

Datum:
2025-06-11

Diarienummer:
MHN-2025-1997

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Yttrande

Regeringskansliet

Handläggare:
Mattias Hogvall

Skickas via e-post:
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

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

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet , dnr. KN2023/02 Remisstid: 2025-06-15

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) tillstyrker följande förslag:

1. att miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet prövas i samma ordning
2. att miljöprövningen digitaliseras
3. att rättskraftens omfattning begränsas till sådant som är uttryckligen reglerat i tillståndet
4. att registreringsplikt för vissa verksamheter införs, dock bör de verksamheter som ska innefattas av detta utökas

Miljö- och hälsoskyddsnämnden avstyrker i övrigt förslaget till en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkter på några av utredningens förslag

Med beaktande av utredningens omfattning och de betydande förändringar som föreslås, har nämnden inte haft möjlighet att granska och kommentera alla förslag i detalj. Nedan redovisas nämndens synpunkter på några av utredningens förslag.

Övergripande synpunkter

Utredningen fastställer att uppdragets syfte är att säkerställa näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning, vilket i sin tur bidrar till att klimat- och miljömålen kan uppnås.

Nämnden menar att flera förslag i utredningen kan leda till bristfällig miljöprövning, vilket riskerar negativ påverkan på miljö och hälsa samt skapar osäkerheter för den sökande. De direktiv som har styrt utredningen är bland annat att miljöprövningen ska bli mer flexibel men också mer förutsägbar. Det är två direktiv som förefaller vara varandras motsatser.

Miljöskyddet

Syftet med utredningen är att uppnå en mer effektiv miljöprövning utan att kompromissa med miljöskyddet. Emellertid anser nämnden att utredningens bedömningar och förslag inte tillräckligt har beaktat miljöskyddets intressen. Exempelvis saknas en diskussion om hur de föreslagna förändringarna av miljöbedömnings- och prövningsprocessen, såsom den kraftiga begränsningen av det tidiga deltagandet i samråd och de korta tidsfristerna för remissmyndigheter och allmänhet, kan påverka prövningsmyndighetens möjligheter att inhämta synpunkter och identifiera möjlig påverkan på omgivningen.

Nämnden anser att miljöskyddet inte getts tillräckligt utrymme i utredningens överväganden och förslag, för att säkerställa att eventuella effektiviseringar inte sker på bekostnad av miljön och hälsan.

Nämnden gör bedömningen att de centrala förslagen om en ny sammanhållen miljöbedömnings- och tillståndsprocess inte kommer att uppnå de avsedda målen om ökad flexibilitet, förutsebarhet och effektivitet. I stället finns en betydande risk att förslagen, om de implementeras, kommer att leda till oönskade konsekvenser, såsom:

- Försämrat miljöskydd
- Ökade kostnader för verksamheter och kommuner på grund av behov av ökad tillsyn
- Ökat antal överklaganden

En ny organisation för miljöprövning

Rättssäkerhet

Domstolarna förlorar sin roll som förstainstans och kommer enbart fokusera på överprövningar. Att all förstainstansprövning sker inom en förvaltning kan fungera om det sker på ett rättssäkert sätt. Dock förstår nämnden att den nya miljöprövningsmyndigheten inte alls kommer bemannas av jurister. Nämnden anser att det behöver finnas juridisk kompetens i form av jurister som kan hantera formella och processuella frågor samt kan skriva korrekta och effektiva villkor för tillstånd. Nämnden anser därmed att det måste finnas ett krav att miljöprövningsmyndigheten har anställda jurister som är med vid prövningen samt medverkar i det beslutande skedet.

Ett nära och gediget samarbete mellan tekniskt sakkunniga och jurister är av stor vikt för att kunna formulera korrekta och effektiva villkor. Det gäller även frågan om rättskraft och överförandet av frågor från tillståndsprövningen till tillsynen. Detta samarbete kommer att vara avgörande för att kunna hantera de komplexa frågor som uppstår i samband med tillståndsprövning och tillsyn, och för att säkerställa att verksamheterna bedrivs på ett sätt som är förenligt med miljölagstiftningen och andra relevanta regelverk.

