse ger den ett högst begränsat utrymme att avgöra målet utan huvudförhandling.

Målets omfattning och svårighetsgrad ska vara styrande, så att rätt kraft läggs på rätt mål. Motsvarande resonemang som vid analys av rätt sammansättning i ansökningsmål enligt 2 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar kan föras. För att undvika tidstjuvar i prövningen bör bestämmelsen därför göras mer flexibel utifrån målets karaktär, vilket kan jämföras med det behov av mer flexibla sammansättningsregler i mark- och miljödomstol som nyligen medfört regeländringar.[1]

Förslaget innebär delvis en kodifiering av dagens praxis, då vissa enklare mål redan i dag avgörs på handlingarna, såsom t.ex. mål om prövotidsredovisningar, vissa villkorsfrågor, förlängning av arbets- eller igångsättningstid, tillstånd till anläggande av broar, anläggande av våtmarker m.m.

Delvis motstridiga synpunkter från mark- och miljödomstolarna har inkommit i frågan. En del anser att regeln redan i dag ger tillräck-

[1] Prop. 2020/21:104, s. 11 f.

ligt utrymme för skriftlig handläggning, medan en del anser att begränsningen är för sträng.

Utredningen gör bedömningen att dagens regel med sitt uppenbarhetsrekvisit är onödigt begränsande. Den bör därför skrivas om så att målets omfattning och svårighetsgrad samt förhållandena i det enskilda fallet får avgöra lämplig handläggningsform. Vid den avvägningen får domstolen väga in om muntlig handläggning ändå kan begränsa behovet av en långdragen skriftväxling. Skriftlig handläggning kan ofta vara lämpligt t.ex. i mindre omfattande ansökningsmål med få motstående intressen där det inte finns något faktiskt behov av att reda ut frågor muntligt. I vissa fall kan det vara ett alternativ att hålla en muntlig förberedelse för att sedan kunna avgöra målet utifrån handlingarna. Utöver de exempel som nämns ovan bör regeln också kunna tillämpas vid vissa prövningar av ändringstillstånd enligt vårt förslag till ny 16 kap. 2 a § miljöbalken och även vid omprövningar för moderna miljövillkor enligt den bestämmelse vi föreslår i 24 kap. 10 § miljöbalken samt förlängning av giltighetstid enligt våra förslag i 24 kap. 13 a §.

Den ändringen införs också att om det är uppenbart obehövligt behöver förhandling inte hållas, även om part begär det. Det kan t.ex. vara fallet då frågor är av rent rättslig eller teknisk art, eller då det framgår att förhandling begärs i rent obstruktionssyfte eller för att förhala målets handläggning.[2] I bedömningen måste också artikel 6.1 i Europakonventionen beaktas, vilken innehåller den grundläggande bestämmelsen om rätten till muntlig förhandling.

Regeln om att sättet för avgörande ska anges i kungörelsen behålls, men den flyttas till 22 kap. 3 § om kungörelse, eftersom det är en mer logisk placering. Precis som i dag kan ett mål som kungjorts med upplysning om att det kan komma att avgöras utifrån handlingarna ändå avgöras efter förhandling, men inte tvärtom. Detta förutsätter att ett slutföreläggande kungörs.

Även om målet avgörs utan huvudförhandling kan syn och teknisk undersökning hållas, vilket följer av 3 kap. 4 och 5 §§ lagen om mark- och miljödomstolar.

[2] Prop. 2017/18:279, s. 55.

7.1.4 Utrymmet för digital handläggning ska öka

Förslag: Utrymmet för digital handläggning i ansökningsmål ska öka. Bland annat 22 kap. 3 § miljöbalken görs mer teknikneutral så att handlingarna även kan hållas tillgängliga på lämplig webbplats. Motsvarande ändring för miljöprövningsdelegationerna görs i 9 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Aktförvarare i form av en fysisk person ersätts av att akten vid behov kan förvaras på en specifik plats. Vi föreslår ändringar i 3 kap. 7 § lagen om mark- och miljödomstolar om att statliga myndigheter och kommuner är skyldiga att bistå domstolarna med aktförvaring i den utsträckning domstolarna begär det.

Utredningen rekommenderar att regeringen ger Domstolsverket och länsstyrelserna fortsatt uppdrag att arbeta med digitaliseringen med stöd av den förstudie som myndigheterna har gjort (se avsnitt 9.3.1.).

Skäl för utredningens förslag

En digital handläggning har förutsättningar att snabba på och effektivisera processen, vilket förenklar för både sökanden, parter och prövningsmyndigheterna. Domstolsverkets respektive länsstyrelsernas redovisning av regeringsuppdragen om att undersöka förutsättningarna för en e-tjänst för digitala tillståndsansökningar visar dock att det finns ett antal hinder på vägen och att det krävs fördjupad rättslig och teknisk analys (se mer i avsnitt 7.2.3). Bestämmelserna kan dock redan nu skrivas mer teknikneutralt utan att låsa närmare tillvägagångssätt.

Vi gör bedömningen att det fortsättningsvis i vissa fall kommer att behövas en fysisk akt. Vi bedömer dock att förordnandet av en fysisk person som aktförvarare kan ersättas av en specifik plats. Där det inte krävs en fysisk plats kan handlingarna finnas på en lämplig webbplats. Vi föreslår därför ändringar 22 kap. 2, 3, 4, 10 §§ miljöbalken och 9 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bestämmelserna behöver dock anpassas efter de slutsatser som kommer att följa av Domstolsverkets respektive länsstyrelsernas arbete med digitala ansökningar, som har dragits efter dialog mellan

myndigheterna. Utredningen rekommenderar att Domstolsverket och länsstyrelsen får fortsatt uppdrag att arbeta med digitaliseringen med stöd av förstudierna de har gjort.

7.1.5 Ordföranden och miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationerna får generella förordnanden

Förslag: Ordföranden och sakkunnig i miljöprövningsdelegationerna ska få behörighet att tjänstgöra över hela landet och inte bara den egna länsstyrelsen för att bättre nyttja resurser och specialkompetens.

Skälen för utredningens förslag

För att skapa förutsättningar för en enklare hantering av in- och utlåning av ordförande och miljösakkunniga bör ett förordnande som ordförande eller miljösakkunnig vara generellt för samtliga miljöprövningsdelegationer, även om utgångspunkten fortfarande ska vara att man tjänstgör vid miljöprövningsdelegationen inom den egna länsstyrelsen. In- och utlåning kan sedan lämpligen ske efter överenskommelse mellan de inblandade länsstyrelserna.

Genom att förordnandena blir generella kan en koncentration av prövningen bli möjlig på så sätt att en ordförande eller en miljösakkunnig med särskild branschkännedom kan besluta i ett sådant ärende var som helst i landet om det är ändamålsenligt.

Den geografiska fördelningen gör att det finns en naturlig uppdelning och specialisering av branscher, och det är ofta frågor med lokal anknytning som kommer in i prövningen och som kräver lokalkännedom. Här kan det snäva förordnandet för ordföranden och miljösakkunnig utgöra ett problem som gör att en miljöprövningsdelegation riskerar att inte vara beslutsför i vissa situationer. Exempelvis kan en eller flera ledamöter vara förhindrade att delta i ett beslut på grund av jäv, sjukfrånvaro, tillfällig arbetsanhopning eller nödvändig prioritering av andra arbetsuppgifter. Även om en miljöprövningsdelegation ska bestå av det antal ordförande och miljösakkunniga som behövs för verksamheten är det svårt för

länsstyrelserna att ta höjd för alla eventualiteter, t.ex. extraordinära händelser som Covid-19-pandemin. Det snäva förordnandet försvårar också möjligheten att nyttja specialistkompetens där den behövs.

Den vanliga lösningen vid situationer som de ovan nämnda är att länsstyrelsen lånar in personal från en annan länsstyrelse med stöd av 25 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion (jämför med 22 § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer). Motsvarande lösning är med nuvarande regelverk dock inte utan vidare möjlig för ordförande och miljösakkunniga; först om en ordförande eller miljösakkunnig från en annan länsstyrelse har förordnats att vara ledamot inom den länsstyrelse där förstärkningsbehovet finns, kan hen tjänstgöra vid den miljöprövningsdelegationen. Förfarandet med sidoförordnanden är resurs- och tidskrävande för såväl länsstyrelserna som regeringen. Dessutom är situationerna ofta brådskande, eftersom frågan om sidoförordnande vanligen uppkommer först när behovet finns. Om man måste avvakta med rekrytering av nya ledamöter genom sidoförordnanden eller inom den egna organisationen, riskerar brådskande och andra angelägna ärenden få vila utan beslut eller andra åtgärder onödigt länge.

Förordningen om miljöprövningsdelegationer bör därför kompletteras med en bestämmelse som innebär att en ordförande eller miljösakkunnig får tjänstgöra vid en miljöprövningsdelegation inom en annan länsstyrelse än den där hen är förordnad, om det har gjorts en överenskommelse om detta mellan länsstyrelserna enligt 25 § förordningen med länsstyrelseinstruktion.[3]

[3] Förslaget kommer från miljöprövningsdelegationerna.

7.1.6 Miljöprövningsdelegationer ska få förtydligad och utökad behörighet att pröva sambandsärenden

Förslag: Det ska förtydligas att det är en uppgift för miljöprövningsdelegationen, inte länsstyrelsen, att pröva ett sådant sambandsärende som avses i 19 kap. 3 § miljöbalken. Det ska också förtydligas att regeln är fakultativ.

Miljöprövningsdelegationerna ska vidare få rätt att pröva anmälningspliktig vattenverksamhet som har samband med ett ärende om tillstånd som prövas enligt 3 § punkten 1, 2, 3 eller 4 förordningen om miljöprövningsdelegationer, för att på så sätt öka samordning och effektivitet.

Förslagen innebär tillägg i nämnda bestämmelse samt en justering i 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Skäl för utredningens förslag

Förtydligande om sambandsärenden

Utredningen har under dialogmöten med miljöprövningsdelegationerna fått synpunkter på att relationen mellan 19 kap. 3 § miljöbalken och sista meningen i 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd behöver förtydligas. Problemet rör hanteringen av en anmälan som har samband med ett ärende som prövas hos en miljöprövningsdelegation och oklarheten gäller både rollfördelningen mellan länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen samt huruvida regeln är obligatorisk eller frivillig.

Det finns därför anledning att ta bort sista meningen i 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som ett led i att förenkla miljöprövningen i stort. Det innebär att det blir upp till miljöprövningsdelegationen att, efter ansökan från verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten, avgöra om det är lämpligt att sambandsärendet prövas av miljöprövningsdelegationen. Vidare får miljöprövningsdelegationen förbehålla sig prövningen av ett sådant ärende som handläggs vid en förvaltningsmyndighet eller kommun. För att tydliggöra att det är en uppgift för miljöprövningsdelegationen och inte länsstyrelsen att hantera ett sådant sambandsärende som avses i 19 kap. 3 § miljöbalken föreslår vi att en ny punkt förs in

i 3 § förordningen om miljöprövningsdelegationer, där alla ärenden som ligger under miljöprövningsdelegationens prövning räknas upp.

Med inrättandet av miljöprövningsdelegationerna följde tanken att prövningen i en miljöprövningsdelegation och i en mark- och miljödomstol skulle vara likartad. Detta har kommit till uttryck i miljöbalken på så sätt att många handläggningsregler för mark- och miljödomstolarna även gäller för miljöprövningsdelegationerna. Det gäller bl.a. 21 kap. 3 § miljöbalken som reglerar hur sambandsärenden får hanteras. Bestämmelsen är fakultativ. Dock har den sista meningen i 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd blivit kvar trots att den numera är obsolet och också reglerar i princip samma sak. Men eftersom den är uttryckt att vara en tvingande bestämmelse skapar den oreda i systemet. Det framstår som oklart för alla parter hur den ska tillämpas och hur den förhåller sig till 19 kap. 3 § miljöbalken.

Det kan noteras att det inte finns något motsvarande krav på att en anmälan *ska* lämnas till domstolen om den har samband med en fråga som prövas där, och det saknas anledning att utgå från att något annat skulle gälla för miljöprövningsdelegationerna.

Anmälan om vattenverksamhet med samband med ett tillståndsärende

Det är inte ovanligt att en mindre vattenverksamhet är nödvändig för att ansökt miljöfarliga verksamhet ska vara genomförbar, t.ex. flytt av ett dike i samband med en täkt eller deponi. I nuläget måste en sådan vattenverksamhet även anmälas till tillsynsmyndigheten, dvs. oftast länsstyrelsen, eller så måste den samlade verksamheten prövas av domstol. Genom att ge miljöprövningsdelegationerna rätt att pröva även anmälningspliktiga vattenverksamheter ges möjligheten till en samlad prövning hos miljöprövningsdelegationerna. Det är en fördel för sökanden och dessutom i linje med miljöbalkens tanke om en samlad prövning. Delegationerna har redan i dag möjlighet att pröva tillstånd och dispens till markavvattning.

7.1.7 Det är inte ändamålsenligt att ytterligare koncentrera prövningen hos miljöprövningsdelegationerna

Bedömning: Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att i nuläget koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till färre miljöprövningsdelegationer.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen bedömer att det i dagsläget inte är ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till färre miljöprövningsdelegationer. Den övervägande majoriteten av de aktörer vi har inhämtat synpunkter från, inte minst länsstyrelserna själva, ser risker för en ökad sårbarhet i takt med ökad koncentration. Det finns också en naturlig koncentration och kompetensförsörjning vad gäller många ärendetyper genom den geografiska fördelningen. Genom förslaget om generella förordnanden kan miljöprövningsdelegationerna själva, när de bedömer det ändamålsenligt, dra fördel av specialistkompetens som finns någon annanstans. Dessutom främjas ökad effektivitet, samordning och användning av relevant kompetens inom länsstyrelsen genom våra förslag i kapitel 6 och 8. Vi menar att tiden inte är mogen för någon ytterligare koncentration. Vi förordar i stället den redan genomförda koncentrationen utvärderas innan någon ny organisationsförändring görs.

7.1.8 Lagstadgade handläggningsfrister bör inte införas

Bedömning: Det bör inte införas lagstadgade tidsfrister för handläggningen. Regeringen bör i stället överväga att införa handläggningsmål i regleringsbrev för Sveriges domstolar och länsstyrelserna.

Mål för handläggningstiden hos miljöprövningsdelegationer bör formuleras och mätas på samma sätt som för mark- och miljödomstolar genom att ange en tidpunkt från ansökan till beslut och inte som i dag från *komplett* ansökan till beslut.

Skälen för utredningens bedömning

Om styrning av handläggningstiden

Vi delar de slutsatser som beskrivs i promemorian *En anpassad miljöprövning för en grön omställning* gällande handläggningstider och handläggningsmål och vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att införa lagstadgade tidsfrister för handläggningen. Frågan har utretts tidigare utan att sådana förslag har bedömts lämpliga. Miljöprövningar är dessutom komplexa i en omfattande EU-rättslig kontext. En rad olika faktorer, var och en för sig eller tillsammans, har avgörande betydelse för hur lång handläggningstiden blir (se kapitel 3).

Både mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer har handläggningsmål som de löpande försöker klara. Utredningen bedömer att formella lagstadgade tidsfrister inte skulle gagna processen, utan snarare riskera att forcera prövningarna på ett olämpligt sätt. Det kan i sin tur innebära ett minskat miljöskydd. Vi menar att övriga horisontella förslag som vi lämnar inklusive förslag till resursförstärkningar har potential att totalt sett leda till att prövningsmyndigheterna lättare kan klara sina handläggningsmål. Mjukare handläggningsmål i regleringsbrev för Sveriges domstolar och länsstyrelserna skulle dock innebära att målen blir förankrade hos regeringen och därmed utgöra en gemensam grund för resursfördelning, varför vi förordar att sådana mål övervägs.

Om mätning av handläggningstiden

Det bör finnas en gemensam uppfattning om vad som är en rimlig handläggningstid. Som en del i detta bör handläggningstiden formuleras och mätas på samma sätt hos olika prövningsmyndigheter. Hos mark- och miljödomstolarna börjar handläggningstiden löpa från det att ansökan kommer in, och målet är att det ska fattas ett första avgörande i 75 procent av ansökningsmålen inom 1 år från att ansökan kommit in. Hos miljöprövningsdelegation börjar handläggningstiden räknas från när ansökan är komplett, och målet är att beslut ska fattas inom 180 dagar från det att ansökan är komplett.

Vi ser en risk med att handläggningstiden hos miljöprövningsdelegationerna inte börjar räknas förrän ett ärende anses komplett. Vid en eventuell resursbrist finns det då en risk för att ärendena blir

liggande innan de blir kompletta, eftersom denna tid inte räknas in i handläggningstiden. En annan risk är att ju längre tid som går innan handläggningen av ärendet startar, desto mer hinner hända som eventuellt komplicerar eller fördröjer prövningen av ärendet.

7.2 Gällande rätt för handläggning av en tillståndsansökan hos mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer

Flera tidigare utredningar har undersökt betydelsen av prövningsmyndigheternas processledning. I en utredning från 2018 sammanfattas detta på ett bra sätt när man anger bl.a. följande.[4]

Det råder i huvudsak samstämmiga uppfattningar i tidigare utredningar och bland de besökta aktörerna om vilka faktorer som påverkar handläggningstiden och var det finns förbättringspotential. Att handläggningstiden blir så effektiv som möjligt är ett ansvar som inte bara åvilar prövningsmyndigheten utan även verksamhetsutövaren, remissinstanserna och övriga intressenter har alla ansvar för sina moment i prövningen. Vidare råder det enighet om att det är möjligt att förbättra och utveckla de olika momenten om ett sådant arbete ges tillräckliga resurser och prioriteras av prövningsmyndigheten.

Vi redogör närmare för vilka huvudsakliga faktorer som påverkar handläggningstiden i avsnitt 3.3. Det är ett komplext samspel mellan flera olika faktorer.

Vad gäller processledning anges i utredningen ovan bl.a. följande. Prövningsmyndigheterna behöver vara drivande och leda processen framåt. Även om det är verksamhetsutövaren som anger ramen för prövningen är det prövningsmyndigheten som slutligt avgör om ansökan har avgränsats på rätt sätt. Om ansökan behöver kompletteras bör prövningsmyndigheten dessutom noggrant ange vad som behöver kompletteras och varför. Även kompletteringskrav från remissmyndigheter och andra intressenter behöver analyseras av prövningsmyndigheten som självständigt måste ta ställning till om underlaget behöver kompletteras och med vad. Först därefter kan ärendet eller målet kungöras. Domstolarna kan använda sig av muntliga förberedelser för att avgränsa prövningen eller renodla frågorna. Om underlaget inte är tillräckligt vid kungörelsen ökar dock risken

[4] Ds 2018:38, s. 135 f.

för ytterligare skriftväxling under remissförfarandet vilket leder till ytterligare tidsförskjutningar.

I frågan om anstånd lyfter utredningen bl.a. att sådana ofta begärs när det gäller kompletteringar, yttranden och bemötanden. Ett anstånd innebär att ett moment tar längre tid än den planerat. Eventuella tidsplaner förskjuts och övriga aktörers planering kan ändras på grund av den förlängda tiden vilket i sin tur kan ge följdverkningar med ytterligare anståndsbegäranden från övriga aktörer.

7.2.1 Processtegen för handläggning av en tillståndsansökan hos mark- och miljödomstol

Ansökan och dess innehåll

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig. Den ska bl.a. innehålla ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd, uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp m.m. Den ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken. Vidare ska förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått framgå samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs.

En ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd. Om ansökan gäller ett ändringstillstånd ska ansökan också innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt.

Granskning av ansökan

Om mark- och miljödomstolen finner att ansökan är ofullständig ska domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande får domstolen besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller avvisa ansökan, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet. Detta gäller även för ärenden som prövas av länsstyrelse eller kommunal nämnd.

Kungörelse och möjlighet till yttrande

Domstolen ska utfärda kungörelse om en ansökan tas upp till prövning. Domstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över om inget allmänt intresse berörs av verksamheten. Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när så behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Målets förberedelse och huvudförhandling

Förberedelsen av målet kan vara skriftlig eller muntlig. Mark- och miljödomstolen ska under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs. Huvudförhandling ska hållas i målet om det inte är uppenbart onödigt. Förhandling ska dock hållas om parterna begär det.

Särskild undersökning och syn

Mark- och miljödomstolen får om det är lämpligt ge i uppdrag åt en eller flera ledamöter att göra en undersökning på platsen. Parterna ska i så fall ges tillfälle att närvara och ges tillfälle att yttra sig över det som framkommit under undersökningen. Detta gäller dock inte om undersökningen endast oväsentligt avviker från vad om framkommit tidigare i målet. Domstolen ska också hålla syn på stället om det behövs.

Meddelande av dom

Dom ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om huvudförhandling har hållits ska domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades, om det inte finns synnerliga skäl för längre tid.

Tabell 7.1 Huvudsakliga handläggningssteg vid prövning av en tillståndsansökan för miljöfarlig verksamhet hos mark- och miljödomstol

Handläggningssteg	Beskrivning	Ungefärlig minsta tidsåtgång i ett normalmål*
1. Målet kommer in	Beslut om och betalning av prövningsavgift i vattenmål, annars vidare till steg 2.	0–1 månader
2. Granskning av ansökan och eventuell preliminär tidsplan	Processförutsättningar såsom bl.a. rådighet, MKB och avgränsning. Eventuell preliminär tidsplan beroende på ansökans art och omfattning.	1 månad
3. Föreläggande om eventuell komplettering	Kompletteringsbehov till sökanden och tid för svar.	1–2 månader
4. Hantering av inkommen komplettering och eventuellt beslut om avvisning	Hantering och bedömning av om ansökan kan kungöras eller om det finns fortsatt kompletteringsbehov.	1 månad
5. Kungörelse av ansökan och upprättande av tidsplan	Möjlighet till yttrande över ansökan och MKB. Eventuell tidsplan upprättas och sänds över till sökanden och motparterna enligt 22 kap. 6 § miljöbalken.	1 månad (formellt krav 6 kap. 39 § miljöbalken)
6. Hantering av inkomna synpunkter samt föreläggande om bemötande till sökanden	Genomgång av inkomna synpunkter skickas till sökanden för bemötande, eventuellt med riktade frågor.	1 månad
7. Hantering av bemötande från sökanden och eventuell ytterligare skriftväxling	Genomgång av bemötande och bedömning av fortsatt behov av skriftväxling alternativt om klart för huvudförhandling.	1 månad
8. Planering och kungörelse av huvudförhandling alternativt slutföreläggande och avgörande utifrån handlingarna	Planering inför huvudförhandling, kungörelse av tid och plats för förhandling med eventuell syn.	3 veckor (formellt krav 22 kap. 17 § miljöbalken)
9. Huvudförhandling	Genomförande av huvudförhandling.	1–5 dagar
10. Eventuell fortsatt skriftväxling	Vid huvudförhandling kan behov av ytterligare skriftväxling identifieras.	1 månad
11. Domskrivning och målet avgörs genom dom	Arbete med domskrivning och kungörelse av dom.	2 månader
Total minsta tidsåtgång i ett normalmål*		**10–12 mån**

* Med ett ”normalmål” menas här ett mål som kan handläggas enligt de uppskattade tiderna i tabellen i linje med domstolarnas mål om ett första avgörande i 75 procent av målen från det att ansökan kommit in. Ansökans och miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet med ett begränsat kompletterings-behov, antalet begäranden om anstånd och målets omfattning och komplexitet i övrigt är avgörande för att klara dessa tider. Se de faktorer som beskrivs i avsnitt 3.3.

7.2.2 Processledning hos mark- och miljödomstolarna

Historik

Miljödomstolarnas sammansättningsregler, forumfrågor och vissa handläggningsregler fanns tidigare i 20 kap. miljöbalken. De regionala miljödomstolarna liksom dagens mark- och miljödomstolar hade en nära nog fullständig utredningsskyldighet i tillståndsfrågor. Rättegångsbalkens regler tillämpades liksom i dag som kompletterande regler och då främst i vissa frågor om enskilda anspråk. De ersättningsmål som skulle prövas i första instans av regional miljödomstol var mål som då motsvarades av ersättningsmål enligt naturvårdslagen, vattenlagen och miljöskadelagen. Det 20:e kapitlet upphävdes genom lagen om mark- och miljödomstolar, och processuella bestämmelser för mark- och miljödomstolarna samlades därmed i en lag[5].

Målets förberedelse och rättens långtgående utredningsskyldighet

Frågan om målets förberedelse är sedan miljöbalkens tillkomst särreglerad genom 22 kap. 11 §. Enligt den bestämmelsen kan den fortsatta förberedelsen av ett mål vara skriftlig eller muntlig. Mark- och miljödomstolen ska under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs.

Domstolen bestämmer vad en muntlig förberedelse ska avse och vilka parter som ska kallas till förberedelsen. Kallelsen ska delges parterna eller kungöras i ortstidning. Vid den muntliga förberedelsen får inte tredskodom meddelas. Parterna får även åberopa skrifter som de har gett in. En redogörelse bör lämnas för skrifternas innehåll. Av förarbetena till miljöbalken framgår att miljödomstolen var friare i valet mellan skriftlig och muntlig förberedelse än den skulle ha varit om rättegångsbalken hade tillämpats i detta avseende. I förarbetena till bestämmelsen angavs bl.a. följande.

> Enligt andra stycket ska miljödomstolen bedriva en aktiv materiell processledning. Detta hänger samman med att domstolen har full utredningsskyldighet. Miljödomstolen bestämmer också enligt tredje stycket vad den muntliga förberedelsen ska avse och vilka parter som ska inställa sig vid denna. Detta kan spara tid och pengar genom att domstolen kan behandla delar av målet som angår endast någon eller några av sakägarna för sig. Domstolen slipper t.ex. att kalla samtliga sakägare till en för-

[5] Prop. 2009/10:215 s. 117.

> handling som endast angår ersättningen till någon eller några av sakägarna. Enligt fjärde stycket får tredskodom inte meddelas. I dispositiva frågor i övrigt är dock rättegångsbalken tillämplig på förberedelsen. Detta innebär bl.a. att medgivande binder part och att förlikningar kan ingås.[6]

Det är enligt äldre förarbetsuttalanden ovanligt att det hålls muntlig förberedelse i ansökningsmål, vilket även framkommit i den kartläggning utredningen har gjort genom skriftlig förfrågan och intervjuer av domare. Miljöbalkskommittén skrev bl.a. följande i frågan.[7]

> Förberedelsen i ansökningsmål är – även när ersättningsfrågor förekommer – normalt skriftlig. Muntliga förberedelser är ovanliga. Målen anses ofta klara för huvudförhandling efter det att sökanden har yttrat sig över inkomna synpunkter. Många mål handläggs också helt utan någon egentlig förberedelse. När den ansökta verksamheten bedöms ha begränsade eller åtminstone överblickbara verkningar utnyttjar domstolarna möjligheten i 22 kap. 17 § miljöbalken att kalla till huvudförhandling direkt i kungörelsen.
>
> När muntlig förberedelse anses motiverad är det i allmänhet inte så mycket för att få en allmän förberedande genomgång av processmaterialet som för att reda ut någon viss oklarhet. Särskilt kan det krävas sammanträde för att domstolen ska få underlag för utredningsbeslut, t.ex. kompletteringsföreläggande till sökanden eller förordnande av en extern sakkunnig. Den oklara frågan kan naturligtvis lika gärna vara teknisk som juridisk och förberedelsesammanträden kombineras ofta med undersökning enligt 22 kap. 13 § miljöbalken, ”ingenjörsundersökning”, som utförs av ett miljöråd. Sådana undersökningar kan bestå av besiktningar på berörda platser, men också av kontrollmätningar och liknande åtgärder.

Rätten har sedan länge en omfattande utredningsskyldighet i miljömål, vilket tydligt framgår av förarbetsuttalanden.[8] En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå som en del i ett beslutsunderlag. Av detta följer att dess kvalitet ska bedömas av den myndighet som ska fatta beslut i det ärende där beskrivningen har upprättats.

Beslutsmyndigheten har enligt förvaltningsförfarandets allmänna principer ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Därmed har också bl.a. en miljödomstol befogenhet och skyldighet att förordna om de kompletteringar av beslutsunderlaget som den bedömer vara nödvändiga och har också befogenhet att avvisa ansökan.

[6] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 240.
[7] SOU 1996:103, s. 305.
[8] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 294 f.

Rättens utredningsskyldighet i ansökningsmålen har utvecklats i rättspraxis. Där har tydliggjorts att utredningsskyldigheten är långtgående. I MÖD 2015:23 som gällde ansökan om tillstånd till kalkstenstäkt ansåg överrätten att mark- och miljödomstolen inte hade fullgjort sin utredningsskyldighet. Mark- och miljödomstolen avslog ansökan bl.a. på den grunden att sökandens utredning rörande täktens effekter på ett närliggande Natura 2000-område var så ofullständig att en bedömning inte kunde göras.

Ett omfattande nytt material i fråga om påverkan på Natura 2000-området presenterades i Mark- och miljööverdomstolen som fann att mark- och miljödomstolen borde ha gett sökanden möjlighet att komplettera utredningen och att mark- och miljödomstolen därmed hade brustit i sin utredningsskyldighet. Den kompletterande utredning som sökanden lämnade in till överinstansen borde i första hand prövas av mark- och miljödomstolen och därför visades målet åter dit för en ny prövning.

Mark- och miljööverdomstolen uttalar bl.a. följande av intresse i målet och som visar att kravet på domstolens egen initiativkraft för att utreda målet är högt ställt och att mark- och miljödomstolen måste vara specifik i sin kravställning.

> Av handlingarna i målet framgår att mark- och miljödomstolen, efter förfrågan till remissinstanser om eventuella krav på kompletteringar av ansökan, har skickat ett kompletteringsföreläggande till sökanden. Sökanden förelades vid äventyr av avvisning att komplettera ansökan i de avseenden som hade påtalats av remissinstanserna i hänvisade aktbilagor, vilket bl.a. innefattade en utförligare beskrivning av Natura 2000-området och hur den ansökta verksamheten påverkar miljön i detta område. Sökanden inkom med komplettering varefter målet kungjordes och handläggningen fortsatte med ytterligare skriftväxling. Något föreläggande med krav på specifika kompletteringar har inte i detta skede skickats till sökanden från domstolen. Inför huvudförhandlingen har mark- och miljödomstolen upprättat en huvudförhandlingsplan. Det går inte av den att utläsa att domstolen önskade få frågan om påverkan på Natura 2000-området, eller någon annan fråga, särskilt belyst under förhandlingen. Inte heller efter förhandlingen har något initiativ till komplettering av utredningen tagits från domstolen.
>
> I miljömål gäller att mark- och miljödomstolen har en fullständig utredningsskyldighet. Domstolen har alltså en skyldighet att bedriva en aktiv materiell processledning så att utredningen får den inriktning och omfattning som krävs. Om det föreligger brister i underlaget måste det bedömas om bristerna utgör processhinder eller är av materiellt slag. Om miljökonsekvensbeskrivningen är behäftad med så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund för ett ställningstagande till verksam-

> hetens eller åtgärdens inverkan på miljön, ligger det närmast till hands att se detta som ett processhinder. Är en sådan prövning visserligen möjlig men beskrivningen ändå bristfällig får det i stället ses som en fråga om ansökningens materiella innehåll (se bl.a. NJA 2009 s. 321).
>
> Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att mark- och miljödomstolen inte har funnit skäl att avvisa Cementas ansökan. När domstolen således bedömt att ansökan skulle prövas i sak har det ålegat domstolen att göra det klart för sökanden vilka brister i utredningen som domstolen ansåg förelåg. Att motparter må ha haft synpunkter på brister i utredningen medför inte att domstolen kan underlåta att bedriva processledning. Processledningen måste ske på ett sådant sätt att det tydligt framgår att även domstolen anser att det föreligger brister i utredningen. Det står klart att inte varje brist som en domstol anser föreligga behöver föreläggas sökanden för särskild komplettering. I detta fall har det emellertid, enligt mark- och miljödomstolens bedömning, varit fråga om fundamentala brister i utredningen i en för målets fortsatta prövning avgörande fråga. Vid konstaterande av sådana brister borde mark- och miljödomstolen ha berett sökanden möjlighet att komplettera utredningen i närmare angivna avseenden innan målet togs till slutligt avgörande. Domstolens skyldighet att se till att nödvändig utredning inhämtas föreligger även om kompletteringsbehovet konstateras så sent som efter huvudförhandling i målet (se BB m.fl., Miljöbalken, en kommentar, s. 22:21). Mark- och miljödomstolen har således brustit i sin materiella processledning på så sätt att det där har förekommit rättegångsfel.

Jämför även Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 19 maj 2017 i mål nr M 9227-16 om tillstånd till fortsatt och utökad drift av Figeholms avloppsreningsverk. Detta var förvisso ett överklagat mål som prövats av miljöprövningsdelegationen i första instans, men Mark- och miljööverdomstolens krav på materiell processledning framgår tydligt. Mark- och miljödomstolen hade avslagit ansökan bl.a. med hänvisning till den så kallade Weserdomen utan att sökanden fått tillfälle att yttra sig över domens betydelse eller komplettera utredningen. Överrätten ansåg att detta innebar att domstolen brustit i sin utredningsskyldighet.

Tidsplaner

Rätten ska enligt 42 kap. 6 § rättegångsbalken upprätta en tidsplan för målets handläggning, om det inte på grund av målets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl är obehövligt. Bestämmelsen anses vara tillämplig i ansökningsmål genom hänvisning i 4 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

Parterna ska fortlöpande kontrollera att tidsplanen kan hållas vad gäller dem och deras bevisning. Om en part bedömer att tidsplanen inte kan hållas ska detta genast anmälas till rätten och om rätten bedömer att tidsplanen inte kan hållas, ska parterna underrättas om detta. Bestämmelsen (tillkom 1 juli 2000, SFS 2000:172 och justerades till nuvarande lydelse i denna del genom SFS 2005:683) anses gälla även vid handläggning av ansökningsmål, men tillämpas i begränsad omfattning.

Frågan om tidsplan kommenteras inte särskilt i förarbetena till miljöbalken (till skillnad från frågan om muntlig förberedelse) och behandlas inte heller i förarbetena till lagen om mark- och miljödomstolar.

I förarbetena till bestämmelsen i rättegångsbalken framgår bl.a. följande om syftet med tidsplaner[9].

Enligt 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken ska tingsrätten i tvistemål driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Vidare bör rätten så snart det lämpligen kan ske höra parterna angående målets handläggning. Dessa bestämmelser tillkom på initiativ av Rättegångsutredningen som också föreslog en uttrycklig bestämmelse om att rätten efter samråd med parterna snarast möjligt skulle upprätta en plan för målets handläggning, om det inte var obehövligt med hänsyn till målets beskaffenhet. Som skäl för tidsplaner framhöll utredningen särskilt de effektivitetsvinster som skulle kunna uppstå genom att en plan dels tvingar både rätten och parterna att redan i början av handläggningen tänka igenom vad som ska klaras ut, dels bestämmer förhandlingstiderna redan från början.

I förarbetena uppmärksammas också vinsten av att en komprimerad handläggning av ett mål medför att såväl partsrepresentanter som domarna slipper läsa in sig på målet flera gånger, vilket kraftigt kan minska kostnaderna för handläggningen. Som exempel på mål där en tidsplan däremot skulle sakna mening anges situationen när en dom med säkerhet kan antas komma inom en näraliggande framtid eller där man av annat skäl kan förutse förfarandets gång även utan en plan. Att ett mål är av enkel beskaffenhet innebär enligt förarbetena emellertid i första hand endast att en tidsplan är lätt att upprätta och kan göras mer precis än annars. Det innebär alltså inte i sig att någon tidsplan inte behövs.

Ett annat exempel på fall där rätten kanske inte i inledningsskedet behöver upprätta någon tidsplan är sådana där man med visst fog kan

[9] Prop. 1999/2000:26, s. 66 f.

ifrågasätta om avvisning bör ske. Ytterligare exempel är att rätten omedelbart efter svaromålet kan ge slutföreläggande till parterna. En möjlighet till undantag infördes därför i den föreslagna bestämmelsen; lagstiftaren uttalade att till grund för behovsbedömningen bör endast läggas förhållandena i det enskilda fallet och därför bör i lagtexten anges att tidsplanen ska vara obehövlig på grund av målets beskaffenhet eller av annat särskilt skäl. En parts önskemål om att det ska upprättas en tidsplan bör enligt förarbetena tillmätas stor betydelse. Att ett mål är invecklat är givetvis inget som gör en tidsplan obehövlig utan är snarare ett gott tecken på att en tidsplan behövs för att rätten ska kunna hålla ett fast grepp över handläggningen. Innan det har kommit in något svaromål är underlaget för att upprätta en tidsplan i de allra flesta fall alltför magert. Dessutom kan sannolikheten för att det rör sig om ett tredskodomsfall vara beaktansvärd. Det naturliga är därför att tidsplanen upprättas omedelbart efter det att ett muntligt eller skriftligt svaromål har lämnats.

Genom den ändring som trädde i kraft 2008 skärptes bestämmelsen, bl.a. eftersom tidsplaner inte hade använts i den utsträckning som var tänkt.

7.2.3 Kungörelse, aktförvarare och digital handläggning i ansökningsmål

Kungörelse och aktförvarare

Om en ansökan tas upp till prövning ska domstolen utfärda kungörelse enligt 22 kap. 3 § miljöbalken. Bakgrunden till detta är att tillstånd enligt miljöbalken har rättskraft mot tredje man och då det ofta rör sig om en obestämd krets sakägare som behöver nås. Kungörelsen ska innehålla en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras, vissa upplysningar om t.ex. innehavare av servitut om det inte kan göras på annat lämpligt sätt, sista tidpunkt för att lämna synpunkter, ett tillkännagivande av hur kallelser och andra meddelanden når parter samt namn och adress på aktförvararen.

Kungörelsen ska snarast införas i ortstidning. En utskrift av kungörelsen ska i mål om vattenverksamhet sändas till varje sakägare som har angetts i ansökningen eller som på annat sätt är känd för domstolen.

Domstolen ska förordna en eller flera personer att förvara ett exemplar av handlingarna i målet. Bestämmelsen om aktförvarare av en fysisk akt fanns redan i 1918 års vattenlag där det angavs att ett exemplar av ansökningshandlingarna skulle finnas tillgängligt ”å viss för parterna välbelägen plats hos tjänsteman, kommunal befattningshavare eller pålitlig enskild person, eller där ansökningen angår företag som berör två eller flera län eller eljest vidsträckt område, å flera dylika ställen”.[10]

Digital handläggning

Handläggningen av ansökningsmål innebär i praktiken en kombination av hantering av fysiska akter och dokument samt digital hantering. Tillståndsansökningar och miljökonsekvensbeskrivningars omfattande format ger vissa begränsade förutsättningar för digital hantering. Domstolsverket och länsstyrelserna fick sommaren 2021 i uppdrag av regeringen att utvärdera om det finns förutsättningar att utveckla en eller flera e-tjänster för någon eller några typer av tillståndsansökningar i mål enligt miljöbalken.

Enligt direktivet för uppdraget ska utvärderingen ha användarperspektivet i fokus för att säkerställa att utvecklingen bidrar till att förenkla för verksamhetsutövarna. I uppdraget ingick också en uppskattning av kostnad och tidsåtgång för ett sådant utvecklingsprojekt. Domstolsverket och länsstyrelserna redovisade sitt uppdrag i november respektive december 2021.[11] Domstolsverket gör bedömningen att särskilda e-tjänster bör utvecklas för tillståndsansökningar enligt miljöbalken. Domstolsverket har skissat på tre sådana e-tjänster:

- e-tjänst för att lämna in ansökan
- e-tjänst för att lämna in handlingar under handläggningen
- e-tjänst för att tillgängliggöra ansökningshandlingar och andra handlingar för parterna.

Domstolsverket bedömer att utvecklandet av e-tjänsterna måste ske etappvis, bl.a. mot bakgrund av att det i dag saknas integration mellan

[10] 11 kap. 32 § 1918 års vattenlag, 13 kap. 22 § 1983 års vattenlag, prop. 1981/82:130 s. 526.
[11] Domstolsverket (2021), Länsstyrelserna (2021).

Sveriges domstolars e-tjänster och domstolarnas verksamhetsstöd. Domstolsverket menar att det krävs ett särskilt finansierat uppdrag för att säkerställa att utvecklingen av e-tjänster för tillståndsansökningar sker på ett kvalitetssäkrat och väl genomarbetat sätt. Detta kräver fortsatt och fördjupad rättslig analys samt fördjupad analys av informationssäkerhetsfrågor och genomförande av informationssäkerhetsklassning av varje e-tjänst. I redovisningen lyfts bl.a. frågor om möjlighet till digitala signaturer, sekretess och hantering av personuppgifter. Utvecklandet kräver också fortsatt intressent- och kravanalys för att säkerställa att olika intressenters behov och krav blir tillgodosedda.[12]

Länsstyrelserna anger i sin redovisning bl.a. följande leverans- och tidsplan för 2022 samt mer fördjupade förutsättningar att utveckla, investera, driftsätta och förvalta fler e-tjänster för anmälnings- och tillståndsförfaranden enligt miljöbalken under 2022-2026 givet äskad budget.[13]

- Fullfölja investering och utvecklingsprojekt av den tekniska plattformen för att möjliggöra informationsutbyte inom pilotprojekt samtjänst vattenbruk.
- Utveckla och tillgängliggöra nationella e-tjänster för prövning av miljöfarlig verksamhet (ändringstillstånd, villkorsändring, prövotid, återkallelser) enligt 9 kap. miljöbalken.
- Utveckla och tillgängliggöra nationella e-tjänster för prövning av undantag från BAT-slutsatser och gränsvärden för IED-anläggningar.
- Medverka till att tillgängliggöra nationell e-tjänst för prövning av vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken (utvecklas och finansieras av Domstolsverket).

7.2.4 Huvudförhandling i ansökningsmål

Muntlig handläggning med huvudförhandling är enligt 22 kap. 16 § miljöbalken huvudregeln vid handläggning av ansökningsmål. När målet är klart för huvudförhandling ska domstolen bestämma tid och plats för den. En förhandling fyller ofta funktionen att reda ut oklar-

[12] Domstolsverket (2021), s. 4 och 21.
[13] Länsstyrelserna (2021), s. 4.

heter som kvarstår efter skriftväxling och om en förhandling är uppenbart onödig kan målet avgöras på handlingarna.

I förarbetena till miljöbalken nämns mål om omprövning av villkor för tillstånd som exempel på när mål kan avgöras på handlingarna. Villkor efter prövotid avgörs också i praktiken ofta på handlingarna liksom vissa enklare ansökningar om tillstånd. Det som i sådant fall är vägledande är ansökans omfattning och om det finns några motstående intressen. Mindre broar nämns som exempel i förarbetena.[14]

Om parterna begär förhandling måste den hållas och det har bedömts som rättegångsfel att inte hålla förhandling trots att det har begärts av part.[15] Regeln ger i dag inte utrymme för undantag om part har begärt förhandling. Om ett mål avgörs utifrån handlingarna ska parterna beredas tillfälle att slutföra sin talan om de inte redan kan anses ha gjort det.[16]

Om det i kungörelsen har angetts att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling räcker det att i förekommande fall sända ett slutföreläggande till de parter som fört talan i målet. Om så inte sker måste slutföreläggandet kungöras, eftersom det annars kan finnas en krets av personer som förväntat sig en huvudförhandling och går miste om möjligheten att yttra sig muntligen. Om det sker skriftväxling efter huvudförhandling kan det också bli aktuellt med slutföreläggande.[17]

Om domstolen före den meddelar dom inte ger en part tillfälle att slutföra sin talan trots att parten inte kan anses ha slutfört talan kan det föreligga ett sådant rättegångsfel som sägs i 50 kap. 28 § rättegångsbalken. Felet kan dock i vissa fall läkas av överinstansen.[18]

I tredje stycket regleras vilken information som ska lämnas före förhandlingen. Kallelse till förhandling sker genom kungörelse för att nå hela sakägarkretsen. De parter som är kända kallas genom försändelse med vanlig post eller e-post och myndigheter genom att kopia av kungörelsen översänds för kännedom. Förutom de självklara uppgifterna om tid och plats brukar kallelsen även innehålla en kort beskrivning av vilken verksamhet eller åtgärd som ska prövas.

[14] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 242.
[15] Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 november 2016 i mål nr M 5416-16.
[16] 42 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken.
[17] Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 januari 2013 i mål nr M 6228-12.
[18] Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 maj 2018 i mål nr M 639-18.

Fjärde stycket gör det möjligt att använda vitesföreläggande i kallelsen. Detta förekommer om någon part ska infinna sig personligen för att exempelvis höras under sanningsförsäkran.

I sista stycket anges att förhandlingen kan hållas även om part uteblir. Det är ett viktigt undantag eftersom det ofta förekommer att vissa som är berörda av en verksamhet inte kommer till en huvudförhandling.

7.2.5 Processtegen för handläggning av en tillståndsansökan hos miljöprövningsdelegationerna

Miljöprövningsdelegationerna ska tillämpa delvis samma regler som mark- och miljödomstolarna

Miljöprövningsdelegationer ska tillämpa samma regler som domstolarna vad gäller ansökans form och innehåll, om en ansökans ingivande och brister i den. Det innebär att de får använda sig av kompletteringsföreläggande vid en ofullständig ansökan och avvisa en ansökan om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet (19 kap. 5 § miljöbalken).

Miljöprövningsdelegationer och kommunala nämnder ska genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt ge den som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig. De ska också samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken. De ska också hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet. Innan beslut fattas i ärendet ska myndigheten underrätta den som har gjort en ansökan eller kommit med synpunkter genom någon annan än honom eller henne tillfälle att yttra sig om inte annat följer av 25 § förvaltningslagen (2017:900). (19 kap. 4 § miljöbalken.)

Handläggningen i praktiken

När en ansökan kommer in till miljöprövningsdelegationen skickas den till de remissinstanser som kan antas ha ett intresse att bevaka i saken. Remissinstanserna ges då möjlighet att yttra sig över om de

anser att ansökan behöver kompletteras i något avseende. Remissen i detta skede är inte lagreglerad.

När svar inkommit från remissinstanserna går delegationen igenom svaren och ansökan och förelägger verksamhetsutövaren om de kompletteringar som krävs för att ansökan ska anses som fullständig. Kompletteringsföreläggandet ska endast innehålla de punkter miljöprövningsdelegationen anser vara nödvändiga för att ansökan ska kunna prövas. Verksamhetsutövaren ges också möjlighet att bemöta eventuella andra kompletteringskrav från remissinstanserna. Det är inte ovanligt med flera kompletteringsförelägganden i ett ärende.

När ansökan bedöms vara fullständig kungörs den tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningen och skickas på en formell remiss till remissinstanser och eventuellt andra berörda för att miljöprövningsdelegationen ska få ett yttrande i sak. Allmänheten ska ges skälig tid för yttrande och minst 30 dagar att yttra sig.

Ett utkast till beslut utformas av länsstyrelsens handläggare som bereder ärendet för delegationen under hela handläggningen. Beslut i ärendet fattas gemensamt av miljöprövningsdelegationens ordförande och miljösakkunnig.

I samband med att regeringen beslutade om koncentrationen av miljöprövningsdelegationerna 2011 beslutade regeringen att ett ärende vid en miljöprövningsdelegation ska beslutas inom sex månader efter att en fullständig ansökan lämnats in, och i regleringsbreven för miljöprövningsdelegationerna 2013–2015 fanns det krav på redovisning av handläggningstider för miljöprövningsdelegationerna. Sedan 2016 finns inte detta krav på redovisning längre men länsstyrelserna redovisar ändå handläggningstiderna. Naturvårdsverket har numera i uppdrag att varje år redovisa statistik för miljöprövningsdelegationernas och mark- och miljödomstolarnas handläggningstider för miljötillstånd (se kapitel 11).

Handläggningen följer i princip samma steg som hos mark- och miljödomstolen, men minsta tidsåtgång i ett ärende med mindre eller inget kompletteringsbehov bedöms vara ett par månader kortare. Se tabell 7.1. ovan (där huvudförhandling ersätts av eventuellt sammanträde enligt 19 kap. 4 § miljöbalken).[19]

[19] Jfr SOU 2008:86, bilaga 7.

7.2.6 Processledning hos miljöprövningsdelegationerna

Miljöprövningsdelegationerna och de kommunala nämnderna har möjlighet att hålla sammanträde enligt bestämmelsen i 19 kap. 4 § miljöbalken. Däremot saknas det en formell bestämmelse om att ta fram tidsplaner. Det finns inte heller några lagstadgade krav på när ett beslut i ärendet ska meddelas.

7.2.7 Avvisning av en ofullständig ansökan

Gällande regler

Ansökningshandlingarna ska enligt 22 kap. 2 § miljöbalken lämnas in i det antal exemplar som mark- och miljödomstolen anser behövs. Har ansökningshandlingarna inte lämnats in i tillräckligt antal exemplar eller finner mark- och miljödomstolen att ansökan är ofullständig ska domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande får domstolen besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan. Av detta följer att en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning. Det förekommer dock i praktiken i princip inte att en prövningsmyndighet använder möjligheten att besluta om att bristen ska avhjälpas på sökandes bekostnad. Bestämmelsen gäller vid prövning av ansökningsmål hos mark- och miljödomstol och genom hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken även vid prövning av en tillståndsansökan hos miljöprövningsdelegation och kommunala nämnder.

Mark- och miljödomstolen kan med stöd av denna bestämmelse förelägga sökanden att komplettera sin ansökan eller avvisa den vid väsentliga brister. Domstolens kompletteringsföreläggande binder visserligen verksamhetsutövaren, men det innefattar inget avgörande av en fråga som inverkar på målets utgång och är därför inte överklagbart. Enda möjligheten att få ett beslut om komplettering prövat är genom ett påstående om att målet onödigtvis uppehålls enligt 49 kap. 7 § rättegångsbalken.

Är domstolen tveksam till vilken betydelse bristerna i en ansökan har kan ett alternativ till att avvisa den vara att inleda en prövning och sedan ta ställning till om den kan bifallas. Det är möjligt att den

fortsatta hanteringen av målet visar att bristerna inte har någon avgörande betydelse för prövningen. Det kan från processekonomisk synpunkt hävdas att detta är ett tveksamt förfarande, men det bör ändå kunna tillämpas i vissa situationer. Bevisbördan för att en verksamhet är tillåtlig ligger ju på sökanden och kan sökanden inte visa att den uppfyllt den ska domstolen avslå ansökan. Bristerna kommer då att gå ut över verksamhetsutövaren.

Bestämmelsen gäller inte Mark- och miljööverdomstolen, eftersom det saknas hänvisning i det kapitel som gäller rättegången i Mark- och miljööverdomstolen till bestämmelsen i 22 kap. 2 § (se 23 kap. 7 §). Däremot är det möjligt för domstolen att med stöd av 34 kap. 1 § rättegångsbalken pröva om det finns något hinder mot att ta upp ett mål till avgörande. Med stöd av den paragrafen kan Mark- och miljööverdomstolen pröva om ansökan uppfyller kraven i 22 kap. 1 §, t.ex. om den miljökonsekvensbeskrivning som har lämnats in är godtagbar.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår bl.a. att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå som en del av ett beslutsunderlag och dess kvalitet ska bedömas av den myndighet som ska fatta beslut i målet eller ärendet. Det understryks särskilt att beslutsmyndigheten i enlighet med förvaltningsförfarandets allmänna principer har ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Därmed har också bl.a. en mark- och miljödomstol befogenhet och skyldighet att förordna om de kompletteringar av beslutsunderlaget som den bedömer vara nödvändiga. Den miljökonsekvensbeskrivning som lämnas in kan kompletteras under ärendets handläggning. Den dialog som på ett tidigt stadium ska förekomma mellan sökanden, länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken får alltså inte avslutas i och med att en ansökan om tillstånd med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning har lämnats in.[20]

Rättspraxis

Av rättspraxis framgår att en ansökan endast i undantagsfall får avvisas utan att verksamhetsutövaren först har fått ett kompletteringsföreläggande. Det kan dock inträffa om ansökan brister i sådana grundläggande hänseenden att bristerna inte kan avhjälpas och ett

[20] Prop. 1997/98:45, del, 1 s. 294.

kompletteringsföreläggande därmed inte behövs. Den typiska situationen gäller ett bristfälligt utfört samråd som inte kan läkas i efterhand.[21] Högsta domstolen har i NJA 2008 s. 748 uttalat sig om bestämmelsens tillämplighet vid prövningen i Mark- och miljööverdomstolen och det finns flera avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen där domstolen funnit att bristerna varit sådana att ansökan ska avvisas. Det har då ofta rört mer omfattande brister i miljökonsekvensbeskrivningen eller det samråd som ska föregå den.[22]

En annan aspekt är att omfattande utredningar ibland presenteras av sökanden först i överrätten efter avslag i mark- och miljödomstol, vilket ofta medför en återförvisning enligt instansordningsprincipen.[23] Mark- och miljööverdomstolens avvisade i ett uppmärksammat fall Cementas ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet vid Slite på Gotland efter flera års handläggning. Överrätten bedömde till skillnad från underrätten att Cementas miljökonsekvensbeskrivning var så bristfällig att det saknades förutsättningar att göra en prövning av tillståndsansökan.[24]

7.3 Miljöprövningsdelegationernas organisation och koncentration

7.3.1 Miljöprövningsdelegationernas organisation

Det finns i dag 12 miljöprövningsdelegationer placerade inom länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens respektive Norrbottens län.

I förordningen om miljöprövningsdelegationer regleras bl.a. delegationernas sammansättning och prövningsområde. I 5 § anges att ärenden som avses i 3 § prövas av den miljöprövningsdelegation inom vars prövningsområde verksamheten i huvudsak bedrivs eller avses att bedrivas. Enligt 20 § utses ordförandena och de miljösakkunniga av regeringen för en bestämd tid efter anmälan av landshövdingen.

[21] Se t.ex. MÖD 2002:15 och MÖD 2002:39.
[22] Se t.ex. MÖD 2004:1, MÖD 2004:9, MÖD 2006:6, MÖD 2007:50 och MÖD 2011:51. Se även NJA 2009 s. 321 i fråga om MKB:s betydelse som processförutsättning.
[23] Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 april 2021 i mål nr M 4726-19.
[24] Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 6 juni 2021 i mål nr M 1579-20.

7.3.2 Utvecklingen av dagens organisation

Miljöbalkskommittén fick 2003 i uppdrag att utreda frågan om tillståndsprövning enligt miljöbalken bör inledas direkt hos miljödomstol eller om domstolen ska pröva tillståndsfrågan först efter överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut. I slutbetänkandet ”*Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*” (SOU 2005:59) förordade kommittén att mål om vattenverksamheter och alla typer av miljöfarliga verksamheter skulle tillståndsprövas vid en förvaltningsmyndighet som första instans. Samtidigt konstaterade kommittén att det fanns behov av fortsatt utredning. En prövningsorganisation som innebar att mål om miljöfarliga A-verksamheter och vattenverksamheter prövas av länsstyrelse som första instans fick stöd av en majoritet av remissinstanserna.

I delbetänkandet *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation* (SOU 2004:38) förordade kommittén att antalet myndigheter som prövar mål om A-verksamheter och vattenverksamheter bör begränsas till företrädesvis 1–5 myndigheter. I samma delbetänkande belyste kommittén den tveksamhet som uttryckts i fråga om delegationernas självständighet i förhållande till länsstyrelserna med anledning av att beredningspersonalen vid delegationen också är handläggare vid länsstyrelserna. Miljöbalkskommittén förordade därför en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter.

Regeringen delade denna uppfattning och bedömde att en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter som innebar att de prövas av en länsstyrelse som första instans renodlar miljödomstolarnas tvistelösande roll och effektiviserar handläggningen. Förslag på organisations- och författningsändringar för en sådan ny instansordning behövde dock tas fram. I det sammanhanget skulle det utredas hur man i en ändrad instansordning bäst tillgodoser behovet av att bygga upp och behålla en hög kompetens i prövningen. Möjligheten att t.ex. koncentrera dessa ärendegrupper till ett färre antal länsstyrelser skulle övervägas. Här kunde det framtida antalet miljödomstolar vara vägledande. Det skulle också analyseras närmare hur miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller skulle ges bäst förutsättningar att åstadkomma en effektiv och rättssäker verksamhet.

Som en konsekvens av tidigare utredningar beslutade regeringen att tillsätta Miljöprocessutredningen där utredaren fick i uppdrag att utreda och föreslå organisations- och författningsändringar som behövdes för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10). Syftet var att förenkla, samordna och effektivisera handläggningen och domstolsprövningen för bland annat dessa måltyper. I delbetänkandet *Miljödomstolarna, domkretsar, lokalisering och handläggningsregler* (SOU 2008:31) förordade utredaren en ändrad instansordning för A-verksamheter och vattenverksamheter som innebar att de skulle prövas av en länsstyrelse som första instans. Detta skulle renodla domstolarnas tvistelösande roll och effektivisera handläggningen. I huvudbetänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslogs miljöprövningsmyndigheter alternativt miljöprövningsnämnder vid länsstyrelserna i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö, vilka skulle pröva sådana ärenden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och miljödomstolarna. I begränsade delar behandlades betänkandena från Miljöprocessutredningen av Justitiedepartementet som utarbetade ett utkast till lagrådsremiss.

I prop. 2009/10:215 *Mark- och miljödomstolar* behandlades förslagen i Miljöprocessutredningens betänkanden och remissutkastet. Regeringens ställningstagande var att prövningen i första instans av en ansökan om tillstånd till A-verksamheter och vattenverksamheter tills vidare skulle ske hos domstol. Dessutom hade det under utredningens arbete och vid remitteringen av utredningens förslag förts fram från flera håll att det är viktigt att Högsta domstolen även fortsättningsvis kan pröva A- och vattenverksamheter. En överföring av förstainstansprövningen till förvaltningsmyndighet skulle innebära att instanskedjan förlängdes, om Högsta domstolen skulle fortsätta att vara högsta instans, vilket inte överensstämde med regeringens ambition om att åstadkomma en effektivare och snabbare handläggning.

I propositionen förordades att en framtida instansordning bör utformas med så få instanser som möjligt för att skapa en effektiv och rättssäker organisation. Regeringen bedömde att en koncentration av miljöprövningsdelegationernas verksamhet bör ske till de 7 länsstyrelser som föreslås i Koncentrationsutredningen[25], dvs. länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län. Den fortsatta

[25] Ds 2007:28.

beredningen resulterade i att det inrättades miljöprövningsdelegationer vid 12 länsstyrelser för att samla prövningen av B-verksamheter. Det övergripande syftet med reformen var att åstadkomma en mer effektiv prövning och kortare handläggningstider.

7.3.3 Utvärdering av koncentrationen

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) utvärderade 2016 regeringens satsningar för att korta ledtiderna för miljötillståndsprövning av gruv- och täktverksamheter.[26] Sammanfattningsvis menade Tillväxtanalys att resultaten pekade på att ärenden som rör gruv- eller täktverksamhet inte har signifikant längre ledtider än andra jämförbara miljöfarliga verksamheter. Myndigheten fann inte heller stöd för att bildandet av mark- och miljödomstolen har haft någon effekt på ledtiderna; däremot kunde ökade resurser till domstolarna ha lett till kortare ledtider. För att kunna göra en bedömning av den långsiktiga trenden behövdes dock en längre uppföljningsperiod. I analysen drogs slutsatser bl.a. avseende vikten av resurser och kompetenser.

> Den största ärendegruppen inom miljöfarlig verksamhet är täkter och de uppvisar även kortast medianledtider medan vindkraftsärenden har de längsta ledtiderna. En något oroväckande trend är att ledtiderna för samtliga ärendetyper har ökat under en längre tid. De miljöprövningsdelegationer som fått utökat geografiskt ansvar för prövningar har sedan koncentrationen vid halvårsskiftet 2012 också längre ledtider än de som inte fått utökat ansvar. Det finns flera möjliga förklaringar till detta, men det finns anledning att säkerställa att de delegationer som har fått utökat prövningsansvar får tillgång till nödvändiga resurser och kompetenser. Det bör dock noteras att regeringen inte direkt styr över delegationernas budget. /…/ Tre år är en relativt kort uppföljningsperiod för att utvärdera en omfattande reform. Eftersom de mest komplicerade målen kan pågå i flera år är det aningen tidigt att skönja några tydliga resultat av reformen. Det kan därför finnas anledning att återkomma till denna fråga efter en längre tid. För att ett ökat anslag ska ge effekt på kort tid måste det finnas lediga resurser med den specifika kompetensen som krävs för att hantera miljötillståndsprövningar, och dessa personer måste också rekryteras av den offentliga sektorn. Verksamhetsutövarna konkurrerar dock om denna kompetens i ett läge där verksamheter expanderar, till exempel under den så kallade gruvboomen. Dessutom tar det tid att nyutbilda eller omskola personal. Det

[26] Tillväxtanalys (2016b).

bör även noteras att kompetens och resurser krävs i hela systemet, hos sökande bolag, berörda offentliga aktörer och andra sakägare.

7.4 Inhämtade synpunkter och övrig information

7.4.1 Mark- och miljödomstolarnas användning av tidsplaner och muntlig förberedelse

Utredningen har undersökt hur mark- och miljödomstolarna tillämpar bestämmelser om processledning i rättegångsbalken och miljöbalken i mål som inleds vid domstolen. Domstolarna har bl.a. fått frågan i vilken utsträckning de har använt sig av tidsplaner och muntliga förberedelser i ansökningsmål under de senaste fem åren. De har även fått frågan vilka generella överväganden som ligger bakom domstolens tillämpning av reglerna och om det finns oklarheter eller tillämpningssvårigheter med gällande regler om tidsplaner (42 kap. 6 § rättegångsbalken) och muntliga förberedelser (22 kap. 11 § miljöbalken).

Mark- och miljödomstolarna har lämnat skriftliga svar och utredningen har intervjuat 10 domare (rådmän och tekniska råd) vid de fem mark- och miljödomstolarna. Domstolarna har lämnat i huvudsak följande synpunkter gällande processledning.

Tidsplaner används i varierande omfattning från domare till domare, men totalt sett i begränsad omfattning. Muntliga förberedelser används ännu mer sällan. Den generella uppfattningen är att fler muntliga förberedelser för att reda ut målen tidigt och även sätta en tidsplan som parterna kan vara överens om skulle effektivisera handläggningen. Samtidigt lyfter man fram ansökningsmålens karaktär, kompletteringsbehov och svårigheterna att förutse och hålla en tidsplan. Vidare lyfter man bristen på sanktioner om tidsplanen inte följs samt lagtekniska problem, t.ex. att man anser att det är otydligt med dagens regler huruvida man kan hålla muntlig förberedelse före kungörelse i målet. Att tidsplaner och muntliga förberedelser används så sällan tror flera av de intervjuade domarna beror på traditioner, men också på att formatet inte lämpar sig för ansökningsmålen på samma sätt som för tvistemålen. Ibland kan det också innebära dubbelarbete att läsa in sig två gånger på materialet och planera för en muntlig förberedelse.

De olika domstolarna har fört fram i huvudsak följande vid vår inhämtning av information.

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Användningen av tidsplaner är svårt att ange i procent. Det är dock mer sällan som de gör detaljerade tidsplaner tidigt i handläggningen med t.ex. angivande av specifika veckor då olika moment i handläggningen beräknas ske. I de fall detta har skett har tidsplanen oftast behövt regelbundna uppdateringar, vilket har upplevts som tidsödande och ibland onödigt arbete. Det framförs också att det inte är någon idé att göra en tidsplan före kungörelse. Om man bestämmer tid för huvudförhandling för tidigt, innan målet är färdigberett, och på det sättet ”driver på” handläggningen kan det bli en ”baktung” process. Risken är då att omfattande yttranden i sak kommer sent inpå huvudförhandlingen eller först vid huvudförhandlingen och att rätten då måste ta ställning till om man behöver ställa in, eftersom vare sig parter, ledamöter eller övriga parter har hunnit läsa det nya materialet. Det är också svårt att upprätta tidsplaner för tidigt eftersom man inledningsvis inte vet vilka som kommer att agera i målen. Det kan också upplevas som konkurrensfördelar för någon som får ett snabbare tillstånd än någon annan pga. att målet har drivits på snabbare. Även domstolens resurser vid det aktuella tillfället spelar in när det gäller hur snabbt mål kan hanteras.

Tidsplaner har använts mer frekvent tidigare, men har upplevts som uddlöst om parterna ändå inte följer de uppsatta tiderna och domstolen inte har något maktmedel att förmå parten/myndigheterna att prestera enligt planeringen, att jämföra med tvistemål där det t.ex. kan påverka beräkningen av ersättning för rättegångskostnader. Frågan om att skärpa regelverket kring vad som händer om en part inte följer tidsplanen är viktig, men samtidigt är det svårt att ha en för hård styrning, eftersom det är viktigt att domstolen har ett bra utredningsunderlag i prövningar som får stor miljöpåverkan. Att införa någon form av preklusionsregel som skulle ge möjlighet att bortse från sent inkomna synpunkter kan därför vara vanskligt.

Lagtekniskt kan det vara ett problem att det i 22 kap. 16 § miljöbalken anges att ”När målet är klart för huvudförhandling skall mark- och miljödomstolen bestämma tid och plats för den”, vilket enligt vissa tar över regeln om tidsplaner i 42 kap. 6 § rättegångsbalken. Rättegångsbalkens krav på tidsplan är inte heller undantagslöst, och vissa anser att undantaget är tillämpligt för ansöknings-

målen. Ibland används interna tidsplaner som inte kommuniceras med parterna, i vart fall inte i sin helhet. Man arbetar också aktivt med intern tidsplanering på andra sätt för att t.ex. kunna fördela/omfördela resurser samt se om de behöver externa resurser.

Muntliga förberedelser i ansökningsmål hålls endast i undantagsfall, uppskattningsvis 2–3 gånger per år. Det är ofta uppskattat och används när det är fråga om mer komplexa frågor i större mål eller om det bedöms finnas omfattande kompletteringsbehov. Sådana frågor kan vara enklare och gå snabbare att reda ut muntligt än genom skriftväxling. Ibland kan det snabba på handläggningen att ha en muntlig förberedelse före kungörelse. Vissa tycker att lagtexten är otydlig rörande möjligheten att ha muntlig förberedelse före kungörelse, men det sker ändå i vissa fall. Lagtexten indikerar också bara att ”part” ska kallas, och i vissa fall har det funnits önskemål att annan än part ska vara med och det har då framförts invändningar mot det. Detta behöver klargöras i lagtexten, dvs. att det tydligt framgår att muntlig förberedelse kan hållas även före kungörelse och att rätten får bestämma vilka som kallas.

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt. Tidsplaner används i stora och svåröverskådliga mål. Ambitionen är att använda tidsplaner oftare då det bidrar till att minska handläggningstiden. Muntlig förberedelse används sällan. De få tillfällen det har använts har det bidragit till en effektiv handläggning. Ibland tas formlösa kontakter under hand för att reda ut oklarheter. Muntlig förberedelse fordrar en logistik som kan vara svår att planera då parterna sällan finns på samma plats som domstolen. Lagstiftningen sätter nog inte hinder mot tidsplaner och muntlig förberedelse.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Användningen av tidsplaner varierar mycket mellan domarna. Externa tidsplaner (som alltså kommuniceras med parterna) används av ett par domare i 5–85 procent av målen och då framför allt i de större eller, i viss utsträckning, medelstora målen. Flera domare använder aldrig externa tidsplaner. Interna tidsplaner används av flera domare i de stora målen och, i viss utsträckning, i de medelstora målen. Muntlig förberedelse hålls endast undantagsvis och då i mål av mycket stor omfattning. De flesta domare har angett att de aldrig har haft en muntlig förberedelse i ett ansökningsmål.

Det finns inte några generella överväganden gjorda från domstolen i dessa frågor. Frågan om tidsplaner har diskuterats i anled-

ning av en utvärdering av handläggningstider i ansökningsmål. Det har därvid kunnat konstateras att åsikterna går isär i fråga om hur verkningsfullt det är med tidsplaner i ansökningsmål. Flera domare har snarare uttryckt uppfattningen att en tidsplan kan forcera målets handläggning och att risken är stor i just ansökningsmål att tidsplanen inte kan hållas. Det har inte visat sig att målen i de fall tidsplan har använts generellt sett har handlagts snabbare eller mer effektivt. Domarna har framhållit i huvudsak följande överväganden kring användandet av tidsplaner.

– Tidsplaner kan vara effektivt, förtydliga processen för parterna och förenkla handläggningen inför huvudförhandling.
– Utgångspunkten är att tidsplan ska användas när det kan underlätta att målet drivs framåt. Det gäller framför allt i mål med många aktörer.
– Det är svårt med tidsplaner i ett alltför tidigt skede och att då göra en hållbar plan. Det kan vara svårt att överblicka hur omfattande skriftväxlingen behöver bli. Ofta faller tidsplanerna i större mål pga. behov av kompletterande utredningar på sökandesidan.
– En risk med tidsplaner är att de kan leda till att huvudförhandlingen forceras fram och leder till fortsatt skriftväxling efter förhandlingen eller sämre kvalitet på förhandlingen.
– Olika aktörer kan ha skilda behov av tid för att komma in med yttranden. Detta gäller inte minst för kommuner och kommunala nämnder samt länsstyrelser.
– Tidsplaner passar bättre i stämningsmål (där också muntlig förberedelse hålls regelmässigt).
– Synpunkten har också framförts av någon att tidsplaner ger stöd för domstolens planering, skapar förutsägbarhet för parterna samt att med en realistisk tidsplan kan alla aktörer planera även för vad som ska hända efter det att tillstånd ges.
– En majoritet av domarna anser att det inte finns oklarheter eller tillämpningssvårigheter med dagens regler. Det är viktigt att bestämmelserna tillåter en flexibilitet så att tidsplaner kan användas där de gör nytta, men det ska inte vara obligatoriskt att använda dem. Det skulle bara leda till ytterligare ett moment i handläggningen.

