

Miljödepartementet

## Yttrande Remiss - Om prövning och omprövning SOU 2021:33

Vi vill inledningsvis framföra att utredningen på ett bra sätt belyser de utmaningar som finns vid tillståndsprövning. Vi bedömer även att många av de förslag till förändringar som lämnas bör medföra bättre förutsättningar för en snabbare process utan att ge avkall på skyddet för människors hälsa och miljön.

Det gäller t.ex. förslagen:

- Kap 4, "Inför ändringsprövning som huvudregel vis ansökan om ändring av tillståndspliktig verksamhet", "Gör det tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsskyldighet vid ändring av en verksamhet", "Gör det lättare att ändra villkoren för en verksamhet efter ansökan av tillståndshavaren" och "Inför inte ett nytt prövningsspår för anmälan av B-verksamheter..."
- Kap 5 "Ta bort 26 § lagen om införande av miljöbalken"
- Kap 6 "Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i miljöprövningen" och "Ställ ökade krav på hur länsstyrelsen redovisar sin bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla..."
- Kap 7 "Gör det lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt i processen" och "Inför generella förordnanden för ordförande och miljöakkunnig i miljöprövningsdelegationerna"

Nedan ger vi mer specifika synpunkter på några av dessa förslag och några av de övriga förslagen:

- Kapitel 4. "Använd begreppet "betydande miljöpåverkan" när omgivningspåverkan bedöms för att avgöra tillståndsplikt"

Vi anser generellt sett att det är bra att använda enhetliga begrepp i så stor utsträckning som möjligt. Vid en eventuell övergång till att använda begreppet "betydande miljöpåverkan" istället för de inarbetade begreppen ""betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön" respektive "olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön" skulle det dock kunna finnas en risk för att aspekten "hälsa" glöms bort. Det är därför viktigt att begreppet är tydligt definierat och att det också tydligt framgår var i lagstiftningen definitionen finns.

- Kapitel 4. "Inför ett golv för när ändring inom tillståndspliktig verksamhet behöver anmälas"

Utredningen föreslår en liknande gräns som används för ändringar inom anmälningspliktig verksamhet. För anmälningspliktiga verksamheter gäller att ändringen ska ha betydelse från störningssynpunkt för att anmälningsplikt ska gälla. Vi vill dock peka på att erfarenheter från tillsyn av anmälningspliktiga verksamheter visar att denna gräns kan medföra risk för minskad efterlevnad av de allmänna hänsynsreglerna. Inte minst gällande användning av bästa möjliga teknik (exempelvis vid rening av utsläpp), hushållning av naturresurser inklusive energi, användning av förnybar energi osv. När ändringen väl är genomförd har investeringar gjorts vilket många gånger gör att det inte längre är skäligt att ställa de krav som annars skulle ha ställts i samband med handläggningen av anmälan.

Om en gräns ska införas bör den utformas så att risken för minskad efterlevnad av de allmänna hänsynsreglerna blir minimal. En utvecklad vägledning av hur gränsen ska tolkas bedöms också vara mycket viktig.

- Kapitel 5. "Inför en obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut för att åstadkomma moderna villkor för miljöfarliga verksamheter"

Vi ser mycket positivt på införande av en obligatorisk omprövning. Vi skulle dock gärna se att omprövningen skulle ske med ett kortare intervall, exempelvis ca 20-25 år. Detta med anledning av att t.ex. förändringar i omgivningen och teknikutveckling sker relativt snabbt i dagsläget. Av samma skäl bör inte heller tidsbegränsade tillstånd lämnas för en längre tidsrymd än denna.

Vi har sett att det i utredningen finns förslag om att tillsynsmyndigheten ska förelägga verksamhetsutövare om att lämna in ansökan in det fall att de inte har gjort detta. Vi har också sett att det finns förslag om att tillsynsmyndigheten ska kunna ansöka om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad i det fall att denne inte har fullgjort sin ansökningsplikt. Vi bedömer dock att det vore lämpligare om det fanns möjlighet för den tillståndsprövande myndigheten att själva initiera omprövning i sådana fall. Den tillståndsprövande myndigheten kan då agera direkt och behöver inte invänta att tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande, att föreläggandetiden har löpt ut och att det sedan kommer in en ansökan från tillsynsmyndigheten.

Vi ser inte heller att det finns skäl för tillsynsmyndigheten att lämna in en ansökan om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad i och med att det framgår direkt av lagstiftningen att omprövning ska ske. Däremot skulle tillsynsmyndigheten på annat sätt kunna uppmärksamma den tillståndsprövande myndigheten på att ansökan inte lämnats in i tid.

Vi bedömer vidare att det finns ett vägledningsbehov kring de föreslagna ändringarna om de realiserar. Exempelvis kring:

- Vad som händer om en ansökan om omprövning inte lämnas in inom den tidsrymd som anges i de föreslagna övergångsbestämmelserna? Får inte verksamheten fortsätta? Är det en straffbar förseelse?
- När tillsynsmyndigheten ska meddela förelägganden om att verksamhetsutövaren ska fullgöra sin ansökningsplikt (är det t.ex. en viss tid innan tillståndet löpt ut och i så fall hur lång tid innan?), hur lång tidsfrist ska ges, ska besluten förenas med vite osv.
- Kapitel 5. "Tillsynsmyndigheterna bör parallellt göra löpande översyn av behov av omprövning av tillstånd och villkor "

Vi ser mycket positivt på detta. Enligt förslaget ska översynen dokumenteras och skickas till verksamhetsutövaren. Vi anser dock att översynen även bör skickas till tillståndsmyndigheten. Denna bör då kunna initiera en omprövning själv i det fall att den bedömer att kriterierna enligt 24:5 MB är uppfyllda. Detta utan att en formell ansökan lämnats in av tillsynsmyndigheten.

