

En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Del 2

Tillhör nämndsbeslut 2025-05-27 DIR §46 REM.2025.519

Ankom: 2025-02-05 Ärende: REM.2025.519 Handling: 728097

Betänkande av Miljötillståndsutredningen

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:98

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1125-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-1126-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

Del 1

Förkortningar.....	35

Sammanfattning.....	41

1 Författningsförslag.....	61

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	61

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929.....	157

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig.....	166

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	173

1.5 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988).....	175

1.6 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)	177

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.....	178

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:997) om vattenförbund	179

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar.....	180

1.10	Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) ..	182
1.11	Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	184
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska käreande att ställa säkerhet för rättegångskostnader	187
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	189
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	191
1.15	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45).....	192
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	194
1.17	Förslag till lag om ändring i årsredovisningslagen (1995:1554)	196
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	198
1.19	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus.....	199
1.20	Förslag till lag om ändring i elberedskapslagen (1997:288)	200
1.21	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	201
1.22	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	203
1.23	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.....	205
1.24	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor	224
1.25	Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)	227

1.26	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	228
1.27	Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	231
1.28	Lagen Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar	233
1.29	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket	237
1.30	Förslag till förordning om ändring i kontinentalsockelförordningen (1966:315)	238
1.31	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1978:164) om vissa rörledningar	240
1.32	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet	241
1.33	Förslag till förordning om ändring i mineralförordningen (1992:285)	243
1.34	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:795) om tillstånd för kraftverk avsedda att drivas med oljebränsle	245
1.35	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	246
1.36	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.....	262
1.37	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd	263
1.38	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1398) om vattenverksamheter	264
1.39	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall.....	270
1.40	Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)	272

1.41	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller	274
1.42	Förslag till förordning om ändring i naturgasförordningen (2006:1043)	275
1.43	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857)	277
1.44	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador	278
1.45	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation	280
1.46	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	284
1.47	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten	286
1.48	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer	288
1.49	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter	289
1.50	Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250)	293
1.51	Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	310
1.52	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar	385
1.53	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall	387
1.54	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid	391
1.55	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion	394

1.56	Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)	396
1.57	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter.....	411
1.58	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:757) om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.....	413
1.59	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:808) om nätkoncession	414
1.60	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning.....	415
2	Inledning.....	417
2.1	Kapitlets innehåll	417
2.2	Utredningsuppdraget.....	417
2.2.1	Utredningens direktiv	417
2.2.2	Avgränsning av utredningens uppdrag.....	418
2.3	Utredningens arbetsformer	420
2.3.1	Internt arbete	420
2.3.2	Externt arbete	420
2.3.3	Analysmetoder.....	423
2.4	Andra utredningar och uppdrag av betydelse	429
2.4.1	Inledning	429
2.4.2	Utredningar	430
2.4.3	Pågående arbete i Regeringskansliet.....	444
2.4.4	Ett urval myndighetsuppdrag av betydelse för vårt uppdrag	448
2.5	Betänkandets disposition.....	454

3	Miljömålen.....	457
3.1	Kapitlets innehåll	457
3.2	Tre nivåer i miljömålsstrukturen	457
3.2.1	Generationsmålet	458
3.2.2	Miljökvalitetsmålen.....	459
3.2.3	Etappmål.....	461
3.2.4	Klimatmål	462
3.3	Myndigheternas roll i miljömålssystemet	463
3.4	Regeringens bedömning av måluppfyllelsen.....	464
4	Miljöprövning i ett historiskt perspektiv	467
4.1	Kapitlets innehåll	467
4.2	Sammanfattning.....	467
4.3	1800-talet.....	469
4.4	1900-talet.....	469
4.5	Tidigt 2000-tal	474
5	Gällande rätt	475
5.1	Kapitlets innehåll	475
5.2	Nationell rätt	476
5.2.1	Miljöbalken.....	476
5.2.2	Förhållandet mellan miljöbalken och andra lagar.....	484
5.3	Internationell rätt	485
5.3.1	Esbokonventionen	485
5.3.2	Århuskonventionen	486
5.3.3	EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial	488
5.3.4	EU-förordningen om netto-nollteknik	489
5.3.5	MKB-direktivet	490
5.3.6	Industriutsläppsdirektivet	491
5.3.7	Sevesodirektivet.....	495

5.3.8	Förnybartdirektivet (inklusive Red III) och EU-förordningen om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi.....	497
5.3.9	Avfallsdirektivet	500
6	Nordisk utblick	505
6.1	Kapitlets innehåll	505
6.2	Några sammanfattande iakttagelser	505
6.3	Danmark.....	510
6.3.1	Inledning	510
6.3.2	Tillstånds- och anmälningsplikt.....	511
6.3.3	Samrådsförfarandet.....	512
6.3.4	Tillståndsprövningen.....	519
6.3.5	Anmälnings- och registreringsförfaranden.....	522
6.3.6	Prövningsinstanser	524
6.3.7	Överprövningen	530
6.3.8	Tillsyn.....	532
6.4	Finland.....	532
6.4.1	Inledning	532
6.4.2	Tillstånds- och anmälningsplikt.....	533
6.4.3	Samrådsförfarandet.....	534
6.4.4	Tillståndsprövningen.....	544
6.4.5	Anmälnings- och registreringsförfaranden.....	553
6.4.6	Prövningsinstanser	555
6.4.7	Överprövningen	562
6.4.8	Tillsyn.....	564
7	Vilka verksamheter omfattas av krav på tillstånd eller anmälan enligt miljöbalken?	565
7.1	Kapitlets innehåll	565
7.2	Tillstånds- och anmälningsplikt för verksamheter och åtgärder.....	565
7.2.1	Inledning	565
7.2.2	Synpunkter på dagens tillstånds- och anmälningsplikt.....	566

7.2.3	Vilka krav på tillstånd ställer EU-rätten?	572
7.2.4	Krav på tillstånds- och anmälningssplikt för miljöfarliga verksamheter i svensk rätt	582
7.2.5	Krav på tillstånds- och anmälningssplikt för vattenverksamheter i svensk rätt	590
7.2.6	Andra tillståndskrav i miljöbalken	595
7.2.7	Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken	600
7.2.8	Krav på tillstånd enligt annan lagstiftning	605
7.2.9	Är de svenska kraven mer långtgående än de som finns inom EU-rätten?	612
7.3	Vad bör gälla för anläggningar för solkraft?	615
7.4	Uttrycket miljöfarlig verksamhet	617
7.4.1	Inledning	617
7.4.2	Vad innebär ”miljöfarlig verksamhet”?	617
7.4.3	Bör uttrycket miljöfarlig verksamhet ändras?	621
7.5	Uttrycket bästa möjliga teknik	623
7.5.1	Inledning	623
7.5.2	Vad innebär ”bästa tillgängliga teknik” enligt industriutsläppsdirektivet?	623
7.5.3	Vad innebär ”bästa möjliga teknik” enligt miljöbalken?	627
7.5.4	Är det svenska kravet mer långtgående?	630
7.6	Generella föreskrifter	632
7.6.1	Inledning	632
7.6.2	Vad avses med generella föreskrifter?	632
7.6.3	Bör användningen av generella föreskrifter öka?... ..	634
8	Hur lång tid tar miljöprövningsprocessen?	639
8.1	Kapitlets innehåll	639
8.2	Sammanfattande iakttagelser	640
8.3	Prövning i första instans	641
8.3.1	Drygt hälften av alla tillståndsprövningar i första instans avgörs inom ett år	641
8.3.2	Handläggningstiden för olika typer av verksamheter varierar	645

8.3.3	Handläggningstiderna varierar beroende på var ärendet avgörs	652
8.3.4	Hur lång tid tar respektive handläggningsmoment i första instans?	656
8.3.5	Hur lång tid tar det att handlägga ändringstillstånd eller villkorsändring?	663
8.3.6	Hur stor andel får tillstånd i första instans?	664
8.4	Total prövningstid inklusive tidsåtgång för överklaganden.....	665
8.4.1	Total prövningstid för A-verksamheter	666
8.4.2	Total prövningstid för vattenverksamheter	668
8.4.3	Överklaganden till Högsta domstolen.....	668
8.4.4	Total prövningstid för B-verksamheter	669
8.4.5	Vem är det som överklagar?.....	671
8.5	Klarar myndigheterna sina målsättningar?	673
8.5.1	Mark- och miljödomstolarna klarar inte målen ...	674
8.5.2	Miljöprövningsdelegationerna klarar inte målen.....	674
8.5.3	Om tidsfrister och olika sätt att styra handläggningstider	675
8.6	Total tids- och resursåtgång för miljöprövningen inklusive fasen innan miljöprövningen hos MPD eller domstol inleds.....	677
8.6.1	Samråd och framtagande av ansökningshandlingar innan prövningen påbörjas tar ofta mellan sex och tolv månader	677
8.6.2	Stora skillnader i total tids- och resursåtgång mellan olika verksamheter.....	680
8.7	Hur har handläggningstiderna utvecklats över tid?	681
9	Miljöbedömningsprocessen.....	685
9.1	Kapitlets innehåll	685
9.2	Processbild.....	685
9.3	Utmaningar i miljöbedömningsprocessen enligt våra utredningsdirektiv.....	686

9.4	Vad är en miljökonsekvensbedömning/ miljöbedömning?	688
9.4.1	MKB-direktivet – miljökonsekvensbedömning..	688
9.4.2	Miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken.....	689
9.4.3	Utmaningar	689
9.5	Vad utgör ett projekt?	690
9.5.1	MKB-direktivet – projekt	690
9.5.2	Miljöbalken – Verksamheter och åtgärder.....	693
9.5.3	Utmaningar	694
9.6	Betydande miljöpåverkan	695
9.6.1	MKB-direktivet – granskning.....	695
9.6.2	Miljöbalken – undersökningssamråd	700
9.6.3	Utmaningar	705
9.7	Miljökonsekvensbeskrivningens omfattning	713
9.7.1	MKB-direktivet – processen för att pröva miljökonsekvensbeskrivningens omfattning	713
9.7.2	Miljöbalken – avgränsningssamråd	716
9.7.3	Utmaningar	722
9.8	Framtagande av miljökonsekvensbeskrivningen.....	727
9.8.1	MKB-direktivet – miljökonsekvens- beskrivningen	728
9.8.2	Miljöbalken – att ta fram en specifik miljökonsekvensbeskrivning	730
9.8.3	Utmaningar	731
9.9	Samråd	731
9.9.1	Samråd – MKB-direktivet	731
9.9.2	Miljöbalken – samråd vid prövningsmyndigheten	737
9.9.3	Utmaningar	739
9.10	Motiverad slutsats.....	741
9.10.1	MKB-direktivet – motiverad slutsats.....	741
9.10.2	Miljöbalken – beslut om miljökonsekvens- beskrivningen	744
9.10.3	Utmaningar	747

9.11	Liten miljökonsekvensbeskrivning	749
9.11.1	Miljöbalken	749
9.11.2	Utmaningar	749
9.12	MKB-direktivet i andra EU-rättsliga akter	750
9.12.1	Definitioner	751
9.12.2	Formerna för bedömningen om en betydande miljöpåverkan kan antas	752
9.12.3	Begära ett yttrande om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå	753
9.12.4	Miljökonsekvensbedömningsprocessen enligt EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial.....	754
9.13	Gränsöverskridande samråd	756
9.13.1	Esbokonventionen.....	756
9.13.2	MKB-direktivet– gränsöverskridande samråd	760
9.13.3	Miljöbalken – specifika gränsöverskridande miljöbedömningar	765
9.13.4	Nordiska miljöskyddskonventionen	770
9.13.5	Gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland.....	772
9.13.6	Svensk-norska vattenrättskonventionen	775
9.13.7	Utmaningar	778
9.14	Övriga utmaningar	782

Del 2

10	Hur går miljöprövningen till?.....	785
10.1	Kapitlets innehåll	785
10.2	Ansökan om tillstånd och handläggningen av denna.....	786
10.2.1	Krav på en tillståndsansökan.....	786
10.2.2	Antal exemplar av en tillståndsansökan	794
10.2.3	Komplettering av tillståndsansökan	795
10.2.4	Utredningsansvar.....	804
10.2.5	Digital hantering av ansökan	805

10.2.6	Handläggningstider.....	806
10.2.7	Kungörelse av en tillståndsansökan	807
10.2.8	Möjlighet att lämna synpunkter på ansökan	812
10.3	Förutsättningarna för att ge tillstånd	817
10.3.1	Inledning.....	817
10.3.2	Otydlig reglering.....	818
10.3.3	Bör frågan om tillåtlighet prövas särskilt?	826
10.3.4	I vilken utsträckning bör hänsyn tas till planer enligt plan – och bygglagen vid val av plats enligt miljöbalken?	830
10.4	Beslut om miljötillstånd, dess innehåll och rättskraft	843
10.4.1	Inledning.....	843
10.4.2	Otydligt vad som ska regleras i tillståndet	844
10.4.3	Prövningsmyndigheten kan i vissa fall skjuta fram beslut om villkor eller ersättning.....	851
10.4.4	När börjar ett tillstånd att gälla?	852
10.4.5	Tillståndets rättskraft otydlig och möjligheterna att ändra tillståndsvillkor är för litet eller används inte	856
10.4.6	Belastar civilrättsligt präglade frågor tillståndsprövningen?	872
10.4.7	Uppfyller kungörelsebestämmelserna de EU-rättsliga kraven?.....	885
10.5	Anmälningförfarandet	897
10.5.1	Inledning.....	897
10.5.2	Anmälan om vattenverksamhet.....	897
10.5.3	Anmälan om miljöfarlig verksamhet.....	901
10.5.4	Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet.....	906
10.5.5	Tillsynsmyndigheterna hinner inte alltid handlägga en anmälan inom den lagstadgade fristen.....	910
10.5.6	Kraven på vad en anmälan ska innehålla är allmänt hållna och tillsynsmyndigheternas krav är inte alltid lika	911