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Det är svårt att ange några tillförlitliga siffror gällande användandet av tidsplaner och muntliga förberedelser, och tillämpningen skiljer sig åt mellan rotlar. Användandet av tidsplaner fyller inte riktigt samma funktion som i t.ex. tvistemålsprocessen, där de kan utgöra ett stöd för domstolen att driva på målen, i förening med t.ex. stupstocksföreläggan-den. Skriftliga tidsplaner upprättas inte i någon större omfattning. I den mån de kan hållas är det naturligtvis en fördel för sökanden och myndigheter att för den egna planeringens skull få en uppfattning om när ett mål kan komma att avgöras. Erfarenhetsmässigt är dock tidsplanerna svåra att hålla. De har lite att tillföra innan ansökan bedömts vara komplett. Arbetet med att hålla dem uppdaterade anses nog inte motivera arbetsinsatsen. Allmänt finns en strävan att på ett så tidigt stadium som möjligt bestämma tid för huvudförhandling. När en sådan kan hållas beror inte alltid på parternas åtgärder, utan även på domstolens resurser. Som en del i ett gott bemötande, och för att underlätta för samtliga inblandades planering är någon form av tidsplan förstås eftersträvansvärt.

Muntliga förberedelser har använts i framför allt stora och komplexa ansökningsmål, uppskattningsvis vid ett par tillfällen per år. Under pandemin har muntliga förberedelser kommit att få ett utvidgat tillämpningsområde, då några mål kunnat avgöras efter muntlig förberedelse, men utan huvudförhandling. Huruvida muntliga förberedelser borde användas oftare är svårt att ha någon uppfattning om. Det är förmodligen av större betydelse för en effektiv handläggning att domstolen får kompletta ansökningar och relevanta skriftliga yttranden från myndigheter och andra.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. Tidsplaner används ibland men faller ofta på anståndsbehov och ytterligare utredning från sökanden. Tidsplaner kan ibland stressa mer än vad de gör nytta. Men avsikten med en tidsplan som är förankrad med ombuden är att korta ner tiden som målet ligger hos domstolen. Generellt är en tidsplan meningslös om man inte har full kontroll på alla steg. En tidsplan innan man har tagit ställning till kompletteringsbehovet är ganska meningslös.

Muntliga förberedelser har använts vid enstaka tillfällen. Ibland har det varit mycket svårt att reda ut vad sökanden egentligen vill. Då är det bra med en muntlig förberedelse. Ibland kan det vara svårt att hantera en komplettering i skrift och då kan det vara bättre att

sökanden och tillsynsmyndighet får möjlighet att direkt mötas. Ibland kan det också vara bra att vid en muntlig förberedelse förklara vad som saknas i handlingarna när sökanden inte har något ombud Muntliga förberedelser kräver dock sin administration med kallelser, tider som berörda ska kunna, lokaler och protokoll. Kan man lösa detta med ett telefonsamtal, mejl eller kompletteringsföreläggande sparar man tid. Det har förekommit att det har framförts invändningar om jäv i samband med muntlig förberedelse, då inte alla parter bjöds in att delta. Ibland kan det finnas en rädsla för att använda muntlig förberedelse på så sätt att man driver processledningen för långt eller att man ”jävar ut sig”. I de allra flesta fall går det dock att skriva kompletteringsföreläggande på sådant sätt att de värsta frågetecknen kan rätas ut. Om domstolen inte kan formulera bristerna tydligt i skrift är det tveksamt om det blir så mycket bättre med en muntlig förberedelse.

Vad gäller bestämmelsen i 22 kap. 11 § miljöbalken är dess placering och formulering sådan att den kan tolkas så att det före muntlig förberedelse förutsätts att kungörelsen har utfärdats och yttrandena redan har kommit in. Men muntlig förberedelse kan göra stor nytta även på ett tidigare stadium i processen. Även om man kan reda ut mycket med skriftliga förelägganden händer det att man hamnar i ett läge där omfattande, ibland upprepade, skriftliga förelägganden krävs för att man ska kunna kungöra ansökan på ett sätt som gör att sakägare, myndigheter och allmänhet förstår vad de har att ta ställning till. I de fallen hade det många gånger underlättat att i stället kalla till muntlig förberedelse. Det vore därför av värde med ett förtydligande av bestämmelsens innebörd i detta avseende. För det fall en lagändring behövs borde det övervägas.

7.4.2 Prövningsmyndigheternas användning av möjligheten till avvisning av en ofullständig ansökan

Utredningen har även undersökt hur möjligheten att avvisa ofullständiga tillståndsansökningar tillämpas av miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar.

Mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolarna har fått frågan i vilken omfattning en ansökan har avvisats på grund av bristande kvalitet under de fem senaste åren. Det framkommer att det sker endast undantagsvis.

Domstolarna har sammanfattningsvis lämnat följande svar. Uppfattningen är att avvisning sker undantagsvis, uppskattningsvis 5–7 gånger under de senaste fem åren per domstol. När väl prövningsavgiften är betald är sökanden mycket angelägen om att fullfölja ansökan. Avvisningar har i de flesta fall skett innan kungörelse och efter kompletteringsföreläggande. I något fall har avvisning skett ett halvår in i handläggningen efter flera kompletteringsförsök och det har också förekommit någon gång att avvisning har skett efter det att huvudförhandling har hållits. Bestämmelsen i 22 kap. 2 § miljöbalken uppfattas inte som oklar i egentlig mening, men tillämpningen är svår på grund av kravet på materiell processledning. Det krävs mycket arbete innan det ens är möjligt att avvisa en bristfällig ansökan. Allmänt sett anses det knappast vara en vettig resursanvändning för domstolar och myndigheter. Det är inte heller lätt att avgöra var gränsen går mellan komplettering i flera omgångar och avvisning. Ett alternativ för att snabba på och förenkla handläggningen vore att i större utsträckning än i dag kunna avvisa ansökningar som inte uppfyller erforderliga krav på tydlighet och precision. Nyttan av detta kan dock möjligen ifrågasättas.

Miljöprövningsdelegationerna

Miljöprövningsdelegationerna har sammanfattningsvis framfört följande när det gäller möjligheterna att avvisa en ofullständig ansökan.

Det är för svårt att avvisa ansökningar och det sker mycket sällan. I själva verket kan det vara så att rättstillämpningen kring avvisningar har blivit för sträng. I praktiken krävs minst ett, oftast flera, kompletteringsföreläggande, som kan behöva vara omfattande. Det innebär att en oproportionerlig del av utredningsansvaret läggs över från sökanden till miljöprövningsdelegationen. Därmed urholkas såväl bevisbördeprincipen som kunskapskravet enligt miljöbalken. Möjligheten att kunna avvisa en ansökan direkt vid grundläggande brister är i dagsläget mycket begränsad. Det vore önskvärt att tidigare kunna avvisa ansökningar som inte uppfyller lagkraven. Att

kunna avvisa direkt om ansökningarna har grundläggande brister, eller annars en så tidig avvisning som möjligt, gör det tydligt att sökanden har ansvar för sin ansökan. Mot bakgrund av placeringen av bevisbördan och kunskapskravet finns det gränser för hur långt processledningen kan och bör sträcka sig. Grundproblemet är dock bristande kompetens hos sökanden, ombud och konsulter. Att sökanden är lyhörd gentemot länsstyrelsen i samrådsskedet och miljöprövningsdelegationen i prövningsskedet är en framgångsfaktor.

Även i mer materiellt hänseende finns gränsdragningssvårigheter kring när avvisning ska ske. Om den ansökta verksamheten, framför allt täktverksamheter, omfattar vattenverksamhet som kan vara tillståndspliktig enligt 11 kap. miljöbalken, uppkommer frågan när under handläggningen ansökan ska avvisas och sökanden i stället ska hänvisas till mark- och miljödomstolen för en samlad prövning av ansökan; så tidigt som möjligt eller först efter omfattande utredning om hydrologin. De lagkrav som föreskrivs i 22 kap. 2 § miljöbalken är i och för sig tydliga, men skulle ändå kunna förtydligas t.ex. med krav på att sökanden ska ha beaktat eller bemött de synpunkter som framgår av samrådsredogörelsen. En väg att gå är att göra ett tillägg i bestämmelsen med innebörden att en ansökan som brister i grundläggande krav (ingen MKB, inga villkorsförslag osv.) kan, eller ska, avvisas utan föregående kompletteringsföreläggande.

7.4.3 Synpunkter från aktörer om processledning

Miljöprövningsdelegationerna

Miljöprövningsdelegationerna har fått frågan om man arbetar med tidsplaner och i så fall på vilket sätt samt vilka fördelar respektive nackdelar man ser med externa tidsplaner. Delegationerna har svarat att de flesta inte har tidsplaner som de kommunicerar med sökanden. Däremot finns det en intern planering. En miljöprövningsdelegation kommunicerar ut hur lång tid olika handläggningsmoment normalt tar. Flera miljöprövningsdelegationer menar att det är svårt att göra tidsplaner, eftersom handläggningen är så beroende av andra aktörer och påverkas av bl.a. sökta anstånd med att lämna kompletteringar och remissvar. En delegation menar att om en tidsplan ska upprättas bör det ske först när ansökan bedömts vara komplett. En tidsplan som upprättas direkt när ansökan kommer in blir mycket osäker. En

delegation uppger också att en tidsplan kan ge falska förhoppningar. Den praktiska nyttan, eller behovet, av tidsplaner ifrågasätts också av några delegationer. Ett par delegationer menar att tidsplaner kan leda till större press från sökanden och öka stressen för handläggarna. Det påpekas också att det redan finns regler om väsentligt försenade ärenden i förvaltningslagen och att de har ett 180-dagarsmål för handläggningen som kan kommuniceras.

Miljöprövningsdelegationerna har också fått frågan hur man ser på möjligheten att ha muntliga förberedelser och har svarat i huvudsak följande. I denna fråga går åsikterna något isär. Flera delegationer menar att det redan finns ett samrådsförfarande som fyller motsvarande funktion och att en muntlig förberedelse därför skulle bli en onödig tidstjuv. Behovet av muntlig förberedelse ses av de flesta delegationer som litet och kanske bara aktuellt för de allra största ärendena. Några tycker trots allt att det vore bra om möjligheten att hålla muntlig förberedelse fanns och var fakultativ. En delegation menar att det redan i dag finns en möjlighet enligt 19 kap. 4 § att hålla muntlig förberedelse på så sätt att sökanden bjuds in till ett sammanträde som då muntligen redogör för de kompletteringar som behövs (vilka sökanden sedan blir skriftligen förelagd att ge in). En annan tycker att en ordning med en muntlig förberedelse med enbart sökanden vore bra.

Näringslivet

Bland aktörerna från näringslivet framför man i princip samstämmigt att det finns ett behov av ökad användning av tidsplaner och muntliga förberedelser. Exempelvis har *Svenskt Näringsliv* lyft följande. Mark- och miljööverdomstolen och vissa mark- och miljödomstolar redovisar ibland vid processens början en tidsplan för handläggningen av mål som inletts där. Det har bidragit till att göra handläggningen mer förutsägbar och har förbättrat parternas beredskap för åtgärder i processen. Rutinen bör därför etableras vid samtliga prövningsmyndigheter, t.ex. genom att det föreskrivs att myndigheten omedelbart ska upprätta en tidsplan för målets eller ärendets handläggning om någon av parterna begär det. I dag är det en mycket stor variation i handläggningstider mellan olika domare. Det kan inte helt förklaras med att prövningarna är olika omfattande utan det har

även stor betydelse hur enskilda domare väljer att driva målen. Miljöbalken ger i princip obegränsade möjligheter att fördjupa sig i frågor oavsett vilken vikt de har för miljön, och det påverkar handläggningen påtagligt i enskilda fall. Det bör därför införas en särskild bestämmelse om tidsplan för handläggningen av ansökningsmål. En sådan bestämmelse bör även ange att en part som vill avvika från tidsplanen måste ange skäl för det. Bestämmelsen bör gälla även i Mark- och miljööverdomstolen. Det bör finnas en press på domare att driva målen framåt och då krävs det tidsgränser. Målsättningen ska vara att ett mål ska vara avgjort 12 månader från ingivandet och efter 18 månader ska det finnas en skyldighet för domstolen att lotta om målet för det fall det inte finns särskilda skäl som talar emot det, som t.ex. att sökanden inte önskar att målet lottas om. Här kan man invända att det finns undermåliga ansökningar som kräver omfattande kompletteringar. Det stämmer säkert och skulle det vara så att det inte går att få fram tillräckliga kompletteringar för att kunna pröva målet inom rimlig tid bör det i sådant fall avvisas. Detta kommer att sätta press både på domstolen och sökanden.

Myndigheterna och kommuner

Myndigheterna med partsroll enligt 22 kap. 6 § miljöbalken har en likartad inställning i frågan om tidsplaner och att det underlättar myndighetens planering och prioritering. *Havs- och vattenmyndigheten* och *Naturvårdsverket* har t.ex. fört fram följande. Tidsplaner från prövningsmyndigheterna gör att processen blir lätt att överblicka. Det är också bra att en tidsplan tas fram i ett tidigt skede i processen och att parterna då får ha möjlighet att ha synpunkter på den. Det ger myndigheterna möjlighet att planera sitt arbete med prövningar generellt, bl.a. i förhållande till andra pågående prövningar. Om tidsplaner användes konsekvent skulle risken för att behöva begära anstånd minska. När domstolen gör en tidsplan och håller fast vid den förhåller man sig också till den. Gällande förberedelse av målet är såväl materiell som processuell processledning från prövningsmyndigheterna en förutsättning för en effektiv process. Prövningsmyndigheterna behöver i varje steg av förberedelsen ta ställning till informationen som framgår av inkomna yttranden från parter och remissinstanser. För att föra processen framåt kan prövningsmyndig-

heten i högre grad ställa riktade frågor till parterna, så kallade riktade förelägganden, för att på det sättet signalera vilka frågor som är oklara eller behöver kompletteras. Yttrandena kan då bli mer koncentrerade och beslutsunderlagets kvalitet förbättras. Muntlig förberedelse kan ibland vara en god hjälp för att reda ut målen.

Länsstyrelserna ser generellt positivt på tidsplaner och muntliga förberedelser, men lyfter vikten av att det finns resurser att följa tidsplanerna.

Kommunerna har lyft fram att en tidsplan skulle öka deras möjligheter att planera sitt arbete med yttranden i förhållande till schemat för nämndsammanträden.

7.4.4 Synpunkter från aktörer om miljöprövningsdelegationernas organisation och koncentration

Näringslivet

Lantbrukarnas riksförbund menar att vissa miljöprövningsdelegationer skulle kunna specialisera sig på branscher. Det skulle nog möjliggöra expansioner och ett mer effektivt sätt att genomföra livsmedelsstrategin. Mycket handläggning är skriftlig och avståndet till miljöprövningsdelegationen spelar egentligen ingen roll, så det är inga problem med en centralt placerad person. Det är dock viktigt att det är en person som har kompetens att hantera prövningen. *Avfall Sverige* tror inte på koncentration av miljöprövningsdelegationerna branschvis utan tycker att geografin räcker, dvs. att viss verksamhet koncentreras naturligt i norr och viss i söder. Det är mer handläggarberoende hur prövningen fortlöper. *Sveriges Bergmaterialindustri* arbetar med en handbok för att få en bättre samordning. Det kan ge liknande vinster som en koncentration genom mer enhetlig tillämpning. Även om det kan finnas vinster med en koncentration är vidare risken att man tappar den lokala kopplingen. Om den lokala länsstyrelsen yttrar sig kan det vara godtagbart med en koncentration, men inte annars. *Svensk Vindenergi* anser att det var jobbigt redan när man gick från 21 till 12 miljöprövningsdelegationer, eftersom det blev en ojämn fördelning av ärenden med en arbetsanhopning hos vissa miljöprövningsdelegationer. För att få till en likvärdig prövning har det dock varit bra med koncentrationen. Man skulle kanske ta det ett steg längre med ännu färre miljöpröv-

ningsdelegationer. De delegationer som har många ärenden blir mer bekväma i sin roll och de fungerar bättre, medan de som har få ärenden känner sig mer osäkra och kräver ofta mer utredning. Svensk Vindenergi är sammantaget positiv till en koncentration och menar att vindkraftsärendena kommer att fortsätta att komma där vindkraften byggs nu och där den äldre vindkraften finns.

Myndigheterna

Länsstyrelserna ser risker med att koncentrera för mycket, även om det förstås finns fördelar med att specialisera. Man lyfter särskilt att den regionala dimensionen är väldigt viktig. Det är positivt att man har branschkunskap och att man kan dra nytta av olika kompetenskluster. I viss mån finns det dessutom naturliga geografiska skillnader. Det finns t.ex. inga kemiindustrier eller stora djurhallar i norr. Lokalkunskap och kännedom är viktigt och tillstånd och tillsyn är två sidor av samma mynt. Har man inte tillsynsdelen så har man en stor brist när man ska gå till prövningen. Det är därför viktigt att inte sära på tillsyn och prövning. Miljöprövningsdelegationerna ska försöka lösa det själva genom de förslag som finns om att man ska kunna vara ordförande över hela landet och i stället utöka den samverkan internt. Länsstyrelserna skulle hellre se denna lösning än att det ska komma krav utifrån hur specialiseringen ska ske. *Miljöprövningsdelegationerna* menar att det redan finns viss koncentration genom att det finns geografiska skillnader, t.ex. med gruvor i norr samt jordbruk/djurhållning i söder. Med specialisering finns en risk att man urholkar kompetens över landet. Frågan om förordnande över hela landet hör ihop med frågan om koncentration. Om förordnandena gäller hela landet kan alla vid behov hjälpa till. Det är en bättre lösning än att genomföra särskild koncentration. Man hjälper varandra redan i dag vid behov, t.ex. vid jäv. Det blir lite väl smalt att fokusera på bransch. Det blir mer och mer så att man får in artskydd och frågor om miljökvalitetsnormer i många olika ärenden och därmed gör man inte renodlade prövningar gällande viss bransch. Man vill också kunna komma ut och titta på platsen och det motverkas om närhetsprincipen försvinner. Man har redan tappat detta lite genom den koncentration som skett och delegationerna tror därför inte på ytterligare koncentration. Man kan inte heller identifiera

någon tydlig bransch som skulle vara lämplig att koncentrera. Även om t.ex. bergtäkter finns överallt, finns det ändå olika regionanknutna frågor, t.ex. rennäring i norr och andra typiska verksamheter i söder. Man skulle dock kunna samarbeta och samverka mer än vad man gör i dag t.ex. beträffande personal.

Om t.ex. bara tre miljöprövningsdelegationer skulle pröva täkter skulle det troligen påverka handläggningstiderna negativt. Det blir stora ytor att besöka. Handläggaren måste alltid åka till platsen; det går inte att komma runt detta.

7.4.5 Några faktorer för en effektiv handläggning – exemplet Northvolt

Prövningen av Northvolt AB:s tillstånd till batterifabriken i Skellefteå nämns ofta som ett exempel på en effektiv tillståndsprövning. Prövningen har tidigare analyserats av bl.a. Tillväxtanalys.[27] Utredningen har intervjuat en representant för bolaget, ansvarig handläggare vid länsstyrelsen i Västerbotten och ansvarig juristdomare på mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Vid intervjuerna framkommer en samstämmig bild där i huvudsak tre faktorer var avgörande för en effektiv handläggning:

- En okontroversiell lokalisering och gedigen lokaliseringsutredning.
- En tät och konstruktiv dialog mellan bolaget och myndigheterna.
- En hög ambition hos bolaget att följa kompletteringskrav och inte förhandla om miljövillkor.

Bolaget lyfte vid intervjun att de tog in de bästa experterna och verkligen försökte göra allting rätt. Det var viktigt att följa reglerna och att faktiskt göra som man ska. Det förekom också många informella dialoger med både länsstyrelsen och kommunen.

Bolaget beskriver en vision om att skapa det mest miljövänliga batteriet och då måste även produktionsmetoden vara den absolut mest miljövänliga menade bolagsrepresentanten. Man försökte inte förhandla om miljöreglerna. Bolaget hade även en dialog om tidsplanen och var transparent om den. Man försökte få hjälp av myndigheterna att hålla tidsplanen och man fick även hjälp av sin miljö-

[27] Tillväxtanalys (2019).

jurist för att förstå vad tidsplanen skulle innehålla och hur lång tid varje steg kunde beräknas till. Bolaget upplevde också att man nådde fram med argumentet att ansökan behövde prioriteras.

Den första prövningen tog drygt 6 månader från ansökan till dom. Den senaste prövningen av anläggningen tog 13 månader från ansökan till dom. Bolaget försökte använda ett så okontroversiellt alternativ som möjligt, bl.a. för att undvika att det skulle behövas en vattendom. Man hade framför allt kontakt med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten och förklarade projektet för dem. Man diskuterade också samrådskretsen noga med länsstyrelsen. Det var mycket av en lärandeprocess för alla parter, eftersom det inte finns någon erfarenhet av den här branschen. Det blev därför utredningsvillkor till stor del.

Länsstyrelsen framförde bl.a. att det var ett bra samråd som tog 5–6 månader. Det är i och för sig normal tidsåtgång, men samrådet var mycket konstruktivt. Det var en okontroversiell lokalisering och bolaget kan området batteritillverkning. Det var däremot en läroprocess för bolaget hur ett samråd skulle gå till. Parterna hade ett inledande möte på länsstyrelsen och bolaget kom sedan in med en bra ansökan där man beskrev processerna på ett pedagogiskt sätt så att länsstyrelsen kunde förstå verksamheten. Man redovisade t.ex. på ett fördjupat sätt vilka reningsmetoder som skulle användas.

Bolaget lämnade också in ansökan separat till länsstyrelsen och kommunen för kännedom samtidigt som den skickades in till domstolen. På så sätt tappade man ingen tid. När domstolen väl skickar ut underlaget är tiden oftast för knapp för länsstyrelsen att hinna titta på underlaget med den bredd och djup av kompetens som länsstyrelsen förfogar över. Det var därför positivt att länsstyrelsen kunde läsa på i förväg. Bolaget lade också ner stor möda på att hitta en lämplig plats och utgick i sin analys från ett stort antal olika lokaliseringar av fabriken vilket sedan stramades åt. De tittade på riksintressen, naturområden, tillgång till elektricitet och reningsvatten m.m. Lokaliseringsutredningen var mycket gedigen. Länsstyrelsen hade några synpunkter på kompletteringsbehov som bolaget snabbt svarade på, så det behövdes inte någon kompletteringsrunda hos domstolen.

Tack vare ambitionen hos bolaget att leverera rätt underlag kunde det bli ganska flexibla villkor. Ibland vill bolagen hålla mycket öppet för att det inte ska rymmas i det allmänna villkoret, men bra ansök-

ningar med mycket information skapar generellt bra förutsättningar för relativt flexibla tillstånd och villkor. Bolaget hade också god hjälp av de stöddokument som finns vid bedömning av ansökan, t.ex. BAT-slutsatser samt kostnad- och nyttoanalyser på energiområdet. Även säkerhets- och statusrapport ger god vägledning och kunskap för bedömning av verksamhetens miljöpåverkan och relevanta krav, menade länsstyrelsen.

Domstolen uppgav bl.a. att platsen som bolaget hade valt för verksamheten av olika skäl var ganska gynnsam och berörde varken Natura 2000-områden eller artskydd. Förutsättningarna i naturen var gynnsamma och det var en okontroversiell lokalisering. Intressekonflikter behövde därmed inte hanteras så mycket. Ansökan hade också föregåtts av noggranna undersökningar kring lokaliseringen, vilket i sig var en framgångsfaktor. Sökanden hade förberett ganska mycket, varit i kontakt med olika remissmyndigheter redan innan ansökan, krattat manegen och då fått klart för sig att platsen var bra. Det handlade om väl utförda samråd och sökanden anpassade sin ansökan och gjorde verkligen de inventeringar och undersökningar som behövdes.

När ansökan väl kom in hade sökanden själv gjort ett realistiskt förslag till tidsplan. Tidsplanen kommunicerades med parterna och kunde hållas i princip från alla aktörers sida. Det viktigaste för att hålla handläggningstiden kort var att det var en gedigen ansökan samt att sökanden var lyhörd för synpunkter och inte backade för behovet av kompletteringar. Resterande arbete blev okontroversiellt och ansökan kunde hanteras ganska fort.

7.5 Några konsekvenser och alternativa lösningar

Vi redogör samlat för förslagens konsekvenser i kapitel 11 om konsekvensanalys. Nedan ges en kort redogörelse för konsekvenser och samband med övriga förslag samt beskrivning av några alternativ.

7.5.1 Konsekvenser och samband

Genom utredningens förslag i denna del vill vi genom ett antal mindre förändringar trimma ett befintlig styrmedel genom att effektivisera handläggningsordningen för tillståndsprövning hos präv-

ningsmyndigheterna. Förslagen syftar i huvudsak till att korta tidsåtgången för att begära kompletteringar, korta den samlade prövningstiden i det enskilda fallet samt öka transparens och förutsägbarhet för alla parter.

Förslagen ska läsas tillsammans med våra förslag i kapitel 6 om myndigheternas roll och kapitel 8 om att stärka och samordna samrådsprocessen samt öka kunskapen om ny och klimatvänlig teknik. De förslagen i sig syftar till att totalt sett minska handläggningstiderna genom höjd kvalitet på ansökan och miljökonsekvensbeskrivning och därmed minskat behov av kompletteringar senare i processen.

7.5.2 Alternativa lösningar

Förslaget om ökad användning av muntliga förberedelser och tidsplaner

Utredningen har för miljöprövningsdelegationernas del övervägt att införa en hänvisning till 22 kap. 2 b och c §§ miljöbalken om muntlig förberedelse i 19 kap. 5 §. Miljöprövningsdelegationerna har dock redan i dag möjlighet att hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet. Detta sker redan i dag om än inte så frekvent. Vi ser ett värde i att delegationerna i högre utsträckning överväger muntlig handläggning, t.ex. där det finns behov av att reda ut sökandens bemötande av länsstyrelsens bedömning enligt 6 kap. 32 §. Det finns dock redan i dag en bestämmelse i 19 kap. 4 § som möjliggör sådan muntlig handläggning, även om den inte tillämpas i någon större utsträckning. Vi bedömer att det riskerar att skapa oklarheter i handläggningen att införa ytterligare en muntlig handläggningsform för länsstyrelserna och lägger därför inte något sådant förslag.

Utredningen har också övervägt att göra regeln om tidsplaner tillämplig även för Mark- och miljööverdomstolen. Enligt vår informationsinhämtning används dock redan tidsplaner som huvudregel hos den domstolen, även om det saknas hänvisning till en uttrycklig regel om detta. Vi har vidare avgränsat vårt uppdrag i denna del genom att inrikta oss på åtgärder som förbättrar processen vid handläggning i första instans genom att bl.a. få fram ett bättre beslutsunderlag tidigare i processen. Detta har i sig potential att effektivisera processen även i Mark- och miljööverdomstolen. Man kan dock över-

väga att göra regeln om tidsplaner tillämplig även för Mark- och miljööverdomstolen enligt Svenskt Näringslivs förslag (se avsnitt 7.4.3).

Förslaget om större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen

Vi har här övervägt en ordalydelse i 22 kap. 2 § miljöbalken som innebär att avvisning kan ske utan kompletteringsföreläggande, så kallad ”direktavvisning”. Miljöprövningsdelegationerna har framfört att en sådan möjlighet skulle vara positiv för handläggningstiderna och ibland ändamålsenlig. En liten möjlighet att avvisa en ansökan utan föreläggande om komplettering finns dock redan enligt rättspraxis, t.ex. vid ett bristfälligt samråd som inte kan läkas i efterhand (se t.ex. MÖD 2002:15). Utredningen bedömer dock att grundläggande förvaltningsrättsliga principer innebär att utgångspunkten är att en avvisning alltid ska föregås av ett kompletteringsföreläggande. Vi lämnar därför inte något förslag på uttrycklig regel där en ansökan kan avvisas direkt utan föreläggande om vissa förutsättningar är uppfyllda, utan sökanden ska alltid få minst en möjlighet att komplettera bristerna.

7.5.3 Förhållande till EU-rätten

Förslagen bedöms inte påverkar förhållandet till EU-rätten. Resonemang om att rätten till muntlig förhandling inte är ovillkorlig enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter finns i avsnitt 7.1.3.

8 Ett särskilt stöd till klimatprojekt

I utredningens direktiv anges att vi ska utreda möjligheten att införa ett begränsat förtursförfarande. Om ett sådant förfarande behövs och bedöms lämpligt ska vi föreslå nödvändiga författningsändringar. Direktivet pekar på att frågan om ett förtursförfarande är komplex men att ett förtursförfarande trots allt bör övervägas i syfte att i möjligaste mån förkorta handläggningstiderna för tillståndsprocessen och underlätta för stora omställningsprojekt som på ett väsentligt sätt kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser.

Vi bedömer att de tids- och effektivitetsvinster som ett särskilt förtursförfarande kan ge inte är tillräckliga i förhållande till det komplicerade och systemavvikande regelverk som krävs för ett förturssystem. För att underlätta för verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen att få tillstånd, samt ytterligare effektivisera miljöprövningsprocessen, föreslår vi i stället i detta kapitel ett särskilt stöd genom

- en klimatstyrka som ger handläggarstöd till länsstyrelsernas arbete med miljötillstånd
- ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning, som bildas hos Energimyndigheten i samverkan med Naturvårdsverket.

Förslagen kompletterar utredningens övriga förslag på horisontella förbättringar av miljöprövningsprocessen.

8.1 Utredningens förslag och bedömning

8.1.1 En klimatstyrka ger länsstyrelsen handläggarstöd

Förslag: En klimatstyrka inrättas vid någon av länsstyrelserna, vilken ska stödja samtliga länsstyrelser i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen. Styrkan ska ge handläggarstöd till länsstyrelserna i deras roll som part i samrådsprocessen och i prövningsprocessen.

Det övergripande syftet med klimatstyrkan och kunskapscentrumet (se avsnitt 8.1.2) är att ge processmässigt och kunskapsmässigt stöd som bidrar till effektivare handläggning av tillståndsärenden som rör de verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Avsikten är att den resursförstärkning som styrkan och centrumet innebär även ska komma verksamhetsutövare till del genom att länsstyrelsen ges bättre förutsättningar att axla rollen som samordnande nav och aktiv samrådspart.

Skälen för utredningens förslag

Det krävs en omfattande omställning till fossilfrihet om Sverige ska nå sitt långsiktiga klimatmål om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter. Sverige befinner sig mitt i en klimatdriven strukturomvandling där stora klimatinvesteringar är planerade. Industrins, el- och värmesektorns och transportsektorns utsläpp behöver i princip vara noll senast 2045.

De senaste åren har olika industrinäringar meddelat investeringar för att åstadkomma fossilfrihet. Dessa omställningsprojekt kommer att kräva miljötillstånd, och det är angeläget att beslut om tillstånd ges så snabbt som möjligt för att minska de kumulativa utsläppen av växthusgaser.

Utredningens övriga förslag om horisontella förbättringar av miljöprövningsprocessen syftar till att effektivisera och förkorta prövningstiderna. Vi har också uppfattat att sådana horisontella förbättringar förordas av de aktörer som kan förväntas investera i teknik som väsentligt bidrar till klimatomställningen.

Men med tanke på behovet av en skyndsam klimatomställning för minskade utsläpp i linje med Sveriges klimatmål anser vi att det även behövs en satsning för att särskilt stödja klimatprojekt utöver de horisontella förbättringarna. Det finns därför skäl att införa ett särskilt stöd för verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen, i syfte att stärka förutsättningarna för att dessa verksamheter ska få sina miljötillstånd så snabbt som möjligt. En sådan satsning behöver adressera den komplexitet som kommer av att många av dessa investeringar rör avancerad och ny teknik.

Vi har tittat bredare på begreppet förtur än bara i meningen förtur till prövning. Våra förslag tar i stället framför allt sikte på den inledande delen av miljöprocessen, innan ärendet eller målet når prövningsmyndigheten. I det förkastade förslaget om ett begränsat förtursförfarande som beskrivs i avsnitt 8.3 finns dock också förslag som tar sikte på prövningsmyndigheternas handläggning.

Utredningen har identifierat att kompletteringsrundan kan förbättras för att minska riskerna för tidsförluster, och vi bedömer att en stärkt samrådsprocess är särskilt viktig för att minimera behovet av omfattande och tidskrävande kompletteringar (se kapitel 6).

Vi har också identifierat ett behov av att stärka länsstyrelsernas roll som samrådspart och som part i prövningsprocessen (se avsnitt 6.1.1). Detta är inte minst centralt när det kommer till prövning av omställningskritiska och tekniskt komplicerade klimatrelaterade investeringar inom industrin.

Vi menar att länsstyrelsernas arbete kan stärkas och att samrådsprocessen förbättras genom att en särskild klimatstyrka inrättas vid en länsstyrelse. Klimatstyrkan ska i sin tur ta stöd i ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning (se avsnitt 8.1.2).

En klimatstyrka stödjer länsstyrelserna redan från samrådssteget

Myndigheternas resurser att hantera miljöprövningar är inte jämnt fördelade över landet. Samtidigt sker nu en klimatdriven industriomställning i olika delar av landet, där resurserna inte bedöms vara tillräckliga för att möta behovet (se avsnitt 11.6.1). Dessutom kommer behovet sannolikt att vara ojämnt fördelat över landet och över tid. Många stora verksamheter finns redan i, och planeras till, de norra delarna av landet där utmaningarna är särskilda stora, bl.a.

vad gäller att få personella resurser till länsstyrelserna och prövningsmyndigheterna. En ytterligare resurs och buffert för att även hantera en ojämn ärendetillströmning och tillfällig arbetsanhopning i form av en klimatstyrka skulle kunna bidra till att utjämna skillnaderna och därmed leda till en mer effektiv miljöprövning.

Vårt förslag är att en klimatstyrka inrättas vid någon av länsstyrelserna. Styrkan ska hjälpa samtliga länsstyrelser i alla delar av handläggningen – från att länsstyrelsen kommer i kontakt med ärendet till dess att ärendet har prövats av prövningsmyndigheten. Det innebär att styrkan ska hjälpa till vid granskning och bedömning under avgränsningssamrådet enligt 6 kap. 32 § miljöbalken och vid länsstyrelsens fortsatta handläggning av ärendet. Det kan också innebära att styrkan deltar vid målets prövning som representant för länsstyrelsen.

Klimatstyrkan bör bestå av erfarna handläggare som är vana vid miljöprövning. Särskild kunskap kommer också att byggas upp vid styrkan om de verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Styrkans fokus ska dock vara ett handläggarstöd.

Vid 12 av 21 länsstyrelser finns en miljöprövningsdelegation; i de län som inte har en miljöprövningsdelegation finns endast ett mindre antal personer som jobbar med miljötillståndsfrågor. För dessa län kan en klimatsyrka vara ett extra viktigt stöd.

Styrkan bör inrättas vid en länsstyrelse för att nyttja den administrativa struktur som finns. Valet av länsstyrelse kan göras utifrån olika aspekter. Vid vilken länsstyrelse styrkan ska inrättas är framför allt en fråga för länsstyrelserna att själva bedöma och ytterst en fråga för regeringen att avgöra.

Det finns för- och nackdelar med olika val av placering. Vi bedömer att det är en fördel om styrkan placeras vid en länsstyrelse som har en miljöprövningsdelegation, så att styrkan kan dra nytta av prövningserfarenheten. Det finns även fördelar med att välja en länsstyrelse som har en relativ bredd på olika typer av miljöfarliga verksamheter. Vad gäller storlek på länsstyrelse kan det finnas fördelar med att välja en stor länsstyrelse, där det kan vara lättare att rekrytera personer i länet, om man önskar en geografiskt samlad styrka och där det kan finnas andra stordriftsfördelar. Nackdelen med en stor länsstyrelse kan vara att styrkan riskerar bli uppslukad av den stora ärendemängden hos aktuell länsstyrelse. Ur den aspekten kan en medelstor länsstyrelse innebära fördelar.

Regleringen av styrkan innebär inte några hinder för att bemanna styrkan med handläggare som inte behöver vara fysiskt på plats vid den länsstyrelse som utses, utan styrkan skulle kunna arbeta på distans. Handläggarna kan vara anställda av den länsstyrelse där styrkan organisatoriskt är placerad eller av någon annan länsstyrelse men reserverade för styrkan.

Klimatstyrkans exakta utformning behöver inte regleras i detalj utan länsstyrelsen i det län där styrkan inrättas bör, i samråd med övriga länsstyrelser, få möjlighet att utforma styrkan på det sätt som passar organisationen bäst.

Styrkans huvudsyfte är att vara en handläggarpool som kan ge stöd till länsstyrelser runt om i landet, och det bör vara upp till de länsstyrelser som begär stöd att tydliggöra vilket stöd som behövs. Den enda författningsregleringen vi föreslår är därför ett tillägg i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion där det anges att klimatstyrkan inrättas inom någon länsstyrelse och att styrkan ska stödja länsstyrelserna i handläggningen av verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen.

Styrkan föreslås bestå av 7–8 årsarbetskrafter för att hantera omkring 40–50 ärenden per år (se avsnitt 8.6.1 och avsnitt 11.5.1). Länsstyrelsen bör själv besluta om den exakta utformningen av styrkan. Utredningen bedömer dock att det behövs en kanslichefsfunktion.

En styrka som stödjer länsstyrelser i hela landet är en ny konstruktion som behöver tid att utvecklas, och länsstyrelsen kan i sitt årliga budgetunderlag äska medel för klimatstyrkan utifrån behovsbilden. En utvärdering av styrkan bör göras efter tre år. Utvärderingen bör analysera effekterna av klimatstyrkans arbete inklusive dess storlek.

En närmare beskrivning om klimatstyrkan finns i avsnitt 8.2.

8.1.2 Ett kunskapscentrum samlar miljötekniskt kunnande

Förslag: Statens energimyndighet får i uppgift att i samverkan med Naturvårdsverket vara ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Centrumet ska bistå länsstyrelserna och klimatstyrkan i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd och med tekniskt kunnande kring industrins klimatomställning.

Skälen för utredningens förslag

Det finns 21 länsstyrelser som var och en verkar i en specifik del av Sverige. Samtidigt kan industriella satsningar vara tekniskt komplicerade och unika till sin karaktär i det län där de planeras. Detta leder till ett behov av att samordna kunskap om verksamheter i klimatomställningen, så att enskilda länsstyrelser kan handlägga ärenden på ett smidigt sätt. Klimatstyrkan skulle delvis kunna fylla detta behov, men klimatstyrkans resurser nyttjas bäst genom att den är behjälplig i den faktiska handläggningen av enskilda ärenden. Därför bör det därutöver finnas en funktion vid någon myndighet, vilken ansvarar för att dels hämta in och förmedla kunskap, dels bistå med miljötekniskt kunnande.

Energimyndigheten har redan uppgifter kopplade till industrins klimatomställning, bl.a. inom hållbar energiförsörjning, stöd till industrins klimatomställning genom Industriklivet samt uppdrag som nationellt centrum för frågor som gäller avskiljning och lagring av koldioxid (CCS). Naturvårdsverket å sin sida har en partsroll i miljöprövningsprocessen, ansvarar för central tillsynsvägledning och besitter därigenom viktig kunskap om de krav som ställs på underlag i tillståndsprocesser.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket skulle tillsammans vara lämpliga myndigheter för att bilda ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Detta föreslås göras genom ett tillägg i Energimyndighetens instruktion där det anges vilka uppgifter centrumet ska ha. Instruktionsändringen skulle kunna kompletteras med ett mer detaljerat regeringsuppdrag. Likt klimatstyrkan bör en utvärdering av kunskapscentrumet göras efter tre år.

Myndigheterna är bäst lämpade att själva avgöra hur många och vilka personer som ska ingå. Det saknas därför anledning att särskilt

reglera detta. Vad gäller storleken på centrumet uppskattar vi att det kommer att behövas cirka 3–4 årsarbetskrafter för att hantera de olika ärenden och tekniker som kan bli aktuella.

Det finns inte någon annan myndighet som har ett liknande ansvar, men behovet av kunskap och analys vad gäller industrins klimatomställning kan förväntas öka i omfattning och betydelse. Kunskapscentrumet skulle därför kunna ges ett bredare uppdrag. Sådana förslag faller dock utanför vårt uppdrag.

En närmare beskrivning om kunskapscentrumet finns i avsnitt 8.2.

8.1.3 Ett begränsat förtursförfarande är inte ändamålsenligt

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

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har analyserat möjligheterna att införa ett begränsat förtursförfarande för ett urval verksamheter som kan anses bidra väsentligt till att nå klimatmålen. Det är dock svårt att göra ett urval som håller över tid och som samtidigt, på ett heltäckande sätt, omfattar alla verksamheter som kan anses vara väsentliga. Det är också problematiskt att införa ett förtursförfarande hos prövningsmyndigheterna som innebär avsteg från den allmänna principen om att alla mål ska avgöras så snart som möjligt utan att det skulle påverka effektiviteten i verksamheten negativt.

Vidare har i princip alla näringslivsaktörer, och merparten av tillfrågade myndigheter, ifrågasatt värdet av eller möjligheterna till en rimlig avgränsning för ett förtursförfarande. Till sist bedömer utredningen att systemets komplexitet inte är motiverad i relation till tidsvinsten.

Den sammanvägda bedömningen är därför att utredningen inte förordar att det införs ett förturssystem. Utredningen har i stället valt att bryta ut två av åtgärdsförslagen som ingick i vår analys av förturssystemet – styrkan och centrumet – och föreslår att dessa båda förslag genomförs för att ge en extra skjuts och stöd till klimat-

projekten utan att störa turordningsreglerna hos prövningsmyndigheterna. Utredningens förkastade förslag redovisas i avsnitt 8.3 och bilaga 3.

8.2 Bakgrund och närmare om klimatstyrkan och kunskapscentrumet

8.2.1 Klimatmålen kräver en omfattande klimatomställning

Den globala medeltemperaturen har redan ökat med ungefär 1 grad Celsius jämfört med förindustriell nivå, och de globala åtgärderna för att minska växthusgasutsläppen är än så länge otillräckliga. Det brådskar därmed med åtgärder för att nå Parisavtalets mål om att begränsa uppvärmningen till långt under 2 grader och att ansträngningar görs för att hålla den under 1,5 grader.

För att nå 1,5-gradersmålet behöver, enligt FN:s klimatpanel IPCC, de globala koldioxidutsläppen halveras under 2020-talet och nå netto noll runt 2050, för att därefter följas av netto negativa utsläpp. Stora upptag av koldioxid kommer att behövas och även övriga växthusgaser behöver minska kraftigt.[1]

Sverige ska nå nettonollutsläpp senast 2045 och ha negativa utsläpp därefter

Det klimatpolitiska ramverket för Sverige antogs av riksdagen i juni 2017. Ramverket syftar till att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och transparent klimatpolitiskt arbete och består av en klimatlag, ett klimatpolitiskt råd och nationella klimatmål.[2]

Vad gäller klimatmålen har Sverige ett långsiktigt klimatmål och ett antal etappmål på vägen. Det långsiktiga klimatmålet är att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser senast 2045 för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå nettonollutsläpp får så kallade kompletterande åtgärder tillgodoräknas i viss mån, vilket kan vara t.ex. ökat upptag i skog och mark, avskiljning och geologisk lagring av biogen koldioxid eller verifierade utsläppsminskningar utomlands. Sveriges så kallade territoriella utsläpp ska vara minst 85 pro-

[1] IPCC (2022).
[2] Prop. 2016/17:146.

cent lägre än utsläppen 1990. Det innebär att maximalt motsvarande 15 procent av utsläppen 1990 får utgöras av kompletterande åtgärder.

En omfattande klimatomställning krävs, bl.a. inom industrin

Sverige har påbörjat en klimatdriven strukturomvandling och samhället står inför stora klimatinvesteringar. Regeringens ambition är att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsnation och regeringen driver på för en grön industriell revolution med investeringar i hela landet[3].

För att nå nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter krävs en omfattande omställning till fossilfrihet, eftersom industrins, el- och värmesektorns samt transportsektorns utsläpp i princip behöver vara noll senast 2045. Här finns en stor utmaning inom industrin som i dag står för en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser och där de så kallade processrelaterade utsläpp står för en stor andel av detta.[4] För att lyckas behöver därmed många viktiga pusselbitar falla på plats på kort tid.

Det pågår ett arbete i olika forum för att tydliggöra de tekniska, ekonomiska och processmässiga behov som finns. Vi gör inget försök att ge en komplett översikt över det som sker, utan vi gör här nedan några nedslag.

Klimatpolitiska rådet konstaterar att det finns goda tekniska och ekonomiska möjligheter att minska industrins utsläpp till noll 2045 men att det kräver nödvändiga investeringar i rätt tid.[5] I sin årsrapport för 2022 understryker rådet vikten av att skapa bättre förutsättningar för investeringar som bidrar till att klimatmålen nås, och man menar att ambitionerna om snabbare och effektivare tillståndsprocesser bör få genomslag. Rådet lyfter vikten av högre kompetens och ökade resurser hos såväl de sökande företagen som de miljöprövande myndigheterna.[6]

Energimyndigheten pekar i sin återkommande nulägesanalys av industrins klimatomställning att vägen till nettonollutsläpp i industrin kräver satsningar på innovativa och teknikskiftande lösningar, vilka i sin tur är beroende av systemlösningar. Enligt myndigheten

[3] Regeringsförklaring den 30 november 2021.
[4] Naturvårdsverket (2019).
[5] Klimatpolitiska rådet (2021).
[6] Klimatpolitiska rådet (2022).

förväntas fyra huvudsakliga tekniskspår vara centrala i klimatomställningen. Tekniskspåren är elektrifiering, biomassa, vätgas samt koldioxidavskiljning och lagring.[7] Se avsnitt 8.3.2 för ytterligare beskrivning.

Industrin visar sin vilja att ställa om genom sina färdplaner

Sedan 2016 arbetar regeringens initiativ Fossilfritt Sverige med att samla, inspirera och möjliggöra för näringsliv, kommuner, regioner och organisationer att ta steg mot fossilfrihet.[8] Hittills har 22 näringslivsbranscher inom ramen för initiativet presenterat så kallade färdplaner för fossilfri konkurrenskraft, där man tydliggör hur branscherna skulle kunna bli fossilfria eller klimatneutrala senast 2045. Färdplanerna visar möjligheter, identifierar hinder och innehåller förslag på lösningar för omställningen, både genom näringslivets egna åtaganden och genom förslag till politiken.

Utöver branschernas färdplaner arbetar Fossilfritt Sverige med tvärsektoriella strategier och man har hittills presenterat strategier för en hållbar batterivärdekedja, vätgas, bioekonomi samt finansiering. Fossilfritt Sverige presenterade i oktober 2021 sin första uppföljning av färdplanerna, vilken ger en närmare bild av genomförandet i respektive bransch och summerar hur långt politiken kommit med att genomföra förslagen från färdplanerna. Tillståndsprocesser lyfts som en av de fem viktigaste utmaningarna för politiken att adressera.[9]

8.2.2 Prövningsprocessen för klimatprojekt kan stödjas genom förstärkt stöd till länsstyrelserna

Ett av våra horisontella förbättringsförslag är att stärka länsstyrelsens roll som nav och central samordnare av statens intressen (se avsnitt 6.1.1). Förslaget ska ses mot bakgrund av att vår informationsinhämtning i princip samstämmigt visar att samrådsskedet behöver stramas upp för att uppnå en effektivare process, och samrådet har en central roll i miljöprövningen. Länsstyrelsen i Västerbottens län, som har fått i uppdrag av regeringen att samordna arbetet med att

[7] Energimyndigheten (2021c).
[8] Dir. 2016:66, dir. 2020:50.
[9] Fossilfritt Sverige (2021a).

främja en effektiv samrådsprocess, uttrycker detta enligt följande i ett pressmeddelande:

> Samrådet är första steget i en miljöprövning och en förutsättning för väl fungerande prövningsprocesser. Kvaliteten i samrådsprocessen lägger grunden för en effektiv och väl fungerande tillståndsprocess enligt miljöbalken. En väl fungerande samrådsprocess främjar också syftet med miljöbedömning, det vill säga att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande på ett tidigt stadium så att en hållbar utveckling främjas.[10]

Samtliga aktörer behöver bidra till att underlaget blir mer fullständigt. I våra samrådsmöten med länsstyrelsen har det framkommit att resursbrist hos länsstyrelsen innebär att arbetet under samrådsskedet nedprioriteras. Detta kan få särskilt negativa konsekvenser om det rör sig om en ny och tidigare oprövad verksamhet eller teknik, vilket kan vara fallet när industrin på bred front ska ställa om för att nå klimatmålen. I dessa fall kan det vara svårt att förlita sig på arbetssätt och metoder som används för rutinärenden som t.ex. vindkraft och täkter, eftersom nya och oprövade verksamheter ofta väcker nya frågor. Brister i samrådsskedet kan leda till tidsförluster och tidskrävande kompletteringsbehov i ett senare skede.

Av vår informationsinhämtning framgår också att det inte finns någon särskild beredskap som tar hänsyn till att den gröna omställningen sker snabbt och är geografiskt ojämnt fördelad över landet, där många verksamheter planeras i delar av landet med små länsstyrelser.

Genom ett särskilt stöd i form av en klimatstyrka och ett kunskapscentrum kan omställning av en miljöfarlig verksamhet som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen effektiviseras. Samtidigt innebär ett sådant stöd att våra förslag i kapitel 6 om länsstyrelsens förstärkta roll, utökade krav på samrådsredogörelsen och bättre samordning av riksintressen och partsroller ges större möjlighet att få genomslag. Detta är till fördel inte bara för länsstyrelsen och andra aktörer i miljöprövningsprocessen utan även för verksamhetsutövaren. En klimatstyrka som stödjer länsstyrelsen i rollen som aktiv samrådspart kan i sin tur ge länsstyrelsen utökade möjligheter att stödja verksamhetsutövaren i att ta fram en bättre tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivning som minskar eller helt tar bort behovet av kompletteringar av ansökan i ett senare skede av processen.

[10] Länsstyrelsen i Västerbottens län (2021).

8.2.3 Klimatstyrkan och kunskapscentrumet nyttjas vid behov

Utredningen anser i första hand att det bör lämnas till länsstyrelserna att avgöra när de vill använda sig av klimatstyrkan och kunskapscentrumet. Om det blir många förfrågningar får chefen för klimatstyrkan prioritera bland förfrågningarna. Stödet ska dock ges till verksamheter som kan anses väsentligt bidra till att nå klimatmålen. Denna övergripande utgångspunkt uttrycks därför i den nya bestämmelse om att inrätta klimatstyrkan som vi föreslår i förordningen med länsstyrelseinstruktion.

I bedömningen av vilka verksamheter som är aktuella kan styrkan vägledas av de resonemang om urvalet som finns i det förkastade förslaget (se avsnitt 8.3.1 och avsnitt 8.3.2). Vi menar att verksamheter som genomför stora direkta utsläppsminskningar, möjliggör klimatomställningen genom indirekta utsläppsminskningar eller åstadkommer negativa utsläpp kan anses på olika sätt väsentligt bidra till att nå klimatmålen.

Resonemangen i det förkastade förslaget om förturssystem är endast en vägledning; de begränsningar som finns där är inte styrande för vilka verksamheter klimatstyrkan kan stödja. Utredningen anser att det skulle öka komplexiteten om det fanns ett lagreglerat förfarande kring vilka verksamheter som kan bli aktuella för stöd från klimatstyrkan och kunskapscentrumet. Därför bör bedömningen lämnas till klimatstyrkan.

Ett exempel är nätkoncessioner för elledningar som avgränsas bort i det förkastade förslag till förturssystem, eftersom det övervägda förturssystemet endast gäller verksamheter som omfattas av miljöprövningsförordningen (2013:251). Elnäten är en mycket central del i att möjliggöra klimatomställningen, och därför bör den föreslagna klimatstyrkan kunna stödja länsstyrelserna även i ärenden som rör elnät.

Ett annat exempel är utvinning av metall och mineral som också delvis lyder under sektorslagstiftning, där vi menar att klimatstyrkan bör kunna stödja ärenden som rör utvinning av metall och mineral.

I vårt förslag till ändring i länsstyrelseinstruktionen om att inrätta klimatstyrkan anger vi att styrkan ska stödja länsstyrelserna i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd. Det innebär att styrkan ska stödja länsstyrelsen med de uppgifter länsstyrelsen har i avgränsningssamrådet enligt 6 kap. 32 § miljöbalken men också med de upp-

gifter som länsstyrelsen har i egenskap av part enligt 22 kap. 6 § miljöbalken eller som remissinstans. I det fall länsstyrelsen även har andra uppgifter som behöver utföras för verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen finns ingenting i skrivningen som hindrar att styrkan även används till sådana uppgifter. Styrande för prioriteringen av klimatstyrkans resurser är att stödet ges till verksamheter eller åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen.

8.2.4 Kunskapscentrumets utformning och uppdrag

Energimyndigheten föreslås ges i uppgift att, i samverkan med Naturvårdsverket, vara ett kunskapscentrum. Utredningen bedömer att båda dessa myndigheter tillsammans besitter den kompetens som behövs för att bistå länsstyrelsen och klimatstyrkan med kunskap om industrins klimatomställning.

Energimyndigheten har haft ett flertal projekt och uppdrag de senaste åren som stärkt deras kompetens på området. Utöver deras övergripande uppdrag att arbeta med tillförsel och användning av energi har myndigheten bl.a. ansvar för styrmedlet Industriklivet (se avsnitt 8.4.7). Energimyndigheten har dessutom varit nationellt centrum för CCS sedan december 2020. I november 2021 redovisade myndigheten ett regeringsuppdrag om en nationell strategi för vätgas, elektrobränsle och ammoniak. I januari 2021 presenterade Energimyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket en nationell strategi för hållbar vindkraft. Därutöver pågår ett regeringsuppdrag om batterier, tillsammans med Naturvårdsverket och Statens geologiska undersökning. Sammanlagt bedöms Energimyndigheten ha goda förutsättningar att fortsatt följa utvecklingen av och bistå med kunskap kring industrins klimatomställning.

Naturvårdsverket har en viktig roll som tillsyns- och remissmyndighet samt part i tillståndsprocessen. Verket har redan i dag till uppgift att ge vägledning och har kunskap om olika verksamheters miljöpåverkan. Naturvårdsverket ansvarar för att vara pådrivande, stödjande och samlande när miljöpolitiken inklusive klimatfrågan ska genomföras. Verket ansvarar också för genomförande inklusive tillsyn av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) som omfattar flertalet av de anläggningar inom industrin som nu ställer om.

Utbyggnad av elnäten bedöms vara en central del i den elektrifiering som möjliggör stora delar av klimatomställningen. Så som utredningen beskriver i avsnitt 8.2.3 anser vi att klimatstyrkan bör kunna stödja länsstyrelsen vid elnätsprojekt. Bland myndigheterna finns det tekniska kunnandet om elnäten hos Energimarknadsinspektionen, men trots det bedömer vi att kunskapscentrumet inte behöver breddas med specifik elnätskompetens genom Energimarknadsinspektionen. I de fall länsstyrelsen eller klimatstyrkan behöver kunskap om elnäten kan de vända sig direkt till Energimarknadsinspektionen. Utredningen bedömer att antalet myndigheter i centrumet bör minimeras (se avsnitt 8.6.1 för alternativ).

Förslaget innebär att en ny punkt 20 läggs till i 3 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet för att bilda kunskapscentrumet. I bestämmelsen anges att centrumet ska bistå länsstyrelsen och klimatstyrkan. Det är ett brett uttryck som innebär att centrumet inom relativt vida ramar självt kan avgöra hur man bäst uppfyller sin uppgift. Det är framför allt fråga om kunskapsstöd, men för att uppfylla 3 § 20 b kan även platsbesök behövas.

Kunskapscentrumets förhållande till Klimaträttsutredningens förslag för att integrera klimatperspektivet vid tillståndsprövning och tillsyn

Klimaträttsutredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med bl.a. Energimyndigheten utforma de vägledningar som behövs för att bedöma en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser vid tillståndsprövning och tillsyn.[11] Klimaträttsutredningen bedömer att det medför en ökad arbetsbörda på minst 10 årsarbetskrafter för Naturvårdsverket och 4 årsarbetskrafter för Energimyndigheten 2022–2045 men denna resursbedömning är bredare än enbart för vägledningsuppgiften och gäller sammantaget för alla förslagen i delbetänkandet.[12] Utformningen av vägledningar är en uppgift som eventuellt kan knytas eller ges till kunskapscentrumet om regeringen beslutar att gå vidare med Klimaträttsutredningens förslag i denna del.

Vidare föreslår Klimaträttsutredningen att det ska förtydligas i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken att de åtgärder som planeras för att minimera en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser ska

[11] SOU 2021:21, s. 194–196.
[12] SOU 2021:21, s. 270–271.

redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen i en specifik miljöbedömning och bedömas i tillståndsprövningen.[13] Därutöver föreslås ett krav att så kallade IED-verksamheter i sin ansökan ska föreslå hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras. Även i denna del skulle kunskapscentrumet kunna ges i uppdrag att bistå länsstyrelsen och klimatstyrkan med kunskap, som i sin tur kan ge verksamhetsutövaren stöd vid upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen under samrådet. Centrumet och klimatstyrkan skulle också kunna ge stöd när förslag och åtgärder för att minimera utsläppen av växthusgaser tas fram och bedöms.

Ytterligare möjliga uppgifter för ett kunskapscentrum

Kunskapscentrumet skulle kunna få ett bredare uppdrag än att bistå länsstyrelserna med kunskap i relation till arbetet med miljötillstånd. Vi menar att samlad kunskap om, och stöd för, industrins klimatomställning inom myndigheterna skulle kunna vara till nytta för flera, både offentliga och privata, aktörer. I dag finns kompetensen splittrad på flera olika myndigheter, vilket är en utmaning i sig. Ett kunskapscentrum skulle kunna vara en tydlig myndighetsnod för industrins klimatomställning, vilket i dag inte finns. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå sådana uppgifter men lyfter detta som en möjlighet för regeringen att överväga.

8.2.5 Förhållandet mellan klimatstyrkan, kunskapscentrumet, övriga myndigheter och verksamhetsutövaren

Klimatstyrkan och kunskapscentrumet har båda till syfte att i första hand bistå länsstyrelsen där klimatstyrkan erbjuder handläggarstöd till länsstyrelsen medan kunskapscentrumet bidrar med miljötekniskt kunnande. I viss mån kan klimatstyrkan, genom att bygga på erfarenhet inom olika tekniker, också delvis få sådan kompetens. Klimatstyrkans handläggare och länsstyrelsens handläggare ska kunna vända sig till kunskapscentrumet för kunskap och råd.

Klimatstyrkan nyttjas på begäran av en länsstyrelse. Däremot kan en verksamhetsutövare inte begära stöd direkt från styrkan, utan av-

[13] SOU 2021:21, s. 174–177.

sikten är att styrkan ska ge länsstyrelsen bättre förutsättningar att ge mer stöd till verksamhetsutövaren.

Vi har medvetet lagt vårt förslag till reglering av styrkan och centrumet och dess inbördes förhållanden på en övergripande nivå. Det är fråga om nya funktioner inom ett obeprövat område där samarbetsformer och rutiner behöver upprättas efter hand som arbetet fortskrider. Vi utesluter därför inte att det kan behövas ytterligare reglering. Den frågan får adresseras i ett senare skede och kan vara del av ordinarie myndighetsstyrning.

Kunskapscentrumets huvuduppgift är enligt vårt förslag att bidra med kunskap samt bistå klimatstyrkan och länsstyrelserna i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Hos kunskapscentrumet kommer miljötekniskt kunnande kring industrins klimatomställning att samlas och centrumet kan därför även utgöra ett stöd och bidra med kunskap till verksamhetsutövare och olika myndigheter.

Naturvårdsverket har uppmärksammat att deras samverkan med Energimyndigheten i kunskapscentrumet och stöd till klimatstyrkan behöver kunna fungera ihop med den partsroll som Naturvårdsverket har i miljöprövningar med stöd av 22 kap. 6 § miljöbalken. Vi konstaterar att Naturvårdsverket som central tillsynsmyndighet inom miljöområdet redan har rådgivande funktioner att förhålla sig till vid utövandet av partsrollen och likt övriga myndigheter en allmän skyldighet att bistå med synpunkter och remissyttranden enligt 8 och 26 §§ förvaltningslagen. Dessutom förslår vi i 6 kap. 32 a § miljöbalken en skyldighet för Naturvårdsverket att ge länsstyrelsen underlag för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra de nya uppgifter länsstyrelsen föreslås få i 6 kap. 32 § andra stycket miljöbalken. Naturvårdsverkets stöd går alltså i många fall via länsstyrelsen till verksamhetsutövaren. Av 6 kap. 32 § tredje stycket framgår att länsstyrelsen bedömningar inte är bindande, vilket då också gäller för Naturvårdsverket.

Det stöd som Naturvårdsverket kan behöva ge inom ramen för de nya funktioner vi föreslår skiljer sig inte i någon större utsträckning från det stöd Naturvårdsverket ger redan i dag. Vi anser ändå att det finns skäl att ange att Energimyndighetens arbete i kunskapscentrumet ska ske i samverkan med Naturvårdsverket, eftersom både Energimyndigheten och Naturvårdsverket har viktiga perspektiv att bidra med; denna nytta är större än den potentiella risken

kopplad till Naturvårdsverkets partsroll. En förutsättning för att kunskapscentrumet ska lyckas med sina uppgifter är en väl fungerande samverkan mellan Energimyndigheten och Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket kan förstås ställas inför situationer där myndigheten förväntas lämna stöd i förhållande till en enskild verksamhet. Eftersom omständigheterna skiljer sig åt i det enskilda fallet är det inte lämpligt att närmare reglera hur Naturvårdsverket ska förhålla sig i sådana fall, utan verket får använda befintliga rutiner och metoder även i förhållande till de nya uppgifterna för att hantera eventuella konflikter med partsrollen.

8.3 Närmare om varför vi inte föreslår ett förtursförfarande

8.3.1 Beskrivning av alternativet som förkastas

Utredningen har analyserat en möjlig konstruktion till ett förtursssystem under arbetsnamnet *Förtur för klimatet*. I det följande ges en sammanfattande beskrivning av det system som utredningen väljer att *inte* förorda. Det utkast till författningsförslag som togs fram återfinns i bilaga 3.

Kriterier för förtursverksamheter på förordningsnivå

I miljöbalken finns förslag till ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förtursförfarande för vissa verksamheter. Med stöd av bemyndigandet finns förslag till en ny förordning om förtur för klimatet som innehåller bestämmelser om förtursförfarande för verksamheter och åtgärder som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.

I förturssystemet beslutar länsstyrelsen om huruvida en verksamhet är förtursberättigad utifrån kriterier som anges i den nya förordningen. Kriterierna syftar till att peka ut vilka verksamheter som anses väsentligt bidra till klimatmålen.

Första kriteriet är att verksamheterna är bland de utpekade verksamhetskoderna i miljöprövningsförordningen. Dessa koder omfattar följande verksamheter:

- avskiljning och lagring av koldioxid (CCS)
- batteriproduktion
- biodrivmedelsproduktion
- elektrobränsleproduktion
- fossilfri produktion av stål och metall
- plastreturraffinaderier
- fossilfri elproduktion
- vätgasproduktion och lagring.

Koderna i sig är dock inte alltid tillräckligt precisa för att avgöra om verksamheten kan bli föremål för förtur eller inte, och därför behövs några ytterligare kriterier. Det andra kriteriet är att verksamheten eller åtgärden är en del av en av företaget upprättad plan för att verksamheten ska ha nära noll eller negativa utsläpp. Därefter finns tröskelnivåer antingen för storleken på de direkta utsläppsminskningar eller negativa utsläpp som den sökta verksamheten åstadkommer eller storleken på verksamheter som möjliggör indirekta utsläppsminskningar. Dessa tröskelnivåer är angivna som en utsläppsminskning med minst 100 000 ton koldioxidekvivalenter per år, permanenta negativa utsläpp med minst 100 000 ton koldioxid per eller tröskelnivåer utifrån storlek på verksamhet, t.ex. 800 gigawattimmar (GWh) elproduktion per år för vindkraft.

Förordningen kompletteras med föreskrifter framtagna av Energimyndigheten som ger närmare tröskelnivåer för verksamheter som åstadkommer indirekta utsläpp. Det finns dessutom en ventil i förordningen som ger möjlighet att ytterligare verksamheter blir förtursberättigade.

Vidare ska listan över verksamheter och tröskelnivåerna ses över regelbundet, och vid behov uppdateras, i samband med den klimatpolitiska handlingsplan som regeringen enligt klimatlagen (2017:720) är ålagd att presentera för riksdagen vart fjärde år.

Vi har valt en författningslösning där förtursverksamheter anges med att bokstaven ”f” läggs till de relevanta verksamhetskoderna i miljöprövningsförordningen. Ett alternativ skulle vara att endast lista verksamhetskoderna i förtursförordningen. En fördel med ett sådant förfarande är att det innebär färre författningsändringar.

Nackdelen är att det inte blir lika synligt i själva miljöprövningsförordningen.

Vidare har vi valt att ha vissa tröskelnivåer på förordningsnivå medan andra är på föreskriftsnivå. Ett alternativ skulle vara att samla alla tröskelnivåer på förordningsnivå men då behöver den föregås av ytterligare analys av lämpliga tröskelnivåer av exempelvis Energimyndigheten.

Åtgärder för förtursverksamheter

Följande åtgärder föreslås för förtursverksamheterna i det förkastade förslaget.

Förtursstyrka

I förordningen med länsstyrelseinstruktion finns förslag till en ny bestämmelse som inrättar en förtursstyrka inom någon av länsstyrelserna. I bestämmelsen finns en upplysningsbestämmelse om att bestämmelser om förtursstyrkan finns i den nya förordningen om förtur för klimatet. Förtursstyrkan ska hjälpa länsstyrelsen i alla delar av handläggningen enligt vad som närmare specificeras i den nya förordningen.

Kunskapscentrum

I förordningen med instruktion för Statens energimyndighet finns förslag till en bestämmelse som ger Energimyndigheten uppgiften att, i samverkan med Naturvårdsverket, vara ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. I bestämmelserna specificeras vad kunskapscentrumet ska göra och att det har i uppgift att se över kriterierna för förtursverksamheter i samband med att den klimatpolitiska handlingsplanen tas fram.

Skyndsam handläggning hos prövningsmyndigheterna

I lagen (2021:921) om mark- och miljödomstolar och förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer finns förslag till bestämmelser om att förtursverksamheter ska handläggas med förtur i mark- och miljödomstol, i Mark- och miljööverdomstolen och hos miljöprövningsdelegationer. Avsikten med bestämmelserna är att förslagen om förtur ska få genomslag i den faktiska handläggningen av mål och ärenden hos prövningsmyndigheterna.

Krav på att upprätta tidsplan

I miljöbalken och förordningen om miljöprövningsdelegationer finns förslag till bestämmelser om att mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen och miljöprövningsdelegationer ska fastställa en tidsplan för handläggningen av ärenden och mål om förtursverksamhet.

Fördelning av mål och ärenden

Ansökningsmål om miljöfarlig verksamhet lottas på en juristdomare och ett tekniskt råd när målet kommer in till mark- och miljödomstolen. Det framgår av 15 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och domstolarnas arbetsordning. Ärenden om miljöfarlig verksamhet knyts regelmässigt till en handläggare hos miljöprövningsdelegationen. Av 24 § förordningen med tingsrättsinstruktion framgår att lagmannen eller en chefsrådman bör delta när ett mål eller ärende avgörs om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art. Principer för fördelning av mål på lagman eller chefsrådman kan också anges i arbetsordningen.

En samstämmig uppfattning hos berörda aktörer är att det finns stora fördelar ur tids- och effektivitetssynpunkt med att mål och ärenden knyts till domare och handläggare och att byte av ordförande under målets handläggning så långt möjligt ska undvikas.

Nuvarande ordning fungerar tillfredsställande och bör behållas men vi anser att det saknas skäl att särskilt reglera hur mål fördelas. Vi har även övervägt frågan om att utse särskilda domare för handläggning av förtursmål men har ansett att en sådan författningsreglerad

specialisering inte är lämplig. Vi konstaterar att det finns utrymme i domstolarnas arbetsordning att ange principer för fördelning av mål som skulle kunna användas för mål om förtursverksamheter.

8.3.2 Resonemang kring urvalet av verksamheter som kan anses väsentligt bidra till att nå klimatmålen

Att peka ut vilka verksamheter som skulle kunna anses väsentligt bidra till att nå klimatmålen har sina utmaningar (se avsnitt 8.3.3). I det följande redovisas utredningens resonemang kring urvalet av förtursverksamheter i det förkastade förslaget.

Utredningen avgränsar förturssystemet till verksamheter som regleras enligt miljöprövningsförordningen. Denna avgränsning ligger i linje med våra direktiv som pekar ut miljöfarlig verksamhet. Avgränsningen görs också för att minimera komplexiteten i systemet och för att den begränsade utredningstiden inte medgav tid att även analysera sektorslagstiftning.

De största utsläpparna är väsentliga

Ett relativt fåtal enskilda anläggningar i Sverige står sammanlagt för en betydande del av Sveriges utsläpp av växthusgaser. De fem anläggningar som orsakar störst utsläpp står för en sjättedel av alla Sveriges utsläpp och de 25 största anläggningarna står för 28 procent av utsläppen. Samtliga dessa anläggningar finns inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS). I tabell 8.1 nedan redovisas antal anläggningar i Sverige med utsläpp över en viss nivå.

Att minska dessa anläggningars utsläpp är nödvändigt och skulle otvetydigt ge ett väsentligt bidrag till att nå Sveriges klimatmål. Anläggningarna med de största utsläppen bland dessa bör därmed inkluderas i ett förturssystem.

Tabell 8.1 Anläggningar i Sverige med störst utsläpp av växthusgaser

Mängd utsläpp	Antal anläggningar i Sverige	Andel av Sveriges växthusgasutsläpp inom EU:s utsläppshandel	Summa växthusgasutsläpp (miljoner ton koldioxidekvivalenter)
Minst 50 000 ton koldioxidekvivalenter	59	88 %	17
Minst 100 000 ton koldioxidekvivalenter	33	79 %	15
Minst 500 000 ton koldioxidekvivalenter	7	49 %	9

Källa: Egen bearbetning efter statistik från Naturvårdsverket (2020a).

Även möjliggörare bidrar väsentligt till klimatmålen

För att nå fossilfrihet behövs investeringar i nyckeltekniker som möjliggör omställningen. Myndigheter och aktörer lyfter en rad tekniker som stödjer övergången från fossila insatsvaror och bränslen. Dessa möjliggörare omfattar bl.a. förnybar elproduktion, eldistribution, produktion och distribution av vätgas, produktion av biodrivmedel och batteriproduktion. Dessa områden bedöms ha en mycket central roll för att nå klimatmålen.

