

PM Rotel IX (Dnr KS 2022/813)

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

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 31 oktober 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarråd Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Miljöprövningsutredningen har haft i uppdrag att se över miljöbalkens system för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning.

Utredningens slutsats är att den samlade prövningstiden behöver minska, att toppar i handläggningstid behöver kapas samt att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning.

Utredningen lämnar ett stort antal förslag som syftar till att underlätta prövningsförfarandet och att stimulera till att tillståndsvillkor är uppdaterade, bland annat genom att tillsynsmyndigheten får i uppgift att vart tionde år göra bedömningar över om tillstånd bör uppdateras.

Miljödepartementet har remitterat *Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen, (SOU 2022:33)*, till bland annat Stockholms stad för besvarande. Remissen i sin helhet kan tas del av på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskydds-nämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat ärendet till dotterbolagen Stockholms Hamnar AB och Stockholm Vatten och Avfall AB. På grund av den korta remisstiden har exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret besvarat remissen genom kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret ställer sig i positivt till utredningens syfte och delar slutsatserna att prövningsförfarandet behöver bli mer effektivt och förutsägbart för att stimulera en grön omställning. Därutöver konstaterar kontoret att förslagen innebär en

stor förändring i en etablerad prövningsordning för tillstånd och att konsekvenserna av detta bör adresseras mer noggrant.

Exploateringskontoret ställer sig generellt positivt till betänkandet och anser att ett förtursförfarande för betydande klimatfrämjande verksamheter ska vägas upp mot övriga samhällsviktiga ärenden hos prövande myndigheter.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har inget att erinra mot flera av förslagen i sig och tillstyrker ett antal förslag. Nämnden ställer sig tveksam till om helheten är tillräckligt utredd och konsekvenserna analyserade och lämnar detaljerade synpunkter på remissen.

Stadsbyggnadskontoret ser det som positivt att utredningen föreslår olika åtgärder som tillsammans kan korta prövningstiden.

Stockholms Stadshus AB ser bland annat positivt på förslaget om enklare förfarande för ändringstillstånd men ställer sig tveksam till förslaget om obligatorisk omprövning med ett visst tidsintervall.

Mina synpunkter

I betänkandet föreslås ett stort antal regeländringar som syftar till att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och att möjliggöra snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs. Många av förslagen berör verksamhetsområden i hela staden. Jag delar stadsledningskontorets och miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkter och efterlyser en mer omfattande konsekvensanalys av de föreslagna lagändringarna i kombination med ytterligare åtgärder som krävs för att kunna åstadkomma den avsedda effekten.

I övrigt hänvisar jag till stadens interna remissinstansers detaljerade synpunkter.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart

Stockholm den 12 oktober 2022

KATARINA LUHR

Bilaga

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

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Nu remitterat förslag har tagits fram av miljöprövningsutredningen. Uppdraget har varit att se över det nuvarande systemet för miljöprövning, som återfinns i miljöbalken, och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning (direktiv 2020:86). Genom horisontella förändringar i miljöprövningen ska miljö- och klimatförbättrande investeringar underlättas, snabbare och enklare prövningsprocesser åstadkommas, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Genom tilläggsdirektiv har utredningen också fått i uppdrag att utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen, samt hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor kan användas för att åstadkomma moderna miljövillkor.

Utredningens slutsatser

Miljöprövningsutredningens generella slutsats är att den samlade prövningstiden behöver minska, att toppar i handläggningstid behöver kapas samt att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning. Utredningen lämnar ett stort antal förslag. Nedan sammanfattas några av dessa.

Ändringstillstånd och anmälan

Utredningen kommer fram till att 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.

Förslaget innebär 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. Det ska även bli tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt för ändring av en tillståndspliktig verksamhet genom en ny andra punkt i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Punkten förtydligar att tillståndets ram och särskilda villkor också utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt.

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.

Omprövning av tillstånd och villkor

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

Av utredningen föreslås en obligatorisk omprövning av befintliga tillstånd. Bestämmelsen gäller verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren. Med moderna miljövillkor menas att tillståndet inte får vara äldre än 40 år.

Parallellt införs en regel om att tillsynsmyndigheten ska göra löpande översyn av tillstånd och villkor var tionde år.

Dessutom införs en bestämmelse 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 miljö kvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Bestämmelsen införs i 24 kap. 9 § miljöbalken.

En ny bestämmelse införs 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.

Genom att ta bort 26 § lagen om införande av miljöbalken kan samtliga befintliga verksamheters tillstånd tidsbegränsas vid en omprövning.

Utredningen kommer vidare till slutsatsen att en huvudregel om tidsbegränsning av tillstånd inte bör införas. Dagens regler i fråga om möjlighet till tidsbegränsning bör fortsätta att gälla.

Myndigheternas roll och samordningen av statliga intressen

Samråden är ofta ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket, enligt utredningen, medför onödiga och ofta omfattande kompletteringsbehov. Vidare får länsstyrelserna, enligt utredningen, inte tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och det saknas en samordning av statliga intressen. Processledningen hos prövningsmyndigheterna är ofta inte tillräckligt aktiv, vilket bromsar processen.

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

Samrådsprocessen kring miljökonsekvensbeskrivningen görs tydligare och mer transparent och genom ändringar i 6 kap 32 § miljöbalken ska det bli tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla.

Den nationella samordningen av riksintressen och målkonflikter ska förbättras genom att ta fram strategier och planeringsdokument med syftet att hantera målkonflikter och därigenom möjliggöra en snabbare grön omställning.

Ett antal förslag läggs även för att underlätta handläggningen. Utredningen anser dock inte att det bör införas ett särskilt förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.