Det är därför av stor vikt att det finns en tydlig och väl fungerande struktur för samarbete mellan tekniskt sakkunniga och jurister, och att det finns tillräckliga resurser och kompetens för att kunna hantera de utmaningar som uppstår i samband med de föreslagna ändringarna. Annars riskerar villkoren att bli otydliga, ineffektiva eller till och med kontraproduktiva, vilket kan leda till negativa konsekvenser för miljön och samhället.

Regionala kontor och kontakter

De regionala kontoren blir väsentliga vid den nya miljöprövningsmyndigheten. Om dessa saknas kommer ingen lokal förankring att ske. De sex förslagna platserna i huvudsak placerade i södra och mellersta delarna av Sverige. Det finns en stor risk att det nordligaste kontoret som är placerat i Umeå kommer behöva hantera en väldigt stor geografisk yta. Det är i och för sig sannolikt att färre provningar sker i detta område, men några av de största gruvindustrierna finns i dessa regioner. Vid dessa provningar som har en stor påverkan på naturmiljö, samt kan ha stor inverkan på renskötseln, är syn i fält av verksamheten av stor vikt. Stora geografiska avstånd kan försvåra detta. Nämnden anser att bör finnas fler regionala kontor för att stärka den lokala förankringen vilket är av största vikt vid en provning av miljöfarliga verksamheter.

Vid en sådan här stor förändring av miljöprövningsprocessen samt inrättande av en ny miljöprövningsmyndighet kommer hela det kontaktförhållande som varit uppbyggt under många år behöva byggas om och upp igen från början. Nämnden anser att det är av största vikt att det i ett tidigt skede säkerställs att information, kontakter och tänkta processer i och till den nya myndigheten finns att tillgå för samhällets alla aktörer. Det är också viktigt att det finns tydlig och bra information om hur kontakter med miljöprövningsmyndigheten ska ske under övergångsperioden.

Personal

Nämnden antar att den nya miljöprövningsmyndigheten kommer att behöva anställa flera hundra nya tjänstepersoner vilket riskerar att dränera lokala tillsynsmyndigheter på erfaren kompetent personal med nyckelfunktioner.

Redan idag råder det en brist på miljöinspektörer, och en flytt av personal från tillsynsmyndigheterna till den nya miljöprövningsmyndigheten kan förvärra situationen, särskilt i de städer där den nya miljöprövningsmyndighetens regionala kontor kommer vara placerade. De lokala tillsynsmyndigheterna kommer sannolikt, trots flytten av vissa provningar, behöva samma personal- och kompetensstyrka som tidigare eftersom tillsynen och hantering av remisser kommer att öka.

Andra alternativ

Om regeringen väljer att gå vidare med lagstiftningsförslaget, anser nämnden att andrahandsalternativet, som är att uppgiften läggs på sex länsstyrelser, är att föredra. Nämnden har svårt att se att den föreslagna nya miljöprövningsmyndigheten, med

dess utformning, skulle medföra tillräckligt stora förbättringar av processen för att motivera de betydande resurser som krävs för att etablera en ny myndighet.

I stället anser nämnden att det vore mer lämpligt att samla miljöprövningskompetensen inom ramen för befintliga organisationer. Detta skulle kunna åstadkommas genom att stärka och effektivisera de befintliga strukturerna, snarare än att skapa en ny myndighet från grunden. Nämnden menar att detta alternativ skulle vara mer resurseffektivt och mindre riskabelt, samtidigt som det fortfarande skulle möjliggöra förbättringar av miljöprövningsprocessen.

Förändringar för olika prövningsnivåer

Kommunalt perspektiv

Utredningen skriver att flytta prövningen av vissa verksamheter och åtgärder som i dag ska anmälas till kommunen till en ny myndighet möjligen kan frigöra tid och resurser hos kommunerna som de kan använda för att stärka och utöka tillsynen.

Ur ett kommunalt perspektiv kommer färre prövningar att ske, dock minskar förmodligen inte antalet ärenden. Däremot innebär det att avgiftsfinansierad tid (för prövning) ersätts med skattefinansierad handläggningstid i form av remissärenden som inte kan faktureras. Den skattefinansierade tiden skulle enligt dagens system ske med kommunala skattemedel.

