

Handläggare
Monika Gerdhem
08-508 28 897
monika.gerdhem@stockholm.se

Till
Kommunstyrelsen, Rotel IX

Remiss av SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Dnr KN2023/02

Klimat- och näringslivsdepartementet har remitterat Miljötillståndsutredningens betänkande SOU 2024:98 – *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*. Miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) får med anledning härav anföra följande.

Nämndens inställning

Nämnden avstyrker förslagen till ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess i dess nuvarande form.

Nämnden tillstyrker dock principiellt att miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet provas i samma ordning, att miljöprövningen digitaliseras, att ansvaret för att hämta in utredning i en omprövningsprocess i större omfattning hamnar hos prövningsmyndigheten, samt att rättskraftens omfattning begränsas till sådant som är uttryckligen reglerat i tillståndet.

Så som dessa förslag är strukturerade och formulerade i betänkandet är de beroende av att övriga förslag som utredningen lämnar genomförs. Eftersom nämnden inte anser att utredningens förslag till ny miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess bör genomföras behöver sålunda de punkter som nämnden tillstyrker omarbetas om de ska kunna läggas till grund för lagförslag.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Tekniska nämndhuset
Fleminggatan 4
Box 8136, 104 20 Stockholm
Telefon 08-508 28 800
miljoforvaltningen@stockholm.se
start.stockholm/miljoforvaltningen

Information om behandling av personuppgifter

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad är personuppgiftsansvarig för behandlingen av dina personuppgifter. Vi behandlar dina personuppgifter för att kunna handlägga och utreda ärenden, fatta beslut och kommunicera handlingar med dig. Läs gärna hela vår information om behandling av personuppgifter på start.stockholm/dataskydd-miljoforvaltningen. Där beskriver vi dina rättigheter och hur vi samlar in och behandlar dina personuppgifter.

Nämndens synpunkter

Generella synpunkter

Inledning

Nämnden anser att det är angeläget att säkerställa att miljöprövningen är effektiv och välkomnar förändringar som innebär att regelverket och processen blir mer kostnadseffektiva och ändamålsenliga. Det finns inte något självändamål i att behålla en viss process eller ett visst regelverk. Om ett etablerat system leder till ett suboptimalt utfall eller en önskad avvägning mellan olika intressen är det rimligt och ibland till och med nödvändigt att ändra hela eller delar av systemet. Men på motsvarande sätt finns det inte heller något självändamål i att överge en viss process eller ett visst regelverk bara för att processen eller regelverket inte är perfekt. För att det ska vara motiverat att överge ett befintligt system för ett nytt krävs det att reformen också kan antas leda till de förbättringar som den syftar till och att dessa förbättringar står i proportion till kostnaden, tidsutdräkten och arbetsinsatsen för att få det nya systemet på plats.

Effektivisering av miljöprövningen har återkommande varit föremål för utredning, inte minst det senaste decenniet. Inledningsvis noterar nämnden att Miljötillståndsutredningens uppdrag har varit omfattande och att tidsramen varit förhållandevis snäv. Nämnden uppfattar betänkandet som något svårtillgängligt, främst på grund av att det är svårt att utläsa vad som ligger till grund för utredningens bedömningar. Med hänsyn till utredningens omfattning och de övergripande förändringar som föreslås har det inte funnits möjlighet för nämnden att kommentera och lämna synpunkter på alla utredningens förslag i detalj. Det gäller i synnerhet utredningens författningsförslag. Nämnden har därför fokuserat på det övergripande förslaget om ny sammanhållen miljöbedömnings- och tillståndprocess samt de specifika förslag och konsekvenser som i störst utsträckning påverkar nämnden i egenskap av remiss- och tillsynsmyndighet.

Nämnden anser att Miljötillståndsutredningens förslag i vissa sakfrågor är bra och kan tillstyrkas principiellt:

- Förslaget att ha samma regler ska gälla för miljöprövningen för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är positivt.

- Ändringen av begreppet ”miljöfarlig verksamhet” till ”miljöpåverkande verksamhet” (avsnitt 14.5.2) bedömer nämnden inte har någon nämnvärd betydelse.
- Förslaget om ändring av bestämmelsen om val av plats i 2 kap. 6 § miljöbalken, med innebörden att det vid prövning ska tas hänsyn till sådan planläggning för området som har antagits med stöd av plan- och bygglagen eller motsvarande äldre bestämmelser, tillstyrks (se avsnitt 14.9.16).
- Att miljötillståndsprocessen föreslås digitaliseras anser nämnden också är positivt och bör underlätta för alla aktörer.

Nämnden bedömer däremot att de centrala förslagen om ny sammanhållen miljöbedömnings- och tillståndsprocess inte kommer att medföra ökad flexibilitet, förutsebarhet och effektivitet på det sätt som varit syftet med utredningen. Nämnden befärar att det tvärtom finns en betydande risk för att förslagen, om de genomförs, kommer medföra oönskade konsekvenser i form av bl.a. försämrat miljöskydd, fler överklaganden, ökade kostnader för verksamheter till följd av behov av ökad tillsyn. Nämnden anser därför att förslagen inte kan tillstyrkas.

Beträffande förslagen om ny prövningsorganisation vill nämnden framhålla att detta berör nämndens verksamhet endast marginellt och nämnden har ingen stark åsikt för egen del, men befärar att en ny organisation kommer att kosta mer och leda till mindre effektivisering än vad betänkandet ger uttryck för.

Nämnden anser sammanfattningsvis att förslagen om sammanhållen miljöbedömningsprocess och tillståndsprocess samt en ny organisation för förstainstansprövningarna inte är tillräckligt underbyggda och motiverade. Utredningen har inte heller undersökt om förändringarna av miljöprövningen skulle kunna genomföras inom ramen för den befintliga ordningen. Nämnden anser att det är problematiskt att samrådet senareläggs, trots att fördelarna med tidigt deltagande av berörda sakägare är allmänt kända. Nämnden bedömer att förslagen sannolikt kommer att bli mer kostsamma att genomföra än vad utredningen estimerar och i vart fall inte kommer att medföra totalt sett lägre kostnader, vare sig för det allmänna eller för verksamhetsutövarna. Härtill kommer de svårigheter som kan väntas under övergångs- och infasningsperioden. Nämnden befärar att ovanstående underskattats i betänkandet.

Nämnden noterar att experten i utredningen, Carl-Philip Jönsson, ger uttryck för motsvarande uppfattning. Nämnden instämmer i Jönssons synpunkter.

Nämnden lämnar nedan följande generella synpunkter på betänkandet.

Begränsningarna i kommittédirektivet

Nämnden konstaterar inledningsvis att utredningsdirektiven ger förhållandevis strikta ramar för hur problematiken med långa handläggningstider bör hanteras. Direktiven har fokuserat på att åtgärda miljöprövningen genom att bl.a. avgränsa vad som ska prövas. Därmed skjuts istället en större del av frågorna rörande verksamhetens miljöpåverkan och behov av försiktighetsmått över till den efterföljande tillsynen. Det är viktigt att klargöra att frågorna fortfarande kommer att behöva hanteras av verksamhetsutövaren. Med de förslag som nu föreligger kommer verksamhetens förutsättningar inte prövas en gång för alla, utan verksamhetsutövaren behöver räkna med att det kommer att bli ökad aktivitet inom tillsynen, med krav på kompletterande åtgärder och kostnader för tillsynen i större utsträckning än med dagens ordning.

Miljöprövningen är komplex, men det återspeglas inte i kommittédirektiven. Nämnden reagerar också på att direktiven ger uttryck för motstridiga målsättningar – exempelvis anges att miljöprövningen ska bli mer flexibel men också mer förutsägbart.

Som konstateras i betänkandet håller sig flertalet av miljöprövningsärendena inom rimlig handläggningstid, medan en mindre del av prövningarna drar ut på tiden. Nämnden uppfattar att en central målsättning för utredningen har varit att reducera handläggningstiden för denna mindre del.

Nämnden anser för egen del att det borde finnas utrymme för att uppnå målen om effektivisering, ytterligare tillnärmning till EU-rätten och att ”kapa topparna”, som regeringen uttrycker det, genom åtgärder inom ramen för det befintliga systemet. Utredningen förefaller emellertid ha varit förhållandevis hårt bunden av utredningsdirektiven, vilket återspeglas i de förslag som lämnas.