10.5.7	En anmäld verksamhet eller åtgärd saknar rättskraft – verksamhetsutövare ansöker om tillstånd för att vara på säkra sidan	914
10.5.8	Stort mörkertal och avsaknad av möjlighet att besluta om miljöstraffavgift.....	915
11	Vem utför miljöprövningen?	917
11.1	Kapitlets innehåll	917
11.2	Gällande svensk rätt.....	918
11.2.1	Översikt över vem som prövar tillstånd enligt miljöbalken	918
11.2.2	Regeringen	922
11.2.3	Mark- och miljödomstolarna	924
11.2.4	Länsstyrelsens olika roller.....	926
11.2.5	Kommunala myndigheter	936
11.2.6	Andra statliga myndigheters roller.....	939
11.3	Utmaningar	961
11.3.1	Inledning	961
11.3.2	Tillståndsprövningen avviker från domstolars grunduppdrag.....	961
11.3.3	Bristande enhetlighet och förutsebarhet i stöd och prövning.....	966
11.3.4	Otillräckliga resurser.....	970
11.3.5	Uppdelningen mellan länsstyrelsen och prövningsmyndigheten.....	977
11.3.6	Många och olika prövningsmyndigheter försvårar regeringens fortlöpande uppföljning och styrning	980
11.3.7	Brist på stöd och vägledning.....	982
11.3.8	Myndigheternas roller i prövningen upplevs som otydliga och deras agerande oförutsebart	984

12	Tillsyn och egenkontroll.....	993
12.1	Kapitlets innehåll	993
12.2	Gällande svensk rätt	994
12.2.1	Tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter.....	994
12.2.2	Generella regler om tillsyn	996
12.2.3	Förelägganden och förbud.....	997
12.2.4	Tillsynsmyndigheternas ansvar för att ansöka om omprövning av tillstånd.....	998
12.2.5	Avgifter för tillsyn	999
12.2.6	Egenkontroll och krav på miljörapport	1002
12.3	Krav på tillsyn inom EU-rätten	1004
12.4	Identifierade utmaningar.....	1005
13	Finansiering och avgifter	1013
13.1	Principiella utgångspunkter: förorenaren ska betala och kostnadstäckning som mål.....	1013
13.1.1	När är det lämpligt att en statlig myndighet får disponera avgiftsintäkter direkt?	1014
13.2	Hur finansieras miljöprövningsarbetet på de statliga myndigheterna?	1015
13.2.1	Mark- och miljödomstolarna.....	1016
13.2.2	Länsstyrelserna.....	1016
13.2.3	Övriga myndigheter.....	1019
13.3	Staten har ökat resurserna till miljöprövningen något de senaste åren	1023
13.3.1	Hur ser resursutvecklingen ut i relation till antalet ärenden och mål?	1026
13.3.2	Mer resurser på samråd sedan 2021.....	1027
13.4	Avgiftssystemet för prövning och tillsyn	1028
13.4.1	Utmaningar med dagens avgiftssystem	1031
13.4.2	Pågående översyn av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	1033

14	Våra överväganden och förslag	1039
14.1	Kapitlets innehåll	1039
14.2	Övergripande utgångspunkter för förslagen.....	1039
14.2.1	Inledning	1039
14.2.2	Riksdagens och regeringens utgångspunkter.....	1040
14.2.3	Våra utgångspunkter	1042
14.3	En ny reglering om miljöprovning.....	1047
14.3.1	Inledning	1047
14.3.2	Varför behövs en ny reglering om miljöprovning?	1047
14.3.3	Vad avses med miljöprovning?	1049
14.3.4	Var bör den nya regleringen om miljöprovning placeras?	1052
14.3.5	Hur bör den nya regleringen utformas rent författningstekniskt?	1053
14.4	Utgångspunkter för en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess	1055
14.5	Nya termer och uttryck.....	1062
14.5.1	Nya definitioner	1062
14.5.2	Uttrycket miljöfarlig verksamhet ändras	1065
14.6	En ny organisation för miljöprovning	1068
14.6.1	Inledning	1068
14.6.2	Varför behövs en ny prövningsorganisation?	1068
14.6.3	Bör ärenden om miljöprovning prövas av förvaltningsmyndighet eller domstol i första instans?	1069
14.6.4	Utgångspunkter vid val av organisationsform...	1074
14.6.5	För- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar.....	1079
14.6.6	En ny nationell miljöprövningsmyndighet	1094
14.6.7	Närmare om organisationen vid alternativ 1: Ny Miljöprövningsmyndighet	1100
14.6.8	Närmare om organisationen vid alternativ 2: Sex länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer	1110
14.6.9	Vilka ärenden bör myndigheten pröva?	1113

14.6.10	Särskilt om prövning av tvångs- och ersättningsfrågor	1120
14.6.11	Bör myndigheten omfattas av extra krav på konsultationsskyldighet enligt lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket?	1128
14.6.12	Hur bör instansordningen se ut för ärenden om miljöprövning?	1130
14.7	En ny tillstånds- och granskningsplikt.....	1145
14.7.1	Inledning.....	1145
14.7.2	Varför behövs en ny reglering av tillstånds- och anmälningsplikten?	1145
14.7.3	Utgångspunkter för en ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- eller registreringsplikt	1146
14.7.4	Krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked	1151
14.7.5	Övergång från svenska krav till krav som gäller enligt EU-rätten	1157
14.7.6	Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsplikt?	1161
14.7.7	Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt?.....	1170
14.7.8	Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av anmälningsplikt?.....	1186
14.7.9	Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av registreringsplikt?	1192
14.7.10	Undantag från krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked	1196
14.7.11	Hur bör regleringen av kraven på tillstånds- och granskningsplikt för olika verksamheter och åtgärder utformas?	1198
14.7.12	Undantag från krav på bygglov för transformatorstation som omfattas av miljötillstånd eller igångsättningsbesked	1200
14.7.13	Annan tillståndsplikt enligt miljöbalken m.fl. lagar	1202
14.7.14	Frivillig ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked	1206

14.8	En tydligare miljöbedömningsprocess.....	1207
14.8.1	Inledning	1207
14.8.2	Utgångspunkter för miljöbedömningsprocessen.....	1207
14.8.3	Specifik miljöbedömning endast om tillstånd krävs	1213
14.8.4	Nytt granskningsförfarande	1217
14.8.5	Undantag från krav på specifik miljöbedömning.....	1227
14.8.6	Övergripande om stegen i den specifika miljöbedömningen.....	1244
14.8.7	Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå	1246
14.8.8	Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning tydliggörs.....	1254
14.8.9	Ett offentligt samråd	1256
14.8.10	Ett förtydligat gränsöverskridande samråd.....	1267
14.8.11	Prövningsmyndighetens motiverade slutsats.....	1274
14.8.12	En samlad bedömning när tillståndsfrågan avgörs	1289
14.8.13	Miljöprövningsmyndigheten tar över rollen som MKB-myndighet vid prövning enligt vissa sektorslagar	1291
14.9	En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess	1301
14.9.1	Inledning	1301
14.9.2	Upplysning om kravet på avgränsningsyttrande inför en ansökan om miljötillstånd.....	1302
14.9.3	Samlad reglering om innehåll och utformning av en ansökan i ett ärende om miljöprövning	1303
14.9.4	Ny reglering om underrättelse om ansökan till berörda myndigheter.....	1311
14.9.5	Närmare om vilka myndigheter som ska underrättas om en ansökan	1314
14.9.6	Nytt krav på kompletteringsföreläggande inom viss tid.....	1317
14.9.7	Ny bekräftelse om fullständig ansökan.....	1322

14.9.8	Ny reglering om tidsplan och tidsfrister för handläggningen.....	1323
14.9.9	Närmare bestämmelser om tidsfrister för handläggningen.....	1331
14.9.10	Upplysning om bestämmelser om offentligt samråd och motiverad slutsats i nya 20 kap. miljöbalken	1338
14.9.11	Kommunicering med sökanden inför slutligt beslut i ärendet om miljötillstånd.....	1338
14.9.12	Ny reglering om sammanträde och besiktning ..	1342
14.9.13	Möjlighet att förordna om sakkunnig, inhämtande av yttrande från vattenmyndighet m.m.....	1345
14.9.14	Ny bestämmelse om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att miljötillstånd ska ges ..	1353
14.9.15	Krav på bästa tillgängliga teknik i stället för bästa möjliga teknik	1358
14.9.16	Justerad reglering om val av plats.....	1361
14.9.17	Tydligare regler om tillståndens rättsverkan	1366
14.9.18	Ny reglering om vad som bör framgå av ett beslut m.m.	1374
14.9.19	Ökad användning av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd.....	1385
14.9.20	Ny hantering av en ansökan om ändring av verksamhet eller beslut	1395
14.9.21	Tillåtligheten bör provas separat från villkoren endast efter begäran	1409
14.9.22	Ny reglering om underrättelse om beslut.....	1411
14.9.23	Samma regler om verkställbarhet av miljötillstånd m.m.	1415
14.9.24	Tydligare reglering för hantering av en ansökan om omprövning	1418
14.9.25	Ingen rätt till ersättning för myndighetens och motpartens kostnader	1436
14.9.26	Miljöbok med förteckning över miljötillstånd och igångsättningsbesked	1441

14.10 Ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder.....	1443
14.10.1 Förprovning av granskningspliktiga verksamheter och åtgärder	1443
14.10.2 Vilken myndighet bör ansvara för granskningen?	1445
14.10.3 Vilka verksamheter och åtgärder kommer att påverkas av förslaget?	1448
14.10.4 Vad ska en ansökan om igångsättningsbesked innehålla?	1450
14.10.5 Hur ska granskningen gå till?	1458
14.10.6 Vilka ska få tillfälle att yttra sig under handläggningen?	1459
14.10.7 Beslut om betydande miljöpåverkan	1464
14.10.8 Förutsättningar för och innehåll i beslut om igångsättningsbesked	1466
14.10.9 Beslut om betydande miljöpåverkan och igångsättningsbesked ska offentliggöras	1470
14.10.10 Ska besluten om betydande miljöpåverkan och igångsättningsbesked kunna överklagas?	1473
14.10.11 Tidsfrist för handläggningen av en ansökan om igångsättningsbesked m.m.	1476
14.10.12 Vilken rättsverkan har beslutet om igångsättningsbesked?	1482
14.11 En mer digital miljöprövningsprocess	1484
14.12 Hantering och reglering av vissa frågor som bör vara kvar i nuvarande prövningsorganisation.....	1488
14.12.1 Inledning	1488
14.12.2 Mark- och miljödomstol	1489
14.12.3 Länsstyrelsen	1492
14.12.4 Kommun	1494
14.13 Begränsning av vissa myndigheters talerätt.....	1499
14.13.1 Inledning	1500
14.13.2 Utgångspunkter.....	1500
14.13.3 Vilka myndigheter bör ha partsställning i miljöprövningsprocessen?	1509

14.13.4	Andra alternativ som övervägts.....	1516
14.13.5	Statliga myndigheters deltagande som remissinstans	1520
14.14	Behov av en effektiv och enhetlig tillsyn	1523
14.14.1	En mer flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn	1523
14.14.2	Tillsynsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövare att ansöka om igångsättningsbesked.....	1525
14.14.3	Krav på miljörapport.....	1528
14.15	Följdändringar i miljöbalken.....	1530
14.15.1	Följdändringar med anledning av att bestämmelser om miljöprövning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken och nya definitioner förs in i 1 kap. miljöbalken	1530
14.15.2	Följdändringar med anledning av förslaget om en ny prövningsmyndighet.....	1531
14.15.3	Följdändringar med anledning av att uttrycket miljöfarlig verksamhet ersätts av uttrycket miljöpåverkande verksamhet	1533
14.15.4	Följdändringar med anledning av en ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt	1534
14.15.5	Följdändringar med anledning av ändrade termer och uttryck inom den specifika miljöbedömningen samt med anledning av den nya miljöbedömningsprocessen	1535
14.15.6	Följdändringar med anledning av ändrad process för ändring och omprövning av verksamheter och åtgärder	1536
14.16	Följdändringar i andra lagar	1537
14.16.1	Lagen med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929	1537
14.16.2	Lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig	1538
14.16.3	Lagen om kontinentalsockeln	1541
14.16.4	Väglagen och lagen om byggande av järnväg.....	1542

14.16.5	Lagen om vattenförbund.....	1542
14.16.6	Lagen om vissa rörledningar, lagen om kärnteknisk verksamhet, lagen om Sveriges ekonomiska zon, ellagen och naturgaslagen	1543
14.16.7	Skogsvårdslagen.....	1543
14.16.8	Lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	1544
14.16.9	Minerallagen.....	1545
14.16.10	Lagen om införande av miljöbalken	1546
14.16.11	Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	1546
14.16.12	Lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor	1547
14.16.13	Plan- och bygglagen	1548
14.16.14	Luftfartslagen.....	1549
14.16.15	Lagen om mark- och miljödomstolar.....	1549
14.16.16	Övriga lagar.....	1550
14.17	Följdändringar på förordningsnivå	1550
14.17.1	Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	1550
14.17.2	Förordning om verksamhetsutövers egenkontroll.....	1553
14.17.3	Förordningen om vattenverksamheter.....	1553
14.17.4	Industriutsläppsförordningen.....	1556
14.17.5	Miljöprövningsförordningen	1557
14.17.6	Förordningen om förbränning av avfall	1558
14.17.7	Förordningen om geologisk lagring av koldioxid.....	1559
14.17.8	Förordningen med länsstyrelseinstruktion.....	1560
14.17.9	Miljöbedömningsförordningen	1560
14.17.10	Övriga förordningar	1561
14.18	Frågor för framtida översyn	1562
14.18.1	Inledning	1563
14.18.2	Utredning för att genomföra förslaget om en ny prövningsmyndighet	1563

14.18.3	Utredning för att fastställa lämpliga gränsvärden för granskningspliktiga verksamheter	1564
14.18.4	Översyn av förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken med anledning av våra förslag.....	1565
14.18.5	Översyn av miljötillsynsförordningen och tillsynsmyndighetens uppgifter med anledning av våra förslag	1566
14.18.6	Återstående utredningsfrågor	1567
14.19	Behov av informations- och utbildningsinsatser i samband med ikraftträdandet	1568
14.20	Behov av nya myndighetsföreskrifter, nytt vägledningsmaterial eller annat stöd vid miljöprovning	1569
14.20.1	Inledning.....	1569
14.20.2	Uppdrag att uppdatera, utveckla och samla vägledning om miljöprovning.....	1569
14.20.3	Uppdrag för att ta fram generella föreskrifter för vissa verksamheter.....	1570
14.20.4	Översyn av kravet på miljörapport	1571

Del 3

15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	1573
15.1	Ikraftträdandebestämmelser	1573
15.2	Övergångsbestämmelser	1574
15.2.1	Miljöbalken.....	1574
15.2.2	Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	1577
15.2.3	Miljöprovningsförordningen.....	1578
15.2.4	Förordningen om vattenverksamheter	1580
15.2.5	Övriga författningar.....	1582