Om förslaget genomförs så finns det en uppenbar risk för att annan skattefinansierad tillsyn får stå tillbaka till förmån för remisshanteringen. Exempel på annan skattefinansierad tillsyn är kommunernas brottförebyggande arbete som bygger på samverkan mellan myndigheter och där nya modeller för effektiv tillsyn byggs upp.

Nämnden anser att, likt dagens handläggning av remisser för vattenverksamheter där en remissinstans kan ta ut en avgift, det borde finnas möjlighet avgiftsfinansiera alla remisser i prövningsärenden.

Prövningsnivåernas omfördelning

Prövningsnivåerna kommer göras om och omfördelas. En stor mängd anmälningspliktiga och tillståndspliktiga verksamheter kommer falla in under den nya granskningsplikten. Detta skulle kunna leda till att vissa typer av verksamheter blir prövade i större utsträckning men också att vissa typer av verksamheter kommer prövas i mindre utsträckning.

Utredningen föreslår att de verksamheter som går från anmälningsplikt till antingen tillståndsplikt eller granskningsplikt får två år från ikraftträdandet av lagförslagen för inlämnande av ansökan och fem år från ikraftträdandet till dess verksamheten inte längre får bedrivas. Nämnden vill belysa att det skapar osäkerheter för verksamheterna såväl som tillsynsmyndigheten då det kommer bli en omprövning av verksamheter som redan har prövats i sin helhet.

Registreringsplikten

Nämnden anser att de verksamheter som kommer ingå i registreringsplikten ska utökas. Registreringsplikten anser nämnden är ett positivt förslag, vilket skulle ge tillsynsmyndigheterna en större möjlighet att hitta de verksamheter som inte är anmälningspliktiga men som kan ha en negativ påverkan på miljön vilket betyder att ett tillsynsbehov finns för dessa verksamheter. I dagsläget är det svårt för

tillsynsmyndigheterna att hitta dessa verksamheter. Nämnden anser att alla U-verksamheter som finns med i Sverige kommuner och regioners (SKR) underlag för de kommunala taxorna borde ligga under registreringsplikten, såvida de inte faller in under någon annan provningsnivå. Enligt utredningen ska registreringen vara digital och det är inte tydligt om varje kommun ska skapa egna digitala lösningar eller om det kommer finnas en nationell lösning. Nämnden förespråkar en nationell lösning för att skapa samma förutsättningar för samtliga Sveriges kommuner.

Kommunala taxor

Vid denna omorganisation av provningsnivåerna kommer alla tillsynsmyndigheter behöva göra om sina taxor. Det är ett stort och resurskrävande arbete som tar tid och där kommunerna är i behov av tydligt och bra vägledningsmaterial från Sveriges kommuner och regioner och andra tillsynsvägläsningsmyndigheter.

Anmälningsskyldiga verksamheter

Kommunerna kommer i fortsättningen vara ansvariga för provningen av anmälningsskyldiga verksamheter. Det kommer ske en förflyttning av vissa tillståndsskyldiga verksamheter till anmälningsskyldiga. Enligt utredningen är det en så kallad A-verksamhet och 11 B-verksamheter som blir anmälningsskyldiga.

Nämnden ställer sig frågan hur en A-verksamhet nu kan bedömas vara anmälningsskyldig. Exempel på två B-verksamheter som kommer flyttas till anmälningsskyldighet är; anläggningar för flamlaminering med plast och anläggningar för termisk ytbehandling i form av varmdoppning eller termisk sprutning.

Vid kommunal provning av nya typer verksamheter är det väldigt viktigt med tydlig och bra vägledning från de tillsynsvägläsningsmyndigheterna. Nämnden anser även att det borde finnas en möjlighet för kommunerna att överlåta provning som kommunen anser är omfattande till miljöprovningsskyldigheten. Denna delegering vore likt den möjlighet tillsynsskyldigheten har idag enligt kap 9. 6a § miljöbalken. Där står det att tillsynsskyldigheten får besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Nämnden vill understryka att det är viktigt med tydlig information och vägledning till myndigheter, verksamheter och allmänhet innan de nya reglerna börjar gälla.

Utredningen påpekar också att det finns skillnader i arbetssätt och bedömningar mellan olika kommuner när det gäller hantering av anmälningar om C-verksamheter.