Energimyndigheten identifierar fyra huvudsakliga teknikspår för att minska fossila växthusgasutsläpp inom industrin i sin nulägesanalys för Industriklivet:[14]

- biomassa
- vätgas
- elektrifiering
- avskiljning, transport och lagring av koldioxid (CCS) och avskiljning och användning av koldioxid (CCU).

Utöver dessa huvudspår finns bränslebyten och energieffektivisering. I form av avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS) är CCS också ett alternativ för att uppnå negativa utsläpp. Energimyndigheten understryker att samtliga spår behövs och att det som är gemensamt är att de kräver stora mängder fossilfri el eller biomassa.

[14] Energimyndigheten (2021c).

Även Fossilfritt Sveriges färdplaner pekar på vikten av tillgång till och utveckling av ovan nämnda teknikspår. Utöver branschernas egna färdplaner för fossilfri konkurrenskraft har Fossilfritt Sverige hittills presenterat fyra strategier – en strategi för en hållbar batterivärdekedja, en vätgasstrategi, en biostrategi samt en finansieringsstrategi.[15]

Teknikspåren känns också igen i regeringens överväganden och arbete. I den klimatpolitiska handlingsplanen lyfts en rad förutsättningar för klimatomställningen, däribland elektrifieringen och bioekonomin.[16] Regeringen presenterade en elektrifieringsstrategi i februari 2022[17] och har aviserat att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram förslag till en nationell bioekonomistrategi. Regeringen har även inrättat ett nationellt centrum för CCS på Energimyndigheten samt gett Energimyndigheten i uppdrag att föreslå en strategi för vätgas och elektrobränsle. Uppdraget redovisades i november 2021.[18]

Samma avgörande teknikspår finns identifierade på fler ställen. I en underlagsrapport till Klimaträttsutredningen har Chalmers och konsultföretaget Profu pekat på nyckelfunktioner i omställningen.[19] Det handlar bl.a. om elförsörjning, stödtjänster och leveranssäkerhet, negativa utsläpp inklusive bio-CCS samt tekniker för sektorer där det är synnerligen svårt att minska utsläppen och sådana tekniker som bidrar till ökad cirkularitet.

De möjliggörande tekniker eller teknikspår som vi identifierat för förtur är:

- **batteriproduktion**, för att bl.a. möjliggöra elektrifiering av transportsektorn
- **produktion av biodrivmedel och elektrobränslen**, för att möjliggöra ersättning av fossila bränslen; elektrobränslen är ett samlingsnamn för olika syntetiska bränslen som framställs av vätgas (från elektrolys) och koldioxid (genom avskiljning och användning, CCU)
- **plastreturraffinaderier**, för att möjliggöra återcirkulering av plast genom kemisk återvinning

[15] Fossilfritt Sverige (2020), (2021b), (2021c) och (2022).
[16] Prop. 2019/20:65.
[17] Regeringsbeslut den 3 februari 2022, I 2022/00299.
[18] Energimyndigheten (2021f).
[19] Chalmers och Profu (2022).

- **fossilfri elproduktion**, för att möjliggöra elektrifiering inom inte minst industrin och transportsektorn
- **vätgasproduktion och lagring**, för att möjliggöra bl.a. de fossilfria industriprocesser som har behov av vätgas som insatsvara samt vätgas som energilager; vätgas kan på sikt även bli viktig för omställningen av transportsektorn.

CCS ingår också i förtursystemet och skulle kunna klassificeras som en möjliggörare för t.ex. utsläppsminskning vid industrier med processrelaterade utsläpp som saknar andra rimliga alternativ till utsläppsminskande åtgärder. Vi väljer att se CCS som antingen en metod att 1) i form av fossil-CCS ge en direkt utsläppsminskning eller 2) i form av bio-CCS ge negativa utsläpp.

Siktet är netto noll och negativt därefter

Sverige ska nå nettonollutsläpp senast 2045 för att därefter nå negativa utsläpp. Prognoser visar att det utrymme om maximalt 15 procent som tillåts kompenseras med så kallade kompletterande åtgärder behövs framför allt för de utsläpp som är svårast att minska, t.ex. utsläpp från jordbrukssektorn och vissa diffusa utsläpp inom industrin. Det innebär att utsläppen i övriga sektorer, bl.a. transportsektorn, el- och värmesektorn och även industrin, i princip behöver vara noll senast 2045.

Negativa utsläpp kan åstadkommas genom ökat upptag av koldioxid i skog och mark samt genom bio-CCS eller direktinfångning och lagring av koldioxid i atmosfären (DACCS). I detta sammanhang ingår däremot inte upptag i skog och mark utan det som ingår är permanenta negativa utsläpp i form av bio-CCS och DACCS.

Investeringar i bio-CCS är på gång i Sverige. Genom styrmedlet Industriklivet ger regeringen stöd till forskning, utveckling, test, demonstration och investeringar av bio-CCS. Från och med 2022 har regeringen även infört ett driftstöd till bio-CCS i form av så kallad omvänd auktionering. Vad gäller DACCS finns inga aktuella investeringar på gång i Sverige och en storskalig tillämpning av tekniken ligger längre fram i framtiden.

CCS av fossila koldioxidutsläpp åstadkommer inte negativa utsläpp utan det är en utsläppsminskande åtgärd. Enligt det klimatpoli-

tiska ramverk tillåts CCS av fossila utsläpp som en åtgärd i de fall andra rimliga alternativ saknas.

Den permanenta geologiska lagringen av koldioxid genom CCS förväntas i närtid framför allt ske utomlands och inte i Sverige, men förturen bör även omfatta lagringen av koldioxiden. En CCS-anläggning för fossilt och biogent samt direktinfångning bedöms behöva tillstånd för avskiljningen och för den tillfälliga lagringen vid anläggningen innan koldioxiden transporteras vidare till den permanenta geologiska lagringen.

Se tabell 8.2 nedan för en översikt över antal anläggningar i Sverige som i dag förbränner biomassa och släpper ut biogen koldioxid och som kan potentiellt vara aktuella för bio-CCS.

Tabell 8.2 Antal anläggningar med större biogena utsläpp

Mängd biogena utsläpp	Antal anläggningar i Sverige med stora biogena utsläpp	Summa biogena utsläpp (miljoner ton koldioxid)
Minst 100 000 ton koldioxid	69	33
Minst 300 000 ton koldioxid	34	27
Minst 500 000 ton koldioxid	23	23

Källa: Egen bearbetning efter statistik från Naturvårdsverket (2020b).

Det behövs tröskelvärden för att kvala in till förtur

För att begränsa förturen till tillståndsansökningar för åtgärder som ger ett väsentligt bidrag till att nå klimatmålen föreslår utredningen att tröskelvärden införs för att verksamheten ska kvala in som förtursverksamhet.

För verksamheter med direkta utsläppsminskningar sätts ett tröskelvärde på minst 100 000 ton koldioxidekvivalenter för att verksamheten ska bli aktuell för förtur, vilket motsvarar cirka 0,2 procent av Sveriges utsläpp. Genom detta kriterium skulle uppåt 33 befintliga anläggningar kunna omfattas av förturen vad gäller direkta utsläppsminskningar från produktion, inklusive genom installation av CCS.

För verksamheter som åstadkommer negativa utsläpp, t.ex. genom bio-CCS, sätts ett tröskelvärde på minst 100 000 ton avskild och permanent lagrad koldioxid. Denna tröskel innebär att omkring 69 anläggningar skulle kunna omfattas. Det förväntas dock inte att alla dessa anläggningar skulle vara aktuella för bio-CCS, eftersom det är stor skillnad mellan den tekniskt möjliga och den ekonomiskt realiserbara potentialen. Energimyndigheten refererar i en rapport från 2021 till uppgifter från branschorganisationen Svebio om att en förbränningsanläggning ska ha ett utsläpp på minst 500 000 ton koldioxid per år för att det ska vara effektivt att investera i en anläggning för koldioxidavskiljning.[20] Det skulle innebära att 23 anläggningar skulle vara aktuella.

Vad gäller verksamheter som åstadkommer indirekta utsläppsminskningar föreslår utredningen att lämpliga tröskelvärden anges i föreskrifter som tas fram av Energimyndigheten. Tröskelvärdena kan anges i volym producerad produkt i stället för ton utsläppsminskning, t.ex. antal gigawatt (GW) batteriproduktion, antal GWh elproduktion eller antal ton vätgas.

I fråga om vindkraft har vi analyserat en gräns på 800 GWh, vilket motsvarar 0,5 procent av Sveriges elproduktion 2020. Enligt statistik från branschorganisationen Svensk Vindenergi finns 11 beslutade eller planerade investeringar 2017–2024 på vindkraftsparker som producerar mer än 800 GWh, vilket i genomsnitt innebär cirka 1–2 investeringar per år.[21]

Avgränsningar och alternativ

Det finns många verksamheter som bidrar till klimatomställningen, och för att utforma ett begränsat förtursförfarande som minimerar konsekvenserna på andra mål och ärenden har vi valt att begränsa urvalet.

[20] Energimyndigheten (2021e).
[21] Svensk Vindenergi (2022).

Elnäten undantas i det förkastade förturssystemet eftersom de prövas i särskild ordning

En ökad elektrifiering av samhället är en förutsättning i klimatomställningen; ett flertal scenarier pekar på ett fördubblat elbehov till 2045.[22] Till detta behövs både ytterligare elproduktion och förstärkt elnät för överföring av el. Elnäten har även en nyckelroll i klimatomställningen och prövningar av elnät tar ofta många år.

Elnäten är koncessionspliktiga enligt ellagen och regleras inte av miljöprövningsförordningen och föreslås därför inte omfattas av förturssystemet. På elnätsidan pågår en rad åtgärder i syfte att korta handläggningstider för prövningen. Ellagen har ändrats i syfte att det ska bli enklare att bygga ut elnätet i Sverige och att tillståndsförfarandena ska bli mindre resurskrävande för både elnätsföretagen och de berörda myndigheterna.[23] Energimarknadsinspektionen har tillsammans med Lantmäteriet och länsstyrelserna fått ett regeringsuppdrag att utveckla och testa nya arbetssätt i syfte att korta ledtider för elnätsutbyggnad, och man har bl.a. arbetat med mer parallella processer i stället för sekventiella processer.[24]

I regeringens elektrifieringsstrategi från februari 2022 finns en punkt om kortare ledtider för elnät.[25] I strategin slår regeringen fast en målbild om i snitt halverade ledtider för nya elnät till 2025. Enligt strategin bör halveringen av ledtiderna beakta hela projektprocessen från plan till färdig ledning – inte bara handläggningstiden för de prövande myndigheterna. Även resursförstärkning av prövande myndigheterna och nya arbetsmetoder och kunskapshöjning lyfts.

Kritiska metaller och mineral behövs men föreslås inte omfattas av förturssystemet

Övergången till fossilfria energilösningar väntas leda till en kraftigt ökad efterfrågan av innovationskritiska metaller och mineral.[26] Det handlar bl.a. om sällsynta jordartsmetaller och andra metaller och mineral som är nödvändiga för exempelvis vindkraftverk och elbils-

[22] Energimyndigheten (2021d) och Svenska kraftnät (2021).
[23] Prop. 2020/21:188.
[24] Regeringsbeslut den 9 september 2021, I2021/02334.
[25] Regeringsbeslut den 3 februari 2022, I 2022/00299.
[26] Världsbanken (2020).

batterier. Vikten av tillgång till metaller och mineral lyfts även i EU:s industristrategi och genom den europeiska råvarualliansen.[27]

Sedan mars 2021 arbetar den så kallade FIMM-utredningen (N 2021:01)[28] med att analysera frågan om prövningsprocesser och regelverk för innovationskritiska metaller och mineral. Regelverket för gruv- och mineralnäringen – från prospektering till en avslutad gruvverksamhet – finns i flera lagar som tillämpas parallellt. Prövningsprocessen för mineralutvinning skiljer sig från annan miljöfarlig verksamhet genom att den regleras både i miljöbalken och minerallagen (1991:45), där den sistnämnda innehåller regler om bl.a. undersökningstillstånd och bearbetningskoncession.

Vi föreslår att gruvbrytning inte omfattas av förturssystemet av följande skäl. För det första undantas den del av prövningsprocessen för gruvor som regleras i minerallagen, eftersom vi har valt att avgränsa våra förslag till prövning av miljöfarlig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen. För det andra produceras en rad olika metaller i den svenska gruvnäringen, varav merparten är järn och basmetallerna koppar, bly och zink. Det är svårt att avgränsa vilken brytning som skulle vara avgörande för klimatomställningen och därmed skulle kunna bli föremål för förtur. För det tredje är miljöprövning av gruvverksamhet oftast en omfattande verksamhet som tar betydande resurser i anspråk. En förtur för sådana prövningar riskerar att leda till negativa konsekvenser för övriga mål och ärenden. Slutligen pågår FIMM-utredningen som analyserar frågan om prövningsprocesser och regelverk inom detta område.

All elproduktion regleras inte av miljöprövningsförordningen

Flera kraftslag är viktiga för att möta det elproduktionsbehov som klimatomställningen kommer innebära.[29] Utredningen har valt att omfatta all fossilfri elproduktion i förturssystemet, men varken vattenkraft eller produktion av solel regleras av miljöprövningsförordningen och ingår därmed inte i det förkastade förturssystemet. Kvar blir då vindkraft, kärnkraft och biobränslebaserad kraftvärme.

[27] Europeiska kommissionen (2021a), Europeiska kommissionen (2020).
[28] Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01).
[29] Energimyndigheten (2021b).

Industrin som tillverkar klimatvänliga produkter omfattas inte

Omställningen väntas behöva klimatvänliga alternativ och produkter också i konsumentledet. För att nå nettonollutsläpp i transportsektorn väntas en fortsatt elektrifiering av fordonsflottan vara central och i det perspektivet har bl.a. tillverkning av elmotorer och elfordon stor betydelse. När det kommer till nya tillstånd för prövning under miljöprövningsförordningen bedömer vi att det framför allt är produktion av el, batterier och fossilfria bränslen som är möjliggörare vad gäller transportsektorns omställning och därför borde omfattas av förturssystemet.

Jordbruket står för en stor del av Sveriges utsläpp men undantas

Jordbruket stod 2020 för 15 procent av Sveriges samlade utsläpp av växthusgaser, varav ungefär hälften är lustgas från jordbruksmarken och hälften är metan från djurens matsmältning. En mindre del är metan och lustgas från lagring av stallgödsel.[30]

Djurhållning är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen. Det är svårt att åstadkomma en utsläppsminskning inom jordbruket, och i prognoser om Sveriges framtida utsläppsutveckling är det just utsläppen från jordbrukssektorn som kvarstår. Det finns också många djurhållningstillstånd, vilket talar för att dessa inte ska omfattas av ett begränsat förtursförfarande eftersom varje verksamhet för sig kan inte sägas kunna bidra till klimatmålen på ett väsentligt sätt.

Övriga verksamheter där det bör analyseras vidare huruvida de ska omfattas av ett förturssystem

Utredningen har valt att inte förorda förturssystemet och därför har vi också valt att inte analysera om följande verksamheter bör omfattas av förturssystemet: efterbehandling av dikade torvmarker, fossilfri konstgödselproduktion, ytterligare återvinningsindustrier samt produktion av bioråvara som ersätter fossila insatsvaror. Utredningen nämner dock dessa här för fullständighetens skull.

[30] Naturvårdsverket (2022d).

8.3.3 Utmaningar med ett förturssystem och varför det inte är ändamålsenligt

I det följande beskrivs skälen till att utredningen konstaterar att förturssystemet inte är ändamålsenligt. Skälen visar sammantaget att komplexiteten i ett sådant system inte står i rimlig proportion till den tidsvinst som systemet eventuellt skulle kunna ge.

Svårigheter att avgränsa omfattningen på ett lämpligt sätt

Ett förturssystem behöver vara begränsat; annars förlorar det sin mening och riskerar att leda till oproportionella effekter för ärenden som inte omfattas. Det leder till behov av väl avgränsade kriterier för förturssystemets omfattning.

Utredningen ser att ett urval är möjligt men vi ser samtidigt utmaningar och risker med det. En risk är att urvalet blir utdaterat av teknikutvecklingen och blir inaktuellt. Ett sätt att mildra denna risk är att ha en regelbunden översyn av listan, och i det förkastade förslaget föreslås att denna översyn görs i samband med de klimatpolitiska handlingsplanerna. Men en sådan översyn kan medföra osäkerhet och ryckighet över vilka som omfattas av listan.

Det finns också en risk för att verksamheter som är väsentliga för att nå klimatmålen utesluts, eftersom en utgångpunkt har varit att begränsa urvalet till verksamheter som prövas enligt miljöprövningsförordningen. Ett konkret exempel i det förkastade förslaget är att elnäten utesluts. Elnäten är centrala i klimatomställningen och många av de stora omställningsprojekten som är uppräknade i avsnitt 8.3.1 behöver stärkta elnät för att kunna komma till stånd.

Utredningen har bedömt att det inte räcker med teknikval för att begränsa förturen utan att det också behövs storlekskriterier. En risk med det är dock att likartade ärenden, med vissa storleksskillnader, hanteras olika. Länsstyrelsen ska därtill bedöma om tröskelnivån uppfylls, men eftersom bedömningen görs innan verksamheten är på plats eller åtgärden vidtagits kan det uppstå situationer, t.ex. ändrade förutsättningar i produktionsmängd, som innebär att den tilltänkta tröskelnivån inte uppnås under driften. Det kan exempelvis röra sig om mängden negativa utsläpp, mängden batterier som produceras eller mängden elkraftsproduktion.

Svårigheten att avgränsa ligger nära den kritik som inkommit om att många olika satsningar av olika storlek och med olika bidrag behövs för att klara omställningen och att det skickar en felaktig signal att vissa pekas ut som särskilt viktiga. Avgränsningen kan dels skapa incitament att inte investera om inte åtgärden omfattas av förturssystemet, dels leda till att vissa verksamheter i en värdekedja får sina tillstånd snabbare än andra delar av värdekedjan, trots att de hänger ihop.

För att exempelvis bygga ett klimatvänligt elfordon krävs omställning och miljötillstånd i flera led – alltifrån fordons- och batteritillverkning till elproduktion och ett stärkt elnät, brytning av metall och mineral samt tillverkning av fossilfritt stål med tillhörande vätgasproduktion. Vissa branschorganisationer har lyft vikten av att alla nödvändiga tillstånd kopplat till en viss verksamhet bör få förtur, dvs. inte endast de tillstånd som regleras av miljöprövningsförordningen. Det pekar på svårigheten att förlita sig på begränsade kriterier.

Vidare har näringslivet framfört att omställningen vid en verksamhet inte sker vid ett tillfälle utan stegvis. För att beakta detta har vi i förturssystemet inte ställt krav på att åtgärden ska ha noll eller negativa utsläpp utan att åtgärden ska vara en del av företagets plan för att nå nära noll-utsläpp eller negativa utsläpp för verksamheten.

Risker med att införa ytterligare ett prövningsmoment

Svårigheterna i avgränsningen av vilka verksamheter som ska omfattas kan riskera att leda till en prövning i prövningen – och därmed till längre handläggningstider. En reglering som kräver ett myndighetsbeslut för att kunna tillämpas innebär alltid en risk för olika tolkningar och det kan kräva vägledande avgöranden för att kunna tillämpas.

Vi har visserligen föreslagit i det förkastade förslaget att länsstyrelsens beslut om förtursförfarande inte ska kunna överklagas. Konsekvenserna av ett sådant överklagandeförbud, och dess förenlighet med rätten till domstolsprövning som följer av artikel 6 i Europakonventionen för mänskliga rättigheter, kräver dock en djupare analys som vi inte har gjort med hänsyn till att vi väljer att inte gå vidare med förslaget.

Urvalet är svårt att förena med utgångspunkten om en samlad prövning

En utgångspunkt i miljöbalken är att det ska ske en samlad prövning av en verksamhets totala miljöpåverkan.[31] Prövningen kan därför inte delas upp i olika moment utan måste ha en sådan omfattning att den kan resultera i de villkor eller föreskrifter som krävs enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler.[32] I förarbetena till bestämmelsen om ändringstillstånd i 16 kap. 2 a § miljöbalken framhålls att prövningens omfattning alltid bör bestämmas utifrån vad som är nödvändigt från miljösynpunkt med anledning av den avsedda ändringen.[33]

För flera av de verksamheter som vi föreslår ska bli föremål för förtur är det endast en del av verksamheten som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Ett exempel är avskiljning av koldioxid i samband med cementproduktion. Ett annat exempel är omvandling av järnmalm till järnsvamp för ståltillverkning.

En utgångspunkt för utredningen är att den föreslagna regleringen inte medverkar till en otillåten uppdelning av prövningsprocessen i strid med utgångspunkterna i miljöbalken och EU-rättsliga krav. Ett önskemål är att förtursverksamheterna inte är för stora i omfattning eftersom det kan innebära för stora negativa konsekvenser för övriga mål och ärenden. Samtidigt är det angeläget att avskiljning av koldioxid och fossilfri ståltillverkning omfattas av förtur eftersom sådana tekniker har potential att väsentligt bidra till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket.

Ett alternativ är att inte särskilt reglera frågan utan låta de grundläggande principer som nu redovisats avgöra i det enskilda fallet hur avgränsningen ska göras. Ett annat alternativ är att förturen endast ska gälla de åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen, men risken är då att ansökan inte kan prövas om den avser även andra verksamhetsdelar för att kunna göra den miljöbedömning som behövs. Ytterligare annat alternativ är att hela verksamheten får förtur om den innefattar en del som är förtursberättigad, men risken är då att förtursmålen blir för stora i omfattning och medför oacceptabla konsekvenser för övriga mål och ärenden.

Det är troligen mycket som talar för att hela verksamheten ska få förtur om den innehåller delar som är förtursberättigade men för att

[31] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 168 ff.
[32] Jämför bl.a. MÖD 2006:6.
[33] Prop. 2004/2005:129, s. 63.

slutligt kunna ta ställning till frågan, och särskilt vilken påverkan det skulle få på övriga mål och ärenden, behöver konsekvensbedömningen fördjupas.

En förtur vore systemavvikande

Den allmänna ordningen för domstolsprövning är att alla mål ska avgöras så snart som möjligt. De mål och ärenden som kan komma i fråga för förtur förenas inte enkelt med de fyra typsituationer som Målutredningen ställde upp för när det kan vara befogat med förtur (se avsnitt 8.4.2).[34] Den fjärde situationen skulle kunna vara aktuell för de mål och ärenden som omfattas av vårt uppdrag, nämligen när särskilda skyndsamhetskrav följer av Sveriges internationella åtaganden. Sveriges förpliktelser att uppfylla Parisavtalets mål skulle kunna vara ett sådant åtagande.

Å andra sidan angav Målutredningen som exempel på ett sådant åtagande att det i EU-rättslig lagstiftning och konventioner som Sverige har tillträtt ibland ställs upp krav på att en domstolsprövning ska ske extra skyndsamt eller inom viss angiven tid. Så är inte fallet för Parisavtalet. Skälen för förtur är därmed inte tillräckligt starka för de mål och ärenden som kan vara aktuella i förhållande till det behov som övriga mål och ärenden har.

Aktörerna föredrar horisontella förbättringar och ser risker med att teknikneutraliteten äventyras

En överväldigande majoritet av de näringslivsaktörer som utredningen har haft kontakt med anser att särlösningar som innebär förtur inte ska behövas utan de förespråkar horisontella förbättringar av tillståndsprocessen. Utredningens uppdrag i stort är just att föreslå horisontella förbättringar; förturssystemet är tänkt som ett extra stöd utöver de horisontella förbättringarna.

Flera aktörer har också lyft att de ser att urvalet av tekniker kan riskera äventyra teknikneutraliteten och att konkurrenskraften sätts ur spel. Det förkastade förturssystemet föreskriver inte exakt teknik i samtliga fall; vad gäller exempelvis fossilfritt stål kan det röra sig om allt ifrån vätgasreduktion till tekniker som använder biokol. Det

[34] SOU 2010:44, s. 21–22.

ingår därutöver en ventil att tillåta ytterligare verksamheter och åtgärder som förtursverksamhet och en översyn av listan i samband med de klimatpolitiska handlingsplanerna. Utredningen ser dock utmaningar i att göra ett urval som både är beständigt över tid och väl speglar det behov som finns både i termer av klimatomställningen och i termer av behov av nya eller ändrade tillstånd.

Tidsvinsten bedöms vara marginell i relation till systemets komplexitet

Utredningen bedömer att tidsvinsten av förtursystemet är marginell jämfört med systemets komplexitet. I förturssystemets konstruktion försöker vi att smalna av listan över tänkbara förtursverksamheter genom konkreta kriterier och lämnar ett relativt snävt utrymme för bedömning av länsstyrelsen. Det finns dock ett bedömningssteg som ökar komplexiteten i systemet och som innebär en viss tidsåtgång.

8.4 Gällande rätt och tidigare utredningar

8.4.1 En grön gräddfil för miljöförbättrande åtgärder har tidigare avfärdats

En mer skyndsam handläggning av mål och ärenden som gäller miljöförbättrande åtgärder, en så kallad grön gräddfil, har tidigare utretts i departementspromemorian *Anpassad miljöprövning för en grön omställning*.[35]

Slutsatsen i promemorian är att det krävs ett politiskt ställningstagande för att avgöra vilka verksamheter eller åtgärder som ska anses vara miljöförbättrande samt att det inte är ändamålsenligt att införa en grön gräddfil för vissa typer av mål och ärenden. Utredaren menade att det måste finnas en tydlig definition av vad som anses vara miljöförbättrande för att undvika ett tolkningsutrymme som i sin tur kräver bedömningssteg som riskerar att bli komplicerade och tidsödande. Utredaren menade också att en verksamhet eller åtgärd ofta har en rad olika direkta eller indirekta miljöeffekter som är antingen positiva och negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa

[35] Ds 2018:38.

eller inte kumulativa, och som kan uppstå på kort, medellång eller lång sikt.

Utredaren pekade på att om ett förtursförfarande införs skulle en möjlighet kunna vara att införa en slags verktygslåda med fler obligatoriska processuella moment. Vidare ansåg utredaren att ytterligare resurser skulle krävas till prövningsmyndigheterna för att förtursreglerna skulle få önskad effekt samt att viss personal troligtvis behöver avsättas för en grön gräddfil och att annan personal behöver avsättas till övriga tillståndsprövningar. Även remissmyndigheter skulle behöva tilldelas extra resurser.

Utredaren fann att ingen av de besökta aktörerna hade förordat ett förtursförfarande och kunde inte heller hitta stöd för en sådan ordning i tidigare utredningar. Utredaren menade att ytterligare direktiv med ett politiskt ställningstagande om vilka verksamheter eller åtgärder som bör omfattas är nödvändig. Utredaren såg dock att det fanns risker med ett sådant utpekande eftersom vad som är miljöförbättrande kan ändras över tid och därmed vara oförutsägbart.

8.4.2 Målutredningens slutsatser för krav på särskild skyndsamhet

Målutredningen (Ju 2008:11) hade i uppdrag att analysera om det behövs särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende för att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. Uppdraget var brett och omfattade alla måltyper som förekommer i domstol. Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet *Mål och medel*.[36]

Målutredningens bedömde att den allmänna ordningen för domstolsprövningen måste sörja för att alla mål avgörs så snart som möjligt och med hög kompetens. Mot den bakgrunden ansåg utredningen att särskilda åtgärder, dvs. författningsreglerade särlösningar, endast bör användas när det finns ett behov av extra stor skyndsamhet och att behovet av skyndsamhet för en viss måltyp då borde vara särskilt stort i förhållandet till de behov som övriga måltyper har i dessa avseenden. För att kunna uppnå det önskvärda positiva resultatet genom särskilda åtgärder måste nästan alltid något annat värdefullt gå förlorat menade utredningen och landade i slutsatsen att sär-

[36] SOU 2010:44.

skilda åtgärder bör användas restriktivt och att den minst ingripande åtgärden som kan möta behovet bör användas.[37]

Med utgångspunkt i slutsatserna ställde Målutredningen upp fyra principer för när det enligt utredningens uppfattning fanns ett behov av särskilda åtgärder för att uppnå särskild skyndsamhet:[38]

– när prövningen har betydelse för om en person ska vara fortsatt frihetsberövad eller omhändertagen
– när särskilt skyddsvärda eller utsatta personer är parter och utgången i målet har betydelse för deras grundläggande levnadsbetingelser
– när avgörandet blir meningslöst, om det inte fattas inom viss kortare tid
– när särskilda skyndsamhetskrav följer av Sveriges internationella åtaganden.

Ett exempel på den sist nämnda situationen är enligt Målutredningen när det i EU-rättslig lagstiftning och konventioner som Sverige har tillträtt ställs upp krav på att en domstolsprövning ska ske extra skyndsamt.[39]

8.4.3 Förtursregler hos domstolarna

Utgångspunkten är att mål och ärenden ska handläggas i den ordning de har kommit in om inte annat anges. Det framgår av många av domstolarnas instruktioner. För vissa mål och ärenden finns krav i författning på skyndsam handläggning. Dessa krav kan vara utformade på olika sätt – ibland ställs korta tidsfrister för t.ex. när huvudförhandling ska hållas eller dom meddelas, i andra fall anges att vissa måltyper ska behandlas med förtur, t.ex. mål som gäller unga lagöverträdare.

Genomgångar av skyndsamhetskrav och förtursregler för mål i domstol finns dels i betänkandet *Mål och medel*[40] , dels i departementspromemorian *Anpassad miljöprövning för en grön omställ-*

[37] SOU 2010:44, s. 21–22.
[38] SOU 2010:44, s. 335.
[39] SOU 2010:44, s. 337–338.
[40] SOU 2010:44, s. 167–202.

ning[41]. Av de exempel som anges i dessa kan särskilt följande lyftas fram här.

För handläggning av mål och ärenden om brott där en misstänkt inte har fyllt 21 år finns bestämmelser om skyndsam handläggning i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Förundersökning mot ungdomar ska om möjligt ledas av personer som är särskilt lämpade för uppgiften och helst av samma person om den unge återkommer som misstänkt för ny brottslighet (se 2 §). Även målet i domstol ska handläggas av domare som särskilt utsetts för uppgiften (se 25 §). Vidare finns allmänna krav på särskild skyndsamhet både vid förundersökning och handläggning i domstol samt särskilda tidsfrister (se 4 och 29 §§).

Migrationsdomstolarna handlägger mål om avvisning eller utvisning samt mål om förvar med förtur. Av förarbetena framgår att förturen framför allt motiveras av att långa väntetider innebär psykiskt lidande för enskilda men även stora kostnader för samhället. Enligt förarbetena bör i förtursmål en noggrann prövning av behov av anstånd och kompletterande utredning övervägas.[42]

Mål om tvångsvård ska handläggas skyndsamt. Bestämmelser om detta finns i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Kravet på skyndsamhet gäller för alla instanser, dvs. förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.

8.4.4 Förtursregler hos miljöprövningsdelegationerna

Det saknas särskilda bestämmelser om skyndsam handläggning eller förtur i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer eller förvaltningslagen (2017:900). Däremot gäller enligt 12 § första stycket förvaltningslagen att en enskild part skriftligen kan begära att myndigheten ska avgöra ett ärende som har inletts av parten men inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader. Myndigheten ska då inom fyra veckor från den dag en sådan begäran kommit in antingen avgöra ärendet eller avslå begäran i ett särskilt beslut.

[41] Ds 2018:38, s. 76–78.
[42] Prop. 2004/05:170 s. 106 och 125.

8.4.5 Tidsgränser för tillståndsprövning i förnybartdirektivet

En gemensam ram för främjande av energi från förnybara energikällor upprättas inom EU genom det omarbetade förnybartdirektivet från 2018. Direktivet sätter tydliga gränser för hur lång tid en tillståndsprövning får ta för uppförande, uppgradering och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, bl.a. vindenergi, solenergi och vattenkraft. Enligt artikel 16.4 får tillståndsförfarandet uppgå till högst 2 år för kraftverk, och högst 1 år för mindre anläggningar med en elproduktionskapacitet under 150 kilowatt (kW).

Artikel 16 i förnybartdirektivet är genomförd i svensk rätt genom lagen (2021:755) med bemyndiganden att meddela föreskrifter om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi samt i förordningen (2021:757) om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi. Lagen och förordningen trädde i kraft den 15 juli 2021. I förordningen anges tidsfristerna 2 år respektive 1 år för prövning av ansökningar om tillstånd eller dispens och anmälningar, om de behövs för att anläggningar för produktion av förnybar el och deras utrustning för anslutning till elnätet ska kunna uppföras och tas i drift eller uppgraderas.

Vilka ansökningar som omfattas anges i en uppräkning i 5 § i förordningen. Uppräkningen omfattar ansökan om tillstånd och anmälan om ändring men också bl.a. dispenser enligt 7 kap. miljöbalken (förutom Natura 2000-tillstånd) och ansökan om bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900). Tidsfristerna gäller inte för prövningar som görs av mark- och miljödomstol eller för överklaganden som prövas av en annan myndighet än domstol. Däremot gäller de för prövningar där miljöprövningsdelegation är första instans. I förordningen anges också att Energimyndigheten ska inrätta och ansvara för en digital kontaktpunkt för vägledning och information om ärenden om tillstånd, dispenser och anmälningar som gäller uppförande, uppgradering eller drift av anläggningar för tillförsel av förnybar energi och utrustning som krävs för anslutning av dessa till nätet.

EU-kommissionen presenterade den 18 maj 2022 ett stort paket med åtgärds- och lagstiftningsförslag under namnet REPowerEU för att åstadkomma en snabbare grön omställning av EU:s energi-

system. Kommissionen konstaterar att en långsam och komplex tillståndsprocess är ett stort hinder för förnybar energi. I paketet presenteras bl.a. rekommendationer till medlemsstaterna som syftar till att göra tillståndsgivningen för förnybar energi enklare och snabbare genom bl.a. så kallade ”go-to areas”.[43]

8.4.6 Förstärkningsstyrkan hos domstolarna

Inom Domstolsverket finns en nationell förstärkningsstyrka som har i uppdrag att förstärka domstolar runt om i landet. Den består i dag av 35 medarbetare, varav 15 ordinarie domare och därutöver pensionerade domare och kvalificerade handläggare. Förstärkningsstyrkan leds av en kanslichef som har en tidsbegränsad anställning vid Domstolsverket.

Förstärkningsstyrkan har varit i gång sedan 2012 i sin nuvarande form. Anledningar till att domstolar behöver hjälp kan vara hög måltillströmning, vakanser, utbildning eller sjukdom, och den tid en domare avlastar en domstol kan vara allt från enstaka dagar till längre perioder.

Domstolarna avropar resurser från förstärkningsstyrkan och betalar för stödet. Behovet avgörs av kanslichefen och är inte författningsreglerat.

8.4.7 Tillämpning av begreppet väsentligt bidra till att nå klimatmålen

Det finns ingen vedertagen definition av vilka verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen utan det beror på sammanhanget och varierar över tid. I det följande finns två exempel på hur myndigheter har tillämpat begreppet väsentligt bidra till att nå klimatmålen.

[43] Europeiska kommissionen (2022b).

Industriklivet stödjer åtgärder som väsentligt bidrar till klimatmålen

Regeringen införde ett statligt stöd för insatser som minskar industrins processrelaterade utsläpp i samband med budgetpropositionen för 2018. Stödet kallas Industriklivet och har breddats till att även stödja tekniker för negativa utsläpp, t.ex. bio-CCS och DACCS. Sedan 2021 har ändamålet för Industriklivet ytterligare breddats så att stöd även kan ges till så kallat strategiskt viktiga insatser som bidrar till klimatomställning.

Energimyndigheten administrerar Industriklivet och får bl.a. ge stöd till åtgärder som genom tillämpning av ny teknik eller andra innovativa lösningar inom industrin på ett väsentligt sätt bidrar till att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och dess etappmål enligt 1 § första stycket punkt 3 förordningen (2017:1319) om statligt stöd till åtgärder som bidrar till industrins klimatomställning. Enligt Energimyndigheten innebär det i praktiken en sammanvägd bedömning utifrån kvalitativ information; något kvantitativt mått används inte.

Gröna kreditgarantier för investeringar som väsentligt bidrar till klimatmålen

Riksgäldskontoret får utfärda kreditgarantier avseende industriinvesteringar som väsentligt bidrar till minst ett av målen i miljömålssystemet eller det klimatpolitiska ramverket enligt 3 § första stycket förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. Investeringen får inte väsentligt motverka något annat mål i miljömålssystemet eller det klimatpolitiska ramverket, och den ska bidra till positiv miljöeffekt och vara en del av en av företaget upprättad plan för miljö- och klimatmässig hållbarhet.

I sin bedömning av vilka investeringar som ska vara berättigade gröna kreditgarantier lutar sig Riksgälden på den vägledning som Naturvårdsverket har tagit fram om tillämpningen av 3 § första stycket i förordningen. Urvalet enligt vägledningen baserar sig på EU:s taxonomiregelverk som är ett EU-gemensamt klassificeringssystem för att identifiera miljömässigt hållbara investeringar. Riksgälden efterfrågar en miljöbedömning av investeringen. Bedömningen ska genomföras av en extern oberoende aktör och bl.a. innehålla

investeringens förhållande till företagets plan för miljö- och klimatmässig hållbarhet.

8.5 Inhämtade synpunkter om ett begränsat förtursförfarande

Utredningen har inhämtat skriftliga synpunkter från berörda aktörer och haft möten med ett urval aktörer, inklusive miljöprövningsdelegationerna och domstolarna. Aktörerna som svarade skriftligt kände inte till vårt förslag utan fick allmänna frågor om ett eventuellt förtursförfarande för klimatprojekt.

8.5.1 Näringslivet

Av 20 tillfrågade branschorganisationer inkom synpunkter från 14 organisationer. Därutöver inkom synpunkter från 1 industrisammanslutning och 2 företag.

Majoriteten av branschorganisationerna och näringslivsaktörer – *Balanskommissionen*, *IKEM*, *Jernkontoret*, *LRF*, *SBMI*, *Skogsindustrierna*, *Svemin*, *Svenskt Näringsliv*, *Svenskt Vatten*, *Teknikföretagen*, *Utvecklingsrådet* och *SSAB* – är mycket skeptiska till ett förtursförfarande och ser risker med systemet. Många anser att särlösningar inte ska behövas utan förespråkar en genomgående reformering av tillståndssystemet. Man lyfter svårigheter med avgränsningarna och menar att det finns en risk för en prövning inom prövningen som förlänger tillståndsprocesserna. Processen förlängs också om det sker överklaganden.

Komplexiteten i industriverksamheter lyfts, där bl.a. *Svenskt Näringsliv*, *IKEM*, *Teknikföretagen* och *Utvecklingsrådet* understryker att klimatomställningen sker stegvis och inte vid ett tillfälle. *Svenskt Näringsliv* konstaterar att det redan i dag planeras och projekteras mångmiljardinvesteringar i Sverige som ska bidra till att nå klimatmålen och att dessa drivs av andra faktorer än ett förturssystem.

Många pekar på att alla behöver vara med i klimatomställningen. *SBMI, Svenskt Näringsliv* med flera menar att stora investeringar är beroende av andra verksamheter som också behöver tillståndsprövas. Det går inte att åstadkomma en rejäl omställning om inte hela kedjan finns med. *Balanskommissionen* menar att det finns ett bero-

ende av sinsemellan investeringar längs med hela kedjan. *Svemin* och *Teknikföretagen* pekar på att det finns ett industriellt ekosystem där branscher samverkar för att klara av klimatomställningen. Det vore kontraproduktivt om endast vissa blir föremål för förtur.

Risk för att snedvrida konkurrensen lyfts och att de som inte får förtur får längre handläggningstider. *Jernkontoret* menar om någon ska döma av vem som bidrar väsentligt till klimatmålen skulle det ställa olika verksamheter mot varandra, påverka konkurrenssituationen, riskera att inte har ett globalt helhetsperspektiv och troligen förlänga processen.

Skogsindustrierna, *Svenskt Näringsliv* och *Teknikföretagen* anser att ett förturssystem gynnar dem som ännu inte gjort en omställning på bekostnad av de som varit ambitiös. *Svenskt Näringsliv* menar dessutom att det kan skapa incitament för verksamhetsutövare att vänta med att söka tillstånd tills att förturssystemet är på plats. Förturssystemet riskerar enligt bl.a. *Teknikföretagen* och *Svenskt Näringsliv* att kunna sätta teknikneutraliteten ur spel och minska incitament för innovation. Även *Drivkraft Sverige* lyfter risken för den politiska signalen att det inte är värt att gå före om man inte omfattas av förturen.

Även branschorganisationerna *Avfall Sverige*, *Drivkraft Sverige och Energiföretagen* samt företaget *Vattenfall* är kritiska men kan se vissa fördelar med förtur och lyfter bl.a. vikten av tydliga kriterier. *Drivkraft Sverige*, *Energiföretagen* och *Vattenfall* vill också helst se horisontella förbättringar av tillståndsprocesserna i stället för förtur.

En branschorganisation, *Svenskt Torv*, ser tydliga fördelar med förtur och anser att efterbehandling av dikade torvmarker bör omfattas. Organisationen menar att ett förtursförfarande även skulle kunna underlätta klimatomställningen genom att klimatbelastande import av råvaror undviks.

Energiföretagen lyfter fossilfri elproduktion och elnät som förtursverksamheter. *Energiföretagen* och *Vattenfall* menar att det är angeläget att förturen omfattar samtliga typer av tillstånd som verksamheter behöver söka. *Vattenfall* menar att de verksamheter som är särskilt centrala för omställningen av industrin i stort bör prioriteras, inte minst verksamheter för fossilfri elproduktion, och man refererar till Fossilfritt Sveriges färdplaner. *Vattenfall* anser att förtur för exempelvis fossilfri elproduktion, elnät, vätgasproduktion eller koldioxidinfångning kan ge fördelar på systemnivå.

Avfall Sverige lyfter bl.a. bio-CCS, förnybar energiproduktion, försorteringsanläggningar och byte till förnybar energikälla som exempel. Organisationen anser att både direkta och indirekta utsläpp bör omfattas och därmed ses som möjliggörare och nämner omhändertagande av biogas, avloppsanläggningar, avfallsbehandlingsanläggningar och anläggningar för plaståtervinning. *Avfall Sverige* pekar också på EU:s taxonomi och de värdekedjor som prioriteras i Europeiska kommissionens handlingsplan för cirkulär ekonomi.

Vikten av att inte endast ta hänsyn till direkta utsläppsminskningar utan även påverkan längre ned i värdekedjan, inklusive av exporten, lyfts av många. Bland annat menar *Drivkraft Sverige* att både direkta och indirekta utsläppsminskningar bör räknas med, t.ex. även utsläppsminskningar i användarledet, dvs. nedströms. *Skogsindustrierna* menar att ökad produktionskapacitet på ett sågverk skulle kunna anses som att det inte bidrar, trots den uppenbara klimatnyttan med långlivade förnybara produkter som ersätter med klimatpåverkande material.

CCS omnämns som möjlig förtursverksamhet av bl.a. *Drivkraft Sverige*. *Svenskt Näringsliv* lyfter dock farhågan att om CCS pekas ut kan det leda till oväntade effekter där verksamhetsutövarna väljer CCS före andra tekniker för att ta del av förturen.

Svenskt Näringsliv och *Skogsindustrierna* resonerar att man kan antingen laborera med allmänna definitioner som ger flexibilitet men kräver praxis för att bli robusta eller med smala definitioner eller direkta utpekande som riskerar att gynna redan existerande tekniker och dem som varit sena i utvecklingen. Direkta utpekanden bär med sig risker förknippade med ett statligt styrande av teknikutvecklingen. I fråga om avgränsningar och urval lyfter *LRF* att det skulle kräva omfattande utredningar, ställningstaganden och prioriteringar för att få fram dessa, men när arbetet är klart skulle vetenskapen förändrats och göra slutsatserna inaktuella och till ingen nytta. *Svensk Vatten* menar att bedömningen av klimatbidraget beror på var systemgränserna sätts och ställer frågan om huruvida kriterierna avser att gynna klimatomställning av samhället eller gynna enskilda industriella verksamheter.

Drivkraft Sverige, *Jernkontoret*, *SBMI* med flera pekar på horisontella åtgärder som bör genomföras för att förbättra tillståndsprocesserna för alla. Vad gäller åtgärder specifikt för förtur föreslår *Energiföretagen* och *Vattenfall* bl.a. att förtursmålen bör handläggas med

prioritet under hela processen även hos relevanta remissmyndigheter med en plan för handläggning med överenskomna datum för skriftväxling, tidpunkt för förhandling och dom inklusive ett mer restriktivt förhållningssätt för anstånd samt förtur även i högre rätt. *Vattenfall* lyfter även frågan om specialiserade delegationer för prövning av vissa verksamhetstyper hos miljöprövningsdelegationerna.

8.5.2 Miljöorganisationer

Av 10 tillfrågade miljöorganisationer inkom skriftliga synpunkter från 3 organisationer.

BirdLife Sverige skulle ställa sig bakom ett förtursförfarande som innebär att verksamheter som väsentligt bidrar till klimatmålen handläggs fortare. BirdLife Sverige menar dock att för t.ex. vindkraftsparker som är tidskrävande skulle ett förtursförfarande knappast skynda på genomförandet i nämnvärd utsträckning. Ökade resurser för snabbare handläggning i flera avseenden vore att föredra framför ett förtursförfarande. Avgränsningen bör ske utifrån prognostiserad minskning av växthusgaser genom hela produktionskedjan. BirdLife Sverige ser även farhågor i risken för avkall på miljökonsekvensbeskrivningsprocessen samt förskjutning av avvägningar gentemot påverkan på naturvärden. Ett förtursförfarande inte får innebära något slags gräddfil och en ”mildare” prövning gentemot miljöbalkens hänsynsregler.

Föreningen Svenskt Landskapsskydd (FSL) anser att förtursförfarandet riskerar att ifrågasättas och överklagas samt leda till långa processer. Om ett förtursförfarande ska införas bör det enligt *FSL* grunda sig på sådana kvaliteter som inte kan ifrågasättas. En livscykelanalys är ett verktyg som kan användas eller en bedömning av en tredje opartisk part för att nå acceptans. Förutsägbarheten kan aldrig vara absolut och en verksamhetsutövare måste inse att det inte alltid kan gå dennes väg.

Svenska Naturskyddsföreningen anser att det inte finns ett behov av ett förtursförfarande och att alla verksamheter med utsläpp av växthusgaser eller som på annat sätt påverkar möjligheten att nå klimatmålen måste ställa om. Svenska Naturskyddsföreningen menar också att större investeringar och projekt utgör ett led i en omställning och det kan därför vara svårt att peka ut vilka som ska få förtur;

om ett förtursförfarande ska införas bör det fokusera på de ansökningar som kan leda till att befintliga utsläppare av växthusgaser minskar sina utsläpp i väsentlig omfattning. Man anser även att nya verksamheter som exempelvis Northvolt ofta inte har några utsläpp och därmed inte behöver förtur. Förtur kan övervägas om utsläppen från befintliga verksamheter som exempelvis Preem, Cementa och SSAB kan snabbare minskas till noll. Förturen bör begränsas till ett fåtal, exempelvis de 10–50 största utsläpparna av växthusgaser, eftersom det annars kan innebära att annan prövning står tillbaka. Svenska Naturskyddsföreningen anser dock att lösningar som gör miljöbalksprövningen mer effektiv för alla prövningar är att föredra framför ett förtursförfarande.

8.5.3 Prövningsmyndigheterna

Mark- och miljödomstolarna

Utredningen höll ett dialogmöte med mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen i januari 2022.

Domstolarna menar att prövningsmyndigheten måste ges möjlighet att göra en annan bedömning än länsstyrelsen i frågan om huruvida verksamheten är förtursberättigad eller inte; en domstol bör inte vara bunden av vad länsstyrelsen har beslutat. Vidare påpekas att det är svårt att bedöma vad som är ett förtursmål och frågan ställs vilket underlag som ska finnas för bedömningen: Är endast ett påstående från sökandens sida om förtur tillräckligt? De pekar också på risken att andra mål som anses prioriterade, t.ex. gruvverksamhet, blir nedprioriterade.

Domstolarna har svårt att se att kunskapscentrumet och förtursstyrkan kommer att underlätta arbetet i domstolarna på ett väsentligt sätt, men en resursförstärkning för domstolarna är nödvändig. En domstol såg det som en ganska befriande ansats att ha ett visst utpekat utrymme för förtur – att man skulle kunna finna en ro i det och förhålla sig till klassningen. En domstol var frågande till att en tidsplan upprättas redan när målet kommer in och menade att tidsplanen kan spricka längs vägen när remissmyndigheter och andra begär anstånd.

Miljöprövningsdelegationerna

Totalt 11 av 12 miljöprövningsdelegationer inkom med skriftliga synpunkter och ett dialogmöte hölls i januari 2022.

Miljöprövningsdelegationerna menar att de verksamheter som ska få förtur bör pekas ut i författning, t.ex. i miljöprövningsförordningen, i linje med vad som gäller för så kallade IED-verksamheter. Det kan även finnas behov av tydliga kriterier med minimalt bedömningsutrymme för att t.ex. fånga upp den klimatnytta som ny teknik kan ge. Beslut om förtur ska inte kunna överklagas. I de flesta fall kan man ganska tidigt i processen se om projektet kvalar in för förtur. Det är nog inte några större bekymmer för länsstyrelsen att fatta beslut i fråga om förtur eftersom länsstyrelsen beslutar redan i dag i frågan om betydande miljöpåverkan.

Förturen bör endast gälla efter sökandens begäran och då i samtliga led så att ansökan ges högre prioritet även för remissinstanserna, t.ex. tillsynsmyndigheter och länsstyrelsen. De mål och ärenden som berörs bör vara fullständiga tillståndsprövningar, ändringstillstånd, villkorsändringar, förlängda igångsättningstider och godkännande av ekonomisk säkerhet. Avgränsningen för vilka verksamheter som ska omfattas av förtur är dock svår: Hur ska en verksamhets syfte definieras? Och hur ska man avgöra i vilken mån indirekta effekter bör tillmätas betydelse?

Förtur bör endast innebära prioritet framför andra verksamheter och inte ha t.ex. särskilda tidsfrister, tidsplaner eller särskilda domare. Tidsplaner kan effektivisera handläggningen men det måste finnas utrymme till flexibilitet. Särskilda skyndsamhetskrav riskerar att äventyra miljöskyddet och rätts-säkerheten genom ökad press på att godta bristfälliga ansökningar. Flera lyfter att handläggningsmålet om 180 dagar är tillräckligt.

Förstärkningar behövs hos prövningsmyndigheterna, och det som framför allt kan förbättras är det som sker innan ärendet är komplett. Här finns tidsvinster att göra. Många handläggare på miljöprövningsdelegationerna jobbar även med tillsyn och andra uppgifter. Det kan dröja 2–3 månader innan en handläggare kan börja med ärendet. En förtursstyrka skulle därför uppfattas som väldigt positivt; det är lite som en återgång till den tid när Naturvårdsverket hade expertkunskap inom vissa branscher. Detta är en av de åtgärder som kan ge störst effekt i praktiken.

De flesta miljöprövningsdelegationer knyter samma ordförande och miljösakkunnig till ärendet under hela handläggningen. Det saknas därför behov av att peka ut särskilda ordförande. In- och utlåning av personal sker vid vissa miljöprövningsdelegationer. Det vore bra om utredningen föreslår att ordförande och miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationerna är förordnade i hela landet. Det ökar möjligheterna att kunna ta hjälp av varandra. Länsstyrelseinstruktionen ger möjlighet för in- och utlåning av handläggare.

Ett förtursförfarande som inte samtidigt innebär en resursförstärkning kommer att fördröja handläggningen av övriga ärenden. Endast en mindre andel av det totala antalet ärenden, kanske 10 procent, bör omfattas av förtur.

8.5.4 Övriga myndigheter

Av 10 tillfrågade myndigheter har 9 inkommit med synpunkter. Det är svårt att ge en samlad bild av myndigheternas syn eftersom de inkommit med inspel från olika perspektiv. Därför redovisas nedan de olika myndigheternas synpunkter för sig.

Boverket anser att det finns en risk att andra samhällsviktiga ärende- och måltyper får stå tillbaka hos länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna om det införs ett förtursförfarande. Det gäller exempelvis mål och ärenden enligt plan- och bygglagen om detaljplaner eller bygglov som rör ett stort antal bostäder och tillhörande annan bebyggelse. Verket anser att utredningen bör särskilt beakta denna risk vid utformningen av sina förslag.

Energimarknadsinspektionen är oklar över om förtursförfarande ska gälla koncession enligt ellagen, naturgaslagen och rörledningslagen men svarar utifrån att så kan vara fallet. Synpunkterna tar utgångspunkt i elnät men gäller i viss mån även rörledningar för transport av koldioxid som ska lagras geologiskt eller vätgasledningar.

Inspektionen menar att det inte är helt enkelt att fastställa vilka elnätsprojekt som väsentligt bidrar till klimatmålen. Det kan röra sig om elnät som ansluter industrin, elnät som ansluter förnybar kraft eller elnät som möjliggör flexibilitet, t.ex. genom att skapa förutsättningar för att styra elanvändningen eller lagra el. Det är därför svårt att avgränsa och prioritera mellan projekt som ökar produktion och användning av förnybar energi och projekt som bidrar till elnätets

funktion i allmänhet. Inspektionen lyfter möjligheten för stamnätet att få förtur men menar att lokalnäten är också viktiga. Kriterierna behöver därför vara förutsebara och lätta att tillämpa.

Vidare resonerar man kring vad förturen innebär i praktiken: Är det ett särskilt spår för handläggning så att det hanteras före? Ska vissa bedömningar eller moment förenklas eller kortas? Ska det införas tidsfrister för handläggningen? Det är inte önskvärt att förturen medför en lättnad i de krav som ställs på en verksamhet. Energimarknadsinspektionen lyfter i det här sammanhanget den så kallade PCI-förordningen om tidsfrister och förtur för energiprojekt med EU-gemensamt intresse.

Konkurrensverket anser att det ur ett konkurrensperspektiv och även ett innovationsperspektiv är viktigt att en eventuell turordning utformas på ett sätt som inte gynnar stora etablerade verksamheter i förhållande till nya eller mindre verksamheter mer än nödvändigt. Konkurrenshämmande särbehandling kan uppstå antingen direkt eller indirekt.

Lantmäteriet bedömer att dessa frågor för myndighetens del framför allt berör fastighetsbildning. Vad gäller konsekvenserna för myndigheten lyfter Lantmäteriet att det kan det leda till att övriga ärendens handläggningstider ökar, beroende på mängden inkomna ärenden med förtur. Myndigheten lyfter att miljöprövningens processer som regel är mycket utdragna och omfattande, så en genomgående förtur kanske bör övervägas; annars betyder inte förturen att ärendet drivs framåt genom hela samhällsbyggnadsprocessen.

Naturvårdsverket är positivt till ett begränsat förtursförfarande som är enkelt och förutsägbart och där det tydligt framgår i förordning eller föreskrifter vilka som omfattas. Verket understryker att förturen inte får riskera att miljöskyddet försämras eller förpliktelser enligt EU-rätt inte följs. Man anser att stora utsläppare med utsläpp på över 500 000 ton bör omfattas med krav på mängden utsläppsminskning. Kravet bör vara att verksamhetens utsläpp blir noll eller nära noll eller en viss mängd uttryckt i ton eller som viss procent av de utsläppsminskningar som krävs för att uppnå det slutliga klimatmålet 2045. Verket förespråkar ett krav på noll eller nära noll före en procentuell minskning.

Naturvårdsverket anser vidare att vissa verksamheter bör omfattas utan sådant krav på utsläppsminskning – det gäller all avskiljning och lagring av koldioxid samt all havsbaserad vindkraft. Vad gäller

landbaserad vindkraft föreslår verket att de vindkraftverk som motsvarar minst 30 megawatt (MW) ska omfattas.

Verket anser också att innovationskritiska metaller är viktiga men inte ska omfattas bl.a. eftersom det sällan i samband med miljöprövningen garanteras vad t.ex. en producerad metall som utvunnits ska användas till. Inte heller produktion av biodrivmedel bör omfattas om det inte ställs krav på storlek; därmed undviker man förtur för anläggningar som har förhållandevis liten produktion av biodrivmedel jämfört med fossilt drivmedel.

Verket lyfter fram sin vägledning för gröna kreditgarantier samt arbetet med Klimatklivet som exempel på hur ett väsentlighetskrav i relation till klimat använts. Man understryker att förturen inte får riskera att miljöskyddet försämras eller att förpliktelser enligt EU-rätt inte följs. Dessutom bör eventuella konsekvenser övervägas om de på förordningsnivå angivna verksamheterna är föremål för en prövning tillsammans med andra typer av verksamheter, t.ex. om en stor industri ansöker om tillstånd till verksamhet med stora utsläpp tillsammans med en anläggning för lagring och avskiljning av koldioxid. Mot bakgrund av att antalet CCS-anläggningar kan förmodas bli begränsat, anser verket att detta sannolikt inte är en avgörande fråga.

Statens energimyndighet ser att det finns många nackdelar och potentiella fördelar som behöver analyseras för att bedöma nyttan och effekten. Energimyndigheten anser att förtursförfarande inte är den primära åtgärden utan att andra åtgärder bör prioriteras för att förenkla och korta ned tiden för alla typer av verksamheter. Nackdelar med förtur är att det kan äventyra teknikneutralitet och snedvrida marknaden och riskera att andra, t.ex. samhällsviktiga verksamheter, får stå tillbaka.

Energimyndigheten lyfter vätgas och CCS som exempel på projekt som kan bidra väsentligt. Ju snabbare stora etableringar kan komma på plats, desto snabbare kan de skapa kluster och mervärden runt verksamheten. Det är dock oklart hur mycket snabbare stora projekt kan få miljötillstånd med förtursförfarandet. Myndigheten menar att vätgasens värdekedja är komplex, om t.ex. vätgasen får förtur på bekostnad av vind eller elnät kan det påverka vätgasens genomförande.

Energimyndigheten lyfter också utmaningar i avgränsningar. Verksamheter som indirekt minskar utsläppen, t.ex. nya kraftledningar och gruvdrift för att bryta mineral och metaller, är nödvän-

diga för elektrifieringen men det är inte givet att dessa verksamheter i varje enskilt fall leder till åtgärder som minskar klimatpåverkan. Myndigheten lyfter även komplexiteten i relation till EU ETS samt avvägningen mellan nationella och globala utsläppsminskningar.

Energimyndigheten menar att systemperspektiv måste vägas mot enkelhet och tydlighet i utformning av kriterier. Vidare anser man att det är svårt att utveckla konkreta kriterier utan att de leder till en komplexitet som i sin tur är resurskrävande. Ett tillvägagångssätt skulle kunna vara att vissa sektorer och tekniker får förtur, t.ex. vätgas och CCS, men kommer det ny teknik måste den också inkluderas. Ett annat tillvägagångssätt skulle kunna vara att utgå från utsläppsminskningar som ett mått men då behöver man sätta systemgränser.

Energimyndigheten har tolkat att utredningens tilläggsdirektiv främst tar sikte på miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken men lyfter vikten av utbyggnad av elnät och anser att nätkoncessionsansökningar även skulle kunna inkluderas i ett eventuellt förtursförfarande. Myndigheten lyfter här ett pågående arbete med att korta ledtiderna för elnätsutbyggnad.

Riksgälden kommenterar inte förtursförfarandet i sig men i sitt svar informerar myndigheten om sitt uppdrag att ställa ut gröna kreditgarantier. I den tillhörande förordningen återges de miljökriterier som ska vara uppfyllda för att kunna få ta del av en grön kreditgaranti; bl.a. ska investeringarna väsentligt bidra till att minst ett av Sveriges 16 miljökvalitetsmål eller målen i det klimatpolitiska ramverket uppfylls samtidigt som inget av målen väsentligt motverkas. Riksgälden har ännu inte etablerat någon praxis för den metod som ska tillämpas för att bedöma om miljökriterierna uppfylls men man bedömer, i liket med Naturvårdsverkets vägledning, att EU:s taxonomiregelverk kan utgöra ett centralt verktyg.

Tillväxtanalys avstyrker ett förtursförfarande med hänvisning till att det inte löser ett betydande problem, kan öka risken för överklagande och riskera vara innovationshämmande. Tillväxtanalys svar grundar sig på analyser av miljöprövningar vid huvudsakligen industriella investeringar samt gruvetableringar, och man menar att det inte är framför allt väntetider på myndigheter som driver långa ledtider utan kompletteringskrav och överklaganden. Dessutom är det ett problem att många större investeringar kräver en lång serie av tillstånd. Tillväxtanalys menar också att resurser är viktigare än organisation och att effekterna på tillståndsprövningens effektivitet lär

vara små om ett förtursförfarande omfördelar resurser men leder inte till en ökning av mängden tillgängliga resurser. Man menar att kortare tillståndsprocesser kan öka osäkerheten och slå tillbaka i form av fler överklaganden.

Tillväxtanalys menar att ett förtursförfarande riskerar att skapa en privilegiejakt där sökande företag anpassar sina investeringar för att passa in i kriterierna för förtur. Det finns också risk att stora, resursstarka och inhemska företag har en fördel över mindre, nya och utländska företag som ofta står för introduktion av nya innovativa lösningar. Myndigheten menar också att det vore problematiskt om det är ett tak för antalet förtursplatser. Man menar att det är svårt att dra systemgränser för kriterierna för förtur och lyfter avfallstrappan som en möjlig modell.

Tillväxtverket bedömer att det är ändamålsenligt med förtur och att det finns skäl att tro att fördelarna sannolikt överväger nackdelarna. Verket bedömer det som möjligt att om ett projekt med betydande klimatpositiv karaktär blir prioriterat och kommer snabbare i drift kan det ha en positiv inverkan på investeringsviljan. Tillväxtverket anser att definitionen av vad som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen bör sättas utifrån en bredare kontext och inte enbart utifrån förväntad nivå av direkta utsläppsminskningar. Även verksamheter som indirekt bidrar till minskade utsläpp och som i många fall är förutsättningar för utsläppsminskningar bör omfattas, t.ex. elledningar och Northvolts batterifabrik.

8.6 Några konsekvenser och alternativa lösningar

I detta avsnitt lyfts vissa konsekvenser av förslag och bedömning i detta kapitel samt alternativa lösningar. Ytterligare konsekvenser av utredningens förslag finns i konsekvensanalysen i avsnitt 11. I fråga om det förkastade förslaget till förturssystem redovisas konsekvenserna här.

8.6.1 Klimatstyrkan och kunskapscentrumet bidrar till att stärka kompetensen och påskynda klimatprojekten

Förslagen om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum har ett nära samband och berör i huvudsak samma aktörer. Konsekvenserna och alternativen behandlas därför i ett gemensamt avsnitt. För tidsvinster, resursbehov inklusive påverkan på olika aktörer, se kapitel 11.

Omkring 40–50 ärenden per år kan bli aktuella för stöd av styrkan

Jämfört med det förkastade förturssystemet som beskrivs i avsnitt 8.3 finns för klimatstyrkan och kunskapscentrumet inget tydligt avgränsat urval kring vilka verksamheter som anses väsentligt bidra till klimatmålen där stöd kan bli aktuellt. Detta blir i stället upp till klimatstyrkan och kunskapscentrumet att avgöra, och de bör kunna ge stöd till en bredare krets verksamheter än i det avgränsade urvalet i förturssystemet. Det kan utöver det urvalet röra sig om stöd till koncessionspliktig verksamhet, t.ex. elnät och gruvor, som är undantagna i förturssystemets urval. Utredningen uppskattar att omkring 40–50 samråd per år kan vara ett tänkbart antal samråd som blir aktuell för stöd från klimatstyrkan.

Antalet 40–50 ärenden har uppskattats utifrån antagandet att cirka 10 procent av de miljöfarliga verksamheter som prövas per år får stöd av klimatstyrkan, vilket innebär omkring 35 ärenden per år. Detta är något fler ärenden per år än i förturssystemet, vars storlek beskrivs i avsnitt 8.6.2. Därutöver tillkommer bl.a. elnätsärenden. Vi har inte fördjupat oss i elnätskoncessionerna men enligt Energimarknadsinspektionen kom det under 2021 in 87 ansökningar om nätkoncession för linje och under samma tid fattade inspektionen beslut om 64 nyansökningar.[44] Sammantaget kan det innebära en omfattning om 40–50 ärenden per år.

Styrkans stöd är inte enbart för samrådssteget utan även för länsstyrelsens roll som part vid prövning.

[44] Energimarknadsinspektionen (2022), s. 66.

Förhållandet till EU-rätten

Regeringens styrning och organisering av myndigheter berör inte några EU-rättsliga aspekter.

Alternativa lösningar

Nedan beskrivs några alternativa lösningar till klimatstyrkan och kunskapscentrumet som utredningen har övervägt.

De verksamheter som klimatstyrkan ska stödja

Uppdraget enligt direktiven är att utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Vi har därför valt att avgränsa klimatstyrkan på så sätt att den ska stödja handläggningen av verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Ordet väsentligt riskerar dock att utesluta andra viktiga åtgärder. Å andra sidan krävs någon sorts kvalifikationsgrund för att utesluta rent perifera åtgärder. En alternativ lösning är att använda ett något mildare uttryck, t.ex. ”på ett inte obetydligt sätt” eller helt enkelt ta bort ordet väsentligt.

Alternativ placering för kunskapscentrumet

Kunskapscentrumet skulle kunna placeras hos Naturvårdsverket i stället för Energimyndigheten. Det kan innebära att tyngdpunkten ökar på frågor som rör verksamheters och åtgärders miljöpåverkan. Energimyndigheten har dock i dag flera uppdrag som rör de nya tekniker som avses, inklusive ett systemtänk kring dessa tekniker. En fördel med att placera centrumet hos Naturvårdsverket vore att det knyts närmare till den del av verkets organisation som hanterar miljötillstånd och tillsyn. Å andra sidan har Naturvårdsverket lyft den upplevda svårigheten med konflikter i relation till partsrollen, vilket skulle kunna vara en nackdel med att placera centrumet hos Naturvårdsverket.

Alternativ sammansättning för kunskapscentrumet

Till kunskapscentrumet skulle kunna knytas färre eller flera myndigheter. Om konflikten med Naturvårdsverkets partsroll bedöms svårhanterlig skulle Naturvårdsverket kunna undantas och centrumet då endast bestå av Energimyndigheten. Det riskerar dock att centrumet går miste om Naturvårdsverkets kunskap om verksamheter och åtgärders miljöpåverkan.

Ett kunskapscentrum skulle kunna kompletteras med ytterligare sektorspecifik kompetens, t.ex. elnätskompetens via Energimarknadsinspektionen eller gruvkompetens via Statens geologiska undersökning. Fördelen är att det samlar även den myndighetskompetens som finns inom andra viktiga områden för klimatomställningen. Att bredda centrumet riskerar dock att det blir mindre effektivt. Utredningen menar också att det redan, med stöd av 8 och 26 §§ i förvaltningslagen, finns möjlighet för länsstyrelsen att inhämta upplysningar från andra myndigheter i sektorspecifika ärenden.

Centrumet skulle även kunna kompletteras med myndigheter med breda innovationspolitiska eller tillväxtpolitiska perspektiv, t.ex. Vinnova, Tillväxtanalys eller Tillväxtverket. Men då finns risk för att centrumet blir för brett och att mycket tid krävs för samverkan sinsemellan i stället för att fokusera på huvuduppdraget att bistå länsstyrelserna. Centrumet bör dock i den mån det behövs kontakta andra relevanta myndigheter.

Att bilda centrumet genom regeringsuppdrag i stället för genom myndighetsinstruktionen

Ett alternativ till att bilda kunskapscentrumet genom en ändring i Energimyndighetens instruktion vore i stället att ge Energimyndigheten ett regeringsuppdrag. Ett regeringsuppdrag har den fördelen att det ger regeringen större utrymme att specificera uppdraget och eventuella återrapporteringstillfällen. Ett regeringsuppdrag kan dessutom upplevas som mer synligt än en instruktionsändring. Bildandet av ett kunskapscentrum skulle kunna inledas med ett regeringsuppdrag som sedan befästs i en instruktionsändring.

Ytterligare ett alternativ är att använda sig av både regeringsuppdrag och instruktionsändring. De övergripande ramarna för centru-

mets struktur skulle då kunna anges i instruktionen och de närmare uppgifterna specificeras i ett regeringsuppdrag.

Även klimatstyrkan skulle kunna inrättas genom ett regeringsuppdrag i stället för en instruktionsändring. Men det här är en permanent uppgift, och vår informationshämtning i detta fall har pekat på att en instruktionsändring vore lämpligast.

Uppgift eller organ

Nya funktioner kan läggas till i en myndighetsinstruktion på olika sätt, exempelvis som en uppgift eller som ett organ. Vi har valt att föreslå att klimatstyrkan inrättas som ett särskilt organ i länsstyrelsens instruktion medan kunskapscentrumet läggs till som en uppgift i Energimyndighetens instruktion.

Klimatstyrkan är en större funktion som ska verka tvärgående mellan länsstyrelserna, vilket kan motivera att tillsätta styrkan som ett organ. Kunskapscentrumet, å andra sidan, är en mindre funktion som bör vara integrerad i myndighetens övriga verksamhet med minimal överbyggnad, vilket vi bedömer åstadkoms bäst genom en uppgift i instruktionen. Vad gäller kunskapscentrumet har vi även tagit inspiration i att det nationella centrumet för CCS finns som uppgift i 3 § 19 i Energimyndighetens instruktion.

Ett alternativ skulle vara att lägga till klimatstyrkan bland länsstyrelsens uppgifter. Ett annat alternativ är att inrätta kunskapscentrumet som ett särskilt organ.

8.6.2 Ett förturssystem bör inte införas eftersom det inte är ändamålsenligt

Utredningen förordar inte att ett förturssystem införs. Detta beskrivs i avsnitt 8.3 där även en del av systemets konsekvenser beskrivs. Här följer några ytterligare konsekvenser kopplat till förturssystemet.

Tidsvinst

Sammantaget är bedömningen att systemet genom urvalet av förtursverksamheter skapar ytterligare administrativa steg i arbetet med miljötillstånden; dessa steg är inte ändamålsenliga eller motiverade i relation till tidsvinsten av åtgärderna.