16	Konsekvenser.....	1585
16.1	Kapitlets innehåll	1585
16.2	Problemet och vad utredningen vill uppnå.....	1585
16.3	Alternativa lösningar och effekter av om någon förändring inte sker.....	1586
16.3.1	Nollalternativet.....	1586
16.3.2	Stegvisa förändringar.....	1587
16.4	Konsekvenser för staten	1588
16.4.1	Regeringen	1589
16.4.2	Länsstyrelserna	1591
16.4.3	Mark- och miljödomstolarna	1602
16.4.4	Mark- och miljööverdomstolen.....	1606
16.4.5	Högsta domstolen	1607
16.4.6	Naturvårdsverket.....	1608
16.4.7	Havs- och vattenmyndigheten.....	1611
16.4.8	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	1613
16.4.9	Övriga myndigheter	1614
16.4.10	Statsfinansiella konsekvenser.....	1615
16.5	Konsekvenser för kommunerna.....	1621
16.6	Konsekvenser för regionerna	1627
16.7	Konsekvenser för företag	1627
16.7.1	Närmare om vilka företag som berörs av våra förslag.....	1629
16.7.2	Närmare om förslagens konsekvenser för företag	1644
16.7.3	Konkurrensförhållanden	1662
16.7.4	Särskilda hänsyn till små företag	1663
16.8	Konsekvenser för enskilda	1666
16.9	Konsekvenser för miljö och klimat.....	1670
16.10	Författningsförslagets överensstämmelse med EU-rätten	1677

16.11	Behov av särskilda hänsyn vid val av tidpunkt för ikraftträdande och behov av informationsinsatser	1677
16.12	Övriga konsekvenser.....	1678
16.12.1	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	1678
16.12.2	Brottsligheten och brottsförebyggande arbetet.....	1678
16.12.3	Jämställdhet mellan kvinnor och män	1679
16.12.4	Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	1679
16.12.5	Personlig integritet.....	1679
17	Författningskommentar	1681
17.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	1681
17.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk- norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929	1810
17.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig	1815
17.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.....	1821
17.5	Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)	1822
17.6	Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948).....	1823
17.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.....	1823
17.8	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:997) om vattenförbund.....	1824
17.9	Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar	1824
17.10	Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).....	1825
17.11	Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	1826

17.12 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kårande att ställa säkerhet för rättegångskostnader.....	1828
17.13 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.....	1829
17.14 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	1831
17.15 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	1831
17.16 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	1832
17.17 Förslag till lag om ändring i årsredovisningslagen (1995:1554).....	1833
17.18 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.....	1834
17.19 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus	1835
17.20 Förslag till lag om ändring i elberedskapslagen (1997:288).....	1835
17.21 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	1836
17.22 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	1837
17.23 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	1838
17.24 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.....	1857
17.25 Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)	1859
17.26 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	1859
17.27 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	1862

17.28 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.....	1862
17.29 Förslag till lag om ändring i lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket	1865
17.30 Förslag till förordning om ändring i kontinentalsockelförordningen (1966:315)	1866
17.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1978:164) om vissa rörledningar	1867
17.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet.....	1867
17.33 Förslag till förordning om ändring i mineralförordningen (1992:285)	1868
17.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:795) om tillstånd för kraftverk avsedda att drivas med oljebränsle.....	1870
17.35 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	1870
17.36 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll	1879
17.37 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.....	1880
17.38 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1398) om vattenverksamheter.....	1881
17.39 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall	1887
17.40 Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)	1888
17.41 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller	1889
17.42 Förslag till förordning om ändring i naturgasförordningen (2006:1043).....	1890

17.43 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857)	1890
17.44 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador	1891
17.45 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation	1892
17.46 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	1895
17.47 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten	1896
17.48 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer	1897
17.49 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöskattavgifter.....	1897
17.50 Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250)	1901
17.51 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	1916
17.52 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar	1965
17.53 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall.....	1966
17.54 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid	1969
17.55 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion	1971
17.56 Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)	1972

17.57	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter	1988
17.58	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:757) om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi	1990
17.59	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:808) om nätkoncession.....	1990
17.60	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning	1991
18	Jämförelsetabell	1993
18.1	Inledning	1993
18.2	Jämförelsetabell mellan den nya och den äldre regleringen om tillståndsplikt och miljöprövning	1994
18.2.1	Nytt 20 kap. miljöbalken	1994
18.2.2	Nytt 1–8 kap. miljöprövningsförordningen	1995
18.3	Jämförelsetabell mellan den äldre och den nya regleringen om tillståndsplikt och miljöprövning	1997
18.3.1	Tidigare reglering i miljöbalken	1997
18.3.2	Tidigare reglering i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	2005
18.3.3	Tidigare reglering i förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd	2007
18.3.4	Tidigare reglering i förordningen om vattenverksamheter.....	2009
18.3.5	Tidigare reglering i industriutsläppsförordningen.....	2010
18.4	Jämförelsetabell avseende föreslagna och nuvarande verksamhetsbeskrivningar och verksamhetskoder	2012
18.4.1	Tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder enligt bilaga 1 till miljöprövningsförordningen ...	2012

18.4.2 Granskningspliktiga verksamheter och
åtgärder enligt bilaga 3 till
miljöprövningsförfordningen..... 2032

18.4.3 Anmälningsspliktiga verksamheter i enlighet
med bilaga 1 till förfordningen om miljö-
påverkande verksamhet och hälsoskydd 2054

Särskilda yttranden 2065

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:78 2077

Bilaga 2 Underlag för beräkningar..... 2091

10 Hur går miljöprövningen till?

10.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel beskriver vi hur miljötillståndsprövningen går till i dag. Beskrivningen omfattar både de processuella och materiella kraven vid tillståndsprövningen och avser prövningen i mark- och miljödomstol respektive vid länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Vi beskriver exempelvis kraven på en tillståndsansökan, på handläggningen av en sådan ansökan, på kungörelse av ansökan och på innehållet i tillståndsbeslutet, men också ställningstagandet till gjord miljökonsekvensbeskrivning, val av plats och behov av skyddsåtgärder.

I vår beskrivning av förfarandet utgår vi i första hand från de bestämmelser som finns för prövningen i första instans vid mark- och miljödomstol enligt 22 kap. miljöbalken. Av 19 kap. 5 § miljöbalken framgår dock att en stor del av bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken också ska tillämpas i ärenden som prövas av miljöprövningsdelegation (jfr 29 § förordningen om miljöprövningsdelegationer). Även om det formella förfarandet för handläggningen av tillståndsansökningar i väsentliga delar är detsamma i miljöprövningsdelegation och mark- och miljödomstol påverkas handläggningen av det faktum att en miljöprövningsdelegation är en förvaltningsmyndighet medan mark- och miljödomstol är en domstol. Om bestämmelserna i miljöbalken och förordningen om miljöprövningsdelegationer inte ger miljöprövningsdelegationen tillräckligt besked för bedömning av en formell fråga får vägledning därför sökas i allmän förvaltningslagstiftning och principer som har utvecklats inom ramen för den. För en mark- och miljödomstols handläggning av tillståndsansökningar gäller i en motsvarande situation att ledning ska sökas i lagen om mark- och miljödomstolar eller enligt rättegångsbalkens regler om tvistemål i allmän domstol (jfr 4 kap. 1 § LOM).

I kapitlet finns också en beskrivning av den process som följer på en anmälan av en anmälningspliktig verksamhet enligt miljöbalken i kommun eller vid länsstyrelse samt processen för en ändring av ett tillstånd eller en anmälan.

Kopplat till beskrivningarna redovisar vi de utmaningar som beskrivs i våra utredningsdirektiv och de övriga utmaningar som vi har identifierat under utredningsarbetet.

Våra förslag på lösningar på utmaningarna finns i första hand i avsnitten 14.9 och 14.10.

10.2 Ansökan om tillstånd och handläggningen av denna

10.2.1 Krav på en tillståndsansökan

Kraven på en ansökan om tillstånd vid mark- och miljödomstol framgår av 22 kap. 1–1 g §§ miljöbalken. För vissa typer av vattenverksamhet, t.ex. utförande av ett vattenkraftverk, finns dessutom ytterligare specialbestämmelser med krav på innehållet i ansökan i 7 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

De generella krav på en ansökan om tillstånd som gäller för samtliga verksamheter framgår av 22 kap. 1 § miljöbalken. Av paragrafen framgår för det första att ansökan ska vara skriftlig. Därutöver framgår att ansökan ska innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, om produktionsmängd eller liknande, om användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen och om energianvändning,
2. uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp och om förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,
3. en miljökonsekvensbeskrivning eller ett förenklat underlag när det krävs enligt 6 kap.,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,
5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,
6. det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, om den verksamhet eller åtgärd som målet avser omfattas av den lagen,
7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5,
8. en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §, och
9. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–8.

Av den nu inte i alla delar aktuella kommentaren¹ till paragrafen framgår följande.

De sju första punkterna i första stycket innehåller bestämmelser om vad en ansökan om både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet ska innehålla, medan andra stycket innehåller särskilda bestämmelser för mål om vattenverksamhet. Är ansökan bristfällig framgår det av 2 § vilka åtgärder mark- och miljödomstolen då kan vidta.

De uppgifter som ska redovisas enligt punkt 1, 2, 4 och 5 kräver i stora ärenden en omfattande dokumentation. Naturvårdsverket har i sin Handbok 2003:5: Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet lämnat råd om vad en ansökan bör innehålla. Råden är generella och gäller för alla branscher. Inom de olika branscherna har det sedan utvecklats en praxis om vad den tekniska beskrivningen och övriga uppgifter ska innehålla. En viss hjälp både för den som söker tillstånd men också för tillståndsmyndigheten vid bedömningen av ansökans innehåll ger de allmänna råd och branschfaktablad som ges ut av Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets hemsida liksom en hemsida som är knuten till det tillsyns- och föreskriftsråd som finns vid Naturvårdsverket (www.naturvardsverket.se resp. www.tofr.info) innehåller länkar till de publikationer som verket gett ut. Tillsyns- och föreskriftsrådets hemsida innehåller också länkar till andra myndigheters föreskrifter och råd liksom till olika rättsakter av EU.

¹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 juni 2023, JUNO), kommentaren till 22 kap. 1 § miljöbalken.

Punkt 3. Miljökonsekvensbeskrivningen är ofta ett eget dokument och innehåller de uppgifter som behövs enligt 6 kap. miljöbalken. Det bör observeras att om ansökan gäller en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är kraven på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen mer omfattande än om verksamheten inte har en sådan miljöpåverkan, se 6 kap. 35 §.

Miljökonsekvensbeskrivningen med den redovisning av det samråd som ägt rum ska vara en integrerad del av det arbete som lett fram till ansökan. Saknar ansökan en miljökonsekvensbeskrivning är detta en sådan grundläggande brist som innebär att ansökan som huvudregel ska avvisas. Även en bristfällig miljökonsekvensbeskrivning kan leda till att ansökan avvisas. Det ankommer nämligen på den myndighet som prövar en ansökan att ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller balkens krav (se 6 kap. 35 §). Gör den inte det kan det leda till att ansökan avvisas. I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen² som gällde tillstånd till vattenverksamhet fann domstolen att miljökonsekvensbeskrivningen även borde omfatta de störningar i övrigt som verksamheten gav upphov till (buller, vibrationen m.m.). Dessa brister ansågs så väsentliga att ansökan inte kunde läggas till grund för prövningen och ansökan avvisades därför av Mark- och miljööverdomstolen med hänvisning till 22 kap. 2 § andra stycket. Detta avgörande överklagades till Högsta domstolen som emellertid endast meddelade prövningstillstånd i frågan om det lagliga utrymmet för Mark- och miljööverdomstolen att avvisa ansökan, dvs. om avvisning kunde ske med stöd av 22 kap. 2 § andra stycket.³ I ett senare avgörande, då miljökonsekvensbeskrivningen hade kompletterats och bedömts av mark- och miljööverdomstolen, fann Mark- och miljööverdomstolen att samtliga de störningar som framgick av miljökonsekvensbeskrivningen inte hade reglerats av mark- och miljödomstolen. Detta föranledde Mark- och miljööverdomstolen att skjuta upp avgörandet av vilka villkor som ska gälla beträffande buller (inklusive stomljud), vibrationer och utsläpp till vatten från verksamheten. Sökanden ålades att till mark- och miljödomstolen ge in det underlag som fordrades för fastställande av villkor i dessa delar, inbegripet förslag till villkor.⁴

Miljökonsekvensbeskrivningen med redovisningen av det samråd som ägt rum är således en processförutsättning. Om den ansökta verksamheten endast har en liten påverkan på miljön eller om bristerna i miljökonsekvensbeskrivningen är mindre torde enligt vad Mark- och miljööverdomstolen uttalat i ett avgörande bristen kunna avhjälpas även sedan ansökan givits in till tillståndsmyndigheten. Det får då ske efter ett föreläggande om komplettering.⁵

Utgångspunkten för tillståndsmyndighetens bedömning om ansökan ska avvisas eller om sökanden ska ges tillfälle att komplettera den är om de uppgifter som saknas har någon avgörande betydelse för den pröv-

² Se MÖD 2007:50.

³ Se NJA 2008 s. 748.

⁴ Se MÖD 2010:9.

⁵ Se MÖD 2002:39.

ning som ska göras i målet. Även kostnaden för att ta fram den utredning som saknas kan ha betydelse. Enligt vad Mark- och miljööverdomstolen uttalat ska kostnaden stå i rimlig proportion till nyttan av att ta fram de saknade uppgifterna.⁶

Om samråd inte skett eller om det är ofullständigt, innebär det att förfarandet inför upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen inte skett på det sätt som miljöbalken föreskriver. Även detta kan leda till att avvisas eller, om bristen på grund av verksamhetens art endast har en mindre miljöpåverkan, att sökanden ges möjlighet att genomföra samrådet i efterhand och komplettera miljökonsekvensbeskrivningen med uppgift om vad som framkom vid samrådet.⁷ Har verksamheten en betydande miljöpåverkan och har samråd inte ägt rum eller varit ofullständigt kan ansökan inte läggas till grund för en prövning i sak. Eftersom samrådet ska vara en integrerad del av arbetet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning kan bristen i ett sådant fall inte avhjälpas i efterhand genom ett föreläggande om komplettering. Ansökan ska i stället avvisas.⁸

Ett alternativ till att avvisa en ansökan kan vara att avslå den. I Mark- och miljööverdomstolens avgörande gällde ansökan tillstånd till en fiskodling. Den valda odlingstekniken – öppna kassar – hade ifrågasatts av mark- och miljödomstolen och föranlett domstolen att återförvisa målet till miljöprövningsdelegationen för komplettering av bl.a. alternativa produktionsmetoder. Mark- och miljööverdomstolen ansåg med hänsyn till den teknik som bolaget valt att det måste ställas höga krav på bolagets redovisning av alternativa produktionsmetoder i miljökonsekvensbeskrivningen och att det inte var möjligt att komplettera ansökan i en sådan grundläggande fråga eftersom remissmyndigheter och sakägare borde ges en reell möjlighet att lämna synpunkter i det samråd som ska föregå en miljökonsekvensbeskrivning. Mark- och miljööverdomstolen fann därför att ansökan skulle avslås i stället för att avvisas.⁹

Mål om återkallelse eller omprövning av tillstånd och villkor är visserligen ansökningsmål men det finns efter den lagändring som gjordes år 2002 inget formellt krav på miljökonsekvensbeskrivning i dessa typer av mål. Det innebär emellertid inte att kravet på ett gott beslutsunderlag i övrigt har satts ned.