Stöd till klimatprojekt

Utredningen framför att det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny teknik och dess klimat- och miljöeffekter.

Enligt förslaget ska en klimatstyrka inrättas vid någon av landets länsstyrelser för att stötta i arbetet med nya eller ändrade miljö tillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen.

Ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten som samlar miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning föreslås. Centrumet ska bistå länsstyrelserna och klimatstyrkan dels i deras arbete med ansökningar om nya eller ändrade miljö tillstånd och dels med tekniskt kunnande vad gäller industrins klimatomställning.

Konsekvenser av utredningens förslag

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

Förslagen innebär delvis nya uppgifter och arbetssätt för myndigheter och kommuner. Förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter och inte minst om ett förstärkt samråd väntas leda till behov av resursförstärkning hos framför allt länsstyrelsen och i viss mån även partsmyndigheterna. Förslagen om att förenkla reglerna för att ändra och anmäla ändringar av en verksamhet samt bättre processledning väntas i viss mån öka prövningsmyndigheternas samlade kostnader. Förslaget om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum innebär också ett behov av ytterligare finansiering. Antalet omprövningar väntas öka till följd av utredningens förslag vilket bör föranleda förstärkta resurser till länsstyrelsen, miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna. Även kommunernas kostnader ökar till följd av förslagen. Dessa bedöms delvis kunna finansieras av tillsynsavgiften men inte i alla delar.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat ärendet till dotterbolagen Stockholms Hamnar AB och Stockholm Vatten och Avfall AB. På grund av den korta remisstiden har exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret besvarat remissen genom kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Av Stockholms *Miljöprogram 2020-2023*, som antogs av kommunfullmäktige den 25 maj 2020, följer att arbetet för miljö och klimat ska göra tydliga avtryck och stadens egna verksamheter ska gå före för att visa vägen till en klimatsmart och hållbar stad.

Stadsledningskontoret ställer sig i positiv till utredningens syfte och delar slutsatserna att prövningsförfarandet behöver bli mer effektivt och förutsägbart för att stimulera en grön omställning. Detta inte minst med tanke klimaträttsutredningen och dess delbetänkande som innehöll förslag för att integrera frågan om minskad klimatpåverkan i miljöbalkens prövningar, SOU 2021:21. I den utredningen slogs bland annat fast att förslagen skulle få begränsad praktisk nytta om inte äldre, befintliga tillstånd omprövades i större omfattning.

Stadsledningskontoret finner att många av förslagen är konstruktiva och bra. Staden berörs både genom att inneha olika typer av tillståndspliktig verksamhet, genom tillståndsprcesser kopplade till planförfaranden och i egenskap av att miljö- och hälsoskyddsnämnden är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken.

Att det tydliggörs var gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt går välkomnas av såväl miljö- och hälsoskyddsnämnden som stadens tillståndspliktiga bolag.

När tillståndsprocesser för exempelvis vattenverksamhet är en förutsättning för detaljplane-
läggning kan tiden för planprocess och tillståndsprocesser sammanlagt bli mycket lång.
Stadsledningskontoret ställer sig likt stadsbyggnadsnämnden positiv till förslagen som syftar
till att på olika sätt effektivisera prövningsprocessen. Det är i sammanhanget även bra att
länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen stärks. Att ge riksintressemyndigheterna ett samlat uppdrag att ta fram strategier och planeringsdokument med
syftet att hantera målkonflikter är välkommet, särskilt om denna samverkan kan underlätta
planläggningen enligt plan- och bygglagen. I anslutning till detta vill dock stadsledningskontoret
påpeka att kommunernas processer idag försenas av att länsstyrelsen inte kan hålla avtalade
samrådstermer och inte förmår att samordna de många statliga intressen som de är satta att
bevaka. Att i det läget öka länsstyrelsens uppdrag utan att samtidigt ge dem ökade resurser för
detta vore inte försvarbart.

Stadsledningskontoret anser vidare att det är positivt att det inrättas stöd i klimatkompetens på
länsstyrelsen och att miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning samlas hos
Energimyndigheten.

Stadsledningskontoret kan konstatera att förslagen sammantaget sannolikt innebär en stor för-
ändring i en etablerad prövningsordning för tillstånd. Kontoret anser likt, miljö- och hälso-
skyddsmyndigheten att konsekvenserna av detta och vad det innebär för ett tillstånds rättskraft
bör adresseras mer noggrant. Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten har stor praktisk erfarenhet och
kompetens av att utöva tillsyn enligt miljöbalkens inklusive tillsynen över tillståndspliktiga
verksamheter. Stadsledningskontoret anser mot bakgrund av detta att nämndens yttrande med
utförliga och detaljerade synpunkter på förslaget kopplade till tillsyn och prövning bör beaktas.

Stadsledningskontoret finner det även sannolikt att förslagen kommer att innebära en väsentligt
ökad administration och ökade kostnader, inte minst för tillsynsmyndigheter och verksamheter.
För att tillsynsmyndigheter hos kommunerna löpande ska kunna göra heltäckande bedömningar av
tillståndens aktualitet kommer det sannolikt att krävas utökade resurser och kompetens hos många.
Stadsledningskontoret vill i sammanhanget påminna om finansieringsprincipen, som innebär att inga
nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommunerna.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med
vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Föreliggande utredning rör främst tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter men även vattenverksamheter.
Det innebär att föreslagna ändringar har bäring på ett begränsat antal projekt där exploateringskontoret är verksamhetsutövare. I den mån kontoret är berört är det främst
som utövare av vattenverksamhet.