Är de stora förändringar som föreslås nödvändiga?

Som Miljötillståndsutredningen framhåller i betänkandet har regeringen, i propositionen *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning*, angett att tillgänglig statistik visar att de flesta mål

och ärenden handläggs i rimlig tid, även om det finns tid att vinna genom effektiviseringar. Enligt regeringens bedömning finns det därför framför allt utrymme att ”kapa topparna”, d.v.s. att undvika att vissa mål och ärenden tar mycket lång tid att handlägga. Enligt Miljötillståndsutredningen kan detta uppnås med en mer samordnad tillståndsprocess samt öka förutsebarheten för hur lång tid en miljöprövning kan ta (s. 1056).

Nämnden anser att Miljötillståndsutredningen inte förmått styrka att det föreslagna huvudalternativet med ny miljöbedömnings- och tillståndsprocess och ny prövningsmyndighet verkligen kommer att medföra någon egentlig förkortning av den totala handläggningstiden. För ärenden som är av komplex natur, de så kallade topparna, med behov av omfattande utredning bedömer nämnden tvärtom att det kommer krävas ytterligare utredningar i ett senare skede i processen eftersom synpunkter från remissinstanser och allmänheten kommer att fångas upp först sedan ansökan getts in. Det finns därmed risk för behov av förnyat samråd och behov av inhämtande av ytterligare utredning etc. Detta diskuteras dock, såvitt nämnden kan se, inte närmare i betänkandet.

Nämnden bedömer att förändringarnas praktiska konsekvenser, när systemet väl har fasats in, sannolikt inte blir så stora som Miljötillståndsutredningen har förhoppningar om. Att t.ex. låta allmänhet och remissmyndigheter lämna synpunkter på ansökningsunderlaget först sedan processen inletts medför enligt nämndens uppfattning enbart en tidsbesparing *innan* processen startar. Det är svårt att se att prövningsmyndigheten skulle ha möjlighet att bortse från synpunkter som inkommer senare i processen. Ju större frågor som då behöver hanteras, desto större risk att prövningen behöver pausas och samråd göras om. Om allmänheten upplever att deras synpunkter inte i tillräcklig utsträckning beaktats är risken stor att tillståndsbeslut överklagas i större utsträckning än idag. I det perspektivet är de strikta tidsfristerna för granskning och yttrande under samrådet inte gynnsamma för den totala tidplanen. Nämnden återkommer till frågan nedan.

Nämnden ifrågasätter att det är nödvändigt med så genomgripande ändringar av såväl miljöprocessen som organisationen för prövningen som nu föreslås – och även de behov av förändringar av tillsynen som utredningen förespråkar. I betänkandet anförts också att förslagen om en ny integrerad process och en ny organisation i sig inte nödvändigtvis leder till en förkortad och förenklad tillståndsprövning. Även genomförandet av nytt prövningssystem och -organisation är kostsamt och tidskrävande. Utredningen bedömer att etableringen av en ny prövningsmyndighet kan väntas

ta mer än tre-fyra år och vara betydligt kostsammare än andrahandsalternativet att samla prövningen på befintliga myndigheter.¹ Nämnden anser att förslagen inte löser flera av de utmaningar som identifierats och att utredningen sannolikt underskattat kostnaderna både i tid och resurser för att genomföra förändringarna.

Otillräckligt underbyggda bedömningar och förslag
Nämnden anser att de mer deskriptiva delarna av utredningen huvudsakligen korrekt beskriver nuläget i fråga om miljöprövningen. Nämnden har dock invändningar mot utredningens analys av de EU-rättsliga kraven på miljöprövning och -tillstånd respektive mot beskrivningen av tillsynen och kommunernas förutsättningar.

Förhållandet till EU-rätten

Sammanfattningsvis förefaller utredningen uppfatta att EU-lagstiftningen närmare reglerar tillståndprocessen och förutsättningarna för att tillåta en verksamhet eller åtgärd. Vidare ges i betänkandet uttryck för att de svenska bestämmelserna ska följa de krav som uppställs i EU-rätten.

Nämnden befärar därför att utredningens förslag i stor utsträckning bygger på en delvis felaktig uppfattning om innehållet i EU-rätten. Exempelvis tillmäter utredningen, med hänvisning till EU-rätten, begreppet ”betydande miljöpåverkan” avgörande betydelse för om en verksamhet kan tillåtas eller ej. MKB-direktivet föreskriver dock inget om tillståndsprövningen eller gränsen för tillåtlighet, utan anger endast att verksamheter och åtgärder som kan antas ha betydande miljöpåverkan ska genomgå miljöbedömning. Även verksamheter med betydande miljöpåverkan kan alltså tillåtas enligt EU-rätten. I den nationella rätten går den yttersta gränsen för tillåtlighet vid risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att miljön försämrats avsevärt, jfr. 2 kap. 9 § miljöbalken. Detta utvecklas närmare nedan i anslutning till synpunkterna på enskilda förslag.

Beträffande utredningens ambition och argument att ensa miljöprövningen utifrån kraven i de två nya EU-förordningarna om kritiska råmaterial respektive s.k. netto noll-projekt vill nämnden framhålla att de aktuella EU-förordningarna fått denna rättsliga form för att det bedöms finnas behov av att pröva vissa, speciella typer av verksamheter med särskild betydelse för grön omställning och energiförsörjning i särskild ordning. Det framstår inte som

¹ S. 1081 f.

lämpligt att lägga en sådan specialreglering till grund för tillståndsprövningar i allmänhet.

Bristande förståelse för miljöprövningen

Över lag präglas de bedömningar som redovisas i betänkandet av ovanligt svepande hänvisningar till synpunkter som inhämtats från icke namngivna – och i flera fall inte heller kategoriserade – källor² respektive till utredningens egen uppfattning, ofta uttryckt som ”vår bild är”³ eller ”vad vi förstår”⁴. Vad som ligger till grund för utredningens bild framgår inte heller alltid och det är svårt att avgöra om det handlar om en välgrundad slutsats eller antagande eller mer allmän observation.

Nämnden uppfattar att inkomna synpunkter och önskemål hanteras som argument i sig för förslagen, utan att ha föregåtts av någon närmare analys av om synpunkterna är riktiga och relevanta och vilken bäring de har på målsättningen att uppnå en mer effektiv eller förutsägbar miljöprövning. Nämnden konstaterar också att utredningens bedömning oftast inte heller föregås av någon analys av effekterna av de föreslagna alternativen och följaktligen inte heller av något ställningstagande till om identifierade konsekvenser kan accepteras.

Det förekommer även uttalanden som tyder på att utredningen inte fullt ut är införstådd med miljöprövningen. Exempelvis beskrivs detaljplaneläggning och tillståndsprövning för samma verksamhet som ”dubbelprövning av lokalisering och alternativ lokalisering”⁵. Det tyder på att utredningen inte fäster någon vikt vid den stora materiella skillnaden i fråga om vilka avvägningar som ska göras inom ramen för respektive prövning. Ett annat exempel är att kommunerna påstås i egenskap av remissinstans i miljöprövningen ha kontakt med flera olika myndigheter, medan det i själva verket handlar om två, länsstyrelsen (under samrådsfasen) och prövningsmyndigheten.⁶

Nämnden reagerar också över att ”verksamheter och åtgärder” som berörs av förslagen behandlas huvudsakligen som tämligen homogena fenomen i utredningens bedömningar och förslag. De stora skillnader i omfattning och karaktär som finns mellan olika typer av verksamheter och åtgärder och vilken betydelse det har för prövningens omfattning och karaktär belyses inte: En tillståndsansökan avseende ett stort infrastrukturprojekt som t.ex.

² Se t.ex. s. 1381

³ Se t.ex. s. 898, 1070, 1152

⁴ S. 1247, 1624 (ang tidsåtgång för kommunala taxor)

⁵ S. 1042

⁶ S. 1622

ombyggnaden av Slussen i Stockholm kan omfatta tusentals sidor, medan en ansökan om tillstånd till vindkraft på en förhållandevis tålig plats kan vara betydligt mer begränsad. Med utredningens förslag ska samma tidsfrister för yttrande etc. gälla oavsett projektets storlek. Det är av uppenbara skäl inte realistiskt men problematiseras inte i utredningen, vilket är en stor brist.