Punkt 4. Det bör här framhållas att det ofta är lämpligt att verksamhetsutövaren formulerar förslagen till skyddsåtgärder m.m. som förslag till villkor enligt 16 kap. 2 §.

Vilka villkor som ska gälla för en verksamhet är av fundamental betydelse för tillståndshavaren och ofta en huvudfråga i prövningen. Det är därför lämpligt att verksamhetsutövaren redan i ansökan lämnar förslag på vilka villkor som bör gälla för tillståndet. Remissmyndig-

⁶ Se MÖD 2002:18.

⁷ Se MÖD 2002:39.

⁸ Se MÖD 2002:15.

⁹ Se MÖD:s dom den 15 november 2017 i mål nr M 1425-17.

heterna får därigenom en klar utgångspunkt för sina ställningstaganden liksom domstolen när man senare ska formulera villkoren för tillståndet.

En domstol kan när den prövar en ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § miljöbalken ändra tidigare fastställda villkor som inte omfattas av ansökan. Och detta kan ske oavsett om verksamhetsutövaren själv bedömer att det behövs eller ej. Det krävs inget yrkande från någon part för att domstolen ska få ta upp frågor om omprövningen enligt 24 kap. 5 § andra och tredje styckena (24 kap. 7 §).¹⁰ Det kan därför vara lämpligt att ansökan innehåller en fullständig redovisning av samtliga villkor som gäller för det tillstånd som ska ändras enligt ansökan (se 22 kap. 1 c § och 24 kap. 5 § miljöbalken).

Punkten 5 gäller förslag till övervakning och kontroll.

Punkten 6 i första stycket ändrades genom 2002 års lagändringar så att kravet på säkerhetsrapport begränsades till de verksamheter för vilka det föreligger en skyldighet att upprätta en säkerhetsrapport enligt den s.k. Sevesolagen. Skyldigheten begränsades också till ansökningar om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet.

En säkerhetsrapport ska också innehålla ett handlingsprogram för hur allvarliga kemikalieolyckor ska förebyggas (8 § Sevesolagen). Saknas ett sådant program innebär det att säkerhetsrapporten är bristfällig. Är bristen betydande och saknas förutsättningar att låta sökanden komplettera ansökan kan det leda till att ansökan avslås.¹¹

Vilken omfattning en säkerhetsrapport ska ha framgår av 2 och 10 §§ Sevesolagen. Ett problem som diskuterats i praxis är vilken omfattning tillståndsprövningen ska ha när säkerhetsrapporten omfattar samtliga anläggningar inom ett bolags verksamhetsområde medan tillståndsansökan endast omfattar någon eller några av dessa. Ska tillståndsprövningen då vidgas till att avse samtliga anläggningar, dvs. ha samma omfattning som säkerhetsrapporten, eller kan den gälla enbart den eller de anläggningar som tillståndsansökan avser? Enligt Miljööverdomstolen finns det inget rättsligt krav på en integrerad miljö- och säkerhetsprövning av den samlade verksamheten inom ett område för att en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till en begränsad del av verksamheten ska kunna godtas. Miljööverdomstolen bedömde att det många gånger kan vara lämpligt att hela Sevesoverksamheten tillståndsprövas i ett sammanhang men att nödvändigheten av det måste bedömas från fall till fall. Domstolen anförde vidare: »Avgörande för den bedömningen är om de säkerhetsmässiga konsekvenserna av verksamheten vid den anläggning som ansökan gäller kan överblickas och vad de betyder för verksamheten i sin helhet respektive vad den sam-

¹⁰ Se prop. 2004/05:129 s. 96.

¹¹ Se MÖD 2003:6.

lade verksamheten har för betydelse från säkerhetssynpunkt beträffande den verksamhet som tillståndsansökan avser.»¹²

Punkt 7. Naturvårdsverket har på sin hemsida lämnat synpunkter på vad en statusrapport bör innehålla.

Punkt 8–9 gäller avfallshanteringsplan och en icke-teknisk sammanfattning av uppgifterna enligt paragrafen. Bestämmelser om avfallshanteringsplan för utvinningsavfall finns i förordningen 2013:319.

Vid mål om vattenverksamhet ska, utöver de generella kraven i 22 kap. 1 § miljöbalken, en ansökan enligt 1 a § i samma kapitel även innehålla

1. uppgift om huruvida det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller inte och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och
2. uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter.

Som vi har redogjort för ovan finns specialbestämmelser om ansökan om vattenverksamhet som avser utförande av ett vattenkraftverk. För sådana ansökningar gäller dessutom att ansökan ska innehålla uppgift om det område som enligt sökanden bör utgöra strömfallsfastighet samt i vissa fall ritningar jämte beskrivning av strömfallets läge och beskaffenhet, uppgift om erbjudna ersättningsbelopp samt övriga upplysningar som behövs för att bedöma ersättningsfrågan. Om ansökan avser överflyttning av rätt till andelskraft ska dessutom bifogas dels ett gravationsbevis rörande den fastighet varifrån rätten till andelskraft ska flyttas över, dels överenskommelser som har träffats med borgenärer med panträtt i fastigheten och andra rättsägare (7 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet).

I 22 kap. 1 b–1 g §§ miljöbalken finns också särskilda krav på innehållet i en ansökan om

- tillstånd till geologisk lagring av koldioxid,

¹² Se MÖD 2007:20.

- tillstånd till en ny förbränningsanläggning med en nominell elektrisk effekt på 300 megawatt eller mer,
- omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet,
- tillstånd till en anläggning där en kostnads-nyttoanalys ska utföras enligt 3 § lagen (2014:268) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet,
- tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på säkerhet enligt 9 kap. 6 e § eller 15 kap. 35, 36 a eller 37 §,
- giltighetsförlängning av ett tillstånd.

Vi kan konstatera att kraven på vad en ansökan om tillstånd ska innehålla är förhållandevis specifika. Vi kan också konstatera att de krav som uppställs i huvudsak är en följd av krav inom EU-rätten, exempelvis krav i MKB-direktivet och industriutsläppsdirektivet. Vid en historisk tillbakablick kan konstateras att kraven på en ansökans innehåll vid miljöbalkens tillkomst var tämligen kortfattade, efter mönster i 1969 års miljöskyddslag och 1983 års vattenlag. Enligt dåvarande lagstiftningstradition fanns i stället en något mer utförlig redovisning av vad en tillståndsansökan ska innehålla i förarbetena. Gällande utformning av 22 kap. 1 § miljöbalken bär den fortfarande spår av motsvarande äldre bestämmelser, men kraven på innehåll i en ansökan har som sagt successivt byggts ut efter vad som har ansetts nödvändigt för att genomföra EU-rätten korrekt.

Med anledning av påpekanden från kommissionen och efter förslag i propositionen *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.* preciserades de uttryckliga lagkraven på innehållet i en tillståndsansökan för att uppfylla kraven i industriutsläppsdirektivet (dåvarande IPPC-direktivet).¹³ Exempelvis infördes då bl.a. en punkt om att ansökan även ska innehålla en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som i övrigt ska ingå i ansökan. Denna sammanfattning angavs vara av sådant slag som gick utöver vad som enligt dåvarande 6 kap. 7 § miljöbalken krävdes i samband med en miljökonsekvensbeskrivning (jfr 6 kap. 35 § 7 miljöbalken). För ett korrekt genomförande av det nu gällande industriutsläppsdirektivet konstaterades i propositionen *Nya regler för industriutsläpp*

¹³ Se prop. 2001/02:65.

att ytterligare en del ändringar krävdes i 22 kap. 1 § miljöbalken.¹⁴ Vidare framgår av propositionen *Genomförande av Seveso III-direktivet* att ändringar i paragrafen också fordrats för att tillgodose Seveso-direktivets krav på ett tydligare sätt.¹⁵ I propositionen *Ordning och reda på avfallet* lämnades författningsförslag som uppgavs innebära bl.a. ett förbättrat genomförande av utvinningsavfallsdirektivet.¹⁶ I sammanhanget kan dessutom nämnas att 22 kap. 1 b och 1 c §§ miljöbalken tillkommit för att genomföra direktivet om geologisk lagring av koldioxid och 22 kap. 1 e § miljöbalken har tillkommit som en del av genomförandet av energieffektiviseringsdirektivet.¹⁷

Som vi har nämnt ovan ska en ansökan om tillstånd alltid innehålla en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken. Vår bedömning är att den generella utformningen av denna bestämmelse troligen har gett upphov till de flesta fall i praxis med koppling till frågan om en tillståndsansökans innehåll. Då har frågeställningen dock snarare handlat om bedömningen av huruvida en miljökonsekvensbeskrivning behövs och om dess innehåll än om tillståndsansökningens innehåll i övrigt.

Tillståndsansökningar som beskrivs i detta kapitel lär i så gott som alla fall avse verksamheter som kräver en miljökonsekvensbeskrivning oavsett om tillstånd söks hos en miljöprövningsdelegation eller vid en mark- och miljödomstol. Visserligen är tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan undantagna från de formella delarna i miljöbedömningsprocessen och underlaget ska i dessa fall vara av enklare slag i form av ett förenklat underlag enligt 6 kap. 47 § miljöbalken. Bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken om förfarandet av ansökningsmål vid mark- och miljödomstol gör dock ingen skillnad mellan en miljökonsekvensbeskrivning eller ett förenklat underlag. Även ett förenklat underlag är en del av ansökan och är precis som en miljökonsekvensbeskrivning en processförutsättning. Det innebär bl.a. att prövningsmyndigheten även utan yrkande från part har att ta ställning till om ifrågasvarande miljökonsekvensbeskrivning är tillräcklig för att ligga till grund för provningen.¹⁸

¹⁴ Se prop. 2012/13:35 s. 44–46 och 72.

¹⁵ Se prop. 2014/15:60 s. 35.

¹⁶ Se prop. 2021/22:219.

¹⁷ Se prop. 2011/12:125 respektive prop. 2013/14:174.

¹⁸ Se Wik, Miljöbalken 6 kap. 47 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-10-14).

En annan frågeställning som har kommit upp i praxis är om den verksamhet som en tillståndsansökan gäller har avgränsats korrekt. Denna frågeställning har nära samband med miljöbedömningsprocessen, men handlar också om prövningsmyndighetens ansvar för att självmant se till att tillståndsprövningen är effektiv och ändamålsenlig. Det finns anledning att återkomma till denna fråga i det följande.

10.2.2 Antal exemplar av en tillståndsansökan

Av 22 kap. 2 § första stycket miljöbalken framgår vidare att ansökningshandlingarna ska ges in i det antal exemplar som mark- och miljödomstolen finner behövt.

Hur denna bestämmelse bör förstås har inte närmare förklarats i bestämmelsens motiv. I kommentaren till 22 kap. 2 § miljöbalken anges att ansökan normalt bör ges in i 15 exemplar medan det i enklare mål kan räcka med tio exemplar. I samma kommentar anges vidare att det är vanligt att sökanden också ger in ansökan i digital form¹⁹.

Vi kan konstatera att handläggningen vid mark- och miljödomstolarna fortsatt inte är helt digital. Av praktiska skäl brukar därför normalt behövas ett exemplar av ansökan till akten, ett exemplar till en arbetsakt för det tekniska rådet samt vars ett exemplar till de två särskilda ledamöterna - om sådana ska delta i målet. Tidigare har även ett exemplar skickats till den s.k. aktförvararen som skulle förordnas i varje mål. Sedan 1 januari 2025 har kravet på aktförvarare slopats. Exemplar av ansökan kan även behöva skickas till de myndigheter och kommuner som enligt 22 kap. 6 § ska tillvarata allmänna intressen. Några överexemplar brukar dessutom finnas för att kunna sändas till berörda sakägare.

Sedan den 1 januari 2025 har det också införts en möjlighet för mark- och miljödomstolen att bestämma i vilket format ansökan ska ges in. Syftet med bestämmelsen är att ge prövningsmyndigheten möjlighet att välja ett elektroniskt format som gör det lättare för myndigheten att göra information digitalt tillgänglig.²⁰ Se mer om digital handläggning i avsnitt 10.2.5.

¹⁹ Se Svensson, Miljöbalken, 22 kap. 2 § Lexino 2023-10-15 (JUNO).

²⁰ Se prop. 2023/24:152 s. 113.

10.2.3 Komplettering av tillståndsansökan

När en ansökan kommer in till en mark- och miljödomstol inleds en granskning av om ansökan uppfyller kraven i 22 kap. 1 § samt 22 kap. 1 a–1 g §§ miljöbalken. Domstolen ska bedöma både om ansökan har det innehåll som krävs och den omfattning som behövs för att prövningen ska fylla sitt syfte enligt miljöbalkens hänsynsregler. Praktiskt går det ofta till så att ansökan översänds till de regionala och lokala miljömyndigheterna med förfrågan om ansökan behöver kompletteras. Förfarandet brukar kallas kompletteringsrundan och övertogs av miljödomstolarna från Koncessionsnämnden för miljöskydd när miljöbalken trädde i kraft. Omfattningen av prövningen styrs således av de störningar och olägenheter som en verksamhet ger upphov till och som därför ska speglas av innehållet i ansökan. Man kan säga att det är miljöbalkens hänsynsregler som styr ansökans innehåll och därmed prövningens omfattning.²¹

Om ansökningshandlingarna inte har getts in i tillräckligt antal exemplar, i det format som domstolen bestämt eller om mark- och miljödomstolen finner att ansökan är ofullständig ska domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett sådant föreläggande, får domstolen besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan (22 kap. 2 § tredje stycket MB). Paragrafen gäller också för miljöprövningsdelegationens handläggning av en ansökan (19 kap. 5 § 2 miljöbalken).

