

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

Er beteckning: M2022/01389

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Örebro län bedömer att flera av utredningens förslag skulle kunna medföra en effektivare miljöprövning, utan att nämnvärt påverka miljöskyddet. Ett flertal av förslagen kräver dock att det tillförs ytterligare resurser till länsstyrelserna.

Länsstyrelsen ser att det finns en risk med att ett huvudtillstånd fragmenteras till en mängd tillstånd och andra beslut då fler ändringar av tillståndspliktiga verksamheter är tänkt att prövas som ändringsprövningar eller anmälningssärenden till tillsynsmyndigheten. Detta kan leda till en otydlighet och rättsosäkerhet för verksamhetsutövarna, men också att miljöskyddet äventyras. Länsstyrelsen ser även att det kommer behövas betydande resurser för att hantera den ökade mängden anmälningssärenden inom tillsynen. Vidare anser Länsstyrelsen att begreppet betydande miljöpåverkan inte bör användas i syftet att avgöra om en ändring är tillståndspliktig eller bara anmälningssiktig. Länsstyrelsen anser också att det är olämpligt att ta bort kravet på att en verksamhet ska anmälas till tillsynsmyndigheten innan ansökan om upphävande av tillstånd lämnas in till prövningsmyndigheten.

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag om att obligatorisk omprövning av domar och beslut om tillstånd för att förse dem med moderna miljövillkor. Länsstyrelsen anser dock att 40 år är en allt för lång tid med hänsyn tagen till att teknikutvecklingen generellt sett går snabbt inom ”området” miljöfarliga verksamheter. Länsstyrelsen anser också att de verksamheter vars grundtillstånd inte är utfärdat enligt miljöbalken behöver tidigareläggas i omprövningen. Vidare anser Länsstyrelsen att förordningstexten behöver utökas och innehålla incitament för att verksamhetsutövaren ska inge ett fullgott underlag vid en omprövning enligt 24 kap. miljöbalken. Det behöver även vara tydligt reglerat att det är verksamhetsutövarens ansvar att redovisa ett underlag för översyn av tillståndet, t.ex. tillsammans med miljörapporteringen vart tionde år. Ett genomförande av förslaget om obligatorisk

omprövning och tillhörande översyn förutsätter att betydande resurser tillförs länsstyrelserna för att hantera den ökade mängden ärenden som det skulle medföra.

Länsstyrelsen konstaterar att länsstyrelserna redan i dag har en betydande roll i samrådsskedet. Ett ytterligare utökat ansvar förutsätter att det tillförs betydande resurser till länsstyrelserna. Det är viktigt att huvudansvaret för samrådet fortsatt ligger på sökanden och att de frågor som behandlas på samrådet handlar om att kommande ansökan och miljökonsekvensbeskrivning får det innehåll som behövs och vilka utredningar och undersökningar som bedöms krävas. Tillåtlighetsfrågan kan endast avgöras av prövningsmyndigheten. Länsstyrelsen anser vidare att det är viktigt att länsstyrelsen i ett län med miljöprövningsdelegation har klagorätt vid en överprövning av tillståndsärenden (B-verksamheter) som startat hos den egna miljöprövningsdelegationen, även om anläggningen geografisk ligger i angränsande län.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att miljöprövningen generellt fungerar väl hos miljöprövningsdelegationerna, och att det inte bör ske någon förändring eller ytterligare koncentration i den delen. Länsstyrelsen ser också positivt på förslaget med generella förordnanden för miljöprövningsdelegationerna. Länsstyrelsen anser vidare att det behöver tillföras tillräckligt med resurser till prövningsmyndigheterna och att det blir tydligare vad som ligger inom den tänkta utökade rollen med processledning genom prövningsprocessen.

Länsstyrelsen anser att föreslagen klimatstyrka/handläggarpool hos länsstyrelserna borde breddas till att inte enbart begränsas till klimatprojekt, för att kunna ge stöttning i samtliga prövningsärenden och bidra till mer likvärdiga förutsättningar mellan länsstyrelserna. Handläggarpoolen bör inte koncentreras till någon enskild länsstyrelse, utan här bör man nyttja de kompetenser som finns runt om i landet.