Exploateringskontoret ställer sig generellt positivt till initiativet att effektivisera och tydliggöra
tillståndsprocesserna och ställer sig bakom att flertalet förslag till författningsändringar är
generella snarare än distinkta för tillståndsprövningar som har en tydlig klimatprägel.

Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att införa ett särskilt förtursförfarande för
verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen då det bland annat skulle
skapa ytterligare administrativa steg i arbetet med miljö tillstånd. Exploateringskontoret håller
med om utredningens problembeskrivning vad gäller ett förtursförfarande. Exploateringskontoret
delar också Boverkets uppfattning att ett förtursförfarande skulle medföra en risk att
andra samhällsviktiga ärenden, såsom detaljplaner för nya bostäder, skulle få stå tillbaka hos
prövande myndigheter. Vidare kan tillståndspliktiga verksamheter inom detta förtursystem
även vara beroende av detaljplaneändringar vilket då även skulle kräva att dessa detaljplaner

får förtur i handläggningen för att verksamheten ska kunna genomföras i förtid. Kontoret ställer sig därför positivt till att utredningen i stället för ett förtursförfarande föreslår en klimatstyrka som ska ge handläggargstöd till länsstyrelsens arbete med miljötillstånd och ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Utredningen pekar även på att kunskapscentrumet skulle kunna få ett bredare uppdrag än att bistå länsstyrelserna vid tillståndsärenden. Exploateringskontoret ser positivt på om kunskapscentrumet även kan bistå med kunskap i andra sammanhang och till andra aktörer, såsom kommunala verksamhetsutövare, för att bidra till både nationella och kommunala klimatmål.

I 6 kap. 32 § miljöbalken föreslås att länsstyrelsen under avgränsningssamrådet i dialog med verksamhetsutövaren ska verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Exploateringskontoret ställer sig positivt till att göra länsstyrelsens roll i samråd till en mer aktiv sådan. Förslaget till författningsändring beskriver inte närmare hur en sådan dialog kan se ut. Kontoret håller dock med om att formerna för en sådan dialog kan behöva anpassas till förhållandena i varje enskilt fall men vill framhålla att länsstyrelserna här behöver kunna anta en rådgivande roll med syftet att uppnå en effektiv process som minskar risken för stora kompletteringsbehov senare i processen.

Vidare föreslås (6 kap. 32 samt 35 §§ miljöbalken) att avgränsningssamrådet ska förtydligas och formaliseras så att det blir tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan om innehåll i miljökonsekvensbeskrivningen och klarlägga de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar vad gäller väsentliga miljöeffekter och hur detta har hanterats. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten. Bedömningen samt verksamhetsutövarens bemötande ska tas in i samrådsredogörelsen. Exploateringskontoret ställer sig positivt till att dokumentera länsstyrelsens bedömning och att bemöta det då det kan minska upplevelsen av oförutsägbarhet i den vidare processen. Föreslagen författning innebär och tydliggör dock att både verksamhetsutövaren (i samband med undersökningssamrådet) och länsstyrelsen (i samband med avgränsningssamrådet) ska klarlägga de väsentliga miljöeffekterna. Det är brukligt att verksamhetsutövaren inför ett avgränsningssamråd tar fram ett avgränsningssamrådsunderlag. Exploateringskontoret menar att det kan vara en tidsvinst för processen om länsstyrelsen redan inför detta framtagande har en dialog med verksamhetsutövaren. Kontoret menar att det kan vara en risk att den tänkta ömsesidiga dialogen inte uppnår sin potential om länsstyrelsen fullgör sina uppgifter med identifiering och dess redogörelse enbart och först efter att det inkommit ett avgränsningssamrådsunderlag från verksamhetsutövaren. Örn föreslagen författningsändring faller väl ut i sin tillämpning ser exploateringskontoret dock att fler frågor kan hanteras tidigare i processen vilket kan innebära en tidsvinst totalt sett för hela processen men exploateringskontoret vill också påminna om att själva miljökonsekvensbeskrivningen inte tas fram förrän i skeden efter dessa tidiga samråd och att bedömningen om miljöeffekter bör stå i proportion till det kunskapsläge som råder i tidiga skeden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 september 2022 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Generella synpunkter

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

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

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

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

Sammantaget finner förvaltningen att det är oklart om de föreslagna åtgärderna gemensamt kan antas uppnå syftemålen att underlätta miljöprövningen och leda till grön omställning. Det är vidare oklart om förslagen är i alla delar genomförbara, åtminstone för tillsynsmyndigheternas del. Det är därför också oklart om konsekvenserna, såväl de ekonomiska som de praktiska och de rättsliga, är rimliga i förhållande till vad som kan uppnås genom förslagen. Förvaltningen lämnar nedan närmare synpunkter på de enskilda förslagen. Avsnittsindelningen följer huvudsakligen strukturen för redovisningen av utredningens förslag i bakgrundsavsnittet.

Förvaltningens synpunkter på utredningens förslag

Enklare regler vid ändring av en verksamhet

Ändringsprövning ska vara huvudregel

Utredningens förslag

Utredningens förslag är 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. Detta ska gälla generellt, dvs inte bara om ändringen bidrar till grön omställning. Regeln bygger på att regelbundna omprövningar och uppdateringar av äldre tillstånd görs enligt förslagen nedan. Digitalisering ska underlätta för att få en samlad bild av vilka tillstånd och beslut som reglerar en verksamhet.