I diskussionen om i vilket skede allmänheten bör få delta i tillståndsprocessen anför utredningen att "[d]et är möjligt att det i vissa fall kan vara först när allmänheten har fått ta del av ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen som de sista delarna av den senare kan färdigställas."⁷ Uttalandet framstår som oinitierat och väcker frågor om hur väl utredningen satt sig in i förutsättningarna. Exempelvis skulle en ansökan om tillstånd till uppförande av vindkraftpark i Sveriges norra delar sannolikt inte kunna utformas på ett framgångsrikt sätt utan att berörd sameby först getts tillfälle att yttra sig om hur marken används i den verksamheten.

Sammantaget får nämnden intrycket att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat hur miljöprövningen fungerar i praktiken. Detta påverkar nämndens tilltro till att bedömningarna och förslagen i betänkandet utgår från riktiga förutsättningar och är välgrundade.

Beskrivningen av tillsyn och kommunernas roll

Miljötillståndsutredningen anser att det behövs en översyn att fördelningen av tillsynsansvaret mellan stat och kommun (se bl.a. avsnitt 14.14 och 14.8.5). I betänkandet anför

Miljötillståndsutredningen sammanfattningsvis att den bedömer att kommunerna har sämre förutsättningar att bedriva en mer kvalificerad tillsyn och förefaller ifrågasätta att tillsynen över tillståndspliktiga verksamheter har överlåtits från länsstyrelse till kommun. Enligt utredningen bör det i vart fall undersökas om det, med de föreslagna förändringarna av miljöprocessen och tillståndsprövningens omfattning som medför ett ökat fokus på den efterföljande tillsynen av verksamheten, fortfarande finns förutsättningar för sådan överlåtelse.

Utredningen anför också att arbetssätt och bedömningar skiljer sig åt mellan olika kommuner vid bedömning av anmälningar om C-verksamheter. Det kan t.ex. handla om att kommunen begär in olika typer av underlag och att samma typ av underlag kan värderas olika i olika kommuner. Det uppges vara svårt för handläggarna på kommunen att bedöma vilken detaljeringsgrad på underlagen som

⁷ S. 1251

behövs och vad som är tillräckligt hög kvalitet. Det gör att vissa verksamhetsutövare ställs inför hårdare krav än nödvändigt för att handläggaren kräver in fler eller mer detaljerade uppgifter ”för säkerhets skull”.

Nämnden känner inte igen sig i utredningens beskrivning. När det gäller handläggning av anmälningar om C-verksamheter så styrs behovet av innehåll i en anmälan enligt miljöbalken rimligen av den anmälda verksamhetens art och omfattning, vilket behöver bedömas individuellt utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det är således naturligt att kraven varierar från fall till fall. Exempelvis kan olika platsspecifika förutsättningar föranleda att de underlag som behövs för bedömningen är av olika omfattning och innehåll.

Det är förvisso så att förutsättningarna varierar mellan kommunerna. För Stockholms del finns en synnerligen kvalificerad personal med expertkunskaper inom olika verksamhetsområden. Motsvarande torde gälla även i övriga storstadsregioner. I mindre kommuner kan kommunal samverkan eller gemensam organisation i kommunalförbund vara tillräckligt för att uppnå tillräcklig kompetens. I de fall det saknas förutsättningar har tillsynen inte heller överlåtits och det finns exempel på att överlåtelsen återkallats när förutsättningarna ändrats. En lösning för att uppnå en mer likartad bedömning mellan de kommunala tillsynsmyndigheterna är att ge ökad tillsynsvägledning.

Sammanfattningsvis ifrågasätter nämnden vederhäftigheten i utredningens bedömning av de kommunala förutsättningar att fortsatt kunna bedriva tillsyn på tillståndspliktiga verksamheter efter överlåtelse av tillsynen från länsstyrelsen.

Det har i och för sig sin riktighet att löneläget för en miljö- och hälsoskyddsinspektör, på såväl kommunal som statlig nivå, inte är lika attraktivt som exempelvis miljöutredare eller miljösamordnare med motsvarande bakgrund inom privat sektor. Det har sannolikt negativ påverkan på förutsättningarna för att rekrytera erfaren personal, men i det avseendet torde det inte vara någon avgörande skillnad mellan kommunala och statliga tjänster. Löneläget för yrkesgruppen utgör i sig inte skäl för att anta att kommunerna inte utför sitt uppdrag tillräckligt väl eller kommer att sakna förmåga om de föreslagna ändringarna går igenom.

Miljöskyddssyftet saknas i utredningen

Syftet med utredningen uppges sammanfattningsvis vara att uppnå en mer effektiv miljöprövning utan påverkan på miljöskyddet. Nämnden uppfattar dock att utredningens bedömningar och förslag

generellt inte har föregåtts av avvägningar mot miljöskyddet. Exempelvis diskuteras inte hur förändringarna av miljöbedömnings- och prövningsprocessen, med kraftig begränsning av det tidiga deltagandet i samråd och korta tidsfrister för remissmyndigheter och allmänhet, kan komma att påverka förutsättningarna för prövningsmyndigheten att i behövlig omfattning inhämta synpunkter och identifiera möjlig påverkan på omgivningen. Nämnden anser att det inte är ändamålsenligt att föreslå ändringar inom miljöprövningen utan att överväga effekterna för den centrala utgångspunkten för lagstiftningen, nämligen miljö- och hälsoskyddet.

Miljötillståndsutredningen föreslår vidare ny reglering av innehållet i ett miljötillstånd i 6 kap. 1 § miljöprövningsförordningen som anger att tillstånden ska innehålla ”de villkor om skyddsåtgärder, försiktighetsmått och andra åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka en *betydande* negativ miljöpåverkan” (nämndens kursivering). Endast i ”förekommande fall” ska längre gående krav ställas, motsvarande vad som nu gäller generellt enligt i 22 kap. 25 § miljöbalken. Det kommer alltså inte längre vara en generell utgångspunkt att det i tillstånd ska uppställas rimliga villkor som behövs enligt 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken. Detta uppfattar nämnden som en väsentlig förändring av synen på vilka krav som ska ställas. Nämnden befarar också att den föreslagna differentieringen av kravnivåer för villkor kan föranleda ytterligare diskussion i samband med tillståndsprövning. Med en presumtion för att det är tillräckligt att endast säkerställa att det inte uppkommer *betydande* miljöpåverkan, finns risk för att invändningar från remissinstanser om behov av längre gående krav tillmäts mindre tyngd.

Nämnden har inte kunnat hitta något resonemang i betänkandet om vilken effekt detta – eller andra förslag – kan få på miljöskyddet. Miljöskyddsperspektivet saknas genomgående i betänkandet. Sammantaget går det inte att dra några slutsatser om de föreslagna ändringarna, i synnerhet avseende miljöprocessen och tillståndets innehåll, riskerar att medföra negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön.

Nämnden lämnar nedan närmare synpunkter på förslag rörande vissa sakfrågor.

Nämndens synpunkter på specifika frågor**Kravet på rättssäkerhet**

Miljötillståndsutredningen framhåller på flera ställen i betänkandet rättssäkerhet som en viktig utgångspunkt för den föreslagna miljöprövningen. I betänkandet redovisas också att framförallt verksamhetsutövare anser att miljöprövningen i mark- och miljödomstol generellt håller högre kvalitet och uppfattas som mer förutsebar och opartisk än prövningarna i miljöprövningsdelegationerna. Hos miljöprövningsdelegationerna uppfattas det finnas risk för sammanblandning av roller inom länsstyrelsen; det är i vart fall inte klart för verksamhetsutövaren i vilken roll som länsstyrelsen uttalar sig (s. 969).

Den ordning som nu föreslås innebär dock att en och samma myndighet både ska avgränsa och ge instruktioner till sökanden om vilket underlag som ska krävas för tillståndsprövning och sedan själv pröva om den avgränsningen varit riktig. Detta innebär en uppenbar intressekonflikt och det är svårt att se att det inte skulle kunna framföras samma typ av invändningar som mot länsstyrelsen/miljöprövningsorganisationen.