Nämnden delar inte utredningens beskrivning av handläggningen av anmälningar om C-verksamheter. Enligt miljöbalken bör behovet av innehåll i en anmälan rimligen styras av den anmälda verksamhetens art och omfattning, vilket kräver en individuell bedömning utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Det är därför naturligt att kraven varierar från fall till fall.

Exempelvis kan platsspecifika förutsättningar, såsom geologiska eller hydrologiska förhållanden, föranleda att underlagen som behövs för bedömningen varierar i omfattning och innehåll. Detta innebär att handläggaren måste göra en bedömning av vilka underlag som är nödvändiga för att kunna fatta ett välgrundat beslut i varje enskilt fall. Nämnden anser att denna flexibilitet är nödvändig för att säkerställa att miljöbalkens krav tillgodoses och att verksamheterna bedrivs på ett miljöriktigt sätt. Nämnden anser att detta även kommer vara nödvändigt efter att förslagen i utredningen blir verklighet.

En ny miljöprövningsprocess

Samråd

Nämnden anser att en stor risk vid avsaknad av tidigt samråd är att uppgifter inkommer i ett senare skede vilket antingen leder till fler överklaganden eller att processer behöver tas om vilket kommer att ta mer tid än nödvändigt. Enligt MKB-direktivet (artikel 5.2) ska prövningsmyndigheten samråda med sökande samt de berörda myndigheterna innan prövningsmyndigheten yttrar sig enligt dagens samrådsprocess. Enligt utredningens förslag är det först när miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) kungörs i samband med ansökan som allmänheten kan få komma till tals. EU-kommissionen har efter en utvärdering av olika implementeringar bland medlemsländer ansett att ett tidigt deltagande (för allmänheten) är ”good practice”. Det står även i MKB-direktivet (artikel 6.2) att allmänheten ska informeras i ett tidigt stadium, att fråga detta anser nämnden är att gå emot syftet med MKB-direktivet.

Samrådet ger sökanden möjlighet att presentera sitt projekt i ett tidigt skede, innan ansökningshandlingarna har låsts fast. Under samrådet kan den lokala tillsynsmyndigheten och allmänheten bidra med värdefulla insikter om vilka frågor som bör belysas i den senare miljökonsekvensbeskrivningen.

Nämnden bedömer att det nuvarande samrådsförfarandet leder till att ansökningarna är väl förberedda och tar upp de viktigaste frågorna som kommer att vara relevanta i den kommande tillståndprocessen. Detta förfarande gynnar hela prövningen och bidrar till en effektiv och ändamålsenlig process.

Om en första bedömning sker först efter att miljökonsekvensbeskrivningen är klar, finns det en stor risk att sökanden missar viktiga aspekter som är specifika för det enskilda fallet. Detta kan leda till förseningar i processen med den föreslagna modellen. Dessutom kan nämnas att ett undersökningssamråd ofta övergår till ett avgränsningssamråd om parterna är överens om att den tänkta verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Detta visar på vikten av ett tidigt samråd för att identifiera och hantera potentiella miljöfrågor.

Remisser

Vid prövning av granskningspliktiga verksamheter finns det inga tydliga krav på att kommunen blir remissinstans i ett tidigt skede. Detta gäller också allmänheten. Det är på slutet som chans till yttrande ges. Det finns då en stor risk att prövningen behöver tas om utifall ny information uppkommer. Nämnden noterar att denna aspekt inte diskuteras närmare i utredningen, trots att den kan ha en betydande inverkan på den totala handläggningstiden.

De är många tillståndspliktiga verksamheter som nu föreslås bli granskningspliktiga och vid prövning av dessa riskerar en stor del av den väsentliga prövningsprocessen falla bort.

Tidsfrister

Utredningen föreslår att handläggningen vid en miljöprövning ska förenas med tydliga tidsfrister för att säkerställa en effektiv och förutsägbart process. Enligt förslaget ska remissmyndigheter lämna sina synpunkter på en miljökonsekvensbeskrivning inom 30 dagar från det att begäran om avgränsning kom in från sökanden.