Enligt betänkandet (avsnitt 4.1.1) uppfattar verksamheterna det som oförutsägbart om det går att få igenom en ansökan om ändringstillstånd eller om det krävs ny helprövning och att detta

verkar hämmande för investeringsviljan och bromsar infasning av ny teknik och utfasning av gammal. Utredningen framhåller vidare att det är viktigt att komma ifrån synen på att allt ska ingå i tillståndsprövningen, eftersom tillståndsprövningen är en mer statisk process än anmälningsprocessen. Tillståndet ska, enligt utredningen, ge de stora dragen för en verksamhet och stabila spelregler för verksamhetsutövare, allmänhet och tillsynsmyndighet. Detaljregleringar av verksamheten hanteras bättre och mer dynamiskt genom tillsynen, anför utredningen

Förvaltningens synpunkt

Det finns vissa principiella fördelar med att kunna begränsa prövningen vid ändring av en verksamhet till att avse de konsekvenser som följer av just ändringen – inte minst, givetvis, för att möjliggöra för verksamheter att införa miljöförbättrande åtgärder. Redan i dag finns dock möjlighet att söka och pröva ändringstillstånd på ett sådant sätt att inte hela tillståndet måste omprövas. I de fall ändringen avser ett redan gammalt tillstånd, som är i behov av uppdatering, förekommer dock att ändringen blir droppen som får bägaren att rinna över, så att det istället behövs en prövning av hela verksamheten. Förvaltningen uppfattar att det är var denna gräns går, som uppfattas som problematisk av verksamheterna. Förvaltningen anser att det finns en risk för att det kommer ansökas om ändringstillstånd i syfte att undgå att pröva om verksamheten och därmed undgå att t.ex. få skärpta villkor. Ändringarna tillsammans kan i princip komma att bli så omfattande att det i praktiken är fråga om en i väsentliga delar annan verksamhet än den som prövades enligt grundtillståndet.

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

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

Förvaltningen uppfattar emellertid förslagen som ett paradigmskifte från syftet att skapa sammanhållna tillstånd som framhölls när miljöbalken infördes och i viss mån en återgång till den ordning som gällde under miljöskyddslagets tid, då påbyggnadstillstånd var vanliga. Vad utredningen anför om att det är viktigt att komma från synen på att allt ska ingå i tillståndsprövningen och att tillståndet bara ska ge de stora dragen för en verksamhet tyder också på en annan syn på både tillståndsprövningens syfte och tillståndets rättskraft än vad som hittills gällt och förfäktats. Det framgår av utredningen att näringslivet ser positivt på en ordning där större utrymme att reglera verksamheten lämnas till tillsynsmyndigheten, för att uppnå ökad flexibilitet. Det finns dock redan idag förutsättningar att delegera till tillsynsmyndigheten att fatta beslut om ytterligare villkor av mindre betydelse. Frågan är därför om det är något annat än detta som utredningen åsyftar. Tillåtlighetsfrågor måste givetvis vara förbehållna till-

ståndsprövningen. Förvaltningen anser att det är oklart vad det är för ändring utredningen vill uppnå i denna del och följaktligen om utredningen till fullo analyserat konsekvenserna av kursändringen. Det finns goda skäl för att ett enhetligt tillstånd hittills varit huvudregeln. Rent rättsligt är det svårt att både pröva och reglera ändringar i en verksamhet som redan regleras av olika domar av beslut, eftersom det är svårt att få en fullständig bild av hur olika villkor samverkar med varandra och vilken den totala miljöpåverkan från verksamheten blir. Ett enhetligt tillstånd underlättar också för tillsynen. Tillsynsmyndigheterna har också mycket varierande resurser och tillgång till juridisk kompetens. Att i större utsträckning lämna till tillsynsmyndigheten att reglera verksamheterna innebär troligen en stor risk för olikheter i bedömningarna mellan olika kommuner.

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

Förvaltningen konstaterar att det i dagsläget finns utmaningar med att få en samlad bild av vilka tillstånd och beslut som reglerar en verksamhet när det är fråga om ett äldre grundtillstånd som sedermera genomgått olika ändringar. Det finns i dagsläget inte någon databas som kan sammanställa uppgifterna, utan är i hög grad en manuell hantering. Förvaltningen instämmer i att det är önskvärt med ökad digitalisering i detta avseende, exempelvis vore det bra om det alltid finns tillgång till konsoliderade tillstånd för en verksamhet, men det finns alltså för närvarande inte något enkelt och tillförlitligt sätt att sammanställa vad som gäller för enskilda verksamheter. Utifrån dagens förhållanden, och utan att det är klarlagt hur ett sådant system kan se ut och när det kan finnas på plats, anser förvaltningen att det finns vissa farhågor om att otydligheten kan komma att öka, såväl i tillståndsprövningen som i tillsynen. Förvaltningen delar därför inte utredningens slutsatser utan anser att frågan behöver utredas ytterligare.

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

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

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

Förvaltningen anser emellertid att det alltför oklart med vad som avses med ”tillståndets omfattning”. Som exempel nämns regelmässigt i förarbeten och lagkommentarer produktionsbegränsningar – vanligen angivna som högsta tillåtna produktionsvolym och liknande – i tillståndsmeningen. Det har dock hittills ansetts allmänt vedertaget att *alla* former av begränsningar som förekommer i tillståndsmeningen anses påverka tillståndets omfattning. Således

borde t.ex. användning av visst ämne som omnämns i tillståndsmeningen anses utgöra en begränsning av tillståndets omfattning och inte bara hur stor mängd av ämnet som får användas eller produceras. Detta behöver förtydligas.

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

Förvaltningen anser sammanfattningsvis att förtydligandet är mycket välkommet och tillstyrker förslaget, med det tillägget att det även behöver klargöras vad som avses med "tillståndets omfattning".

Enhetliga begrepp för bedömningar av omgivningspåverkan

Utredningens förslag

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

Förvaltningens förslag

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

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

Det ska införas en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt

Utredningens förslag

Det föreslås en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § 1 punkten miljöprövningsförordningen när tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet ändras. Gränsen motsvarar den gräns som finns i dag i 1 kap. 11 § 2 punkten för anmälningspliktig

verksamhet. På så sätt anpassas kraven efter miljönyttan samtidigt som den administrativa bördan för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter minskar.