Omkring 10–20 tillståndsansökningar per år kan bli aktuella i förturssystemet

Förturssystemet omfattar de anläggningar och verksamheter som beskrivs i avsnitt 8.3. Det är inte möjligt att göra en precis uppskattning av antalet verksamheter som skulle kunna kvala in som förtursverksamhet, eftersom förslaget till förtur omfattar anläggningar som inte är i drift och vissa inte ens påtänkta. Sammanlagt bedömer utredningen att systemet skulle omfatta drygt 100 verksamheter.

Den grova uppskattningen är uträknad på följande vis:

- drygt 30 anläggningar med direkta utsläppsminskningar, alla över 100 000 ton utsläpp (inklusive fossil-CCS) samt fossilfri produktion av stål och metall utöver stora utsläpparna
- drygt 30 anläggningar som åstadkommer negativa utsläpp genom bio-CCS
- cirka 40 anläggningar som producerar fossilfri el samt anläggningar som kvalar in som möjliggörare, t.ex. vätgasproduktion och batteriproduktion.

Uppskattningen utgår från att det sätts ett tröskelvärde på vindkraftverken på 800 GWh elproduktion (se avsnitt 8.3.2). Med ett lägre tröskelvärde på vindkraft kan antalet förtursärenden för vindkraft öka stort, eftersom vindkraftsprojekten är många till antal. Sänks gränsen till 160 GWh så ökar antalet beslutade eller planerade investeringar med 5 gånger, samtidigt som den sammantagna elproduktionen från dessa projekt prognostiseras bli den dubbla.[45]

Förtursverksamheterna kommer inte att söka nya eller ändrade tillstånd samtidigt. Ett stort antal verksamheter väntas också söka tillstånd i flera steg, eftersom omställningen ofta sker stegvis med

[45] Svensk Vindenergi (2022).

investeringar längst med vägen. Det innebär att antalet tillståndsärenden överstiger antalet verksamheter med omkring 100.

Utredningen har inte på djupet analyserat hur många nya och ändrade tillstånd kan bli aktuella per år med förturssystemet men tänker att det kan röra sig om 10–20 tillstånd per år som rör förtursverksamheter under en period där det investeras brett i Sverige för klimatomställningen. Detta är beräknat utifrån att verksamheterna skulle i snitt söka 3 tillstånd (ny helprövning eller ändringstillstånd) under perioden fram till 2045, vilket är året då nettonollmålet ska senast nås. Det skulle innebära drygt 300 tillståndsansökningar under 22 år, vilket är 14 ansökningar per år. Detta är dock en mycket grov approximation.

Vidare bedömer utredningen att majoriteten av förtursverksamheter är A-verksamheter som har mark- och miljödomstolen som första instans eftersom det rör sig om större industrianläggningar.

Budgetära konsekvenser

Förturssystemet innebär en rad åtgärder som behöver resurssättas för att minimera påverkan på övriga mål och ärenden. Åtgärderna beskrivs i avsnitt 8.3.1.

Förtursstyrkan och kunskapscentrumet

Utredningen bedömer att förtursstyrkan kommer att behöva omkring 4 miljoner kronor per år, vilket är hälften av resurssättningen av klimatstyrkan som föreslås i 8.1.1 (se 11.5.1 för uträkning). Detta beror främst på att antal ärenden är mindre hos förtursstyrkan. Förtursstyrkan har några ytterligare uppgifter jämfört med klimatstyrkan eftersom den även ska kunna hantera förturssystemet men detta borde inte göra så stor skillnad.

Vad gäller kunskapscentrumet inom ramen för förturssystemet bedömer vi att den behöver resurser i samma storleksordning som för kunskapscentrumet som föreslås i avsnitt 8.1.2. Det skulle innebära omkring 4 miljoner kronor per år för kunskapscentrumet. Kunskapscentrumet har vissa ytterligare uppgifter i förturssystemet jämfört med det centrum som vi föreslår i avsnitt 8.1.2. Bland annat ska centrumet i förturssystemet se över listan över förtursberättigade

verksamheter samt bistå i samband med att länsstyrelsen beslutar huruvida en verksamhet är berättigad förtur eller inte. Samtidigt kommer kunskapscentrumet i förturssystemet i större utsträckning kunna fokusera på de utvalda förtursverksamheterna och inte behöva ha lika bred kunskap om klimatåtgärder som kan tänkas väsentligt bidra till att uppnå klimatmålen. Sammantaget bedöms resursbehovet därför vara detsamma.

Utredningen föreslår ingen finansieringskälla i denna del eftersom utredningen förkastat förturssystemet, men det skulle kunna vara samma källa som beskrivs i avsnitt 8.6.1.

Även prövningsmyndigheternas arbete ska resurssättas

Det resursbehov som tillkommer i förturssystemet är finansiering av prövningsmyndigheternas arbete. Denna resursförstärkning kan ske på olika sätt. Ett sätt skulle vara att endast finansiera den merkostnad som kommer av förturssystemets åtgärder – skyndsam handläggning, tidsplan, undvikande av att byta domare och ordförande respektive tekniskt råd och miljösakkunnig. Det är dock svårt att göra en sådan uppskattning. Ett annat sätt vore att ge en förstärkning som täcker prövningen för varje mål eller ärende som rör förtursverksamhet. På detta sätt minimeras också påverkan på övriga mål och ärenden.

Utredningen föreslår en förstärkning på knappt 1 miljon kronor per år hos miljöprövningsdelegationerna, knappt 1–2 miljoner kronor per år hos mark- och miljödomstolen samt knappt 0,5 miljon kronor hos Mark- och miljööverdomstolen. Medlen till miljöprövningsdelegationen ges som en förstärkning av utgiftsområde 1 *Rikets styrelse*, anslag 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* och medlen till mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen ges som en förstärkning av utgiftsområde 4 *Rättsväsendet*, anslag 1:5 *Sveriges Domstolar*.

Vi bedömer att förturssystemet skulle innebära omkring 10–20 prövningsärenden per år. Vi antar att 75 procent av dessa är A-verksamheter och övriga är B-verksamheter. Vi uppskattar att prövning i miljöprövningsdelegation kostar cirka 145 000 kronor inklusive overheadkostnader och att en prövning i mark- och miljödomstolen kostar cirka 110 000 kronor inklusive overheadkostnader (se avsnitt 11.10.2 för detaljer om resursåtgång i prövningen). Det innebär ett resursbehov på 0,36–0,73 miljoner kronor för miljöprövnings-

delegationerna och på 0,83–1,65 miljoner kronor för mark- och miljödomstolarna.

Även prövning av överklagade mål hos mark- och miljödomstolen för B-verksamheter och Mark- och miljööverdomstolen för A-verksamheter omfattas av förturssystemet. Hos mark- och miljödomstolen antas prövning av ett överklagad mål kosta cirka 30 000 kronor inklusive overheadkostnader. Hos Mark- och miljööverdomstolen kostar ett överklagat mål i genomsnitt 60 000 kronor inklusive overheadkostnader (se avsnitt 11.10.2 för resursåtgång i prövning).

Det är svårt att bedöma antalet mål som kan komma att överklagas per år. Om vi antar att omkring en fjärdedel av tillståndsbesluten överklagas skulle det röra sig om cirka 3–5 överklagade mål per år. Om fortsatt 75 procent är A-verksamheter betyder det att ungefär 1 överklagat mål om året prövas hos mark- och miljödomstolen till en kostnad av 30 000 kronor och ungefär 2–4 överklagade mål om året prövas hos Mark- och miljööverdomstolen till en kostnad av 120 000–240 000 kronor.

Utredningen föreslår ingen finansieringskälla i denna del eftersom vi har förkastat förturssystemet.

Påverkan på övriga mål och ärenden

Genom att begränsa antalet förtursverksamheter och resurssätta åtgärderna (förtursstyrkan, kunskapscentrumet och prövnings-myndigheternas arbete) är tanken att påverkan på övriga mål och ärenden ska minimeras. Jämfört med förslaget om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum finns dock en viss risk att förturssystemet påverkar på övriga mål och ärenden, eftersom systemet innebär att förtursverksamheter ska få en skyndsam handläggning hos prövningsmyndigheterna. Både näringslivsaktörer och myndigheter har lyft denna risk.

I fråga om övriga mål och ärenden rör det sig, förutom om övriga mål och ärenden om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, även om andra mål och ärenden som hanteras av prövningsmyndigheten. Hos mark- och miljödomstolen kan det exempelvis handla om mål som gäller plan- och bygglagen, fastighetsmål eller vattenmål. Om förturssystemet resurssätts bör påverkan för dessa minimeras.

9 Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning

I direktiven anges att alla förslag som bidrar till ett mer effektivt miljöprövningssystem som främjar miljö- och klimatförbättrande investeringar samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs är värdefulla. I detta avsnitt ger vi följande förslag på förändringar som syftar till att åstadkomma mer förutsägbara och effektivare prövningsprocesser.

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

9.1 Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen

Förslag: Regeringen ska besluta om förbehåll att pröva tillåtligheten *innan* första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av en verksamhet.

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.

9.1.1 Skälen för utredningens förslag

Nuvarande ordning med att regeringen kan använda sig av sin förbehållsrätt i andra instans är inte tillfredsställande. Miljöprövningsprocessen blir varken effektiv eller förutsägbar med en sådan möjlighet. Det kan dessutom ifrågasättas om ett sådant förfarande är förenligt med principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen. Det bör därför i likhet med vad som gällde enligt de äldre vattenlagarna införas ett uttryckligt förbud för regeringen att använda förbehållsrätten till att överpröva en tillåtlighetsfråga som har avgjorts av domstol.

Bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning har funnits i både lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser och vattenlagen (1983:291). I 1918 års vattenlag angavs i 4 kap. 13 § att besked om förbehåll ska lämnas innan domstolen slutligen avgjort målet. Bestämmelsen upphävdes och ersattes 1971 av 4 kap. 17 § där det angavs att besked om förbehåll ska lämnas innan domstolen avgjort frågan om tillåtlighet. I förarbetena till bestämmelsen motiverades ändringen med att lydelsen var en anpassning till gällande praxis att domstolen får del av ett beslut om förbehåll i ett så tidigt skede som möjligt av målets handläggning och åtminstone före den tidpunkt då avgörandet i tillåtlighetsfrågan meddelas.[1] I 1983 års vattenlag angavs i 11 kap. 3 § att regeringen ska lämna sitt förbehåll innan dom eller beslut har meddelats om tillåtlighet.

En utgångspunkt enligt nuvarande reglering i miljöbalken är att regeringsprövningen ska ske tidigt i processen och som ett led i det ordinarie tillståndsförfarandet.[2] I betänkandet med förslag till miljöbalk angavs i paragrafen som i betänkandet hade beteckningen 19 kap. 4 § andra stycket att regeringen ska lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande myndigheten innan denna har meddelat dom eller beslut om verksamhetens tillåtlighet.[3] I lagförslaget som hade beteckningen 17 kap. 3 § saknas dock denna mening. I stället anges att regeringen omedelbart ska lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande myndigheten. Det finns inte någon förklaring i förarbetena till varför formuleringen ändrades. Det finns inte heller någon förklaring till vad som avses med uttrycket omedelbart. I kommentaren anges endast att tredje stycket innehåller en föreskrift om

[1] Prop. 1971:106, s. 62.
[2] Prop. 1997/98:45, del 1 s. 436.
[3] SOU1996:103, del 1, s. 86.

regeringens skyldighet att underrätta en tillståndsmyndighet om förbehållet.[4]

Det finns alltså inte något uttryckligt förbud i nuvarande bestämmelser för regeringen att använda sig av förbehållsrätten efter att tillåtligheten har prövats. Tvärtom finns bestämmelser som kan ge intrycket av att det är möjligt för regeringen att använda sig av förbehållsrätten även i ett sent skede av processen. I 23 kap. 7 § miljöbalken som gäller rättegången i Mark- och miljööverdomstolen anges att domstolen ska tillämpa bestämmelserna i 21 kap. 7 §. Den bestämmelsen gäller även för rättegången i Högsta domstolen enligt 23 kap. 9 §.

Bestämmelsen i 21 kap. 7 § anger när en mark- och miljödomstol ska överlämna ett mål till regeringen för avgörande. Första meningen i första stycket ger domstolen en möjlighet att överlämna ett mål till regeringen för avgörande om en verksamhet medför skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljö enligt vad som anges i de bestämmelser som paragrafen hänvisar till. Andra meningen i första stycket gäller utan förbehåll för verksamheter som omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 eller 3 §§.

I 17 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken används uttrycket ”omedelbart”. Det är oklart hur detta begrepp ska tolkas. Mot bakgrund av att utgångspunkten enligt förarbetena är att regeringens tillåtlighetsprövning ska ske tidigt i processen skulle uttrycket kunna tolkas som att regeringens förbehåll om prövning ska ske omedelbart i målet eller ärendet, dvs. tidigt i processen företrädesvis i första instans. Uttrycket kan också tolkas som att det syftar till att regeringens besked om förbehåll ska göras omedelbart, dvs. när regeringen har bestämt sig för att ta till sig tillåtlighetsfrågan ska den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten omedelbart informeras om detta.

Handläggningsbestämmelserna för rättegången i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen ger alltså ett utrymme för att även en överinstans kan lämna över en verksamhet som omfattas av 17 kap. 3 § till regeringen för avgörande. Så har också skett i målet om Preemraff i Lysekil där Mark- och miljööverdomstolen överlämnade frågan om tillåtlighet till regeringen efter att mark- och miljödomstolen lämnat bolaget tillstånd till verksamheten. Utredningen anser att det är mer ändamålsenligt att ta bort detta utrymme.

[4] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 219.

Nästa fråga är då hur detta förbud bör uttryckas. Formuleringen i 1918 års vattenlag att besked om förbehåll ska lämnas *innan domstolen slutligen avgjort målet* ger ett utrymme att läsa bestämmelsen som att möjligheten till förbehåll kvarstår så länge målet fortfarande är under prövning i domstol antingen i första instans eller överprövas av högre instans. Ett mål är slutligen avgjort först när samtliga överklagandemöjligheter är uttömda. Formuleringen i 1983 års vattenlag att regeringen ska lämna sitt förbehåll *innan dom eller beslut har meddelats om tillåtlighet* innebär att möjligheten till förbehåll endast kan användas fram till dess att en dom eller beslut har meddelats, dvs. när första instans har meddelat sitt avgörande kvarstår inte längre möjligheten till förbehåll. Eftersom utgångspunkten i förarbetena till miljöbalken är att regeringsprövningen ska ske tidigt i processen anser vi att bestämmelsen bör utformas i enlighet med formuleringen i 1983 års vattenlag.

Förutsägbarheten och rättssäkerheten ökar om regeringen enbart använder sig av sin förbehållsrätt tidigt i processen. Det ska därför inte vara möjligt för regeringen att gå in i ett mål mellan tingsrätt och hovrätt eller hovrätt och Högsta domstolen. Om ett mål eller ärende pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen därför besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. Ändringen görs genom att den lydelsen läggs till i 17 kap. 3 § tredje stycket första meningen.

Handläggningsbestämmelserna för överinstans i 23 kap. 7 och 9 §§ som hänvisar till 21 kap. 7 § tar sikte på ett flertal olika situationer när domstolen ska överlämna ett mål till regeringen för avgörande, varav förberhållsrätten i 17 kap. 3 § är en sådan situation. Det saknas därför anledning att ändra dessa handläggningsbestämmelser. En konsekvens av att regeringen inte kan använda sin förbehållsrätt i överinstans är att hänvisningen i handläggningsbestämmelserna i den del som avser 17 kap. 3 § miljöbalken saknar praktisk betydelse för överinstans.

Följdändringar i den generella underrättelseskyldigheten

I 17 kap. 5 § miljöbalken finns en generell underrättelseskyldighet för en myndighet eller kommun att underrätta regeringen om verksamheter som kan vara aktuella för beslut om förbehåll enligt 3 §.

Med hänsyn till att 17 kap. 3 § ändras så att regeringen inte längre får möjlighet att ta till sig en tillåtlighetsprövning när tillåtlighetsfrågan redan har avgjorts, fyller en underrättelse enligt 17 kap. 5 § inte längre någon funktion om den görs efter denna tidpunkt. Bestämmelsen bör därför ändras så att det anges att underrättelse ska ske innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

En uttrycklig underrättelseskyldighet finns för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i 4 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt bestämmelsen ska verket eller myndigheten i god tid innan huvudförhandlingen anmäla till regeringen om det är fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet bör prövas av regeringen. Bestämmelsen är inte uttryckligen avgränsad till huvudförhandling i första instans. Med hänsyn till den ändring som görs i 17 kap 3 § bör en sådan avgränsning göras eftersom en underrättelse annars inte fyller någon funktion om den görs efter att första instans avgjort tillåtlighetsfrågan.

I 1 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter finns en motsvarande skyldighet för Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen att underrätta regeringen. Av samma skäl som i föregående stycke bör även denna bestämmelse ändras på samma sätt som 4 §.

I 26 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) finns en hänvisning till underrättelseskyldigheten enligt 17 kap. 5 § miljöbalken. 26 § reglerar dock en skyldighet under samrådet, dvs. i ett tidigt skede av målets handläggning innan det når första instans. Det saknas därmed skäl att göra några ändringar i denna bestämmelse.

Regeringens roll som prövningsmyndighet ska utredas

Regeringen beslutade den 7 april 2022 om kommittédirektiven *Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning.*[5] En särskild utredare ska utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Inom ramen för uppdraget ska utredaren bl.a. utreda när i tillståndsprocessen som regeringen ska kunna förbehålla sig att pröva om en verksamhet kan tillåtas enligt miljöbalken.

[5] Dir. 2022:26.

Vårt förslag om en ändring av regeringens förbehållsrätt är en av många pusselbitar som sammantaget kan åstadkomma en effektivare miljöprövning. Vi väljer därför att presentera detta förslag trots att frågan ska utredas vidare. Den utredningen får förstås förhålla sig till vårt förslag. Ytterst blir det en fråga för regeringen att avgöra vilka förslag som ska tas vidare.

9.1.2 Gällande rätt om regeringens tillåtlighetsprövning

De verksamheter som tillåtlighetsprövas av regeringen är främst sådana verksamheter som typiskt sett är viktiga för samhällsutvecklingen, som medför stor miljöpåverkan eller har en påverkan på hushållning med mark och vatten. Bakgrunden till regleringen med regeringsprövning är att det anses vara regeringen som har bäst förutsättningar att åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av olika intressen, däribland miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Utifrån de typer av verksamheter som berörs har det i motiven framhävts att det är viktigt att det i beslut av sådana slag kan utkrävas politiskt ansvar.[6]

En del större anläggningar och projekt omfattas av prövningsplikten i 17 kap. 1 § miljöbalken som föreskriver en obligatorisk tillåtlighetsprövning. Utöver prövningsplikten i 17 kap. 1 § miljöbalken finns en möjlighet för regeringen att utnyttja sin fakultativa tillåtlighetsprövning i 17 kap. 3 § miljöbalken. Regering förbehåller sig då rätten till tillåtlighetsprövning genom att i det enskilda fallet ta sig rätt att pröva tillåtligheten.

Regeringsprövning efter förbehåll

Det har inte ansetts vara möjligt att uttömmande ange alla verksamheter som bör omfattas av en prövningsplikt i 17 kap. 1 § miljöbalken. Det har dock bedömts vara angeläget att kunna ge regeringen möjlighet att i vissa fall pröva en verksamhets tillåtlighet. Genom regleringen i 17 kap. 3 § miljöbalken kan regeringen efter förbehåll få till stånd en sådan prövning. Regeringen kan enligt första punkten i bestämmelsen förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva en verksamhet om den ”kan antas få betydande omfattning eller bli av

[6] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 435–437.

ingripande slag" och är av betydelse utifrån de intressen som balken enligt 1 kap. 1 § ska främja. Som exempel på sådana verksamheter anges större infrastrukturprojekt, såsom väg- och järnvägsprojekt, inom naturkänsliga områden. Enligt andra punkten kan regeringen förbehålla sig prövning om "verksamheten utanför ett område som förtecknats enligt 7 kap. 27 § miljöbalken kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området." I den sista tredje punkten, ges regeringen möjlighet att förbehålla sig rätten till prövning av sådana verksamheter som omfattas av 4 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Det gäller sådana vattenkraftverk, vattenanläggningar och vattenöverledningar för kraftändamål i skyddade älvsträckor som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan och därför kan få komma till stånd.[7]

Regleringen i 17 kap. 3 § miljöbalken kompletterar den i 17 kap. 1 § miljöbalken eftersom det inte är möjligt att uttömmande ange vilka verksamheter som är av sådan beskaffenhet att de bör vara obligatoriskt prövningspliktiga. Prövningen enligt 17 kap. 3 § är samma tillåtlighetsprövning som sker enligt 17 kap. 1 §.

För att regeringen ska få kunskap om kommande verksamheter som bör bli föremål för tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken ska en myndighet eller kommun som får kännedom om sådana verksamheter underrätta regeringen om detta. Det framgår av 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken. Trafikverkets skyldighet att informera om byggande av väg- och järnvägar betonas i 17 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.[8]

Förfarandet

Regeringsprövningen ska ske tidigt i processen och som ett led i det ordinarie tillståndsförfarandet.[9]

Ansökan om regeringens tillåtlighet, antingen enligt prövningsplikten eller efter förbehåll i 17 kap. miljöbalken, görs av den ordinarie prövningsmyndigheten som sköter utredningen i målet och sedan underställer frågan till regeringen, se 21 kap. 7 § miljöbalken och 19 kap. 2 § miljöbalken. Sökanden ska alltså lämna in tillståndsansökan till ordinarie prövningsmyndighet, som i sin tur sammanställer underlaget och med ett eget yttrande hänskjuter frågan till regeringens

[7] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 218–220.
[8] Prop. 2011/12:118, s. 99–100 och 173.
[9] Prop. 1997/98:45, del, 1 s. 436 och 442.

avgörande. Vilken myndighet som är prövningsmyndighet beror på vilken typ av verksamhet det rör sig om och enligt vilket lagrum tillstånd krävs. Proceduren vid underställningsförfarandet sker på samma sätt, se 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken.

Kraven på ansökans innehåll och regeringens utrymme att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen

Även om regeringsprövningen bara avser tillåtlighetsfrågan, dvs. om verksamheten får komma till stånd och kan bedrivas på en viss plats, ställs det samma innehållskrav på ansökan som vid en tillståndsprövning. För att regeringen ska kunna ta ett välgrundat beslut krävs därmed att det finns ett tillräckligt underlag om verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan, lokalisering och så vidare. Det i sin tur, förutsätter bland annat att det finns en väl genomförd miljökonsekvensbeskrivning i beslutsunderlaget. Kravet på specifik miljöbedömning vid regeringens tillåtlighetsprövning framgår av 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken. Bedömningen om verksamheten uppfyller miljökraven i miljöbalken görs alltså av regeringen.

I och med att samma innehållskrav aktualiseras vid regeringsprövningen som vid tillståndsprövning av miljöprövningsdelegation eller domstol, ska de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. tillämpas. En verksamhet ska därmed inte tillåtas om det kvarstår en olägenhet efter vidtagna skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken, om den riskerar att medföra ”skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön.” Detta framgår av den så kallade stoppregeln i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken.

Regeringen har dock vid sin bedömning av en verksamhets tillåtlighet möjlighet att göra andra överväganden än den ordinarie prövningsmyndigheten. I 2 kap. 9 § miljöbalken anges nämligen att en verksamhet, trots att den inte bör tillåtas enligt stoppregeln, får bedrivas om det finns ”särskilda skäl”. Olägenheterna av verksamheten ska vid den bedömningen sättas i relation till verksamhetens samhällsnytta. För särskilda skäl krävs det att verksamheten medför så stora fördelar från allmän och enskild synpunkt att de klart överväger olägenheterna. Som exempel på verksamheter där särskilda skäl kan anses föreligga anges i motiven anläggningar för behandling av farligt avfall, exempelvis omhändertagande av batterier innehåll-

ande bly, vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen samt vissa försvarsanläggningar.[10]

Om en verksamhet i stället ”medför en risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade” eller att ”miljön försämras avsevärt” ska den inte tillåtas, se 2 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Stadgandet i andra stycket avser en skadenivå som är större än den i första stycket. En verksamhet med sådan miljöpåverkan kan inte tillåtas genom undantaget i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken eftersom den i princip är otillåten. Regeringen har dock getts möjlighet att i mycket speciella undantagsfall medge dispens från denna bestämmelse genom 2 kap. 10 § miljöbalken, så kallad regeringsdispens. För sådan dispens krävs det att verksamheten är av ”synnerlig betydelse ur allmän synpunkt.” I motiven tas sysselsättning upp som exempel på allmän synpunkt och det måste finnas en klar övervikt på nyttosidan. Det innebär att fördelarna från allmän synpunkt måste klart överväga olägenheterna av verksamheten.[11] Det finns dock ingen möjlighet för regeringen att meddela regeringsdispens för en verksamhet som befaras försämra det allmänna hälsotillståndet, se 2 kap. 10 § första stycket miljöbalken. Vad som sägs i första och andra stycket i 2 kap. 9 § gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § miljöbalken.

Regeringsbeslutets bindande verkan i efterföljande tillståndsprövning

Det finns sparsam reglering av hur regeringens tillåtlighetsbeslut ska behandlas vid efterkommande tillståndsprövning enligt miljöbalken. Den bestämmelse som finns i balken i frågan om tillåtlighetsbeslutets bindande verkan, 11 kap. 23 § första stycket 1, gäller vattenverksamhet. Där anges att en vattenverksamhet, som ingår som en del i en större verksamhet som tillåtlighetsprövats av regeringen och bedömts tillåtlig, ska beviljas tillstånd i efterföljande tillståndsprövning. För att så ska vara fallet krävs det att vattenverksamheten är någorlunda konkretiserad i regeringens beslut. Utöver 11 kap. 23 § första stycket 1. miljöbalken finns inte någon annan uttrycklig lagreglering i miljöbalken, som anger hur tillåtlighetsbeslutet ska behandlas. I motiven till balken uttalades dock att ett av regeringen

[10] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 26–28.
[11] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 27–28.

beviljat tillåtlighetsbeslut bör vara bindande i den efterföljande tillståndsprövning och att det ankommer på ordinarie prövningsmyndighet att fastställa närmare villkor och bevilja tillstånd men inte att pröva tillåtlighetsfrågan ytterligare.[12]

Frågan aktualiserades dock i prövningen av fallet Botniabanan, MÖD 2006:44. Sökanden (Banverket) ville bygga en järnväg mellan Nordmaling och Umeå genom särskilda skyddsområden i Umeälvens delta och verksamheten krävde därför tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken och 11 kap. miljöbalken. Regeringen hade prövat tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § miljöbalken och verksamheten hade förklarats tillåtlig. Frågan i Mark- och miljööverdomstolen blev bl.a. vilken rättsverkan regeringens tillåtlighetsbeslut skulle få i tillståndsprövningen. Domstolen slog fast att regeringens tillåtlighetsbeslut var bindande för efterkommande tillståndsprövning. I sina domskäl hänvisade domstolen dels till de ovan angivna motivuttalandena, dels till regleringen i 11 kap. 23 § första stycket 1. miljöbalken.

I domen klargjordes därmed att regeringens tillåtlighetsbeslut är bindande för de tillståndsprövningar som görs enligt miljöbalken.[13] Prövningsmyndighetens uppgift, efter det att regeringen beslutat att verksamheten ska vara tillåtlig, är bara att fastställa de närmre villkoren för verksamheten samt bevilja tillstånd, 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken.

Rättspraxis

Ett uppmärksammat mål avseende regeringens tillåtlighetsprövning är det så kallade Preemraffmålet. Bakgrunden i målet är i korthet följande (se Mark- och miljööverdomstolens beslut den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18). I Lysekil har det funnits ett raffinaderi sedan 1970-talet. Preem ansökte vid mark- och miljödomstolen om fortsatt och utökad verksamhet i december 2016. Domstolen lämnade bolaget tillstånd i huvudsak i enlighet med ansökan i november 2018. Mark- och miljööverdomstolen meddelade prövningstillstånd i målet i juni 2019. Under målet handläggning i Mark- och miljööverdomstolen underrättade Naturvårdsverket i augusti 2019 regeringen om målet med stöd av 17 kap. 5 § miljöbalken. Därefter beslutade reger-

[12] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 436 och 443; prop. 1997/98:45, del 2, s. 203.
[13] Prop. 2011/12:118, s. 99.

ingen med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken att tillåtligheten av den ansökta verksamheten skulle prövas av regeringen. I enlighet med 21 kap. 7 § miljöbalken överlämnade sedan Mark- och miljööverdomstolen tillåtlighetsfrågan till regeringen för prövning. I yttrandet bedömde domstolen att verksamheten var tillåtlig. I en skrivelse till regeringen i september 2020 återkallade Preem sin ansökan.

Regeringens hantering av ärendet granskades av Konstitutionsutskottet under hösten 2020.[14] I sitt ställningstagande uttalar utskottet bl.a. följande.[15]

> Ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen. Något formellt hinder mot att fatta ett sådant beslut i ett senare skede finns dock inte, t.ex. om nya omständigheter framkommer. Det är dock viktigt att understryka att strävan från regeringens och myndigheternas sida måste vara att frågor om att regeringen ska pröva tillåtligheten väcks redan i första instans. Det finns i ärenden av det aktuella slaget intresseavvägningar som kan motivera en prövning av regeringen, och dessa intresseavvägningar bör som regel vara kända när en ansökan ligger hos en mark- och miljödomstol. Utskottet vill i detta sammanhang därför framhålla principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen, och mot bakgrund av denna princip bör regeringen iaktta försiktighet i fråga om att ta över tillåtlighetsprövningen i ett sent skede. Ju högre instans målet behandlas i desto större försiktighet måste iakttas.

Granskningen berörde även frågor om hur klimat- och miljöministern uttalat sig i frågor med beröringspunkter till det pågående ärendet och de kontakter som förevarit mellan Regeringskansliet och bolaget innan bolaget återkallade sin ansökan.

9.1.3 Alternativa lösningar

Det finns andra lagtekniska konstruktioner eller språkliga formuleringar för att uppnå samma resultat. Bestämmelsen skulle t.ex. kunna läggas i 17 kap. 3 § första stycket miljöbalken där det anges vilka verksamheter regeringen får förbehålla sig att pröva tillåtligheten för. Annars är det svårt att tänka sig andra lösningar som uppnår samma resultat. Ett alternativ är förstås att inte reglera frågan utan förlita sig på att principen om domstolarnas självständighet och

[14] Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, s. 153–176.
[15] Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, s. 5.

uttalandena i förarbetena innebär att regeringen avhåller sig från att förbehålla sig prövningen i ett sent skede.

9.2 Ökad användning av generella föreskrifter

Förslag: Regeringen ska ge i uppdrag till Naturvårdsverket att i samverkan med länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter dels identifiera inom vilka områden generella föreskrifter kan användas, dels ta fram sådana generella föreskrifter. En övergripande målsättning i arbetet ska vara att föreskrifterna ska effektivisera tillståndsprövningen.

Bedömning: Behovet av författningsändringar med anledning av en ökad användning av generella föreskrifter behöver utredas i samband med att uppdragen till Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter omhändertas. Vi föreslår därför inte några författningsändringar i dessa delar.

Bedömning: Materiella ändringar ligger utanför ramen för vårt uppdrag. Om det krävs materiella ändringar för att få till en ökad användning av generella föreskrifter bör även denna fråga omhändertas inom ramen för uppdragen till myndigheter om att ta fram generella föreskrifter.

9.2.1 Skälen för utredningens förslag och bedömning

Svenskt Näringsliv har föreslagit att tillståndsprövningens omfattning ska minska genom att flytta över frågor från tillståndsprövningen till tillsynen. Förslagen innebär att frågor som berör bl.a. Sevesoanläggningar och kemikaliehantering inte ska hanteras inom ramen för tillståndsprövningen utan av tillsynsmyndigheten. Svenskt Näringsliv föreslår också en ökad användning av generella föreskrifter och ett förbud mot att föreskriva villkor som omfattas av generella föreskrifter eller krav på särskilda skäl för att få föreskriva villkor som avviker från föreskrifterna.[16]

[16] Svenskt Näringsliv (2021a).

Generella föreskrifter kan utgöra ett komplement till och delvis ersätta den individuella prövningen

En grundläggande princip vid tillståndsprövning enligt miljöbalken som även gällde enligt miljöskyddslagen och vattenlagen är att det för varje anläggning sker en individuell prövning utifrån en bestämd lokalisering. En prövning där verksamheten huvudsakligen regleras genom generella villkor är inte förenlig med denna princip. Å andra sidan finns det som Svenskt Näringsliv lyfter ett stort antal likartade frågor som ofta förekommer vid tillståndsprövningar. Ett exempel är buller som numera regelmässigt villkoras med stöd av riktvärden för industribuller.

Generella föreskrifter kan och bör inte helt ersätta den individuella tillståndsprövningen men kan, rätt använda, utgöra ett komplement vid prövningen och effektivisera och snabba på både prövningen och tillsynen. I förarbetena till miljöbalken konstateras att det inte råder något motsatsförhållande mellan generella regler och individuell prövning inom EU-rätten. Bedömningen är att en tillståndsmyndighet vid en individuell prövning kan rätta sig efter de generella föreskrifter som gäller för verksamheten i fråga.[17]

Vi bedömer att det finns goda förutsättningar att i större utsträckning hantera vanligt förekommande frågor som t.ex. hantering av kemikalier och Sevesoverksamheter eller täkter och krossverksamheter genom generella föreskrifter. Det finns många fördelar med att använda generella föreskrifter för vanligt förekommande frågor. Det minskar bedömningsutrymmet och därmed skriftväxlingen och argumentationen i dessa delar.

Störst nytta för mindre verksamheter

Det är förstås stor skillnad mellan olika typer av verksamheter. Prövning av en ny gruvverksamhet, en flygplats eller en större industri innebär typiskt sett att tillståndsmyndigheten ska ta ställning till fler frågor med större intressemotsättningar jämfört med mindre och mer vanligt förekommande verksamheter, som små eller medelstora täkter eller vindkraftsparker. Även om generella förskrifter skulle kunna ge vissa effektivitetsvinster vid prövning av stora verksam-

[17] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 343.

heter, bedömer vi att de kan komma till störst nytta vid prövning av små och medelstora verksamheter.

Tillväxtverket har fått i uppdrag av regeringen att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet.[18] I en delrapport från februari 2022 har Tillväxtverket redovisat ett antal slutsatser och förslag.[19] Ett av förslagen handlar om regelförenkling för vissa typer av verksamheter. Tillväxtverket konstaterar att det för vissa verksamheter sällan blir några stora variationer vad gäller försiktighetsmått och villkor trots att det ska göras en individuell prövning och en situationsanpassning. De får i stället snarlika villkor, trots att tillståndsprocessen kan ha varit olika omfattande. Tillväxtverket anser därför att dessa verksamheter med fördel skulle kunna regleras i föreskrifter, anmälas till länsstyrelsen och kontrolleras genom miljötillsynen och därmed inte vara tillståndspliktiga. Ett exempel som har lyfts fram är jordbruksverksamheter som inte omfattas av IED-direktivet. Det kan enligt Tillväxtverket även finnas anledning att se över vilka fler typer av verksamheter som skulle kunna undantas tillståndsplikt.

Tillväxtverkets uppdrag har varit mycket bredare än att bara titta på frågan om generella föreskrifter. Det har också gällt endast en mycket begränsad del av alla verksamheter som tillståndsprövas enligt miljöbalken. Slutsatserna och förslagen är därför inte direkt tillämpliga på de verksamheter som omfattas av vårt uppdrag. Det vore intressant att se om liknande slutsatser kan dras för andra miljöfarliga verksamheter.

Uppdrag att ta fram generella föreskrifter

För att generella föreskrifter ska fylla sin funktion och samtidigt bibehålla kraven på ett högt miljöskydd krävs att de på ett relativt detaljerat sätt anger t.ex. högsta tillåtna utsläppsnivåer för olika typer av recipienter eller högsta tillåtna bullernivåer för olika typer av buller vid angivna avstånd. För att ta fram sådana föreskrifter krävs ingående kunskap om verksamhetstypen och olika miljöfaktorer. Dessutom krävs kunskap inom såväl tillståndsprövning som tillsyn. Det

[18] N2021/00171.
[19] Tillväxtverket (2022).

behöver också göras en noggrann analys av om föreskrifterna uppfyller kraven i EU-rätten. Motsvarande analys behöver göras gällande eventuella förslag om att slopa tillståndsplikt för vissa verksamheter. Föreskrifterna behöver därför tas fram av myndigheter inom berörda områden. Föreskrifterna skulle också få en sådan detaljeringsnivå att de inte lämpar sig att ligga på lag- eller förordningsnivå utan som myndighetsföreskrifter.

Regeringen bör därför ge berörda myndigheter i uppdrag att i samverkan med länsstyrelsen ta fram föreskrifter inom olika områden. För att identifiera vilka områden som kan vara aktuella bör regeringen först ge Naturvårdsverket i samråd med några särskilt berörda myndigheter i uppdrag att identifiera vilka områden som kan vara aktuella. En viktig samrådspart i arbetet är utöver länsstyrelsen även kommunerna genom Sveriges Kommuner och Regioner som har stor kunskap om tillsyn och prövning av små och medelstora verksamheter. Även om nyttan förmodligen är störst för mindre och medelstora verksamheter bör inte uppdraget utan goda skäl begränsas enbart till dessa.

Den rättsliga regleringen av generella föreskrifter

I 9 kap. 5 § miljöbalken finns ett bemyndigade för regeringen att inom ramen för prövningssystemet utfärda generella föreskrifter, om sådana föreskrifter framstår som mer ändamålsenliga i förhållande till miljöbalkens syften än ett förvaltningsbeslut eller en dom i ett enskilt fall. Regeringen får även bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter, men för detta krävs särskilda skäl. Bemyndigandet har använts bl.a. för att genomföra vissa delar av IED-direktivet genom generella föreskrifter. En genomgång av bemyndigandet och exempel på hur det kan användas finns i förarbetena till genomförandet av IED-direktivet.[20]

Ett annat bemyndigande att meddela generella föreskrifter finns inom jordbruksområdet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 12 kap. 10 § miljöbalken meddela generella miljöskyddsföreskrifter vid sidan av sådana föreskrifter som avser miljöfarlig verksamhet i allmänhet enligt 9 kap. 5 § miljöbalken

[20] Prop. 2012/13:35, s. 32 f.

i fråga om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhantering och växtodling.

Föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § och 12 kap. 10 § begränsar tillståndets rättskraft enligt vad som framgår av 24 kap. 1 §. Om generella föreskrifter utfärdas gäller alltså sådana oavsett vilka villkor som följer av tillståndet. En reglering som förbjuder villkor inom områden där det finns generella föreskrifter som Svenskt Näringsliv föreslår är därför förmodligen inte nödvändig.

Om generella föreskrifter i form av myndighetsföreskrifter ska användas i ökad utsträckning kan det finnas behov av författningsändringar i bl.a. bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken eftersom det krävs särskilda skäl enligt bemyndigandet för att en myndighet ska få meddela sådana föreskrifter. För att generella föreskrifter också ska användas i ökad utsträckning av prövningsmyndigheten vid tillståndsprövningen och villkorsskrivningen kan det eventuellt finnas ett behov av författningsändringar i bl.a. 22 kap. för att reglera hur prövningen och villkorsskrivningen ska förhålla sig till generella föreskrifter. Vi anser dock att nu nämnda frågor är för tidigt väckta. Överväganden om och i så fall vilka författningsändringar som kan vara nödvändiga för att generella föreskrifter ska effektivisera och korta tillståndsprövningarna behöver adresseras inom ramen för de uppdrag som vi föreslår att regeringen ska lägga på berörda myndigheter att ta fram generella föreskrifter. Vi väljer därför att inte presentera några författningsförslag i denna del.

Användning av generella föreskrifter kan i vissa fall leda till ett försämrat miljöskydd

En grundläggande tanke med den individuella miljöprövningen är att regleringen av en verksamhet med en viss lokalisering ska anpassas till det skydd av miljön som krävs på just den platsen. Det innebär att villkor om utsläpp och andra hänsyn måste anpassas till dessa förhållanden och inte utan vidare kan gälla på samma sätt för en annan verksamhet på en annan plats. Dessutom ska det alltid göras en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken vid tillståndsprövning, där det ska tas hänsyn till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Dessa grundläggande principer som miljöbalken bygger på och som styr tillståndsprövningen innebär utmaningar för användning av

generella föreskrifter. Om begränsningsvärden eller andra förhållanden som gäller enligt föreskrifterna utgår från förhållanden som råder för en verksamhet som lokaliseras till en ur miljösynpunkt mycket känslig plats, riskerar föreskrifterna att vara orimligt hårda för många andra verksamheter. Om föreskrifterna å andra sidan utgår från en verksamhet som är lokaliserad till ett mindre känsligt område riskerar föreskrifterna att leda till ett försämrat miljöskydd.

Det är en utmaning att hitta rätt nivå för regleringen i generella föreskrifter. För vissa områden som t.ex. buller är det kanske möjligt att nå nästan hela vägen genom föreskrifter så att behovet av individuell villkorsskrivning nästan upphör. För andra områden kanske föreskrifterna behöver komplettera villkorsskrivningen på något sätt. Detta är frågor som bör adresseras i de uppdrag vi föreslår.

9.2.2 Materiella ändringar ligger utanför utredningens uppdrag

Svenskt Näringsliv har bl.a. föreslagit att den allmänna hänsynsregeln om bästa möjliga teknik som kommer till uttryck i 2 kap. 3 § miljöbalken ska ersättas med bästa tillgängliga teknik för att bättre stämma överens med EU:s regelverk. Svenskt Näringsliv har vidare föreslagit begränsningar i möjligheten att föreskriva villkor. Sammanfattningsvis innebär de föreslag till ändringar Svensk Näringsliv har lämnat att villkorsregleringen endast ska avse den huvudsakliga miljöpåverkan från verksamheten samt att det inte ska vara möjligt att villkorsreglera frågor som omfattas av generella föreskrifter. Frågan om generella föreskrifter och näringslivets förslag om att använda sådana i större utsträckning behandlas i avsnitt 9.2.1 ovan.

De förslag till ändringar från Svenskt Näringsliv som redovisats i föregående stycke innebär materiella förändringar i fråga om vilket underlag som ska ligga till grund för prövningen och omfattningen av den prövning som ska göras av prövningsmyndigheten. Det handlar om relativt stora ändringar som tar sikte på grundläggande frågor i det svenska miljöprövningssystemet. Förslagen kräver en omfattande analys där bl.a. EU-rättsliga krav måste beaktas. Sådana materiella ändringar ligger utanför utredningens uppdrag. Vi lämnar därför inte några förslag i dessa delar.

9.2.3 Alternativa lösningar

Det är fråga om relativt omfattande uppdrag vi föreslår ska läggas på myndigheter att identifiera lämpliga områden och ta fram förslag till generella föreskrifter. Dessutom har vi identifierat ett antal områden där det kan krävas författningsändringar samt analys av förslagen i förhållande till EU-rätten och bibehållet miljöskydd. Ett alternativt förslag är därför att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att föreslå ökad användning av generella föreskrifter för en effektivare miljöprövning.

9.3 Uppföljning av och integrering med annat pågående arbete

Förslag: Utredningen rekommenderar regeringen att närmare följa upp, stödja och integrera våra förslag med andra parallella uppdrag om en effektivare miljöprövning, avseende bl.a. myndighetsgemensam vägledning, samrådsprocessen, digitalisering och annat administrativt stöd samt regeringens roll som prövningsmyndighet.

9.3.1 Skälen för utredningens förslag

Naturvårdsverkets uppdrag om utvecklad vägledning avseende miljöprövning och miljöbedömning

Som framgår av flera av våra förslag i kapitel 4–8 finns det behov av nationellt samordnad vägledning för de aktörer som deltar i prövningsprocesserna. Naturvårdsverket har i sitt regleringsbrev 2022 fått i uppdrag om utvecklad vägledning avseende miljöprövning och miljöbedömning. Naturvårdsverket ska genomföra en förstudie som syftar till att se över förutsättningar för att utveckla en myndighetsgemensam vägledning för miljötillståndsprövningen och miljöbedömningsprocessen i syfte att möjliggöra en mer enhetlig prövningsprocess nationellt, öka effektiviteten i prövningen samt öka kunskapen och förutsägbarheten om processens olika steg. Uppdraget ska genomföras i samråd med Domstolsverket och länsstyrelsen och efter samverkan med övriga myndigheter som berörs. Det ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 juni 2022.

Utredningens syn på vägledningsbehov

Vi kan genom vår inhämtning av information och analys av den konstatera att det finns ett relativt omfattande vägledningsbehov på miljöprövningsområdet. Mer vägledning skulle kunna förenkla processen och göra tillämpningen mer förutsägbar och enhetlig. När det gäller myndighetsgemensam vägledning ser vi behov både i dagens system och med våra förslag som gäller bl.a. följande områden.

- **Branschspecifika vägledningar.** Vägledning om t.ex. bästa möjliga teknik (BMT) för att skapa samsyn som i sig underlättar prövningen. Exempelvis att branscher tar fram underlag och att arbetet sedan sker i samverkan med myndigheter. Det kan även finnas behov av t.ex. lättlästa BAT-slutsatser.
- **Bedömningen av betydande miljöpåverkan.** Här finns behov av vägledning till både kommunerna och länsstyrelserna samt verksamhetsutövarna, inte minst kopplat till våra förslag i kapitel 4 och kapitel 6.
- **Samrådsprocessen.** Det finns redan mycket vägledning om samrådet, men vi ser också att det finns luckor. Det behövs samordnad vägledning kring samrådets funktion, de olika aktörernas ansvar och inte minst länsstyrelsens nya stärkta och samordnande roll enligt våra förslag i kapitel 6.
- **Prövningssystemet.** Det står klart att många aktörer inte är bekanta med de olika prövningsstegen inom tillståndsprocessen, vem som har ansvar för vad och hur lång tid varje steg i processen kan väntas ta. En ökad kunskap om detta skulle skapa både ökad förståelse för systemet och ökad förutsägbarhet mot bakgrund av våra beskrivningar i kapitel 3 och förslag i kapitel 4, kapitel 6 och kapitel 7.
- **Riksintressen och målkonflikter.** Vi bedömer att det behövs utvecklad vägledning både kring dagens system och våra förslag till ändringar i kapitel 6. Vi beskriver problembilden delvis i kapitel 3 kopplat till bl.a. det så kallade främjandeperspektivet, bristen på nationellt planeringsunderlag där målkonflikter hanteras samt svårigheten att lösa ut målkonflikter i den enskilda prövningen.
- **Obligatorisk omprövning**. Det saknas kunskap om hur omprövningar ska gå till vittnar våra kontakter med bl.a. länsstyrel-

serna om. Både våra förslag i kapitel 5 och dagens icke fungerande system innebär behov av mer vägledning.

Länsstyrelsernas uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan

För att åstadkomma en mer effektiv samrådsprocess krävs mer än bara regeländringar, vilket vi redogör för i avsnitt 6.1.1. Regeringen har gett länsstyrelserna i uppdrag att utvärdera nuvarande samrådsförfarande och utveckla samverkansformer som främjar en effektiv samrådsprocess. Som vi anger i nämnda avsnitt rekommenderar vi regeringen att i det fortsatta arbetet med våra förslag integrera arbetet med redovisningen av regeringsuppdraget. Detta har bäring på våra förslag både i kapitel 6 och kapitel 8.

Domstolsverkets och länsstyrelsernas digitaliseringsarbete

Domstolsverket och länsstyrelserna fick sommaren 2021 i uppdrag i regeringen att utvärdera om det finns förutsättningar att utveckla en eller flera e-tjänster för någon eller några typer av tillståndsansökningar i mål och ärenden enligt miljöbalken. Enligt direktivet för uppdraget ska utvärderingen ha användarperspektivet i fokus för att säkerställa att utvecklingen bidrar till att förenkla för verksamhetsutövarna.[21] Våra förslag i kapitel 7 om ökad digital handläggning har tydligt samband med detta arbete och vi rekommenderar enligt vårt förslag i avsnitt 7.1.4 att regeringen ger Domstolsverket och länsstyrelserna fortsatt uppdrag att arbeta vidare med digitaliseringen med stöd av de förstudier de har gjort.

Tillväxtverkets arbete om regelförenkling och administrativt stöd för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan

Tillväxtverket har fått i uppdrag att mellan åren 2021–2026 ta fram tjänster för att effektivisera och förenkla för företag och andra verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om

[21] Regeringsbeslut den 22 juli 2021, M 2021/01424 och M 2021/01425.

tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och på det sättet ge förutsättningar för en effektiv och snabb ärendehandläggning.[22] Uppdraget ska genomföras i samråd med Jordbruksverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Tillväxtverket redovisade en delrapport den 24 februari 2022 och lämnade då förslag inom ett antal områden som har bäring på samrådsprocessen, samordning av länsstyrelsernas arbete och ökad användning av generella föreskrifter för vissa B-verksamheter.[23] Även detta arbete bör följas och i relevant omfattning integreras med det fortsatta arbetet med våra förslag.

Regeringens roll som prövningsmyndighet

Som vi redovisat ovan i avsnitt 9.1.1 ska en särskild utredare utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Inom ramen för uppdraget ska utredaren bl.a. utreda när i tillståndsprocessen som regeringen ska kunna förbehålla sig att pröva om en verksamhet kan tillåtas enligt miljöbalken. Den nya utredningen får förhålla sig till vårt förslag om ändring av regeringens förbehållsrätt och ytterst blir det en fråga för regeringen att integrera våra förslag med annat relaterat arbete.

9.4 Övrigt förslag som vi inte går vidare med

9.4.1 Miljöorganisationers klagorätt

Naturskyddsföreningen har lämnat synpunkter gällande det svenska genomförandet av miljöorganisationers klagorätt enligt bl.a. 16 kap. 13 § miljöbalken och menar att en förtydligande kodifiering av praxis skulle effektivisera prövningarna. Föreningen anger att bestämmelsen har varit oförändrad i flera år och att dess lydelse inte återspeglar den rätt organisationer har att föra talan enligt artikel 9 i Århuskonventionen, EU-domstolens praxis samt nationell praxis. Föreningen hänvisar bl.a. till lagstiftningsförslag i regeringens promemoria om miljöbedömningar som man anser bör genomföras.[24]

[22] Regeringsbeslut den 21 januari 2021, N2021/00171.
[23] Tillväxtverket (2022).
[24] Ds 2016:25, s. 259 ff.

Utredningen konstaterar att frågan om genomförandet av Århuskonventionen är omfattande och komplex och att utredningstiden inte har medgett en närmare analys av förslaget.

10 Komparativ rätt

Utredningen har gjort en komparativ utblick med fokus på de nordiska ländernas lagstiftning för att på så sätt ge perspektiv på det svenska prövningssystemet. Delar av utredningen har även ingått i den svenska delegationen vid en work-shop om nordisk miljörätt som arrangerats av Nordiska ministerrådet. Till viss del kommer uppgifterna i detta avsnitt från denna work-shop. En rapport från work-shopen kommer att färdigställas under hösten 2022.

10.1 Danmark

I Danmark meddelas tillstånd till olika miljöfarliga verksamheter av kommunerna eller amtsråden (motsvarande Sveriges länsstyrelser). I vissa fall är det Danska Miljøstyrelsen som är miljöprövningsmyndighet, vilket motsvarar svenska Naturvårdsverket. Överklaganden sker i två eller tre instanser. Ett beslut av kommunen eller amtsrådet överklagas till Miljøstyrelsen och vissa, principiellt viktiga ärenden avgörs slutligt av Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Målet är att en screening för huruvida det krävs en miljöbedömning eller inte ska ta högst 90 dagar och att ett beslut i en tillståndsprövning ska ta högst 200 dagar. Det saknas dock statistik över hur lång tid en tillståndsprövning verkligen tar.

Plantillägg

Den fysiska planeringen av ett område regleras i kommunplanen och i regionplanen. För att reglera lokaliseringen av en verksamhet kan det finnas behov av att den berörda kommunen utarbetar ett förslag till kommunalplanstillägg alternativt amtsrådet om det krävs ett tillägg i regionplanen. Processen med plantillägg löper parallellt med

tillståndsprocessen. Ett plantillägg krävs för vissa verksamheter som fordrar en miljökonsekvensbedömning. Detta kan jämföras med kravet i 4 kap. 2 § i den svenska plan- och bygglagen (2010:900) där det krävs en detaljplan om ett byggnadsverk eller dess användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det finns också en reglering i 2 kap. 6 § miljöbalken som innebär att ett tillstånd inte får ges i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Tillståndsplikt

Tillståndspliktiga verksamheter i Danmark är sådana som innebär en betydande miljöpåverkan. Vilka verksamheter som innebär en betydande miljöpåverkan regleras i bilaga 1 till miljöbedömningslagen[1], verksamheter som *kan* innebära en betydande miljöpåverkan regleras i bilaga 2. Huruvida en verksamhet kräver tillstånd finns även reglerat i speciallagstiftning, beroende på vilken typ av verksamhet det handlar om.

För att avgöra om en verksamhet som omfattas av bilaga 2 till miljöbedömningslagen, är tillståndspliktig krävs en miljöbedömning, vilket verksamhetsutövaren måste ansöka om. Miljöbedömningen avgör dock inte om en verksamhet kan påbörjas eller inte, utan utgör endast en bedömning av effekterna på människor och miljö med särskild tonvikt på arter och livsmiljöer som skyddas enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet m.m.

En verksamhet som omfattas av bilaga 2 till miljöbedömningslagen får inte heller påbörjas förrän verksamhetsutövaren skriftligen meddelats om att verksamheten sannolikt inte kommer att ha någon betydande miljöpåverkan (screeningavgörande). Står det klart att verksamheten inte kommer att leda till någon miljöpåverkan ska prövningsmyndigheten besluta att verksamheten inte omfattas av krav på miljöbedömning. Beslutet publiceras sedan på Danska Miljøstyrelsens webbplats.

Utöver tillstånd för de verksamheter som finns i bilaga 1 och 2 krävs det också ett miljögodkännande. Detta gäller både vid nyeta-

[1] Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), LBK nr 1976 av 27/10/2021 är en del av Danmarks införlivande av MKB-direktivet. Bilaga 1 och 2 till miljöbedömningslagen motsvarar till övervägande delen MKB-direktivets bilaga 1 och 2.

blering och vid betydande förändring eller förlängning av ett tillstånd. I samband med miljögodkännandet fastställer godkännandemyndigheten vilka krav som ska ställas på verksamheten t.ex. att farliga kemikalier ska förvaras på ett säkert sätt. Processen om godkännande sker parallellt med tillståndsprocessen.

Tillståndsprövningen har för vissa branscher och för vissa anläggningar ersatts med generella föreskrifter, vilket är mer vanligt förekommande än i Sverige. För verksamheter och branscher som inte omfattas av tillståndsplikt finns det särskilda branschinitiativ. Sådana finns för t.ex. maskinverkstäder och maskinfabriker, garage, biltvättar, kemtvättar m.fl. Det finns också branschbeskrivningar för tillståndspliktiga verksamheter i syfte att underlätta företagens miljöarbete.

Det finns även verksamheter som kräver en anmälan till kommunen i stället för ett tillstånd. Det kan handla om t.ex. tillfälliga verksamheter som kan komma att generera damm, buller eller vibrationer. Det finns även lokala föreskrifter om andra anmälningspliktiga verksamheter.

När en kommun mottagit en anmälan ska den godkännas. Beslut om godkännande får bara överklagas om anmälan avser en kommunalt ägd eller kommunalt driven verksamhet, då kan godkännandet överklagas till Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljöbedömning

Miljöbedömningsprocessen förutsätter att en miljökonsekvensbeskrivning och en miljökonsekvensrapport utarbetas för att utröna verksamhetens förväntade betydande miljöpåverkan. En miljöbedömning ska alltid göras för de verksamheter som framgår av bilaga 1 till miljöbedömningslagen. Även i bilaga 2 finns en förteckning över olika verksamheter som måste bedömas särskilt i förhållande till huruvida den kan ha en betydande inverkan på miljön.

Bedöms en verksamhet innebära betydande påverkan på miljön ska prövningsmyndigheten granska miljökonsekvensbeskrivningen och miljörapporten och sedan ska ett samråd ske med berörda myndigheter och med allmänheten. Utifrån inkomna yttranden under samrådet kan verksamhetsutövaren behöva komplettera underlaget ytterligare. När prövningsmyndigheten anser att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de lagliga kraven, kan myndigheten besluta om ett så kallat § 25-tillstånd. Beslutet ska omfatta

- alla miljöförhållanden som är knutna till beslutet,
- en beskrivning av verksamhetens egenskaper och de åtgärder som planeras för att undvika, förebygga eller begränsa och om möjligt neutralisera betydande negativa effekter på miljön, samt
- eventuella övervakningsåtgärder.

Eventuella villkor för verksamheten ska också framgå. Avslås ansökan om tillstånd ska skälen till detta framgå av beslutet. Detta förfarande kan likställas med den svenska miljötillståndsprocessen för A- och B verksamheter.

Omprövning och tidsbegränsning

Det är möjligt att tidsbegränsa tillstånd. Dessutom måste verksamhetsutövaren söka nytt tillstånd om denne inte nyttjar sitt tillstånd inom 2–5 år. Om verksamhetsutövaren använt tillståndet men sedan upphör med verksamheten måste verksamhetsutövaren söka nytt tillstånd efter tre år.

Danmark och EU

EU har beslutat att alla förorenande verksamheter ska följa vissa miljökrav, däribland kravet om bästa tillgängliga teknik (BAT). IED-direktivets BAT-slutsatser är bindande för verksamheter i Danmark och verksamhetsutövaren måste vid ansökan om miljögodkännande ange vilka tillämpliga BAT-slutsatser som verksamheten avser att använda sig av.

EU:s avfallsdirektiv har genomförts i den danska lagstiftningen och därutöver har Danmark nationella lagar och bestämmelser när det kommer till avfall i bl.a. miljöskyddslagen. Danmark arbetar aktivt med den cirkulära ekonomin och har antagit flera avfallsstrategier. För vissa verksamheter som omfattas av avfallsdirektivet har allmänna regler utarbetats.

10.2 Finland

Den finländska miljöskyddslagen[2] motsvarar till stor del 9 kap. miljöbalken i den svenska lagstiftningen. Finland har tillstånds-, anmälnings- och registreringspliktiga verksamheter. Förutom miljötillståndsregleringen i miljöskyddslagen finns även sektorslagstiftning där tillståndsplikt kan förekomma. Kommunerna har även möjlighet att anta kommunala skyddsföreskrifter.

De myndigheter som prövar miljötillstånd är de kommunala miljövårdsmyndigheterna och den statliga miljötillståndsmyndigheten. Miljötillstånd krävs för verksamheter som kan medföra betydande miljöpåverkan eller som berör ett större område. De kommunala miljövårdsmyndigheterna hanterar, vissa tillstånd och vissa anmälningspliktiga verksamheter. Av stadsrådets förordning om miljöskydd[3] går det att utläsa vilken myndighet som ska fastställa miljötillståndsfrågorna för respektive verksamhet, vilket går att jämföra med den svenska miljöprövningsförordningen.

Till skillnad från i Sverige prövas överklaganden av ett beslut eller begäran om omprövning enligt miljöskyddslagen av förvaltningsrätt avseende miljöfarliga verksamheter samt enligt lagen om förvaltningsdomstolarna[4] och lagen om rättegång i förvaltningsärenden[5]. Överklaganden av beslut som fattats med stöd av miljöskyddslagen har centraliserats till Vasa förvaltningsdomstol. Vid prövningen består rätten av två juridiska domare och en sakkunnig inom naturvetenskap eller teknik, vilka kan likställas med de svenska mark- och miljödomstolarnas tekniska råd. Förvaltningsdomstolens beslut kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen där det dock krävs prövningstillstånd.

Ett beslut om huruvida det krävs en miljöbedömning för en verksamhet tar cirka en månad och själva miljöbedömningsprocessen tar cirka 12 månader beroende på hur snabbt underlaget kommer in till myndigheten. För en ny verksamhet tar tillståndsprocessen cirka 10–12 månader.

[2] Ympäristönsuojelulaki (2014/527) har ersatt den tidigare miljöskyddslagen (2000/86).
[3] Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta, (2014/713).
[4] Hallinto-oikeuslaki (1999/430).
[5] Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (2019/808).

Tillståndsplikt

I miljöskyddslagen återfinns de materiella bestämmelserna vad gäller tillståndsprövning. I Finland krävs miljötillstånd för verksamheter som:

- medför risk för förorening av miljön,
- kan orsaka förorening i vattendrag, när det inte är fråga om en sådan verksamhet som avses i 1 kap. 19 § vattenlagen,
- avledande av avloppsvatten som kan orsaka förorening av ett dike, källa eller en rännil som avses i 1 kap. 3 § mom. 6 punkten i vattenlagen,
- kan utsätta omgivningen för sådant oskäligt besvär som avses i 17 § 1 mom. Lagen angående vissa grannelagsförhållanden (26/1920).

Miljötillstånd krävs även för verksamhet vid energiproducerande anläggningar, asfaltsstationer, distributionsstationer, betongstationer, verksamheter som producerar vissa betongprodukter samt vissa kemiska tvättinrättningar.

För väsentliga ändringar av miljötillståndspliktiga verksamheter krävs det miljötillstånd även för ändringar som innebär att utsläppen från verksamheten ökar. Tillstånd krävs dock inte om ändringen inte ökar miljöpåverkan eller om riskerna och miljötillståndet inte behöver ses över på grund av ändringen av verksamheten. Förutom vissa ändringar kan miljötillstånd krävas även för anmälningspliktiga- och registreringspliktiga verksamheter.[6]

Vad en ansökan om miljötillstånd ska innehålla framgår av 39 och 39 a §§ miljöskyddslagen. Där framgår även att en ansökan ska lämnas in elektroniskt till behörig tillståndsmyndighet. Är verksamhetsutövaren däremot en fysisk person får ansökan lämnas in på papper. Till ansökan ska fogas en utredning om verksamheten och dess konsekvenser, om parterna och om andra relevanta omständigheter. Om ansökan gäller verksamhet som avses i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning ska även en miljökonsekvensbeskrivning tillfogas ansökan innan beslut fattas. Om en ansökan är bristfällig ska sökanden ges möjlighet att komplettera ansökan inom den

[6] 30 § miljöskyddslagen.

tid som tillståndsmyndigheten har angett. Avhjälps inte bristerna i ansökan inom utsatt tid, kan ärendet lämnas utan prövning.[7]

Miljötillståndsverket avgör om en verksamhet kan antas medföra betydande miljökonsekvenser och verket kan även pröva om verksamheten kräver tillstånd enligt vattenlagen[8]. En tillståndsansökan som rör både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet ska i allmänhet prövas tillsammans och i enlighet med vattenlagen.

När en ansökan är fullgod ska den prövas av tillståndsmyndigheten. Det kan också finnas skäl att granska miljökonsekvenser och avfallshantering samlat om det finns ett tekniskt och funktionellt samband mellan flera tillståndspliktiga verksamheter inom samma verksamhetsområde. Även i andra sammanhang är det möjligt med gemensam prövning, t.ex. när en verksamhet även måste prövas enligt vattenlagen och marktäktslagen.

Ansökan ska delges genom offentlig kungörelse. När ansökan prövas ska tillståndsmyndigheten begära in ett utlåtande från olika myndigheter vars intressen kan tänkas påverkas av verksamheter. Det handlar bl.a. om kommunala miljövårdsmyndigheter, hälsoskyddsmyndigheter, myndigheter som bevakar allmänna intressen, sametinget och andra berörda aktörer. Den statliga miljötillståndsmyndigheten ska dessutom begära in ett utlåtande från den statliga tillsynsmyndigheten samt från den kommun där verksamheten är placerad.

Innan tillståndsmyndigheten beslutar i ärendet ska parterna ges tillfälle att framställa anmärkningar med anledning av tillståndet och även andra än parterna ska ges tillfälle att framföra sin åsikt i enlighet med förvaltningslagen.

Tillstånd får förenas med behövliga villkor om bl.a.

- utsläpp
- förebyggande och hindrande av förorening av mark och grundvatten
- avfall samt minskning av avfallets mängd och skadlighet
- åtgärder vid störningar och andra exceptionella situationer
- åtgärder efter avslutad verksamhet
- åtgärder för att förebygga eller minska förorening av miljön och risken för sådan.

[7] 40 § miljöskyddslagen.
[8] Vesilaki (2011/587).

För att hindra eller minska miljöolägenheter kan ett tillstånd även förenas med behövliga villkor om produktionskapacitet, produktionsenergi och inom produktionen förekommande födoämnen. Ett miljötillstånd ska också förenas med villkor om ekonomisk säkerhet samt villkor om kontroll av verksamheten.

När innehållet i bästa tillgängliga teknik bedöms ska hänsyn tas till bl.a.

- minskning av avfallsmängden och avfallets skadlighet
- möjlighet att återanvända ämnen som används och avfall som uppkommit vid produktionen
- farligheten hos de ämnen som används vid produktionen
- möjligheterna att använda ämnen som är mindre skadliga än tidigare
- utsläppens art, mängd och verkningar
- arten och förbrukningen i fråga om råvaror
- energianvändningens effektivitet
- den tid som krävs för att ta bästa tillgängliga teknik i bruk och betydelsen av den planerade tidpunkten för inledande av verksamheten
- de kostnader och den nytta som uppkommer vid förebyggandet och begränsningen av utsläpp
- miljökonsekvenserna
- produktionsmetoder
- kunskapsutveckling
- uppgifter om bästa tillgängliga teknik som publiceras av Europeiska kommissionen och internationella organ.

Miljöbedömning

I lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning[9] finns bestämmelser om när och hur en miljökonsekvensbeskrivning ska genomföras. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som den projektansvarige ska lämna till den behöriga myndigheten utfärdas genom en förordning av statsrådet. I de flesta fall är det närings-, trafik- och miljöcentralen som är kontaktmyndighet och det är den myndighet som ser till att förfarandet vid miljökonsekvensbeskrivningar efterföljs. Verksamhetsutövaren ska lämna in ett program för miljökonsekvensbeskrivningen till kontaktmyndigheten. Där ska det bl.a. framgå alternativredovisning, miljöns nuvarande status samt förslag på vilka miljökonsekvenser som behöver bedömas. Programmet ska delges genom offentlig kungörelse. Det är sedan kontaktmyndigheten som ska se till att de utlåtanden som behövs begärs in och att det ges möjlighet att framföra åsikter. När tiden för detta har gått ut ska kontaktmyndigheten ge ett utlåtande om programmet till verksamhetsutövaren inom en månad.

I sitt utlåtande ska kontaktmyndigheten ta ställning till programmets omfattning och exakthet och det ska också framgå vilka utredningar som behövs och som kan samordnas. Utredningar som ska ingå i både miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsansökan kan utarbetas tillsammans. Utlåtandet ska sedan skickas till de berörda myndigheterna samt publiceras på kontaktmyndighetens webbplats. Med utgångspunkt från programmet och kontaktmyndighetens utlåtande ska verksamhetsutövaren därefter sammanställa och lämna in en miljökonsekvensbeskrivning till kontaktmyndigheten som sedan kungör miljökonsekvensbeskrivningen, där det ges möjlighet att yttra sig över den. Vilka uppgifter miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla framgår bl.a. av 19 § lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbeskrivningar.

När kontaktmyndigheten har kontrollerat att miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig ska den sammanställa en motiverad slutsats om verksamhetens betydande miljökonsekvenser. Denna slutsats ska lämnas till verksamhetsutövaren inom två månader från det att yttrandetiden har gått ut. Slutsatsen ska även skickas till berörda myndigheter och delges genom offentlig kungörelse. Är miljökonsekvensbeskrivningen inte tillräcklig ska verksamhetsutövaren

[9] Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (2017/252).

ges möjlighet att komplettera den. Kontaktmyndigheten ska då även ange vad som behöver kompletteras. Tillståndsmyndigheten får inte meddela tillstånd förrän den har fått miljökonsekvensbeskrivningen och den motiverade slutsatsen samt handlingar om gränsöverskridande konsekvenser.

Anmälningsplikt

Vilka verksamheter som är anmälningspliktiga framgår av bilaga 4 till miljöskyddslagen. Anmälan kan också krävas vid verksamheter av engångsnatur och som orsakar tillfälligt buller eller skakningar om dessa kan antas bli särskilt störande. Anmälan görs till behörig myndighet minst 120 dygn innan verksamheten inleds. Ändringar av vissa verksamheter kan också vara anmälningspliktiga om ändringen ökar utsläppen eller om ändringen är väsentlig.

Anmälan behöver däremot inte göras om ändringen inte ökar miljöpåverkan eller riskerna och beslutet med anledning av anmälan inte behöver ses över på grund av ändringen av verksamheten.

Vilken myndighet som är behörig beror på vilken verksamhet som anmälan avser. Den statliga miljötillståndsmyndigheten behandlar anmälan för vissa verksamheter i bilaga 4 och om det är fråga om verksamhet som är avsedd för militära ändamål. För övriga verksamheter behandlas anmälningar av den kommunala miljövårsmyndigheten. Behörig myndighet ska sedan fatta ett beslut med anledning av anmälan för att säkerställa att verksamheten iakttar gällande lagstiftning.

Registrering

Av bilaga 2 till miljöskyddslagen framgår vilka verksamheter som kräver registrering hos den kommunala miljövårdsmyndigheten. En verksamhet ska registreras om den medför risk för förorening av miljön. Ingen registrering behöver däremot göras om verksamheten kräver miljötillstånd eller anmälan.

Finland och EU

Finland har genomfört MKB-direktivet i miljöskyddslagen och i 7 kap. behandlas tillståndsprövningen av direktivanläggningar. Bilaga 1 till miljöskyddslagen baseras i huvudsak på den förteckning som framgår av MKB-direktivets bilaga I och även Esbokonventionen. Liksom i Sverige har Finland även nationellt infört bestämmelser om tillståndsplikt för vissa verksamheter, t.ex. tagande av grus och sand, som har bedömts medföra betydande negativa miljökonsekvenser på grund av nationella särdrag.[10]

IED-direktivet har även den genomförts i finsk lagstiftning genom bestämmelser i bl.a. miljöskyddslagen. Bästa tillgängliga teknik ska användas gällande förebyggande och begränsning av utsläpp vid utsläppsgränsvärden som utfärdas i ett miljötillstånd. Det är verksamhetsutövaren som ska uppskatta bästa tillgängliga teknik för den verksamhet som miljötillstånd söks för och denna uppskattning ska baseras på BAT-slutsatserna. BAT-slutsatser som trätt i kraft efter det att miljötillståndsärendet inletts ska endast tillämpas om det är skäligt för sökanden med beaktande av innehållet i tillståndsansökan och slutsatserna.