Länsstyrelsen bedömer att det finns en risk för försämrat miljöskydd om generella föreskrifter skulle utökas och ersätta utvalda delar i tillståndsprövningen. Länsstyrelsen ställer sig positiv till utredningens förslag att bestämmelsen om aktförvaring görs mer teknikneutral och framför också några ytterligare förslag på hur regelverket skulle kunna förändras för att ytterligare effektivisera och digitalisera prövningsmyndighetens handläggning.

Enklare regler för att ändra en tillståndspliktig verksamhet

Utredningen föreslår att det ska bli enklare att ändra en tillståndspliktig verksamhet. Ändringsprövning ska vara huvudregeln i stället för omprövning av hela verksamheten. Även utrymmet för villkorsändringar ska utökas. Med samma syfte föreslås också en utökad möjlighet att genomföra ändringar efter anmälan till tillsynsmyndigheten i stället för att de föregås av en tillståndsprövning.

Länsstyrelsen i Örebro län delar utredningens bedömning att ett utökat utrymme för villkorsändring är lämpligt. Vidare går det att se att förslaget om att ändringsprövning som huvudregel initialt kan innebära en förenkling för i första hand verksamhetsutövaren, men på sikt finns det en påtaglig risk för att det uppstår en situation där överblicken försvinner. Det är nog inte någon part som önskar en återgång till den otydlighet som rådde under miljöskyddslagens tid, där ett flertal påbyggnadstillstånd kunde skapa stor oreda och osäkerhet. Om man väljer att införa ändringsprövning som huvudregel behöver man också säkerställa att det inte kan uppstå samma situationer som i regelverket för moderna villkor inom vattenkraften, där det för verksamheter varit möjligt att ansöka om ändringstillstånd, trots att det saknats ett grundtillstånd, se MÖD-beslut i mål nr M 6390-19, 2019-11-20.

Fler ändringsprövningar och anmälningsärenden till tillsynsmyndigheten om ändring av tillståndspliktiga verksamheter medför att många av de stora verksamheterna sannolikt kommer regleras av en mängd olika tillstånd och beslut om försiktighetsmått. Som nämnts ovan ser Länsstyrelsen en risk i att ett huvudtillstånd fragmenteras till en mängd tillstånd och andra beslut. Risken är att det dels leder till en otydlighet och rättsosäkerhet för verksamheterna, dels att miljöskyddet äventyras. Den förenkling som verksamheterna kan uppleva av en ändrad tillståndsprocess riskerar på längre sikt att ersättas av otydlighet kring vilka ramar verksamheten har att förhålla sig till. Detta är en situation som varken gagnar verksamheterna eller tillsynsmyndigheten. Om förslagna ändringar genomförs behöver det tas fram en nationell teknisk lösning för att möjliggöra en överblick över de ramar och förutsättningar som gäller för respektive verksamhet.

En utökad möjlighet att genomföra ändringar utan tillståndsprövning innebär att delar av arbetsuppgifterna flyttas från prövningsmyndigheten till tillsynsmyndigheten då det är tillsynsmyndigheterna som hanterar anmälningsärenden gällande ändring av tillståndspliktiga verksamheter. För att avgöra om en ändring kan hanteras genom en anmälan måste bland annat en bedömning göras av om ändringen medför betydande miljöpåverkan. Vid ett sådant förfarande kommer det ligga på

tillsynsmyndigheterna, som då omfattar hundratals olika myndigheter i form av alla kommuner, länsstyrelser och Försvarsinspektören för hälsa och miljö, att bedöma om åtgärden medför en betydande miljöpåverkan eller ej. Begreppet betydande miljöpåverkan har inte den tydlighet som skulle krävas, om det ska utgöra en effektiv gräns mellan tillståndsprövning och anmälan. Begreppet tillämpas i dag för tillståndspliktiga verksamheter i syfte att avgöra omfattningen på samrådet och miljökonsekvensbeskrivningens innehåll. Då ett beslut om betydande miljöpåverkan inte går att överklaga saknas rättspraxis för var gränsen mellan betydande miljöpåverkan och ej betydande miljöpåverkan går. Om begreppet nu ska användas i ett betydligt större sammanhang och tolkas av ett större antal myndigheter behöver tydlig vägledning tas fram från centrala myndigheter, för att bedömningen ska kunna göras på ett enhetligt och rättssäkert sätt.