Förvaltningens synpunkter

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

Större möjligheter att ändra villkor

Utredningens förslag

Det ska införas större möjligheter att efter ansökan av tillståndshavaren ändra villkor för en verksamhet. 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.

Förvaltningens synpunkter

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

Uppenbarhetsrekvisitet innebär att på ansökan av verksamhetsutövaren får ett villkor upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. Med utredningens förslag blir lydelsen att villkoret får upphävas eller mildras endast om villkoret ”inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av ändrade omständigheter”. Petter Larsson-Garcia anför i sitt särskilda yttrande (s. 604 f.) bland annat att han anser att trösklarna för ändring av villkor i 24 kap. 5 § miljöbalken i huvudsak bör korrespondera med trösklarna för ändring av villkor efter ansökan av verksamhetsutövare (24 kap. 13 § miljöbalken), att utredningens förslag leder till att skillnaderna i detta avseende blir omotiverat stora, att det finns en uppenbar risk att begreppet ändrade omständigheter kommer leda till att ett stort antal omständigheter kan utlösa krav på ändring, vilket försvagar rättskraften och riskerar att belasta prövningssystemet utan att det för den skull gynnar omställningen. Att uppenbarhetskravet tas bort i 24 kap. 13 § miljöbalken innebär enligt Larsson-Garcia i praktiken att tillståndets rättskraft i denna del försvagas till nackdel för t.ex. närboende, vilket utgör en stor förändring inte minst ur rättskraftssynvinkel som kommer göra det betydligt lättare för verksamhetsutövare att få till stånd en villkorsändring. Detta gäller alltså även i fråga om mildare villkor.

Förvaltningen ansluter sig till Larsson-Garcias synpunkter rörande förslaget.

Det bör inte införas ett särskilt spår för B-anmälan

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Omprövning för moderna miljövillkor

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

Utredningens förslag

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

Med moderna miljövillkor menas att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts i en dom eller ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om det i domen för ett gällande tillstånd enligt miljöbalken bestämts en annan tid för omprövning av miljövillkoren ska denna tid gälla. Tillståndsmyndigheten får även bestämma att tiden för omprövning ska vara kortare än 40 år.

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

Förvaltningens synpunkter

Obligatorisk omprövning

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

Som framgår nedan föreslår utredningen inte att tidsbegränsning av tillstånd införs som huvudregel och kravet på omprövning innebär i och för sig inte att tillståndet förfaller om omprövning inte har initierats inom stadgad tid. Icke desto mindre framstår det tidsbundna kravet på omprövning också i flera avseenden som en indirekt tidsbegränsning, men med mindre förutsebarhet för verksamhetsutövaren. Förvaltningen noterar härutöver de farhågor som Ulrik Johansson framhåller i sitt särskilda yttrande (s. 601 f) rörande risk för parallella pröv-

ningssystem (dels löpande omprövning och bedömningar, dels de ”ordinarie” tillståndsprövningar initierade av verksamhetsutövaren som utredningen hoppas uppnå genom förslagen), vilket i flera avseenden skulle innebära en försämring i förhållande till dagens situation. Förvaltningen anser att det inte är osannolikt att det kan uppkomma sådana oönskade konsekvenser. Detta förefaller inte ha uppmärksammats och behandlats av utredningen.

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

Löpande översyn av tillstånd

Utredningens förslag om att tillsynsmyndigheten var tionde år ska bedöma behovet av omprövning väcker betänkligheter. Förvaltningen befarar att åtgärderna kommer att vara betungande för såväl tillsynsmyndigheten som verksamheterna, medan nyttan är mer oklar. Utredningen har redovisat en alternativ lösning med endast obligatorisk omprövning, utan löpande översyn av tillstånd (s. 262). Enligt betänkandet skulle tillsynsmyndigheten då fortsätta enligt nuvarande ordning som följer av 26 kap. miljöbalken samt miljötillsynsförordningen. Utredningens bedömning är dock att en stor del av vinsten med det föreslagna systemet då skulle gå förlorad. Den stärkta dialogen skulle med stor sannolikhet utebli och därmed också potentialen till mer ändamålsenlig tillsyn och prövning, anser utredningen. Förvaltningen har dock inte uppfattningen att det finns några generella brister i dialogen mellan tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare och är tveksam till att periodisk översyn skulle medföra en så väsentligt ökad nytta att det kan motivera den kraftigt ökade administrationen för båda sidor. Förvaltningen noterar att SKR uppskattat tidsåtgång för tillsynsmyndigheten till mindre än en dag per bedömning per verksamhet (s. 522). Det framgår inte vad bedömningen bygger på, men den torde förutsätta att allt underlag finns tillgängligt och att bedömningen är okomplicerad och i princip endast kräver att en skriftlig bedömning med motivering upprättas. Förvaltningen befarar att det i praktiken kommer krävas insatser även för att få in relevant underlag genom påminnelser eller ytterst förelägganden. Om tillsynsmyndigheten sedermera bedömer att det krävs omprövning ska verksamhetsutövaren kunna föreläggas att ansöka om omprövning. Tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas. Det finns således en uppenbar risk för att den löpande bedömningen i sig kan medföra ett ökat antal processer i en eller flera överinstanser. Detta förefaller inte ha beaktats av utredningen. Istället förefaller utgångspunkten vara att verksamhetsutövarna förväntas under alla omständigheter förväntas inrätta sig efter myndigheternas bedömningar. Rätten till prövning är dock fundamental och det finns ibland välgrundade skäl att ifrågasätta myndigheternas bedömningar. Det är därför inte rimligt att utforma ett system som förutsätter att myndigheternas bedömningar aldrig kommer att överprövas.