Därefter ska den nya miljöprövningsmyndigheten meddela sitt yttrande om avgränsning inom 45 dagar från det att begäran kom in från sökanden. Om en verksamhet bedöms ha en betydande miljöpåverkan, ska den nya miljöprövningsmyndigheten meddela en motiverad slutsats inom tre månader från det att samråden slutförts och behövliga kompletteringar kommit in.

Vidare föreslås att ett kompletteringsföreläggande gällande en inkommen ansökan om miljöprövning ska skickas ut inom 45 dagar från det att ansökan har kommit in. När en ansökan om igångsättning bedöms vara fullständig, ska ett beslut om igångsättningsbesked fattas inom tre månader.

Tidsfristerna som föreslås är inte rimliga ut ett kommunalt perspektiv, en kommunal nämnd har vanligtvis sammanträde en gång i månaden och en tidsfrist på 30 dagar är inte möjlig för att hantera yttranden i nämndprocessen. Det finns en stor risk att de yttranden som en kommunal nämnd kommer ge blir bristfälliga på grund av tidsfristerna vilket riskerar att påverka prövningen i stort och riskerar göra att påverkan lokalt blir större än nödvändigt. Det står även i MKB-direktivet (artikel 6.6) att tidsramarna ska vara rimliga och att berörda ska få tillräcklig med tid för att yttra sig. Nämnden anser att de föreslagna tidsfristerna inte ger berörda tillräckligt med tid för att yttra sig och att utredningens förslag därmed går emot syftet med MKB-direktivet.

Utredningen konstaterar att förslagen om tidsfrister kommer att ha en betydande inverkan på kommunernas arbetsformer och processer. För att möta de nya tidsfristerna kommer kommunerna att behöva exempelvis lägga in ett extra nämndmöte under sommaren eller delegera vissa beslut till handläggare och chefer respektive ordförande i nämnd.

Nämnden bedömer att för att möta upp tidsfristen på 30 dagar kommer förmodligen alla kommuner som huvudregel inte att kunna behandla dessa ärenden inom ramen för redan utsatta nämndsammanträden oavsett tid på året. Nämndens ordförande har som undantagsmöjlighet att fatta principiella beslut i brådskande ärenden men det kommer bli en huvudregel i ärenden om miljöprövningar om utredningens förslag införs. Tidsfristerna kan därför anses påverka det kommunala självstyret negativt.

Att låta allmänhet och remissmyndigheter lämna synpunkter på ansökningsunderlaget först sedan processen har inletts medför, enligt nämndens uppfattning, endast en tidsbesparing innan processen startar.

Det är svårt att se hur prövningsmyndigheten skulle kunna bortse från synpunkter som inkommer senare i processen, särskilt om de är av stor vikt. Ju större frågor som då behöver hanteras, desto större risk finns det att prövningen behöver pausas och att samråd måste göras om. Om allmänheten upplever att deras synpunkter inte har beaktats i tillräcklig utsträckning, är risken stor att tillståndsbeslut kommer att överklagas i större utsträckning än idag.

Nämnden anser att de strikta tidsfristerna för granskning och yttrande under samrådet inte är gynnsamma för den totala tidplanen. Nämnden menar att dessa tidsfrister kan leda till en ökad risk för överklaganden och förseningar i processen, snarare än att förkorta den.

Undantag från kravet på en specifik miljöbedömning

Utredningen föreslår att sökande för en verksamhet kan ansöka om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning. Regeringen får sedan för ett visst fall förbehålla sig att pröva dels tillämpningen av sådant undantag, dels ansökan om miljötillstånd för sådan verksamhet eller åtgärd för vilken regeringen prövat en fråga om undantag från

kravet på en specifik miljöbedömning. Regeringen kan besluta om sådana undantag om verksamheten eller åtgärden bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt, och genomförandet av hela eller delar av miljöbedömningen skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens eller åtgärdens syfte.

Det finns redan idag möjlighet till undantag från kravet på specifik miljöbedömning (6 kap. 20 § första stycket 1 miljöbalken). Undantaget innebär att en specifik miljöbedömning inte behövs i ett ärende om Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 § miljöbalken om ärendet avser brådskande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa och miljön.