Det är därför förvånande att Miljötillståndsutredningen inte anser att jurister ska vara obligatoriska i prövningen. Detta i synnerhet mot bakgrund av att den prövning som präglas av domstolarnas objektivitet är vad sökandena själva förordar. Förutsättningarna att på ett trovärdigt sätt hantera dels de inbyggda intressekonflikterna inom den föreslagna prövningsmyndigheten och dels hantera övriga juridiska frågor som kan uppkomma vid en prövning – av såväl formell som materiell natur – torde vara väsentligt bättre om prövningen leds av lagfaren personal med erfarenhet av domstolsprövning.

Erfarenhetsmässigt finns det också behov av ett gediget samarbete mellan tekniskt sakkunniga och jurister för att kunna formulera korrekta villkor, något som får ännu större betydelse med de föreslagna ändringarna i fråga om rättskraft och överförandet av frågor från tillståndsprövningen till tillsynen.

En prövningsmyndighet eller samordning av flera

Miljötillsynsförordningen anser att tillståndsprövningar primärt är förvaltningsärenden och förordar i första hand att det inrättas en ny central miljöprövningsmyndighet. I andra hand föreslås att miljöprövningen och granskning ska samlas hos sex av de befintliga miljöprövningsdelegationerna.

Nämnden anser, för det fall att regeringen väljer att gå vidare med lagstiftningsförslaget, att andrahandsalternativet vore lämpligare. Nämnden anser att det inte kan utläsas av betänkandet att en ny miljöprövningsmyndighet, med den utformning som nu föreslås, skulle medföra så substantiella förbättringar av processen att det kan motivera de resurser som krävs för etableringen. Det borde istället ligga närmare till hands att samla miljöprövningskompetensen inom ramen för befintliga organisationer. Såvitt gäller behovet av ökad effektivisering och samordning, bör regeringen vid behov kunna föreskriva skyldighet för miljöprövningsdelegationerna att samverka med varandra i fråga om effektivisering av handläggningen, i den mån detta inte redan kan anses följa av förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer och förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Samråd före ansökan tas bort

Miljötillståndsutredningen föreslår att de tidiga samråden med såväl länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten som med expertmyndigheter och enskilda särskilt berörda och allmänheten, som idag föregår en ansökan om tillstånd och upprättande av miljökonsekvensbeskrivning, ska utgå. Samråd med dessa parter ska istället hållas efter det att ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen har kungjorts enligt 6 kap. 39 § miljöbalken, d.v.s. det som idag vardagligt kallas remissrundan.

Nämnden avstyrker förslaget. Nämndens erfarenhet att dagens samråd som sker med myndigheterna under länsstyrelsernas ledning är effektivt. Samrådet ger sökanden en möjlighet att presentera sitt projekt innan det låsts fast i en ansökningshandling. Vid samrådet kan den lokala tillsynsmyndigheten bidra med vad som är viktiga frågor att belysa i den senare miljökonsekvensbeskrivning. Nämnden bedömer att dagens samråd leder till ansökningar som speglar vad som är av vikt i en kommande tillståndsprövningsprocess och att detta förfarande gynnar hela prövningen. Om det sker en första bedömning först efter det att miljökonsekvensbeskrivningen är klar är det stor risk att sökanden missar aspekter som är väsentliga i det enskilda fallet, vilket även med den föreslagna modellen kommer försena processen. I detta sammanhang kan också nämnas att ett undersökningssamråd i dagsläget ofta övergår till ett avgränsningssamråd om parterna är överens om att den tänkta verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

I betänkandet redovisas att Sveriges modell med tidigt deltagande har många fördelar, bl.a. att det möjliggör för verksamhetsutövaren

att göra bättre bedömningar av riskerna med projektet och därmed tidigt kunna vidta åtgärder för att undvika oönskade konsekvenser, att det skapar mer acceptans för ett projekt och att det är en förutsättning för att beakta synpunkter på utformning och lokalisering av verksamheten och EU betraktar förfarandet som ”good practice”.

Enligt miljötillståndsutredningen syftar den svenska modellen sannolikt till att tillgodose allmänhetens tidiga deltagande i beslutsprocessen enligt artikel 6.2 i MKB-direktivet, snarare än samrådet med berörda myndigheter inför yttrande om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla enligt artikel 5.2. Miljötillståndsutredningen anför att syftet är gott, men att kritiken mot avgränsningssamrådet från olika aktörer är omfattande. Nämnden kan dock inte av betänkandet utläsa att kritiken skulle vara så omfattande som påstås.

Nämnden finner inte att det anføres några starka argument för att överge den rådande modellen med tidigt deltagande och inte heller en analys av konsekvenserna av att slopa en process som har alla de fördelar som redovisats ovan. Att det är vanligt förekommande med krav på kompletteringar trots avgränsningssamråd är förstås betungande, men nämnden kan inte se att en prövningsmyndighet skulle kunna bortse från argument och behov av kompletteringar som anføres senare i processen.

Enligt nämndens mening lär remissinstansernas/samrådsparternas krav på kompletteringar sannolikt inte bli färre om möjlighet till deltagande i processen ges först när det redan är fastställt vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla. Beträffande kravet i artikel 6.4 i MKB-direktivet om att den berörda allmänheten ska få möjlighet att yttra sig till den eller de ansvariga myndigheterna innan beslut fattas om ansökan om tillstånd ”när alla alternativ står öppna”. I svensk implementering har detta tolkats som att detta ska ske redan innan en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning ges in till prövningsmyndigheten. Det ska härvid särskilt framhållas att det i allmänhet är kostsamt att ta fram underlag till en tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivning. Det är därför särskilt viktigt att allmänhetens och myndigheternas synpunkter inhämtas så tidigt som möjligt. När ansökan väl har getts in står i praktiken oftast inte mer än huvudalternativet öppet. Nämnden ifrågasätter därför att den ordning som föreslås i betänkandet är förenlig med intentionerna i artikel 6.4 i MKB-direktivet och artikel 6.4-5 i Århuskonventionen.

De korta tidsfristerna för det enda samråd som nu föreslås innebär i sig att möjligheterna för framförallt allmänheten att framföra relevanta invändningar kraftigt begränsas. I mer komplicerade

prövningar kan även enskilda behöva ta hjälp av experter för att bevaka sina intressen i en prövning. Detta försvåras avsevärt om man får kännedom om en ansökt verksamhet först när prövningen redan är i gång, samtidigt som det tar tid att få kontakt med experter, som i sin tur behöver ha rimlig tid för att sätta sig in i frågan. Namnden anser att förslaget i den delen inte är förenligt med artikel 6.6 MKB-direktivet och ifrågasätter även att det är förenligt med intentionerna i artikel 6.4 och 6.6 i MKB-direktivet respektive artikel 6.3 Århuskonventionen.

Härtill kommer att såväl Finland som Danmark har motsvarigheter till avgränsningssamråden, om än med något annorlunda ställda krav och processer, vilka enligt utredningen förefaller fungera väl.

Artikel 6.5 Århuskonventionen ålägger varje part att i förekommande fall uppmuntra potentiella sökande att innan de ansöker om tillstånd göra klart för sig vilken allmänhet som berörs, inleda diskussioner med den och informera om syftet med sin ansökan. Som parter till konventionen är detta något som åvilar både EU och Sverige. I betänkandet anförs dock helt kort att detta inte är något som följer av EU-rätten och utredningen ”gör inte bedömningen att ett sådant krav behöver ställas i svensk rätt.”

Nämnden ifrågasätter starkt denna inställning. Vad utredningen ger uttryck för är ett väsentligt avsteg från vad som hittills gällt och som inte minst verksamhetsutövare själva ansett fungerat väl. Trots det saknas i utredningen helt analys av vad konsekvenserna kan bli, såväl för tillståndsprövsprocessen som för acceptansen för ett projekt.

I betänkandet framhålls att det fortfarande kommer att vara möjligt att genomföra ett frivilligt samråd innan tillståndet söks. Även om det säkert finns verksamhetsutövare som ser att detta är något som kan vara gynnsamt, inte minst för att förebygga hack i den kommande processen, så får man utgå från att majoriteten inte kommer att genomföra frivilliga samråd. Om det inte är ett krav i lagstiftningen kommer det sannolikt också vara svårare att förmå myndigheter att prioritera ett sådant tidigt deltagande, i synnerhet när det deltagandet inte kan finansieras genom avgift.