I våra utredningsdirektiv anförts att sökandena ofta upplever att utredningskraven i tillståndsprövningarna är otydliga. Vidare sägs där att även myndigheter upplever att det skulle underlätta om prövningsmyndigheterna i större utsträckning tydligt tar ställning till vilka kompletteringar som behövs. Mot denna bakgrund är vårt uppdrag att utreda och ta fram förslag på hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprocessen, genom bl.a. tydligare regler för innehållet i och hur ansökan bör utformas och om det bör införas en skyldighet för prövningsmyndigheten att tidigt i processen tydliggöra vilka kompletteringar av ansökan som behövs och om det behövs ytterligare krav på processledning.²²

²¹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 juni 2023, JUNO), kommentaren till 22 kap. 1 § miljöbalken.

²² Se dir. 2023:78 s. 1 och 8–10.

Under vårt utredningsarbete har en omfattande kritik framförts mot det som kallas kompletteringsträsket. Det som har framförts från verksamhetsutövare är att flera förelägganden om kompletteringar av ansökan kan komma under hela processen från det att ansökan har lämnats in till dess dom eller beslut meddelas. De sökande upplever vidare att prövningsmyndigheten vid bedömningen av om en ansökan är komplett är helt beroende av information och bedömningar från andra myndigheter, organisationer och sakägare. Att prövningsmyndigheten inte på egen hand aktivt tar ställning till vad som krävs för att en ansökan ska bedömas som komplett uppfattas som svagt och som dålig processledning. De sökande upplever i stället att prövningsmyndigheten som huvudregel bara sänder motpartsmyndigheters och sakägars kompletteringskrav vidare till den sökande utan att ta ställning till om det behov av komplettering som efterfrågas från tillfrågade myndigheter och sakägare faktiskt behövs. De sökande upplever också att de krav på kompletteringar som prövningsmyndigheter ställer varierar beroende på vilken myndighet i landet som prövar ansökan. Sammantaget bedöms hanteringen av ansökan genom ett stort antal kompletteringsrundor underminera en effektiv prövningsprocess.

I sammanhanget ska dock också lyftas fram att synpunkter från i första hand myndighetshåll har lämnats för att modifiera denna bild. Exempelvis har framförts att upprepade kompletteringsomgångar inte sällan är det som möjliggör att underlaget når upp till en sådan nivå att ansökan kan prövas och tillstånd kan ges. Vidare framförs att det skulle strida mot EU-rätten om inte prövningsmyndigheten skulle kunna ställa krav på ytterligare utredning när nya miljöpåverkande omständigheter framkommer under beredningen av målet eller ärendet. Det har också påpekats att olika myndigheters kunskap om olika allmänna intressen kan behöva tillföras underlaget innan en bedömning av om en ansökan är komplett kan göras. Detta behov uppfattas som rimligt mot bakgrund av frågornas materiella komplexitet och de begränsade personella resurser som ofta finns hos prövningsmyndigheten.

Den bild som verksamhetsutövare ger oss i denna del återfinns också i den beskrivning Miljöprövningsutredningen redovisade. Av dess betänkande framgår att utredningen fann att det faktum att pro-

cessledningen hos prövningsmyndigheterna inte är tillräckligt aktiv bromsar processen. Utredningen anförde vidare följande.²³

En delvis inaktiv processledning läker inte kompletteringsbehoven tillräckligt snabbt vilket medför onödigt lång handläggningstid mellan ansökan och kungörelse. Samtidigt är utrymmet för att avvisa en ofullständig ansökan enligt dagens regler begränsat, vilket i sig bidrar till långa kompletteringstider. Reglerna om processledning är otydliga i flera delar, vilket gör att de inte alltid tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Utrymmet för att avvisa en ansökan tidigt i processen är dessutom begränsat och kompletteringsbehov tenderar därmed att följa med vidare till överinstansen, vilket ger totalt långa handläggningstider och en oförutsägbart process.

I avsnitt 10.2.1 har vi redovisat vilka krav som finns på innehållet i en tillståndsansökan. Även om ska-kraven i de aktuella paragraferna i sig skapar en tydlighet i fråga om innehållet i en tillståndsansökan kan vi konstatera att kraven i vissa delar har utformats i generella ordalag. Exempelvis har den generella utformningen av kravet på en miljökonsekvensbeskrivning i en tillståndsansökan lett till en förhållandevis omfattande domstolspraxis. Krav i sig på att en tillståndsansökan ska innehålla det ena eller det andra förefaller inte lika problematisk som innebörden av det som krävs och när det krävs. Denna problembild innehåller utmaningar som inte bara hör till detta avsnitt utan också till kommande avsnitt.

I likhet med vad som redovisades av Miljöprövningsutredningen har under vårt utredningsarbete framkommit att gängse arbetssätt hos miljöprövningsdelegationerna är att den faktiska tillståndsprövningen inte anses starta förrän tillståndsansökan bedöms vara komplett.²⁴ Möjligen har detta synsätt samband med att regeringen 2011 i anslutning till att miljöprövningsdelegationerna koncentrerades uttalade att ett ärende vid en miljöprövningsdelegation ska beslutas inom sex månader efter att en fullständig ansökan har lämnats in. Vid mark- och miljödomstolarna är uppfattningen i stället att tillståndsprövningen startar när det enligt stadgandet i 22 kap. 3 § första stycket miljöbalken finns förutsättningarna för att ta upp en ansökan till prövning. Som vi redovisar i avsnitt 10.2.7 stadgas i sagda stycke att kungörelse ska utfärdas "(o)m en tillståndsansökan tas upp till prövning". Som också nämns i det nyss angivna avsnittet gäller inte paragrafen i denna del för miljöprövningsdelegationerna

²³ Se SOU 2022:33 s. 89 och 92.

²⁴ Se SOU 2022:33 s. 372.

och deras synsätt på när ansökan ska anses vara ”komplett” är därför inte formellt felaktig. Arbetssätten är måhända inte så olika trots allt, men konsekvenserna kan troligen bli olika. Enligt de uppfattningar som har framförts till utredningen leder framför allt miljöprövningsdelegationernas arbetssätt till en fördröjning av tidpunkten för kungörelse och dessförinnan upprepade ”kompletteringsrundor”, varvid man med detta begrepp avser såväl informella som formella omgångar av kompletteringsförfarande. I avsnitt 8.3.4 redovisas handläggningsstatistik som tycks ge visst belägg för de framförda uppfattningarna. Ett förtydligande av vad som ska avses med att ansökan är komplett har efterlysts. I samband med det har också gjorts gällande att prövningsmyndigheterna måste ta ett större ansvar för att begränsa kompletteringsomgångarna och avsevärt tidigare ta tydlig ställning till vad som eventuellt saknas samt klart fastslå när prövningsunderlaget räcker. Från sökandesidan förfaller kritiken rikta sig särskilt mot handläggningen hos delegationerna, men som kommer att behandlas ytterligare nedan görs från olika håll också gällande att även bristande processledning i mark- och miljödomstolarnas förfarande leder till flera omgångar av kompletteringsframställningar. Vidare har framförts synpunkter om att det inte är alldeles ovanligt att tillståndsansökan vid mark- och miljödomstolar avvisas eller avslås sent i processen efter kungörelse utan att formella eller materiella brister i ansökningshandlingarna har klarlagts i ett inledande eller åtminstone långt tidigare skede.

Av vad som tidigare har redovisats framgår att det i miljöbalken inte finns någon klar regel som anger när en tillståndsansökan ska anses vara komplett. Utredningsuppdraget kan förstås så att i det ligger att överväga en sådan regel. För att formulera en tydlig regel i detta avseende skulle den behöva träffa en stor mängd tänkbara ansökningsfall. Vid överväganden om denna form av regeländring behöver alltså ett krav på tydlighet balanseras mot ett krav på att regleringen inte blir otymplig. I detta sammanhang bör även övervägas om det finns möjlighet att utforma tillståndprocessen så att sökanden i ett tidigt skede får tillståndsmyndighetens besked om att ansökan bedöms godtagbar för prövning i sak.

Även tidigare utredningar, såsom Miljöbalkskommittén och Miljöprövningsutredningen, har identifierat problematiken med omfattande kompletteringsrundor. Miljöprövningsutredningen redovisade uppgifter från mark- och miljödomstolar om användningen av detta för-

farande²⁵ samt redogjorde för ett exempel lämnat av en länsstyrelse där en kompletteringsrunda hos domstolen kunnat undvikas. Som en del av motiven för att föreslå en stärkt samrådsprocess hänvisade Miljöprövningsutredningen också till att den hade identifierat att kompletteringsrundan kunde förbättras för att minska riskerna för tidsförluster.²⁶ I sin konsekvensanalys redovisade Miljöprövningsutredningen flera uppgiftslämnarens åsikt att kompletteringsrundan ofta var nästan lika resurskrävande som att ta fram själva ansökan samt att detta förfarande var mest tidskrävande, minst förutsägbart och i viss mån en onödig tidsåtgång.²⁷

Vid studie av termen kompletteringsrunda kan vi konstatera att den, på sätt som har nämnts ovan, ursprungligen användes när prövningsmyndigheten, dåvarande koncessionsnämnderna, skickade ansökan, tämligen omgående på en ”runda” till vissa myndigheter – normalt Naturvårdsverket, länsstyrelsen och den kommunala miljönämnden – med förfrågan om dessa myndigheter ansåg att det fanns ett behov av att komplettera ansökan. Myndigheternas svar, som oftast innehöll önskemål om ytterligare uppgifter och redovisningar i ett antal punkter, överlämnades därefter till sökanden som gavs tillfälle att ge in de efterfrågade kompletteringarna.²⁸

Vid de dåvarande vattendomstolarna hade denna informella rutin knappast alls tillämpats, men rutinen överfördes ändå till de prövrekommenderades också i Naturvårdsverkets Handbok *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet*.²⁹ Om verksamheten innebar krav på säkerhetsrapport kunde det enligt Naturvårdsverket vara lämpligt att ansökningshandlingarna även sändes till dåvarande Räddningsverket³⁰ och om fiskeintressen berördes kunde det vara lämpligt att dåvarande Fiskeriverket³¹ fick handlingarna för att bedöma om komplettering behövdes. Enligt myndigheten skulle prövningsmyndigheten då ha lättare att bedöma och ta ställning till i vilken utsträckning föreläggande om komplettering av ansökan behövdes.

²⁵ Se SOU 2022:33 s. 305, 306 och 392.

²⁶ Se SOU 2022:33 s. 399.

²⁷ Se SOU 2022:33 s. 534 och 569–571.

²⁸ Se SOU 2003:124 s. 100 och 101.

²⁹ Se Naturvårdsverkets Handbok 2003:5, s. 75 och 76.

³⁰ Motsvaras numera av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

³¹ Motsvaras numera av Havs- och vattenmyndigheten, HaV, samt Länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län i fråga om sakkunnigutredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter i ansökningsmål enligt 22 kap. miljöbalken.

Numera verkar termen kompletteringsrunda inte endast användas för den nyss beskrivna informella rutinen utan för alla krav på komplettering som ställs efter det att ansökan har lämnats till prövningsmyndigheten.

Vi kan konstatera att både kraven på en ansökans innehåll och de krav som ställs för att ansökan ska kunna ligga till grund för en prövning kan vara svåra att bedöma för prövningsmyndigheten. Samtidigt verkar lagstiftaren, på sätt som också Miljöprövningsutredningen har konstaterat, se framför sig att avvisningar ska kunna ske i ett tidigt skede.³²

I praxis har frågan om avvisning av ansökan prövats av Högsta domstolen.³³

I avgörandet konstaterade Högsta domstolen att dåvarande Miljööverdomstolen inte kunde avvisa en ansökan i ett ansökningsmål enligt miljöbalken med hänvisning till bestämmelsen i 22 kap. 2 § andra stycket miljöbalken, men eftersom frågan gällde om miljökonsekvensbeskrivningen var godtagbar vilket är en processförsättning kunde överdomstolen i stället tillämpa 34 kap. 1 § rättegångsbalken om rättegångshinder.

Kravet på föreläggande för att avhjälpa brist i ansökan är en obligatorisk bestämmelse för prövningsmyndigheten, vilket betyder att ansökan i princip inte kan avvisas utan att sökanden har fått ett kompletteringsföreläggande med besked om att avvisning kan komma att ske i händelse av att begärd komplettering underlåts.

Följer sökanden inte ett föreläggande om komplettering får prövningsmyndigheten, som tidigare har nämnts, besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan. Avhjälpande på sökandens bekostnad är enligt Miljöprövningsutredningen inget som tillämpas³⁴. I propositionen *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning* tog regeringen ändå fasta på remissyttrande om att bestämmelsen kunde ha betydelse, exempelvis i mål med uppskjutna frågor. Av propositionen framgår att avhjälpande av en brist på bekostnad av den som förelagts att komplettera prövningsunderlaget kunde användas som ett verktyg för att driva processen framåt när ett föreläggande inte hade följts.

³² Se SOU 2022:33 s. 346 och 347.

³³ Se NJA 2008 s. 748.

³⁴ Se SOU 2022:33 s. 28 och 586.

Eftersom det inte stod klart att en sådan möjlighet inte behövdes borde inte bestämmelsen tas bort.³⁵

Avvisning kan aktualiseras i många fall vid brister i ansökan. Prövningsmyndigheten kan sägas ha ifrågasatt en ansökan såsom bristfällig redan genom ett övervägande om att kompletteringsföreläggande behövs, men för att ha stöd för avvisning av ansökan krävs att "bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning". Då *får* prövningsmyndigheten avvisa ansökan utan prövning i sak. Bestämmelsen är alltså i detta avseende fakultativ, dvs. inte tvingande för prövningsmyndigheten.

Såsom lagstiftningen är utformad i denna del kan det krävas grannliga överväganden för att ta ställning till om ansökan är godtagbar för en prövning i sak. För att inte godta ansökan som underlag för prövning krävs att bristen i den är *väsentlig*. Detta väsentlighetskrav är inte i någon mening objektivt utan det ska bestämmas i förhållande till vad som "kan ligga till grund för prövning". Det betyder, som Miljöprövningsutredningen har anfört³⁶, att prövningsmyndigheten redan i detta skede till viss del tvingas in i en sakprövning.