Utredningen presenterar att en förskjutning av arbetsuppgifter från provningsmyndigheterna till tillsynsmyndigheterna, i form av fler anmälningsärenden, kan vara kostnadsneutral för de kommunala tillsynsmyndigheterna. Detta med hänsyn till att kommunerna har möjlighet att ta ut en tillsynsavgift för att finansiera tillsynen. I detta sammanhang är det väldigt viktigt att även ta höjd för den tillsyn som länsstyrelserna bedriver på miljöfarliga verksamheter. Tillsynen på stora, omfattande tillståndspliktiga verksamheter ligger i många fall på länsstyrelsenivå. Länsstyrelsernas tillsyn finansieras genom fasta ramanslag vilket medför att länsstyrelserna inte i nuläget har samma möjlighet som kommunerna att finansiera tillsynen genom justerade tillsynsavgifter. Det är i detta fall helt avgörande att öronmärkta resurser tillsätts till länsstyrelsernas tillsyn över miljöfarliga verksamheter för att ändringen ska få de efterfrågade positiva effekterna med kortade beslutsvägar och snabbare handläggningstider.

Utredningen föreslår också att kravet stryks gällande att en verksamhet ska anmälas till tillsynsmyndigheten innan ansökan om upphävande av tillstånd lämnas in till provningsmyndigheten. Enlig förslaget ska frågan i stället fångas upp när ansökan om upphävande går på remiss. Vid upphävande av tillstånd för en verksamhet som fortfarande är i drift, men med exempelvis ändrad omfattning, skulle tillsynsansvaret kunna flyttas från länsstyrelsen till kommunen. I ett sådant fall ser Länsstyrelsen i Örebro län en risk med att ta bort den obligatoriska anmälan innan upphävande av tillstånd. För små kommuner med knappa resurser kan det vara svårt att fånga upp frågan enbart genom att kommunen remitteras. Tillsynen över verksamheten skulle kunna falla mellan stolarna vilket är ett problem både för verksamheten, tillsynsmyndigheten och miljön. Länsstyrelsen anser mot denna bakgrund att denna del i utredningens förslag inte bör genomföras.

Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

Länsstyrelsen i Örebro län ser positivt på utredningens förslag om att obligatorisk omprövning av domar och beslut om tillstånd införs för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor. Med moderna miljövillkor avser utredningen villkor som har bestämts i en dom eller ett beslut som inte är äldre än 40 år, samma tidsintervall som tillämpats i det nya regelverket med moderna miljövillkor för vattenkraften. Länsstyrelsen i Örebro län anser att 40 år är en för lång tid, med hänsyn tagen till att teknikutvecklingen generellt sett bedöms gå snabbare inom ”området” miljöfarliga verksamheter jämfört med ”området” vattenkraft. Länsstyrelsen anser vidare att de verksamheter vars grundtillstånd inte är utfärdat enligt miljöbalken behöver tidigareläggas i prövningen. Det finns i dag stora industriutsläppsverksamheter som inte är prövade enligt miljöbalken vilket gör att dessa borde prioriteras för tidigare omprövning.

Ett genomförande av förslaget om obligatorisk omprövning förutsätter att betydande resurser tillsätts för att hantera den ökade mängden prövningsärenden som det medför.

Utredningen föreslår vidare att tillsynsmyndigheten vart tionde år gör en översyn av omprövningsbehovet. Tillsynsmyndigheten ska då lämna en skriftlig redovisning av sin bedömning till verksamhetsutövaren. Länsstyrelsen i Örebro län anser att det behöver vara tydligt reglerat att det är verksamhetsutövarens ansvar att redovisa ett underlag för översyn av tillståndet. Detta skulle exempelvis kunna göras tillsammans med miljörapporteringen vart tionde år.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att dagens regelverk, där det från myndigheternas sida är möjligt att initiera en omprövning av en verksamhet i enlighet med 24 kap miljöbalken, inte fungerar på ett önskvärt sätt. Prövningsärendena blir i regel oerhört resurskrävande för myndigheten och nästintill aldrig bra då verksamhetsutövaren inte självmant inkommer med ansökan och det underlag som är nödvändigt för prövningen. För att obligatoriska omprövningar enligt utredningen förslag ska falla väl ut behöver det läggas till incitament för att verksamhetsutövaren ska inge ett fullgott underlag vid en omprövning. Likväl kommer det vara nödvändigt att ha beredskap och ta höjd för att det kommer behövas ett betydande tillskott av resurser hos prövningsmyndigheten, vid införande av en obligatorisk omprövning.