1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen innefattar en skyldighet för tillsynsmyndigheten att underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för omprövning. Förvaltningen uppfattar att detta då också skulle bli tillämpligt om en tillsynsmyndighet bedömer att det föreligger behov av omprövning enligt

ovan. Eftersom det primära ansvaret för en omprövning föreslås åläggas verksamhetsutövaren är frågan om det finns behov av underrättelse i sådana fall. Detta bör klargöras.

Förvaltningen befarar vidare att den löpande översynen kan bli omotiverat kostsam och på grund av systemet i sig hämmande för verksamheterna. Ulrik Johansson påpekar i det särskilda yttrandet bl.a. (s. 601 f.) att den löpande översynen kan komma att medföra parallella prövningssystem – dels prövningar initierade av verksamhetsutövarna och dels omprövningarna – och att omprövningar inte heller kommer att falla ut vid tidpunkter som stämmer med företagens investeringsplaner utan blir en verksamhetsrisk som det måste tas höjd för vid bedömningen av verksamhetens långsiktiga lönsamhet och därmed inkräkta på utrymmet för nyinvesteringar. Förvaltningen delar den farhågan och anser att konsekvenserna för verksamhetsutövarna i denna del inte är tillräckligt utredda i betänkandet. Detta gäller inte minst då ett av de uttalade syftena med förslagen är att åstadkomma ökade incitament till investeringar i miljöteknik hos verksamhetsutövarna.

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

Motsvarande regler i 26 kap. 18 § miljöbalken om rättelse på felandes bekostnad har såvitt förvaltningen känner till inte tillämpats på det sättet. Avsaknad av ansökan om erforderligt tillstånd får istället läggas verksamhetsutövaren till last på annat sätt. Det framstår också som mest ändamålsenligt att hantera denna situation på motsvarande sätt. En möjlighet vore att, som Petter Larsson-Garcia nämner i sitt särskilda yttrande (s. 606), som yttersta åtgärd, tillfälligt förbjuda en verksamhet som inte bedrivs med moderna miljövillkor. Detta skulle då, som Larsson-Garcia skriver, kunna regleras i 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken där det i vissa andra kvalificerade fall är möjligt att meddela förelägganden och förbud som bryter rättskraften i ett tillstånd. Om man väljer att gå vidare med det föreslagna systemet anser förvaltningen att det vore en lämplig lösning att rättskraften i ett tillstånd urholkas efter den stadgade tiden om 40. Efter denna tid ska det vara möjligt att reglera verksamheten ytterligare genom förelägganden och förbud. Sådana ingrepp måste anses vara proportionerliga i förhållande till syftemålet och de övriga möjligheter verksamhetsutövaren har att avhjälpa sin belägenhet. Förvaltningen noterar härutöver att det även i fråga om den löpande översynen är oklart från vilken tid tioårsintervallet ska räknas – från meddelad dom (s. 24 och 205) eller från laga kraft (s. 203). Även här aktualiseras frågan om vilken dom som avses, i de fall det meddelats deldom.

Inför fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor.

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Ingripande villkor ska kunna meddelas för att följa EU-rätten

Utredningens förslag

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

Förvaltningens förslag

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

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

Möjlighet att förlänga giltighetstiden för befintliga tidsbegränsade tillstånd

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkt

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

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

Ta bort 26 § lagen om införande av miljöbalken

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkt

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

En huvudregel om tidsbegränsning av tillstånd bör inte införas.

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Myndigheternas roll i miljöprövningen

Länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen ska stärkas

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

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

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

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

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

Utredningens förslag

Utfallet av avgränsningssamrådet bör förtydligas och formaliseras genom ändringar i 6 kap. 32 § miljöbalken, så att det blir tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Länsstyrelsen ska också identifiera de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur de har beaktats. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten, men bedömningen ska fortsatt inte vara bindande. Bedömningen ska tas in i samrådsredogörelsen genom en ändring i 6 kap. 35 § 8. Regeln blir handlingsdirigerande för verksamhetsutövaren som ska redovisa hur bedömningen har bemötts. Om så inte sker kan det utgöra en grund för avvisning tidigt i processen enligt utredningens förslag till ändringar i 22 kap. 2 § miljöbalken.

Förvaltningens synpunkter

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

Förbättra den nationella samordningen av riksintressen och målkonflikter

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

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

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

Utredningens förslag

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

Förvaltningens förslag

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande bör inte begränsas

Utredningens förslag

Ingen begränsning bör ske i författning vad gäller myndigheternas möjlighet att föra in nya omständigheter i tillståndsprövningen vid överklagande. Däremot ska förslagen om länsstyrelsens förstärkta och samordnande roll innebära att myndigheterna redovisar sina synpunkter i ett tidigt skede av processen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning

Använd tidsplaner och muntliga förberedelser i högre grad

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att muntlig förberedelse ska användas i fler mål för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera kompletteringsbehov. På så sätt kan behovet av kompletteringsförelägganden minska och processen effektiviseras. Bestämmelsen i 22 kap. 11 § miljöbalken upphävs och ersätts av två nya bestämmelser i 22 kap. 2 b och c §§ med placering i en mer logisk ordning före bestämmelsen om kungörelse av ansökan i 22 kap. 3 §. Tidsplaner ska användas oftare för att öka förutsägbarheten i handläggningen och minska antalet anstånd. En särskild bestämmelse om tidsplaner anpassad efter miljömålen införs i en ny 22 kap. 2 d § miljöbalken. Regeln görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna.