Belysande fall kan hämtas från dåvarande Miljööverdomstolens praxis. I ett fall hade ett bolag ansökt om och fått tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken till en vattenverksamhet (dammar m.m.) som samtidigt utgjorde en förutsättning för driften av bolagets miljöfarliga verksamhet – ett anriktningsverk. Miljööverdomstolen konstaterade att oavsett om prövningsplikten följer av 9 kap. eller 11 kap. miljöbalken eller av båda, ska prövningen resultera i de villkor eller föreskrifter som fordras enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Prövningens avgränsning är av central betydelse för en ändamålsenlig prövning i enlighet med miljöbalken syfte. Det är sökanden som genom sin ansökan anger ramarna för prövningen, men ytterst åligger det tillståndsmyndigheten att ta ställning till om den kan ligga till grund för prövningen.³⁷

I ytterligare ett åskådliggörande fall hade dåvarande miljödomstolen, efter skriftlig förberedelse och avslutande huvudförhandling, gett ett bolag tillstånd att anlägga en gruva samt att bryta och bearbeta en viss mängd malm per år i anslutning till bolagets befintliga malmförädlingsanläggningar. Naturvårdsverket överklagade och vidhöll där sitt yrkande att ansökan skulle avvisas därför att ansökan borde ha avsett både den nya verksamheten och den befintliga verksamheten så att en gemensam prövning kunde göras. Miljööverdomstolen, också efter skriftlig förberedelse och avslutande huvudförhandling, delade Naturvårdsverkets bedömning att den ansökta verksamheten hade såväl ett geo-

³⁵ Se prop. 2023/24:152 s. 86.

³⁶ Se SOU 2022:33 s. 347.

³⁷ Se MÖD 2006:6.

grafiskt som ett tekniskt och miljömässigt samband med den befintliga verksamheten. Miljööverdomstolen fann därför att den tillståndssökta gruvverksamheten var så integrerad i den befintliga verksamheten på platsen att verksamheterna skulle betraktas som en verksamhet som borde ha prövats och reglerats i ett sammanhang. Miljööverdomstolen konstaterade att den som ansöker om tillstånd ansvarar för att ansökan är lämpligt avgränsad och omfattar all den miljöpåverkan som verksamheten kan ge upphov till så att ansökan kan ligga till grund för prövningen och leda fram till den reglering som är nödvändig för att uppfylla miljölagstiftningens krav. Eftersom ansökan varit alltför begränsad kunde den inte ligga till grund för en ändamålsenlig prövning. Naturvårdsverkets överklagande bifölls, miljödomstolens dom undanröjdes och bolagets ansökan avvisades.³⁸

Praxis åskådliggör att rekvisiten i 22 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken inte med någon självklarhet anger när en tillståndsansökan ska bedömas som godtagbar för att prövas i sak samt att det kan behövas en tämligen djupgående prövning, på gränsen till prövning i sak, för att komma till denna slutsats. Ett väl formulerat kompletteringsföreläggande kan möjligen ändå ge förutsättningar att komma vidare i handläggningen.

Även praxis från Mark- och miljööverdomstolen visar på svårigheterna att bedöma ansökans innehåll och därmed prövningens omfattning.

Målet gällde gruvverksamhet och innebörden av det begreppet. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade, att det är tillståndspliktigt att bedriva gruvdrift och gruvanläggning för brytning av malm, mineral eller kol, men att det inte är tillståndspliktens utformning som är avgörande för vad begreppet gruvverksamhet ska anses omfatta, utan att det är verksamhetens samtliga relevanta miljömässiga konsekvenser som ska regleras vid tillståndsprövningen av verksamheten. Mark- och miljööverdomstolen fann att gruvverksamhet, utöver driften av gruvan och brytning av malm, omfattar åtgärder för drift och underhåll som bl.a. förvaring och hantering av utvinningsavfall, rening av gruv- och dränagevatten, skötsel av sedimentationsdammar, egenkontroll m.m.³⁹

Ansökans innehåll och prövningens omfattning kan också påverkas av om artskyddsförordningen är tillämplig i målet. I den finns bestämmelser om fridlysning. Dessa ska tillämpas vid tillståndsprövningen och en bedömning görs hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Den fråga som prövningsmyndigheten ska

³⁸ Se MÖD 2011:51.

³⁹ Se MÖD 2013:36.

ta ställning till är om det är möjligt att föreskriva villkor om sådana försiktighetsmått som behövs för att verksamheten inte ska komma i konflikt med fridlysningsbestämmelserna. Underlag för att göra den bedömningen behövs således och ska ingå i ansökan. Prövningen enligt artskyddsförordningen sker alltså inom ramen för miljöbalkens hänsynsregler.

Många ansökningar om tillstånd gäller inte nya anläggningar utan är ofta begränsade till ändringar av en befintlig anläggning enligt bestämmelsen om ändringstillstånd i 16 kap. 2 a § miljöbalken. Domstolen har då att bedöma hur omfattande prövningen ska vara och vilket innehåll ansökan således ska ha. Ska endast ändringen prövas eller är ändringen så omfattande att hela verksamheten ska prövas på nytt? Det är visserligen verksamhetsutövaren som väljer hur ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas, men det är domstolen som avgör om avgränsningen kan godtas och om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen kan ligga till grund för prövningen av målet. En för snävt avgränsad ansökan och miljökonsekvensbeskrivning kan innebära att ansökan avslås eller att den avvisas om ett kompletteringsföreläggande inte följs av verksamhetsutövaren.⁴⁰

Det är först efter det att domstolen har tagit ställning till om ansökan kan läggas till grund för prövning, eventuellt efter beslut enligt 22 kap. 2 § miljöbalken, som den kan kungöras och skickas ut på remiss enligt 3 respektive 4 § i samma kapitel.

Precis som Miljöprövningsutredningen inser vi att gränsdragningen mellan avvisning och sakprövning i praktiken kan vara svårbedömd. Miljöprövningsutredningen föreslog därför att det borde förtydligas när prövningsmyndigheten kan avvisa bristfälliga ansökningar. Utredningens förslag innebär att det ska bli tydligare att prövningsmyndigheten får avvisa en ofullständig ansökan om synpunkter från samrådet inte har beaktats eller ansökan på annat sätt är ofullständig.⁴¹

Här har hittills enbart behandlats komplettering av tillstånds-ansökningar avseende nya verksamheter. En stor mängd prövningar i ärenden och mål gäller redan meddelade tillstånd, t.ex. omprövning av gällande tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor. De olika typer av ansökningar som det då gäller finns det reglering om i 24 kap. miljöbalken. I 22 kap. 2 a § samma balk har införts en särskild paragraf om komplettering av dessa ansökningar. Där anges att den som har

⁴⁰ Se prop. 2004/05:129 s. 62, 63 och 94.

⁴¹ Se SOU 2022:33 s. 346 och 347.

tillstånd, dispens eller godkännande är vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9, 13 och 13 a §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Där stadgas vidare att mark- och miljödomstolen, eller miljöprövningsdelegationen enligt 19 kap. 5 § 3 miljöbalken, får förelägga nyssnämnda mottagare att tillhandahålla den utredning som behövs och förena föreläggandet med vite.

10.2.4 Utredningsansvar

Som framgår av inledningen till avsnitt 10.2.3 hänför sig utredningsuppgiftet i flera delar till vad som kan anses vara nödvändiga utredningskrav vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken. Det uppges råda en osäkerhet om detta och prövningsmyndigheterna sägs vara alltför passiva för att under processen bringa klarhet i vad som ska gälla.

Utredningsbehovet vid prövning av en tillståndsansökan hänger ihop med frågan hur ansökan ska avgränsas. Som har nämnts i avsnitt 10.2.3 har denna fråga i sin tur ett nära samband med miljöbedömningsprocessen och handlar också om prövningsmyndighetens ansvar för att självant se till att tillståndsprövningen är effektiv och ändamålsenlig.

Beträffande prövningsmyndighetens utredningsansvar ligger en officialprövningsskyldighet på såväl mark- och miljödomstolar som miljöprövningsdelegationer vid tillståndsprövningen. Det betyder att prövningsmyndigheten aktivt ska medverka vid utredningen av tillståndsmålet eller -ärendet. Samtidigt bör erinras om att denna skyldighet för prövningsmyndigheten gäller med avseende på om underlaget är tillräckligt för att bevilja tillstånd eller inte.

För den som ansöker om tillstånd enligt miljöbalken föreligger också ett tydligt ansvar. Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken ligger bevisbördan för att visa att de förpliktelser som följer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. kan iakttas på sökanden. Det är också i det sammanhanget som miljökonsekvensbeskrivningen och annat underlag för prövningsmyndighetens miljöbedömning blir av betydelse.

Sammantaget ger detta en bild av att det föreligger ett delat ansvar mellan prövningsmyndigheten och sökanden såvitt gäller utredningsbehovet. Det som från verksamhetsutövare har anförts som proble-

matiskt i denna del är att prövningsmyndigheterna endera låter utsträcka utredningen över gränsen för vad som krävs för en ändamålsenlig tillståndsprövning eller alltför sent i processen tillåter en vidgning av utredningsbehovet. Det skapar oförutsebara och tidsödande tillståndsprövningsprocesser. Mot detta har anförts att sökandena skulle kunna ge in mera fullständiga ansökningshandlingar och i högre grad tillgodose önskemål om bättre och fördjupat prövningsunderlag för att på så sätt nedbringa tiden för tillståndsprövningen. Viss enighet råder om att prövningsmyndigheten ska vara mera aktiv och beslutssam med avseende på omfattningen av utredningsbehovet.

Sedan den 1 januari 2025 är utredningsansvaret något mer preciserat i fråga om mark- och miljödomstolens handläggning av ansökningsmål. Enligt 22 kap. 11 § miljöbalken ska mark- och miljödomstolen under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning samt väsentliga miljöeffekter. Domstolen ska driva förberedelsen med inriktning på ett effektivt avgörande av målet.

10.2.5 Digital hantering av ansökan

Som framgår av redovisningen i avsnitt 10.2.1 kan omfattningen av handlingar som en tillståndsansökan med bilagor består av varieras mycket. Det handlar generellt om ett omfattande material av fysiska dokument trots fortgående digitalisering och trots att det är vanligt att sökanden också ger in ansökan i digital form. Vi har samtidigt konstaterat att lagen i dess nya lydelse ger möjlighet att undvara fysiska dokument för tillståndsansökan genom att mark- och miljödomstolen ställer krav på ett digitalt format. Förslaget om ett mer teknikneutralt sätt att lämna in ansökningshandlingarna har sitt ursprung i Miljöprövningsutredningen förslag.

Miljöprövningsutredningen lämnade även andra förslag för att öka utrymmet för digital handläggning samt beskrivit pågående arbete avseende sådan handläggning.⁴² I anslutning till det konstaterar Miljöprövningsutredningen att handläggningen av ansökningsmål

⁴² Se SOU 2022:33 s. 347, 348, 351 och 585.

i praktiken innebär en kombination av hantering av fysiska akter och dokument samt digital hantering.⁴³

10.2.6 Handläggningstider

I våra utredningsdirektiv finns ett övergripande syfte att tillståndsprövningen enligt miljöbalken inte bara ska förenklas utan också förkortas rent tidsmässigt.⁴⁴

Samtidigt kan vi konstatera att det inom EU-rätten ställs mer och mer långtgående krav på handläggningstider vid prövning av tillstånd i syfte att korta tiden för prövningen, se exempelvis beskrivningen av den senaste ändringen av förnybartdirektivet i avsnitt 5.3.8 och EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial och EU-förordningen om netto-nollteknik.

Förnybartdirektivets krav på handläggningstider har i svensk rätt genomförts genom bestämmelser i lagen med bemyndiganden att meddela föreskrifter om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi och förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.⁴⁵ Av bestämmelserna i förordningen framgår bl.a. att en tidsfrist börjar löpa när den handläggande myndigheten har tagit emot en fullständig anmälan eller ansökan (7 och 8 §§ förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi). Tidsfristen gäller dock inte vid en prövning av domstol (5 § förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi).

I kapitel 8 redovisar vi nuvarande statistik avseende handläggstider för bl.a. prövningar av ansökan om tillstånd för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

En fråga som har uppkommit i vårt utredningsarbete är om krav på handläggningsfrister bör införas för alla ärenden om tillstånd enligt miljöbalken i syfte att minska den totala tiden för processen och inte bara för ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi enligt förnybartdirektivet och EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik.

⁴³ Se SOU 2022:33 s. 351, 368 och 369.

⁴⁴ Se dir 2023:78.

⁴⁵ Se prop. 2020/21:181.

I denna del har i första hand berörda myndigheter ställt sig frågande inför en sådan ordning och hänvisat till nuvarande möjlighet att i stället arbeta med tidsplaner för prövningen. En ordning med lagstadgade tidsfrister uppges riskera att leda till att fler ansökningar avvisas.

Miljöprövningsutredningen, som också utredde denna fråga, gjorde bedömningen att lagstadgade tidsfrister för handläggningen inte bör införas. I stället bör regeringen överväga att införa handläggningsmål i regleringsbrev för Sveriges domstolar och länsstyrelserna. Dessutom bör mål för handläggningstiden hos miljöprövningsdelegationer formuleras och mätas på samma sätt som för mark- och miljödomstolar genom att ange en tidpunkt från ansökan till beslut och inte som i dag från komplett ansökan till beslut.⁴⁶

I vårt arbete har både från myndighetshåll som verksamhetsutövare framförts att det vore positivt om tiden för prövningen kunde förkortas genom användande av i första hand tidsplaner som respekteras av både enskilda och berörda myndigheter.

10.2.7 Kungörelse av en tillståndsansökan

Om en tillståndsansökan tas upp till prövning ska mark- och miljödomstolen utfärda kungörelse med visst innehåll och snarast införa kungörelsen i ortstidning (22 kap. 3 och 3 b §§ MB). En utskrift av kungörelsen ska i mål om vattenverksamhet sändas till varje sakägare som har angetts i ansökningen eller som på annat sätt är känd för domstolen.

En miljöprövningsdelegation ska också tillämpa bestämmelsen i 22 kap. 3 § miljöbalken, men enbart med avseende på kungörelsens "innehåll" (19 kap. 5 § 4 MB). För miljöprövningsdelegationen finns i stället en bestämmelse med skyldighet att genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt ge den som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig (19 kap. 4 § 1 MB).

Beträffande kungörelsens innehåll gäller följaktligen för båda dessa prövningsmyndigheter samma regler i 22 kap. 3 § miljöbalken. Där anges i fem punkter vad kungörelsen ska innehålla.