Nämnden finner det troligt att enskilda, med den prövningsprocess som föreslås, kan komma att uppleva sig överrumplade av en ansökan och anse att deras möjligheten att i tillräcklig utsträckning göra sin röst hörd kraftigt begränsas. Sannolikheten för att beslutet om tillstånd överklagas ökar då drastiskt, oavsett om det kan antas finnas saklig grund för det eller ej, eftersom den enskilde kommer uppfatta det som nödvändigt för att ta tillvara sin rätt. Även andra remissinstanser kan antas vara mer benägna att överklaga ett beslut

om tillstånd, om de föreskrivna tidsfristerna under samrådet är för snäva för att det ska gå att göra en tillräcklig granskning av underlaget. Risken för att en "kort" miljöprövningsprocess istället spiller över i fler överklagandeprocesser än idag är mot denna bakgrund uppenbar.

Tidsfrister

Utredningen föreslår att handläggningen vid en miljöprövning förenas med olika tidsfrister. Inför att den nya miljöprövningsmyndigheten ska avge sitt yttrande om avgränsning av en miljökonsekvensbeskrivning ska remissmyndigheter lämna sina synpunkter i avgränsningsfrågan inom 30 dagar. Miljöprövningsmyndigheten ska därefter meddela sitt yttrande inom 45 dagar från att begäran kom in från sökanden. En motiverad slutsats gällande en verksamhets betydande miljöpåverkan ska meddelas av den nya miljöprövningsmyndigheten inom tre månader från att samråden slutförts samt behövliga kompletteringar kommit in. Ett kompletteringsföreläggande gällande en inkommen ansökan om miljöprövning ska skickas ut inom 45 dagar från att ansökan har kommit in och ett beslut om igångsättningsbesked ska fattas inom tre månader från att en ansökan om igångsättning bedöms vara fullständig. Utöver att vissa obligatoriska tidsfrister enligt EU-rätten införs föreslås att regeringen ska kunna meddela fler tidsfrister beträffande exempelvis prioriterade verksamhetstyper och, efter att lämpligt underlag så småningom tas fram utifrån miljöprövningsmyndighetens statistik, differentierade eller generella tidsfrister för alla typer av ärenden om miljöprövning.

Nämnden vill inledningsvis lyfta det självklara med att de verksamheter som ska prövas mot miljöbalken varierar kraftigt i omfattning och komplexitet. Huruvida en prövning blir komplex och tidskrävande kan inte heller alltid avgöras utifrån verksamhetstyp, utan påverkas därutöver av den lokalisering eller utformning och de villkorsförslag verksamhetsutövaren har valt. Att en prövning blir mer komplex och kan kräva mer detaljerat underlag kan också först visa sig efter en tid in i processen, exempelvis när sökanden kommer in med de delar av underlaget som har efterfrågats av remissinstanserna eller när sökanden väljer att ändra sin ansökan utifrån inkomna synpunkter.

Även om en effektiv miljöprövning naturligtvis är ett angeläget mål är nämnden utifrån denna variation mycket tveksam till att det ens är möjligt att fastslå en generell men rimlig tidsfrist för effektiv handläggning för all miljöprövning. En sådan tidsfrist riskerar alltid att vara för snäv för vissa prövningar om inte den sätts så generöst att den förlorar sitt syfte för de flesta mindre verksamheter. Rimlig

prövningstid behöver få variera kraftigt även inom en och samma verksamhetstyp. Ytterligare underlag i form av differentierad statistik på handläggningstid för olika prövningar kommer därmed sannolikt inte heller i någon större utsträckning möjliggöra att sådana rimliga tidsfrister bestäms utifrån exempelvis verksamhetstyp.

Nämnden konstaterar att de föreslagna tidsfristerna är kortare i början av miljöprocessen, exempelvis vid avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen och vid utskick av kompletteringsföreläggande. En orimligt snäv tidsfrist i början av processen riskerar dock att pressa prövningsmyndigheten att fatta beslut på ofullständigt underlag eller på annat sätt minska kvaliteten av beslut och yttranden i det skedet. Såsom utredningen själva konstaterar beror de längsta handläggningstiderna ofta på att man sent i processen upptäcker större brister i ansökan eller behov av ytterligare utredningar. Risken för behov av sena kompletteringar kommer rimligen att öka vid en förhastad process i början av prövningen. Det går med andra ord inte att utesluta att de föreslagna tidsfristerna istället kommer att leda till eftersatt kvalitet och rättssäkerhet i början av processen med ett ökat antal prövningar med omotiverat lång handläggningstid som konsekvens.

Visserligen förenas inte tidsfristerna med någon konsekvens för det fallet att de inte innehålls, vilket i alla fall i någon mån torde minska de negativa konsekvenserna som nämnden beskriver ovan. Att bevaka, informera om och bedöma om det behöver fattas beslut om undantag från tidsfrister kommer dock i sig kräva resurser av prövningsmyndigheten i form av planering respektive administrativa åtgärder och beslut. Den tid som prövningsmyndigheten kan ägna åt själva prövningen kommer därför att minska redan i och med själva införandet av tidsfristerna. Därmed kommer även effektiviteten i miljöprövningen minska redan i och med införandet av de föreslagna tidsfristerna.

Sammantaget anser därför nämnden att de föreslagna tidsfristerna inte bör införas då det inte är sannolikt att de totalt sett kommer att medföra en ökad effektivitet i prövningsprocessen. Nämnden anser att effektiviteten i prövningen bättre kan styras av den av utredningen föreslagna hänvisningen till 9 § förvaltningslagen om en snabb, enkel och kostnadseffektiv handläggning ihop med kontinuerlig myndighetsinternt effektiviseringsarbete.

Särskilt om tidsfristen för remissmyndigheter

Utredningen föreslår särskilt en tidsfrist på 30 dagar för remissmyndigheter att inkomma med synpunkter i avgränsningsskedet inför utformning av en

miljökonsekvensbeskrivning. I konsekvensbedömningen noterar utredningen att förslagen om tidsfrister kommer att innebära att kommunerna kommer behöva anpassa sina arbetsformer, t ex genom att lägga in ett extra nämndmöte under sommaren eller delegera vissa beslut till handläggare och chefer respektive ordförande i nämnd.

Nämnden vill exemplifiera med att för Stockholms del tar den formella hanteringen av ett ärende ca en månad från det att preliminär version av ett tjänsteutlåtande lämnas in för granskning till dess att beslut fattas vid nämndsammanträde. Detta inkluderar inte tid för att handläggare ska sätta sig in i ärendet, ta fram förslag på synpunkter och författa tjänsteutlåtandet eller de närmaste chefernas granskning av utkastet. Ju mer omfattande ansökningsunderlag, desto mer tid kan antas gå åt för detta förarbete, även om det tillsätts fler personella resurser. Nämnden behöver i redan i dagsläget inte sällan begära anstånd med att inge yttrande.

Miljötillståndsutredningen föreslår en skarp frist om 30 dagar. För enklare mål som inte är av principiell karaktär eller annars av större vikt kan det vara möjligt att hantera en remiss inom den tiden genom yttrande beslutat med stöd av delegation. För större infrastrukturprojekt eller andra ärenden av mer principiell karaktär finns inte den möjligheten.

Miljöprövningar där det är aktuellt med ett krav på miljökonsekvensbeskrivning rör per definition mer omfattande verksamheter med risk för betydande konsekvenser för miljön. Frågan om hur miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas inför en sådan prövning aktualiserar därför typiskt sett behov av principiella och strategiska avvägningar, inte minst mot andra allmänna intressen inom kommunen. Ett remissyttrande i sådant ärende torde därför som huvudregel omfattas av delegationsförbudet i 6 kap. 38 § kommunallagen. Samtidigt som underlaget i ett sådant ärende sannolikt är förhållandevis omfattande har det i detta inledande skede inte heller funnits någon möjlighet för en nämnd eller kommun att planera för handläggningen utifrån en tidsplan. Nämnden bedömer därför att dessa ärenden som huvudregel inte kommer att kunna behandlas inom ramen för redan utsatta nämndsammanträden oavsett tid på året. Den nya tidsfristen medför därför att undantagsmöjligheten för nämndens ordförande att fatta principiella beslut i brådskande ärenden blir en huvudregel i ärenden om miljöprövningar. Nämnden anser därför att införandet av tidsfristen framtida kommunerna möjligheterna att inkomma med synpunkter utifrån den beslutsordning lagstiftaren har förutsatt för

frågor av principiell betydelse. Tidsfristerna kan därför anses indirekt inkräkta på det kommunala självstyret.