Med hänsyn till att utredningen föreslår att ändringar i en verksamhet som regel ska föregås av ett ändringstillstånd och inte en prövning av hela verksamheten kan verksamheterna omfattas av en mängd tillstånd med tillhörande villkor. Även antalet beslut med försiktighetsmått förväntas öka då flera ändringar endast kommer kräva en anmälan till

tillsynsmyndigheten. Översynen som tillsynsmyndigheten ska göra av tillstånden och tillhörande relevant beslut kan därmed bli ett omfattande arbete. I utredningen görs bedömningen att en sådan översyn tillsammans med den skriftliga redogörelsen kan genomföras på mindre än en dag. För mindre miljöfarliga verksamheter kan det tänkas att en sådan tidsåtgång är rimlig, men för större och mer omfattande anläggningar ser Länsstyrelsen i Örebro län en stor utmaning att genomföra en översyn och dokumentation på den tiden. För att det föreslagna systemet med regelbunden översyn av gällande tillstånd ska bli genomförbart behöver förutsättningarna säkras genom att tillräckliga medel tillförs till tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelsens roll i miljöprövningen

Utredningen föreslår att länsstyrelsens roll ska stärkas som ett nav och en aktiv samrådspart. Länsstyrelsen i Örebro län konstaterar att länsstyrelserna redan i dag har en betydande roll i samrådsskedet, men delar bedömningen att länsstyrelserna är bäst lämpad myndighet att lägga ett utökat ansvar på. Detta förutsätter dock att det tillförs betydande resurser till länsstyrelserna. Det är även av vikt att utpekade centrala myndigheter ges rätt förutsättningar för att i samrådsskedet kunna prioritera dialog, samverkan och yttranden med mera.

Det är viktigt att länsstyrelsens utökade ansvar inte på något sätt medför att huvudansvaret för samrådet flyttas bort från sökanden. Utredningens förslag kan i vissa delar tolkas som att länsstyrelsen under samrådsskedet nästan förväntas kunna ge något som kan liknas vid ett förhandsbesked kopplat till tillåtlighetsfrågan, vilket inte kan anses lämpligt. Länsstyrelsens utökade roll ska även fortsatt ha sitt fokus på att ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen får det innehåll som är nödvändigt och att de blir tydligt för berörda parter vilka utredningar och undersökningar som bedöms krävas.

Ska länsstyrelsernas roll stärkas ytterligare behöver dessutom förutsättningarna för att ha den rollen i möjligaste mån vara likvärdiga mellan länsstyrelserna, oavsett om länet har en miljöprövningsdelegation eller inte. Länsstyrelser med en miljöprövningsdelegation har som regel bättre förutsättningar då man har mer erfarenhet av hela prövningsprocessen och bättre förutsättningar att identifiera och reda ut de aktuella kärnpunkterna i varje enskild prövning.

Ovanstående medför att det även är av stor vikt att länsstyrelsen i ett län med miljöprövningsdelegation, anses ha klagorätt vid en överprövning av tillståndsärenden (B-verksamheter) som startat hos den egna miljöprövningsdelegationen, även om anläggningen geografisk ligger i angränsande län. Detta då länsstyrelsen i länen utan

miljöprövningsdelegation inte har samma roll och därmed inte har samma förutsättningar att vara lika insatta i varje enskilt prövningsärende att de bedöms kunna identifiera och driva ärenden där det kan ha dömts fel eller behövs vägledning inför framtida bedömningar av liknande frågor. Det är i dag tveksamt om den möjligheten finns enligt 5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar, se även MÖD-beslut i mål nr M 619-21, 2022-03-30.

Prövningsmyndighetens processledning och handläggning

Länsstyrelsen i Örebro län delar utredningens bedömning att miljöprövningen generellt fungerar väl hos miljöprövningsdelegationerna, och att det inte bör ske någon förändring eller ytterligare koncentration i den delen. Länsstyrelsen ser också positivt på förslaget med generella förordnanden för miljöprövningsdelegationerna. Länsstyrelsen ställer sig även positivt till att miljöprövningsdelegationen ska kunna pröva anmälningspliktig vattenverksamhet som har ett samband med tillståndsärendet samt att det görs ett förtydligande med utökad möjlighet att ta sig an anmälningsärenden som har ett samband med tillståndsprövningen.