När Europeiska kommissionen har beslutat om slutsatser ska miljöministeriet utan dröjsmål informera om dem på sin webbplats. Tillståndsmyndigheten kan medge tillfälliga undantag från utsläppsnivåerna och övriga krav på bästa tillgängliga teknik i högst nio månader för att ge verksamhetsutövaren möjlighet att pröva ut och använda av ny teknik. Det är miljöcentralen som följer utvecklingen och informerar om bästa tillgängliga teknik.

Avfallsdirektivet har införlivats i finsk lagstiftning genom bl.a. avfallslagen[11], statsrådets förordning om avfall[12], miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen. Finland har dock i vissa fall infört strängare och mer omfattande bestämmelser än de som framgår av direktivet.

[10] Finska regeringens proposition till riksdagen RP 102/2018 rd.
[11] Jätelaki (2011/646).
[12] Valtioneuvoston asetus jätteistä (978/2021).

Omprövning och tidsbegränsning

Det är möjligt att ge tidsbegränsade tillstånd, t.ex. om det är osäkert vilka miljöeffekter en verksamhet kommer att få. Det vanligaste är dock att tillstånd lämnas på obegränsad tid. Det finns också möjlighet att återkalla ett befintligt tillstånd om vissa omständigheter är uppfyllda.

10.3 Norge

Norge är inte medlem i EU men många EU-direktiv gäller även i Norge genom medlemskapet i EFTA.[13] I Norge finns ingen motsvarighet till den svenska miljöbalken, utan miljölagstiftningen är uppdelad i olika miljölagar. Tillstånd kan meddelas av föroreningsmyndigheten, vilka på nationell nivå är klimat- och miljödepartementet (Klima- og miljødepartementet) och den norska miljömyndigheten (Miljødirektoratet). Tillstånd kan också meddelas av fylkeskommunen[14] samt kommunen. Beslut som fattas av fylkeskommunen kan överklagas till norska miljömyndigheten och vidare till klimat- och miljödepartementet. Av lagen om föroreningskontroll[15] framgår vilken föroreningsmyndighet som har behörighet att besluta om tillstånd. De processuella reglerna återfinns, liksom i Finland och Danmark, i förvaltningslagen[16].

En viktig lag i norsk miljölagstiftning är plan- och bygglagen[17]. Det är den lagen kommunerna använder när de fattar beslut om markanvändning. Plan- och bygglagen reglerar hur samhället ska utvecklas och syftet är att säkerställa den naturliga mångfalden och främja en hållbar utveckling till förmån för individen, samhället och kommande generationer. De undantag som framgår av lagen är dock något som nyttjas mycket vid nyetableringar av verksamheter.

Målet för handläggningstider är 6–9 månader för okomplicerade prövningar. Inkluderar prövningen en miljöbedömning är målet 9–12 månader. Detta är dock mål och inte fastställda tidsgränser. I mer komplexa mål, t.ex. mål om gruvor, finns det exempel på prövningar som tagit 6–7 år.

[13] European Free Trade Association.
[14] Statlig myndighet och motsvarar länsstyrelsen i Sverige.
[15] Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
[16] Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
[17] Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Tillståndsplikt

I Norge finns det olika bestämmelser för tillståndsplikt beroende på om verksamheten ska utföras på land eller i vattnet. Föroreningar är förbjudna om inget annat föreskrivs och för nya verksamheter och ändringar av verksamheter krävs det tillstånd. Tillstånd krävs dock inte för verksamheter som innebär normala föroreningar från fiske, jordbruk, skog, bostäder eller liknande, kontor- och affärslokaler, skolor, hotell, tillfälliga byggverksamheter m.m.

En viktig princip i norsk miljölagstiftning är förorenaren betalar. Den som förstör miljön ska betala för sig, och kan bli skyldig att avhjälpa eller reparera skador på plats eller bygga upp liknande naturliga miljöer på annat håll. Andra viktiga principer i norsk miljölagstiftning är bästa tillgängliga teknik och bästa möjliga lokalisering. Ansökan om tillstånd ska göras för de verksamheter som framgår av lagen om föroreningskontroll och i förordningen om föroreningskontroll[18].

Förutom att verksamhetsutövaren själv kan ansöka om ändringstillstånd kan föroreningsmyndigheterna ändra ett tillstånd på eget initiativ. Föroreningsmyndigheten ska regelbundet ompröva ett givet tillstånd mot bakgrund av utvecklingen av bästa tillgängliga teknik. En sådan ändring av myndigheterna ska meddelas verksamhetsutövaren i god tid innan tillståndet ändras.

När en ansökan kommit in till tillståndsmyndigheten ska parterna i ärendet meddelas om ansökan, möjlighet till omprövning av handlingar och sista dag för yttrande. Detta gäller även berörda offentliga myndigheter och organisationer som värnar om allmänhetens intresse samt andra som kan påverkas särskilt av verksamheten. Ibland kan det även behövas ett samråd, vilket då ska kungöras.

Vad en ansökan ska innehålla framgår av kap. 36 i förordningen om begränsning av föroreningar. När en verksamhet kan orsaka stora föroreningar på en ny plats eller innebär en betydande ombyggnad får föroreningsmyndigheten besluta att verksamhetsutövaren ska upprätta en konsekvensanalys som bl.a. redovisar vilka föroreningar verksamheten kommer att medföra vid normal drift samt vilka effekter föroreningarna kan få på kort och lång sikt. Vid behov ska även undersökningar genomföras på de naturliga förhållanden som råder och det bör klargöras hur föroreningen kommer att på-

[18] Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).

verka människors användning av miljön. I konsekvensanalysen ska det även alternativa platser, produktionsprocesser m.m. redovisas och även hur verksamheten ryms i de planer som finns för området.

När konsekvensanalysen är klar ska föroreningsmyndigheten och verksamhetsutövaren hålla ett offentligt möte där de föroreningsrelaterade konsekvenserna som verksamheten kan få diskuteras. Ett sådant möte är dock inte nödvändigt om verksamheten inte kommer att leda till några allvarliga föroreningar. Ett tillstånd ska i regel inte strida mot planer enligt plan- och bygglagen[19] men det är möjligt att göra undantag om planmyndigheten ger till tillstånd till verksamheten.

I tillståndet fastställs gränserna och villkoren för verksamheten samt gränser för tillåtna utsläpp från verksamheten. Gränserna bestäms utifrån möjliga miljöeffekter, nuvarande situationen i miljön och vilka utsläppsnivåer som kan förväntas uppnås med bästa tillgängliga teknik. Finns BAT-slutsatser och BAT-AEL[20] för verksamheten ska dessa fastställas i tillståndet.

När föroreningsmyndigheten har beslutat om tillstånd för en verksamhet ska parterna och de som har uttalat sig under tillståndsprocessen underrättas om beslutet och beslutet ska göras allmänt tillgängligt. I kap. 36 i förordningen om föroreningskontroll finns särskilda regler om handläggningen av ärenden enligt lagen om kontroll av föroreningar.

I Norge finns även bestämmelser som reglerar att alla verksamheter ska omfattas av en tillsynsplan. I planen ska det finnas information om vilket geografiskt område och vilka verksamheter den omfattar. Det finns både statliga och regionala tillsynsplaner.

Omprövning och tidsbegränsning

Föroreningsmyndigheten ska regelbundet ta upp tillståndet för omprövning, mot bakgrund av utvecklingen av bästa tillgängliga teknik i enlighet med IED-direktivet och en omprövning ska ske senast fyra år efter att en ny BAT-slutsats har offentliggjorts. Föroreningsmyndigheten har även möjlighet att återkalla eller ändra villkoren för ett tillstånd. Detta kan ske bl.a. om

[19] Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
[20] BAT Associated Emission Level, en BAT-slutsats med tillhörande utsläppsnivåer/utsläppsvärden, ofta angivna som ett intervall.

- skadan med föroreningen blir betydligt större än förväntat
- skada eller olägenhet kan minskas utan orimlig kostnad för förorenaren
- det finns ny teknik att tillgå
- villkoren är onödiga för att förhindra föroreningar.

Tillstånd meddelas vanligen för obegränsad tid. För test-verksamheter förekommer det att man meddela tidsbegränsade tillstånd för att se hur verksamheten fungerar.

Norge och EU

IED-direktivet har implementerats i norsk lagstiftning genom bl.a. bilaga 2 i förordningen om begränsning av föroreningar[21]. Tillstånd ska regelbundet omprövas med beaktande av nya BAT-slutsatser som är relevanta för verksamheten. Årliga utsläpp och genererande avfallsmängder ska registreras och finnas tillgängligt för allmänheten.

Även MKB-direktivet har implementerats genom bestämmelser i plan- och bygningsloven.

10.4 Island

Island är inte medlem i EU. Liksom Norge har Island dock implementerat några EU-direktiv. IED-direktivet är implementerat i sanitets- och föroreningskontrollagen[22] och MKB-direktivet är implementerat i lag om miljöbedömning av projekt och planer[23].

Miljöbedömning

Tillståndsprocessen är separerad från miljöbedömningsprocessen och processerna hanteras av olika statliga myndigheter. Den nationella planmyndigheten är ansvarig myndighet för lag om miljöbe-

[21] Se, förordningen sektion 36–19 och bilaga 2.
[22] Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, 1998 nr 7, 12 mars.
[23] Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, 2021 nr 111, 25 juni.

dömning av projekt och planer och beroende på vilken typ av verksamhet det rör sig om är det antingen isländska miljömyndigheten (Umhverfisstofnun) eller någon av hälsokommittéerna som utfärdar tillstånd för utsläppsverksamheter. I vissa fall kan tillstånd krävas av båda myndigheterna för samma projekt om det innebär flera olika verksamheter. De två processerna kan inte slås ihop men det är möjligt att ansöka om miljöbedömning och tillstånd samtidigt. I dessa fall behövs ett tidigt medgivande av tillståndsmyndigheten innan ett beslut kan fattas att handlägga tillståndsansökan samtidigt med miljöbedömningen.

Andra myndigheter kan bli involverade längs vägen, t.ex. kan den nationella planmyndigheten (Skipulagsstofnun) behöva inhämta synpunkter från lokala planerings- och byggmyndigheter.

Enligt lag om bedömning av projekt och planer artikel 21, 21 § ska beslut om huruvida det krävs en miljökonsekvensbeskrivning utfärdas inom sju veckor från det datum då verksamhetsutövaren har lämnat in tillfredställande information. I särskilda fall kan den nationella planmyndigheten utöka tidsgränsen för att meddela beslut. Allmänheten ska ges minst sex veckor att inkomma med synpunkter på underlaget och inom sju veckor från det att miljökonsekvensbeskrivningen färdigställts ska planmyndigheten avge ett motiverat yttrande om miljöbedömningen av projektet.

Det är inte fastslaget i lagstiftning hur lång tid tillståndsprocessen ska ta men isländska miljömyndigheten har ett internt mål om att det inte ska ta mer än 240 dagar att meddela tillstånd från det att ansökan är tillfredställande.

Tillstånd

Av Sanitets- och föroreningskontrollagen artikel 7 följer att ett förslag till tillstånd ska kungöras. Skriftliga synpunkter på förslaget får lämnas av allmänheten och sakägare inom fyra veckor efter kungörelsen. Tillståndsmyndigheten ska sedan inom fyra veckor från det att tidsfristen för yttrande löpt ut fatta beslut och underrätta sökanden samt de som lämnat synpunkter om beslutet.

Vilka villkor som beslutas för tillståndet beror på många faktorer bl.a. måste resultatet av miljöbedömningen beaktas. Den nationella planmyndigheten kan sätta bindande villkor för skyddsåtgärder eller

kontroll som behöver implementeras i tillståndet. Tillståndsmyndigheten, Islands miljömyndighet, ska enligt artikel 9 i sanitets- och föroreningskontrollagen se till att det tillstånd som utfärdas innehåller alla nödvändiga villkor som krävs för att säkerställa att kraven i artiklarna 12 och 38 i samma lag uppfylls. Det föreskrivs också att driftsvillkoren åtminstone ska innehålla bestämmelser om gränsvärde för utsläpp av föroreningar, krav som säkerställer skydd av mark och grundvatten. Artikel 12 innebär att miljömyndigheten ska beakta om strängare krav föreskrivs i en förordning än vad som kan uppfyllas genom BAT-slutsatser. Myndigheten får också besluta om sådana strängare driftsvillkor enligt artikel 9.

Artikel 38 föreskriver att verksamheter ska bedrivas i enlighet med de principer som listas där, t.ex. att alla lämpliga åtgärder ska vidtas för att förhindra förorening och att bästa tillgängliga teknik ska användas. Det följer också av bestämmelsen att det avfall som genereras förbereds för återanvändning, materialåtervinning, återvinning eller bortskaffande så snart någon påverkan på miljön kan undvikas eller minskas samt att energi ska utnyttjas väl.

Allmänheten har rätt till information om tillstånd, tillståndsansökningar och åtgärder för att få ner utsläppen. Informationen finns tillgänglig på miljömyndighetens webbplats. Beslut om miljöbedömning som meddelats av den nationella planmyndigheten och tillstånd till verksamheter meddelade av den isländska miljömyndigheten eller annan myndighet kan överklagas till kommittén för klagomål på miljö och naturresurser (úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála) som hanterar överklaganden av kommunala nämnders och myndigheters på miljöområdet.

Tillståndsplikt

Av artikel 6 i sanitets- och föroreningskontrollagen följer att verksamheter som omfattas av bilagorna 1, 2 och 4 är tillståndspliktiga. Det är med andra ord förbjudet att starta verksamheten om man inte har tillstånd. Exempel på verksamheter som anges i bilagorna är energiindustri, produktion och bearbetning av metaller, mineralindustri, kemisk industri och avfallshantering.

Omprövning och tidsbegränsning

Av artikel 15 sanitets- och föroreningskontrollagen följer att tillståndsmyndigheten regelbundet ska se över tillståndet, minst vart 16 år. Tillstånd ska vidare enligt artikel 6 utfärdas för viss period och i praktiken tidsbegränsas alla tillstånd till högst 16 år. Vill verksamhetsutövaren därefter fortsätta bedriva verksamheten behöver denne ansöka om nytt tillstånd.

Tillståndsmyndigheten får enligt artikel 6 i sanitets- och föroreningskontrollagen ompröva och ändra verksamhetstillståndet innan giltighetstiden har löpt ut på grund av ändrade omständigheter, t.ex. om den förorening som orsakas av affärsverksamheten är större än vad som förväntades när tillståndet utfärdades, vid ändringar i verksamheten i samband med bestämmelserna i verksamhetstillståndet, på grund av den tekniska utvecklingen eller ändringar i reglerna om föroreningskontroll eller om det sker en ändring i kommunens plan i den aktuella kommunen.
Om en revidering eller ändring av ett tillstånd leder till ändrade verksamhetsvillkor, ska tillståndsmyndigheten offentliggöra ett utkast till en sådan ändring under minst fyra veckor.

Tillståndsmyndigheten får vidare förlänga giltighetstiden för verksamhetstillståndet med högst ett år medan ansökan om ett nytt tillstånd behandlas, om en tillfredsställande ansökan om ett nytt tillstånd har mottagits av utfärdaren.

10.5 En jämförelse

Miljölagstiftningen i de nordiska länderna har många gemensamma nämnare, mycket beroende på MKB-direktivets paraplyliknande bestämmelser. Genom att länderna har genomfört MKB-direktivet i respektive lands lagstiftning påminner ländernas miljöprövningsbestämmelser om varandra även om lagstrukturen varierar. Länderna har utöver MKB-direktivet, IED-direktivet och avfallsdirektivet i många fall infört mer långtgående bestämmelser och har även träffat särskilda gränsöverskridande överenskommelser men vissa grannländer utöver det som EU-rätten reglerar.

Det kan också konstateras att våra grannländer har valt att lägga miljöfrågorna på förvaltningsmyndigheter som följer respektive lands förvaltningslag. Den svenska ordningen är i det avseendet

annorlunda eftersom miljöprövningen sker både hos länsstyrelsen och hos domstolar som inte följer förvaltningslagen, utan miljöbalkens egna processregler, lagen (1996:242) om domstolsärenden och rättegångsbalken. I Danmark, Norge och på Island är det inte heller domstolar som utgör överprövningsinstanser, utan andra myndigheter har den rollen. I Finland har man valt att centralisera miljöprövningen till Vasa förvaltningsrätt och i Sverige har vi våra fem mark- och miljödomstolar och den egna överprövningsinstansen Mark- och miljööverdomstolen. I Finland finns även en motsvarighet till de tekniska råden vid mark- och miljödomstolen.

Det finns i övrigt många likheter i själva miljötillståndsprocessen. När det kommer till krav på miljökonsekvensbeskrivning, samråd och allmänhetens inflytande finns det en mer eller mindre överensstämmelse kring detta mellan länderna. Det som dock kan konstateras är att Danmark i större utsträckning använder sig av generella föreskrifter än övriga nordiska länder och att Norge i större utsträckning använder sig av tillståndsplikt för verksamheter som genererar föroreningar.

11 Konsekvensanalys

I detta kapitel beskrivs konsekvenser av utredningens förslag. Detta redovisas dels övergripande utifrån utredningens olika förslagskapitel, dels samlat utifrån konsekvenser på miljö och klimat samt för olika samhällsaktörer med fokus på ett antal huvudsakliga områden av särskild betydelse för utredningens problembeskrivning och övergripande syfte.

Kapitlet inleds med en kort problembeskrivning i avsnitt 11.1 och konsekvenserna av ett nollalternativ i avsnitt 11.2. Därefter redovisas de övergripande konsekvenserna av utredningens förslag i avsnitt 11.3. I avsnitt 11.4 redogör vi för konsekvenser för miljö och klimat och i avsnitt 11.5 redovisas konsekvenser för olika samhällsaktörer. Samlade statsfinansiella kostnader redogörs för i avsnitt 11.6. Övriga konsekvenser av förslagen redovisas i avsnitt 11.7. Därefter följer dels analyser vad gäller förenlighet med EU-rätt i avsnitt 11.8, dels frågor om ikraftträdande och informationsinsatser i avsnitt 11.9. I avslutande avsnitt 11.10 redogörs för statistik och övrigt material som ligger till grund för analysen.

11.1 Problembeskrivning och övergripande syfte

Utredningens förslag syftar bl.a. till att öka takten i den gröna omställningen och underlätta för klimat- och miljöförbättrande investeringar i Sverige genom effektivare och mer förutsägbara tillståndsprocesser. Vårt arbete har syftat till att identifiera och åtgärda tidstjuvar i prövningsprocessen för att kunna korta den samlade prövningstiden och minska administrationen. Hur lång handläggningstiden blir i det enskilda fallet beror på flera samverkande faktorer.

I kapitel 3 redovisade vi närmare de problem som utredningen vill lösa, och mot bakgrund av denna problembeskrivning syftar konsekvensanalysen till att belysa effekter av förslagen med fokus på de frågor som särskilt adresseras i utredningsdirektiven. Vi fokuserar på fyra huvudsakliga områden:

1. resursåtgång hos myndigheter och verksamhetsutövare
2. tidsvinster i processerna
3. investeringsvilja hos verksamhetsutövare
4. konsekvenser för miljö och klimat.

Urvalet av dessa fyra områden motiveras av att vårt övergripande uppdrag handlar om att främja klimat- och miljöinvesteringar samt åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser (tidsvinst och investeringsvilja) vilket i huvudsak har en positiv påverkan på företag. Förslagen innebär förändrade arbetssätt för bl.a. länsstyrelsen och prövningsmyndigheterna vilket i sin tur kan påverka resursåtgången hos dessa myndigheter men de kan även påverka företagens kostnader (resursåtgång). Uppdraget syftar i grunden till en snabbare grön omställning (miljö/klimat).

Utöver dessa fokusområden tar vi även upp övriga konsekvenser av utredningens förslag.

11.2 Nollalternativet – vad händer om inget görs?

Nollalternativet innebär att utredningens förslag om att det ska bli enklare att ändra en verksamhet, regelbunden omprövning av tillstånd och villkor, tydligare och mer samordnade myndigheter, mer aktiva prövningsmyndigheter, särskilt stöd till klimatprojekt samt andra förslag för mer effektivitet inte genomförs. Den problembild som tecknades i kapitel 3 kvarstår därmed i hög grad oförändrad.

Det sker förvisso redan i dag en utveckling inom prövningsprocesserna där bl.a. handläggningsmål hos prövningsmyndigheterna sätts och följs upp, och där kan det konstateras att handläggningstiderna har kortats de senaste åren. Denna utveckling kan förväntas fortgå vid sidan om utredningens förslag.

Inte desto mindre är det även fortsättningsvis för krångligt att få en ansökan prövad som ett ändringstillstånd. Samråden vid ansökan

om miljökonsekvensbeskrivningar är delvis ineffektiva och fokus läggs inte tydligt på de väsentliga miljöeffekterna. Små frågor med begränsad miljönytta tenderar att tynga processen. Begränsad vägledning vid samrådet leder därtill till bristfälliga beslutsunderlag vilket i sin tur medför omfattande kompletteringsbehov som sinkar processen i flera led. En delvis inaktiv processledning läker inte kompletteringsbehoven tillräckligt snabbt, vilket medför onödigt lång handläggningstid mellan ansökan och kungörelse.

Det saknas dessutom samordning och samverkan mellan länsstyrelserna i deras roll som samrådspart och part i prövningsprocessen och tillämpningen är ojämn över landet. Länsstyrelserna behöver ytterligare stöd från de centrala sektorsmyndigheterna när det gäller djupare kompetens i vissa sakfrågor. Det saknas också dels tillräckligt tekniskt kunnande om ny teknik och industrins klimatomställning hos länsstyrelserna, dels resurser för att handlägga och bedöma tillståndsärenden som på ett väsentligt sätt kan bidra till att nå klimatmålen. Det riskerar att förlänga handläggningstiderna och bromsa en grön omställning. Oförutsägbarhet kopplad till att regeringen i ett sent skede kan förbehålla sig tillåtlighetsprövningen kan fördröja nödvändiga investeringar och skapa kostnader och osäkerhet för verksamhetsutövare.

Sammantaget kan vi konstatera att flera problem kvarstår som riskerar att fördröja den gröna omställningen. Det finns också en risk att verksamheter avstår från att genomföra miljöförbättrande åtgärder, eftersom processen är lång och till viss del osäker. Sena kompletteringskrav leder till oförutsägbarhet och onödig tidsåtgång. Detta riskerar att dämpa investeringsviljan eller att investeringar hamnar utanför Sverige. Med tanke på den investeringsvåg som krävs för att klara de svenska klimatmålen kan detta bromsa den gröna omställningen. Med ett oförändrat omprövningsverktyg kommer omprövningar i hög utsträckning fortsatt inte komma till stånd. För att den gröna omställningen ska ske behöver alla verksamheter vara med i den.

Det är därför avgörande för den gröna omställningen att det finns ett system där alla verksamheter vid någon tidpunkt uppdateras för att säkerställa att de förses med moderna miljövillkor. Då blir det också möjligt att fånga upp de verksamheter som utan ett sådant system inte på egen hand uppdaterar sina tillstånd för moderna miljövillkor.

Alternativa lösningar beskrivs i respektive förslagskapitel och inkluderar bl.a.

- att en omställning till tidsbegränsade tillstånd införs som huvudregel (kapitel 5)
- att partsrollen tas bort för alla utom länsstyrelsen (kapitel 6)
- att ett förturssystem för klimatet införs (kapitel 8).

11.3 Övergripande konsekvenser av utredningens förslag

I figur 11.1 sammanfattar vi de huvudsakliga konsekvenserna av utredningens förslag grupperat per förslagskapitel vad gäller resursåtgång, tidsvinst, investeringsvilja samt miljö och klimat. Konsekvenserna är delvis kopplade till varandra exempelvis genom att tidsvinster kan ge ökad investeringsvilja, och investeringarna kan ha en positiv effekt på miljö och klimat. Figuren är indikativ och illustrerar de övergripande slutsatserna, vilka beskrivs mer detaljerat i kapitlet som helhet.

Figur 11.1 De olika förslagen bidrar samlat till en mer effektiv prövningsprocess

Schematisk sammanfattning av de huvudsakliga konsekvenserna

Förslag	Resurs-åtgång	Tids-vinst	Investe-ringsvilja	Miljö/ klimat
Enklare att ändra en verksamhet	€	++	+	+
Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor	€	0	0	+
Tydligare och mer samordnade myndigheter	€€	++	++	+
Mer aktiva prövnings-myndigheter	€/0	++	+	+
Ett särskilt stöd till klimatprojekt	€	+	+	+
Andra förslag för mer effektivitet	€	+	+	+

I det följande gör vi en kortfattad analys av konsekvenserna utifrån de förslag som beskrivits i tidigare kapitel med särskilt fokus på de områden som vi identifierat i problembeskrivningen. Konsekvenserna är en samlad bedömning utifrån den statistik och informationsinhämtning som gjorts, vilken redovisas i avsnitt 11.10.

11.3.1 Enklare att ändra en verksamhet

I kapitel 4 lämnar vi förslag som bl.a. syftar till ett enklare förfarande för ändringstillstånd och ett förtydligat och utökat utrymme för när det är tillräckligt med en anmälan. Dessa horisontella förbättringar väntas minska tidsåtgången och öka investeringsviljan. Det väntas

ett visst ökat resursbehov när antalet ändringar och anmälningar ökar. Förslagen väntas också bidra positivt till klimat och miljö.

Förslagen i denna del syftar till att pröva verksamheter på rätt nivå i ändringstrappan, dvs. när det behövs tillstånd ska det tillståndsprövas, när det räcker med anmälan ska det anmälas och det som inte ens behöver en anmälan behöver inte anmälas (se figur 4.1). Förslagen leder både till att ändringstillstånd tillkommer och faller bort. Likaså kan antalet anmälningar både öka och minska. Sammantaget är bedömningen att antalet ändringsprövningar och anmälningar kan öka på marginalen.

Ändringstillstånd innebär mindre omfattande prövningar än om verksamheter prövas i sin helhet. Det är emellertid svårt att generellt bedöma hur mycket mindre omfattande en sådan begränsad prövning i praktiken blir. Den sammanfattande statistiken över tidsåtgång för prövningarna (se avsnitt 11.10.3) kan dock vara en vägledning för att bedöma resursåtgången, även om det i normalfallet är olika typer av ärenden som helprövas respektive ändringsprövas och därmed blir det inte direkt jämförbart. En uppskattning baserad på statistik indikerar att någonstans mellan en tredjedel och hälften av tiden kan sparas in om ett ärende kan prövas som ändring jämfört med en hel tillståndsprövning.

I de fall det är möjligt att anmäla en verksamhet kommer resursåtgången att vara avsevärt mindre än för en tillståndsprövning även om de ärenden som kan komma i fråga för anmälan generellt sett rör mindre ändringar av verksamheten och därmed i nuläget är förknippade med mindre omfattande prövningar. Inte desto mindre blir behovet av resurser för prövningen mindre både för verksamhetsutövare och för myndigheter. Däremot behöver kommunerna resurser för att hantera ett ökat antal anmälningsärenden. Ett något mer omfattande underlag från verksamhetsutövaren kommer också att behövas i anmälningsärenden.

11.3.2 Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor

I kapitel 5 föreslås ett system med obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor. Förslagen bedöms inte påverka tidsåtgång för prövningen och bedöms inte heller hämma investeringsviljan. Förslaget innebär ett behov av förstärkta resurser hos prövningsmyn-

digheterna, länsstyrelsen och kommunala nämnder. Förslagen bedöms öka förutsättningarna att nå miljö- och klimatmålen.

Förslaget om obligatorisk omprövning syftar till att öka frekvensen av uppdaterade tillstånd vilket innebär att antalet prövningar kommer att öka, och att resurser kommer att tas i anspråk för detta såväl inom företagen som hos myndigheterna. Samtidigt kan fler uppdaterade tillstånd öka möjligheterna för företagen att på sikt hantera en större andel av kommande tillståndsprövningar som ändringstillstånd. Det kan vidare antas att omprövningar i allmänhet är mindre omfattande än nya tillstånd eftersom det rör sig om befintliga verksamheter.

11.3.3 Tydligare och mer samordnade myndigheter

I kapitel 6 lämnas förslag som syftar till att förtydliga förvaltningsmyndigheternas roll, bl.a. genom att stärka länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart, utökade krav på samrådsredogörelsen, bättre samordning av riksintressen samt en ändamålsenlig och samordnad partsroll med färre myndigheter. Dessa horisontella förbättringar väntas minska tidsåtgången totalt sett och öka investeringsviljan genom ökad förutsägbarhet. Förslagen kräver dock resursförstärkningar hos myndigheterna och i synnerhet länsstyrelsen. Förslagen väntas bidra positivt till klimat och miljö.

11.3.4 Mer aktiva prövningsmyndigheter

I kapitel 7 lämnas förslag som syftar till en mer effektiv processledning hos prövningsmyndigheterna inklusive ökade möjligheter att avvisa en ofullständig ansökan och ökad digital handläggning samt en mer effektiv och tydligare organisation och handläggning hos miljöprövningsdelegationerna. Dessa horisontella förbättringar bidrar till ökad förutsägbarhet och minskad tidsåtgång samt ökad investeringsvilja. En del av förslagen väntas åtminstone inledningsvis behöva resursförstärkningar hos prövningsmyndigheterna. Förslagen förväntas bidra positivt till klimat och miljö.

11.3.5 Ett särskilt stöd till klimatprojekt

I kapitel 8 föreslås en klimatstyrka som ger handläggarstöd till länsstyrelserna samt ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Dessa förslag väntas komplettera utredningens horisontella förslag och bidra till att minska tidsåtgången totalt sett och öka investeringsviljan genom ett riktat kunskapsstöd. Förslagen innebär ett resurstillskott och väntas bidra positivt till framför allt klimat men även miljö.

Klimatstyrkan och kunskapscentrumet kan innebära tids- och resursvinster för företagen av samma slag som de förslag som innebär tydligare och mer samordnade myndigheter i kapitel 6. Ett handläggarstöd till länsstyrelserna, liksom den kunskapsförstärkning som förslaget innebär, bör leda till att länsstyrelsen kan identifiera och bedöma nödvändiga underlag för ansökan mer effektivt och att behovet av kompletteringar minskar. En geografiskt flexibel klimatstyrka innebär också att flaskhalsar i handläggningen av ärenden kan undvikas.

11.3.6 Andra förslag för mer effektivitet

I kapitel 9 lämnar vi förslag om regeringens tillåtlighetsprövning samt förslag om ökad användning av generella föreskrifter. Förslagen väntas bl.a. öka förutsägbarheten i prövningen vilket bidrar till att effektivisera miljöprövningen.

11.3.7 Tidsvinst av förslagen för de olika prövningsstegen

Det finns i dagsläget åtskilliga exempel på att sökande upplever tillståndsprocesserna som ineffektiva och långsamma. Genom horisontella förändringar och riktade insatser i prövningarna kan våra förslag leda till tidsvinster i processerna och till ökad förutsägbarhet om både innehåll och tidsåtgång för prövningar.

Sammantaget bedömer utredningen att våra förslag i många fall kommer att bidra till väsentligt kortare tillståndsprocesser även om resultatet kommer att skilja sig åt från fall till fall. Förutsägbarheten kommer att öka och fler prövningar kommer att kunna genomföras

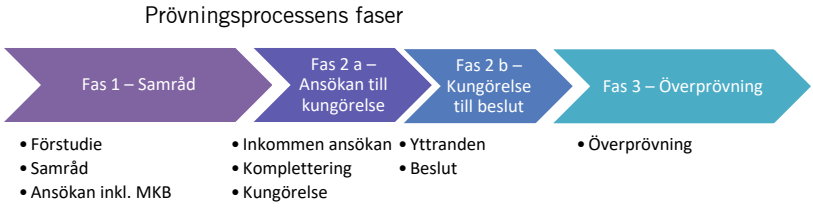
inom de tidsramar som mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna har som handläggningsmål.

Det är troligt att tidsvinsterna av utredningens förslag kommer vara begränsade i de fall där prövningarna i dagsläget fungerar väl och klarar de mål för tidsåtgång som prövningsmyndigheterna satt upp. Mer sannolikt är att tid kan sparas i ärenden med längre tidsåtgång som drar ut på tiden i samband med kompletteringsfasen. Om detta stämmer förväntar vi oss inte nödvändigtvis att mediantiden för prövningar kommer att minska påtagligt; däremot kan 75- och 90-percentilerna komma att påverkas.

Statistik över nuvarande tidsåtgång i prövningsprocessens olika faser redovisas i avsnitt 11.10.3, och en indikation på möjliga tidsvinster kan fås genom att jämföra tidsåtgången för 75- och 90-percentilerna med medianvärdet, vilket kan röra sig om åtskilliga månader (se bl.a. tabell 11.6–11.12). Tidsvinsterna kan ske längs hela prövningsprocessen, vilket illustreras i figur 11.2 nedan.

Förutom rena tidsvinster kan en ökad förutsägbarhet i prövningarna vara positivt för verksamhetsutövarna. I det följande beskrivs tidsvinsten utifrån de olika faserna i en prövning.

Figur 11.2 Tidsvinster kan göras längs hela prövningsprocessen



Källa: Anpassad från Svenskt Näringsliv (2021a).

Fas 1 – Samråd

Flera av förslagen relaterade till samordning mellan myndigheter och processledning från prövningsmyndigheterna innebär att mer resurser läggs på samrådet och att fler frågor kommer att hanteras i ett tidigare skede. Detta kan sammantaget innebära en viss tidsmässig omfördelning av arbete under processen och att samrådsfasen tar något längre tid.

Tydligare regler kring när ändringstillstånd och anmälningsförfarande är tillämpliga kan spara tid i samrådsfasen och förenkla avgränsningsfrågorna.

Fas 2 a – Från ansökan till kungörelse

Vi antar att tiden från ansökan till kungörelse främst påverkas om behovet av omfattande eller oförutsägbara kompletteringar minskar till följd av ett mer omfattande samråd. Det kan också innebära att omfattningen av nödvändiga underlag kan begränsas genom att tydligare avgränsningar etableras redan i samrådet.

I de fall där ändringstillstånd kan sökas i stället för helprövning innebär detta likaså i allmänhet att mindre omfattande underlag behöver ingå i ansökan och att hanteringen därmed kan genomföras på kortare tid.

Fas 2 b – Från kungörelse till beslut

Med effektivare processledning som gör att prövningen fokuserar på de mest relevanta frågorna kan tid sparas även under ärendebehandlingen från kungörelse till beslut. Fler ärenden kan avgöras på handlingarna, vilket innebär att tiden för huvudförhandling sparas in. En ökad förutsägbarhet kan också innebära planeringsfördelar som möjliggör att olika delprocesser kan koordineras bättre och att väntetiden mellan olika moment kan kortas.

Mindre omfattande processmaterial i ändringsansökningar jämfört med helprövningar ger tidsvinster i de fall detta är relevant. För ärenden som kan hanteras som anmälningsförfarande undviks prövningsprocessen i sin helhet och handläggningen kan därmed typiskt genomföras inom 6 veckor.

Fas 3 – Överprövning

Tydligare regler och förbättrad processledning bör i viss utsträckning leda till att färre ärenden överklagas, vilket innebär tidsvinster i form av utebliven överprövning. Ökad möjlighet till avvisning av en undermålig ansökan tidigt i processen bör också minska risken för att frågor om kompletteringsbehov följer med till nästa instans efter överklagande.

11.4 Konsekvenser för miljö och klimat

De viktigaste konsekvenserna för miljö och klimat handlar om att tidsvinster och ökad investeringsvilja leder till fler klimat- och miljöförbättrande investeringar och till att den gröna omställningen påskyndas. Det är emellertid svårt att kvantifiera investeringsvilja och tidsvinster till följd av utredningens förslag och därmed också nyttan för miljö och klimat.

Våra förslag är utformade i enlighet med utredningsdirektiven så att ett bibehållet miljöskydd säkerställs och innebär inga förändringar i de materiella miljökraven. De processuella förändringarna påverkar inte miljöskyddet negativt. Vi har resonerat särskilt kring frågan om bibehållet miljöskydd gällande våra förslag i kapitel 4 och bedömer att förslagen inte medför ett försämrat miljöskydd i någon del.

Med ökad investeringsvilja påverkas hur miljö- och klimatmålen kan nås

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för fossilfri konkurrenskraft med det övergripande målet att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Omfattande insatser och investeringar i ny teknik, förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering planeras.

Av Fossilfritt Sveriges uppföljningsrapport hösten 2021 framgår följande:

> Tillståndsfrågorna har under lång tid utgjort en stor utmaning för många branscher, och är för flera det enskilt största potentiella hindret för att branschernas färdplaner ska kunna genomföras. Under det senaste decenniet har en rad utredningar tillsatts, utan att resultera i några avgörande förändringar. Idag kan tillståndsprocesserna vara oförutsägbara i avgränsningen av vad som ska ingå i prövningen, vilket underlag som behövs för detta och hur lång tid som prövningen väntas ta. Ibland läggs fokus på detaljer snarare än helheten. Detta kan riskera stora industriella investeringar som skulle kunna skapa global klimatnytta och värde för Sverige, till exempel när det gäller gruv-, järn-, stål- och cementbranscherna.[1]

Att färdplanerna genomförs är en viktig del av Sveriges väg mot ett fossilfritt samhälle och helt avgörande för att nå Sveriges klimatmål.

[1] Fossilfritt Sverige (2021a), s.10.

Investeringar i ny teknik har alltså en mycket stor potentiell klimatnytta men det är inte möjligt att på ett tillförlitligt sätt beräkna klimatnyttan av enskilda förslag gällande tillståndsprocessen. Vi bedömer att våra förslag kommer att bidra positivt till genomförandet av existerande färdplaner och övriga investeringar. I bästa fall kan mer effektiva tillståndsprocesser bidra till att höja ambitionsnivån ytterligare.

Under vår informationsinhämtning har näringslivsrepresentanter menat att miljöinvesteringar har uteblivit eftersom man inte velat genomgå en helprövning. Att öka möjligheterna för ändringstillstånd och anmälan skulle kunna ta bort detta hinder och därmed resultera i fler miljöinvesteringar. Vi har dock inga tillförlitliga uppgifter om hur ofta miljöinvesteringar har uteblivit av detta skäl. Det är därmed inte möjligt att kvantifiera i vilken mån fler investeringar genomförs om utredningens förslag blir verklighet. Den samlade bedömningen är dock att förslaget har en positiv effekt på miljö och klimat genom att fler miljöförbättrande investeringar kommer till stånd och att dessa kan genomföras med bibehållet skydd för miljön.

Tydligare och mer samordnade myndigheter bedöms leda till en ökad investeringsvilja och tidsvinster vilket i sin tur bedöms bidra positivt till att nå miljö- och klimatmålen genom att fler klimat- och miljöförbättrande investeringar kommer till stånd och att det kan ske snabbare.

Förslagen som gäller prövningsmyndigheternas processledning bedöms minska tidsåtgången, öka förutsägbarheten och öka investeringsviljan, och på så sätt bidra positivt till miljö och klimat genom att fler klimat- och miljöförbättrande investeringar kommer till stånd och att det kan ske snabbare.

En ökad investeringsvilja kan leda till effektiviseringar och bättre reningsteknik när det gäller andra projekt och verksamheter som ligger utanför de uttalade färdplanerna för Fossilfritt Sverige, och som syftar till inte bara minskad klimatpåverkan utan även annan miljöpåverkan, exempelvis utsläpp av kemiska ämnen till vatten och luft.

I vår informationsinsamling har en rad företrädare för olika branscher framfört att de allra flesta investeringar som sker är miljöförbättrande, och att ny teknik i samband med uppgraderingar och produktionsökningar i de flesta fall bidrar till att minska utsläppen per producerad enhet av såväl växthusgaser som andra substanser.

Snabbare tillståndsprocesser kan bidra till att öka takten för att nå miljö- och klimatmålen

Utöver att stimulera miljö- och klimatinvesteringar generellt genom att öka investeringsviljan så skulle mer effektiva tillståndsprocesser också kunna bidra till att öka takten i miljö- och klimatomställningen.

Växthusgaser har en kumulativ effekt; om ett antal månader kan sparas i tillståndsprocessen kan det leda till att utsläppsminskningar tidigareläggs. Kan exempelvis en klimatinvestering minska utsläppen till atmosfären med 100 000 ton koldioxid per år, och en sådan investering påskyndas med sex månader, har 50 000 ton koldioxid undvikits att släppas ut till atmosfären, en mängd som skulle ha stannat i atmosfären för all överskådlig framtid.

Vår analys av möjliga tidsvinster i processen visar att det främst är i enskilda fall som prövningen drar ut på tiden, exempelvis till följd av omfattande kompletteringar. Här kan utredningens förslag om mer samordnade myndigheter och mer effektiv processledning bidra till att korta processerna.

Det är möjligt att ett antal stora investeringar av väsentlig betydelse för klimatomställningen riskerar att försenas i tillståndsprocesserna i synnerhet om kunskap kring teknikval och miljöeffekter saknas hos aktörerna. I dessa fall skulle utredningens horisontella förslag, liksom ett särskilt stöd för klimatprojekt i form av en klimatstyrka och ett kunskapscentrum, kunna bidra till en snabbare hantering av dessa ärenden och därmed påskynda dessa investeringar.

Som beskrivits i avsnitt 8.3.2 svarar ett relativt litet antal verksamheter för en stor del av den svenska industrins koldioxidutsläpp; om minskningen av dessa utsläpp sker snabbt så bidrar det till betydande klimatnytta. Det är emellertid inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning utredningens förslag kommer att korta ner tidsåtgången i specifika tillståndsprocesser och vilken klimatnytta detta i så fall kommer att ha.

I samband med vår informationsinhämtning har flera branscher framhållit att de flesta investeringar är miljöförbättrande i någon utsträckning, inte minst sådana som potentiellt skulle kunna prövas som ändringstillstånd. Om sådana investeringar kan påskyndas leder det till miljönytta förutsatt att detta sker med bibehållet miljöskydd.

I syfte att särskilt underlätta för projekt av betydelse för klimatomställningen föreslås en klimatstyrka och ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Genom att vara en extra handläggarresurs i länsstyrelsernas arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen bedömer vi att styrkan ska kunna snabba på tillståndsprocesserna för dessa projekt.

Kunskapscentrumet ska i sin tur ge kunskap kring ny teknik och miljöpåverkan av åtgärderna. Genom att dra nytta av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets kompetens kan centrumet stödja länsstyrelserna och klimatstyrkan med teknisk kunskap medan klimatstyrkan i sin tur kan fokusera på processmässigt handläggningsstöd till länsstyrelserna. Centrumet är inte begränsat till vissa typer av tekniker, men det ökade kunskapsstödet bedöms bidra positivt till att nå klimatmålen.

I det förkastade förturssystemet finns ett urval av tänkbara så kallade förtursverksamheter. Dessa uppgår till drygt 100 verksamheter och de skulle sammanlagt sannolikt på sikt bidra till att industrins växthusgasutsläpp når netto noll och ytterligare åtgärder skulle därtill bidra med negativa utsläpp. Därutöver uppstår det indirekta utsläppsminskningar i t.ex. transportsektorn och även utomlands.

Den föreslagna styrkan och centrumet är inte begränsade till att endast stödja de utpekade förtursverksamheterna i det förkastade systemet och har därmed potential att bidra till ytterligare utsläppsminskningar, inte minst indirekta sådana. Även i detta fall är takten på utsläppsminskningarna viktiga eftersom växthusgaser ackumuleras i atmosfären; ju snabbare investeringarna kommer till stånd, desto mer positiva blir den kumulativa effekten på klimatet. Vi har dimensionerat klimatstyrkan så att den skulle kunna ge stöd i 40–50 ärenden per år. Men eftersom vi inte vet hur stora utsläppsminskningar varje investering kan åstadkomma kan vi inte i förväg kvantifiera vilken utsläppsminskning styrkan skulle kunna bidra med. En sådan kvantifiering skulle kunna vara en del av översynen av klimatstyrkan så att styrkans klimateffekt följs upp.

Ett tydligt och transparent prövningssystem bidrar till att nå miljömålen

Utredningen *En anpassad miljöprövning för en grön omställning* gör följande analys gällande konsekvenser för miljömålen:

> En ökad tydlighet och transparens i miljöprövningarna bidrar till en effektivisering som ökar möjligheterna att uppfylla de nationella miljökvalitetsmålen och generationsmålet.[2]

Denna generella slutsats innebär att ett mer effektivt och välfungerande system generellt gynnar miljö och klimat – inte enbart genom tidsvinster och ökad investeringsvilja utan också genom att på ett bättre sätt pröva de materiella frågorna kopplade till klimat- och miljöpåverkan av olika verksamheter.

Enligt våra utredningsdirektiv ska förslagen vad gäller omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor leda till att dessa verktyg blir effektiva och verkningsfulla, för att på så sätt säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen. Verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen har i mycket liten utsträckning omprövats enligt miljöbalken. Enligt uppgifter från länsstyrelsen har det inte heller meddelats ändringstillstånd i någon större utsträckning. Några verksamheter har ansökt om och meddelats nytt tillstånd men har inte tagit dessa i anspråk. Länsstyrelserna har även signalerat att det finns flera verksamheter med tillstånd från miljöbalkens tidiga år som behöver omprövas.

Eftersom omprövningar inte kommer till stånd trots att det finns ett behov av det är det rimligt att anta att det finns en miljövinst med att införa obligatorisk omprövning samt tydligare krav på tillsynsmyndigheterna att med visst intervall ta ställning till huruvida det finns skäl för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Även om det i vissa fall kan röra sig om mindre miljöförbättrande åtgärder behöver samtliga tillståndspliktiga verksamheter ingå i omprövningssystemet för att den kumulativa effekten ska bli så stor som möjligt. En enstaka verksamhets förbättringsåtgärder kan inte ensamma resultera i att de nationella miljö- och klimatmålen nås. Däremot kan miljöförbättrande åtgärder hos många, även små, verksamheter tillsammans bidra till bättre förutsättningar att nå både de regionala och

[2] Ds 2018:38.

de nationella målen. Utredningens bedömning är att förslagen i denna del därmed ökar förutsättningarna att nå miljö- och klimatmålen.

11.5 Konsekvenser för olika samhällsaktörer

I detta avsnitt beskrivs konsekvenser av utredningens förslag för staten, kommuner och regioner, företag respektive enskilda. För mer bakgrund se avsnitt 11.10.

11.5.1 Konsekvenser för staten

I det följande redovisas konsekvenser för prövningsmyndigheterna respektive parts- och remissmyndigheterna med fokus på resursbehov. Uträkning av resursbehoven redovisas här och kostnaderna finns sammanfattade i tabell 11.1 i avsnitt 11.6.2. De ingångsvärden för ärendemängder och resursåtgång som använts i uträkningarna finns beskrivna i avsnitt 11.10.1 och avsnitt 11.10.2.

Konsekvenser för prövningsmyndigheter

Förslagen om enklare regler vid ändring av en verksamhet bedöms leda till fler ändringstillstånd för prövningsmyndigheterna

Förslagen om att göra ändringsprövning till huvudregel och tydliggöra gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt kan både öka och minska antalet ändringstillstånd. Flera helprövningar skulle kunna bli ändringstillstånd i stället, och eftersom ändringstillstånden kan ta mindre resurser i anspråk än helprövning kan detta minska kostnaden för prövningsmyndigheterna. Däremot kan bestämmelsen om ändringstillstånd som huvudregel också leda till att fler ändringstillstånd tillkommer från dem som annars inte skulle ha gjort en investering, vilket skulle öka kostnaden.

Våra förslag kan även minska antalet ändringstillstånd genom att färre ändringar kommer att kräva en tillståndsprövning och kan anmälas i stället.

Det är svårt att kvantifiera den ökade respektive minskade arbetsbördan för prövningsmyndigheterna, men vår sammanlagda bedömning är att förslaget netto kan leda till en handfull fler ändringstill-

stånd per år som behöver resurssättas. Förslagen syftar till att stimulera ändringstillstånd.

Vi uppskattar att miljöprövningsdelegationerna behöver drygt 0,6 miljoner kronor per år för att pröva ytterligare 4 ändringstillstånd per år. Vi uppskattar vidare att mark- och miljödomstolarna behöver drygt 0,2 miljoner kronor per år för att pröva ytterligare 2 ändringstillstånd per år. Dessa uppskattningar är grova men är tänkta att ge en storleksordning. De utgår från en genomsnittlig kostnad för prövning inklusive overhead på 145 000 kronor på miljöprövningsdelegationerna och 110 000 kronor på mark- och miljödomstolarna.

Prövningsmyndigheterna bör få förstärkta resurser för omprövning

Förslaget om obligatorisk omprövning innebär en ökad kostnad för prövningsmyndigheterna.

För de tillstånd som meddelats enligt miljöskyddslagen, dvs. före miljöbalkens ikraftträdande, har utredningen beräknat hur många obligatoriska omprövningar det skulle röra sig om per år förutsatt att verksamhetsutövare ansöker om omprövning i kronologisk ordning. Sammanlagt finns 852 tillstånd enligt miljöskyddslagen som kommer att omfattas av förslaget om obligatorisk omprövning. I tabell 5.1 anges totalt 994 befintliga tillstånd, men här ingår även verksamheter som har tillstånd men som inte är tillståndspliktiga. Dessa verksamheter ska inte omfattas av den obligatoriska omprövningen.

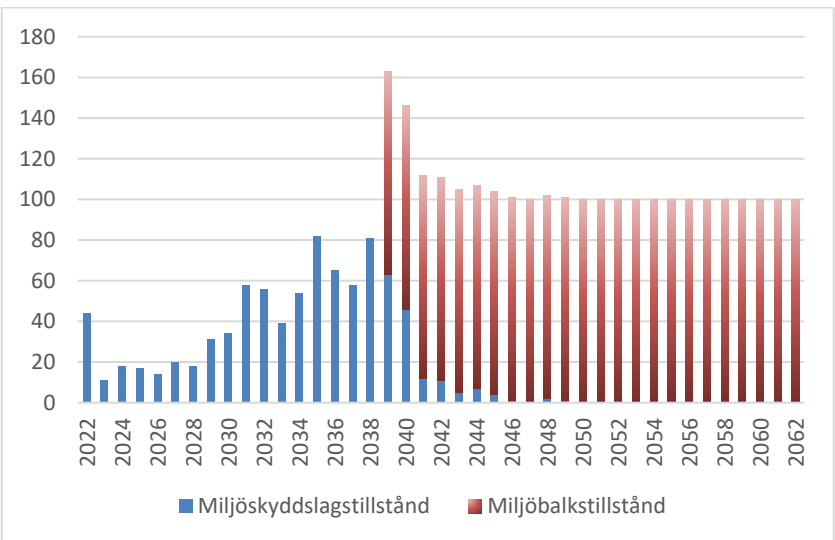
I figur 11.3 nedan visas vilket årtal miljötillstånden blir 40 år gamla. Vad gäller tillstånden enligt miljöskyddslagen löper beräkningen från 2022 och antalet kulminerar 2035–2040 och avtar därefter kraftigt med några enstaka tillstånd per år fram till 2049. Omprövningssystemet är tänkt att börja 2024. Det införs en övergångsbestämmelse som innebär att verksamheter som under 2024 uppnår 40 år ska ansöka om omprövningen senast 1 januari 2026. Åren 2022–2026 finns sammanlagt 104 verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen som är minst 40 år gamla. Därefter, under åren 2027–2038, finns i genomsnitt knappt 50 tillstånd per år enligt miljöskyddslagen som blir 40 år gamla. Efter 2039 återstår sammanlagt 152 tillstånd enligt miljöskyddslagen som blir 40 år gamla fram till 2049.

Från och med tidigast 2039 kommer det att finnas miljötillstånd meddelade enligt miljöbalken som blir 40 år gamla eftersom miljö-

balken trädde i kraft 1999. Det finns i dag cirka 6 000 tillståndspliktiga verksamheter i Sverige. Uppemot 900 av dessa har tillstånd enligt miljöskyddslagen och cirka 2 700 tidsbegränsade tillstånd. Det innebär att cirka 2 400 tillstånd enligt miljöbalken är kvar som blir aktuella för obligatorisk omprövning. De första tillstånden enligt miljöbalken blir 40 år gamla 2039 och de sista (sett från 2022) blir 40 år gamla 2062. Det innebär, grovt räknat, i genomsnitt cirka 100 tillstånd per år 2039–2062. Vi tror dock att antalet inte är så högt som figuren visar de första åren från 2039, eftersom det under en övergångsperiod vid miljöbalkens införande fortsatt fanns en del verksamheter som fick tillstånd enligt miljöskyddslagen. Några få länsstyrelser har även redovisat uppgifter om miljöbalkstillstånd. Underlaget från dessa länsstyrelser visar att det under de första åren efter miljöbalkens ikraftträdande för var och en av länsstyrelserna meddelades 2–3 tillstånd per år. Det går förstås inte att dra några säkra slutsatser för alla länsstyrelser utifrån dessa uppgifter men det kan ge en indikation på hur det kan se ut. Det beräknade genomsnittet 100 tillstånd per år av tillstånd enligt miljöbalken illustreras i figur 11.3.

Figur 11.3 Fram till 2038 väntas antalet gamla tillstånd öka

Antal tillstånd som blir 40 år gamla ett visst årtal



Anm: Antalet tillstånd enligt miljöskyddslagen som blir 40 år gamla är baserat på inhämtad statistik medan antalet tillstånd enligt miljöbalken som blir 40 år gamla är grovt beräknat i genomsnitt. År 2022 är en del av tillstånden enligt miljöskyddslagen äldre än 40 år.
Källa: Uppgifter från länsstyrelserna 2022.

Statistiken vad gäller tillstånden enligt miljöskyddslagen visar att det rör det sig om ungefär 1–3 prövningar om året för miljöprövningsdelegationerna, med större ansamlingar vissa år. Miljöprövningsdelegationerna för de större länen kan ha upp till 19 prövningar vissa år; detta gäller dock enstaka år och skulle kunna pareras genom att länsstyrelsen i samråd med verksamhetsutövare tar fram en tidplan för när verksamheterna ska omprövas. På så vis kan prövningsärendena fördelas över flera år och anhopningar undvikas.

I tabell 5.1 kan utläsas att det finns 76 tillstånd enligt miljöskyddslagen för A-verksamheter vilka prövas av mark- och miljödomstolarna. Över perioden 2022–2040 då merparten av tillstånden enligt miljöskyddslagen blir 40 år gamla finns då i genomsnitt 4 omprövningar om året för mark- och miljödomstolarna.

Det finns dock, enligt uppgift från länsstyrelserna, en del tillstånd där verksamheten inte längre bedrivs. Det kan därför antas att en del obligatoriska omprövningar faller bort genom att verksamhetsutövaren i stället väljer att ansöka om att upphäva tillståndet enligt 24 kap. 13 § miljöbalken.

Utredningen bedömer att miljöprövningsdelegationerna sammanlagt bör få ett resurstillskott på drygt 12 miljoner kronor för åren 2024–2026 för att pröva 84 ärenden (dvs. 4 miljoner per år under 3 år). Därefter bedömer vi att det behövs knappt 7 miljoner kronor per år för att pröva i genomsnitt 46 ärenden per år fram till 2038. Vi utgår här från att cirka 4 tillstånd per år är A-verksamhet. Vår beräkning baseras på en genomsnittlig kostnad för prövning i miljöprövningsdelegationen på 145 000 kronor inklusive overhead. Det finns dock en variation mellan åren och mellan miljöprövningsdelegationerna och därför föreslår utredningen att dessa medel ges som en särskild anslagspost där länsstyrelserna kan äska medel eller där medlen fördelas till länsstyrelserna utifrån ärendemängden.

Utredningen bedömer vidare att mark- och miljödomstolarna bör få ett resurstillskott på drygt 2 miljoner kronor per år 2024–2026 för att pröva 20 mål (dvs. 0,7 miljoner kronor per år under 3 år) och därefter 0,5 miljoner kronor per år fram till 2038 för att pröva i genomsnitt 4 mål per år. Detta är baserat på en genomsnittlig kostnad för prövning i mark- och miljödomstolen på 110 000 kronor per mål inklusive overhead.

Från och med 2039 tillkommer även tillstånd meddelade enligt miljöbalken. Utredningen menar att systemet med obligatorisk om-

prövning behöver finansieras även efter 2039 men har ingen exakt nivå eftersom vi inte har fullständig inhämtad statistik på när befintliga miljöbalkstillstånd blir 40 år gamla. Det rör sig om både A-verksamheter och B-verksamheter, dvs. både hos mark- och miljödomstolarna och hos miljöprövningsdelegationerna. Vi bedömer att det i genomsnitt kan röra sig om cirka 106 omprövningar om året, varav 100 är tillstånd enligt miljöbalken och 6 är tillstånd enligt miljöskyddslagen. Detta eftersom det bortom 2038 fortfarande finns 152 tillstånd enligt miljöskyddslagen som blir 40 år gamla. Även om tillstånden enligt miljöskyddslagen bara sträcker sig till 2049 så gör vi här ett genomsnitt över hela den beräknade perioden 2039–2062. Detta skulle innebära en kostnad om 12–15 miljoner kronor per år för prövningsmyndigheterna. Variationen beror på om det är A-verksamheter eller B-verksamheter och utgår från en genomsnittlig kostnad på 110 000 kronor för prövning av en A-verksamhet hos mark- och miljödomstolarna och 145 000 kronor för prövning av B-verksamhet hos miljöprövningsdelegationerna. Denna nivå kan bli lägre givet att det finns tillstånd där verksamheten slutligen upphört och där verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten i stället för omprövning ansöker om upphävande eller återkallelse av tillståndet.

Vi bedömer vidare att den genomsnittliga kostnaden för omprövning troligen är lägre än den genomsnittliga kostnaden för en vanlig prövning av en ny verksamhet eller ändringstillståndsprövning, vilket är den kostnad som vi har haft tillgång till och använt i beräkningarna. Utredningens beräkningar av kostnaden kan därför vara högre än den faktiska kostnaden för en omprövning.

Utredningen bedömer att den obligatoriska omprövningen inte innebär samråd på samma sätt som andra prövningar; därför föreslås inte någon resurssättning av samrådet.

Kostnadsberäkningarna är baserade på genomsnitt, där ärendemängderna kan variera genom åren. Vidare utesluts inte att verksamhetsutövare ansöker om omprövning tidigare än vad som krävs för att villkoren ska anses moderna. Verksamhetsutövaren kan också söka ett helt nytt tillstånd vilket skulle innebära att en omprövning av det gamla tillståndet blir obsolet.

Prövningsmyndigheterna bör inledningsvis få en resursförstärkning för en mer aktiv processledning

Förslagen om en mer effektiv processledning – bl.a. ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplan samt möjligheterna att lättare avvisa en ansökan tidigt i processen och avgöra mål utan huvudförhandling – bedöms i första hand trimma en redan befintlig process. När dessa effektiviseringar i prövningssteget föregås av ett förstärkt samråd med bättre kvalitet på ansökan väntas de på sikt att inte leda till ökade kostnader för prövningsmyndigheterna.

Vår informationshämtning visar att förutom oklarheter i lagtexten är det delvis tids- och resursbrist som gör att prövningsmyndigheterna inte hinner med en mer aktiv processledning. På sikt kan ett stärkt samråd förbättra underlagen men genom att förstärka resurssättningen hos prövningsmyndigheterna och möjliggöra för färre mål per domare skulle man kunna möjliggöra att domare är mer aktiva i mål och ärenden.

Det är inte enkelt att bedöma nivån på resursbehovet. Vi föreslår en resursförstärkning på 20 000 kronor per mål eller ärende hos prövningsmyndigheterna. Det skulle motsvara omkring en veckas extra handläggningstid per mål eller ärende. För miljöprövningsdelegationerna som har en genomsnittlig kostnad för prövning på 145 000 kronor inklusive overhead skulle det innebära en förstärkning på 14 procent. För mark- och miljödomstolarna som har en genomsnittlig kostnad för prövning på 110 000 kronor inklusive overhead skulle det innebära en förstärkning på drygt 18 procent.

Det tas omkring 300 respektive 50 beslut om helprövning och ändringstillstånd per år för miljöfarlig verksamhet hos miljöprövningsdelegationerna respektive mark- och miljödomstolarna. Det innebär att förstärkningen bör ligga på nivån 6 miljoner kronor för miljöprövningsdelegationerna och 1 miljon kronor för mark- och miljödomstolarna. Vi föreslår att denna förstärkning görs under en femårsperiod, 2024–2028, för att ta hänsyn till att det tar ett antal år innan förändringar i de tidigare leden i prövningarna, såsom förstärkt samråd, gett effekt.

Förslaget om ökad digital handläggning kommer att kräva resursförstärkning

Vi bedömer att förslagen om ökad digital handläggning kommer behöva en resursförstärkning men nivån behöver bedömas av Domstolsverket och länsstyrelserna som får i uppdrag att arbeta med digitaliseringen.

Som ett exempel kan lyftas att Domstolsverket i sin redovisning den 1 december 2021 av ett regeringsuppdrag om digitala tillstånd uppskattar att första etappen av e-tjänster skulle kosta 5,2 miljoner kronor.[3] Ett annat exempel är länsstyrelserna som, i sin redovisning den 30 november 2021 av motsvarande uppdrag om e-tjänster för tillståndsprövning, uppskattar kostnaden för att utveckla och tillgängliggöra ett skalbart IT-stöd för företagens miljöinformation och rapportering till cirka 10 miljoner kronor per år under tre år med förvaltningskostnader därutöver på 4–5 miljoner kronor per år.[4]

När ökad digital handläggning har införts kan det på sikt minska resursåtgången. Utredningen har dock inte kunnat kvantifiera detta.

Förslagen om miljöprövningsdelegationernas organisation och handläggning är kostnadsneutrala

Förslagen som rör miljöprövningsdelegationernas organisation och handläggning bedöms inte medföra något behov av resursförstärkning. Bland dessa förslag finns t.ex. att prövning av anmälningspliktig vattenverksamhet som har samband med tillståndspliktig miljöfarlig B-verksamhet ska ske av miljöprövningsdelegationerna. Detta förslag innebär att uppgifter flyttas inom länsstyrelsen och väntas därmed vara kostnadsneutralt. Det finns även förslag som rör generella förordnanden för ordföranden och miljösakkunniga och förtydligad och utökad behörighet att bedöma sambandsärenden, som är tänkta som effektiviseringsåtgärder och ändamålsenligt utnyttjande av resurser och kompetens för att stärka och skapa mer enhetlig tillämpning över landet.

[3] Domstolsverket (2021).
[4] Länsstyrelserna (2021).

Förslaget som rör regeringens tillåtlighetsprövning ökar förutsägbarheten

Vårt förslag till reglering innebär att regeringen är förhindrad att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen om tillåtlighetsfrågan redan är avgjord. Förslaget leder till en mer förutsägbar och effektivare prövning. Eftersom domstolarna är bundna av regeringens tillåtlighetsprövning kan förslaget leda till att den samlade prövningstiden kortas och administrationen minskas.

Vi gör ingen fördjupad konsekvensanalys i denna del då regeringen har tillsatt en utredning för att utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet.[5]

Konsekvenser för parts- och remissmyndigheter

Förslagen om enklare regler vid ändring av en verksamhet innebär ökad vikt av länsstyrelsens samrådsroll

Förslagen om ändringsprövning som huvudregel innebär att länsstyrelsen har en viktig uppgift att vid avgränsningssamrådet stödja verksamhetsutövaren vid bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning. Vi menar att detta kan göras genom den stärkta roll som samrådspart som vi föreslår i kapitel 6. Vi föreslår en resursförstärkning av länsstyrelserna som samrådspart (se nedan) och bedömer att den resursförstärkningen även bör täcka denna uppgift.

Naturvårdsverket bedöms kunna ta fram en vägledning för förenklat underlag vid liten miljöpåverkan inom ram

Vi föreslår att Naturvårdsverket tar fram en vägledning för vad kravet på förenklat underlag närmare innebär. Naturvårdsverket har redan i dag till uppgift att ta fram vägledning för vad en så kallad liten MKB ska innehålla. Då ett förenklat underlag är en begreppsrenodling och förtydligande av liten MKB bedömer utredningen att Naturvårdsverket kan ta fram denna vägledning inom befintlig ram.

[5] Dir. 2022.:26.

Bedömning av omprövningsbehovet kräver resurser inledningsvis hos länsstyrelserna

Länsstyrelserna som tillsynsmyndighet kommer att få en ny arbetsuppgift från 2026 om att vart tionde år göra en bedömning av omprövningsbehovet för ett tillstånd och lämna en skriftlig motivering till verksamhetsutövaren. Inom ramen för den nationella tillsynsstrategin ska ett arbete pågå 2023–2024 med att bedöma för vilka verksamheter det finns behov av att vidta åtgärder för att verksamheterna ska ha aktuella miljöbalkstillstånd och vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Syftet är att kunna rangordna och prioritera behov av åtgärder. Därmed kommer uppgiften att se över tillstånd enligt utredningens förslag till stor del kunna förberedas inom ramen för tillsynsstrategin. Utredningen bedömer dock att det kommer behövas ett resurstillskott under en inledande period, 2026–2029, på 1 miljon kronor per år hos länsstyrelserna.

Detta uträknas enligt följande. Det finns cirka 6 000 tillståndspliktiga verksamheter där översyn av omprövningsbehovet ska göras vart tionde år. Vi har inte information om när dessa är aktuella för översyn utan vi utgår i denna uträkning från att översynen görs för en tiondedel av verksamheterna respektive år, så att man på 10 år har gått igenom alla. Det innebär att cirka 600 översyner görs per år.

Översynen ska göras av tillsynsmyndigheten, dvs. antingen länsstyrelsen eller kommunen. Enligt uppgift från länsstyrelserna har länsstyrelsen tillsyn för knappt 30 procent av alla A- och B-verksamheter medan resterande del ligger på kommunerna. En samlad beräkning görs nedan som därefter delas mellan tillsynsmyndigheterna.

Sveriges Kommuner och Regioner bedömer att en översyn tar i genomsnitt mindre än en dag i anspråk. Detta har också bekräftats av Länsstyrelsen i Västerbottens län som ett rimligt snitt. Om vi utgår från den bedömningen i uträkningen skulle en översyn av 600 tillstånd ta 600 dagar. Om 1 årsarbetskraft beräknas till 200 arbetsdagar skulle det behövas 3 årsarbetskrafter, eller motsvarande 3 miljoner kronor, om 1 årsarbetskraft antas kosta 1 miljon kronor.

Om knappt 30 procent av tillsynen ligger hos länsstyrelsen blir länsstyrelsernas samlade kostnad knappt 1 miljon kronor och kommunernas samlade kostnad drygt 2 miljoner kronor (se avsnitt 11.5.2 för konsekvenser för kommunen).

Länsstyrelsen behöver resursförstärkning för ett stärkt samråd

Utredningens förslag innebär att större krav ställs på länsstyrelsen under samrådet. Kraven på att öka samordningen, lotsa verksamhetsutövaren på ett bättre sätt och tydligare redovisa länsstyrelsens bedömning kommer att kräva en resursförstärkning hos länsstyrelsen för att ha avsedd effekt. Med tanke på att de resurser som läggs på samråd hos länsstyrelserna i nuläget är relativt begränsade behöver detta emellertid inte innebära så stora kostnadsökningar i absoluta tal.

Efter dialog med länsstyrelsen bedömer utredningen att det kan behöva läggas tre gånger så mycket tid för deltagande i samråd jämfört med nuläget i det stärkta samrådet. Det skulle innebära att styckkostnaden per ärende skulle öka från 22 000 kronor till 66 000 kronor inklusive overhead (se avsnitt 11.10.2).

Vi bedömer att länsstyrelsen skulle behöva ett tillskott på drygt 15 miljoner kronor per år för sitt utökade uppdrag i relation till samrådet. Detta är beräknat utifrån en förstärkning på 44 000 kronor per ärende multiplicerat med en uppskattning om antal samrådsärenden per år om cirka 350 ärenden. Ärendeantalet är uträknat utifrån att det tas nästan 300 beslut om helprövning och ändringstillstånd på miljöprövningsdelegationerna och nästan 50 beslut om helprövning och ändringstillstånd på mark- och miljödomstolarna per år (se avsnitt 11.10.1).

Ovan beräknade resursförstärkning utgår från ett resursbehov inom ramen för tillstånd under miljöprövningsförordningen. Det innebär att resursbehovet för en förbättrad kvalitet i samråd kopplat till andra tillstånd, t.ex. elnätskoncessioner, inte är medräknade eftersom vi har fokuserat utredningen på miljöprövningsförordningen och prövning i första instans. Regeringen kan dock välja att öka stödet om även andra samråd ska stärkas. Det kan också tilläggas att utredningens förslag till klimatstyrka även stärker upp samrådet i delar utöver miljöprövningsförordningen.

Partsmyndigheter behöver en resursförstärkning dels för att bistå länsstyrelsen i samrådssteget, dels för att öka samordningen

Kraven på att myndigheter med partsroll som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska bistå länsstyrelsen med underlag kommer troligen innebära att länsstyrelsen begär in sådant underlag oftare än utifrån de möjligheter som finns enligt nuvarande bestäm-

melser (se avsnitt 6.1.1). Förslagen i denna del väntas därmed leda till ökade kostnader hos dessa partsmyndigheter. Arbetsbelastningen för övriga myndigheter som vid behov ska bistå länsstyrelsen med underlag bedöms dock vara oförändrat. Förslagen i denna del innebär endast att myndigheterna ska lämna sitt underlag i ett tidigare skede av processen jämfört med nuvarande ordning.

Det är mycket svårt att bedöma hur ofta länsstyrelsen kommer att behöva stöd från partsmyndigheterna. De flesta samråd är av en sådan art att länsstyrelsen inte behöver särskilt bistånd av partsmyndigheterna, medan våra förslag kan leda till att det kan finnas behov av att partsmyndigheterna yttrar sig i fler samråd än de i nuläget gör. Det kan bl.a. bli aktuellt att partsmyndigheterna, i den mån de inte redan gör det, medverkar redan vid samrådsskedet i ärenden där de återkommer som part under prövningen.