Nämnden anser också att argumentet att kommunerna har erfarenhet av att anpassa sitt arbetssätt för att hantera ”tillståndsärenden med prioritet” vid handläggning av bygglov inom plan- och bygglagen, och därför borde kunde hantera korta tidsfrister även vid tillståndsprövning enligt miljöbalken haltar betänkligt. Det är en väsentlig skillnad mellan handläggning av bygglov, som i första hand innebär en bedömning av om den ansökta åtgärden är planenlig med presumtion för beviljande, och en bedömning av vilken påverkan som en ansökt tillståndspliktig verksamhet kan medföra, vilket är en synnerligen komplex uppgift som inte sällan kräver miljöteknisk expertkunskap.

Nämnden konstaterar vidare att 30 dagar, beroende på verksamhetens omfattning, kan vara en snäv tidsfrist även för det beredande arbetet som behöver göras med ett sådant remissvar på tjänstemannanivå. Detta i synnerhet om nämndens handläggare inte har varit involverade i ett avgränsningssamråd och därmed för första gången granskar underlaget och den tänkta verksamheten. Även i det skedet finns risk att ett remissvar författat på orimligt kort handläggningstid medför att nämndens handläggare inte hinner analysera och lyfta relevanta aspekter av verksamhetens miljöpåverkan förrän senare i processen. Som nämnden nämner ovan, erfar nämnden att tillsynsmyndighetens inblandning i ett tidigt skede har en stor betydelse för effektiviteten i den senare processen och uppskattas även av verksamhetsutövarna.

Sammanfattningsvis anser nämnden att de föreslagna fristerna inte är realistiska för kommunala tillsynsmyndigheter, i vart fall inte i ljuset av gällande regler för delegation enligt kommunallagen. Nämnden anser att utredningen härutöver underskattat tidsåtgången för att en remissmyndighet, oavsett organisation, ska ha möjlighet att hinna identifiera risker och lämna för målet adekvata synpunkter på såväl underlaget som på ansökan i sak.

Tidsåtgång för tillståndsprövningen i övrigt

I betänkandet framgår sammanfattningsvis att det redan initialt ska ha prövats om ansökan är fullständig i formell mening. Om den inte är det ska prövningsmyndigheten inom 45 dagar från det att en ansökan getts in förelägga om komplettering. När prövningsmyndigheten har bekräftat att ansökan är fullständig ska en tidsfrist för ärendets handläggning börja löpa. Ansökan ska därefter i praktiken inte heller kunna avvisas. Inom en månad efter bekräftelsen ska prövningsmyndigheten, efter samråd med

sökanden och berörda myndigheter och kommuner, ta fram en tidplan för ärendets handläggning.

Efter vad som framgår av avsnitten 14.9.8-9, förefaller Miljötillståndsutredningen räkna med att handläggningen av ett tillståndsärende efter ovan nämnda moment, kan komma att stöta på patrull. Utredningen räknar med att både ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen kan behöva justeras eller kompletteras efter det offentliga samrådet. Prövningsmyndigheten kan komma fram till att ändringarna är så omfattande att samrådet behöver göras om. Antalet intressenter i ett ärende kan också påverka handläggningstiderna. Det kan enligt utredningen inte heller uteslutas att det även efter gjorda kompletteringar med anledning av det offentliga samrådet inkommer nya uppgifter som måste hanteras för att säkerställa att beslutet håller hög kvalitet.

Nämnden delar den bilden. Det framstår dessutom som sannolikt att behoven av justeringar och kompletteringar kommer att vara väsentligt större än idag, om de tidiga samråden avskaffas, och troligtvis kommer utgöra regel snarare än undantag. Det behöver också beaktas att vissa typer av utredningar som kompletteringarna kan avse är årstidsbundna och inte kan redovisas till prövningsmyndigheten med kort varsel. Det är ett rimligt antagande att den här typen av fördröjningar kommer vara aktuella i synnerhet för större och mer komplexa prövningar. Detta diskuteras dock inte i betänkandet.

Nämnden anser sammanfattningsvis att de bedömda handläggningstiderna för miljötillståndsprocessen som redovisas i betänkandet är grovt underskattade och ger en orealistisk och missvisande bild av tidsåtgången för prövningen av ärenden i allmänhet, men också för "topparna". Det redovisas inget underlag i betänkandet som stödjer slutsatsen att handläggningen för de ärendena kommer att bli kortare med den föreslagna ordningen.

Övriga konsekvenser för kommunerna som tillsynsmyndigheter Miljötillståndsutredningen anför att det bör kunna underlätta för kommunerna när det är en prövningsmyndighet med gemensamma arbetssätt och rutiner istället för flera olika som kommunerna har kontakt med som remissinstans. Nämnden menar att det inte är rimligt att lyfta fram detta som en positiv konsekvens, eftersom kommunen med nuvarande regler bara har kontakter med två myndigheter (länsstyrelsen och prövningsmyndigheten) och detta har hittills inte inneburit några svårigheter.

Utredningens förslag om nya prövningsnivåer innebär att ca 9 000-10 000 verksamheter som idag är anmälningsskyldiga istället kommer att bli granskningspliktiga. Nämnden bedömer att detta kommer innebära att de kommunala tillsynsmyndigheterna, inom ramen för det föreslagna granskningsförfarandet, kommer att hantera fler remisser än idag. Arbete med att besvara remisser till prövningsmyndigheter kan inte finansieras genom avgift. Det är av stor vikt för miljöskyddet, men också för den efterföljande tillsynen, att tillsynsmyndigheterna bidrar i gransknings- och tillståndprocesserna. Finansiering behöver därför säkerställas på annat sätt.

Såväl miljötillstånd som igångsättningsmedgivande ska enligt förslagen inte reglera mer än vad som krävs för tillåtligheten. Detta innebär att en stor del av de frågor som idag bedöms och regleras inom ramen för tillståndsprövningen skjuts över till tillsynen. Likaså skärps kraven på att ompröva verksamheter och det föreslås bli uteslutande tillsynsmyndighetens uppgift att initiera omprövning. Miljötillståndsutredningen bedömer att det är tveksamt om kommuner kommer ha tillräcklig kompetens för detta och anser att det kommer behövas en översyn av tillsynens fördelning mellan statliga myndigheter och kommun.

Begränsningar i rättskraft samt slopad möjlighet att delegera villkor av mindre betydelse

Utredningen föreslår att ett miljötillstånds rättskraft ska begränsas genom en justering i 24 kap. 1 § miljöbalken. Istället för att tillståndet gäller i förhållande till samtliga frågor som har prövats i domen eller beslutet ska i stället tillståndet gälla i förhållande till *alla frågor som uttryckligen reglerats* i beslutet. Vad som gäller för frågor som inte uttryckligen reglerats i tillståndet skjuts istället till tillsynsmyndigheten att avgöra. Bestämmelserna om vad ett tillstånd ska innehålla föreslås flyttas till förordningsnivå och justeras. Bland annat anges att ett tillstånd ska innehålla villkor som behövs för att förebygga, förhindra och motverka betydande negativ miljöpåverkan. Möjligheten att vidaredelegera villkor av mindre betydelse till tillsynsmyndighet ska tas bort. Syftet med förändringarna anges bland annat vara att minska antalet frågor som avhandlas vid tillståndsgivningen och istället låta dessa hanteras inom ramen för tillsynen med ökad flexibilitet som följd. Utredningen menar att förslagen också kommer att medföra att åtaganden som omfattas av det så kallade allmänna villkoret inte kommer att anses vara rättskraftigt avgjorda.

Nämnden delar utredningens bedömning att det vore positivt om prövningsprocessen kunde rensas från detaljfrågor som lika väl kan

hanteras inom ramen för tillsyn. Nämnden erfar exempelvis att dagens regler om rättskraft innebär att tillsynsmyndigheten ofta tvingas bevaka detaljfrågor i tillståndsprocessen då det annars finns en risk att tillståndets rättskraft förhindrar krav i kommande tillsyn. Nämnden anser också att en begränsning av rättskraften på föreslaget sätt är ett steg i rätt riktning.

