

Miljö- och Samhällsbyggnadsförvaltningen

Ellen Vesterlund, enhetschef

miljoavdelningen@enkoping.se

Yttrande över SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndprocess

Sammanfattning

Miljö- och byggnadsnämnden anser vad gäller organisationsförslaget att :

- I första hand att nuvarande prövningsorganisation lämnas oförändrad, men effektiviseras genom riktade insatser.
- I andra hand att prövningen koncentreras till 6 länsstyrelser med ett tydligt uppdrag att samordna sina processer och arbetssätt.

Vad gäller förslaget om nya indelningar av prövningsnivåer är nämnden i stort positiva till översynen av villkor och att omprövning av verksamheter ges större tyngd. För tillsynen är större tydlighet efterlängtat i när och hur ansökan om omprövning eller ändring ska göras och vilken part som ska initiera sådan förfrågan. Nämnden välkomnar även omprövning av ersättningsnivåerna för tillsyn och prövning för att ge mer jämlikt avgiftsuttag oberoende om tillsynen eller prövningen är kommunal eller statlig. Nuvarande ordning snedvrider konkurrensen inom vissa branscher då den kommunala avgiften oftast är högre och den statliga lägre vilket gör att de statligt tillsynade verksamheterna gynnas på ett otillbörligt sätt. Länsstyrelsernas tillsyn bör av denna anledning kunna ta del av tillsynsintäkterna istället för att de ska gå till den gemensamma kassan.

Miljö- och byggnadsnämnden ser att förslagen i SOU:n riskerar att ytterligare försvåra rekryteringen av erfarna och kompetenta inspektörer om konkurrensen om personal ökar efter införandet av en ny prövningsmyndighet.

14.2.2 Riksdagens och regeringens utgångspunkter

Miljö- och byggnadsnämnden kan konstatera att miljöprövningen trots allt är en mindre del av den kostnad som verksamheter får betala för sin miljöpåverkan. Ett större problem sett till risk för snedvridning av konkurrens mellan verksamheter är kostnaden för den tillsyn som kommer att krävas vid föreslagen förändring.

Idag betalar verksamheter olika taxor för sin tillsyn – beroende på om tillsynen sköts av länsstyrelsen eller om den ligger delegerad till kommunerna (gäller främst nuvarande så kallade "B-verksamheter"). Många gånger har de verksamheter som omfattas av delegerad tillsyn en högre kommunal taxa för sin tillsyn än de där länsstyrelserna tillsynar. De verksamheter som tillsynas av länsstyrelsen blir i praktiken subventionerade av staten då den statliga tillsynen sällan har full kostnadstäckning.

Länsstyrelsernas tillsyn är utöver detta underfinansierad vilket drabbar kommunerna då tillsynen i hög grad överläts på grund av resursbrist, samtidigt som Länsstyrelserna har svårt att hitta tid och möjlighet för den viktiga tillsynsvägledningen. Tillsynsvägledningen blir många gånger begränsad då Länsstyrelserna samtidigt är första instans för överprövning vilket leder till oklarheter och tolkningsproblematik samt utmaningar med samsyn då kommunerna inte får tydlighet i hur lagstiftningen ska tolkas i tillsynen.

Föreslagna ändringar riskerar att förvärpa denna snedvridning i kostnad för verksamheterna om inte Länsstyrelserna samtidigt får möjlighet till full kostnadstäckning av sin tillsyn. Detta skulle även bättre följa principen om att förorenaren betalar. Idag får de mest förorenande verksamheterna indirekt rabatt på sin tillsynsavgift, vilket troligen inte var intentionen.

Miljö- och byggnadsnämnden anser att finansieringen av den statliga tillsynen behöver ses över för att undvika en orättvis snedvridning av marknaden för de verksamheter som omfattas av miljöprövningsförfarandet.

14.5.2 Uttrycket miljöfarlig verksamhet ändras

Miljö- och byggnadsnämnden instämmer i att uttrycket miljöpåverkande verksamhet är ett mer lämpligt uttryck för att beskriva de effekter en verksamhet kan ha på miljön. Att något är benämnt som "farligt" leder automatiskt tanken till något som inte ska tillåtas. Miljöpåverkande är således ett i sammanhanget mer passande uttryck.

Nämnden vill dock betona att ändringen av ett till synes "litet" uttryck kommer att driva administrativa kostnader då detta använts i mer än 25 år inom miljötillsynen. Dokument, e-tjänster, blanketter, taxor och policys kommer att behöva uppdateras vilket driver relativt stora kostnader och riskerar att ta resurser från den faktiska tillsynen.