Nämnden är av den uppfattningen att det nya förslaget att om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning är alltför långtgående och att det råder en betydande otydlighet kring vad som avses med uttrycken "ett allmänt intresse av synnerlig vikt" och "betydande negativ inverkan på verksamhetens eller åtgärdens syfte". Denna otydlighet skapar en osäkerhet kring när och hur undantagen från reglerna ska tillämpas.

Nämnden befarar att denna otydlighet kan leda till att undantagen används på ett sätt som inte är avsett, nämligen som en möjlighet att kringgå reglerna. Om det inte finns tydliga och klara riktlinjer för när undantagen kan användas, finns en risk att de kommer att användas på ett godtyckligt sätt, vilket kan undergräva syftet med reglerna och skapa osäkerhet och inkonsekvens i tillämpningen.

Det är därför av stor vikt att det finns en tydlig och klagörande definition av vad som avses med dessa uttryck, samt att det finns tydliga riktlinjer för när och hur undantagen kan användas.

Sammanfattning av den nya miljöprövningsprocessen

Nämnden har gått igenom utredningen utan att kunna hitta något resonemang eller analys om hur de föreslagna förändringarna kan påverka miljöskyddet. Ett tydligt miljöskyddsperspektiv saknas i utredningen, vilket är anmärkningsvärt med tanke på att miljöskydd är en av de viktigaste aspekterna av miljöprocessen.

Det saknas en tydlig analys av hur förändringarna kan påverka miljöprocessen och ett tillståndets innehåll, och hur detta i sin tur kan påverka miljöskyddet. Sammantaget är det inte möjligt att dra några slutsatser om hur de föreslagna ändringarna kommer att påverka människors hälsa och miljön. Nämnden anser att detta är en allvarlig brist i utredningen, eftersom det är av stor vikt att säkerställa att alla förändringar av miljöprocessen genomförs med hänsyn till miljöskyddet och människors hälsa.

Begreppet bästa tillgängliga teknik

Nämnden konstaterar att den föreslagna ändringen av begreppet från "bästa möjliga teknik" till "bästa tillgängliga teknik" kan ha betydande konsekvenser för miljöskyddet. Det har tidigare framförts att det finns en skillnad i innebörd mellan begreppen, där "bästa möjliga teknik" är avsett att vara striktare än "bästa tillgängliga teknik".

Problemet är att "bästa möjliga teknik" tar sikte på vad som är den bästa tekniken vid varje given tidpunkt, medan "bästa tillgängliga teknik" ofta kopplas en ögonblicksbild hur läget ser ut i det angivna tillfället. Det finns också stark kopplat till de så kallade BREF-dokumenterna (BAT reference document). Dessa dokument tas fram under en lång tid och är ett kompromissförslag. När ett sådant dokument antas är den redan vid tiden flera år gammal och har därefter en begränsad giltighetstid. Det innebär att den

teknik som beskrivs som "bästa tillgängliga" kan vara teknik som i dagsläget inte anses som den bästa tekniken då tekniska lösningar för det mesta tar kortare tid att utvecklas.

Utredningen anger att ändringen av begreppen inte avses innebära någon ändring i sak, men nämndens erfarenhet är att de som söker tillstånd till en verksamhet för vilken det finns en BREF ofta argumenterar för att strängare krav än vad som anges i en BREF inte kan 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". Detta skulle kunna leda till en försämring av miljöskyddet.

Påverkan på tillsynen

Generella föreskrifter

Utredningen förespråkar en ökad användning av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd. Enligt utredningen kan detta vara ett sätt att förenkla och effektivisera tillståndsprcessen. Som ett exempel nämns att Naturvårdsverket bör få ett tydligare uppdrag att ta fram generella föreskrifter inom vissa områden, i syfte att ersätta villkorskrivning.

Detta förslag syftar till att skapa en mer enhetlig och förutsägbar reglering, där generella föreskrifter kan täcka in en bredare kategori av verksamheter och åtgärder, snarare än att varje enskild verksamhet måste ha sina egna specifika villkor. Genom att använda generella föreskrifter kan man också undvika den komplexitet och osäkerhet som kan uppstå när villkor skrivs för varje enskild verksamhet.