Resonemangen kring förslagen (avsnitten 14.9.17-14.9.18) är dock enligt nämnden alldeles för ytliga och återspeglar inte hur miljöprövning och villkorsskrivning går till i praktiken. Utredningen menar exempelvis att det allmänna villkoret i och med justeringen i 24 kap. 1 § inte längre kommer att omfattas av tillståndets rättskraft. Det allmänna villkoret är emellertid inte ett rättsligt definierat begrepp i sig utan i själva verket ett villkor som alla andra. Justeringen i rättskraftens omfattning kommer därmed inte innebära att det allmänna villkoret kommer att sakna rättskraft, utan att tillsynsmyndigheten och alla andra inblandade kommer att behöva tolka i vilken utsträckning det allmänna villkoret innebär en uttrycklig reglering av någonting. I själva verket skulle man kunna argumentera för att allt som anförts av sökanden i ansökan genom det allmänna villkoret också blir uttryckligen reglerat i tillståndet. Nämnden förstår med andra ord inte slutsatsen att det allmänna villkoret genom det framställda förslaget inte längre kommer omfattas av villkorens rättskraft.

Exemplet ovan belyser också att det saknas en analys i utredningen kring att det långtifrån alltid kommer vara en självklarhet i vilken utsträckning ett villkor reglerar en fråga uttryckligen. Typiskt sett är det exempelvis en tillåtlighetsfråga att en verksamhet inte släpper ut för stora mängder föroreningar till en känslig recipient. Detaljerna kring de specifika halterna och reningsmöjligheterna är dock inte avgörande för tillåtligheten och också något som sannolikt inte går att förutse i detalj vid tillståndsprövningen. Rimligen hanteras därför detaljfrågorna och de specifika kraven på viss reningsteknik eller effekt bättre inom ramen för tillsynen allteftersom verksamheten kommer igång och relevanta omständigheter för en rimlighetsbedömning klarnar. Exakt vilka halter eller utsläpp av ämnen som kan tillåtas utifrån en gedigen bedömning enligt 2 kap. avgörs därför också bäst först längre fram inom ramen för tillsynen. Om prövningsmyndigheten i det fallet meddelar ett generellt villkor som begränsar utsläppen tillräckligt för att verksamheten ska kunna tillåtas, uppstår genast frågan i vilken utsträckning tillsynsmyndigheten senare får skärpa till eller medge avsteg från villkoren eller reglera andra närliggande frågor om t ex reningsteknik, utifrån en mer nyanserad bedömning enligt 2 kap. miljöbalken.

Det är nämndens uppfattning att samma problematik sannolikt kommer att aktualiseras för merparten av de villkor som tillstånd kommer att behöva förenas med. Av det skälet är nämnden också mycket tveksam till att möjligheten att delegera villkor av mindre betydelse till tillsynsmyndigheten slopas. Nämnden ser snarare att möjligheten att föreskriva ett sådant bemyndigande får större betydelse om syftet är att tydliggöra att rättskraften inte ska förhindra att frågor av mindre betydelse hanteras löpande inom ramen för tillsynen. Nämnden ser, oavsett delegationsmöjligheten, framför sig att prövningsmyndigheten, i och med utredningens förslag om begränsad rättskraft, i förebyggande syfte ofta kommer behöva fundera på hur villkor kan formuleras så att rättskraften omfattar precis det som prövats och inte mer eller sådant som prövningsmyndigheten har ansett kan hanteras inom ramen för tillsynen. Någon form av förtydligande skrivning i själva villkoret om detta, som liknar delegation till tillsynsmyndigheten, ser nämnden som den närmast till hands liggande lösningen för att undanröja den typen av oklarheter.

Utan delegation eller sådant förtydligande i villkoret befarar nämnden att tillsynen regelmässigt kommer belastas med diskussioner om vad som egentligen reglerats i villkoret och vad som får beslutas inom tillsynen: Innebär den omständigheten att det finns ett villkor som reglerar en viss störning att samtliga aspekter av den störningen – även sådana som inte uttryckligen nämns – har bedömts och uttömmande reglerats eller får det kompletteras genom tillsynen? Nämnden ser här en uppenbar risk för överklagandeprocesser till följd av tillsynsbeslut, vilket kostar såväl verksamheterna som det allmänna resurser. För verksamheternas del innebär det att den slutliga regleringen av verksamheten kan bli en långbänk, även om det inte syns på utfallet av miljöprövningen.

Användningen av begreppet betydande miljöpåverkan
Miljötillståndsutredningens förslag rörande miljöprocessen och villkor i tillståndet utgår i flera avseenden från begreppet ”betydande miljöpåverkan”. Inom ramen för den samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprocessen ska miljöprövningsmyndigheten i den motiverade slutsatsen ta ställning till verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan (utredningens förslag till 6 kap. 42 § miljöbalken). För granskningspliktiga verksamheter gäller att miljöprövningsmyndigheten ska granska om betydande miljöpåverkan kan antas respektive vilka skyddsåtgärder och anpassningar som behövs för att undvika betydande miljöpåverkan (föreslagna 6 kap. 26 § miljöbalken). För såväl

igångsättningsbesked som miljötillstånd ska som utgångspunkt föreskrivas villkor om skyddsåtgärder, försiktighetsmått och andra åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka en betydande negativ miljöpåverkan (föreslagna 6 kap. 1 § första stycket 3 och 6 kap. 2 § första stycket 2 miljöprövningsförfordningen). I förekommande fall ska beslutet innehålla bestämmelser eller villkor om bl.a. om utsläpp, begränsningsvärden och bästa tillgängliga teknik motsvarande vad som idag följer av 22 kap. 25 § miljöbalken (föreslagna 6 kap. 1 § andra stycket och 6 kap. 2 § andra stycket miljöprövningsförfordningen).

I just granskningsförfarandet, som syftar till att klarlägga om det krävs en miljöbedömning och tillståndsprövning på grund av att betydande miljöpåverkan kan antas förefaller begreppet betydande miljöpåverkan väsentligen ha sin gängse betydelse. Som nämnden läser de föreslagna bestämmelserna och motiveringarna i betänkandet i övrigt förefaller emellertid begreppet betydande miljöpåverkan ges en närmast bokstavlig innebörd, d.v.s. att det handlar om en bedömning av om de *faktiska* miljökonsekvenserna i det enskilda fallet är betydande, snarare än den principiella bedömning av en verksamhets påverkan som framgår av MKB-direktivet. Nämnden uppfattar vidare att utredningen betraktar betydande miljöpåverkan som avgörande inte bara för huruvida miljöbedömning krävs, utan också för om verksamheten är tillåtlig.

Än mer anmärkningsvärt är att det i 6 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförfordningen föreslås en ny minimigräns för vad villkoren i tillstånd och igångsättningsbesked ska reglera, nämligen det som behövs för att förhindra *betydande negativ miljöpåverkan*. Detta är en enorm skillnad mot vad som gäller idag, när det alltid ska ställas krav för att *förhindra och begränsa skadlig påverkan* och bedömningen ska göras mot de allmänna hänsynsreglerna. Med miljötillståndsutredningens förslag ska sådana villkor endast föreskrivas ”i förekommande fall”. Nämnden har svårt att förstå i vilka sammanhang som utredningen menar att detta skulle vara aktuellt. Det finns en uppenbar risk för att vad villkoren ska reglera i det enskilda fallet kommer att bli en stor tvistefråga i tillståndsprövningarna.

Enligt nämnden innebär detta en mycket stor sänkning av miljökraven. Det är en stor brist att det inte finns någon redogörelse för i vilka avseenden förslaget innebär en förändring jämfört med de

villkor som ska ställas enligt gällande rätt och inte heller någon analys av miljökonsekvenserna av förslaget.

En tydligare omprövningsprocess på tillsynsmyndighetens initiativ. Utredningen föreslår att ansvaret för att ansökan om omprövning endast ska ligga hos tillsynsmyndigheten respektive tillståndsmyndigheten. Miljöprövningsmyndigheten ska granska om ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om en specifik miljöbedömning krävs ska verksamhetsutövaren föreläggas ta fram ett underlag. Om föreläggande om att ta fram behövligt underlag inte följs, ska underlaget tas fram på tillståndshavarens bekostnad.