14.6.2 Varför behövs en ny prövningsorganisation?

Miljö- och byggnadsnämnden instämmer i bedömningen att en samlad miljöprövningsmyndighet leder till en ökad renodling av miljöprövningen och en minskad komplexitet för prövningsmyndigheten vad gäller frågan om att ha olika roller. Dock riskerar prövningsmyndigheten likt domstolarna hamna längre ifrån den regionala och lokala kännedomen vilket behöver hanteras på lämpligt sätt.

Det behöver också vara tydligt vilka myndigheter som antas ska delta i vilka steg av processerna vad gäller miljöprövning och granskning. Ska endast den del av kommunen som är ansvarig för tillsyn vara delaktig i tidiga skeden kommer detta att ställa högre krav på verksamheterna att söka lämpliga kontakter med den kommun där man tänkt sig att etablera. Det kan även leda till att det kommunala inflytandet över användningen av kommunens markresurser minskar om den nya statliga myndigheten inte tar hänsyn till de lokala förutsättningarna som kommuner oftast har bäst kännedom om tidigt i processen.

Redan idag tas väldigt liten hänsyn till exempelvis översiktsplaner vid miljötillstånd vilket gör att kommunens planering till viss del "kidnappas" i miljöprövningarna. Större verksamheter söker inte alltid stöd hos kommunerna utan driver sina miljötillstånd utan vidare dialog vilket ofta skapar onödigt lokalt motstånd mot verksamheten. Det i sin tur leder till förseningar i tillståndsprövningsprocessen då flertalet frågor och synpunkter behöver hanteras och som ofta leder till överklaganden i överinstans både från kommunerna men även från enskilda berörda.

14.6.4 Utgångspunkter vid val av organisationsform

Miljö- och byggnadsnämnden konstaterar att det finns vissa antaganden i utgångspunkterna som riskerar att leda till felaktiga slutsatser. Ett sådant är antagandet att det skulle bli lättare att rekrytera mångsidigt kompetent personal till en ren prövningsmyndighet. Redan idag finns utmaningar med att behålla kompetent personal hos myndigheterna då främst relevanta utbildningar saknas. För en bred och kunnig prövningsmyndighet skulle ett antal kompetenser behövas, både från tillsynen i kommun och länsstyrelser, från nuvarande Miljöprövningsdelegationer samt från domstolarna.

Antagandet att de personer som skulle vara lämpligast att arbeta med miljöprövning endast vill arbeta med tillståndsgivning är i viss mån felaktigt. Utmaningarna vad gäller miljöfrågorna är att de kräver en bred kunskap samt gärna ett antal års arbetslivserfarenhet inom området för att prövningen ska bli relevant, effektiv och korrekt. Denna typ av kompetens är idag ofta anställd som konsulter eller så lockas de inte av dessa, ofta långdragna, processer utan söker tjänster med mer variation.

Bilden kompletteras av att många idag inom MPD:erna även arbetar inom andra områden inom länsstyrelserna just då prövningarna är betungande och behöver varieras med andra arbetsuppgifter för att upplevas meningsfulla.

Det kan bli en utmaning för den nya prövningsmyndigheten att rekrytera framöver då det redan idag är brist på denna typ av kompetens både för kommuner och länsstyrelser. Personal som arbetar långt ifrån tillsynen riskerar även att skriva villkor i tillstånd som inte går att följa upp i den praktiska tillsynen och därför leda till oklarheter för verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheterna.

14.6.5 För- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar

Inledningsvis vill miljö- och byggnadsnämnden mena på att det går att göra effektiviseringar i nuvarande prövningssystem som inte driver lika omfattande kostnader som förslagen om ny myndighet. En hel del av denna typ av effektiviserande arbete utförs redan på kommunal nivå vad gäller exempelvis samsyn och framtagande av mallar och annat som bidrar till en mer enhetlig process, exempelvis inom ett län. Motsvarande bör kunna göras på nationell nivå hos dagens MPD:er.