Förvaltningens synpunkter

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

Beträffande ökad användning av tidplaner anges att den föreslagna regeln (genom hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken) görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna. Såvitt förvaltningen kan utläsa kommer dock regeln även vara tillämplig för kommunernas prövning. Tidplaner kan bidra till ökad tydlighet, men erfarenhetsmässigt föranleds tidsutdräkter i pro-

cesserna framförallt på omständigheter som kan vara svåra att förutse i början av handläggningen. Det förekommer t.ex. i större prövningar att det under remisstiden uppkommer behov av eller krav på komplettering med ytterligare utredningar av någon omständighet som inte tidigare i processen tillmätts betydelse eller vars betydelse verksamhetsutövare och myndigheter har olika uppfattning om.

Det bör vara lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

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

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Utrymmet för digital hantering i ansökningsmål bör ökas

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

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

Förtydligad och utökad möjlighet för miljöprövningsdelegationen att ta till sig anmälningsärenden som har samband med en tillståndsprövning

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att förslaget är bra och kan tillstyrkas.

Ett särskilt stöd till klimatprojekt

Inrättande av klimatstyrka

Utredningens förslag

Det föreslås att det inrättas en klimatstyrka vid någon av landets länsstyrelser för att stödja samtliga länsstyrelser i arbetet med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen. Styrkan ska ge handläggarstöd till länsstyrelserna i deras roll som part i samrådsprocessen och prövningsprocessen.

Förvaltningens synpunkter

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

Samla miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning genom ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

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

Utredningens förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning

Regeringens tillåtlighetsprövning bör göras tidigt i processen

Utredningens förslag

Regeringen ska besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. En myndighet eller kommun som får kännedom om att det pågår en tillståndsprövning av en verksamhet som omfattas av regeringens förbehållsrätt ska underrätta regeringen om verksamheten innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Utred ökad användning av generella föreskrifter

Utredningens förslag

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

Förvaltningens förslag

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

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens bedömning av konsekvenserna av förslagen

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

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

Förvaltningens synpunkter

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

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

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

Som framgår ovan anser förvaltningen att vissa förslag, sedda för sig, är bra eller neutrala. Som anges i betänkandet är det dock inte de enskilda lagändringarna som är tänkt att åstadkomma den eftersträlvade förändringen, utan ändringarna sammantagna, och i kombination med ytterligare åtgärder (s. 19 f. och 93). Förvaltningen anser att de centrala förslagen, framförallt gällande ändringstillstånd, villkorsändring och omprövningssystemet, är otillräckligt utredda. Eftersom det betonas att alla ändringar utgör delar av ett större paket, är det enligt förvaltningen oklart om helheten – inklusive de delar som förvaltningen för sig tillstyrker eller inte har något att erinra emot – är tillräckligt utredda och konsekvenserna analyserade. Det finns idag möjlighet för tillsynsmyndigheterna att initiera omprövning av tillstånd. Utredningen konstaterar att möjligheten inte utnyttjas som det var tänkt, men förefaller inte ha några invändningar mot lagstiftningen som sådan. Att det inte sker resurser hos tillsynsmyndigheterna. Eftersom orsaken till den bristande tillämpningen av omprövning är känd, hade det varit rimligt att utredningen fokuserade på att i första hand åtgärda detta inom ramen för

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

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

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Vissa detaljplaner som antas i Stockholms stad kräver att tillstånd för till exempel vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet beviljas för att planen ska kunna genomföras. Eftersom sådana tillstånd inte kan beviljas i strid med gällande plan kan den sammanlagda processen med först detaljplaneläggning och sedan miljöprovning bli lång. Staden strävar efter att så långt det går effektivisera planprocessen och provningsprocessen delvis kan bedrivas parallellt med planprocessen, men en kortning av provningsprocessen skulle ändå underlätta genomförandet av planerna. Kontoret ser det därför som positivt att utredningen föreslår olika åtgärder som tillsammans kan korta provningstiden. Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget att stärka länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen inför provning och omprovning är bra och viktigt. Även förslaget om att riksintressemyndigheterna ska få i uppdrag att i samverkan med varandra och med länsstyrelsen ta fram strategier och planeringsdokument med syftet att hantera målkonflikter ser kontoret som positivt och viktigt. Samverkan kan underlätta planläggning enligt plan- och bygglagen. Kontoret välkomnar utredningens ställningstagande att inte föreslå ett införande av ett förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Kontoret instämmer i Boverkets synpunkt 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.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 13 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen ser positivt på utredningens uppdrag att ge förslag på åtgärder för modernare, effektivare och snabbare miljöprovning. Inom koncernen finns flera helägda och också delägda dotterbolag som bedriver tillståndspliktiga verksamheter.

Koncernledningen känner därför igen många av de problem som lyfts fram i utredningen, inte minst när det gäller ineffektiva och otydliga processer samt utfallens bristande förutsägbarhet.

Koncernledningen ser positivt på förslaget om enklare förfarande för ändringstillstånd samt möjligheten till att enbart anmäla en ändring av tillståndspliktig verksamhet. Detta bör leda till enklare hantering och snabbare utfall.

Koncernledningen ställer sig tveksam till förslaget om obligatorisk omprovning med ett visst tidsintervall, detta riskerar att skapa osäkerheter i den långsiktiga planeringen och bidra till ökade kostnader. Nyttan av detta förslag måste noggrant belysas för att väga för- och nackdelar mot varandra. I övrigt ställer sig koncernledningen bakom dotterbolagens remissvar i sin helhet.