Såsom utredningen konstaterar är en utmaning när det gäller ärenden som inte initieras av tillståndshavaren att det påverkar tillståndshavarens incitament att bidra med nödvändigt underlag. Nämnden bedömer att detta är en stor anledning till varför omprövningsprocesser inte initieras av myndigheterna. Att prövningsmyndigheten i större utsträckning ska processleda kring utredningens omfattning och att tillsynsmyndigheten därmed initialt inte skulle behöva ha hela utredningen färdig, skulle kunna föranleda fler omprövningsprocesser på tillsynsmyndighetens initiativ. Som framgår anser inte nämnden att utredningens förslag till ny processordning rent generellt är någonting som bör genomföras. Nämnden anser dock att utredningens ambition vad gäller omprövningsprocessen, att tyngdpunkten för att driva in utredningen läggs på prövningsmyndigheten med rätt verktyg gentemot verksamheten, är ett steg i rätt riktning.

Nämnden är dock tveksam till hur den föreslagna möjligheten för prövningsmyndigheten att ta fram behövligt underlag på tillståndshavarens bekostnad skulle kunna fungera i praktiken. Ett fullgott underlag inför en miljöprövning förutsätter enligt förvaltningen som huvudregel full insyn i och tillgång till information om den pågående eller tänkta verksamheten. Den som tar fram underlaget behöver med all sannolikhet kunna ta del av affärshemligheter om verksamheten. Det är därför svårt att se hur någon utomstående skulle kunna prestera behövligt underlag om en verksamhet vars ansvariga inte är samarbetsvilliga. Att verksamhetsutövaren saknar incitament till att bidra i en omprövningsprocess skulle därför med all sannolikhet fortsatt att utgöra ett hinder för en ändamålsenlig omprövningsprocess. Nämnden anser att man i den delen istället bör överväga regler som ger verksamhetsutövaren incitament till att arbeta för ett fullgott underlag. Exempelvis bör det göras tydligt att bristerna i underlaget, likt det som gäller inom ordinarie miljöprövningsprocess idag, faller

på sökanden i bevishänseende och eventuellt föranleder att prövningsmyndigheten meddelar strängare villkor eller ytterst upphäver tillståndet. Även när underlaget bedöms så bristfälligt att ansökan inte kan prövas bör prövningsmyndigheten ha rätt att upphäva ett meddelat tillstånd inom ramen för en omprövningsprocess.

Ökad användning av generella föreskrifter istället för villkor i tillstånd

Utredningen anser att användningen av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd bör öka. Bland annat nämns att det kan finnas behov av ett tydligare uppdrag till Naturvårdsverket att ta fram generella föreskrifter inom vissa områden i syfte att ersätta villkorsskrivning, så att inte myndigheten väljer att ta fram vägledningar för att vägledningar är enklare (se sid 1394 i utredningen). Bland områden där generella föreskrifter bedöms vara lämpliga istället för villkor i tillstånd nämns bullerstörningar. För vissa verksamheter bedöms generella föreskrifter kunna ersätta anmälningsplikt.

Nämnden anser att nackdelar med generella föreskrifter inte beaktas i tillräcklig utsträckning av utredningen. Generella föreskrifter innebär att bevisbördan och kunskapskravet vid framtagande av föreskrifter flyttas till myndighetssidan, vilket inte stämmer överens med den omvända bevisbördan och polluter pays principle. Istället för att verksamhetsutövaren är ansvarig för att följa teknikutvecklingen och kostnaden för den samt att anpassa sin verksamhet utifrån vad som är rimligt, behöver myndigheten som utformar och utfärdar generella föreskrifter säkerställa att relevant underlag, som styrker att föreskrifterna är adekvata, finns på myndigheten. Detta kräver bland annat att myndighetssidan har den kompetens som krävs för att bedöma och driva frågan om en generell föreskrift behöver ändras. Om myndighetssidan inte tillförs resurser och kompetens för detta är risken att kravnivån i generella föreskrifter stagnerar i förhållande till den allmänna teknikutvecklingen och kostnadsutvecklingen för aktuell teknik. Det krävs även mycket resurser på myndighetssidan för att utforma och utfärda generella föreskrifter.

Nämnden erfar därutöver att det för flertalet störningsområden, bland annat buller, numera finns allmänna råd och vägledningar istället för bindande myndighetsföreskrifter. Utifrån utformningen av merparten av dessa allmänna råd (till exempel om bullerstörningar eller inomhustemperatur för att nämna några)

konstaterar nämnden att det även vad gäller specifika störningar lämnas utrymme för bedömning i det enskilda fallet. Att de allmänna råden görs om till bindande föreskrifter kommer inte förändra detta behov. Det är med andra ord sannolikt svårt att formulera generella föreskrifter utan undantag som resulterar i ett rimligt utfall i samtliga fall. På samma sätt gör variationen i behovet av skyddsåtgärder och försiktighetsmått inom ramen för en och samma verksamhetstyp att det sannolikt är svårt att formulera generella föreskrifter som får ett rimligt utfall för samtliga verksamheter av en viss typ. Behovet av möjligheten till undantag och bedömningsutrymme för det enskilda fallet innebär oundvikligen att generella föreskrifter många gånger inte kan formuleras med den tydlighet som krävs för att det ska vara enkelt att konstatera om föreskrifterna följs. Föreskrifterna kommer då inte få den bindande verkan som skiljer dem från allmänna råd och vägledningar.

Nämnden anser därför sammantaget att såväl kostnadseffektiviteten som lämpligheten ur miljösynpunkt med att ersätta anmälningsplikt respektive villkor av betydelse för en verksamhets tillåtlighet med generella föreskrifter kan ifrågasättas. I vart fall behöver användningen av generella föreskrifter begränsas till branscher och störningstyper där det inte finns så stora behov av bedömningar i de enskilda fallen.

Ändring av begreppet "bästa möjliga teknik" till "bästa tillgängliga teknik"

I fråga om ändringen av begrepp från "bästa möjliga teknik" till "bästa tillgängliga teknik" (avsnitt 14.9.15) konstaterar nämnden att det i tidigare lagärenden har framförts att det finns en viss skillnad i innebörd mellan begreppen och att "bästa möjliga teknik" är avsett att vara striktare än "bästa tillgängliga teknik". Problemet är att bästa möjliga teknik tar sikte på vad som är bästa teknik vid varje given tidpunkt, medan bästa tillgängliga teknik ofta kopplas till de så kallade BREF-dokumenterna⁸. En BREF tas fram under en lång tid och är ett kompromissförslag. När en BREF antas är den redan vid tiden för antagandet flera år gammal och har därefter en giltighetstid om ca 8 år. Det innebär att den teknik som beskrivs som bästa tillgängliga kan vara upp till 15 år gammal. Teknikutvecklingen är i själva verket betydligt snabbare än så. Utredningen anger att ändringen av begreppen inte avses innebära någon ändring i sak. Nämndens erfarenhet är dock att de som söker tillstånd till en

⁸ BAT reference document (BAT = Best Available Techniques)

verksamhet för vilken det finns en BREF brukar argumentera för att strängare krav än vad som anges i en BREF inte kan/bör ställas med hänvisning till EU-rätten.

Nämnden befarar därför att det ändrade begreppet riskerar att medföra att de krav som ställs på verksamheter som omfattas av BREF kan komma att bli lägre än vad som följer av den nuvarande tillämpningen av bästa möjliga teknik. Nämnden avstyrker därför förslaget.

Instansordningen för överprövning av kommunala tillsynsbeslut
Nämnden vill slutligen påpeka att det under lång tid har förts diskussioner om prövningsordningen för tillsynsbeslut. Idag kan kommunala tillsynsbeslut prövas av fyra instanser (den kommunala nämnden, länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen). För inte så länge sedan slopades länsstyrelsen som prövningsinstans för detaljplaner. Särskilt mot den bakgrunden framstår det som oproportionerligt och ineffektivt att kommunala tillsynsbeslut enligt miljöbalken fortfarande ska kunna prövas av fyra instanser. En möjlighet att frigöra resurser genom att plocka bort en överprövande instans för kommunala tillsynsbeslut är enligt nämnden en lågt hängande frukt som kan bidra till att uppnå en totalt sett effektiv miljöprövning. Nämnden konstaterar att detta inte är en möjlighet som utredningen har undersökt. Det är önskvärt att utreda även denna aspekt i det fortsatta arbetet med att åstadkomma en snabbare och effektivare miljöprövningsprocess.

SLUT.