För det första ska kungörelsen innehålla en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastig-

⁴⁶ Se SOU 2022:33 s. 356.

heter som kan beröras. För det andra ska kungörelsen innehålla en upplysning om innehållet i vissa paragrafer i samma kapitel. Det gäller 22 kap. 7 § miljöbalken som innehåller en anmodan till fastighetsägare att anmäla i vilken mån den ägda fastigheten belastas av t.ex. servitut eller nyttjanderätt, 10 § i samma kapitel, som anger tid och sätt för synpunkter på ansökan, samt slutligen 19 § i samma kapitel som bl.a. reglerar hur yrkanden om ersättning till följd av vattenverksamhet ska framställas för att inte senare bli avvisade. Kungörelsen ska, för det tredje, innehålla sista tidpunkt för synpunkter enligt 10 § där det dessutom anges att synpunkterna ska lämnas skriftligen till mark- och miljödomstolen i det antal exemplar som domstolen finner behövligt. För det fjärde ska kungörelsen innehålla ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna ska införas i alla, eller vissa namngivna ortstidningar och att de, om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga hos den som förvarar akten. Slutligen, för det femte, ska kungörelsen innehålla uppgift om en webbplats eller en lokal där akten hålls tillgänglig.

År 2015 lades i 22 kap. 3 a § miljöbalken till en bestämmelse om innehållet i kungörelse som avser verksamhet eller åtgärd omfattande lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, s.k. Sevesoverksamhet. Paragrafen innebär ett krav på en upplysning i mark- och miljödomstolens kungörelse om att verksamheten omfattas av Sevesolagen när så är fallet. Någon motsvarande skyldighet reglerad i författning förefaller inte finnas för miljöprövningsdelegation.

Oavsett vilken verksamhet som tillståndsansökan gäller är syftet med kungörelsen att för en bred skara tänkbara berörda ge till känna att ansökningsförfarandet har satts i gång. Med kungörelsen och den information som den innehåller, t.ex. om var ansökningshandlingarna kan studeras, ska var och en kunna ta ställning till om synpunkter bör lämnas.

För vissa har det i lagstiftningen ansetts särskilt betydelsefullt att uppmärksammas om tillståndsansökan. I mål om tillstånd till vattenverksamhet, vilka allmänt sett är fastighetsanknutna, ska enligt 22 kap. 3 b § andra stycket miljöbalken en utskrift av kungörelsen sändas till varje sakägare som har angetts i ansökan eller som på annat sätt är känd för mark- och miljödomstolen. Utgångspunkten är troligen att den som berörs av vattenverksamheten också ska

anses vara känd för domstolen. Det finns därför i 9 kap. 2 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet hjälpbestämmelser för att fastställa om vattenverksamhet ska anses beröra en viss fastighet. Om en tillståndsansökan berör en fastighet som är samfärd för flera fastigheter kan många särskilda delägare i samfälligheten vara berörda. I förenklande syfte stadgas i 22 kap. 3 b § sista stycket miljöbalken att utskrift av kungörelsen då inte behöver sändas till de särskilda delägarna. Finns en känd styrelse för samfälligheten ska dock en utskrift av kungörelsen sändas till styrelsen.

Brister kungörelsen i dessa avseenden är det ett förfarandefel som efter överklagande kan leda till att prövningsmyndighetens avgörande undanröjs. Exempelvis ansåg dåvarande Miljööverdomstolen att det var ett rättegångsfel när kungörelse inte skett i rätt tidning.⁴⁷

I avsnitt 10.2.1 har vi angett att utgångspunkten här är att tillståndsansökningar i så gott som alla fall avser verksamheter som kräver en miljökonsekvensbeskrivning oavsett om tillstånd söks hos en miljöprövningsdelegation eller vid en mark- och miljödomstol. Det finns därför anledning att också notera regler om kungörelse i 6 kap. miljöbalken. Således stadgas i 6 kap. 39 § första stycket miljöbalken att den som prövar tillståndsfrågan ska, om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen, kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns, göra den tillgänglig för allmänheten och ge allmänheten skälig tid och minst 30 dagar att yttra sig. I paragrafens andra stycke stadgas vidare vissa undantag när tillståndsfrågan enbart avser en prövning enligt reglerna i 7 kap. miljöbalken om Natura 2000-områden. I 6 kap. 40 § miljöbalken regleras vad kungörelsen ska innehålla med avseende på miljökonsekvensbeskrivningen.

Vi kan konstatera att bestämmelserna om kungörelse av miljökonsekvensbeskrivningen i 6 kap. miljöbalken skiljer sig en aning i förhållande till bestämmelserna om kungörelse av ansökan i 19 och 22 kap. miljöbalken.

Av 6 kap. 41 § miljöbalken framgår vidare var kungörelsen om miljökonsekvensbeskrivningen ska göras. Av 20 § miljöbedömningsförordningen framgår att en lämplig webbplats för att kungöra miljökonsekvensbeskrivningen är en publik webbplats som tillhör prövningsmyndigheten. Enligt 6 kap. 41 § 3 miljöbalken ska vidare

⁴⁷ Se MÖD 2001:42.

kungörelsen om miljökonsekvensbeskrivningen göras tillsammans med kungörelsen om ansökan, om ansökan ska kungöras.

Nästa steg vid mark- och miljödomstolens handläggning av en ny tillståndsansökan regleras i 22 kap. 4 § miljöbalken. Där anges inledningsvis att domstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen till de s.k. partsmyndigheterna som anges i 22 kap. 6 § miljöbalken. Dessa myndigheter ska enligt sistnämnda lagstadgande föra talan i målet, när det behövs, för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Det är numera Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen som pekas ut. Även den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska tillsändas kungörelsen jämte ansökningshandlingarna. Handlingarna behöver dock inte skickas, om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten. Går det således att av ansökan utträna att mottagande myndighet knappast har något intresse att bevaka i saken behöver följaktligen inte ansökningshandlingarna skickas i detta skede, men däremot ska alltid själva kungörelsen skickas som upplysning om att ansökan har anhängiggjorts. I mån av intresse får då mottagande myndighet själv efterfråga ansökningshandlingarna hos domstolen. I ett rättsfall hade kopia av kungörelsen inte sändts till länsstyrelsen. Det bedömdes vara ett rättegångsfel som kunde antas ha inverkat på målets utgång, varför miljödomstolens tillståndsdom undanröjdes och målet återförvisades.⁴⁸

Enligt 22 kap. 4 § andra stycket miljöbalken ska kungörelsen även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan, t.ex. Sjöfartsverket, Trafikverket, SGU m.fl. Den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska visserligen enligt paragrafens inledning få såväl ansökningshandlingarna som kungörelsen, men eftersom nämnden inte i formell mening är kommunens huvudföreträdare ska kungörelsen sändas till det organ inom kommunen som har full behörighet att företräda kommunen som juridisk person. Enligt 6 kap. 15 § kommunallagen får kommunens styrelse själv eller genom ombud företräda kommunen i alla mål och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige. Kommunens partsbehörighet i ansökningsmål vid

⁴⁸ Se MÖD 2001:42.

mark- och miljödomstol framgår av 22 kap. 6 § andra stycket miljöbalken där det anges att en kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Ofta brukar dock nämnden kunna visa sin behörighet att också få föra partstalan för kommunen. Se mer allmänt om partsställning i ansökningsmål i avsnitt 11.2.4 och 11.2.6.

För förfarandet vid miljöprövningsdelegationerna gäller i detta skede likartade handläggningsregler även om 19 kap. 5 § miljöbalken inte anger att 22 kap. 4 § miljöbalken är tillämplig där. I stället framgår av 9 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att ett exemplar av handlingarna i ett ärende om tillstånd som ska avgöras av länsstyrelsen ska skickas till det ställe där handlingarna ska hållas tillgängliga. Vidare ska enligt den sistnämnda paragrafen ett meddelande om ansökan skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myn-digheten för samhällsskydd och beredskap. I sammanhanget ska påpekas att det av 19 kap 5 § miljöbalken framgår att 22 kap. 6 § samma balk är tillämplig vid miljöprövningsdelegationens handläggning, vilket innebär att de myndigheter som räknas upp där har ställning som parter även i miljöprövningsdelegationens tillståndsärenden. Under ett ärendes handläggning hos miljöprövningsdelegationen gäller vidare en speciell bestämmelse enligt 19 kap 4 § 4 miljöbalken som sägs utgöra en motsvarighet till kommunikationsbestämmelsen i 25 § förvaltningslagen med den utvidgningen att den som har kommit med synpunkter inte formellt behöver vara part för att bli under-rättad.⁴⁹

I 22 kap. 4 § sista stycket miljöbalken finns en specialregel för mål vid mark- och miljödomstol om geologisk lagring av koldioxid. Enligt denna regel gäller ett specifikt förfarande för utsändande av ansökningshandlingarna. Det kan noteras att detta förfarande är tidsbestämt. Regeln syftar till att genomföra artikel 10 i direktivet om geologisk lagring av koldioxid, som har omnämnts i avsnitt 10.2.1. I lagmotiven till regeln anges att den är en instruktion till mark- och miljödomstolen i samband med de bestämmelser i miljöbalken som i övrigt avser hur och till vilka mottagare som handlingar i ett

⁴⁹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (23 maj 2024, Version: 23, JUNO) kommentaren till 19 kap. 4 § miljöbalken.

mål ska skickas.⁵⁰ Mark- och miljödomstolen ska vidta de i specialregeln angivna åtgärderna inom en månad från det att ansökan kom in.

I 22 kap. 5 § miljöbalken räknas ett antal i huvudsak vattenrättsligt relaterade subjekt upp som har ansetts så viktiga att kungörelsen formligen ska delges dem enligt bestämmelser i delgivningslagen. Av ganska stor praktisk betydelse är att denna delgivningsskyldighet omfattar styrelsen eller någon annan som förvaltar en berörd samfällighet enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser. Till sådana samfälligheter hör de som nuförtiden benämns markavvattningssamfälligheter vilka omfattar dikessystem av olika storlek. Ofta är dessa dikesanläggningar utförda för länge sedan och förvaltningen kan ha varit inaktiv länge. Genom olika fastighetsbildningsåtgärder under årens lopp kan antalet delägarfastigheter ha ändrats i stor omfattning och kretsen av delägare kan ha blivit oklar. Allt detta medför problem att finna behöriga företrädare för samfälligheten om delägarförvaltning råder och ingen samfällighetsförening finns. Problematiken uppmärksammades av Vattenverksamhetsutredningen och förslag till författningsändringar lämnades i betänkandet *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*.⁵¹

10.2.8 Möjlighet att lämna synpunkter på ansökan

Som har nämnts i föregående avsnitt ska såväl mark- och miljödomstolens som miljöprövningsdelegationens kungörelse i anledning av en tillståndsansökan innehålla uppgift om bl.a. sista tidpunkt för synpunkter. Kungörelsen kan således sägas markera en punkt när beredningen av ett mål eller ett ärende om tillståndsprövning enligt miljöbalken startar. Beredningen vid domstolen kallas med rättegångsbalkens språkbruk ”förberedelse”. Synpunkter på tillståndsansökan till domstolen ska enligt 22 kap. 10 § miljöbalken i detta skede normalt lämnas skriftligen varefter den fortsatta förberedelsen av målet enligt 22 kap. 11 § första stycket miljöbalken kan vara skriftlig eller muntlig. Vid fortsatt skriftlig förberedelse, som är det vanligaste, kan det bli en tämligen omfattande skriftväxling för att klarlägga ståndpunkter och tillgodose såväl motparters som domstolens krav på utredning.

⁵⁰ Se prop. 2011/12:125 s. 66.

⁵¹ Se SOU 2014:35 s. 402–411.

Rent allmänt gäller att beredningen av mål och ärenden syftar till att ge ett fullgott underlag för att kunna pröva tillståndsansökan oavsett vilken prövningsmyndigheten är.

Normalt avvaktas efter kungörelsen den tid inom vilken yttranden och synpunkter ska ges in enligt den. I den mån anstånd begärs för att avge yttranden blir det en fråga som domstolen får ta ställning till särskilt och överväga de skäl som anges för anståndsbegäran. Ofta hindras inte den fortsatta handläggningen av att en eller annan aktör har beviljats anstånd viss kortare tid. Förfarandet hos miljöprövningsdelegationen är i detta skede likartat med det som gäller vid mark- och miljödomstol.

Den regel som sedan gäller för domstolen finns i 22 kap. 11 § andra stycket miljöbalken. Där stadgas att domstolen under förberedelsen ska se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs. Som redan nämnts har bestämmelsen ändrats den 1 januari 2025 på så sätt att utredningen i målet ska få den inriktning och omfattning som krävs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning samt väsentliga miljöeffekter. Domstolen ska även driva förberedelsen med inriktning på ett effektivt avgörande av målet. Visserligen gäller enligt 4 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar beträffande handläggningen av mål där mark- och miljödomstol är första instans vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol, men bara ”om inte annat föreskrivs i denna lag eller annan lag”. Det betyder att den nyssnämnda regeln i miljöbalken är styrande för domstolarnas handläggning med avseende på tillståndsprövningen. I motiven till miljöbalkens regel anges att domstolen ska bedriva en aktiv materiell processledning samt att detta hänger samman med att domstolen har full utredningsskyldighet.⁵² I lagmotiven till 24 kap. 1 § miljöbalken, som bl.a. reglerar verkan av mark- och miljödomstols dom i ett s.k. ansökningsmål, sägs att domstolen har officialprövningsskyldighet i fråga om tillstånd ska beviljas eller inte.⁵³ Denna skyldighet har kommit till tydligt uttryck i rättspraxis⁵⁴.

I Mark- och miljööverdomstolens mål som gällde ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad verksamhet vid kalkstenstäkt hade mark- och miljödomstolen avslagit ansökan bl.a. på den grunden att sökandens utredning rörande täktens effekter på ett närliggande Natura 2000-

⁵² Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 240.

⁵³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 251.

⁵⁴ Se MÖD 2015:23.

område var så ofullständig att en bedömning inte kunde göras. Ett omfattande nytt material i fråga om påverkan på Natura 2000-området hade presenterats i Mark- och miljööverdomstolen. Enligt Mark- och miljööverdomstolen borde mark- och miljödomstolen ha gett sökanden möjlighet att komplettera utredningen och mark- och miljödomstolen hade därmed brustit i sin utredningsskyldighet. Den kompletterande utredning som sökanden gav in till Mark- och miljööverdomstolen borde i första hand prövas av mark- och miljödomstolen varför målet återförvisades dit för en ny prövning. I ett par ytterligare avgöranden har Mark- och miljööverdomstolens gjort liknande bedömningar och redan 2003 framhöll dåvarande Miljööverdomstolen den utredningsskyldighet som prövningsmyndigheten har.⁵⁵

För miljöprövningsdelegationens vidkommande gäller inte miljöbalken i detta hänseende. I förordningen om miljöprövningsdelegationer finns vissa stadganden om beredningen av ärenden där. Enligt förordningens 21 § ansvarar miljöprövningsdelegationen för att de ärenden som delegationen ska pröva blir tillräckligt beredda. De mer betydelsefulla reglerna om delegationens utredningsansvar vid beredning av ärenden om tillstånd enligt miljöbalken finns i 23 § förvaltningslagen. Enligt den paragrafen ska miljöprövningsdelegationen i sin egenskap av förvaltningsmyndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Vid en historisk tillbakablick kan vi konstatera att det av förarbetena till 2017 års förvaltningslag framgår att den tidigare gällande förvaltningslagen till skillnad från förvaltningsprocesslagen (1971:291) inte innehöll några bestämmelser som gav uttryck för att den s.k. officialprincipen ska gälla, dvs. att det i första hand är myndigheten som ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. I anslutning till detta uttalades vidare att enligt praxis gällde denna princip även för handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna.