Underremisser

Stockholms Hamnar AB

Stockholms Hamnar AB:s yttrande daterat den 5 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Hamnar ser positivt på utredningens uppdrag att ge förslag på åtgärder för en modernare och mer effektiv miljöprovning till gagn för en grön omställning. Stockholms Hamnar känner också igen många av de problem som lyfts fram i utredningen, inte minst när det gäller ineffektiva och otydliga processer samt bristande förutsägbarhet kring utfallet. Vissa av förslagen i utredningen kan enligt Stockholms Hamnars bedömning leda till en delvis effektivare provningsprocess. Stockholms Hamnar anser till exempel att förslaget om ett enklare förfarande för ändringstillstånd är positivt i den meningen. Även förslagen att ge ökade möjligheter för att enbart anmäla en ändring av tillståndspliktig verksamhet samt att skapa större utrymme för ändringar av villkor bör leda i den riktningen.

Stockholms Hamnar anser att utredningens slutsats att det inte bör införas regel om att tillstånd ska tidsbegränsas är bra och nödvändig för att verksamhetsutövaren ska kunna ha en långsiktig planering. Utredningen föreslår dock samtidigt att det införs en obligatorisk omprovning av befintliga domar och beslut för att åstadkomma moderna villkor för miljöfarliga verksamheter och att tillsynsmyndigheten parallellt bör göra löpande översyn av tillstånd och villkor. Stockholms Hamnar är tveksamma till denna förändring eftersom det kommer att kräva betydande resurser utan att det nödvändigtvis leder till ökade möjligheter till grön omställning. En obligatorisk omprovning med ett visst tidsintervall riskerar ju att skapa osäkerheter i den långsiktiga planeringen och bidra till minskad förutsägbarhet.

Mycket av fokus i utredningen ligger på förändrat arbetssätt hos myndigheter, bland annat att de ska vara mer samordnade och aktiva. Stockholms Hamnar ser positivt på dessa intentioner men kan inte bedöma i vilken omfattning dessa förslag på ändringar faktiskt leder till en effektivare provningsprocess.

Stockholms Hamnar anser sammanfattningsvis att kopplingen är otydlig mellan förslagen i utredningen och ambitionen att få till en grön omställning. Förslagen rör till största delen procedur och process i stället för att ta sikte på målbilden om en grön omställning. Stockholms Hamnar vill framhålla vikten av att göra en helhetsbedömning av en verksamhet och inte fastna i detaljer, med risken att miljötillstånd inte lämnas till verksamheter som skulle kunna bidra till klimatmålen. Utredningen ger heller inte svar på frågan i vilken omfattning regeländringarna faktiskt främjar investeringar i ny teknik för en minskad klimatpåverkan. Målsättningen om en grön omställning, som kan betraktas som ett politiskt begrepp, borde ges mer tyngd, till exempel genom att ingå i Miljöbalkens andra kapitel. Detta svar har inte behandlats av Stockholms Hamnar AB:s styrelse.

Stockholm Vatten och Avfall AB

Stockholm Vatten och Avfall AB:s yttrande daterat den 6 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm Vatten och Avfall anser att utredningen har kommit fram till bra förslag för att effektivisera provningsprocessen genom:

- Enklare regler för att ändra en verksamhet
- Regelbunden omprovning av tillstånd och villkor
- Ökad tydlighet och mer samordning mellan myndigheter
- Ett särskilt stöd till klimatprojekt
- Andra förslag för mer effektiva miljöprovningar.

Konsekvensen av förslaget kan bli att tidsvinster och ökad investeringsvilja leder till fler klimat- och miljöförbättrande investeringar och att den gröna omställningen påskyndas, samtidigt som miljöskyddet bibehålls. Det innebär också att de verksamheter som idag har äldre tillstånd med generösa utsläppsvillkor kan få strängare villkor i och med omprovningen.

Stockholm Vatten och Avfalls avloppsreningsverk är tillståndspliktiga enligt 9 kap. miljöbalken och miljöprovningsförordningen. Vattentäkt och grundvattenbortledning från tunnlar är tillståndspliktigt enligt 11 kap. miljöbalken. Atervinningscentraler och miljöstationer är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt miljöprovningsförordningen.

För Stockholm Vatten och Avfalls verksamhet skulle förslaget troligtvis innebära behov av mer resurser för att hantera tillståndsfrågor. Det gäller såväl arbete med omprövning av de egna tillstånden vart tionde år, som ett ökat antal yttranden till tillstånds- och prövningsmyndigheter gällande tillstånd för andra verksamheter. Resursförstärkning kan bli nödvändig både inom kärnverksamhet och stödfunktioner som juridik och miljö.

Ett genomförande av förslaget skulle troligtvis leda till att bolaget behöver förvalta tillstånden mer aktivt för att säkerställa omprövningen. Eftersom villkoren kan ändras oftare måste Stockholm Vatten och Avfall löpande beakta villkorens överensstämmelse med teknikutveckling och förändringar i myndighetskrav och anpassa kärnverksamheten därefter vilket kan medföra ökade investeringar. Det kan bli tal om kortare tidsfrister för yttranden och kompletteringar då syftet med förslaget är att skynda på tillståndsprocesserna.

Tidsbegränsade tillstånd som är på väg att löpa ut, ska enligt förslaget på begäran kunna förlängas i tre år, om det är lämpligt att verksamheten drivs vidare. Detta är till fördel för Stockholm Vatten och Avfalls verksamhet.

Sammanfattningsvis ser bolaget generellt positivt på utredningens förslag till ändringar av nuvarande lagstiftning. Ett genomförande av förslaget kan dock kräva mer resurser för tillståndshantering och yttranden inom Stockholm Vatten och Avfall samtidigt som miljökraven på kärnverksamheten kan komma att öka snabbare.