Det finns en stor utmaning i utredningens förslag att prövningsmyndigheten ska få en mer aktiv roll med processledning genom hela prövningsprocessen. Här behöver det både tillföras tillräckligt med resurser och bli tydligt vad som ligger inom den utökade rollen. Det ligger även en stor utmaning i att presentera individuella tidsplaner, framför allt gällande de delar i processen där prövningsmyndigheten inte har full rådighet och tidsplanerna inte kan anses bindande. Det finns en påtaglig risk att detta bara skulle medföra en ökad administration utan att uppnå några förbättringar. Länsstyrelsen vill framföra att det i vissa ärenden skulle kunna vara positivt för ärendets handläggning att även ge miljöprövningsdelegationerna möjligheten att hålla muntliga förberedelser, detta kräver dock vissa justeringar av föreslagen författningstext. Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att det ska bli enklare att avvisa en ofullständig ansökan, det ökar både tydligheten och förväntan på berörda parter.

Ett särskilt stöd till klimatprojekt

Länsstyrelsen i Örebro län delar utredningens bedömning att ett separat prövningsspår med förtur för "klimatprojekt" skulle medföra fler nackdelar än fördelar. Länsstyrelsen ställer sig positiva till att Energimyndigheten och Naturvårdsverket får ett utökat vägledande uppdrag att vara kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Länsstyrelsen ser även positivt på att det tillförs resurser för att upprätta

en klimatstyrka/handläggarpool hos länsstyrelserna bestående av erfarna miljöprövningshandläggare som är vana vid miljöprövning, och som vid behov kan vägleda samtliga länsstyrelser under samråds- och prövningsprocessen. Handläggarpoolens uppdrag borde breddas till att inte enbart begränsas till klimatprojekt, inte minst om länsstyrelsens roll ska stärkas i samrådet enligt ovan. Ett breddat uppdrag bedöms till viss del kunna bidra till mer likvärdiga förutsättningar mellan länsstyrelserna. Klimatstyrkan/handläggarpoolen bör inte koncentreras till någon enskild länsstyrelse, utan här bör man nyttja de kompetenser som finns runt om i landet.

Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning

Länsstyrelsen i Örebro län bedömer att det finns en betydande risk för försämrat miljöskydd om användningen av generella föreskrifter skulle utökas och ersätta utvalda delar i tillståndsprövningen. Förslaget går också emot den grundläggande principen om en individuell miljöprövning där begränsningar och villkor för en verksamhet anpassas utifrån lokaliseringen och det skydd av miljön som krävs på just den platsen.

Länsstyrelsen i Örebro län ställer sig positiv till utredningens förslag att bestämmelsen om aktförvaring görs mer teknikneutral genom införande av lagstöd för att i stället publicera ansökningshandlingar på lämplig webbplats, i syftet att fasa ut behovet av en fysisk akt hos en aktförvarare. Det ligger dock ytterligare en utmaning i att handlingar som publiceras ska uppfylla kravet på tillgänglighetsanpassning. Här behöver det tillföras ett krav på att handlingarna som inges till prövningsmyndigheten är tillgänglighetsanpassade. En sådan förändring skulle innebära att hela prövningsprocessen skulle kunna genomföras med enbart digitala handlingar. Bedömningen är att förändringen skulle medföra en tydlig förenkling och effektivitetsvinst. Denna förenkling och förbättring behöver, utöver vad som framförs om tillgänglighetsanpassning ovan, också ges det eventuella lagstöd som är nödvändigt för att inte komma i konflikt med dataskyddsförordningens bestämmelser, vilka annars skulle förta delar av vinsten. Vidare borde uppdraget vidgas så att det utöver aktförvaring av ansökningshandlingar och tillståndsbeslut också omfattar kungörelser. En tidsenlig lagstiftning gällande kungörelser skulle medföra en bättre och effektivare prövningsprocess. Den ”lämpliga webbplatsen” borde göras till en nationell sida där alla prövningsmyndigheter utöver aktförvaring också genomför de kungörelser som ska ske, och därmed kunna ersätta kungörelse i ortstidning och på Post- och Inrikes Tidningar.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Maria Larsson med miljöhandläggare Jonas Georgsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också miljöhandläggare Petra Martinsson och enhetschef Malin Ahlm medverkat.

Kopia till:

m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se