När vi räknat ut antalet samråd har vi utgått från aktuella ärendemängder för miljöfarlig verksamhet och avrundat uppåt vilket ger omkring totalt 350 samråd av miljöfarlig verksamhet per år, varav 300 gäller B-verksamheter som prövas hos miljöprövningsdelegationerna och 50 gäller A-verksamheter som prövas hos mark- och miljödomstolarna (se avsnitt 11.10.1). Om länsstyrelsen skulle behöva partsmyndigheternas stöd i en femtedel av B-verksamheterna samt hälften av A-verksamheterna skulle det innebära behov av stöd i 60 B-verksamheter och 25 A-verksamheter – totalt 85 samråd. Vi gör en uppskattning att Naturvårdsverket behöver gå in i 30–40 fler samråd per år jämfört med i dag, och att Havs- och vattenmyndigheten behöver gå in i 10–20 fler samråd.

Enligt uppskattningar i avsnitt 11.10.2 har vi en genomsnittlig kostnad på 43 000 kronor per samråd för Naturvårdsverket och 6 000 kronor per samråd för Havs- och vattenmyndigheten. I denna uträkning utgår vi dock från 20 000 kronor per samråd för båda myndigheterna. Detta är för att spegla att Naturvårdsverket i sitt bistånd till länsstyrelserna troligen inte behöver gå in i lika stor detalj som de samråd de i dag väljer att medverka i och att Havs- och myndigheten har uttryckt att de inte hinner med samråden i den utsträckning de önskar vilket vi bedömer talar för att höja styckkostnaden. Detta resulterar i att vi bedömer att det behövs en resursförstärkning med 600 000–800 000 kronor till Naturvårdsverket och 200 000–400 000 kronor till Havs- och vattenmyndigheten för ökat bistånd till länsstyrelsen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap deltar redan i dag tidigt i samråden och bedöms inte behöva någon resursförstärkning.

Ökad samordning ger en mer effektiv användning av myndigheters resurser. Det kräver emellertid mer resurser för myndigheterna att samverka mer i enskilda prövningar (se avsnitt 6.1.4). Det är svårt att uppskatta denna kostnad men utredningen föreslår en resursförstärkning på 500 000 kronor under en inledningsfas på fyra år till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, vilket motsvarar en halvtidstjänst per myndighet och år.

Omfördelning av resurser när Kammarkollegiets partsroll flyttas till Havs- och vattenmyndigheten

Förslaget om att ta bort Kammarkollegiets partsroll och föra över den till Havs- och vattenmyndigheten innebär att 3–5 miljoner kronor flyttas från Kammarkollegiets förvaltningsanslag till Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsanslag.

Kammarkollegiet har uppgett att myndigheten har 4 årsarbetskrafter som arbetar med miljöprövningar och då ingår även arbete med ersättningsfrågor enligt 31 kap. miljöbalken. Det är 3 personer som har arbetat med miljöprövningarna och 1 person som arbetar heltid med ersättningsärendena, och samtliga har miljörättslig kompetens. De 3 personer som arbetar med prövningar är desamma som lämnar skriftliga synpunkter i remisser. Kammarkollegiet har tidigare anlitat konsulter i miljöprövningarna för naturvetenskapliga bedömningar men myndigheten har inte fått någon ersättning för det i de aktuella målen. Anlitandet av konsulter sker i allt mindre utsträckning, och det utgör en liten del av Kammarkollegiets verksamhet.

Med en uppskattad kostnad på 1 miljon kronor per årsarbetskraft skulle 3 årsarbetskrafter innebära 3 miljoner kronor. Enligt Naturvårdsverkets redovisning av statliga myndigheters intäkter och kostnader 2021 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken uppgår Kammarkollegiets kostnader för medverkan i tillståndsprövning och samråd för vattenverksamhet till 5,3 miljoner kronor.[6] Vi bedömer att skillnaden däremellan beror på att de redovisade kostnaderna inte enbart täcker utgifter rörande personalkostnaden.

[6] Naturvårdsverket (2020b), s. 8.

Vårt förslag är kostnadsneutralt eftersom medel flyttas från en myndighet till en annan. Förslaget syftar till en höjd effektivitet i staten genom samordning och överflyttning av motsvarande 3 årsarbetskrafter till Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten har hittills varit underdimensionerad i sin partsroll och vi har vid samrådsmöten fått informationen att de av resursskäl inte har haft möjlighet att prioritera miljöprövningar i önskvärd utsträckning. Vi bedömer därmed att medel också bör flyttas från Kammarkollegiet till Havs- och vattenmyndigheten för miljöprövning i samband med att ansvaret flyttas över.

Vi bedömer att ersättningsmålen fortsatt kan hanteras av Kammarkollegiet, eftersom dessa i huvudsak är av tvistemålsliknande karaktär.

Samordning av riksintressen

Förslagen om bättre samordning av riksintressen kan väntas beröra alla eller åtminstone flertalet av de 12 riksintressemyndigheterna. Till viss del avser de uppgifter som utredningen föreslår sådana som myndigheterna redan enligt nuvarande bestämmelser är skyldiga att utföra; i denna del kräver förslagen främst ett förändrat arbetssätt, inte nödvändigtvis ytterligare resurser. Förslaget att ta fram strategier och planeringsdokument är dock en ny uppgift för myndigheterna som behöver resurssättas.

Utredningen föreslår att de 12 riksintressemyndigheternas förvaltningsanslag stärks med 1 miljon kronor vardera per år under 3 år för att bekosta arbetet med att ta fram strategier och planeringsdokument. På sikt kan dock strategierna förväntas leda till effektiviseringar och viss arbetsbesparing för myndigheterna när de yttrar sig i enskilda ärenden.

För länsstyrelsen kan framtagna strategier och dokument underlätta länsstyrelsens samordnande roll och därmed innebära en viss kostnadsbesparing på marginalen. Å andra sidan innebär förslaget om att strategierna ska tas fram i samverkan med länsstyrelsen en viss ökad arbetsbelastning. Sammantaget bedöms förslagens kostnader i denna del ta ut varandra.

För övriga aktörer i miljöprövningsprocessen bedöms en bättre samordning av riksintressen leda till en effektivare process men inte nödvändigtvis en kostnadsbesparing.

Klimatstyrkan resurssätts genom en särskild anslagspost till länsstyrelsens disposition

Inrättande av klimatstyrkan bedöms kosta cirka 8 miljoner kronor per år. Detta motsvarar en styrka på 7–8 årsarbetskrafter inklusive en chefsfunktion. En årsarbetskostnad beräknas till cirka 1 miljon kronor.

Vi har uträknat detta resursbehov också utifrån ungefärlig ärendemängd. I avsnitt 8.6.1. bedömer vi att klimatstyrkan bör vara dimensionerad för att ge stöd i omkring 40–50 ärenden per år, både för länsstyrelsens roll som samrådspart och part i prövning. Länsstyrelsens kostnad per förstärkt samråd beräknas till 66 000 kronor inklusive overhead (se tidigare i avsnitt 11.5.1). Länsstyrelsens kostnad som part i ärenden som prövas i miljöprövningsdelegationen beräknas till 12 000 kronor inklusive overhead och till 175 000 kronor inklusive overhead för mål som prövas i mark- och miljödomstolarna. Vi vet inte fördelningen mellan A- respektive B-verksamheter bland de 40–50 ärendena men vi bedömer att det blir en större vikt på A-verksamheter. Därmed utgår vi från en genomsnittlig kostnad för länsstyrelsen på omkring 100 000 kronor för sin partsmedverkan i prövningen. Det innebär sammantaget 166 000 kronor per ärende, som samrådspart och som part i prövning. För 40–50 ärenden skulle styrkan behöva omkring 6,6–8,3 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att medlen tilldelas som särskilda medel genom en särskild anslagspost inom länsstyrelsernas förvaltningsanslag till disposition av den länsstyrelse där styrkan inrättas. Det bör vara särskilda medel som inte fördelas enligt den så kallade femparameterfördelningen till alla länsstyrelserna. Eftersom klimatstyrkan ska vara en länsstyrelsegemensam samlad handläggarpool som inrättas hos en länsstyrelse behöver medlen tillfalla aktuell länsstyrelse. Utredningen ser fördelar med att det blir en särskild anslagspost för att underlätta uppföljningen. Ett alternativ skulle vara ett enskilt belopp som läggs till den aktuella länsstyrelsens anslagspost.

Förslaget om antal årsarbetskrafter och därmed resursbehovet för klimatstyrkan är skalbart, dvs. att storleken kan varieras. Dock be-

dömer utredningen att om styrkan blir alltför liten kommer den inte kunna vara verksam och behjälplig. En kritisk massa behövs för att vid behov kunna vara verksam över hela landet.

Om användningen av klimatstyrkan blir omfattande kan det också vara en indikation på hur den generella resurssättningen ser ut hos länsstyrelserna för handläggning av dessa ärenden.

Kunskapscentrumet för industrins klimatomställning behöver resurssättas

Kunskapscentrumet bedöms kosta omkring 4 miljoner kronor per år. Detta utgår från ett centrum med 3–4 årsarbetskrafter där en årsarbetskraft beräknas till cirka 1 miljon kronor.

Utredningen föreslår att medlen tilldelas som en förstärkning av Energimyndighetens förvaltningsanslag. Även Naturvårdsverkets medverkan kan bekostas genom villkor i regleringsbrevet till Energimyndigheten.

Även för kunskapscentrumet är förslaget om antal årsarbetskrafter och resursbehovet skalbart. Utredningen bedömer dock att centrumet behöver bestå av åtminstone 3 årsarbetskrafter för att det ska kunna vara verkningsfullt. Även om centrumet ska dra på Energimyndigheten och Naturvårdsverkets resurser och kunskap så behövs en viss storlek för att kunna vara behjälplig kring de olika tekniker som kan bli aktuella.

En resurssatt klimatstyrka och kunskapscentrum bedöms ha minimal påverkan på övriga mål och ärenden

Klimatstyrkan och kunskapscentrumet är ett extra stöd till länsstyrelsen. Påverkan på övriga mål och ärenden bedöms bli minimal.

Under vår informationshämtning har det framförts argument om alternativkostnad, dvs. att de medel som går till särskilda stöd för klimatprojekt i stället hade kunnat gå till länsstyrelsen brett. Vi menar dock att en riktad satsning på klimatprojekten stärker möjligheten till snabbare klimatomställning och dessutom blir ett tillskott till miljötillståndsarbetet i stort. Styrkan och centrumet samlar processmässigt och tekniskt kunnande vilket vi bedömer vara av bety-

delse för att få en extra skjuts i tillståndsprocesser kopplat till klimatomställningen, inte minst i ny teknik.

Generella föreskrifter kräver resursförstärkning hos en rad myndigheter

Framtagandet av generella föreskrifter väntas innebära kostnader för Naturvårdsverket, länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter. Vi föreslår att arbetet med generella föreskrifter börjar med att Naturvårdsverket, i samverkan med länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter, identifierar och kartlägger områden för generella föreskrifter. Utredningen bedömer att det bör avsättas 4 miljoner kronor per år under två år för detta uppdrag genom en förstärkning av Naturvårdsverkets förvaltningsanslag. Medlen kan i sin tur nyttjas av de medverkande myndigheterna.

Arbetet med att ta fram generella föreskrifter kräver ytterligare resurser. Utredningen har dock inte beräknat detta och föreslår att myndigheterna gör en kostnadsuppskattning i samband med kartläggningsuppdraget ovan.

11.5.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

I detta avsnitt redovisas konsekvenser av våra förslag på kommuner och regioner med fokus på resursbehovet.

Kommunerna behöver resurser för att hantera ett ökat antal anmälningsärenden

Kommunernas handläggning av anmälningsärenden regleras i 26 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Genom att fler ändringar av tillståndspliktig verksamhet endast kommer att kräva en anmälan kan antalet anmälningsärenden öka. Däremot kan införandet av en nedre gräns för anmälningar leda till att fler ändringar i verksamheten genomföras utan anmälan. Det är svårt att uppskatta volymerna, men vår sammanlagda bedömning är att förslagen leder till att antalet anmälningsärenden ökar.

Enligt information från Sveriges Kommuner och Regioner tar det uppskattningsvis 4 timmar till 2 dagar att göra en bedömning av betydande miljöpåverkan i samband med anmälningar. Då vi inte vet hur många fler anmälningar det kan bli av våra förslag är det svårt att kostnadsuppskatta det samlade resursbehovet.

Förslagen i denna del bedöms vara kostnadsneutrala för kommunerna, eftersom handläggningen kan finansieras genom den kommunala tillsynsavgiften. Däremot har Sveriges Kommuner och Regioner uppmärksammat att kungörelseavgiften inte kan finansieras genom avgiften.

Bedömning av omprövningsbehovet innebär kostnad hos kommunen

Som tillsynsmyndighet kommer kommunala nämnder, på motsvarande sätt som länsstyrelserna, att få i uppgift att vart tionde år bedöma omprövningsbehovet och lämna en skriftlig motivering om bedömningen till verksamhetsutövaren. I avsnitt 11.5.1 finns en uträkning för den översyn som ska göras av kommunen och länsstyrelsen, och vi bedömer att kommunerna kommer behöva drygt 2 miljoner kronor per år för översynen. Vi bedömer att denna kostnad kan finansieras av den kommunala tillsynsavgiften.

De kommunala nämnderna behöver en resursförstärkning för att bistå länsstyrelsen och för ökad samordning

Kraven på att kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska bistå länsstyrelsen med underlag kommer troligen innebära att länsstyrelsen begär in sådant underlag oftare än i dag (se avsnitt 6.1.1). Denna kostnad bedöms inte kunna hanteras inom ramen för den kommunala tillsynsavgiften utan att avgiftsgrunden justeras. Därmed bedömer vi att finansieringsprincipen kan bli aktuell.

Vi har inte kunnat uppskatta hur ofta länsstyrelsen kan komma att begära in underlag från de kommunala nämnderna. Kostnaden beror också på om det är befintliga uppgifter som ska sammanställas eller nya uppgifter som ska tas fram. Utredningen har därför inte kunnat uppskatta resursbehovet i denna del.

Även ökad samordning kan innebära en kostnad för kommunen. Även här har vi inte kunnat uppskatta resursbehovet men vill lyfta frågan om att en resursförstärkning kan behövas.

Den kommunala självstyrelsen påverkas inte av utökade åtaganden

Ovan beskrivna åtaganden för kommunerna innebär ett ökat resursbehov som i flera fall bedöms kunna hanteras inom ramen för den kommunala tillsynsavgiften men som i vissa fall kan kräva annan finansiering där den kommunala finansieringsprincipen kan behöva tillämpas. Förslagen kan också innebära en viss ökad administrativ börda för kommunerna men vi bedömer sammantaget att den kommunala självstyrelsen inte påverkas av utredningens förslag.

Nya investeringar påverkar arbetstillfällen, boendemönster och skatteintäkter

Utredningens förslag kan bidra till att nya verksamheter och investeringar kommer till stånd, eller att planerade förändringar påskyndas. Detta kan påverka den regionala tillväxten och innebära konsekvenser för kommuner i form av arbetstillfällen, boendemönster och skatteintäkter. Kommuner kan också påverkas av förslagen i de fall de är verksamhetsutövare.

11.5.3 Konsekvenser för företag

I Sverige finns för närvarande omkring 6 000 verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen; dessa berörs generellt av de horisontella förslag som utredningen för fram. Ett särskilt stöd till klimatprojekt berör aktörer som kan förväntas investera i teknik som väsentligt bidrar till klimatomställningen. Sammantaget bedöms utredningens förslag leda till tids- och kostnadsbesparingar för företagen och därmed också till en ökad investeringsvilja.

Tidsvinst och kostnadsbesparingar

Tidsvinster och kostnadsbesparingar för företagen är potentiellt betydande men svåra att uppskatta. Vår bedömning är att tidsvinsterna i normalfallet, dvs. där nuvarande handläggningsmål uppnås, inte blir särskilt omfattande även om förutsägbarheten kommer att öka. Däremot finns stor potential att spara tid och resurser i de fall som i dag väsentligt överstiger uppsatta handläggningsmål exempelvis till följd av omfattande kompletteringskrav. En indikation på möjliga tidsvinster kan fås genom att jämföra tidsåtgången för 75- och 90-percentilerna med medianvärdet, vilket kan röra sig om åtskilliga månader (se bl.a. tabellerna 11.6–11.12).

Genom intervjuer med branschorganisationer har vi erhållit ett antal exempel på företagens kostnader relaterade till prövningsprocesser (se avsnitt 11.10.2). Denna begränsade information antyder att kostnaden för en miljöprövning inom industrin typiskt sett är minst 1 och ofta flera miljoner kronor. Eftersom dessa kostnader till övervägande del utgörs av arbetstid – både internt arbete och externt konsultarbete – bör den möjliga kostnadsbesparingen per prövning procentuellt vara ungefär densamma som den möjliga tidsbesparingen.

Utredningens förslag om att öka möjligheterna att söka ändringstillstånd samt pröva verksamheter i ett anmälningsförfarande i stället för i ett tillståndsprövningsförfarande kan minska tidsåtgången i miljöprövningarna. I vissa fall är även ändringsprövningar omfattande, men den sammantagna bilden från branscherna är ändå att de går betydligt fortare och är mindre resurskrävande jämfört med helprövningar. Näringslivet ser också att en utökad möjlighet till anmälan skulle vara en fördel.

Ett problem i dag är svårigheten för sökanden att på förhand veta om ett ärende kan prövas i ett ändringsförfarande i stället för en helprövning av verksamheten. En sådan osäkerhet gör att verksamhetsutövare i vissa fall undviker att söka ändringstillstånd eftersom risken för ett avslag är stor. Man prövar därför hellre hela verksamheten direkt. Utredningens förslag syftar till att förenkla och tydliggöra när det är möjligt att ändra och anmäla vilket innebär en ökad förutsägbarhet. Detta väntas i sin tur leda till att fler ärenden behandlas som ändringstillstånd eller prövas i ett anmälningsförfarande.

Utrymmet för tolkning av vad som kan ändras och anmälas minskar generellt, vilket i samrådsfasen gör att avgränsningsfrågan blir enklare och därmed mindre tidskrävande.

Den tydligaste tidsvinsten finns troligen i de ärenden som kan gå från helprövning till ändring. I ändringsprövningar minskar processmaterialet jämfört med helprövningar med färre frågor och mindre behov av kompletteringar, och ett minskat processmaterial leder till tidsvinster under hela processen, och då särskilt i fasen från ansökan till kungörelse.

Det är svårt att fastställa hur stor skillnaden i tidsåtgång i praktiken blir mellan ändringstillstånd och helprövning eftersom de av naturliga skäl inte gäller samma typer av ärenden. Men uppskattningar från näringslivet tyder på att ett ändringsförfarande kan ta ungefär hälften så mycket tid i anspråk som en helprövning i jämförbara fall. Utifrån insamlad statistik är skillnaden i tidsåtgång mellan helprövning och ändringstillstånd betydande i miljöprövningsdelegationerna, med cirka en tredjedel kortare tid för ändringstillstånd (se avsnitt 11.10.3). Statistiken hos mark- och miljödomstolarna är dock alltför begränsad för en motsvarande uppskattning.

I de fall ärenden kan avgöras i ett anmälningsförfarande minskar handläggningstiden rejält, schablonmässigt från något år för en prövning till omkring sex veckor för en anmälan.

Utredningens förslag innebär att utrymmet för tolkning av vad som kan ändras och anmälas minskar vilket också minskar risken för överklaganden och den tidsåtgång som detta innebär.

Förslagen om obligatorisk omprövning innebär inte några tidsvinster i sig. På sikt kan förslagen dock få positiva effekter i form av tidsvinster och effektivare prövningar. Genom att tillstånden hålls uppdaterade blir det enklare att få en överblick över verksamheternas omfattning och miljöpåverkan vilket kan spara tid vid t.ex. ändringsprövningar. Det finns också en förmodad tidsvinst vad gäller tillsynen av verksamheter, eftersom uppdaterade tillstånd kan antas minska behovet av tillsynsingripanden.

För ett effektivt prövningssystem är det också nödvändigt att andra delar av miljöbalkskedjan är effektiva. Uppdaterade tillstånd ger ökade förutsättningar för effektiviseringar i både prövning och tillsyn. Det finns en oro hos företagen att systemet med obligatorisk omprövning innebär en ökad administrativ börda. Men med tanke

på att översynen ska göras vart tionde år, och att mycket av den dokumentation som behövs ändå ska finnas enligt egenkontrollförordningen, bedömer utredningen att denna börda blir begränsad.

Förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter förutsätter en resursförstärkning hos länsstyrelserna för att dessa ska kunna bidra med ett mer effektivt stöd tidigare i processen. Därmed kan kvaliteten på beslutsunderlaget höjas i ett tidigare skede vilket ger effekter i en bättre ansökan. Ett ökat fokus under samrådsfasen skulle dock kunna innebära att samrådet tar något längre tid.

En bättre ansökan kan antas leda till minskad tidsåtgång för kompletteringar, och därmed till kortare tid från ansökan till kungörelse. Genom ett ökat fokus på samrådsfasen kan planeringen av olika utredningar och undersökningar underlättas. Till exempel kan provfisken, artinventeringar och naturvärdesinventeringar som av naturliga skäl bara kan genomföras en viss tid på året planeras på ett bättre sätt än om behovet av sådana utredningar uppdagas först under kompletterings- och remissrundorna. Färre partsmyndigheter och ökad samordning mellan dessa, samt att partsmyndigheterna kommer in tidigare i processen, väntas också leda till betydande tidsvinster i hela processen, vilket väntas väga upp eventuellt ökad tidsåtgång i samrådsfasen.

Om myndigheter kommer in mer samordnat och tidigare i processen bör detta också leda till ökad förutsägbarhet och minskat utrymme för olika tolkningar som leder till överklaganden. Därmed kan tid för överprövning undvikas i fler fall än i dag.

Näringslivets representanter ser förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter som potentiellt positiva ur resurssynpunkt. Inte minst finns förhoppningar om att förslagen kan bidra till tydligare förväntningar om vad som behöver ingå i underlagen till ansökningarna samt att tid och resurser för kompletteringar därmed kan minska väsentligt. Enligt flera uppgiftslämnare är kompletteringsrundan ofta nästan lika resurskrävande som att ta fram själva ansökan. Det tyder på att betydande resurser kan sparas in i detta led om utredningens förslag genomförs.

Även förslagen om prövningsmyndigheternas processledning innebär i viss utsträckning att mer fokus läggs på samrådet vilket kan leda till ökad tidsåtgång i det tidiga skedet. Samtidigt innebär förslagen att verksamhetsutövaren kan känna sig mer säker på att man lämnar in rätt underlag från början. Förslagen syftar också till att öka

möjligheten att upptäcka felaktigheter och tveksamheter i underlag och minska risken för att omfattande omtag behövs i utredningsarbetet. Genom ökad dialog i ett tidigare skede samt användning av tidsplaner kan förutsägbarheten för verksamhetsutövarna öka.

Förslagen om särskilt stöd till klimatprojekt i form av resurs- och kunskapsförstärkning innebär att de tidsvinster som kan uppstå genom de horisontella förändringarna i särskild utsträckning borgas för i projekt som bedöms särskilt viktiga i klimatomställningen. Resursförstärkning och kunskapsförstärkning i samrådsfasen gör det möjligt att ta fram en bra ansökan med mindre behov av kompletteringar. Därmed kan tidsvinsterna till följd av myndighetssamordning och processledning särskilt realiseras i klimatprojekt. Inte minst för nya typer av verksamheter kan det antas att det finns ett kunskapsbehov om vilka frågor som är av särskild vikt vid prövningen och hur dessa lämpligast hanteras. Staten går i dessa fall ett steg längre i sin stödjande roll genom att kunskapscentrumet tillhandahåller sådan kunskap och klimatstyrkan bidrar med ett särskilt handläggarstöd för hanteringen av dessa ärenden. Detta kan även ge tidsvinster när ansökan tas fram.

Förslaget om regeringens tillåtlighetsprövning ökar förutsägbarheten och förhindrar att regeringen förbehåller sig tillåtlighetsprövningen i ett sent skede, vilket kan ske i dag. Den samlade prövningstiden kan kortas och administrationen minskas när förutsägbarheten ökar.

Ökad användning av generella föreskrifter väntas ge tidsvinster genom att de generella föreskrifterna kan utgöra ett golv vid prövningen samt effektivisera och snabba på både prövningen och tillsynen. Det kan även minska bedömningsutrymmet och därmed skriftväxlingen.

Investeringsvilja

Utredningens förslag att öka möjligheterna att söka ändringstillstånd och pröva verksamheter i ett anmälningsförfarande i stället för i ett tillståndsprövningsförfarande bedöms ha en positiv effekt på investeringsviljan.

Att ändra och anmäla går generellt sett snabbare än att söka nya tillstånd, och handläggningstiden vid prövning är en viktig fråga för företagen vilken kan påverka viljan att investera i såväl nya som be-

fintliga verksamheter. I dagsläget råder dock viss osäkerhet om när det är möjligt att ändra och anmäla vilket leder till att företag ofta tar det säkra före det osäkra och söker nya tillstånd hellre än att riskera att behöva backa tillbaka om ett ändringstillstånd inte beviljas. Utredningens förslag syftar till att tydliggöra när det ska vara möjligt att ändra och anmäla.

Enligt utredningsdirektiven ska vi lämna förslag som främjar miljö- och klimatförbättrande investeringar, och i relation till omprövning och tidsbegränsning ska vi särskilt beakta investeringsviljan. Vi har valt att inte föreslå tidsbegränsning som huvudregel, eftersom vi menar att en sådan generell regel kan få negativ inverkan på investeringsviljan, och jämfört med tidsbegränsning bedöms obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor endast ha marginell negativ påverkan på investeringsviljan, eftersom befintligt tillstånd inte har en absolut bortre gräns för sin giltighet. Den obligatoriska omprövningen med en högsta tid på 40 år är förutsägbar och kan dessutom möjliggöra att en större andel kommande tillståndsprövningar på längre sikt hanteras som ändringstillstånd.

Förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter bedöms också att ha en positiv effekt på investeringsviljan. Från näringslivet framförs att myndigheterna i dagsläget inte alltid agerar samstämmigt samt att processen är oförutsägbar vilket tenderar att leda till tidskrävande kompletteringsrundor. Både tidsaspekten och förutsägbarheten är viktiga för investeringsviljan, och båda faktorerna kan vara avgörande när ett företag beslutar i vilket land en investering ska läggas.

Även förslagen om prövningsmyndigheternas processledning bedöms ha en positiv effekt på investeringsviljan. På samma sätt som tydligare och mer samordnade myndigheter skulle en mer effektiv processledning kunna öka förutsägbarheten och korta ner handläggningstiderna. Sådana faktorer kan vara avgörande för beslut om investeringar.

Baserat på inhämtning av synpunkter från företagen bedöms förslagen om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum ha en marginellt positiv effekt på investeringsviljan. Verksamheter som omfattas av det särskilda stödet kan dock i högre grad räkna med aktivt stöd från länsstyrelsen som har ökad tillgång till resurser och kunskap vilket innebär att både tidsvinster kan göras och förutsägbarheten öka.

Förslaget om regeringens tillåtlighetsprövning ökar förutsägbarheten; därmed bedöms investeringsviljan öka hos företagen. Det är dock troligen främst större företag som berörs av förslaget eftersom tillåtlighetsprövningen är tänkt att avse verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Det är företag i olika branscher som påverkas.

Ökad användning av generella föreskrifter väntas öka förutsägbarheten utöver tidsvinsten och sammantaget ha en positiv inverkan på investeringsviljan.

Konkurrenskraft samt påverkan på små och medelstora företag

Utredningens förslag är huvudsakligen konkurrensneutrala men särskilt små och medelstora företag är känsliga för stora kostnader och långa handläggningstider och väntas därmed påverkas positivt av förslagen.

Ett särskilt stöd för klimatprojekt skulle kunna uppfattas som ett undantag från konkurrensneutraliteten genom att det riktar in sig på att stödja vissa typer av projekt, och det kan förvisso ge konkurrensfördelar för de företag som genomför projekten men det är inte tänkt att ta bort resurser från övrig handläggning. Däremot finns ingen begränsande lista på vilka typer av verksamheter som klimatstyrkan kan vara ett stöd för.

11.5.4 Konsekvenser för enskilda

Vi bedömer att allmänhetens möjligheter till insyn och påverkan i tillståndsprövningar förblir oförändrade.

11.6 Statsfinansiella kostnader

Detta avsnitt inleds med en kort beskrivning av hur miljöprövningssystemet är finansierat i dag. Denna beskrivning följs av en sammanfattade tabell över de statsfinansiella kostnaderna av våra förslag och avsnittet avslutas med resonemang kring möjliga finansieringskällor.

11.6.1 Medel till miljöprövningssystemet i dag

Miljöprövningssystemet består av flera aktörer, medlen till myndigheterna kommer från förvaltningsanslagen. Den generella bilden är att resurssättningen är otillräcklig för att täcka dagens beting. I det följande redovisas mycket översiktligt vilka anslag som är särskilt relevanta och vilka äskanden prövnings- och partsmyndigheterna har gjort i sina senaste budgetunderlag.

Miljöprövningsdelegationernas prövning och länsstyrelsens partsroll får medel via länsstyrelsens förvaltningsanslag

Det finns i dag inga öronmärkta medel för miljöprövningsarbetet hos länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationerna utan medlen ingår i det förvaltningsanslag som finansierar länsstyrelsens verksamhet i stort (utgiftsområde 1 *Rikets styrelse*, anslag 5:1 *Länsstyrelserna m.m.*). Länsstyrelsen har en komplex finansiering där ungefär hälften av verksamhetens finansiering kommer från förvaltningsanslaget och hälften från särskilda anslag på andra utgiftsområden. Från förvaltningsanslaget finansieras både miljöprövningsdelegationernas arbete med prövning av miljötillstånd samt länsstyrelsernas arbete rörande miljöprövning, dvs. att samråda med verksamhetsutövarna, yttra sig till mark- och miljödomstolen om A-verksamheter och bereda de ärenden som rör B-verksamheter.

Förvaltningsanslaget fördelas mellan länsstyrelserna utifrån en så kallad femparameterfördelning[7] där hänsyn tas till folkmängd, areal, antal kommuner (med dubbel vikt för landsbygdskommuner), jordbruksföretag samt miljöavgifter, där miljöavgiftsparametern är tänkt att i viss mån ta höjd för att ett län har många tillståndspliktiga verksamheter. Vidare sker en omfördelning av medel för att spegla koncentrationen av miljöprövningsdelegationer. Det innebär att medel flyttas från länsstyrelser utan miljöprövningsdelegation till länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation.

Nuvarande konstruktion för finansiering av miljöprövningen har både för- och nackdelar. En fördel är att den inryms i en befintlig konstruktion för förvaltningsanslagets fördelning bland länsstyrelserna, och eftersom den inte är öronmärkt skapar den handlingsutrymme för den enskilda länsstyrelsen. Däremot är dagens fördelning

[7] Bilaga 3 till Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna.

trubbig och speglar inte alltid den variation i ärendemängd som länsstyrelserna och miljöprövningsdelegationerna kan ha. Det är möjligt att under året omfördela medel mellan länsstyrelserna men det kräver en ändring av regleringsbrevet.

Ytterligare en nackdel är att om en satsning görs för miljöprövningen och den läggs på förvaltningsanslaget kommer den, om inget annat anges, att fördelas ut enligt femparameterfördelningen. Den kommer därmed inte att riktas till de länsstyrelser och miljöprövningsdelegationer som behöver förstärkningen. Detta har vi beaktat i de resursförstärkningar som utredningen föreslår. I vissa fall föreslår vi att den läggs på förvaltningsanslaget med femparameterfördelningen. I andra fall, när satsningen är mer riktad, föreslår vi att den läggs till en viss länsstyrelses disposition genom riktade medel eller som en särskild anslagspost.

Länsstyrelserna äskar förstärkning i sitt budgetunderlag

I sina budgetunderlag för 2023–2025 lämnar länsstyrelserna ett länsstyrelsegemensamt äskande om en permanent förstärkning för miljöprövning på 95 miljoner kronor för 2023 och 110 miljoner kronor per år från 2024. För 2023 ligger en tidigare förstärkning på 15 miljoner kronor kvar. Länsstyrelsen menar att regeringen har stora satsningar med grön omställning i fokus, men för att omställningen ska få genomslag inom rimlig tid är det avgörande att prövningskapaciteten hos länsstyrelsen förstärks. Länsstyrelsen lyfter att klimatfrågan blir en viktig del av miljöprövningen både genom den nya industri som växer fram och genom förändringar av befintlig industri. Länsstyrelsen lyfter också fram miljöprövningens ökade komplexitet.[8]

Länsstyrelserna gör även ett länsstyrelsegemensamt äskande om en permanent förstärkning för tillsyn och tillsynsvägledning på sammanlagd 127 miljoner kronor 2023 och 150 miljoner kronor från 2024.[9]

Förutom det länsstyrelsegemensamma äskandet finns några länsspecifika äskanden. Som ett exempel lyfter vi här äskandena från Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län om en permanent anslagsförstärkning på 5 miljoner kronor vardera för att möta den gröna omställningen i länen.[10] Detta äskande rör inte bara

[8] Länsstyrelsen i Örebro län (2022).
[9] Länsstyrelsen i Örebro län (2022).
[10] Länsstyrelsen i Norrbottens län (2022) och Länsstyrelsen i Västerbottens län (2022b).

miljöprövningen men här lyfts bl.a. behovet av tillräcklig bemanning för att klara samråd och handläggningstider för prövningen inte minst i ljuset av ökad ärendemängd.

Mark- och miljödomstolarna får medel genom förvaltningsanslaget till Sveriges Domstolar

Mark- och miljödomstolarna finansieras genom förvaltningsanslaget till Sveriges Domstolar, vilket disponeras av Domstolsverket (utgiftsområde 4 *Rättsväsendet*, anslag 1:5 *Sveriges Domstolar*). År 2022 tilldelades anslaget 6,7 miljarder kronor och medlen används för bl.a. de allmänna domstolarnas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Domstolsverket har i sitt budgetunderlag för 2023–2025 äskat en ramökning på 115 miljoner kronor från 2025 men myndigheten har inte äskat någon ökning för 2023–2024.

Eftersom anslaget täcker en bred verksamhet går det inte att utläsa resursläget för mark- och miljödomstolarna. I budgetunderlaget konstateras dock att målen vid mark- och miljödomstolarna antas fortsätta sin långsiktiga stigande trend.[11]

Partsmyndigheterna får medel genom förvaltningsanslagen

I sitt budgetunderlag för 2023–2025 lyfter Naturvårdsverket behovet av ett stärkt förvaltningsanslag för sitt arbete med miljöprövning och tillsynsvägledning på 7 miljoner kronor 2023 och en permanent förstärkning på 20 miljoner kronor från 2024.[12]

I sitt budgetunderlag för 2023–2025 äskar Havs- och vattenmyndigheten en förstärkning på 11,2 miljoner kronor från 2023 för miljöprövningsarbete kopplat till energiomställningen och hållbart nyttjande av naturresurser i Sverige.[13] Myndigheten lyfter att det finns förväntningar på dem att ta en mer aktiv roll och de ser att ett tidigt engagemang från deras sida i prövningar kan bidra till att beslutsunderlaget i ett tidigt skede får det innehåll och den omfattning som prövningen kräver.

[11] Domstolsverket (2022).
[12] Naturvårdsverket (2022c).
[13] Havs- och vattenmyndigheten (2022b).

Varken Kammarkollegiet eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gör något särskilt äskade i fråga om sin partsroll i miljöprövning i sina budgetunderlag för 2023–2025.[14] Kammarkollegiets miljörättskompetens arbetar även med ersättningsärenden och kollegiet lyfter i sitt budgetunderlag att rättegångskostnader kopplade till 31 kap. miljöbalken bör finansieras på annat sätt än med Kammarkollegiets ramanslag.[15]

Miljöprövningssystemet är avgiftsfinansierat med varierande kostnadstäckningsgrad

Tillsyns- och prövningsmyndigheter har rätt att ta betalt av verksamhetsutövare för tillsyn och vid tillståndsprövning; dessa regleras i 27 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, även kallad FAPT. Naturvårdsverket sammanställer årligen intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken baserat på redovisningar från länsstyrelserna, Domstolsverket, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

I rapporten för kostnader och intäkter 2021 summerar Naturvårdsverket de statliga myndigheternas kostnader och intäkter för tillsyn, samråd samt prövning i miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna avseende miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i första instans. Intäkterna för detta uppgår till nästan 200 miljoner kronor medan kostnaderna uppgår till 306 miljoner kronor.[16] Kostnadstäckningsgraden varierar både för prövning och för tillsyn.

Vi föreslår inga justeringar av avgiftsmodellen eftersom Naturvårdsverket och Statskontoret har haft ett gemensamt regeringsuppdrag att se över avgiftssystemet enligt FAPT. Myndigheterna redovisade sina förslag den 28 mars 2022.[17]

[14] Kammarkollegiet (2022), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022).
[15] Kammarkollegiet (2022).
[16] Naturvårdsverket (2022b).
[17] Naturvårdsverket (2022a).

Kommunerna har rätt att ta ut en avgift för prövning och tillsyn

I detta avsnitt fokuserar vi på de statsfinansiella kostnaderna men vi beskriver kort även kommunens finansiering av miljöprövningssystemet. Kommunen har egen föreskriftsrätt för avgifter för prövning och tillsyn enligt 27 kap. 1 § miljöbalken. Sveriges Kommuner och Regioner beskriver omfattningen enligt nedan:

> Ur ett avgiftsperspektiv omfattar begreppet prövning de olika ärenden som ligger på kommunens ansvar att pröva, t.ex. miljöfarliga verksamheter som försetts med beteckning C i miljöprövningsförordningen och andra verksamheter och åtgärder som kräver anmälan, tillstånd, eller dispens som ska prövas av den kommunala miljömyndigheten.
>
> Tillsyn är ett vitt begrepp enligt miljöbalken. Begreppet har den 1 augusti 2020 ändrats genom antagande av prop. 2019/20:137 Förbättrad tillsyn på miljöområdet. För att det ska vara möjligt att ta ut avgift i ett visst fall måste miljönämnden vara rätt tillsynsmyndighet och de avgiftsgrundande åtgärderna ligga inom ramen för tillsynen. Avgränsningen tydliggörs genom lagtext, förarbeten och praxis.[18]

I den mån utredningen föreslår åtgärder som inte kan finansieras genom prövnings- och tillsynsavgiften kan det bli aktuellt att tillämpa den kommunala finansieringsprincipen. Principen är inte författningsreglerad men har tillämpats sedan 1993. Enligt denna princip ska staten inte ålägga kommuner och regioner nya uppgifter utan adekvat finansiering, vilket innebär att statliga reformer varken ska vara under- eller överfinansierade.[19]

11.6.2 Statsfinansiella kostnader av utredningens förslag

De statsfinansiella kostnaderna av våra förslag som beskrivs i avsnitt 11.5.1 sammanfattas i tabell 11.1 nedan. Kostnaderna kan utvecklas över tid och berörda myndigheter kan behöva äska efter behov i framtida budgetunderlag.

Vår informationsinhämtning visar att både prövningsmyndigheter och partsmyndigheter upplever att de inte är tillräckligt resurssatta i dag för att hantera det befintliga uppdraget. Detta kan också utläsas i myndigheternas budgetunderlag där det finns permanenta äskanden från 2024 som för länsstyrelserna uppgår till 110 miljoner kronor per år, för Naturvårdsverket 20 miljoner kronor per år och

[18] Sveriges Kommuner och Regioner (2021).
[19] Riksrevisionen (2018).

för Havs- och vattenmyndigheten 11 miljoner kronor per år (se avsnitt 11.6.1). Även Klimatpolitiska rådet lyfter i sin senaste årsrapport att det behövs resursförstärkningar av miljöprövningssystemet.[20]

Vi lägger inget förslag om resursförstärkning för att lösa myndigheternas resursunderskott för dagens beting. Våra förstärkningar är tänkta som ett tillskott ovanpå dagens uppdrag; det är förstärkningar som sammanlagt syftar till att bidra till en snabbare och effektivare miljöprövningsprocess.

Våra förslag påverkar främst statens kostnader men det finns några förslag som även påverkar kommunernas kostnader. För flera av dessa förslag bedömer vi att den kommunala tillsynsavgiften kan täcka kostnaderna men för förslaget om att bistå länsstyrelsen med underlag bedöms det att tillsynsavgiften inte kan täcka kostnaden. Därmed kan den kommunala finansieringsprincipen, som beskrivs i avsnitt 11.6.1, behöva tillämpas och att kostnaden finansieras genom statsbudgeten. Den slutliga bedömningen om huruvida åläggandena ska finansieras med avgifter eller enligt finansieringsprincipen överlämnar vi till regeringen. Påverkan på kommunens kostnader är beskrivna i avsnitt 11.5.2.

Det finns vissa förslag som vi bedömer är förknippade med ett resursbehov men där vi inte haft tillräckligt med information för att kunna uppskatta kostnaden. Resursbehovet beskrivs kvalitativt i avsnitt 11.5.1 och förslaget finns med som poster i tabellen.

Förkortningar som används i tabellen är MPD för miljöprövningsdelegationen, MMD för mark- och miljödomstolarna, MSB för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt UO för utgiftsområde. Med förkortningen perm menar vi permanent.

[20] Klimatpolitiska rådet (2022), s. 93.

Tabell 11.1 Statsfinansiella kostnader av utredningens förslag

Förslag	Avsnitt där förslaget beskrivs	Mottagare	Kostnad (miljoner kr per år)	Årtal	Anslag	Kommentar
Enklare att ändra en verksamhet						
Ändringsprövning som huvudregel och tydligare gräns mellan tillstånd och anmälan	4.1.1 och 4.1.2					
– *varav MMD*		MMD	0,2	2024-perm	U04 1:5	
– *varav MPD*		MPD	0,6	2024-perm	U01 5:1	
Vägledning förenklat underlag	4.1.6	Naturvårdsverket	Uppskattning saknas			Inom ram.
Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor						
Obligatorisk omprövning	5.1.2					
– *varav miljöskyddslagstillstånd 2024–2026 hos MMD*		MMD	0,7	2024–2026	U04 1:5	
– *varav miljöskyddslagstillstånd 2024–2026 hos MPD*		MPD	4	2024–2026	U01 5:1	Särskild anslagspost till länsstyrelsens disposition (utanför femparameter-fördelningen).
– *varav miljöskyddslagstillstånd 2027–2038 hos MMD*		MMD	0,5	2027–2038	U04 1:5	
– *varav miljöskyddslagstillstånd 2027–2038 hos MPD*		MPD	7	2027–2038	U01 5:1	Särskild anslagspost till länsstyrelsens disposition (utanför femparameter-fördelningen).

Förslag	Avsnitt där förslaget beskrivs	Mottagare	Kostnad (miljoner kr per år)	Årtal	Anslag	Kommentar
– *varav miljöskyddslagstillstånd och miljöbalkstillstånd från 2039 hos MMD och MPD*		MMD och MPD	12–15	2039-perm	U04 1:5 och U05 5:1	Ingen fördelning beräknad mellan A- respektive B-verksamheter. Här redogörs samlat för MMD och MPD.
Tillsynsmyndigheters översyn	5.1.5					
– *varav länsstyrelserna*		Länsstyrelserna	1	2026–2029	U01 5:1	Stödet ges inledningsvis.
Tydligare och mer samordnade myndigheter						
Stärkt roll för länsstyrelsen i samrådsfasen och ökad samordning mellan partsmyndigheter	6.1.1, 6.1.2 och 6.1.4					
– *varav länsstyrelserna*		Länsstyrelserna	15	2024-perm	U01 5:1	Täcker endast samråd för miljöfarlig verksamhet som prövas enligt miljöprövningsförordningen. Kan öka om förstärkt samråd även ska tillämpas på andra samråd.
– *varav Naturvårdsverket*						
○ *bistå länsstyrelsen*		Naturvårdsverket	0,6–0,8	2024-perm	U020 1:1	
○ *ökad samordning*		Naturvårdsverket	0,5	2024–2028	U020 1:1	

Förslag	Avsnitt där förslaget beskrivs	Mottagare	Kostnad (miljoner kr per år)	Årtal	Anslag	Kommentar
– *varav Havs- och vattenmyndigheten*						
○ *bistå länsstyrelsen*		Havs- och vattenmyndigheten	0,2–0,4	2024-perm	UO20 1:15	
○ *ökad samordning*		Havs- och vattenmyndigheten	0,5	2024–2028	UO20 1:15	
– *varav MSB, ökad samordning*		MSB	0,5	2024–2028	UO6 2:6	
Samordning riksintressen – ta fram strategier och planeringsdokument	6.1.3	12 riksintresse-myndigheter	12	2023–2025	12 riksintresse-myndigheter	1 miljon per myndighet.
Ändamålsenlig och samordnad partsroll – flytta Kammarkollegiets partsroll till Havs- och vattenmyndigheten	6.1.4	Havs- och vatten-myndigheten	3–5	2024-perm	UO20 1:15	Medel flyttas från Kammarkollegiet.
Mer aktiva prövningsmyndigheter						
Processledning – bl.a. muntlig förberedelse och tidsplaner	7.1.1–7.1.3					
– *varav MMD*		MMD	1	2024–2028	UO4 1:5	
– *varav MPD*		MPD	6	2024–2028	UO1 5:1	
Ökad digital handläggning	7.1.4	Domstolsverket och länsstyrelserna	Uppskattning saknas		UO4 1:5 och UO1 5:1	Kostnadsuppskattas av Domstolsverket och läns-styrelserna genom uppdrag.
MPD:s organisation och handläggning – bl.a. förordnanden och sambandsärenden	7.1.5 och 7.1.6	MPD	0		UO1 5:1	Inom ram.

Förslag	Avsnitt där förslaget beskrivs	Mottagare	Kostnad (miljoner kr per år)	Årtal	Anslag	Kommentar
Ett särskilt stöd till klimatprojekt						
Klimatstyrka	8.1.1	Utpekad länsstyrelse	8	2024-perm	UO1 5:1 ny anslagspost	Särskild anslagspost till disposition av den länsstyrelse som ska inrätta klimatstyrkan. Utvärdering efter 3 år.
Kunskapscentrum för industrins klimatomställning	8.1.2	Statens energimyndighet	4	2024-perm	UO21 1:1	Även Naturvårdsverket tar del av medlen. Utvärdering efter 3 år.
Andra förslag för mer effektivitet						
Generella föreskrifter	9.2					
– *varav kartläggning*		Naturvårdsverket med flera	4	2023–2024	UO 20 1:1	Även länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter tar del av medlen.
– *varav framtagning*		Naturvårdsverket med flera	Uppskattning saknas	2025 och löpande	UO 20 1:1	Ytterligare medel behövs när föreskrifterna ska tas fram. Kostnadsuppskattning görs i kartläggningen.

11.6.3 Möjliga finansieringskällor

Utredningens olika förslag summerar till statliga utgifter om cirka 60 miljoner kronor per år de inledande åren. Vi kan inte peka på någon specifik finansieringskälla inom statsbudgeten för förslagen, dvs. vilket anslag som medlen skulle kunna tas i från.

I grunden är miljöprövningssystemet avgiftsfinansierat vilket betyder att det för statsbudgeten finns en möjlighet till kostnadstäckning beroende på avgifternas utformning (se avsnitt 11.6.1).

I fråga om förflyttning av Kammarkollegiets partsroll till Havs- och vattenmyndigheten är detta en förflyttning av 3–5 miljoner kronor från Kammarkollegiet till Havs- och vattenmyndigheten.

I fråga om klimatstyrkan och kunskapscentrumet som summerar till 12 miljoner kronor per år vill utredningen uppmärksamma anslag inom statsbudgeten med närliggande ändamål, exempelvis anslag inom utgiftsområde 20 *Allmän miljö- och naturvård* eller utgiftsområde 24 *Näringsliv*. Utredningen har fått information om att nedan anslag kommer att bli fulltecknade och inte är möjliga att användas som finansiering. Vi resonerar dock om dessa för den fortsatta beredningen.

Vad gäller utgiftsområde 20 *Allmän miljö- och naturvård* skulle tänkbara finansieringskällor vara medel ifrån anslag 1:19 *Industriklivet* eller anslag 1:21 *Driftstöd för bio-CCS*. Dessa anslag ger stöd till verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen och administreras av Energimyndigheten. Möjligheten att ta medel från dessa anslag beror dock på hur fulltecknade anslagen är från 2024 vilket är det år utredningen föreslår att styrkan och centrumet inrättas.

Vad gäller utgiftsområde 24 *Näringsliv* skulle tänkbara finansieringskällor vara anslag 1:1 *Verket för innovationssystem*, anslag 1:4 *Tillväxtverket* eller anslag 1:5 *Näringslivsutveckling*. Verket för innovationssystem (Vinnova) och Tillväxtverket är två myndigheter som på olika sätt arbetar med att främja näringslivets hållbara tillväxt. Anslag 1:5 används för näringslivsfrämjande aktiviteter. Att verksamheter får sina miljötillstånd för att kunna åstadkomma omställningen är central och dessa anslag skulle eventuellt kunna vara av intresse. Förvaltningsanslag kan dras ned men då krävs omprioriteringar hos dessa myndigheter.

Det finns också en finansieringsprincip om att omfördelningar från transfereringsanslag till förvaltningsanslag inte ska ske. Vissa av anslagen ovan är sakanslag och därmed så kallade transfereringsan-

slag. Om man ändå finansierar förvaltningsanslag med sakanslag kommer anslagsminskningen på sakanslaget, dvs. finansieringen, att vara högre än anslagsökningen på förvaltningsanslagen för att ta hänsyn till att förvaltningsanslagen pris- och löneomräknas.

11.7 Övriga konsekvenser

11.7.1 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag kan förväntas påverka den industriella utvecklingen i landet och därmed få konsekvenser för sysselsättningen.

Klimatstyrkan ger handläggarstöd till samtliga länsstyrelser och kan därmed utöka möjligheten för bättre stöd i hela landet. Den kan också vara ett viktigt tillskott inte minst för länsstyrelser som i dag inte har någon miljöprövningsdelegation.

Även förslaget om förordnanden över hela landet av ordföranden och miljösakkunniga i miljöprövningsdelegationerna kan bidra till att stärka möjligheten till prövningar i hela landet.

11.7.2 Jämställdhet

Utredningens förslag väntas innebära ringa konsekvenser för jämställdheten.

11.7.3 Integration

Utredningens förslag väntas innebära ringa konsekvenser för integrationen.

11.7.4 Brottslighet

Utredningens förslag väntas innebära ringa konsekvenser för brottsligheten.

11.7.5 Personlig integritet

Utredningens förslag väntas innebära ringa konsekvenser för den personliga integriteten.

11.8 Förenlighet med EU-rätt

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten. För en analys av de enskilda förslagen hänvisas till förslagskapitlen, kapitel 4 till kapitel 9.

11.9 Ikraftträdande och informationsinsatser

Merparten av våra förslag bör beslutas samlat och träda i kraft 1 januari 2024

Våra förslag till ändringar är angelägna som ett led i att effektivisera miljöprövningen och bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen innebär både förordningsändringar som kan beslutas av regeringen och lagändringar som kräver riksdagsbehandling. Dessutom behöver samtliga förslag remitteras. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att besluta om vissa av förordningsändringarna vid en tidigare tidpunkt har förslagen ett sådant samband med varandra att merparten av förslagen bör beslutas i ett sammanhang.

Flera av förslagen kräver också finansiering för att kunna genomföras och har därmed en koppling till budgetprocessen. Med hänsyn till dessa omständigheter och med beaktande av Sveriges kommande ordförandeskap i EU våren 2023 föreslår vi att merparten av våra förslag träder i kraft den 1 januari 2024.

Ett undantag från ovan ikraftträdande datum är den del av det obligatoriska omprövningssystemet som rör den 10-åriga översynen som vi i stället föreslår ska träda i kraft 1 januari 2026. Ett stort antal verksamheter har tillstånd som vunnit laga kraft för tio år sedan. För att systemet med översyn av tillstånd ska bli effektivt bör bestämmelsens ikraftträdande anpassas så att arbetet med den nationella strategin för miljöbalkstillsyn i den del som avser uppdaterade miljöbalkstillstånd hunnit slutföras.

Vidare finns ett par författningsförslag som kan genomföras fristående av utredningens övriga förslag. Det gäller bl.a. förslagen om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum som skulle kunna genomföras tidigare än utredningens övriga förslag. Även förslagen om regeringens tillåtlighetsprövning skulle kunna genomföras fristående, men här är nu också en ny utredning tillsatt som bör inväntas[21].

Därutöver finns förslag till regeringsuppdrag som kan genomföras tidigare än när författningsförslagen träder i kraft. Det gäller t.ex. uppdragen till riksintressemyndigheterna om strategier och planeringsdokument (avsnitt 6.1.3), uppdragen till Domstolsverket och länsstyrelserna om digitalisering (avsnitt 7.1.4) samt uppdraget till Naturvårdsverket om generella föreskrifter (avsnitt 9.2), vilka föreslås läggas 2023.

För vissa förslag behövs en övergångsbestämmelse

En övergångsbestämmelse behövs för den obligatoriska omprövningen

För verksamheter med tillstånd som är äldre än 40 år och där omprövning därför skulle ske omedelbart vid bestämmelsens ikraftträdande 2024 föreslår utredningen en övergångsbestämmelse. Innebörden är att dessa verksamheter samt de verksamheter som under 2024 uppnår 40 år senast den 1 januari 2026 ska inkomma med ansökan om omprövning. En längre övergångstid kan övervägas, men konkurrensneutralitet i förhållande till verksamheter som blir 40 år efter år 2024 behöver då analyseras.

Kammarkollegiets partsroll vid pågående mål och ärenden hanteras genom en övergångsbestämmelse

Inom förvaltningsrätten gäller som princip att de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker ska tillämpas, beträffande såväl förfarandet som prövningen i sak (se t.ex. RÅ 1996 ref. 57). Denna princip bör dock inte tillämpas för pågående mål och ärenden där Kammarkollegiet utövar sin partsroll. Det är inte ett effektivt användande av resurser och kan ställa prövningsmyndigheten inför svåra avväg-

[21] Dir. 2022:26.

ningar kring hur yrkanden från Kammarkollegiet ska hanteras i processen. En övergångsbestämmelse som hindrar detta behövs därför.

Behov av informationsinsatser finns för flera förslag

För förslagen som syftar till att göra det enklare att ändra en verksamhet föreligger inget behov av informationsinsatser utöver det ansvar som Naturvårdsverket redan har. Det finns dock ett behov av vägledning och tillsynsvägledning från Naturvårdsverket och länsstyrelserna bland annat i förhållande till kommunernas skyldighet att pröva frågan om miljöpåverkan inom ramen för handläggningen.

För den obligatoriska omprövningen behövs en informationsinsats så att verksamhetsutövare kan förbereda sig för den obligatoriska omprövningen i god tid innan bestämmelserna träder i kraft. Även här finns ett behov av vägledning och tillsynsvägledning kring de nya bestämmelserna både vad gäller omprövnings- och översynsbestämmelserna.

Vad gäller förslagen som rör myndigheternas roll så bedömer vi att vägledningsinsatser kan behövas från myndigheter för nationell samordning. Det krävs förutsättningar för höjd kompetens, resurser och strategisk vägledning på nationell nivå.

För att förslagen om bättre samordning av riksintressen ska leda till snabbare och mer effektiva prövningsprocesser krävs att de övergripande strategierna som tas fram tillämpas i det enskilda prövningsärendet. Förslagen kommer därför att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter. Förslagen kan också medföra visst behov av utbildning av de handläggare på länsstyrelsen som föreslås få en mer aktiv och tydligare roll i samrådet.

Gällande förslaget om att Kammarkollegiets partsroll tas bort och motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten finns vissa överlappningar mellan Kammarkollegiets och Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområden men Kammarkollegiet bevakar frågorna i första hand från ett juridiskt perspektiv. Förslaget kan därmed innebära att Havs- och vattenmyndigheten behöver förstärka sina resurser inom det juridiska området. Av samma anledning kan det även behövas vägledningsinsatser och behovs av utbildning för de handläggare på Havs- och vattenmyndigheten som delvis får nya uppgifter.

Förslagen om klimatstyrkan och kunskapscentrumet innebär nya uppgifter för den länsstyrelse där styrkan inrättas, Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Det kommer att krävas resursförstärkningar samt vägledning- och informationsinsatser vid berörda myndigheter.

11.10 Statistik och annan bakgrund

Statistik har hämtats från flera källor och omfattar olika tidsperioder; i vissa fall finns endast uppgifter från 2020 tillgängliga. Den mest tillförlitliga samlade statistiken om miljötillståndsprövningar började samlas in av Naturvårdsverket 2020 och vi redovisar i första hand uppgifter från de två år som data finns tillgängliga, dvs. 2020 och 2021. Statistiken som visas här bygger alltså på samma dataunderlag som den som Naturvårdsverket använder i sin uppdragsredovisning[22]. Mindre avvikelser förekommer för 2021 jämfört med de siffror Naturvårdsverket redovisar, delvis pga. vald redovisningsnivå och skärning. Siffrorna ger dock i huvudsak en samstämmig bild. När data använts från andra år anger vi detta.

11.10.1 Ärendemängder

I Sverige finns för närvarande omkring 6 000 verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. I det följande redovisar vi statistik över antalet tillståndsärenden som årligen hanteras av prövningsmyndigheterna, som underlag för analys av konsekvenser av utredningens olika förslag.

Antal ärenden vid miljöprövningsdelegationerna

Statistik över antalet prövningar vid de tolv miljöprövningsdelegationerna har begärts ut via länsstyrelsen från ärendehandläggningssystemet Platina. I tabell 11.2 nedan visas medelvärdet för antalet avgjorda ärenden 2020–2021.[23] Vi har även tillgång till data

[22] Naturvårdsverket (2021a) och (2022e).
[23] Antalet avgjorda ärenden är ungefär detsamma som antalet inkomna ärenden.

för 2018–2019 och kan konstatera att ärendemängderna då låg på ungefär samma nivå.[24]

I tabellen anges antalet ärenden uppdelat på hela tillståndsprövningar, villkorsändringar, ändringstillstånd och övriga ärenden; därefter (längst till höger) anges det totala antalet ärenden som avser miljöfarlig verksamhet. De ärenden som avser hel tillståndsprövning utgör cirka 50 procent av totalen.

Tabell 11.2 Antal avgjorda ärenden per år vid miljöprövningsdelegationerna, medelvärde 2020–2021

	Hel tillstånds-prövning	Villkors-ändring	Ändrings-tillstånd	Övrig fråga	Summa miljöfarlig verksamhet
Dalarna	28	13	2	16	**59**
Halland	10	6	3	3	**21**
Kalmar	18	4	5	8	**34**
Norrbotten	15	7	4	7	**32**
Skåne	25	7	2	15	**49**
Stockholm	10	4	1	4	**19**
Uppsala	16	8	1	14	**38**
Västerbotten	22	14	3	5	**43**
Västernorrland	27	8	2	11	**48**
Västra Götaland	33	13	9	11	**65**
Örebro	23	5	2	15	**44**
Östergötland	14	9	4	9	**35**
Totalt	**238**	**97**	**37**	**113**	**484**

Källa: Länsstyrelserna.

Antal mål vid mark- och miljödomstolarna

Statistik över antalet prövningar vid de fem mark- och miljödomstolarna har begärts ut via Domstolsverket från ärendehandläggningssystemet SIV (Qlik). I tabell 11.3 nedan visas medelvärdet för antalet avgjorda förstainstansmål gällande miljöfarlig verksamhet 2020 och 2021. Antalet avgjorda mål är ungefär detsamma som antalet inkomna mål. I tabellen anges helprövningar, omprövningar, villkorsändringar, för-

[24] För beräkning av resursåtgång har vi använt perioden 2018–2020 för att kunna jämföra med redovisade kostnader hos länsstyrelserna, se vidare nedan.

längning av arbets- respektive igångsättningstid samt ändringstillstånd. Helprövningar utgör cirka 60 procent av totalen (45 av 78).

Tabell 11.3 Antal avgjorda förstainstansmål per år gällande miljöfarlig verksamhet vid mark- och miljödomstolarna, medelvärde 2020–2021

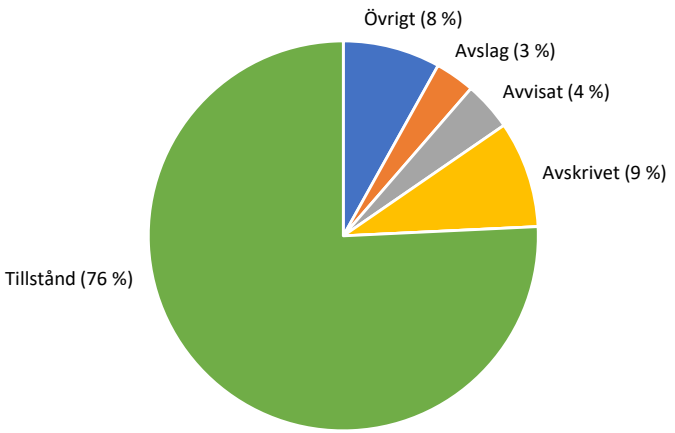
	Hel tillstånds-prövning	Om-prövning	Villkors-ändring	För-längning	Ändrings tillstånd	Summa miljöfarlig verksamhet
Nacka	15	2	3	1	1	**22**
Umeå	6	-	6	-	-	**12**
Vänersborg	14	1	4	1	-	**20**
Växjö	7	3	3	1	1	**15**
Östersund	3	1	2	1	-	**7**
Total	**45**	**7**	**18**	**4**	**2**	**76**

Källa: Domstolsverket.

Genom mark- och miljödomstolarna har vi även fått tillgång till statistik beträffande utgången i målen (figur 11.4). Statistiken visar att omkring tre fjärdedelar av de inkomna målen leder till att tillstånd beviljas, inklusive tillstånd med prövotid.

Figur 11.4 Sökanden har fått tillstånd i omkring tre fjärdedelar av inkomna mål till mark- och miljödomstolarna och avslag i endast tre procent av målen

Utgång i mål gällande miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i mark- och miljödomstolar, medelvärde 2020–2021



Källa: Mark- och miljödomstolarna.

Antal överklaganden

Det totala antalet överklagade mål i mark- och miljödomstolarna under 2020 och 2021 var 59 respektive 78 (miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet). Motsvarande antal vid miljöprövningsdelegationerna för 2020 och 2021 var 71 respektive 93. Överklagandeparter utgjordes av enskilda (inklusive sakägare), ideella föreningar eller andra så kallade 16:13-personer, myndigheter eller kommuner som överklagar för allmänna intressen (inklusive länsstyrelsen), sökanden samt övriga.

11.10.2 Resursåtgång

En genomsnittlig kostnad för prövningsmyndigheterna per tillståndsärende i förstainstansprövningen ligger på drygt 145 000 kronor i miljöprövningsdelegationerna och något lägre, knappt 110 000 kronor, i mark- och miljödomstolarna. Vid överklagandemål är genomsnittskostnaden 30 000 kronor i mark- och miljödomstolarna och knappt 60 000 kronor i Mark- och miljööverdomstolen. Dessa kostnader inkluderar overhead.

En genomsnittlig kostnad för samråd för länsstyrelsen beräknas i dag vara 22 000 kronor. När länsstyrelsen medverkar som part vid prövning beräknas det i genomsnitt kosta omkring 175 000 kronor för prövning hos mark- och miljödomstolarna och 12 000 kronor för prövning hos miljöprövningsdelegationerna. Kostnader i detta stycke inkluderar overhead.

Naturvårdsverkets genomsnittliga kostnad för medverkan i samråd är 43 000 kronor. För Havs- och vattenmyndigheten är den genomsnittliga kostanden för medverkan i samråd 6 000 kronor.

Runt dessa värden finns en betydande variation, men vår bedömning är att det är ett relativt tillförlitligt medelvärde som kan användas för att dimensionera framtida kostnader. I det följande redovisar vi grunden för beräkningen av detta värde.

Resursåtgång vid länsstyrelserna inklusive miljöprövningsdelegationerna

Vi har fått uppgifter om redovisad tid och kostnader för prövning av miljöfarlig verksamhet 2018–2020 från länsstyrelsernas ekonomiadministration. Använda data inkluderar endast timmar och löne-

kostnader. Overheadkostnader tillkommer utöver de redovisade kostnaderna. Enligt uppgift från länsstyrelsen beräknas overhead med en schablon på 35 procent.

Resekostnader och andra poster utgör mindre än 1 procent av de totala kostnaderna och har därför uteslutits ur redovisningen. Vi har inte heller inkluderat konsultkostnader trots att de i vissa fall är betydande, eftersom de enligt länsstyrelsens uppgift huvudsakligen handlar om tillfälliga regeringsuppdrag och därmed inte är representativa för miljöprövningarna generellt.

I tabell 11.4 visas antalet rapporterade timmar summerat för samtliga länsstyrelser, inklusive miljöprövningsdelegationerna, under 2020–2021 under olika tidsredovisningskoder. Tillståndsprövningar för täkter, vindkraft och övriga ärenden svarar tillsammans för närmare hälften av all redovisad tid. Tillståndsprövningarna gäller såväl hela prövningar som ändringstillstånd. Tid för samråd är uppdelat mellan A-verksamheter respektive B- och C-verksamheter. Den nedlagda tiden står i proportion till kostnaderna vilket redovisas under nästa rubrik.

Tabell 11.4 Redovisad tid i timmar för prövning av miljöfarlig verksamhet uppdelat på olika redovisningskoder vid samtliga länsstyrelser 2018–2020

Redovisningskod	2018	2019	2020
Övergripande inom prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken (inklusive samråd)	21 462	22 411	23 504
Tillståndsprövningar vid miljöprövningsdelegationen – täkter	24 267	25 778	18 890
Tillståndsprövningar vid miljöprövningsdelegationen – vindkraft	6 975	6 477	7 168
Tillståndsprövningar vid miljöprövningsdelegationen - övriga ärenden	40 409	44 191	47 458
Villkorsprövningar och övriga ärenden vid miljöprövningsdelegationen	17 795	15 853	16 886
Länsstyrelsens yttrande till miljöprövningsdelegationen	6 117	5 664	6 170
Förstainstans prövning i mark- och miljödomstolen	13 930	13 699	15 582
Talan i domstol i överklagade prövningsärenden	5 004	4 556	5 616
A-verksamhet (samråd)	2 701	2 026	1 090
B- och C-verksamhet (samråd)	11 022	9 984	11 545
Prövning av dispenser och alternativvärden utifrån EU:s industriemissionsdirektiv	0	497	541

Källa: Länsstyrelserna.

Kostnad per prövning hos miljöprövningsdelegationerna

Utifrån den information som redovisats ovan om antalet ärenden och den redovisade resursåtgången har vi översiktligt beräknat resursåtgången per ärende. I denna beräkning har vi använt data från perioden 2018–2020.

I tabell 11.5 redovisar vi medelvärdet för resursåtgång i kronor och timmar för tillståndsprövningar hos länsstyrelser, beräknat antal avgjorda ärenden av olika slag (hel tillståndsprövning respektive ändringstillstånd) samt genomsnittligt belopp och antal timmar beräknat genom division. En genomsnittlig kostnad för tillståndsprövningar hos miljöprövningsdelegationerna är cirka 106 000 kronor per ärende (cirka 250 timmar). Variationen kring detta medelvärde är dock sannolikt betydande.

Vid diskussioner med länsstyrelser framkommer att vindkraftsärenden är betydligt mer resurskrävande än ärenden som gäller täkter. Detta bekräftas också när vi gör beräkningen för enskilda län. Exempelvis är den genomsnittliga tidsåtgången för vindkraftsärenden i Dalarna (400 timmar) cirka dubbelt så högt som tidsåtgången för täkter (200 timmar).

Tabell 11.5 Resursåtgång i kronor och timmar för prövning av miljöfarlig verksamhet vid ärenden hanterade vid miljöprövningsdelegationer totalt, medelvärde 2018–2020 och i genomsnitt per ärende

	Medelvärde 2018–2020		Antal ärenden	Genomsnitt per ärende	
	kronor	timmar		kronor	timmar
Totalt tillståndsprövningar alla ärenden	30 746 946	73 871	289	106 391	256

Källa: Egna beräkningar baserat på data från länsstyrelserna.

Observera att resursåtgång per ärende i tabellen endast inkluderar den tid som är rapporterad för tillståndsprövningar. Som framgick av tabell 11.4 läggs resurser även på andra aktiviteter kopplade till prövningarna, bl.a. övergripande inom prövning. En viss underrapportering av resurser kan också finnas särskilt för personal och expertis som inte har prövningar som sin huvudsakliga verksamhet.

Den verkliga resursåtgången bedöms därmed vara betydligt högre än den som beräknats i tabell 11.5.

Som tidigare nämnts, beräknas de faktiska kostnaderna ligga 35 procent över de här redovisade på grund av tillkommande overhead enligt uppgift från länsstyrelsen. Det betyder att en styckkostnad för en miljöprövning hos miljöprövningsdelegationerna hamnar på cirka 145 000 kronor.

Kostnad för länsstyrelsen som samrådspart

Att uppskatta den tid som läggs på samråd är svårare, men om den tid som rapporterats för samråd gällande B- och C-verksamheter enbart fördelas på B-verksamheter och på tillståndsprövningar för perioden 2018–2020 (se tabell 11.4) blir den genomsnittliga kostnaden för samråd nära 16 000 kronor respektive 40 timmar per ärende. Den beräknade kostnaden blir dock lägre om resurserna fördelas på fler ärenden (C-ärenden och villkorsprövningar), men eventuellt finns mer tid för samråd rapporterad under andra koder inklusive Övergripande inom prövning. Slutsatsen blir ändå att relativt lite resurser läggs på samråd i relation till prövningarna. Görs motsvarande beräkning för samråd gällande A-verksamheter blir den genomsnittliga kostnaden den samma, dvs. cirka 16 000 kronor respektive 40 timmar per ärende. Med overheadkostnad inräknad innebär detta knappt 22 000 kronor per samråd.

Kostnad för länsstyrelsens partsroll i prövningen

Länsstyrelsen medverkar också som part under prövning. Posten länsstyrelsens yttrande till miljöprövningsdelegationen motsvarar kostnaden för partsmedverkan i prövning av B-verksamheter- och omräknat till genomsnittlig kostnad per ärende blir detta cirka 9 000 kronor respektive 22 timmar per partsmedverkan. Med overhead inräknad blir den genomsnittliga kostnaden drygt 12 000 kronor.

Posten länsstyrelsens förstainstansprövning i Mark- och miljödomstolen motsvarar på samma sätt kostnaden för partsmedverkan i prövningen av A-verksamheter. En genomsnittlig kostnad för detta blir 130 000 kronor respektive 300 timmar per partsmedverkan. Med overhead inräknad blir den genomsnittliga kostnaden drygt 175 000 kronor.