Ny nationell prövningsmyndighet

Miljö- och byggnadsnämnden anser att en ny nationell prövningsmyndighet inte ska införas. Främsta skälen till detta är risk för detaljstyrning av miljöprövningen från regeringshåll, stora etableringskostnader, stor tidsåtgång innan myndigheten når full kapacitet och en risk för att de problem denna SOU listat med dagens prövningssystem kvarstår efter att förändringen genomförs. Ett exempel är den upplevda bristen på samsyn inom MPD:erna. Denna brist finns inte i endast hos MPD:erna utan även i tillsynsorganisationerna. Vägen framåt för att ena tillsynen är olika typer av samarbetsforum och erfarenhetsutbyten genom exempelvis nätverk såsom exempelvis Mitt Miljösamverkan där både länsstyrelser och kommuner deltar. En liknande samarbetsform bör kunna införas för landets MPD:er där dessa gemensamt kan ta fram gemensamma mallar och arbetssätt samt jämk sina bedömningar eller låna kompetens mellan länsstyrelserna i vissa prövningar.

En annan utmaning är den utlåning av kompetens som beskrivs ska ske inom den nya myndigheten. Kompetensutlåning driver kostnader och dessa tjänster kan bli svåra att tillsätta då de troligen skulle innebära en hel del resande samt att de enskilda personerna kan bli hårt belastade. Risken ökar även för att enskilda personer ges orimligt stort inflytande över vissa prövningar om de är de enda med kännedom om vissa typer av verksamheter. Dessa personer kommer att behöva omfattande fortbildning och kompetensdelning inom organisationen för att detta ska undvikas.

Miljö- och byggnadsnämnden konstaterar att SOU:n i avsnittet "Sex länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer" uttrycker att "Som vi har beskrivit i avsnitt 11.3.5. har det framförts till oss att länsstyrelser som inte bereder tillståndsärenden kan ha svårare att upprätthålla rätt kompetens och att de inte har samma resurser för att hantera miljö-bedömningar. Det pekar alltså på att länsstyrelser med en miljöprövningsdelegation som regel har bättre förutsättningar att hantera miljöbedömningsprocessen eftersom de har erfarenhet av hela prövningsprocessen och bättre kan identifiera och reda ut olika frågor i varje enskild prövning."

Denna beskrivna problematik riskerar att spridas till samtliga länsstyrelser då de hamnar längre ifrån prövningen vid bildandet av en ny myndighet. De regionala perspektiven på miljöbedömningen riskerar att i hög grad handla om tillsynen i den föreslagna organisationen och inte regionens miljöutmaningar. Många länsstyrelser skulle troligen förlora personal till den nya myndigheten vilket ytterligare förstärker denna effekt. Tillsynsvägledningen riskerar att försämrats då dessa personer ofta deltar som sakkunniga i prövningsprocesserna – något som verksamhetsutövarna inte alltid ser som positivt då tillsynen många gånger uppmärksammar de delar av tillståndet och verksamheten som fungerar mindre väl.

Sex länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer

Miljö- och byggnadsnämnden förespråkar denna lösning som mest fördelaktig. Omorganisationen bör kunna ge en bättre enhetlighet i bedömningarna, samtidigt som MPD:erna blir tillräckligt stora för att kunna anställa flera personer med relevant kompetens för prövningen. Denna typ av förändring driver kostnader, men mindre omfattande sådana. I kombination med ett uppdrag att skapa ett nationellt samverkansforum för MPD:erna så bör också den ojämnhet mellan MPD:erna kunna jämkas. Ett mindre antal MPD:er gör också att dessa kan läggas geografiskt i de områden där kompetens är lättast att rekrytera samtidigt som det finns en möjlighet att handläggarna har viss lokal kännedom om området.

Regeringen bör kunna förtydliga sitt uppdrag till MPD:erna om hur miljöprövningen väntas gå till då länsstyrelsen är statliga myndigheter som har flertalet komplexa uppdrag redan idag. Tydligheten bör också finnas runt att MPD:erna förväntas agera som prövningsmyndigheter och i vissa fall behöva fatta obekväma beslut utan påverkan från politik eller andra delar av länsstyrelsen – likt såsom den kommunala miljötillsynen har ett uppdrag som är skilt från de övriga kommunala uppgifterna och där myndigheten förväntas agera självständigt inom ramen för miljöbalkstillsynen.

14.9.24 Tydligare reglering för hantering av en ansökan om omprövning

Miljö- och byggnadsnämnden anser att det är positivt att tillsynsmyndighetens ansvar och roll för omprövning av villkor i tillstånd förtydligas. Idag är ansvaret otydligt och det finns en osäkerhet om vem som är behörig att lämna in en sådan ansökan om ändring eller återkallelse av delar/hela tillstånd. Det är välkommet att detta förtydligas. Det behöver dock tas fram bra underlag för denna process för att tydliggöra roller och vilken information och vad för underlag som tillsynsmyndigheterna ska inkomma med för omprövning eller ändring av villkor.