Nämnde anser att utredningens förslag, att mycket ska regleras genom föreskrifter istället för genom villkor i ett beslut, initialt kommer att kräva mer resurser som i sin tur kommer påverka tillsynsmyndigheten men också verksamhetsutövaren med högre avgifter eftersom längre handläggningstider behövs. Det finns också en risk att verksamhetsspecifika problem faller mellan stolarna då de inte finns med i mer generella föreskrifter. Dessa verksamheter har idag specifika villkor.

Nämnden är av den uppfattningen att utredningen inte tillräckligt beaktar de nackdelar som är förknippade med generella föreskrifter. En av de viktigaste nackdelarna är att generella föreskrifter medför att bevisbördan och kunskapskravet vid framtagande av föreskrifter flyttas från verksamhetsutövaren till myndighetssidan. Detta är problematiskt eftersom det strider mot principen om omvänd bevisbörda som är en av de grundläggande principerna inom miljörätten.

Variationen i behovet av skyddsåtgärder och försiktighetsmått inom ramen för en och samma verksamhetstyp gör det också svårt att formulera generella föreskrifter som är tillämpliga på alla verksamheter av en viss typ. Detta beror på att behovet av skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan variera avsevärt mellan olika verksamheter, även om de tillhör samma typ. Detta gäller även vid val av plats för en verksamhet. Enligt lokaliseringsprincipen (2 kap. 6 § miljöbalken) ska en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde välja en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

För att hantera denna variation är det nödvändigt att ha möjlighet till undantag och bedömningsutrymme för det enskilda fallet. Detta innebär dock att generella

föreskrifter ofta inte kan formuleras med den tydlighet och precision som krävs för att det ska vara enkelt att konstatera om föreskrifterna följs eller inte.

Om föreskrifterna är för allmänt hållna eller saknar tydlighet, riskerar de att inte få den bindande verkan som skiljer dem från allmänna råd och vägledningar. I sådana fall kan det bli svårt att avgöra om en verksamhet följer föreskrifterna eller inte, vilket kan leda till osäkerhet och inkonsekvens i tillämpningen. Det kan i sin tur leda till att beslut som grundar sig i de mer generella föreskrifterna överklagas i större omfattning.

Ökad tillsyn

Direktiven för utredningen har fokuserat på att åtgärda miljöprövningen genom att avgränsa vad som ska prövas. Detta har dock lett till att en större del av frågorna rörande verksamhetens miljöpåverkan och behov av försiktighetsmått skjuts över till den efterföljande tillsynen. Det är viktigt att klargöra att frågorna fortfarande kommer att behöva hanteras av verksamhetsutövaren. När denna situation uppstår är det ett inskränkande av tillståndets rättskraft vilket varken är fördelaktigt för verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten.

I stället kommer verksamhetsutövaren att behöva räkna med att det kommer att bli ökad tillsyn, med krav på kompletterande åtgärder och kostnader för eventuella ytterligare utredningar och investeringar samt kostnader för tillsynen i större utsträckning. Såväl miljötillstånd som igångsättningsmedgivande ska enligt förslagen inte reglera mer än vad som krävs för tillåtligheten, vilket innebär att en stor del av de frågor som idag bedöms och regleras inom ramen för tillståndsprövningen skjuts över till tillsynen. Det innebär i praktiken en ökad osäkerhet för verksamhetsutövaren under en längre tid.

Likasa skärps kraven på att ompröva verksamheter och det föreslås bli uteslutande tillsynsmyndighetens uppgift att initiera omprövning. Utredningen bedömer att det är tveksamt om kommuner kommer att ha tillräcklig kompetens för detta och anser att det kommer att behövas en översyn av tillsynens fördelning mellan statliga myndigheter och kommun.

Nämnden är tveksam till att möjligheten att delegera villkor av mindre betydelse till tillsynsmyndigheten slopas, eftersom behovet sannolikt kommer att aktualiseras för merparten av de villkor som tillstånd kommer att behöva förenas med

Nämnden ser framför sig att prövningsmyndigheten, i och med utredningens förslag om begränsad rättskraft, i förebyggande syfte ofta kommer att 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 tillståndets villkor om detta, som liknar delegation till tillsynsmyndigheten, ser nämnden som nödvändigt för att skapa tydlighet, flexibilitet och förutsättningar för tillsyn.

Klara Ellström
ordförande

Susanna Nordström
nämndsekreterare