Den betydande skillnaden i styckkostnad mellan prövningarna i mark- och miljödomstolar respektive miljöprövningsdelegationer har i vår informationsinhämtning förklarats av att möjligheten för länsstyrelsen att yttra sig till miljöprövningsdelegationerna infördes i samband med att prövningen koncentrerades till vissa län, och var från början en lösning för att de län som inte har någon miljöprövningsdelegation ska ges möjlighet att yttra sig. Detta hanteras olika mellan länen men generellt nyttjar de län som har miljöprövningsdelegationer den möjligheten sparsamt. När det gäller förstainstansprövning i mark- och miljödomstolarna yttrar sig länsstyrelserna alltid och lägger ned betydligt mer tid.

Vidare kan noteras att den genomsnittliga kostnaden för länsstyrelsens medverkan vid förstainstansprövning i mark- och miljödomstolarna på 175 000 kronor är högre än den genomsnittliga kostnaden för prövning hos miljöprövningsdelegationen på 145 000 kronor. Vår informationsinhämtning pekar på att detta kan ha sin förklaring dels i att länsstyrelsen lägger stor prioritet på prövningarna i domstolarna och att det ofta är flera medarbetare som medverkar. I prövningarna hos miljöprövningsdelegationerna görs huvuddelen av arbetet av en person. Därutöver tar själva förhandlingen av prövningar av A-verksamheter betydligt mer tid och innehåller ofta mer omfattande handlingar. Partsrollen gentemot prövning i domstolarna innebär också att inläsning av ärendet kan ske i flera omgångar medan partsrollen i en prövning på miljöprövningsdelegationen innebär att länsstyrelsen har tillgång till ärendena mer direkt och kan följa ärendet mer kontinuerligt.

Resursåtgång vid domstolarna

Utredningen har inte tillgång till liknande underlag för kostnader hos mark- och miljödomstolarna, men vi har av fått uppskattningar från Domstolsverket på att miljömål i första instans i genomsnitt kostar 107 000 kronor att avgöra och att överklaganden i genomsnitt kostar omkring 30 000 kronor att avgöra. En genomsnittlig kostnad för ett mål i Mark- och miljööverdomstolen uppges till 59 000 kronor. Dessa kostnader inkluderar overheadkostnader.

Resursåtgång för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten

Även den genomsnittliga kostnaden för samråd hos partsmyndigheterna Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten är av intresse för resurssättning av våra förslag i avsnitt 11.5.1. Nedan följer en uträkning.

Enligt Naturvårdsverkets rapport om redovisning av statliga myndigheters intäkter och kostnader 2021 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken hade Naturvårdsverket kostnader på 1,5 miljoner kronor per år för att medverka i samråd för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.[25] Naturvårdsverket har meddelat att de har medverkat i 35 samråd vilket innebär en genomsnittlig kostnad på 43 000 kronor.

För Havs- och vattenmyndigheten uppgår kostnad för att medverka i samråd för vattenverksamhet till totalt 190 000 kronor.[26] Havs- och vattenmyndigheten gjorde 34 samrådsyttranden enligt årsredovisningen för 2021.[27] Detta leder till en genomsnittlig kostnad på 6 000 kronor per samråd.

Vi har inte bekräftat om uträkningen är rimlig hos myndigheterna. Vi bedömer dock att den genomsnittliga kostnaden hos Naturvårdsverket är rimlig och att anledning till att den är högre än Havs- och vattenmyndighetens kan bero på att när verket går in i ett samråd ofta går den in i en större omfattning. Vad gäller Havs- och vattenmyndigheten verkar den genomsnittliga kostnaden låg men det kan bero på att deras partsroll är fokuserad på vattenfrågan.

Företagens resursåtgång enligt intervjuer

Utredningen har hämtat in uppgifter om resursåtgång för miljöprövningar från olika branscher genom intervjuer. De uppgifter som vi fått oss tillhanda är dock generella uppskattningar snarare än statistik.

För bergtäkter anges att prövningarna tar mellan 1 och 5 år och kostar 1–5 miljoner kronor. Denna kostnad motsvarar i normalfallet uppskattningsvis 1–2 procent av omsättningen. Räknas tillsyn in i kostnaden blir den ändå högst 2 procent av omsättningen. För mindre

[25] Naturvårdsverket (2022b), s. 8.
[26] Naturvårdsverket (2022b), s. 8.
[27] Havs- och vattenmyndigheten (2022a).

verksamheter ökar kostnaden relativt omsättningen och innebär exempelvis att täkter med en produktion på mindre än 100 000 ton inte är lönsam. Kostnaderna varierar dock mycket från fall till fall och kan exempelvis bero på hur komplicerade frågor om artskydd är.

En branschorganisation med en jämförelsevis stor bredd av verksamhet anger att prövningen tar mellan 1 och 5 år. Bland dess medlemsföretag framkom bl.a. följande. Ett företag exemplifierade med att det tog 1 års heltidsarbete internt med alla kompetenser samt 1 miljon kronor i konsultkostnader. Ett annat företag, med en omsättning på 220 miljoner kronor menade att man lade 2,8 miljoner kronor i interna kostnader och 1,5 miljoner kronor i konsultkostnader på en prövning som tog 5 år i första instans och 1 år i överklagande. Ytterligare en uppskattning landade i minst 500 timmar internt arbete och omkring 100 timmar extern hjälp.

Kostnaden för omprövning av större industrier, exempelvis stålverk, kan uppgå till mer än 10 miljoner kronor, och kostnaden för ett ändringstillstånd kan uppgå till 3–4 miljoner kronor; för större gruvtillstånd kan kostnaden vara betydligt större och i slutändan kosta flera tiotals miljoner kronor.

Flera kommenterade att kompletteringsrundorna var tids- och resurskrävande, och ett företag menade att kompletteringarna tog mer tid än själva ansökan. Ett företag uppskattade att de lade 1,5 miljoner kronor i externa konsultkostnader, från samråd till och med huvudförhandling, och då räknades inte prövotidsutredningarna med.

Det företagen generellt lägger mest pengar på är konsulter och olika typer av utredningar.

En viktig faktor som påverkar resursåtgången är hur omfattande underlag som behöver tas fram i ansökan före och efter kompletteringar. Ändringstillstånd anses i princip vara mindre resurskrävande än grundtillstånd, men det är svårt att uppskatta eftersom en del ändringstillstånd kan vara tämligen omfattande.

Kostnaderna påverkas delvis av hur lång kalendertid prövningarna tar men det beror till stor del på att långa ledtider hänger samman med komplicerade utredningar. Det finns dock andra faktorer, t.ex. konjunktur- och konkurrensfrågor, som mer indirekt kan påverka kostnader vid långa prövningar, exempelvis i form av uteblivna intäkter eller att alternativa investeringar sker i andra länder om prövningar drar ut på tiden.

11.10.3 Tidsåtgång

Statistik över handläggningstider

Naturvårdsverket fick 2018 ett regeringsuppdrag att ansvara för en samlad statistik för miljötillståndsprövningen. Detta resulterade i att Domstolsverket och länsstyrelserna från och med 2020 bidrar med statistik över handläggningstider för miljöprövning i olika ärendetyper och i olika instanser. Denna statistik redovisades första gången av Naturvårdsverket 2020[28] och vi har i denna utredning fått tillgång till motsvarande statistik för 2021[29]. Medianvärdet för tidsåtgången från ansökan till beslut för förstainstansprövningar är omkring 230 dagar i miljöprövningsdelegationerna och cirka 450 dagar i mark- och miljödomstolarna.

I tabell 11.6 redovisas statistik över handläggningstider för förstainstansprövningar inom miljöfarlig verksamhet hos miljöprövningsdelegationerna. Vi redovisar den totala handläggningstiden såväl från ansökan till beslut som uppdelat från ansökan till kungörelse och från kungörelse till beslut. Medianvärdet för tidsåtgången från ansökan till kungörelse är jämförbart med tidsåtgången från kungörelse till beslut. Det bör noteras att Naturvårdsverket i sin rapport[30] endast redovisade den totala handläggningstiden och valde att inte redogöra för handläggningstidens faser eftersom underlaget ansågs begränsat och osäkert.[31]

Vi väljer trots osäkerheterna att redovisa underlaget som bakgrund till analysen av hur utredningens förslag kan väntas påverka tidsåtgången i olika faser av tillståndsprövningen.

[28] Naturvårdsverket (2021a).
[29] Naturvårdsverket (2022e) publicerades efter vår egen statistikbearbetning vilket förklarar en del mindre avvikelser i redovisningen. Bl.a. redovisar Naturvårdsverket (2022e) primärt tidsåtgången för helprövningar medan vi, liksom Naturvårdsverket (2021a), redovisar tidsåtgången för alla prövningar samlat. Siffrorna ger dock i huvudsak en samstämmig bild.
[30] Naturvårdsverket (2021a).
[31] Det redovisas däremot för 2021 i Naturvårdsverket (2022e), se deras figur 12–14.

Tabell 11.6 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar av miljöfarlig verksamhet i miljöprövningsdelegationerna

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	520	317	237	2 515	3	407	643
2021	447	290	221	2 307	5	365	575
Ansökan till kungörelse							
2020	298	224	156	1 562	9	268	500
2021	226	216	155	1 083	1	282	446
Kungörelse till beslut							
2020	315	138	121	1 184	-251	162	240
2021	251	132	120	820	-15	156	232

Källa: Länsstyrelserna.

I tabell 11.7 och tabell 11.8 visas motsvarande statistik för miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet hos mark- och miljödomstolarna. Liksom för miljöprövningsdelegationerna är medianvärdet från ansökan till kungörelse i samma storleksordning som tiden från kungörelse till beslut, men med en tydligare tendens till längre tidsåtgång från kungörelse till beslut gällande vattenverksamheter.

Tabell 11.7 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar av miljöfarlig verksamhet i mark- och miljödomstolarna

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	46	425	420	1 122	31	566	738
2021	46	530	489	1 201	89	694	907
Ansökan till kungörelse							
2020	46	184	170	611	6	246	349
2021	46	153	125	462	12	215	298
Kungörelse till beslut							
2020	46	241	211	710	25	299	392
2021	46	345	322	765	84	416	570

Källa: Domstolsverket.

Tabell 11.8 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar av vattenverksamhet i mark- och miljödomstolarna

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	184	436	379	3 756	3	571	781
2021	173	503	329	23 857	4	461	735
Ansökan till kungörelse							
2020	184	147	111	793	19	180	286
2021	173	112	89	435	9	157	198
Kungörelse till beslut							
2020	184	308	261	1 115	49	391	614
2021	173	242	209	632	31	327	491

Källa: Domstolsverket.

I statistiken kan även hela tillståndsprövningar separeras från ändringstillstånd vilket redovisas för miljöprövningsdelegationerna i tabell 11.9. Handläggningstiden för ändringsprövningar är enligt denna statistik omkring två tredjedelar av handläggningstiden för hela tillståndsprövningar.

Vi avstår från att redovisa motsvarande statistik för ändringstillstånd i mark- och miljödomstolarna eftersom den är antalsmässigt begränsad och endast omfattar tre mål 2020 och inga mål 2021. Statistikredovisningen gällande uppdelning mellan kategorier (hel tillståndsprövning, ändringsprövning, villkorsändring m.m.) har av Naturvårdsverket lyfts som en osäkerhet och ett utvecklingsområde i rapporteringen.[32]

[32] Naturvårdsverket (2021a).

Tabell 11.9 Antal ärenden och handläggningstid för hela tillståndsprövningar av miljöfarlig verksamhet jämfört med ändringstillstånd i miljöprövningsdelegationerna

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt hel tillståndsprövning							
2020	252	383	295	2 515	8	480	683
2021	223	362	296	2 307	40	440	638
Totalt ändringstillstånd							
2020	38	221	207	576	9	303	432
2021	35	225	184	995	35	284	394

Källa: Länsstyrelserna.

I tabell 11.10 redovisar vi rapporterad handläggningstid för överklagade tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet. Medianvärdet för total handläggningstid är i detta fall lägre än motsvarande handläggningstid i första instans både i miljöprövningsdelegationerna och i synnerhet i mark- och miljödomstolarna.

Tabell 11.10 Antal ärenden och handläggningstid för överklagade tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet från inkommen överklagan till beslut

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	145	221	207	840	1	307	428
2021	156	212	170	1 093	6	291	467

Källa: Domstolsverket.

Naturvårdsverket redovisar även statistik för den totala handläggningstiden från inkommen ansökan i första instans till beslut i överinstans och i tabell 11.11 redovisar vi detta för ärenden gällande miljöfarlig verksamhet med miljöprövningsdelegation som första instans och i tabell 11.12 motsvarande för mål med mark- och miljödomstol som första instans.

Tabell 11.11 Antal ärenden och handläggningstid för överklagade tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet från ansökan till miljöprövningsdelegation till beslut i överinstans

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	71	643	581	2 165	99	726	1 177
2021	93	853	730	3 270	169	1 036	1 618

Källa: Länsstyrelserna.

Tabell 11.12 Antal ärenden och handläggningstid för överklagade tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet från ansökan i mark- och miljödomstol till beslut i överinstans

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	15	853	883	1 545	306	960	1 116
2021	22	923	916	1 412	367	1 105	1 252

Källa: Domstolsverket.

Handläggningsmål finns hos prövningsmyndigheterna

Ett handläggningsmål för miljöprövningsdelegationerna är 180 dagar från att ansökan är komplett, dvs. klar att kungöras, tills att miljöprövningsdelegationen fattar beslut. Detta mål härrör ursprungligen från länsstyrelsernas regleringsbrev 2014.

Hos mark- och miljödomstolarna finns i stället ett verksamhetsmål att 75 procent av målen ska ha fått ett första avgörande inom 1 år från att ansökan kom in. För överklagade mål, bl.a. överklagade beslut från miljöprövningsdelegationerna, finns ett handläggningsmål om att 75 procent av målen ska ha fått ett avgörande 6 månader från det att överklagandet kom in till domstolen.

Hur miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna uppfyller handläggningsmålen

Länsstyrelsen i Västra Götalands län redovisade nyligen sitt uppfyllande av handläggningsmålen mellan 2017 och 2021 och konstaterade att detta mål för första gången uppnåddes i 90 procent av prövningarna 2021.[33]

Rapporten redovisar även mer kortfattat motsvarande statistik för samtliga miljöprövningsdelegationer 2021. Av redovisningen framgår att 180-dagarsmålet uppfylldes i mellan 41 procent och 100 procent av målen, där flertalet miljöprövningsdelegationer låg över 75 procent.[34]

Bland mark- och miljödomstolarna uppnås inte handläggningsmålet under de två år som data redovisats i tabellerna ovan. 75-percentilen varierar mellan 404 dagar (Växjö, vattenverksamhet, 2021) och 826 dagar (Östersund, vattenverksamhet, 2021). Mediantiden under 2020 och 2021 är 420 respektive 489 dagar för miljöfarlig verksamhet (se tabell 11.7) och 379 respektive 329 dagar för vattenverksamhet (se tabell 11.8). Ett medianvärde lägre än 365 dagar, vilket innebär att handläggningsmålet klarades i mer än hälften av fallen, nåddes för vattenverksamhet i Nacka och Östersund både 2020 och 2021, och under 2021 i Vänersborg och Växjö. I inget fall var medianen lägre än 365 dagar för miljöfarlig verksamhet, och det lägsta medianvärdet var Vänersborg 2020 (375 dagar) och det högsta var Umeå 2020 (571 dagar). Naturvårdsverket redovisar en del av denna statistik mer utförligt och nedbrutet per domstol i diagram.[35]

Inte heller för överklagade mål gällande beslut om miljöfarlig verksamhet, dvs. beslut av miljöprövningsdelegationerna avseende B-verksamheter, är handläggningsmålet nära att uppnås för mark- och miljödomstolarna (se tabell 11.10). Medianvärdet under 2021 var dock kortare än 180 dagar för överklagade mål i tre mark- och miljödomstolar (Nacka, Vänersborg och Östersund) medan 75-percentilen var som minst 247 dagar (i Vänersborg).

[33] Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2022).
[34] Vid länsstyrelsen i Västra Götalands län finns även ett internt mål om att förelägga om komplettering inom 8 veckor från att ansökan kommit in. Även uppfyllandet av detta mål har förbättrats över tid – från 44 procent 2017 till 78 procent 2021.
[35] Naturvårdsverket (2021a) och (2022e).

Företagens tidsåtgång

Vi har i intervjuer med företrädare för näringslivet ställt frågor om hur utredningens förslag kan väntas påverka tidsåtgången i prövningsprocesserna. Utifrån detta har vi en relativt entydig bild att såväl förslag om ökade möjligheter till anmälan och ändringstillstånd som myndigheters samordning och effektivare processledning enligt näringslivet skulle gynna effektiviteten i tillståndsprocesserna och minska ledtiderna.

Ändringstillstånd anses generellt kunna hanteras enklare och snabbare än helprövningar till följd av dels att mindre underlag behöver tas fram, dels att ändringsprövningar i allmänhet fokuserar på mer avgränsade frågeställningar. Att fastställa hur mycket fortare en ändringsprövning för en verksamhet skulle hanteras jämfört med motsvarande tidsåtgång för en helprövning är svårt men från enstaka branscher finns antydningar om halverad tid. Det råder viss osäkerhet om när ändringstillstånd kan sökas och ofta väljer företagen därför att ta med hela verksamheten för att inte riskera att hamna i en situation där man inte får ändra.

En indikation kan även fås genom att jämföra med Finland som i högre grad tillämpar ändringstillstånd; även en sådan jämförelse indikerar tidsbesparingar i samma härad. Statistiken i föregående avsnitt indikerar att ändringstillstånd i genomsnitt har kortare handläggningstid än helprövningar vilket är förväntat, men detta beror till stor del på att olika typer av ärenden prövas som helprövning respektive ändringstillstånd.

Flertalet respondenter ser även positivt på en förstärkt samordning mellan myndigheter och mer effektiv processledning från prövningsmyndigheterna. Att hantera saker tidigt i samrådet bedöms av de flesta kunna bidra till att effektivisera processerna, samtidigt som det konstateras att det inte alltid är möjligt eller att länsstyrelsen inte alltid vill lämna synpunkter på ett ofullständigt underlag. Att mer generellt fokusera processen på viktiga frågor och att tidigt avgöra vilka dessa är ses likväl som en viktig möjlighet att vinna tid. Krav på tidplaner i processen är ett förslag som lyfts från flera håll och som även förekommer i exempelvis färdplaner inom ramen för initiativet Fossilfritt Sverige.

Många respondenter ser kompletteringsrundan som mest tidskrävande och minst förutsägbar och anser att denna tidsåtgång i viss

mån är onödig. Att kompletteringsrundor är en tidstjuv bekräftas även av representanter för länsstyrelserna. Processerna blir särskilt tidskrävande om det blir flera kompletteringsrundor som sedan ska ut på nya remissrundor. Företagen lägger ofta mycket tid på kompletteringar och yttranden och man vill ha tidigare och tydligare besked om vad som krävs inför en ansökan. Detta blir särskilt tydligt när det gäller exempelvis provfisken, artinventeringar och naturvärdesinventeringar som av naturliga skäl bara kan genomföras en viss tid på året, och som därför behöver planeras med god framförhållning.

Det kan också ta lång tid för länsstyrelsen att samla in och sammanställa en stor mängd yttranden. Två likartade exempel som kommit till vår kännedom gäller ansökningar som var på remiss och där remissinstanserna svarade med synpunkter inom fyra veckor. Sammanställning av remissvaren och viss bedömning utfördes därefter av miljöprövningsdelegationen, vilket tog omkring fyra månader. En bättre samordning mellan myndigheter och färre remissinstanser skulle i detta perspektiv kunna ge betydande tidsvinster.

Näringslivet är generellt emot att vissa verksamheter ska få förtur om de kvalar in som klimatprojekt. Däremot finns en generellt positiv inställning till att kunskapsförstärkning skulle kunna effektivisera processerna. Flera menar att kunskap ofta är en brist hos både parts- och prövningsmyndigheter, och att det är vanligt med okunnigt formulerade remissyttranden som är tidskrävande att hantera.

Övrig information

Svenskt Näringsliv anger i en rapport att många företag som svarat på en utskickad enkät uppger att de drabbats av långa förseningar.[36] Bland de företag som drabbats av förseningar rör det sig oftast om mer än tre månader; nästan vartannat företag uppger en försening på minst ett år, och vart fjärde uppger en försening på minst två år. Rapporten har ingen absolut definition av vad som menas med försening utan gör tolkningen att de företag som svarat är vana att hantera tillståndsprocesser och kan bedöma vad en normal handläggningstid är.

I fråga om tidsåtgång för kompletteringsrundan skriver Svenskt Näringsliv följande:

[36] Svenskt Näringsliv (2021b).

> Om man drar ifrån domstolens eget arbete med målet, för förhandling och domskrivning, utgör kompletteringsrundan nästan hälften av handläggningstiden.[37]

11.10.4 Investeringsvilja

Uppgifter i litteratur och andra utredningar

Det förekommer en del uppgifter i den allmänna debatten om företagsklimatet i Sverige och hur Sveriges attraktivitet för investeringar påverkas av olika faktorer. I detta avsnitt redovisar vi några axplock.

I det internationella managementkonsultföretaget Kearneys investeringsindex 2021 svarar företagsledare från företag runtom i världen med en omsättning över 500 miljoner US-dollar på frågor kopplade till investeringsklimatet. Där hamnade Sverige på plats 14 i hela världen, med en positiv trend de senaste två åren.[38]

I samma ämne skriver Klimaträttsutredningen bl.a. följande:

> Vid kontakter med utredningen har företrädare för stora svenska industriföretag uttryckt att en viktig faktor för deras lokalisering är det företagsklimat som finns i Sverige med väl fungerande samverkan med myndigheter, enkel administration, avsaknad av korruption m.m.[39]

Sveriges attraktivitet som gruvnation har uppmärksammats i flera sammanhang och bl.a. kartlagts i en rapport från Tillväxtanalys.[40] Där hamnar Sverige i den absoluta toppen av ett antal analyserade länder, bl.a. beroende på god infrastruktur och ett jämförelsevis bra samhällspolitiskt ramverk, särskilt vad gäller skatter. Men när tidningen *Mining Journal* rankade världens gruvländer hamnade Sverige näst längst ned på listan i kategorin tillstånd även om placeringen var betydligt högre i flera andra kategorier.[41]

Utredningen *Anpassad miljöprövning för en grön omställning* skriver följande, där man hänvisar till en rapport från Tillväxtverket:

> I delrapporten 2017 (dnr 5.2.3-Ä 2015–87) för Tillväxtverket en diskussion kring frågan om tydliga tidsgränser för handläggningstider och anför bl.a. följande. Handläggningstiden, inklusive tidsaspekten, är en

[37] Svenskt Näringsliv (2021a).
[38] Kearny (2021).
[39] SOU 2021:21.
[40] Tillväxtanalys (2016a).
[41] Mining Journal Intelligence (2021).

> viktig fråga för företagen. Den kan påverka viljan att starta nya företag samt att investera i och utveckla befintliga verksamheter.[42]

Utredaren skriver vidare:

> Prövningsprocessen är oförutsägbar och tar så lång tid att företagen hämmas i sin vilja att investera. Av tids- och resursskäl drar sig verksamhetsutövaren för att göra för stora förändringar om prövningen utvidgas och hela tillståndet öppnas. Om det blir för stora osäkerheter om prövningens omfattning backar de hellre ur än fortsätter.[43]

Branschorganisationen Innovations- och kemiindustrierna i Sverige (IKEM) redovisar i sina konjunkturbrev enkätsvar från sina medlemsföretag vad gäller bl.a. Sveriges attraktivitet för sina företag. I rapporten från första kvartalet 2019 anger IKEM att Sveriges främsta styrkor är rättssäkerhet, välutbildad arbetskraft och politisk stabilitet.[44] Till Sveriges svagheter räknas höga arbetskraftskostnader, det geografiska läget samt tillståndsprocesserna. I enkäten anges också vilka faktorer som bedöms som viktigast. Där hamnar tillståndsprocesser på fjärde plats, efter välutbildad arbetskraft, fungerande arbetsmarknad och energipriser.

Ett liknande resultat framkom vid en motsvarande mätning 2021.[45] Där uppges också att betydelsen av tillståndsprocesserna kan öka för företagen, ”särskilt när den svenska industrin nu planerar för en omfattande grön omställning”. Totalt 27 procent fler företag angav att de svenska tillståndsprocesserna var till nackdel jämfört med hur många som ansåg att de utgjorde en fördel.

I stålindustrins färdplan för fossilfri konkurrenskraft inom ramen för initiativet Fossilfritt Sverige anges att ledtider för miljötillstånd är en viktig förutsättning för investeringsbeslut:

> Sverige har idag en nackdel av att ledtider är långa och processen är resurskrävande.
>
> Osäkerheten om hur lång tid tillståndsprocessen kan ta och vilka villkor som ska uppfyllas kan alltså vara en begränsande faktor vid beslut om investeringar när tidsplaneringen för åtgärden är kritisk.[46]

Svenskt Näringsliv har 2021 redovisat två rapporter med anknytning till tillståndsprocessernas påverkan på företagens investeringsvilja;

[42] Ds 2018:38.
[43] Ds 2018:38.
[44] IKEM (2019).
[45] IKEM (2021a).
[46] Jernkontoret (2018).

organisationen konstaterar att detta är första gången sådana undersökningar görs. I rapporten *50 miljarder och företag som försvann*[47] som baseras på enkätsvar från 985 företag är några av slutsatserna följande:

- Vart tredje tillståndspliktigt företag rapporterar att dagens miljöregelverk haft negativa konsekvenser för verksamheten.
- I de flesta fall har konsekvenserna för de påverkade företagen inneburit ökade kostnader och förseningar – resurser och tid som i stället hade kunnat läggas på att förbättra verksamheten.
- Vartannat påverkat företag rapporterar att miljöregelverket har lett till att tilltänkta investeringar antingen inte blev av eller förlagts utomlands.
- De företag som påverkats negativt av dagens regelverk uppger en kostnad motsvarande 10 procent av sin omsättning till följd av förseningar eller kostnadsökningar.
- Den totala samhällsekonomiska effekten av dagens ineffektiva miljöregelverk uppgå till 50 miljarder kronor om enkätsvaren är representativa för all tillståndspliktig verksamhet uppskattas.

Siffran 50 miljarder kronor betyder i klartext att förseningarna i tillståndsprocesserna enligt företagen själva lett till kostnadsökningar i den storleken. Givet att de årliga investeringarna i dessa företagssektorer motsvarar cirka 30 miljarder kronor och de 50 miljarder kronorna antas vara utspridda på fem år drar Svenskt Näringsliv följande slutsats:

> Det innebär i sin tur att de drabbade företagens investeringar utan dessa kostnader skulle ha kunnat öka sina årliga investeringar men omkring en tredjedel – allt annat lika.[48]

Svenskt Näringsliv framhåller vidare följande:

> Tidsaspekten är en central konkurrensfaktor när ett företag beslutar i vilket land en investering ska läggas. Under senare år har det blivit allt mindre självklart att en investering i ett företag baserat i Sverige ska ske här i landet. Detta har att göra med ett allt större utländskt och institutionellt ägande och att man i många länder, i synnerhet inom EU, av-

[47] Svenskt Näringsliv (2021b).
[48] Svenskt Näringsliv (2021b).

> vecklat etableringshinder i snabb takt samtidigt som kapitalets rörlighet ökar.[49]

Apropå tidsbegränsningar av tillstånd skriver Svenskt Näringsliv följande:

> Den som gör en omfattande investering måste kunna förlita sig på att verksamheten får fortsätta att bedrivas. De tankar som funnits i Sverige om att göra miljötillstånden tidsbegränsade skulle alltså kunna få förödande konsekvenser för investeringsklimatet.[50]

Apropå svårigheten att veta om det är möjligt att kunna pröva en ansökan som ett ändringstillstånd konstaterar Svenskt Näringsliv följande:

> För att få reda på om ansökan kan prövas som ett ändringstillstånd måste man lämna in en ansökan om ändringstillstånd, inklusive en miljökonsekvensbeskrivning. Verksamheten måste alltså antingen chansa på att man får ett ändringstillstånd eller ta det säkra före det osäkra och söka tillstånd till hela verksamheten. Att behöva backa tillbaka och göra om hela proceduren tar i allmänhet för lång tid. Skulle man välja att överklaga ett beslut som innebär att man nekas ett ändringstillstånd riskerar man att processen tar ännu längre tid. Resultatet blir att vissa verksamhetsutövare avstår från att försöka göra en investering till dess att man ändå skulle behöva söka en fullständig omprövning.[51]

Svenskt Näringslivs expert i Klimaträttsutredningen har lämnat ett särskilt yttrande till delbetänkandet[52] och i yttrandet adresseras investeringsviljan enligt följande:

> Fossilfritt Sverige har i sitt arbete identifierat att en av de avgörande utmaningarna för omställningen är möjligheterna att erhålla tillstånd, oavsett om det är ändringstillstånd eller tillstånd till nya anläggningar. Det handlar ytterst om investeringsviljan och hur den påverkas av regelsystemet. Där är tiden en mycket viktig faktor, men även transparensen, rättstrygghet och förutsebarheten är av stor betydelse.

Svenskt Näringsliv ger också exempel på när ineffektiva tillståndsprocesser lett till förseningar och fördyringar, bl.a. vad gäller ett återvinningsprojekt för vanadin som förlorades till Finland och en fiskodling som omlokaliserats till Danmark.[53]

---

[49] Svenskt Näringsliv (2021a).
[50] Svenskt Näringsliv (2021a).
[51] Svenskt Näringsliv (2021a).
[52] SOU 2021:21.
[53] Svenskt Näringsliv (2021a).

Inhämtad information och statistik

Vi har i intervjuer med Svenskt Näringsliv och olika branschorganisationer ställt frågor om hur dagens prövningssystem påverkar investeringsviljan hos företagen och hur utredningens förslag kan förväntas påverka denna. Det ligger i sakens natur att frågor om investeringsvilja är svåra att besvara konkret och svaren är svåra att belägga. Det går exempelvis knappast att kvantifiera vilka investeringar som inte blir av.

Konkurrenssituationen ser olika ut och olika branscher är olika känsliga. För exempelvis täktverksamhet är efterfrågan på bergmaterial den avgörande faktorn och den påverkas i mycket liten grad av tillståndsprövningarna. I andra branscher med multinationella bolag, exempelvis inom stålindustrin eller plast, kemi och läkemedel, kan företagen välja mellan att investera i olika länder och då blir effektiviteten i tillståndsprövningarna en faktor. Stora investeringsbeslut kräver ofta ett samarbete mellan företagets huvudkontor och internationella finansiärer. Det gör att processen för miljötillstånd behöver förklaras både för ägare och för de kreditinstitut som är intresserade av att bidra till investeringen.

Långa genomsnittliga handläggningstider är en negativ faktor enligt många, tillsammans med osäkerheten i prövningen, oförutsägbarhet gällande vilket underlag som behövs och utdragna kompletteringsrundor. En tillståndsprocess på omkring ett år ses av flera företrädare som en rimlig tid för prövningen.

Näringslivets syn på omprövning och tidsbegränsning

Utredningens uppdrag att undersöka möjligheten till tidsbegränsade tillstånd och omprövning har visat sig kontroversiellt bland näringslivets företrädare. Den övergripande synpunkten har varit att tidsbegränsade tillstånd är något mycket problematiskt och i princip oacceptabelt ur företagens perspektiv. I ett konjunkturbrev från Innovations- och kemiindustrierna för tredje kvartalet 2021 svarar hela 83 procent av företagen att tidsbegränsade tillstånd skulle vara negativt för verksamheten, varav 35 procentenheter anger att det skulle vara mycket negativt.[54]

[54] IKEM (2021b).

En tidsbegränsning skulle enligt företagen minska investeringsviljan och i många fall innebära produktionsflytt till länder med en högre grad av förutsägbarhet.

Flera företrädare uppger att faktiska investeringar skulle utebli från Sverige om tidsbegränsade tillstånd infördes och att det finns verkliga exempel på detta. Eftersom prövningssystemet i Sverige dessutom generellt anses vara ineffektivt och svårförutsägbart är toleransen för ytterligare försämringar liten, och tidsbegränsade tillstånd skulle innebära en ytterligare försämring menar man.

Även om långa tillstånd på åtskilliga decennier skulle ges menar företagen att nyetableringar inte görs för en begränsad tid, utan att avsikten är att etablera sig på obegränsad tid. Det handlar inte enbart om de fysiska investeringarna i fabriker och infrastruktur utan även om att attrahera arbetskraft, servicefunktioner och underleverantörer. Många framhåller också att investeringar i underhåll sker löpande även om en enskild investering kan ha en begränsad teknisk livslängd, vilket innebär att en begränsad tidshorisont är negativ för verksamheten. Det förefaller vara typiskt för processindustrier att det sker mer eller mindre ständiga investeringar med en ”sågtandsprofil” på avskrivningarna. Detta kan dock se helt annorlunda ut för exempelvis vattenkraftverk där de stora investeringarna sker vid byggtillfället och där underhållsinvesteringarna är små.

Det finns exempel på sådant som ugnar i stålindustrin och pappersmaskiner vid massabruk som byggdes i mitten av 1900-talet och som fortfarande är i drift, vilket visar att den tekniska livslängden kan vara mycket lång om det finns ett fungerande underhåll och en verksamhet.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

6 kap.

20 §

I *andra stycket* görs ett tillägg i uppräkningen av de prövningar där det inte krävs en specifik miljöbedömning. Ändringen innebär att det inte krävs en specifik miljöbedömning vid prövning av en giltighetsförlängning enligt 24 kap. 13 a §.

Avsikten med ändringen är att det för en verksamhet som blivit miljöbedömd i samband med att ett tillstånd meddelats inte ska behöva hållas samråd eller tas fram en miljökonsekvensbeskrivning för att förlänga samma tillstånd.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.8.

32 §

Ändringarna i paragrafen förtydligar länsstyrelsens roll som aktiv samrådspart och nav i samrådsprocessen. Utfallet av avgränsningssamrådet förtydligas och formaliseras, så att det blir tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla.

Ändringarna i *första stycket* innebär ett tydligare krav på att avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning ska ske i dialog mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövaren. Med uttrycket ”dialog” avses här att länsstyrelsen ska vara en aktiv samrådspart. Formerna för och omfattningen av dessa kontakter måste dock anpassas till förhållandena i varje enskilt fall. I kravet ligget att en aktiv dialog ska föras i de avgränsningsfrågor som

kan vara av någon betydelse för den kommande tillståndsprövningen.

Första stycket ändras också så att det förtydligas att länsstyrelsen ska bistå vid urvalet av samrådskretsen genom att identifiera berörda myndigheter, bl.a. enligt sitt samordningsansvar enligt 3 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden men i förekommande fall även andra myndigheter. Bestämmelsen innebär att länsstyrelsen i ett tidigt skede av avgränsningssamrådet i det enskilda fallet ska identifiera vilka myndigheter som är berörda av verksamheten. För att kunna fullgöra uppgiften att samordna statens intressen är det troligen så att länsstyrelsen i många fall behöver inhämta synpunkter från myndigheterna.

Ändringarna i *andra stycket* ställer krav på vad länsstyrelsen alltid ska identifiera och redogöra för under avgränsningssamrådet.

Enligt *första punkten* ska länsstyrelsen identifiera de väsentliga miljöeffekterna. Med uttrycket menas att länsstyrelsen ska identifiera och klarlägga de upplysningar och underlag som behövs för att bedöma de väsentliga miljöeffekter som verksamheten kan förväntas ge.

Av *andra punkten* framgår att länsstyrelsen ska redogöra för olika uppfattningar vad gäller de väsentliga miljöeffekterna och hur dessa uppfattningar har hanterats. Länsstyrelsen ska alltså identifiera huruvida parter, remissinstanser och andra berörda är oense om underlaget, vilka upplysningar som behövs samt andra materiella eller rättsliga frågor i förhållande till de väsentliga miljöeffekterna. Det kan också handla om att länsstyrelsen identifierar vilka riksintresseanspråk som berör området för den sökta verksamheten och om det finns oförenliga riksintressen som kräver en avvägning enligt 3 kap. 10 §. För att kunna göra en sådan bedömning kan det krävas att länsstyrelsen går in mer i detalj i vissa frågeställningar.

I *tredje punkten* finns ett krav på att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Här ska länsstyrelsen alltså göra en sammantagen bedömning av om underlaget enligt länsstyrelsens uppfattning är tillräckligt mot bakgrund av vad som framkommit i dialogen med verksamhetsutövaren enligt första stycket och bedömningarna enligt första och andra punkten i andra stycket.

Av *tredje stycket* framgår att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning enligt punkt 1–3 till den som avser att bedriva verksamheten.

I ett tillägg till 35 § punkt 8 anges att det samrådsunderlag som ska finnas i en miljökonsekvensbeskrivning också ska innehålla länsstyrelsens bedömning enligt 32 § punkt 1–3.

I tredje stycket anges också att länsstyrelsens bedömning enligt punkt 1–3 inte är bindande. Länsstyrelsens bedömning är inte heller bindande för prövningsmyndighetens ställningstagande till om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen enligt 6 kap. 39 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.1 och 6.1.2.

32 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär ett krav på att de myndigheter med partsroll enligt 22 kap. 6 § och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska bidra med de underlag och yttranden som länsstyrelsen behöver för att kunna göra de bedömningar och avvägningar som krävs enligt 32 §. Det kan t.ex. handla om att det i ett ärende råder olika uppfattningar om vilken påverkan en verksamhet har på en miljökvalitetsnorm eller att det finns oförenliga riksintresseanspråk. Länsstyrelsen har då enligt bestämmelsen möjlighet att förelägga den myndighet som har kunskaper inom området att yttra sig i frågan.

Med uttrycket ”underlag” avses här att myndigheten utöver att bidra med rena faktauppgifter och sakkunskap inom sitt område även förväntas bidra med bedömningar i de frågor som aktualiseras.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.1 och 6.1.3.

35 §

Paragrafen anger vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Det är verksamhetsutövaren som ansvarar för ansökans innehåll. Bestämmelsen riktar sig alltså till verksamhetsutövaren. I paragrafen görs ett tillägg i *åttonde punkten* där det anges att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en samrådsredogörelse. Ändringen innebär att samrådsredogörelsen också ska innehålla länsstyrelsens bedömning enligt 32 § andra stycket och hur denna bedömning har bemötts av verksamhetsutövaren. Av 6 kap. 32 § andra stycket fram-

går att redovisningen är koncentrerad till de väsentliga miljöeffekterna.

Ändringen innebär en uppstramning av kraven på skriftlig redovisning av det som framkommit under samrådet. De minnesanteckningar som i dag redovisas till prövningsmyndigheten är ofta otydliga och översiktliga. Dessa anteckningar ersätts nu med en mer formaliserad skriftlig redogörelse.

Verksamhetsutövarens redovisning har betydelse för möjligheten för prövningsmyndigheten att avvisa en ansökan enligt 22 kap. 2 §. Genom föreslagna ändringar i 22 kap. 2 § andra och tredje stycket framgår att domstolen dels ska förelägga sökanden att avhjälpa en brist i ansökan när synpunkter från samrådet avseende väsentliga miljöeffekter enligt länsstyrelsens redovisning enligt 6 kap. 32 § inte har bemötts, dels får avvisa en ansökan om ett sådant föreläggande inte följs.

Avsikten med ändringen och kopplingen till bestämmelsen om avvisning är att väsentliga miljöeffekter ska identifieras redan under samrådet, dvs. innan ansökan skickas in till prövningsmyndigheten. Kravet på att länsstyrelsen ska identifiera de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar i dessa frågor innebär att det i ett tidigt skede blir tydligt både för övriga samrådsparter och verksamhetsutövaren vilka de huvudsakliga frågeställningarna kommer att vara.

Syftet är också att prövningsmyndigheten i ett tidigt skede av processen ska kunna identifiera om det saknas underlag i en väsentlig miljöfråga och då kunna avvisa en sådan ansökan i ett tidigt skede av processen och därmed undvika långdragna kompletteringsrundor.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.2.

47 §

Första stycket i paragrafen ändras så att utrymmet för en så kallad liten MKB (miljökonsekvensbeskrivning) förtydligas. Begreppet MKB ska endast användas i samband med verksamheter eller åtgärder som har betydande påverkan och ska genomgå en specifik miljöbedömning. I övriga fall ska endast ett förenklat underlag lämnas in. Tanken är att beslutsunderlaget ska kunna hållas begränsat, särskilt

om det är uppenbart från början att det inte är fråga om betydande miljöpåverkan.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.6.

9 kap.

6 a §

Paragrafen ändras på så sätt att tillståndsplikt till följd av föreläggande från tillsynsmyndighet ska avgränsas med samma uttryck som används när tillståndsplikt följer av ändring av tillståndspliktig verksamhet på grund av omgivningspåverkan. Uttrycket ”risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” ändras därför till ”kan antas medföra betydande miljöpåverkan”. Avsikten med ändringen är alltså att avgränsningen ska göras enligt samma kriterier.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.2 och 4.1.3.

16 §

Paragrafen är ny och innebär krav på att tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter ska ha moderna miljövillkor. Bestämmelsen gäller endast miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 § och som prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstol som första instans.

I praktiken innebär detta att de verksamheter som omfattas av bestämmelsen är sådana som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) samt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i den mån de tillståndsprövas av länsstyrelse som första instans. Ytterligare en förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att verksamheten bedrivs enligt ett tillstånd som är obegränsat i tiden.

Kravet på att tillståndet inte ska vara tidsbegränsat innebär att verksamheter som bedrivs enligt tidsbegränsade tillstånd inte omfattas av bestämmelsen. För tidsbegränsade verksamheter finns redan en tidpunkt där tillståndet upphör, och verksamhetsutövaren måste söka ett nytt tillstånd om verksamheten ska drivas vidare. Det

finns därmed inte något behov av en obligatorisk omprövning för tidsbegränsade tillstånd.

Omprövningen initieras av verksamhetsutövaren och det ankommer på verksamhetsutövaren att ta fram utredning och ansökan inför omprövningen för moderna miljövillkor. Med moderna miljövillkor menas att det tillstånd som gäller för den miljöfarliga verksamheten ska ha villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön som bestämts i en dom eller ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet även innefattar tillstånd till vattenverksamhet eller Natura 2000-tillstånd ska omprövningen enligt 24 kap. 10 § även gälla dessa. På så sätt upprätthålls den integrerade miljöbalksprövningen även vid en omprövning för moderna miljövillkor.

Vid den första obligatoriska omprövningen bestämmer tillståndsmyndigheten den tidsperiod inom vilken tillståndet ska omprövas för att miljövillkoren ska hållas moderna. Tillståndsmyndigheten kan då bestämma en kortare tid för nästa omprövning än den övre gränsen på 40 år som gäller enligt bestämmelsen. Däremot kan tillståndsmyndigheten inte sätta en längre tid än 40 år.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2, 5.1.3 och 5.1.4.

16 kap.

2 a §

Paragrafen ändras på så sätt att en ändring som bedömts som tillståndspliktig ska prövas som ett ändringstillstånd. Det är en tvingande bestämmelse. Prövningsmyndigheten ska alltså inte längre bedöma lämpligheten av att pröva ändringen som ett ändringstillstånd enligt de komplexa och ofta tidsödande avvägningar som görs i dag. Det är alltså fråga om en mer generös tillämpning än i dag. Detta medför även en följdändring i 22 kap. 1 d § andra stycket. Prövningens och underlagets omfattning bör alltid bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen. Utgångspunkten är alltså att det endast är den miljöpåverkan ändringen medför som ska bedömas.

Det är verksamhetsutövaren som styr hur prövningen ska ske. Om verksamhetsutövaren vill ansöka om tillstånd för hela verksamheten ska det anges i ansökan. Prövningsmyndigheten ska liksom

enligt nuvarande bestämmelser pröva avgränsningen av beslutsunderlaget och vilka villkor som har ett miljömässigt samband med ändringen. I dessa avseenden görs alltså ingen ändring.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.1.

17 kap.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om regeringens möjligheter att förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av vissa verksamheter.

Tredje stycket ändras på så sätt att det införs ett krav på att regeringen ska besluta om sådant förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

Ändringen innebär att regeringen inte kan förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet t.ex. i en överinstans när tillåtligheten av verksamheten redan har avgjorts i första instans.

Överväganden finns i avsnitt 9.1.1.

5 §

Paragrafen ändras genom att ett nytt *andra stycke* läggs till som en följd av den ändring som görs i 17 kap. 3 §. Nuvarande andra stycke flyttas till ett nytt *tredje* stycke utan ändringar i sak. Genom ändringen i 17 kap. 3 § tydliggörs att regeringen innan första instans avgjort tillåtligheten i målet eller ärendet ska lämna besked till prövningsmyndigheten om huruvida regeringen avser att förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten. För att detta tydliggörande helt ska fylla sin funktion måste även en myndighet eller kommun som får kännedom om en sådan verksamhet underrätta regeringen innan första instans har avgjort tillåtligheten.

Ändringen innebär att underrättelseskyldigheten för en myndighet eller en kommun upphör när första instans har avgjort tillåtligheten i målet eller ärendet.

Överväganden finns i avsnitt 9.1.1.

19 kap.

5 §

Paragrafen ändras genom att två nya punkter, *punkt 4 och punkt 15*, läggs till i första stycket. Nuvarande punkt 4 och efterföljande punkter får ny numrering till följd av att den nya punkten 4 läggs till.

Den nya punkten 4 innebär att den nya bestämmelsen om tidsplaner i 22 kap. 2 d § gäller även ärenden som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd. Exempelvis ska en miljöprövningsdelegation upprätta en tidsplan för målets handläggning om det inte är obehövligt. När en tidsplan upprättas ska parter och remissinstanser genast anmäla till länsstyrelsen eller den kommunala nämnden om de bedömer att tidsplanen inte kan hållas. Om länsstyrelsen eller den kommunala nämnden bedömer att tidsplanen inte kan hållas ska parter och remissinstanser underrättas om detta.

Den nya punkten 15 innebär att den nya bestämmelsen om giltighetsförlängning i 24 kap. 13 a § även gäller för ärenden som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd.

Paragrafen ändras också genom att *punkt 3* och *punkt 10* får nytt innehåll.

I punkt 3 läggs 24 kap. 10 § till i uppräkningen av de prövningar som 22 kap. 2 a § ska tillämpas på. Det innebär att 24 kap. 10 § i de delar bestämmelsen avser omprövning av moderna miljövillkor för sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 16 § ska tillämpas även om prövningsmyndigheten är en länsstyrelse eller en kommunal nämnd. Eftersom vattenverksamhet för sådana miljövillkor som avses i 11 kap. 27 § alltid prövas av mark- och miljödomstol blir bestämmelsen i dessa delar inte tillämplig för en länsstyrelse eller kommunal nämnd.

I punkt 10 läggs 22 kap. 29 a § till i uppräkningen av de bestämmelser om tillståndsdoms innehåll som ska tillämpas även av en länsstyrelse eller kommunal nämnd.

Genom att det har lagts till ett nytt stycke i 22 kap. 2 a § får även punkten 3 ett nytt innehåll som dock inte manifesteras i någon ändrad lydelse i författningstexten, eftersom punkten redan enligt nuvarande lydelse avser hela paragrafen. Ändringen innebär att även länsstyrelsen eller en kommunal nämnd får en möjlighet att besluta att en brist i utredningen ska avhjälpas på bekostnad av den som har tillstånd, dispens eller godkännande.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2, 5.1.8, 7.1.1

22 kap.

1 d §

Paragrafen ändras på så sätt att *andra stycket* tas bort. Av andra stycket framgår att en ansökan om ändringstillstånd ska innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett ändringstillstånd är lämpligt. Ändringen är föranledd av den ändring som görs i 16 kap. 2 a § som innebär att en ändring av en miljöfarlig verksamhet alltid ska prövas som ett ändringstillstånd; det ska alltså inte längre göras någon lämplighetsavägning i frågan. Det saknas därmed skäl att ha kvar en bestämmelse som anger att en ansökan om ändringstillstånd ska innehålla de uppgifter som behövs för att kunna göra en lämplighetsbedömning.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.1.

2 §

Första stycket ändras och formuleras på ett mer teknikneutralt sätt för att möjliggöra ökad digital handläggning.

Andra stycket ändras så att det förtydligas att det ska vara lättare än i dag att avvisa en ofullständig ansökan tidigt om ansökan innehåller formella brister (*punkten 1*), när synpunkter från samrådet inte har bemötts (*punkten 2*) eller ansökan på annat sätt är ofullständig (*punkten 3*). Om punkterna 1–3 inte har följts när ansökan lämnades in ska huvudregeln vara att sökanden får *en* möjlighet att komplettera. Om ansökan därefter inte uppfyller punkterna 1–3 ska ansökan som huvudregel enligt det nya *tredje stycket* avvisas med ett tydligt beslut som redovisar bristerna. Sökanden kan sedan återkomma med en ny ansökan.

Bestämmelsen är fakultativ; prövningsmyndigheten kan i vissa fall bedöma att det är lämpligare med ytterligare kompletteringsföreläggande, t.ex. om det endast är en mindre brist som kvarstår eller om prövningsmyndigheten av någon annan anledning anser att det är lämpligt av exempelvis processekonomiska skäl.

Prövningsmyndigheten ska också kunna begära att få in en komplettering som en konsoliderad ansökan enligt det nya *fjärde stycket* för att öka överskådligheten, underlätta förståelsen och förbättra

möjligheten för övriga aktörer att ta till sig ansökan vid det kommande remiss- och kungörelseskedet.

Möjligheten att avhjälpa bristen på sökandens bekostnad i nuvarande andra stycke saknar funktion i den praktiska tillämpningen och tas därför bort. Motsvarande möjlighet införs i stället i ett nytt andra stycke i 2 a §.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.2.

2 a §

Första stycket ändras på så sätt att 24 kap. 13 a § läggs till i uppräkningen över frågor där den som har tillstånd, dispens eller godkännande är skyldig att tillhandahålla utredning. En tillståndshavare som ansöker om giltighetsförlängning måste alltså tillhandahålla den utredning som krävs för att en sådan ansökan ska kunna prövas.

Bestämmelsen får också ett nytt *andra stycke* som ger tillståndsmyndigheten möjlighet att besluta att en bristande utredning ska avhjälpas på sökandens bekostnad. Bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln om att det är verksamhetsutövaren som ansvarar för sin ansökan och den utredning som tas fram. Avsikten är att den huvudregeln fortsatt ska gälla. Det kan dock finnas situationer där en verksamhetsutövare efter påpekanden från remissmyndigheter och parter och föreläggande från domstol ändå inte inkommer med det underlag som krävs för att kunna avgöra ett mål eller ärende. Prövningsmyndigheten behöver då ett påtryckningsmedel för att undvika att handläggningen drar ut på tiden.

Av 19 kap. 5 § 3 framgår att bestämmelsen gäller även för ärenden som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd. Det innebär att även t.ex. en miljöprövningsdelegation får möjlighet att avhjälpa en brist på sökandens bekostnad i t.ex. ett ärende om giltighetsförlängning.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2 och 5.1.8.

2 b §

Bestämmelsen är ny och syftar till att muntlig förberedelse ska användas i fler mål än i dag för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera eventuellt kompletteringsbehov. På så sätt kan behovet av

kompletteringsförelägganden minska och processen effektiviseras. Sådan handläggning bör övervägas bl.a. när frågornas karaktär innebär risk för en långdragen skriftlig handläggning om de inte reds ut i ett tidigt skede av handläggningen. Syftet med den muntliga förberedelsen ska särskilt vara att klarlägga de väsentliga miljöeffekterna, där länsstyrelsens bedömning enligt 6 kap. 32 § och sökandens bemötande av den enligt 6 kap. 35 § 8. är ett viktigt underlag.

Bestämmelsen ersätter delar av innehållet i den upphävda 22 kap. 11 § med en tydligare bestämmelse med placering i en mer logisk ordning före bestämmelsen om kungörelse av ansökan i 22 kap. 3 §, dvs. det tydliggörs att muntlig förberedelse kan hållas före kungörelse i målet, vilket oftast är den tidpunkt då det finns ett sådant behov.

Första stycket motsvarar 22 kap. 11 § första stycket utan ändring i sak.

I *andra stycket* har tillägg gjorts jämfört med 22 kap. 11 § andra stycket. Avsikten med tilläggen är att tydliggöra syftet med den muntliga förberedelsen, bl.a. vikten av att vid den muntliga förberedelsen fokusera på utredningskraven i förhållande verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning samt väsentliga miljöeffekter.

För den handläggning som sker hos länsstyrelser och kommunala nämnden finns möjligheter att hålla sammanträde med stöd av 19 kap. 4 § 3.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.1.

2 c §

Bestämmelsen är ny och ersätter delvis innehållet i nuvarande 22 kap. 11 §. Bestämmelsen har moderniserats språkligt. Ingen förändring i sak är avsedd förutom i två avseenden. Det första är att kravet på att kallelsen ska delges parter har tagits bort. Nu anges endast att kallelse ska delges. Avsikten är att det i vissa fall kan finnas anledning att kalla någon annan än en part till en muntlig förberedelse. Det tydliggörs alltså att rätten bestämmer vilka som ska kallas till förberedelsen.

Det andra är att innehållet i paragrafen har ändrats i förhållande till den upphävda 22 kap. 11 § genom att uttrycket ”skrifter” har ersatts med uttrycket ”handlingar. Avsikten är att använda ett mer tek-

nikneutralt begrepp som tillåter att även t.ex. digitala filer åberopas eller redogörs för.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.1. och 7.1.4.

2 d §

Bestämmelsen är ny och förtydligar huvudregeln om att en tidsplan ska tas fram om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl. Tidsplanen ska normalt tas fram efter kungörelse, eftersom prövningsmyndigheten då har en tydligare bild av ansökningsmålet bl.a. när det gäller hur omfattande skriftväxlingen kan tänkas bli. Både parter och remissinstanser ska meddela domstolen om planen inte kan hållas, och domstolen ska inom ramen för sitt drivansvar löpande revidera tidsplanen och meddela parter och remissinstanser om den inte kan hållas. Regeln görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna genom en hänvisning i 19 kap. 5 §. Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att öka förutsebarhet och transparens och minska behovet av anstånd.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.1.

3 §

Fjärde och *femte* punkten formuleras på ett mer teknikneutralt sätt för att möjliggöra ökad digital handläggning och på sikt en utfasning av behovet av en fysisk akt hos en aktförvarare. Syftet är att införa ett lagstöd för att publicera ansökningshandlingarna på lämplig webbplats. Uttrycket lämplig webbplats används i 6 kap. 41 § med följddefinition i 20 § miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Bestämmelsen i nuvarande 22 kap. 16 § andra stycket om att uppgift om målet kan komma att avgöras på handlingarna görs obligatorisk för att undvika att målet onödigt fördröjs med en tydligare placering i bestämmelsen om vad en kungörelse ska innehålla.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.4.

4 §

I *första stycket* tas Kammarkollegiet bort i uppräkningen av de myndigheter som mark- och miljödomstolen ska skicka kungörelsen till. Ändringen är en följd av att Kammarkollegiets partsroll tas bort i 6 §. Som en konsekvens pekas inte det allmänna fiskeintresset ut särskilt i bestämmelsen.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

6 §

Paragrafen ändras genom att Kammarkollegiets partsroll tas bort. Genom att minska antalet centrala myndigheter som har en partsroll minimeras risken för att flera myndigheter med överlappande ansvarsområden intar partsroll.

Ändringen innebär att Kammarkollegiet inte längre intar en partsställning i fråga om miljöintressen och allmänna intressen och därmed inte har rätt att föra talan i målet och framställa yrkanden eller överklaga domar och beslut i denna egenskap. Däremot kan Kammarkollegiet precis som andra myndigheter vara remissinstans i målet om mark- och miljödomstolen enligt 22 kap. 4 § bedömer att en ansökan berör Kammarkollegiet.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

10 §

Bestämmelsen justeras för att bli mer teknikneutral. På motsvarande sätt som för ansökan i 2 § kan domstolen begära att synpunkter från parter eller remissmyndigheter ska ges in i konsoliderad form om det bedöms underlätta målets fortsatta handläggning och minska merarbete.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.2 och 7.1.4.

16 §

Bestämmelsen justeras så att utrymmet ökar att avgöra mål på handlingarna genom att kravet att huvudförhandling ska vara uppenbart onödig tas bort. Det ska alltså vara lättare att avgöra mål utan huvud-

förhandling om målets omfattning och svårighetsgrad gör det ändamålsenligt. Det kan normalt handla om mindre ansökningsmål med få motstående intressen, där det inte finns något faktiskt behov att reda ut frågor muntligt. I vissa fall kan det vara ett alternativ att hålla en muntlig förberedelse för att reda ut någon specifik fråga, för att sedan avgöra målet på handlingarna.

Vad gäller övriga undantag med hänvisning till rättegångsbalken avses ingen ändring. Om det är uppenbart obehövligt att förhandling hålls behöver den inte hållas, även om part begärt det. Ledning för när det kan anses uppenbart obehövligt med förhandling kan bl.a. hämtas från 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) som innehåller samma formulering. Se även propositionen Stärkt rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 2017/18:279 s. 55), där bl.a. exemplet anges att förhandling begärs i rent obstruktionssyfte eller för att förhala målets handläggning. I bedömningen måste också artikel 6.1 i Europakonventionen beaktas, vilken innehåller den grundläggande bestämmelsen om rätten till muntlig förhandling.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.3.

16 a §

Bestämmelsen är ny och tillkommer av redaktionella skäl. Den motsvarar innehållet i nuvarande 16 § tredje till femte stycket. Någon förändring i sak är inte avsedd.

29 a §

Bestämmelsen är ny och innebär att det i en dom om miljöfarlig verksamhet som omfattas av 9 kap. 16 § ska anges när omprövning för moderna miljövillkor ska ske. Tiden får enligt lydelsen i 9 kap. 16 § inte sättas för en längre tid än 40 år.

Av 19 kap. 5 § punkten 10 framgår att bestämmelsen även ska tillämpas av en länsstyrelse eller en kommunal nämnd.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2.

24 kap.

5 §

Paragrafen ändras så att även Natura 2000-tillstånd som inte är en del av ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får omprövas av tillståndsmyndigheten. Bestämmelsen innebär att även omprövning, dvs. inte endast återkallelse kan användas för att komma till rätta med tillstånd som innebär en otillåten påverkan på ett Natura 2000-område.

Paragrafen ändras också genom att en ny *punkt 13* införs i första stycket. Ändringen innebär att tillståndsmyndigheten får ompröva tillstånd om det behövs för att uppfylla förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Sådana förpliktelser kan t.ex. följa av art- och habitatdirektivet som är genomfört i artskyddsförordningen (2007:845) och 7 kap.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.6.

9 §

Paragrafen ändras genom att ett *andra stycke* läggs till. Bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får enligt det nya andra stycket endast beslutas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Exempel på en sådan annan bestämmelse kan vara krav på begränsning av verksamhet eller vidtagande av försiktighetsmått för att leva upp till förpliktelser som följer av det svenska genomförandet av art- och habitatdirektivet.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.7.

10 §

Paragrafen ändras på så sätt att en miljöfarlig verksamhet som omfattas av 9 kap. 16 § läggs till i *första stycket*. Omprövningen initieras enligt huvudregeln efter ansökan av verksamhetsutövaren, se 12 §. Paragrafen är en instruktion till prövningsmyndigheten om vilka ändringar och begränsningar av tidigare meddelade tillstånd och villkor som ska beslutas vid omprövningen.

Tredje stycket justeras så att det fortsatt endast är vattenverksamhet som omfattas eftersom bestämmelsen avser utrivning av vattenanläggning enligt 24 kap. 4 § miljöbalken.

Av 6 kap. 20 § andra stycket framgår att det inte krävs en specifik miljöbedömning vid omprövning av en sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 16 §.

Bestämmelsen tillämpas även av en länsstyrelse eller en kommunal nämnd i de delar den avser omprövning av moderna miljövillkor för sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 16 §, vilket följer av 19 kap. 5 § 3.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2.

11 §

Paragrafen ändras genom att Kammarkollegiet tas bort i uppräkningen i *första stycket* av de myndigheter som får ansöka om prövning enligt uppräknade bestämmelser i kapitlet. Ändringen är en följd av att Kammarkollegiets partsroll tas bort i 22 kap. 6 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

12 §

Paragrafen ändras genom att Kammarkollegiet tas bort i uppräkningen i *andra punkten* av de myndigheter som får ansöka om prövning enligt 10 §. Ändringen är en följd av att Kammarkollegiets partsroll tas bort i 22 kap. 6 §.

Paragrafen ändras även genom att en ny *tredje punkt* införs där det anges vem som får ansöka om omprövning för moderna miljövillkor enligt 9 kap. 16 § i 24 kap. 10 §. Som huvudregel får en ansökan om en sådan omprövning endast göras av tillståndshavaren. Om tillståndshavaren inte ansökt om omprövning så att domen eller beslutet som verksamheten bedrivs med blir äldre än 40 år har tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga tillståndshavaren att ansöka om omprövning. Först när ett sådant föreläggande inte har följts får tillsynsmyndigheten ansöka om omprövning enligt 10 §. Även om en myndighet med stöd av denna bestämmelse ansöker om omprövning följer det av bestämmelserna i 22 kap. 2 a § om vem som ska svara

för utredningen i målet och 25 kap. 8 § om domstolens kostnader att det är tillståndshavaren som svarar för utredningen och kostnaderna.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2 och 6.1.4.

13 §

Kravet på anmälan i samband med att ansökan om upphävande av tillstånd ges in till tillståndsmyndigheten tas bort i *första stycket*. Frågorna som anmälan ska hantera ska i stället fångas upp vid remissen av ansökan om upphävande till tillsynsmyndigheten och länsstyrelsen. På så sätt undviks det dubbelarbete som anmälan och kommuniceringen av ansökan om upphävande innebär i dag.

Första punkten ändras på så sätt att tillståndsmyndigheten ges möjlighet att besluta om att helt eller delvis upphäva ett tillstånd efter en ansökan av tillståndshavaren.

Uppenbarhetsrekvisitet i *andra punkten* tas bort, och det ska vara möjligt att ändra ett villkor om ändringen är påkallad av ändrade omständigheter, oavsett om dessa förutsågs när tillståndet gavs eller inte. Syftet med ändringen är att det ska bli enklare att ändra ett villkor. Bestämmelsen är fakultativ och det är upp till prövningsmyndigheten att bedöma lämpligheten av att endast pröva villkorsändringen.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.5.

13 a §

Paragrafen är ny och innebär att tidsbegränsade tillstånd kan få förlängd giltighetstid under högst tre år. Bestämmelsen kan åberopas under en pågående tillståndsprövning men även utan att en sådan prövning pågår.

Det krävs inte någon miljökonsekvensbeskrivning för en ansökan om giltighetsförlängning men för att giltighetsförlängning ska kunna beviljas ska verksamheten under förlängningen bedrivas i huvudsak enligt det tillstånd som förlängs och i enlighet med de villkor som gäller för tillståndet vars giltighet förlängs. Syftet är att under en övergångstid på högst tre år kunna driva vidare en befintlig verksamhet; om övergången ska vara till ett nytt tillstånd eller till att verksamheten avslutas är inte avgörande för tillämpningen.

Det ska vidare vara lämpligt med en förlängning. Vid lämplighetsbedömningen ska prövningsmyndigheten bl.a. beakta skälen för att det befintliga tillståndet fick just den tidsbegränsning det fick vid den ursprungliga prövningen samt om väsentliga förändringar av förhållandena i den omgivning som påverkas av verksamheten har skett.

Giltighetsförlängning får inte gälla en verksamhet vars giltighet redan har förlängts med stöd av bestämmelsen.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.8.

18 §

Paragrafen ändras genom att Kammarkollegiet tas bort i uppräkningen i *andra stycket* av de myndigheter som för talan i mål om ersättning enligt 31 kap. Ändringen är en följd av att Kammarkollegiets partsroll tas bort i 22 kap. 6 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

25 kap.

3 §

Paragrafen ändras genom att Kammarkollegiet tas bort i uppräkningen i *första stycket* av de myndigheter som ska svara för sina kostnader i mål om återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning. Ändringen är en följd av att Kammarkollegiets partsroll tas bort i 22 kap. 6 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *andra punkten* ska äldre föreskrifter tillämpas i mål och ärenden där handläggningen har påbörjats innan ikraftträdandet. Det innebär t.ex. att en länsstyrelse som handlägger ett ärende under avgränsningssamrådet ska tillämpa äldre bestämmelser om ärendet kom in till länsstyrelsen innan ikraftträdandet.

Av *tredje punkten* följer att mål och ärenden som vid ikraftträdandet är så långt framskridna att prövningen har inletts genom att an-

sökan om tillstånd, tillåtlighet eller dispens lämnats in till en prövningsmyndighet eller att ett föreläggande i ett tillsynsärende redan beslutats ska fortsätta handläggas enligt tidigare bestämmelser.

Fjärde punkten innebär att en verksamhetsutövare som bedriver en sådan verksamhet som omfattas av 9 kap. 16 § senast den 1 januari 2026 ska ansöka om omprövning. Om en sådan ansökan inte ges in i rätt tid följer av 22 kap. 2 a § och 24 kap. 12 § 3 att tillsynsmyndigheten då får förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om omprövning och om så inte sker får tillsynsmyndigheten ansöka om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

3 kap.

7 §

Andra stycket är nytt. I den mån det finns behov av att förvara en fysisk akt ska det vara möjligt att tillhandahålla handlingarna på exempelvis ett medborgarkontor i stället för hos en fysisk person. Statliga myndigheter och kommuner åläggs därför att bistå mark- och miljödomstolarna med den uppgiften.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.4.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande från Ulrik Johansson

Miljöprövningsutredningen emanerar ur Januariöverenskommelsen. Huvudsyftet var att lägga förslag som kan korta handläggningstiderna för den svenska miljöprövningen samt därigenom underlätta en grön omställning av samhället.

Sett till de förslag som nu föreligger är utfallet magert. Merparten av de förslag som delgivits utredningen från Svenskt Näringsliv och som skulle ha kunnat leda till påtaglig effektivisering har ratats, t.ex. att utreda skärningen mellan tillståndsprövning och tillsyn, tydliggörande av vad en tillståndsansökan måste innehålla, att förmå staten att tala med en röst i tillståndsärenden och slopandet av det inhemska BMT-begreppet.

Generellt har utredningen varit mycket lyhörd för berörda myndigheters synpunkter och avstått från att föreslå några verkligt betydande förändringar i positiv riktning, undantaget förslaget om att göra ändringstillstånd till huvudregel. Det är ett bra förslag.

Någon riktig fart på tangenterna blev det dock inte förrän utredningen fick tilläggsdirektiv om att utreda hur det skulle kunna införas obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd eller dito omprövning av tillstånd. Då blev det aktivitet och det sammantagna resultatet av utredningens vedermödor slutar därmed med en inte oväsentlig ökning av företagens administrativa börda och en ökad osäkerhet med att bedriva verksamhet i Sverige.

Nedan kommenterar jag utredningens viktigaste förslag ur ett verksamhetsutövarperspektiv.

Ändringstillstånd

Förslaget är bra och kommer att ha förutsättningar att öka användandet av ändringstillstånd. Det hade dock varit önskvärt om utredningen hade varit tydlig med att det är just ändringen, dvs. den tillkommande verksamheten och dess miljöpåverkan, som ska bedömas. Nu har man i stället resonerat om svårigheter med avgränsningen och att det är viktigt att den görs på rätt sätt. Risken är därmed stor att den positiva effekten av en ökad möjlighet till ändringstillstånd ändå kan begränsas påtagligt.

Ändring av villkor

Även detta förslag är bra och välkommet. Det kommer dock inte att i någon större omfattning påverka handläggningstiderna i stort.

Anmälan

Avsikten är god, men det är mycket osäkert om det kommer att leda till någon förenkling. Rent systematiskt är det tilltalande att använda begreppet ”betydande miljöpåverkan” men kopplingen till MKB-reglerna och de bedömningar som där ska göras om betydande miljöpåverkan kan antas kunna uppkomma inger betänkligheter avseende utfallet av förslaget. För det första finns det en påtaglig risk att anmälan blir avsevärt mycket mera omfattande och mer byråkratisk genom kopplingen till MKB-reglerna. För det andra är det en påtaglig risk att utrymmet för anmälan faktisk kommer att minska. Det är många faktorer som ska bedömas och det blir väldigt mycket upp till handläggande tjänsteman att värdera åt vilket håll det ska gå. Särskilt när det gäller införande av ny teknik kan det bli problem om man ska följa Naturvårdsverkets riktlinjer om att skyddsåtgärder som är oprövade inte ska beaktas. I sådant fall blir det svårt att få till anmälningar och därmed har man effektivt höjt tröskeln för teknikutveckling i Sverige.

Ökad betoning av samrådets roll

Det äger säkert sin riktighet att tiden för själva tillståndsprövningen kan minska genom ett samråd som släcker ut eventuella meningsskiljaktigheter avseende MKB:ns innehåll och omfattning. En förutsättning för att det ska ske är emellertid att sökanden är beredd att gå med på alla krav som ställs och det kan möjligen vara fallet vid en ren nyanläggning med en stor budget. I många fall vid ändring av befintliga verksamheter, vilket trots allt är det vanligaste, är detta inte möjligt och inte heller rimligt. Det gör att samrådet, i stället för att effektivisera prövningen, blir en propp i systemet. Så är det till del redan i dag med omfattande kompletteringskrav om detaljredovisningar av i princip allt. Man flyttar endast kompletteringsrundan till ett förfarande som styrs av partsintresse i form av Länsstyrelsen m.fl. myndigheter. Sätter man ner foten som verksamhetsutövare följer kompletteringskraven med in i prövningen. Det blir således ett nollsummespel i bästa fall.

För att kompletteringsträsket ska kunna dräneras krävs det en ökad tydlighet från lagstiftaren om vad som faktiskt krävs av en ansökan. En ansökan bör begränsas till mer betydande miljöpåverkan och inte detaljer, vilket Svenskt Näringsliv efterlyst ökad tydlighet kring. De ansatser som gjorts i utredningen är därvid otillräckliga och förhoppningarna avseende samrådets effektiviseringspotential på prövningen är orealistiska, i vart fall från ett verksamhetsutövarperspektiv. Den potentiella nyttan ligger främst hos prövningsmyndigheten, men till ett högt pris för verksamhetsutövarna.