- Kapitel 6 . " Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i miljöprövningen" och "Ställ ökade krav på hur länsstyrelsen redovisar sin bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla och på innehållet i samrådsredogörelsen"

Vi ser positivt på detta. Vi bedömer dock att detta arbete skulle vara lättare att genomföra och totalt sett ge mycket snabbare och större effekt på ansökningshandlingarnas kvalitet om den tillståndsprövande myndigheten övertar länsstyrelsen huvudansvar för samråden. Länsstyrelserna gör ett bra arbete idag, men det är inte en lätt uppgift att ge bra vägledning om specifikt innehåll i ansökan och miljökonsekvensbeskrivning när det är en helt annan myndighet, den tillståndsprövande myndigheten, som gör den slutliga bedömningen. Det huvudansvar som idag ligger på länsstyrelserna när det gäller samråd bör därför lyftas över till de tillståndsprövande myndigheterna. De tillståndsprövande myndigheterna bör därmed också få ökade resurser för att kunna utföra detta.

Vi vill i sammanhanget även passa på framföra följande gällande arbete med tillståndsprövning i stort:

- Uppskjutna frågor, prövotider

Vi vill understryka vikten av att ansökningshandlingarna är kompletta, dvs att frågeställningar om t.ex. rening av utsläpp, utsläppta halter och mängder mm är färdigutredda när ansökan lämnas in. Detta i syfte att minska antalet uppskjutna frågor som sätts på prövotid. Vi upplever att det i dagsläget meddelas många tillståndsbeslut med olika prövotider samt att prövotiderna har en tendens att bli väldigt utdragna i tid.

Delegering av villkor av mindre betydelse till tillsynsmyndigheter

Vi upplever att det sker en ökning av antalet delegeringar till tillsynsmyndigheter om att meddela villkor av mindre betydelse som är kopplade till frågeställningar som satts under prövotid.

Vi upplever vidare att frågeställningarna som delegeras oftast inte är av mindre betydelse ur

vare sig miljösynpunkt eller ur ekonomisk synpunkt för verksamheterna samt att det i många fall saknas vägledning eller praxis om lämplig kravställning och utformning av villkor för dessa frågeställningar. Vi kan lägga till att handläggningen blir ofta mycket tids- och resurskrävande för tillsynsmyndigheten. Exempel på delegerade frågor är villkor gällande utsläpp av dagvatten från starkt dagvattenförorenade industriverksamhet, villkor gällande utsläpp av släckvatten från brand och villkor gällande utsläpp av särskilda typer av processvatten.

Vi vill framföra att vi bedömer att det är viktigt att det är den tillståndsprövande myndigheten som avgör utformningen av villkor. Delegering bör inte ske till tillsynsmyndigheterna, framförallt inte gällande frågeställningar där det saknas vägledning och praxis om lämplig reglering.

Behov av översyn av regler kring tidsbegränsade tillstånd där ändring behöver ske.

Vissa typer av tillstånd tidsbegränsas, exempelvis tillstånd för brytning av berg. I tillstånden för bergtäkter ställs krav på efterbehandling. Denna ska ofta vara färdigställd ett visst antal år efter att tillståndet för brytning löpt ut och är förknippad med villkor.

Inom ramen för vår tillsyn har vi stött på situationer där verksamhetsutövaren och vi som tillsynsmyndighet konstaterat att det uppkommit behov av att ändra villkor om efterbehandlingen efter att brytningstillståndet har löpt ut. Behovet av ändring kan exempelvis gälla tiden för när efterbehandlingen ska vara klar eller hur efterbehandlingen ska utformas. Erfarenheten har visat att verksamhetsutövaren (och tillsynsmyndigheten) i sådana fall kan riskera att hamna i en moment 22 -situation.

Situationen kan uppstå om en ansökan om villkorsändring avslås av formaliaskäl (exempelvis pga att domstolen bedömt att det vid den ursprungliga tillståndsprövningen borde ha gått att förutse den situation som är anledningen till behovet av ändring). Läget efter avslaget blir då låst, villkoret går inte att ändra. Detta på grund av att det inte är möjligt att ansöka om och få ett ändringstillstånd i och med att brytningstillståndet har löpt ut. Verksamhetsutövaren är då fortsatt bunden av att följa tillståndets och villkorens krav på efterbehandlingen. Tillsynsmyndigheten ska vidare genom sin tillsyn se till att kraven följs och agera på adekvat sätt om så inte sker.

Ett exempel från vår kommun rör en bergtäkt som enligt tillståndsbeslutet ska efterbehandlas genom uppfyllning med rena avfallsmassor. Tillgången på avfallsmassor som uppfyller mottagningskriterierna blev mindre än förväntad. Det medförde att verksamhetsutövaren ansökte om ändring av det villkor som reglerar när efterbehandlingen ska vara slutförd. Ansökan avslogs med motiveringen att det inte visats att villkoret var onödigt strängt samt att det inte visats att det uppkommit omständigheter som inte kunde förutses när tillståndsvillkoret meddelades. Det visade sig sedan att det inte heller var möjligt att ansöka om ändringstillstånd, detta på grund av att själva brytningstillståndet löpt ut.