Samordning av riksintressen

Riksintressen är en besvärlig fråga. I grunden handlar det om samhällsplanering och att i en politisk process väga olika beaktansvärda intressen mot varandra. Den avvägningen bör inte göras av vare sig förvaltningsmyndigheter eller domstolar och hör då inte hemma i tillståndsprövningen. Det skulle vara möjligt att hantera detta inom ramen för planprocesserna i PBL, men det förutsätter att den aktuella verksamheten eller åtgärden omfattas av sådana planmässiga överväganden. Frågan borde förtjäna en egen utredning. Systemet med riksintressen fungerar helt enkelt inte i dag.

Samordnad partsroll

Det hade varit väldigt bra om utredningen hade kommit fram till att det var rätt och rimligt att staten talade med en stämma i tillståndsärendena/-målen. Till det var dock de enskilda myndigheternas motstånd för starkt. Det är också ett mönster i denna utredning och även tidigare utredningar, som haft att utreda effektiviseringar. Det berörda myndigheter motsätter sig avstår man från och det som faller myndigheterna på läppen tar man till sig.

I detta fall blev resultatet att Kammarkollegiet föll bort, vilket i sig är bra men ett alltför magert utfall.

Processledning m.m.

I denna del är förslagen i allt väsentligt bra. Utfallet kommer dock i hög grad vara beroende av hur enskilda domare och ordförande i MPD väljer att använda verktygen med tidsplaner och muntliga förberedelser/sammanträden. Det hade varit önskvärt om dessa förändringar hade parats med förtydliganden om att tillståndsprövningen ska koncentreras till de väsentliga frågorna och att frågor som bättre kan hanteras i tillsynen sorteras bort. En press på domare att ett mål ska vara avgjort inom 18 månader för att det inte ska bli omlottat hade också varit effektivt. Utan sådan press är det svårt att se hur man ska komma till rätta med de mål som kör fast i kompletteringsträsket.

Obligatorisk omprövning m.m.

Det är bra att utredningen inte föreslår obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd. Utredningens grundinställning kvarstår dock genom att den anger att tillstånd eller i vart fall villkoren inte bör vara äldre än 40 år. Detta i ljuset av utredningens omfattande referat från förarbetena till MB i denna del sänder alltfort en stark signal om att tidsbegränsning ska användas om än inte obligatoriskt. De skador detta kan ha på investeringsklimat och företagande har tydligen inte någon större betydelse. Det pågår redan ansträngningar från berörda myndigheter att öka användandet av tidsbegränsade tillstånd, dvs. att åstadkomma en praxisändring. Naturvårdsverket har varit tydligt

med att man kommer att driva denna fråga. Med hänsyn till utredningens förslag om obligatorisk omprövning av tillstånd hade det varit önskvärt om utredningen funnit skäl att begränsa användandet av tidsbegränsning av tillstånd till fall där det finns särskilda skäl för tidsbegränsning.

Obligatorisk omprövning av tillstånd ska det bli och detta ska även kompletteras med rullande 10-åriga utvärderingar om omprövning av villkor krävs. Detta är förvisso inte fullt lika ingripande som att helt riskera att förlora sitt företag och anställda förlora sina jobb, men det är ingripande nog och innebär en påtaglig ökning av den administrativa bördan för företagen. Att det ska vara möjligt att vid sådan omprövning även ställa orimliga krav i anledning av EU-lagstiftning är direkt olämpligt. Det skulle vara mycket ingripande och det är inte särskilt tydligt vad som avses. Hur man t.ex. tillämpar en miljökvalitetsnorm för vatten är i hög grad en bedömningsfråga. Ändringen behövs inte heller eftersom det i sådana fall redan i dag kan krävas att tillståndet upphävs. Det är bättre eftersom det upprätthåller en befogat hög tröskel för att genomdriva något sådant.

Maxgränsen för hur gammalt ett tillstånd får bli innan omprövning ska ske är satt till 40 år, men det är ingen garanti för att denna gräns kommer att gälla i verkligheten. Kortare tid får bestämmas, vilket säkerligen också kommer att ske. Den konsekvensbedömning som utredningen gjort är därför tendensiös. I stället för att utgå från ett knappt 30-tal omprövningar per år är det mer korrekt att ange att antalet ärenden kan ligga mellan 30 och 600 per år. Siffran 600 fås genom att räkna på det maximala antal omprövning som skulle kunna ske utifrån att det finns 6 000 tillståndspliktiga verksamheter som maximalt kan omprövas vart tionde år. Det är inte sannolikt att siffran blir så hög men det är också osannolikt att siffran blir så låg som utredningen angett. I sådant fall är ju förändringen meningslös och hade kunnat undvaras. Till nämnda omprövningar kommer också de uppdateringar som sker till följd av BAT-slutsatser för IED-verksamheter, dvs. de verksamheter som har någon egentlig miljöpåverkan. I viss mån kan detta må hända samordnas men knappast i alla fall. Därutöver kommer sedan de prövningar som kan orsakas av tidsbegränsade tillstånd som utredningen inte funnit skäl att begränsa.

Med utredningens förslag och intentioner kommer vi således att få ett nytt parallellt prövningssystem vid sidan av den redan alltför långsamma tillståndsprövningen. Det kommer att skapa en bety-

dande ökning av den administrativa bördan, framför allt för företagen, och leda till ökad osäkerhet om verksamhetens framtida drift och förutsättningar. Detta kommer att suga musten ur många företagare, särskilt vid mindre och medelstora företag, med sannolikt färre tillståndsansökningar som följd. Dessa omprövningar kommer inte heller 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. Med utgångspunkt i en anslagsfinansierad verksamhet kanske detta inte framstår som något problem, men för ett företag vars fortlevnad är beroende av den vinst som kan genereras är detta ett betydande problem.

Allt kokar ner till hur mycket administration och hur stor osäkerhet lagstiftaren anser är önskvärd att lägga på landets företagare och hur mycket man vill begränsa deras förekomst. Utredningens förslag är härvid att se som ett tydligt paradigmskifte där ett nytt system för omprövning ska sjösättas för att ytterligare försämra förutsättningarna för en effektiv tillståndsprövning. Det blir oundvikligt att betydande resurser kommer att få allokeras för omprövning i stället för nyprövning hos företag och myndigheter.

Dagens system är rationellt och rimligt med löpande BAT-uppdateringar för de mest miljöpåverkande verksamheterna parat med en möjlighet till omprövning av villkor på myndighetsinitiativ. Att myndigheterna tycker detta är lite arbetsamt är i sig inget problem. Det är motiverat att det är lite arbetsamt med hänsyn till vilka konsekvenser det kan få. Det behövs dock, även med bibehållet system, en ändring som höjer tröskeln för meddelande av tidsbegränsade tillstånd om vi inte helt vill rasera tillståndssystemet. Det måste finnas en rimlig balans.

Förslagen kommer inte att ha någon effekt på klimatarbetet. Till det är omprövningssystemet för omfattande och tidsödande. De punktinsatser i form av klimatstyrka och kunskapscentrum är mest att se som myndighetsgodis utan någon påtaglig effekt. Ett alternativ till allt detta skulle kunna vara att man använder en del av de medel som skulle brännas på dessa förändringar till att i stället finansiera en grupp kompetenta och erfarna jurister och tekniker för att välja ut lämpliga omprövningsfall där stor nytta finns att få och låta denna grupp driva dessa fall. Det skulle påtagligt avlasta myndigheterna från uppdraget att driva omprövning och det skulle kunna ge en god

effektivitet till en låg kostnad. Även om det finns en hel del gamla tillstånd är det svårt att se att det finns någon stor miljö- eller klimatmässig potential i flertalet av dessa. De mer miljöpåverkande verksamheterna omfattas av BAT-slutsatser, vilka löpande uppdateras, och är bindande föreskrifter i Sverige. Även för mindre verksamheter med begränsad miljöpåverkan torde nyttan vara låg med de föreslagna förändringarna. Förslagen kommer i stället att etablera den svenska miljöbyråkratin på en ny nivå med mer byråkrati, högre kostnader och längre handläggningstider. Ett dåligt facit för en utredning som ursprungligen var satt att effektivisera prövningen.

Särskilt yttrande från Petter Larsson-Garcia

Inledningsvis vill jag framhålla att utredningen på ett förtjänstfullt sätt redogjort för miljöprövningssystemet som helhet med de utmaningar och möjligheter som finns i det, särskilt kring hur lång tid en miljöprövning brukar ta och vilka moment som är nödvändiga. Flera av de förslag som utredningen lägger bedömer jag är ändamålsenliga. Samtidigt finns ett antal förslag som tillsammans medför att det uppstår en obalans mellan verksamhetsutövare och övriga aktörer när det gäller hur stark rättskraften av ett tillstånd är. Det gäller ökad möjlighet till villkorsändring och ny möjlighet till giltighetsförlängning samtidigt som tiden för obligatorisk omprövning är för lång.

Rättskraften i ett miljöbalkstillstånd ger verksamhetsutövaren trygghet mot att få andra krav än de som följer av tillståndet riktade mot sig. Det ger även bl.a. närboende en trygghet i att verksamheten endast får bedrivas om de krav som följer av tillståndet uppfylls. En tillståndsändring kan endast ske enligt bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken. Vissa utpekade myndigheter kan initiera en omprövning av villkor men ändring får endast göras om det förflutit tio år från det att tillståndet vann laga kraft eller att vissa andra kriterier är uppfyllda, t.ex. att det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts eller att förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt (24 kap. 5 § miljöbalken). Kriterierna medför att det krävs en relativt hög tröskel för att en omprövning ska komma i fråga med mindre än att tio år förflutit från laga kraft. Jag anser att det är motiverat med trösklar för omprövning, inte bara ur rättskraftsynpunkt för alla inblandande, utan också för att det tydliggör vikten av att frågor hanteras korrekt i den ordinarie prövningsprocessen, som även innefattar möjlighet till överprövning.

Min bedömning är 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). Utredningens förslag att ett villkor ska få ändras eller upphävas med anledning av ändrade omständigheter, i stället för nuvarande krav på omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs, bedömer jag leder till att skillnaderna i detta avseende blir omotiverat stora. 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. Om tröskeln för när en omprövning blir för låg finns risk att frågor inte behandlas i den utsträckning som krävs i den ursprungliga miljöprövningen. För egen del har jag svårt att se att nuvarande ordning leder till att systemet i någon större utsträckning belastas med helprövningar i syfte att ändra enskilda villkor. Det är svårt att motivera varför det skulle krävas att omständigheter inte ska ha gått att förutse för villkorsändring enligt 24 kap. 5 § men inte enligt 24 kap. 13 miljöbalken. Att villkor som blir resultatet av en villkorsändring behöver uppfylla de allmänna hänsynsreglerna är inget skäl att sänka tröskeln och motsvarande argument kan i sådant fall användas för att motivera sänkta trösklar för myndighetsinitierad omprövning. Det är rättskraften i ett tillstånd som gör tillståndet beständigt på ett annat sätt än förelägganden där försiktighetsmått alltid kan ändras för att uppfylla de allmänna hänsynsreglerna. Min bedömning är att resterande delar av förslaget, dvs. att uppenbarhetskravet tas bort i 24 kap. 13 § miljöbalken som i praktiken innebär att tillståndets rättskraft i denna del försvagas till nackdel för t.ex. närboende, utgör en stor förändring inte minst ur rättskraftssynvinkel som kommer göra det betydligt lättare för verksamhetsutövare att få till stånd en villkorsändring.

Utredningen föreslår även att det ska vara möjligt att förlänga ett tidsbegränsat tillstånd med upp till tre år (giltighetsförlängning). Jag har invändningar mot förslaget mot bakgrund av rättskraften och eftersom tillstånd tidsbegränsas till viss tid när det är motiverat. Min bedömning är att förslaget innebär att en stor del av verksamheter med tidsbegränsade tillstånd kommer kunna räkna med att få bedriva verksamhet i ytterligare tre år vilket urholkar tidsbegränsningens betydelse. En förlängning av detta slag skulle undantagsvis kunna vara motiverad men kraven för en sådan behöver då vara betydligt skarpare. När det gäller möjligheten till förlängning av igångsättningstid finns krav på giltigt skäl eller synnerliga olägenheter och vid förlängning kan strängare villkor föreskrivas. En giltighetsförlängning borde åtminstone innehålla dessa krav och möjligheter.

När det gäller förslaget att miljöfarliga verksamheter ska omprövas efter 40 år har jag invändningar eftersom 40 år är en mycket lång tid. I utredning anges bl.a. att företrädare för olika delar av näringslivet

anser att tidsbegränsningar, som enligt min bedömning är mer ingripande för verksamhetsutövare än en obligatorisk omprövning, inte bör vara mindre än 30 år. Detta kunde åtminstone ha varit den övre gränsen för omprövning, även om en omprövning efter 30 år också är för lång tid. Det kan t.ex. jämföras med strävan att s.k. BAT-slutsatser ska uppdateras vart åttonde år. Att förslaget innebär att det skulle vara samma intervall för omprövning som för viss vattenverksamhet bedömer jag inte är tillräckligt för att väga upp den långa tid som föreslås. Det förekommer att vattenverksamheter bedrivs med rättigheter som är flera hundra år gamla vilket gör att 40 år i det perspektivet kanske inte framstår som lång tid. För miljöfarlighet verksamheter har jag svårt att se att miljövillkor som är 40 år gamla kan ses som moderna. Jag är inte heller övertygad om att utredningen i tillräcklig utsträckning hittat lösningar på att incitamenten för verksamhetsutövare att aktivt bidra till utredningen vid en ofrivillig omprövning är begränsade, trots möjlighet att förelägga verksamhetsutövare att inkomma med utredning vid hot om vite. En möjlig lösning hade varit att det infördes en möjlighet för tillsynsmyndigheten att, som yttersta åtgärd, tillfälligt förbjuda en verksamhet som inte bedrivs med moderna miljövillkor. Det skulle kunna bli aktuellt för en verksamhet som inte ansöker om omprövning och förslagsvis 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.

Avslutningsvis vill jag framhålla att synpunkterna på förslagen ska ses ljuset av utredningens förslag när det gäller förändringarna i möjligheter till ändringstillstånd, anmälan m.m., som enligt min bedömning kommer underlätta prövningsprocesserna för verksamhetsutövare.

Referenser

Propositioner

Prop. 1969:28: *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag m.m.*

Prop. 1980/81:92: *om ändring i miljöskyddslagen (1969:387).*

Prop. 1981/82:130: *med förslag till ny vattenlag m.m.*

Prop. 1988/89:95: *om ändringar i rättegångsbalken m.m.*

Prop. 1991/92:137: *om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m.*

Prop. 1997/98:45: *Miljöbalk*.

Prop. 1999/00:26: *Effektivisering av förfarandet i allmän domstol*.

Prop. 2001/02:65: *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.*

Prop. 2004/05:129: *En effektivare miljöprövning*.

Prop. 2004/05:170: *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*.

Prop. 2009/10:215: *Mark- och miljödomstolar*.

Prop. 2010/11:86: *Havs- och vattenmyndigheten.*

Prop. 2012/13:35: *Nya regler för industriutsläpp*.

Prop. 2016/17:146: *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.

Prop. 2016/17:180: *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Prop. 2016/17:200: *Miljöbedömningar*.

Prop. 2017/18:243: *Vattenmiljö och vattenkraft*.

Prop. 2017/18:279: *Stärkt rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna*

Prop. 2020/21:104: *Mer ändamålsenliga sammansättningsregler för mark- och miljödomstolarna*.

Prop. 2020/21:188: *Moderna tillståndsprocesser för elnät*.

SOU och skrivelser

SOU 1993:27: *Miljöbalk*. Huvudbetänkande av Miljöskyddskommittén.

SOU 1996:103: *Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*. Huvudbetänkande av Miljöbalksutredningen.

SOU 2008:62: *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*. Betänkande av Utredningen om Naturvårdsverket.

SOU 2008:86: *Prövning av vindkraft.* Betänkande av Miljöprocessutredningen.

SOU 2009:42: *Vattenverksamhet*. Delbetänkande av Miljöprocessutredningen.

SOU 2010:8: *En myndighet för havs- och vattenmiljö.* Betänkande av Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.

SOU 2010:44: *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*. Betänkande av Målutredningen.

SOU 2011:86: *Bättre miljö – minskade utsläpp*. Betänkande av Industriutsläppsutredningen.

SOU 2012:81: *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform.* Slutbetänkande av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen.

SOU 2013:69: *Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Delbetänkande av Vattenverksamhets-utredningen.

SOU 2014:35: *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Slutbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen.

SOU 2015:10: *Gränser i havet*. Betänkande av Havsgräns-utredningen

SOU 2015:43: *Vägar till ett effektivare miljöarbete*. Slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

SOU 2021:21: *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden.* Delbetänkande av Klimaträttsutredningen.

SOU 2022:21: *Rätt för klimatet.* Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen.

Ds 2007:28: *Koncentration av länsstyrelseverksamhet.*

Ds 2016:25: *Miljöbedömningar*.

Ds 2018:38: *Anpassad miljöprövning för en grön omställning*.

Artiklar och publikationer

Alskog Johanna (2021): *Det måste inte vara dåligt när ett storbolag får bakläxa*. Altinget. 14 oktober 2021.

Balanskommissionen (2021): *Balanskommissionens lösningsrappor – 6 förslag för grön omställning*.

Bengtsson, Anders (2021): *Rabalder i täkten – Några rader om MÖD:s beslut om Cementas tillstånd till brytning av kalksten och om vad som hände sen – analys*. JP Miljönet. 1 oktober 2021.

Chalmers och Profu (2022): *Delrapport B1. Nyckelverksamheter i omställningen*. Delleverans för uppdrag med dnr Komm2021/00110/M. Rapport till Klimaträttsutredningen M2019:05. 26 januari 2022.

Domstolsverket (2021): *Utvärdering av Domstolsverkets möjligheter att utveckla e-tjänster för tillståndsansökningar enligt miljöbalken*. Dnr 2021/959. 1 december 2021.

Domstolsverket (2022): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Energimarknadsinspektionen (2022): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2021*.

Energimyndigheten (2021a): *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*. ER 2021:2. Rapport framtagen i samarbete med Naturvårdsverket. Januari 2021.

Energimyndigheten (2021b): *Scenarier över Sveriges energisystem 2020*. ER 2021:6. Mars 2021.

Energimyndigheten (2021c): *Industrin – nuläge och förutsättningar för omställning. En nulägesanalys inom Industriklivet.* ER 2021:27. Oktober 2021.

Energimyndigheten (2021d): *Framtidens elektrifierade samhälle – Analys för en hållbar elektrifiering*. ER 2021:28. Oktober 2021.

Energimyndigheten (2021e): *Första, andra, tredje… Förslag på utformning av ett stödsystem för bio-CCS*. ER 2021:31. November 2021.

Energimyndigheten (2021f): *Förslag till Sveriges nationella strategi för vätgas, elektrobränslen och ammoniak*. ER 2021:34. November 2021.

Engzell-Larsson, Lotta (2021). *Miljöbalken ett sänke för svenska* bolag. Dagens Industri. 14 oktober 2021.

Fossilfritt Sverige (2020): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft: En hållbar batterivärdekedja*. 2 december 2020.

Fossilfritt Sverige (2021a): *Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft: Uppföljning 2021.* 27 oktober 2021.

Fossilfritt Sverige (2021b): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft: Vätgas*. 21 januari 2021.

Fossilfritt Sverige (2021c): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft: Bioenergi och bioråvara i industrins omställning*. September 2021.

Fossilfritt Sverige (2022): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft: Finansieringsstrategi*. 24 mars 2022.

Havs- och vattenmyndigheten (2021): *Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2020.*

Havs- och vattenmyndigheten (2022a): *Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2021*.

Havs- och vattenmyndigheten (2022b): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket (2019): *Promemoria om gränsdragning och samverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.* December 2019.

Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät (2019): *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft*. 1 oktober 2019.

IKEM (2019): Konjunkturbrev. Maj 2019.

IKEM (2021a): Konjunkturbrev. Maj 2021.

IKEM (2021b): Konjunkturbrev. November 2021.

IPCC (2022): *Sixth Assessment Report, Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change.* 4 april 2022.

Jernkontoret (2018): *Klimatfördplan – För en fossilfri och konkurrenskraftig stålindustri i Sverige*. Jernkontorets forskning. Rapport D 689.

Kammarkollegiet (2021): *Kammarkollegiets årsredovisning 2020*.

Kammarkollegiet (2022): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Kearny (2021): *On shaky ground, The 2021 FDI Confidence Index*. Kearney Global Business Council.

Klimatpolitiska rådet (2021): *Klimatpolitiska rådets rapport 2021*. Årsrapport 2021 Rapport nr 4. 25 mars 2021.

Klimatpolitiska rådet (2022): *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*. Årsrapport 2022 Rapport nr 5. 16 mars 2022.

Länsstyrelsen i Norrbottens län (2022): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (2021): *Länsstyrelsen Västerbotten får i uppdrag att samordna arbetet med att förbättra miljöprövningen i Sverige*. Pressmeddelande. 7 september 2021.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (2022a): *Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan*. Delrapport 2022-02-15. Redovisning av regeringsuppdrag N2021/02286.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (2022b): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2022): *Handläggningstider för prövning av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap miljöbalken 2021*. Rapport: 2022:09. ISSN: 1403-168X.

Länsstyrelsen i Örebros län (2022): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Länsstyrelserna (2021): *Uppdrag att utvärdera möjligheterna att införa e-tjänster för tillståndsprövning enligt miljöbalken*. Dnr 500-31378-21. 30 november 2021.

Miljösamverkan Sverige (2020): *Samråd enligt 6 kap. miljöbalken – Handläggarstöd med fokus på undersöknings- och avgränsningssamråd*. 17 juni 2020.

Mining Journal Intelligence (2021): *World Risk Report 2021*. December 2021.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Naturvårdsverket (2019): *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan.* Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag. Naturvårdsverket Rapport 6879. Mars 2019.

Naturvårdsverket (2020a): *Förteckning över utsläpp och tilldelning 2019.* https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/utslappshandel/statistik-och-uppfoljning/listor-over-utslapp-och-tilldelning/ Hämtad 4 maj 2022.

Naturvårdsverket (2020b): *Utsläppsregistret: Utsläpp i siffror.* https://utslappisiffror.naturvardsverket.se. Hämtad 4 maj 2022.

Naturvårdsverket (2021a): *Uppdrag att förbereda för ansvar för en samlad statistik för miljötillståndsprövningen*. NV-09228-18. Redovisning av regeringsuppdrag M2018/02949/Me. 12 maj 2021.

Naturvårdsverket (2021b): *Miljöbedömningar i miljöbalken*. NV-00202-21. Redovisning av regeringsuppdrag. 10 juni 2021.

Naturvårdsverket (2021c): *Naturvårdsverkets årsredovisning 2020*.

Naturvårdsverket (2021d): *Lägesbilderna – ett underlag till nationella strategin för miljöbalkstillsynen 2022–2024 Vattenverksamhet*.

Naturvårdsverket (2021e): *Lägesbilderna – ett underlag till nationella strategin för miljöbalkstillsynen 2022–2024 Miljöfarlig verksamhet*.

Naturvårdsverket (2021f): *Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprövning – Utmaningar och möjligheter.* Rapport 6966. Februari 2021.

Naturvårdsverket (2022a): *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken*. NV-04185-20. Redovisning av regeringsuppdrag. 28 mars 2022.

Naturvårdsverket (2022b): *Redovisning av statliga myndigheters intäkter och kostnader 2021 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*. Dnr NV-00168-22. April 2022.

Naturvårdsverket (2022c): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Naturvårdsverket (2022d): *Naturvårdsverkets underlag till klimatredovisning enligt klimatlagen*. NV-08742-21. Mars 2022.

Naturvårdsverket (2022e): *Uppdrag att samla in och analysera statistik för miljötillståndsprövningen för år 2021*. NV-06961-21. Redovisning av regeringsuppdrag M2022/00161. 13 maj 2022.

Naturvårdsverket (2022f): *Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken Fokusområden Vattenverksamhet* https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/fokusomrade-vattenverksamhet/ Hämtad 18 maj 2022.

Naturvårdsverket (2022g): *Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken Fokusområden Miljöfarlig verksamhet* https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/fokusomraden-miljofarlig-verksamhet/ Hämtad 18 maj 2022.

Riksrevisionen (2018): *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* RIR 2018:8. 12 mars 2018.

Statskontoret (2020): *Översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken*. 2020:23.

Svensk Vindenergi (2022): *Över 117 miljarder i vindkraftsinvesteringar 2017–2024.* Exceldokument med sammanställning över ny vindkraft mellan 2017 och 2024. Nyhetsartikel på svenskvindenergi.org. 8 mars 2022.

Svenska kraftnät (2021): *Långsiktig marknadsanalys 2021 – Scenarier för elsystemets utveckling fram till 2050*. Ärendenr Svk 2019/3305.

Svenskt Näringsliv (2021a): *En miljöprövning för omställning och nya möjligheter – Förslag till regler för en mer effektiv och rättssäker miljöprövning*. November 2021.

Svenskt Näringsliv (2021b): *50 miljarder och företag som försvann – Resultatet av krångliga och oförutsägbara miljötillståndsprocesser.* November 2021.

Sveriges Kommuner och Landsting (2011): *Hanteringen av riksintressen*. December 2011.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Avgiftsfinansiering av prövning och tillsyn*. Artikel publicerad 18 mars 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *Stärkt nationell samordning och dialog genom förändringar i riksintressesystemet*. Skrivelse till Finansdepartementet och Miljödepartementet. Ärendenr 21/01513. 28 januari 2022.

Tillväxtanalys (2016a): *Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse.* Rapport 2016:06. Juni 2016.

Tillväxtanalys (2016b): *Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer – Ledtider efter reformerna*. Rapport 2016:13. Oktober 2016.

Tillväxtanalys (2019): *Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar*. PM 2019:15. Dnr 2018/141. December 2019.

Tillväxtverket (2022): *Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet*. Delrapport 2022. Dnr Ä 2021-761. 24 februari 2022. Redovisning av regeringsuppdrag N2021/00171.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2022): *Möjligheter till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft*. Rapport FOI-R--5293--SE. 12 april 2022.

Världsbanken (2020): *Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition*. 11 maj 2020.

Wennblad, Peter (2021): *Skicka miljöbalken till rymden*. Svenska Dagbladet. 14 oktober 2021.

Kommittédirektiv

Dir. 2016:66: *Initiativet Fossilfritt Sverige*. Direktiv till Fossilfritt Sverige (M 2016:05).

Dir. 2020:50: *Tilläggsdirektiv till Initiativet Fossilfritt Sverige* (M 2016:05).

Dir. 2021:16: *Prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller.* Direktiv till Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01).

Dir. 2021:50: *Tilläggsdirektiv till Klimaträttsutredningen* (M 2019:05).

Dir. 2022:26: *Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning.* (M 2022:02).

EU-rättsakter och dokument från EU:s institutioner

Europeiska kommissionen (2020): *Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet*. COM(2020) 474 final av den 3 september 2020.

Europeiska kommissionen (2021a): *Uppdatering av industristrategin 2020: en starkare inre marknad för EU:s återhämtning.* COM(2021) 350 final av den 5 maj 2021.

Europeiska kommissionen (2021b): *Kommissionens Tillkännagivande om tillämpningen av direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2014/52/EU) på ändringar och utvidgningar av projekt enligt punkt 24 i bilaga I och punkt 13 a i bilaga II, inbegripet huvudbegrepp och huvudprinciper anknutna till dessa*. 2021/C 486/01. 3 december 2021.

Europeiska kommissionen (2022a): *Proposal for directive of the European parliament and of the council amending directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emission (integrated pollution prevention and control) and council Directive 199/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste.* COM(2022) 156 final av den 5 april 2022.

Europeiska kommissionen (2022b): *REPowerEU Plan*. COM(2022) 230 final av den 18 maj 2022.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (IED-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens området (ramdirektivet för vatten).

Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olycks-händelser där farliga ämnen ingår (Seveso II-direktivet).

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (avloppsdirektivet).

Rättsfall från domstolar utanför Sverige

EU-domstolens dom den 7 september 2004. Dom Waddenvereniging och Vogelsbeschermingvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482.

EU-domstolens dom den 17 mars 2011. Dom Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154.

EU-domstolens dom den 19 april 2012. Dom Pro-Braine m.fl., C-121/11, ECLI:EU:C:2012:225.

EU-domstolens dom den 14 januari 2016. Dom kommissionen mot Bulgarien, C-141/14, EU:C:2016:8.

EU-domstolens dom den 10 november 2016. Dom kommissionen mot Grekland/Kyparissias dyner, C-504/14, EU.C:2016:847.

EU-domstolens dom den 4 mars 2021. Dom Föreningen Skydda skogen, C-473/19, EU:C:2021:166.

Övrigt material

Miljödepartementet (2021): *Promemorian Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*. dnr M2021/00586. Mars 2021.

Regeringsbeslut den 22 juli 2021, dnr M2021/01424. *Uppdrag till Domstolsverket att utvärdera möjligheterna att utveckla e-tjänster för tillståndsansökningar enligt miljöbalken*.

Regeringsbeslut den 22 juli 2021, dnr M2021/01425. *Uppdrag till länsstyrelserna att utvärdera möjligheterna att utveckla e-tjänster för tillståndsansökningar enligt miljöbalken*.

Regeringsbeslut den 2 september 2021, dnr N2021/02286. *Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan*.

Regeringsbeslut den 9 september 2021, dnr I2021/02334. *Uppdrag att utveckla arbetssätt och parallella processer för kortare ledtider för elnätsutbyggnad*.

Regeringsbeslut den 22 mars 2022, dnr N2017/04553. *Ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) för området Kallak K nr 1 i Jokkmokks kommun, Norrbottens län.*

Regeringsbeslut den 3 februari 2022, dnr I 2022/00299. *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning*.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdsverket.

Kommittédirektiv 2020:86

En modern och effektiv miljöprövning

Beslut vid regeringssammanträde den 20 augusti 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Syftet är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Utredaren ska bland annat

- bedöma om tillämpningsområdet för att tillståndspröva ändringar och anmäla ändringar som bidrar till minskad miljöpåverkan för befintliga verksamheter kan utvidgas och, om det bedöms möjligt och lämpligt, föreslå de ändringar som krävs för att åstadkomma ett sådant ”grönt spår”,
- bedöma om ett anmälningsförfarande under vissa förutsättningar kan ersätta tillståndsförfarandet då en verksamhet eller ändring i verksamhet inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och
- utvärdera vissa aspekter av miljöprövningsdelegationernas roll och organisation, till exempel frågor om processledning och om det är ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer.

Utredaren får även föreslå andra förändringar i nuvarande miljöprövningssystem som bidrar till en grön omställning genom mer förutsägbara och effektivare prövningsprocesser, som kortar den samlade prövningstiden och minskar administrationen samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls. Sådana förslag ska dock inte avse mark- och miljödomstolarnas organisation eller handläggning av mål eller ärenden i dessa domstolar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021.

Behovet av en utredning

Sveriges klimatpolitiska ramverk

Under 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket syftar till att skapa långsiktiga förutsättningar för en ambitiös och effektiv klimatomställning. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter nå negativa utsläpp.

En snabb omställning förutsätter en effektiv miljöprövning

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för en grön omställning med det övergripande målet att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Åtgärder som lyfts fram i färdplanerna kommer i många fall att kräva omfattande investeringar i ny teknik, förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering. Naturvårdsverket har vidare i sin fördjupade utvärdering av miljömålen 2019 även lyft fram utarmningen av den biologiska mångfalden som ett område där det behövs snabba och kraftfulla insatser för att vända den negativa utvecklingen.

Under de kommande åren kommer omfattande insatser krävas inom näringslivet för att Sverige ska kunna nå flera miljömål. Den omställning som krävs för att möta dessa utmaningar innebär att många verksamheter kommer att behöva söka nya eller ändrade miljötillstånd. Prövningen behöver i vissa fall hantera målkonflikter mellan exempelvis minskad klimatpåverkan och ökad miljöpåverkan i verksamhetens närområde.

Om ledtiderna för miljöprövning av miljö- och klimatförbättrande investeringar är långa i Sverige kan nödvändiga investeringar fördröjas. Samtidigt kan också kostnaderna och osäkerheten för både verksamhetsutövare och för samhället i stort öka. Detta kan i förlängningen leda till att investeringar i Sverige uteblir eller hamnar i länder med svagare miljölagstiftning. Därmed kan strukturomvandlingen hämmas och miljönyttan riskera att utebli. Effektivare och mer förutsägbara prövningsprocesser för miljö- och klimatförbättrande investeringar i Sverige, i kombination med fortsatt höga miljökrav, skulle däremot kunna leda till en snabbare grön omställning.

Riksdagen har i tre tillkännagivanden angett att ytterligare steg behöver tas för att förenkla och förkorta tillståndsprocesserna (bet. 2016/17:MJU22 punkt 2, rskr. 2016/17:289, bet. 2017/18:MJU19 punkt 5, rskr. 2017/18:217, och bet. 2018/19:MJU18 punkt 4, rskr. 2018/19:275).

Handläggningstider påverkas av många faktorer

Tidsåtgången för en tillståndsprövning är beroende av en rad olika faktorer:

- tillgängliga resurser för de miljöprövningsdelegationer eller mark- och miljödomstolar som prövar frågan om tillstånd,
- verksamhetens lokalisering,
- ansökans omfattning och avgränsning,
- om ansökan är fullständig från början eller behöver kompletteras,
- sökandens kunskap,
- hur effektiva miljöprövningsdelegationerna eller mark- och miljödomstolarna är i sin beredning av ärendet,
- hur många aktörer som är berörda av ärendet och som engagerar sig i prövningen, och
- hur många instanser som ansökan kan överklagas till.

Även kompetensförsörjning och organisationens utformning inom berörda myndigheter är faktorer som påverkar handläggningstiderna.

I dagsläget saknas en strukturerad och heltäckande statistik över handläggningstider, vilket försvårar utvärdering av de insatser som gjorts för att effektivisera miljöprövningen. Domstolsverket och länsstyrelserna har därför fått i uppdrag att från och med 2020 ta fram statistik över handläggningstiderna och sedan rapportera till Naturvårdsverket som sammanställer den. Regeringsuppdragen ska redovisas i april 2021.

Även om det saknas en mer heltäckande bild av handläggningstiderna finns det förutsättningar att redan nu inleda en översyn av relevanta delar av dagens prövningssystem.

Uppdraget att modernisera och effektivisera miljöprövningen

Generella utgångspunkter

Ett modernt miljöprövningssystem bör vara utformat så att det främjar investeringar som innebär att teknik, metoder och arbetssätt som påverkar miljön negativt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer och tekniker. Ofta behövs också helt nya investeringar i exempelvis stödjande infrastruktur, för att kunna ställa om samhället. En modern miljöprövning bör bidra till att nå miljökvalitetsmålen och samtidigt sänka kostnaderna och korta handläggningstiderna för de verksamhetsutövare som behöver få en ny eller ändrad verksamhet prövad. Ett miljöprövningssystem som genomgående präglas av effektivitet, rättssäkerhet och förutsägbarhet innebär även en effektiv prövning av miljö- och klimatförbättrande åtgärder.

Det huvudsakliga syftet med utredningen är att finna åtgärder som innebär snabbare och enklare tillståndsprocesser för miljö- och klimatförbättrande investeringar, samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls. Generella effektiviseringar av miljöprövningssystemet kommer även att främja en grön omställning. Ändringar och åtgärder som bör övervägas kan vara rättsliga, organisatoriska, ekonomiska eller av annat slag. Förslagen ska vara förenliga med EU-rätt och eventuell tillämplig internationell rätt.

Frågan om en skyndsammare handläggning av mål och ärenden som gäller miljöförbättrande verksamheter eller åtgärder, en s.k. grön gräddfil, har tidigare utretts i departementspromemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38). Slutsatsen i promemorian var att syftet med ett sådant förtursförfarande kan förfelas

av flera skäl och det riskerar att bli orättvist i det enskilda fallet, leda till snedvriden konkurrens och suboptimering av resurser. Utredaren menade att ett sådant förtursförfarande därför inte är önskvärt.

Utredaren ska i sitt arbete beakta tidigare utförda utredningar och arbeten med effektivisering av miljöprövningen, däribland relevanta delar av promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38), samt relevanta delar i bakgrunds- och problembeskrivningen i betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43). Utredaren ska även följa det pågående arbetet med författningsändringar, däribland översynen av miljöprövningsförordningen (2013:251) med anledning av en formell underrättelsen om bristande genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Det ska bli enklare att fasa ut miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt till förmån för mer resurseffektiva och miljövänligare processer

Eftersom en tidigare utredning har visat att syftet med ett förtursförfarande kan förfelas bör denna utredning sträva efter att förändra miljöprövningen mer horisontellt, d.v.s. genom bredare åtgärder för att åstadkomma en modern och mer effektiv miljöprövning som även underlättar för miljö- och klimatförbättrande investeringar. En avgörande del i en grön omställning är att mer miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer. Ändringar som bidrar till en sådan grön omställning bör därför kunna genomföras enkelt, samtidigt som det är viktigt att säkerställa att verksamhetens grundtillstånd inte blir svåröverskådligt eller omodernt, eller att det tillåter användning av förlegad teknik och processer med sämre miljöprestanda.

Nu gällande reglering i 16 kap. 2 a § miljöbalken infördes 2005 och ger en möjlighet att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet begränsa ett tillstånd till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd). Som skäl angavs bland annat att en tillståndsprövning som avser en verksamhet i dess helhet riskerar att dra ut på tiden, vilket kan medföra att verksamhetsutövare avstår från angelägna förändringar av verksamheten. För att en angelägen och brådskande ändring av en miljöfarlig verksamhet inte ska försvåras bedömdes tillståndspröv-

ningen kunna förenklas genom en möjlighet att begränsa tillståndsprövningen till att enbart avse ändringen och de tidigare meddelade villkor för verksamheten som har ett samband med ändringen. Syftet var att prövningen inte skulle behöva belastas med frågor som avser delar av verksamheten som från miljösynpunkt inte har något samband med ändringen. I promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38) utvärderades den nya bestämmelsen och utredaren konstaterade att möjligheten att meddela ändringstillstånd bidragit till kortare handläggningstider.

För vattenverksamheter gäller sedan den 1 januari 2019 enligt 16 kap. 2 b § 2 miljöbalken att en sådan avgränsad prövning som ett ändringstillstånd innebär får göras om det är lämpligt. Vid bedömningen av vad som kan anses lämpligt för ett ändringstillstånd bör, enligt förarbeten till bestämmelsen, ledning hämtas från den bedömning som görs vid prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 16 kap. 2 a § (prop. 2017/18:243 s. 206). Ledning i detta avseende finns i förarbeten och i rättspraxis.

Det är dock önskvärt att förutsättningarna för när en ändring kan hanteras genom ett ändringstillstånd tydliggörs och, om möjligt, utökas även i andra fall än vad som i dag är möjligt enligt 16 kap. 2 a och 2 b §§ miljöbalken och rådande rättspraxis, samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls. Detsamma gäller möjligheterna att anmäla en ändring av en miljöfarlig verksamhet enligt 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251).

Utredaren ska därför

- bedöma om tillämpningsområdet för att tillståndspröva och anmäla ändringar av befintliga verksamheter bör tydliggöras och utökas för att främja sådana investeringar som bidrar till att miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer om så är möjligt med bibehållet miljöskydd, och
- om det bedöms ändamålsenligt utifrån slutsatserna i föregående punkt, lämna nödvändiga författningsförslag för att åstadkomma ett sådant ”grönt spår”.

En miljötillståndsprövning ska vara miljömässigt motiverad

I miljöprövningsförordningen regleras vilka verksamheter som är anmälningspliktiga och vilka som är tillståndspliktiga. Förordningens indelning av de olika miljöfarliga verksamheterna utgår till största del från olika verksamheters typiska omfattning och miljöpåverkan. Utgångspunkten är att verksamheter som typiskt sett innebär större miljöbelastning ska tillståndsprövas, medan verksamheter som typiskt sett innebär mindre miljöbelastning endast ska prövas genom ett anmälningsförfarande. Den faktiska miljöpåverkan av en viss typ av verksamhet kan dock variera betydligt, vilket kan göra denna sorteringsmekanism trubbig.

För verksamhetsutövaren innebär tillståndsprövning ett mer långtgående skydd mot senare ingripanden från tillsynsmyndigheten, men medför samtidigt generellt sett högre och mer formaliserade krav på underlaget och prövningsprocessen, vilket kan innebära en mer tidskrävande prövning.

Av miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar framgår det att för verksamheter som kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken, och som inte alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan, ska en undersökning genomföras av om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen ska därefter fatta beslut om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen bedömer att verksamheten inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir kraven på miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken inte tillämpliga. I stället ska en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Skälen för detta förfarande är just att verksamheten endast bedömts kunna medföra begränsad miljöpåverkan. En förenkling vore att fler verksamheter förprövas genom ett anmälningsförfarande, inom de ramar som ges av EU-rätten (särskilt de krav som finns i MKB-direktivet, direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning) samt direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv).

Med hänsyn till att det pågår en översyn av miljöprövningsförordningen med anledning av en formell underrättelse om bristande genomförande av MKB-direktivet saknas det anledning att i denna utredning föreslå vilka koder i miljöprövningsförordningen som kan

bli aktuella för ett eventuellt anmälningsförfarande i de fall verksamheten inte bedöms kunna medföra betydande miljöpåverkan.

Utredaren ska därför

- bedöma möjligheterna att med bibehållet miljöskydd förpröva miljöfarliga verksamheter eller ändringar av sådana i ett anmälningsförfarande i stället för i ett tillståndsprövningsförfarande, då länsstyrelsen har beslutat att verksamheten eller ändringen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och
- om det bedöms ändamålsenligt, lämna nödvändiga författningsförslag.

De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljötillståndsprocessen ska vara tydlig

En effektiv, förutsägbar och rättssäker process, där lika fall behandlas lika, ger en snabbare prövning. Detta förutsätter att det är enkelt för den som önskar bedriva en verksamhet att få kunskap om vilka krav som ställs på en verksamhet och att den sökande tidigt i processen ges förutsättningar att utforma sin ansökan på ett ändamålsenligt sätt. Myndigheter är skyldiga att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. En dialoginriktad och effektiv samrådsprocess och målgruppsanpassad vägledning från berörda myndigheter är båda viktiga faktorer för att uppnå detta.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska enligt 22 kap. 6 § miljöbalken vid behov föra talan för att tillvarata allmänna intressen vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Länsstyrelsen har i egenskap av samordnare av statens olika intressen en särskilt viktig roll när det gäller att hantera de målkonflikter som kan uppstå vid prövning av olika verksamheter. Myndigheterna har delvis olika uppdrag, men de frågor de har att bevaka i tillståndsprövningen överlappar till viss del varandra. Dessa myndigheter har även viktiga roller i samrådsskedet, där bland annat ansökans och miljöbedömningens avgränsning och fokus diskuteras. Även andra myndigheter ska bevaka allmänna intressen. Det gäller särskilt de myndig-

heter som har till uppgift att bevaka riksintressen. För att säkerställa en effektiv och förutsägbar process är det viktigt att myndigheternas synpunkter framförs så tidigt som möjligt, att förutsättningarna för prövningen inte i onödan ändras under prövningstiden och att talerätten används på sådant sätt att miljöbalkens syfte uppnås samtidigt som effektiva prövningsprocesser säkerställs.

Utredaren ska därför

- undersöka de statliga förvaltningsmyndigheternas roll i prövningen att bevaka allmänna intressen, i syfte att bättre hantera målkonflikter och tidigare tydliggöra vilka krav som ställs på ansökan, t.ex. genom att stärka länsstyrelsens ansvar för samordning mellan olika intressen,
- undersöka om det finns ett behov av att tydliggöra vilka faktorer som avgör om myndigheterna deltar som part i miljöprövningar och om dessa faktorer är ändamålsenliga,
- undersöka hur samrådsförfarandet kan förbättras, t.ex. i syfte att säkerställa att synpunkter och väsentlig information från berörda myndigheter framkommer så tidigt som möjligt i prövningsprocessen, och att formerna för dialog och målgruppsanpassad vägledning ytterligare utvecklas, och
- utifrån slutsatserna i föregående punkter lämna de författningsförslag som krävs.

Såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska ha goda förutsättningar att bidra till en effektiv tillståndsprövning

En effektiv och samtidigt rättssäker prövning ska vara utgångspunkten i ett modernt prövningssystem. Faktorer som påverkar effektiviteten i systemet är bland annat vilka resurser som finns i förhållande till inflödet av ärenden, vilka tidsramar parterna ges för yttranden och kompletteringar samt kompetens i övrigt.

Prövning av komplexa verksamheter, för vilka det kan gå lång tid mellan gångerna en ansökan ska hanteras, kan innebära särskilda utmaningar. En viss volym av ärenden bör därför underlätta möjligheten att bygga upp och bibehålla tillräcklig kompetens vid miljöprövningsdelegationerna. Det kan också påverka förutsättningarna

för en enhetlig rättstillämpning om en viss typ av ärenden prövas sällan.

För mål som inleds vid mark- och miljödomstolen anges i 42 kap. rättegångsbalken att målet förbereds genom till exempel en muntlig förberedelse och att en tidsplan som huvudregel ska tas fram. För miljöprövningsdelegationerna gäller inte samma uttryckliga krav i dessa avseenden. Att handläggningen av ärendena ska ske så snabbt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt finns det dock krav på.

Genom att en tidsplan upprättas för handläggningen blir det tydligare för parterna hur beredningen av ett ärende kommer läggas upp, vilket kan öka förutsägbarheten. Muntliga förberedelser kan ofta leda till att parternas ståndpunkter klarläggs bättre, vilket är av värde för alla parter.

Det har i tidigare utförda översyner och utredningar från flera håll framförts önskemål om att såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska bedriva en tydligare och mer aktiv processledning, se t.ex. promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38). Det saknas dock en samlad bild av hur processledningen ser ut i miljöprövningsdelegationer respektive mark- och miljödomstolar, t.ex. i fråga om i vilken utsträckning tidsplaner tas fram. Det saknas också en tydlig bild av om skillnaderna i kraven på processledning för miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar påverkar förutsättningarna för en effektiv prövningsprocess.

En effektiv miljöprövning förutsätter att de ansökningar som lämnas in för prövning av tillstånd håller god kvalitet. Som tidigare angetts förutsätter det i sin tur att sökanden redan i samrådsskedet kan få en tydlig bild av hur en ansökan ska utformas för att kunna ligga till grund för prövningen.

Om en ansökan är ofullständig ska miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom en viss tid. Följer sökanden inte ett sådant föreläggande, får domstolen eller miljöprövningsdelegationen besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet eller ärendet, avvisa ansökan (22 kap. 2 § och 19 kap. 5 § 2 miljöbalken).

Att bristfälliga ansökningar kan avvisas ger verksamhetsutövaren incitament att säkerställa att en ansökan som lämnas in håller godtagbar kvalitet vad gäller omfattning och avgränsning.

Flera av de aktörer som lämnat inspel i arbetet med promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38) lyfter fram att fler ansökningar borde kunna avvisas i ett tidigare skede på grund av ofullständiga uppgifter och att det bör tydliggöras i lagstiftningen när en ansökan ska avvisas. Det saknas dock i dagsläget en tydlig bild av hur bestämmelserna om avvisning tillämpas och hur detta påverkar förutsättningarna för en effektiv prövning.

Utredaren ska därför

- undersöka och redovisa hur mark- och miljödomstolarna tillämpar bestämmelser i rättegångsbalken om processledning som gäller i mål som inleds vid domstol och vilka överväganden som ligger bakom domstolarnas tillämpning,
- undersöka om det finns anledning att införa särskilda krav om processledning för miljöprövningsdelegationer och i så fall lämna författningsförslag på hur dessa bör utformas,
- undersöka hur möjligheten att avvisa ofullständiga tillståndsansökningar tillämpas av miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar och lämna förslag till förtydliganden eller ändringar av regelverket i det avseendet om det bedöms ändamålsenligt, och
- bedöma om det är ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer och i så fall lämna förslag till en sådan organisationsförändring.

Andra förslag

Alla förslag som kan bidra till ett mer effektivt miljöprövningssystem som främjar miljö- och klimatförbättrande investeringar samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs är värdefulla. Mot bakgrund av detta får utredaren, med undantag av mark- och miljödomstolarnas organisation och handläggning av mål eller ärenden, även

- föreslå andra förändringar i nuvarande miljöprövningssystem som bidrar till en grön omställning genom mer förutsägbara och effektivare prövningsprocesser, som kortar den samlade prövningstiden och minskar administrationen samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag och beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kostnader och nyttor ska även bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och andra berörda aktörer. Vidare ska en bedömning av förslagens konsekvenser för miljön göras. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Försvarsmakten, länsstyrelser och andra berörda myndigheter, samt inhämta synpunkter från kommuner, näringslivet, miljöorganisationer och andra aktörer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, bland annat med anledning av den formella underrättelsen rörande Sveriges genomförande av MKB-direktivet. Utredaren ska även förhålla sig till relevanta delar av det arbete som bedrivs inom ramen för det uppdrag som lämnats till Klimaträttsutredningen (M 2019:05)

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2021:57

Tilläggsdirektiv till Miljöprövningsutredningen (M 2020:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juli 2021

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 kommittédirektiv om en modern och effektiv miljöprövning (dir. 2020:86). Uppdraget ska enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 15 december 2021.

Utredaren får nu dessutom i uppdrag att göra följande:

- Utreda om det behövs ändringar i miljöbalken avseende regleringen av domstolarnas handläggning.
- Föreslå de förändringar i regleringen om domstolarnas handläggning som behövs för en effektivare prövning vid mark- och miljödomstolarna.
- Utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden om tillstånd som innebär en omställning för en miljöfarlig verksamhet som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket för minskade utsläpp av växthusgaser.
- Föreslå hur ett sådant förtursförfarande skulle kunna vara utformat samt vilka författningsändringar och andra åtgärder som behövs, om det bedöms lämpligt med hänsyn till rättssäkerhet, effektivitet och handläggningstider för instansens övriga ärende- eller måltyper.

- Utreda hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor skulle kunna bli effektiva och verkningsfulla medel för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.
- Föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs 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.

Förslagen ska vara förenliga med ambitionen om en snabb, enkel och förutsägbar prövningsprocess.

Utredningstiden förlängs och uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2022.

Precisering av tilläggsuppdraget

Uppdraget att utreda regleringen om domstolarnas handläggning

Faktorer som påverkar effektiviteten i enskilda prövningar är bl.a. hur processen planeras och vilken processledning som sker samt vilka tidsramar parterna ges för yttranden och kompletteringar. Önskemål om att såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska bedriva en tydligare och mer aktiv processledning har framförts från flera håll, se t.ex. promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38).

Det har hittills inte funnits en samlad bild av hur processledningen ser ut i miljöprövningsdelegationer respektive mark- och miljödomstolar, t.ex. i fråga om i vilken utsträckning tidsplaner tas fram och om huruvida skillnaderna i processledning påverkar handläggningstiderna. Utredaren uppdrogs därför i direktiven att bl.a. undersöka och redovisa hur mark- och miljödomstolarna tillämpar bestämmelserna i rättegångsbalken om processledning som gäller i mål som inleds vid domstol och vilka överväganden som ligger bakom domstolarnas tillämpning.

Utredaren har kommit in med en skrivelse till regeringen och föreslagit att direktiven bör förtydligas på så vis att det i tilläggsdirektiv till utredningen anges att reglering om processledning i miljöbalken

också ska omfattas av utredningen, och inte enbart rättegångsbalken (M2021/01265). Utredaren har också föreslagit att utredaren ska få i uppgift att lämna förslag till förtydliganden eller ändringar av regelverket om mark- och miljödomstolarnas handläggning av mål som inleds vid domstol, i den mån det bedöms ändamålsenligt. Även branschorganisationen Svemin har kommit in med en skrivelse till regeringen (M2021/00521) och hemställt att direktiven ska förtydligas i nämnda avseenden.

Regeringen bedömer att ett tillägg bör göras till utredarens uppdrag för att frågan om tillämpning av reglerna om processledning i mark- och miljödomstol ska bli utredd på ett tillfredsställande sätt och att förslag ska kunna lämnas i syfte att uppnå målet för utredningen att effektivisera processen för miljöprövningar.

Utredaren ska därför, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, göra följande:

- Undersöka hur mark- och miljödomstolarna tillämpar gällande bestämmelser om processledning enligt miljöbalken i mål som inleds vid domstol och vilka överväganden som ligger bakom domstolarnas tillämpning. Utredaren bör särskilt undersöka i vilken utsträckning muntliga förberedelser hålls och tidplaner används.
- I den mån det anses nödvändigt för att åstadkomma en tydligare och mer aktiv processledning samt en effektivare process lämna förslag på ändringar i miljöbalken och annan relevant miljölagstiftning. Utredaren ska beakta behovet av ett enhetligt och lättöverskådligt processuellt regelverk för handläggningen av mål och ärenden i domstolarna.

Uppdraget att utreda möjligheten att införa ett begränsat förtursförfarande och eventuellt föreslå regler om ett förtursförfarande

Under 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket syftar till att skapa långsiktiga förutsättningar för en ambitiös och effektiv klimatomställning. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter nå negativa utsläpp.

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för en grön omställning med det övergripande målet att bidra till att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Omfattande insatser och investeringar i ny teknik, förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering planeras. Denna omställning kan medföra ett stort antal ansökningar om nya tillstånd för miljöfarlig verksamhet i både miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna.

Klimatpolitiska rådet, som årligen utvärderar regeringens klimatpolitik, har rekommenderat regeringen att införa en snabbare och mer transparent tillståndsprövning av investeringar som bidrar till klimatomställningen.

Eftersom tidsfristen för klimatomställningen är knapp krävs att omställningen underlättas på bred front med alla möjliga verktyg. Ett sådant verktyg skulle kunna vara ett begränsat förtursförfarande i tillståndsprocessen för sådana verksamheter som innebär en väsentlig skillnad i möjligheterna att nå de klimatpolitiska målen.

En mer skyndsam handläggning av mål och ärenden som gäller miljöförbättrande verksamheter eller åtgärder, en s.k. grön gräddfil, har tidigare utretts i departementspromemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38). Inriktningen var då verksamheter och åtgärder som anses vara miljöförbättrande. Slutsatsen i promemorian var att syftet med ett sådant förtursförfarande kan förfelas av flera skäl och att det riskerar att bli orättvist i det enskilda fallet, leda till snedvriden konkurrens och suboptimering av resurser. Ett sådant förtursförfarande förespråkades därför inte, men det poängterades att ett politiskt ställningstagande krävs för att avgöra vilka verksamheter eller åtgärder som ska anses vara miljöförbättrande och därmed kunna ges förtur.

Regeringen är medveten om komplexiteten i frågan om ett förtursförfarande. Ett sådant förfarande kan – förutom svårigheten att formulera en ändamålsenlig avgränsning och de övriga aspekter som lyfts i departementspromemorian – även vara problematiskt på grund av att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna utöver tillståndsgivning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet handlägger ett stort antal andra ärende- och måltyper som också är samhällsviktiga, exempelvis mål och ärenden enligt plan- och bygglagen om detaljplaner eller bygglov som rör ett stort antal bostäder eller nödvändig infrastruktur, och fastighetsmål enligt fastighetsbildningslagen.

Regeringen anser trots det att ett begränsat förtursförfarande bör övervägas i syfte att i möjligaste mån förkorta handläggningstiderna för tillståndsprocessen och underlätta för stora omställningsprojekt som på ett väsentligt sätt kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Det finns ett behov av tydliga kriterier som anger vilka verksamheter som ska omfattas av ett förtursförfarande så att handläggningen inte blir mindre effektiv på grund av svåra avvägningar som tillståndsmyndigheten måste göra. En tydlig avgränsning är också viktig för att minimera konsekvenserna för övriga mål och ärenden som handläggs av tillståndsmyndigheterna.

Utredaren ska, i enlighet med vad som redovisas ovan, överväga om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden om tillstånd som innebär en omställning för en verksamhet som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket för minskade utsläpp av växthusgaser.

Detta innebär att utredaren ska göra följande:

- Utreda om det finns ett behov av ett begränsat förtursförfarande för sådana ärenden.
- Utreda om det är lämpligt att införa ett begränsat förtursförfarande med hänsyn till instansens övriga ärende- och måltyper, handläggningstider och effektivitet i verksamheten i övrigt, samt möjligheterna till bibehållet miljöskydd och rättssäkerhet. Slutsatserna i Målutredningens betänkande Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol (SOU 2010:44) ska beaktas, i lämplighetsbedömningen ska synpunkter inhämtas från länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna, Domstolsverket, Naturvårdsverket, Boverket och Lantmäteriet.
- Om ett begränsat förtursförfarande behövs och bedöms lämpligt föreslå nödvändiga författningsändringar. Förslagen ska innehålla konkreta kriterier för vilka verksamheter och måltyper som ska kunna omfattas. Konsekvenserna för övriga mål- och ärendetyper ska särskilt beaktas. Vid utformningen av kriterier, om sådana föreslås, ska synpunkter inhämtas från relevanta aktörer och myndigheter, däribland Statens energimyndighet.

Uppdraget att utreda systemet för tidsbegränsning och omprövning av tillstånd

I miljöbalken regleras möjligheten att tidsbegränsa tillstånd och att ompröva tillstånd och villkor för befintliga tillstånd. Tidsbegränsning av tillstånd sker i dag i huvudsak endast för vissa typer av verksamheter. Under vissa förutsättningar som finns närmare angivna i 24 kap. 5 § miljöbalken får tillstånd omprövas eller villkor ändras eller upphävas eller nya villkor meddelas. En sådan omprövning av tillstånd eller ändring av villkor får t.ex. ske om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

Klimaträttsutredningen (M 2019:05) har undersökt olika möjligheter att uppdatera tillstånd för att minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser, genom t.ex. en särskild omprövningsmöjlighet eller genom att villkor som rör utsläpp av växthusgaser som huvudregel ska tidsbegränsas. Klimaträttsutredningen anger i sitt delbetänkande En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21) att det är befintliga verksamheter som kommer att stå för merparten av Sveriges utsläpp av växthusgaser från tillståndsgivna verksamheter även 2045, som är det år då Sverige senast inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre år 2045 än utsläppen år 1990. För att utredningens övriga förslag ska få tillräckligt stor effekt på möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål och det klimatpolitiska ramverket ska få genomslag, behöver även befintliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser omfattas. Dessa verksamheter har i dag tillstånd som är obegränsade i tid.

Klimaträttsutredningen anser att det finns många anledningar, andra än bara att genomföra utredningens förslag, som talar för att tillstånd och villkor behöver omprövas och tidsbegränsas i mycket större utsträckning än vad som sker i dag. Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att en särskild utredning ska tillsättas omgående för att göra en bred översyn av systemet för omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor och ge förslag till förändringar så att de blir effektiva och verkningsfulla verktyg i miljöbalken. Regeringen delar utredningens syn i fråga om behovet av att utreda frågan. Behovet av förutsägbarhet och investeringsvilja för företag bör särskilt beaktas.

Utredaren ska därför göra följande:

- Utreda hur tidsbegränsning och omprövning av tillstånd och villkor skulle kunna bli effektiva och verkningsfulla medel för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.
- Föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att tidsbegränsning och omprövning av tillstånd och villkor kan användas för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen. Eventuella förslag ska vara förenliga med ambitionen om en snabb, enkel och förutsägbar prövningsprocess.

Konsekvensbeskrivningar

Det som sägs om konsekvensbeskrivning i ursprungsdirektiven gäller i tillämpliga delar också dessa tilläggsdirektiv. Därutöver ska en särskild redovisning ske av hur handläggningstiderna påverkas för de ärende- respektive måltyper som inte ges förtur i respektive instans.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2022.

(Miljödepartementet)

Utkast till författningsförslag – Förtur för klimatet

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 23 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 5 a § och 22 kap. 11 a §, och närmast före 9 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 kap.
	Förtursverksamheter
	5 a §
	Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förtursförfarande för vissa verksamheter.
	22 kap.
	11 a §
	I mål om tillstånd till verksamhet som omfattas av förtur enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 5 a § ska mark- och miljödomstolen fastställa en tidsplan för målets handläggning.

23 kap.

7 §[1]

I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7 §, 22 kap. 12, 21, 23–28 §§ denna balk samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.	I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7 §, 22 kap. *11 a*, 12, 21, 23–28 §§ denna balk samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.

Denna lag träder i kraft [datum].

[1] Senaste lydelse 2010:923.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska införas en ny paragraf, 3 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	8 §
	Mål om verksamhet som omfattas av förtur enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 5 a § miljöbalken ska handläggas med förtur i mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen.

Denna lag träder i kraft [datum].

1.3 Förslag till förordning (2022:000) om förtur för klimatet

Härigenom föreskrivs följande

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om förtursförfarande för verksamheter och åtgärder som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.

Förordningen är meddelad med stöd av
- 9 kap. 5 a § miljöbalken i fråga om 3–6 och 9–10 §§,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 7 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 § Med förtursverksamhet avses i denna förordning en verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som slutar med -f.

Förutsättningar för förtur

3 § En förtursverksamhet ska handläggas enligt förtursförfarande om den sökta verksamheten eller åtgärden är en del av en av verksamhetsutövaren upprättad plan för att verksamheten ska ha nära noll eller negativa utsläpp, och

1. utsläppsminskningen av den sökta verksamheten eller åtgärden uppgår till minst 100 000 ton koldioxidekvivalenter per år, eller

2. verksamheten eller åtgärden åstadkommer permanenta negativa utsläpp om minst 100 000 ton koldioxid per år, eller

3. den sökta verksamheten eller åtgärden bidrar till en indirekt utsläppsminskning och är minst av en viss storlek som anges i föreskrifter meddelade av Statens energimyndighet.

4 § En verksamhet får handläggas enligt förtursförfarande trots att den inte är en förtursverksamhet eller uppfyller kriterierna i 3 § om det finns särskilda skäl.

5 § Statens energimyndighet får meddela ytterligare föreskrifter om vilka verksamheter som ska handläggas med förtursförfarande enligt 3 § 3.

6 § Länsstyrelsen ska efter skriftlig ansökan från verksamhetsutövaren besluta om verksamheten ska handläggas enligt förtursförfarande.

Beslut om förtursförfarande ska fattas så tidigt som möjligt under länsstyrelsens handläggning av ärendet, dock senast i samband med länsstyrelsen redovisning under avgränsningssamrådet enligt 6 kap. 32 § miljöbalken. Beslutet är inte bindande för mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen.

Beslut om förtursförfarande får inte överklagas.

7 § Statens energimyndighet får meddela föreskrifter om de uppgifter som ska lämnas i en ansökan om förtursförfarande.

Förtursstyrkan

8 § Av 19 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår att det inom länsstyrelsen ska finnas en förtursstyrka.

9 § Förtursstyrkan är ett rådgivande och stödjande organ för länsstyrelsernas handläggning av verksamheter och åtgärder som ska hanteras med förtur och verksamhetsutövarens planering och upprättande av ansökan för sådana verksamheter och åtgärder.

10 § Förtursstyrkan ska bland annat stödja länsstyrelsen och verksamhetsutövaren

1. i undersökningssamrådet enligt 6 kap. 24 § miljöbalken,
2. i beslut i fråga om betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken,
3. i avgränsningssamrådet enligt 6 kap. 29–32 §§ miljöbalken, och
4. vid målets handläggning och prövning hos prövningsmyndigheten när länsstyrelsen för talan i målet enligt 22 kap. 6 § eller deltar i prövningen som remissinstans.

Förtursförfarandet

11 § Länsstyrelsen ska använda sig av förtursstyrkan vid handläggning och prövning av en förtursverksamhet.

12 § Ytterligare bestämmelser om handläggningen av förtursverksamheter finns i

– 22 kap. 11 a § och 23 kap. 7 § miljöbalken, och

– 3 kap. 8 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Denna förordning träder i kraft [datum].

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer ska införas två nya paragrafer, 25 a och 25 b §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	25 a § *Miljöprövningsdelegationen ska handlägga ärenden om förtursverksamhet enligt förordningen (2022:000) om förtur för klimatet med förtur.*
	25 b § *I ärenden om förtursverksamhet enligt förordningen (2022:000) om förtur för klimatet ska miljöprövningsdelegationen fastställa en tidsplan för ärendets handläggning.*

Denna förordning träder i kraft [datum].

1.5 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöprövningsförordningen (2013:251)

dels att 29 kap. 60–63 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 16 §, och närmast före 1 kap. 16 § en ny rubrik av följande lydelse.

Kommentar: För detta förkastade förslag har utredningen tagit fram en lista över verksamheter som kan vara aktuella för förtur men inte identifierat de enskilda verksamhetskoder som berörs. Nedan ges författningsförslag för avskiljning och geologisk lagring av koldioxid som exempel på hur regleringen är tänkt att se ut för de verksamhetskoder som ska omfattas.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	Förtursverksamhet
	16 §
	En verksamhet vars verksamhetskod är markerad med -f är enligt 2 § förordningen (2022:000) om förtur för klimatet en förtursverksamhet som kan omfattas av förtursförfarande enligt den förordningens bestämmelser
	29 kap.
	60 §[2]
Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.480 gäller för anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är mer än 100 000 ton.	Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.480-*f* gäller för anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är mer än 100 000 ton.

[2] Senaste lydelse 2016:1188.

61 §[3]

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.485 gäller för anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är högst 100 000 ton.	Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.485-*f* gäller för anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är högst 100 000 ton.

62 §[4]

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.500-i gäller för att avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid från industriutsläppsverksamheter som beskrivs i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250).	Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.500-*if* gäller för att avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid från industriutsläppsverksamheter som beskrivs i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250).

63 §[5]

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.510 gäller för att avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid från anläggningar som inte är tillståndspliktiga enligt 62 §.	Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.510-*f* gäller för att avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid från anläggningar som inte är tillståndspliktiga enligt 62 §.

Denna förordning träder i kraft [datum].

[3] Senaste lydelse 2016:1188.
[4] Senaste lydelse 2016:1188.
[5] Senaste lydelse 2016:1188.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 §[6]

Statens energimyndighet ska

1. ha ett samlat ansvar för information och för att ta fram underlag i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och göra de beräkningar som medlemsstaterna är skyldiga att göra enligt artiklarna 7 och 23–27 och enligt bilagorna till samma direktiv,

2. vara behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010,

3. till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vartannat år redovisa ett identifieringsarbete av potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom undersektorerna olja och gas enligt rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna,

4. vidta åtgärder för att förstärka, utveckla och följa upp insatserna inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1369 av den 4 juli 2017 om fastställande av en ram för energimärkning och om upphävande av direktiv 2010/30/EU och inom ramen för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter,

5. fullgöra Sveriges uppgiftsskyldighet enligt kapitel V i avtalet om ett internationellt energiprogram (IEP) som undertecknades i Paris den 18 november 1974 (SÖ 1975:50) och de uppgifter för krisåtgärder som följer av avtalet,

[6] Senaste lydelse 2021:740.

6. fullgöra de uppgifter som följer av rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter,

7. bevaka att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 106/2008 av den 15 januari 2008 om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontorsutrustning följs,

8. ansvara för genomförandeåtgärder enligt artikel 4.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG,

9. främja och bevaka utvecklingen på marknaderna för energitjänster och energieffektiva produkter samt uppmärksamma behov av åtgärder för att undanröja hinder som hämmar utvecklingen på dessa marknader i enlighet med vad som anges i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG,

10. ansvara för årlig uppföljning av kumulativ energibesparing i enlighet med riktlinjer i regeringens plan för genomförande av artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

11. se till att informationen om tillgängliga energieffektivitetsmekanismer och de finansiella och rättsliga ramarna tydligt redovisas och sprids till alla berörda marknadsaktörer i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

12. uppmuntra tillhandahållandet av information till banker och andra finansinstitut om möjligheter att delta i finansieringen av åtgärder för att förbättra energieffektiviteten i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

13. i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU, tillsammans med berörda aktörer, däribland lokala och regionala myndigheter, främja initiativ för att informera, medvetandegöra och utbilda medborgarna om fördelarna med och de praktiska detaljerna kring åtgärder för att förbättra energieffektiviteten,

14. som tillsynsmyndighet för ursprungsgarantier för el vara medlem i Association of Issuing Bodies (AIB) för Sveriges räkning,

15. vara marknadskontrollmyndighet enligt lagen (2018:550) med kompletterande bestämmelser till EU:s energimärkningsför-

ordning och lagen (2018:551) med kompletterande bestämmelser till EU:s däckmärkningsförordning,

16. vara behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG,

17. vid tillämpningen av förordning (EU) 2019/941

a) särskilt samverka med Affärsverket svenska kraftnät i syfte att säkerställa att riskberedskapsplaner utarbetas effektivt och genomförs korrekt samt att underlätta förebyggande och utvärdering av elkriser och informationsutbyte om sådana, och

b) beakta de underlag som Affärsverket svenska kraftnät tar fram enligt förordningen,

18. vara marknadskontrollmyndighet enligt rådets direktiv 92/42/EEG av den 21 maj 1992 om effektivitetskrav för nya värmepannor som eldas med flytande eller gasformigt bränsle, *och*

19. vara nationellt centrum för frågor om infångning och lagring av koldioxid.

18. vara marknadskontrollmyndighet enligt rådets direktiv 92/42/EEG av den 21 maj 1992 om effektivitetskrav för nya värmepannor som eldas med flytande eller gasformigt bränsle,

19. vara nationellt centrum för frågor om infångning och lagring av koldioxid, *och*

20. vara ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Kunskapscentrumet ska, i samverkan med Naturvårdsverket,

a) bistå länsstyrelsen och förtursstyrkan i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen,

b) följa den tekniska och ekonomiska utvecklingen samt policyutvecklingen för verksamheter och åtgärder inom industrin i syfte att uppfylla a), och

c) inför varje klimatpolitisk handlingsplan som tas fram enligt

klimatlagen (2017:720) till regeringen ge en nulägesbeskrivning av förtursverksamheter och lämna underlag för översyn av kriterierna.

Denna förordning träder i kraft [datum].

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 a § *Inom länsstyrelsen ska det finnas en förtursstyrka.* *Bestämmelser om förtursstyrkan finns i förordningen (2022:000) om förtur för klimatet.*

Denna förordning träder i kraft [datum].

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]

Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. [30]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]