Vi noterar att innehållet i 23 § förvaltningslagen utgör en kodifiering av praxis på området. Det betyder att miljöprövningsdelegationen i princip har samma utredningsskyldighet som mark- och miljödomstolen.

Även i övrigt innehåller 23 § förvaltningslagen regler som påminner om miljöbalkens reglering. Enligt paragrafens andra stycke ska en enskild part som inleder ett ärende medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till

⁵⁵ Se MÖD:s domar den 23 april 2015 i mål nr M 465-15 och den 19 maj 2017 i mål nr M 9227-16 samt MÖD 2003:66.

stöd för sin framställning. Vidare ska myndigheten, enligt tredje stycket, om det behövs genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. Tidigare redovisades att förfarandet vid myndigheter i princip är skriftligt men att myndigheten får besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. I 24 § samma lag finns en kompletterande reglering om när man får lämna uppgifter muntligt. Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Myndigheten bestämmer hur detta ska ske. I någon mån, om än inte helt, påminner denna reglering om miljöbalkens bestämmelser beträffande muntlig förberedelse.

En grundtanke med de processregler som riktar sig till mark- och miljödomstol är att förberedelsen så småningom ska övergå i ett avslutande skede som är muntligt och kallas huvudförhandling. I 22 kap. 16 § första stycket miljöbalken stadgas tidigare att när målet är klart för huvudförhandling ska mark- och miljödomstolen bestämma tid och plats för den. Sedan den 1 januari 2025 har bestämmelsen ändrats på så sätt att domstolen ska avgöra mål efter huvudförhandling, om det inte med hänsyn till utredningen i målet är tillräckligt med skriftlig handläggning. Syftet med ändringen är att ge större utrymme för att avgöra mål utan huvudförhandling.⁵⁶

Oavsett om målet handläggs enligt äldre eller ny reglering ska i princip vid tidpunkten för huvudförhandling allt som parterna vill lägga fram i form av utredningar och ren bevisning vara klarlagt. Vill någon av parterna åberopa förhör i bevissyfte, exempelvis vittnesförhör under ed, ska detta regelmässigt ha klarlagts redan under förberedelsen för att få komma till stånd under huvudförhandlingen. Vid sådan förhandling kan parterna även ges tillfälle att ytterligare förtydliga vad de vill få fram genom olika utredningar. Huvudförhandlingen är ofta också förenad med s.k. syn på platsen och i de flesta fallen hålls förhandlingen i närheten av platsen för syn. Det kan observeras att enligt 3 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar ska mark- och miljödomstolen hålla syn på stället, om det behövs. Under en avslutande del av huvudförhandlingen brukar parterna få anföra det de vill till slutförande av sin talan, dvs. plädering. Det förfarande som nu har redovisats påminner i stora delar om rättegångsbalkens regler om handläggning av tvistemål, vilka som

⁵⁶ Se prop. 2023/24:152 s. 88.

nämnts är supplementärt tillämpliga enligt 4 kap. 1 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar.

Lagkraven för att underlåta huvudförhandling var fram till den 1 januari 2025 ganska höga. Det krävdes att det var uppenbart onödigt med huvudförhandling för att sådan förhandling inte behövde hållas, men om parterna begärde det skulle den hållas (se tidigare lydelse av 22 kap. 16 § andra stycket miljöbalken). Som nämnts har bestämmelse ändrats per den 1 januari 2025 och huvudförhandling behöver inte hållas om det med hänsyn till utredningen i målet är tillräckligt med skriftlig handläggning. Vidare är utrymmet för att avgöra ett mål utan huvudförhandling trots parternas begäran om det större genom att domstolen får avstå från huvudförhandling om det är uppenbart obehövt.⁵⁷

När det gäller förfarandet hos miljöprövningsdelegationen bör som sagt uppmärksammas att den fungerar som en förvaltningsmyndighet. Där är utgångspunkten, enligt 9 § andra stycket förvaltningslagen, att handläggningen ska vara skriftlig. I samma stycke regleras också att myndigheten får besluta om muntlig handläggning, helt eller delvis, om det inte är olämpligt. För delegationen finns dock i 19 kap. 4 § 3 miljöbalken en regel som anger att delegationen ska hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet. Hos delegationen är det emellertid inte alls lika vanligt med muntligt sammanträde och besiktning som vid mark- och domstolarna.

I detta sammanhang kan också uppmärksammas ett specialförfarande som för mark- och miljödomstolarnas del regleras i 22 kap. 17 § miljöbalken. Enligt den paragrafen får domstolen i en kungörelse omedelbart kalla till huvudförhandling i målet om domstolen finner att ett mål kan utredas utan förberedelse. Förutom att t.ex. paragrafen om kungörelsens innehåll och vissa andra tidigare paragrafer i kapitlet då gäller, ska iakttas att huvudförhandlingen i dessa fall får hållas tidigast tre veckor efter det att kungörandet skedde. Paragrafen hade sin tidigare motsvarighet i 13 kap. 37 § vattenlagen. Genom att bestämmelsen infördes i miljöbalken möjliggjordes att i enkla ansökningsmål underlåta skriftväxling eller muntlig förberedelse och i stället behandla alla frågor vid huvudförhandling i målet. I motiven till miljöbalkens paragraf ges exempel på mål som kan lämpa sig för denna handläggning, såsom mål om broar över vatten-

⁵⁷ Se prop. 2023/24:152 s. 87–89.

drag och bevattningsuttag.⁵⁸ Miljöbalksparagrafen är dock tillämplig även beträffande andra verksamhetstyper än vattenverksamhet.

Efter avslutad förberedelse och eventuell huvudförhandling ska mark- och miljödomstolen enligt 22 kap. 21 § första stycket miljöbalken meddela dom grundad på vad som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller. I samma paragraf andra stycket anges att domen ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om huvudförhandling hållits och om det inte finns synnerliga skäl ska domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades.

För förfarandet hos miljöprovningsdelegationen gäller i detta skede i huvudsak förvaltningslagens regler. Där är som sagt huvudregeln att förfarandet är skriftligt och i den mån muntligt sammanträde och eventuell besiktning har skett är dessa handläggningsformer närmast att se som moment i beredningen av ärendet. Såsom Miljöprovningsutredningen har redovisat utformas i det avslutande skedet av förfarandet hos miljöprovningsdelegationen ett utkast till beslut av länsstyrelsens handläggare som bereder ärendet för delegationen under hela handläggningen. Beslut i ärendet fattas gemensamt av miljöprovningsdelegationens ordförande och miljösakkunnig.⁵⁹

10.3 Förutsättningarna för att ge tillstånd

10.3.1 Inledning

Vid miljöprovning tar provningsmyndigheten ställning till en viss verksamhets- eller åtgärds tillåtlighet. Myndigheten tar också ställning till vilka villkor ett tillstånd med tillåtlighet för viss verksamhet eller åtgärd ska förenas med.

Under vårt utredningsarbete har vi identifierat att bestämmelserna om vilka krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna ges inte är helt enkla att hitta i miljöbalksregelverket. Vi återkommer till denna utmaning nedan (10.3.2). Vi återkommer också till de krav på översyn av ordningen för provningen av tillåtlighet som framgår av våra utredningsdirektiv. Detta gäller frågan om en uppdelad provning av frågorna om tillåtelse respektive villkor (10.3.3). Slutligen

⁵⁸ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 242.

⁵⁹ Se SOU 2022:33 s. 372.

återkommer vi till frågorna om krav på provning av val av plats enligt miljöbalken (10.3.4).

Våra överväganden och förslag avseende dessa frågor finns i avsnitten 14.3, 14.9.14, 14.9.16 och 14.9.21.

10.3.2 Otydlig reglering

Vilka förutsättningar ska vara uppfyllda?

Som vi har angett ovan i avsnitt 10.3.1 har vi under utredningsarbetet kunnat konstatera att det i miljöbalksregelverket inte är helt enkelt att hitta bestämmelserna om vilka krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna ges. Kraven är utspridda över flera kapitel i miljöbalken, men också i olika förordningar och föreskrifter. Detta är kanske inte i sig något anmärkningsvärt, men leder till tillämpningsproblem eftersom det inte finns någon samlande handlingsdirigerande bestämmelse med beskrivning av ordningen och med hänvisning till aktuella bestämmelser eller bemyndiganden. Vi befarar också att detta är en av orsakerna både till att prövningsmyndigheterna kan komma med krav på kompletteringar sent i processen och att processen som helhet kan bli fördröjd, se mer om dessa utmaningar i avsnitt 10.2.3.

Materiella bestämmelser av central betydelse för tillåtlighetsbedömningen finns i 2 kap., men även i 3 och 4 kap., 5 kap., 7 kap., 9 kap. och 11 kap. miljöbalken samt i föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndiganden i dessa kapitel. Till detta kommer det övergripande kravet i 1 kap. 1 § andra stycket miljöbalken om att miljöbalken ska tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

I 2 kap. miljöbalken återfinns flera krav av betydelse för tillåtlighetsbedömningen. Kraven grundar sig på ett antal allmänna och internationellt vedertagna miljörättsliga principer, men också på genomförande av krav i exempelvis artikel 11 i industriutsläppsdirektivet (se beskrivning av industriutsläppsdirektivet i avsnitt 5.3.6).⁶⁰ I 2 § återfinns kunskapskravet, i 3 § krav på skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt jämte krav på bästa möjliga teknik och ett allmänt försiktighetskrav, i 4 § produktvalskravet, i 5 § hushållningskravet med kretsloppsprincipen, i 6 § krav på val av lämplig plats för en verksamhet eller åtgärd, dvs. ett lokaliseringskrav och i 7 § ett krav på rimlighetsavvägning med avseende på kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket.

I 5 kap. miljöbalken finns exempelvis kravet på en myndighet eller en kommun att inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Vidare anges att myndigheten eller kommunen vid provning för ett nytt tillstånd och vid omprovning av tillstånd ska besluta de bestämmelser och villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr (5 kap. 4 § MB).

I 9 kap. miljöbalken och i förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd anges olika förutsättningar som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska få ges till en miljöfarlig verksamhet. Exempelvis anges i 9 kap. 6 g § miljöbalken att en tillstånds- eller anmälningspliktig torvtäkt inte får komma till stånd i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö.

I 11 kap. miljöbalken och i förordningen om vattenverksamheter anges vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska få ges till en vattenverksamhet. I 11 kap. 23 § miljöbalken finns också en uppräkningslista av några situationer vid vilka tillstånd ska ges. Bestämmelser om förutsättningar för att ge tillstånd för en vattenverksamhet finns också i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

⁶⁰ Se SOU 2011:86 s. 137–140.

Utöver de materiella kraven finns också en lång rad processuella krav som behöver vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna ges. Ett sådant är att miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla de krav som ställs på en sådan i 6 kap. miljöbalken. Se mer om kraven på en miljökonsekvensbeskrivning i avsnitten 9.7 och 9.8.

Frågan om val av lämplig plats

Även de reglerade kraven i sig kan uppfattas som otydliga. Utifrån våra utredningsdirektiv har vi valt att studera tillämpningen av 2 kap. 6 § miljöbalken om val av plats närmare. I detta avsnitt beskriver vi i första hand de övergripande synpunkter som har framförts avseende paragrafen och synpunkter på paragrafens första stycke. I paragrafens andra stycke anges vissa ramar för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap., som också styr platsvalet vid ändrad markanvändning. I paragrafens tredje stycke regleras vad som gäller vid tillståndsprövning enligt miljöbalken, när en detaljplan eller områdesbestämmelser har antagits enligt plan- och bygglagen. Utmaningarna i relation till planläggning enligt plan- och bygglagen beskriver vi i avsnitt 10.3.4.

En övergripande synpunkt som har förts fram avseende 2 kap. 6 § miljöbalken är att tillämpningen upplevs som godtycklig och därigenom otydlig. Många undrar vilka krav, utöver kraven i 3 och 4 kap. miljöbalken, det egentligen är som prövningsmyndigheten ska ta hänsyn till vid prövningen av valet av plats. I kommentaren till paragrafen anges följande.⁶¹

Före 2006 krävdes att platsen var ”lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §”. Efter lagändringen 2006 försvann den uttryckliga kopplingen till målregeln. Rättsläget har dock inte ändrats, eftersom 1 kap. 1 § kräver att MB ska tillämpas så att målen genomförs. Miljömålen kan dock vara svår-förenliga i ett enskilt fall; exempelvis kan en plats vara lämplig utifrån målet att hushålla med energi (femte punkten) men olämplig med hänsyn till påverkan på naturvärden (andra och tredje punkten) eller på människors boendemiljö (första punkten). I sådana situationer måste en intresseavvägning ske enligt 2 kap. 6 § (se t.ex. MÖD 2009:48).

Före lagändringen 2006 skulle platsvalet även vara lämpligt ”med hänsyn till ... 3 kap. och 4 kap.”, således hushållningsbestämmelserna. Även detta samband i lagtexten togs bort 2006, men den information som hushållningsbestämmelserna ger om olika mark- och vattenområ-

⁶¹ Se Michanek, Miljöbalk 2 kap. 6 §, Lexino 2021-04-01 (JUNO).

dens värden kan fortfarande utgöra beslutsunderlag vid bedömningen enligt 2 kap. 6 §. Det gäller såväl de områdeslag som regleras i 3 kap. som de geografiskt bestämda områdena i 4 kap.

Formuleringen ”minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön” är ett minimeringskrav som innebär att i princip bästa plats från miljösynpunkt ska väljas. Alternativa platser måste därför undersökas och jämföras, där sådana finns. Här finns ett direkt samband med 6 kap. 35 § 2 p., som kräver att alternativa ”lösningar” (bl.a. platser) redovisas i en specifik miljökonsekvensbeskrivning (i flera domar har denna brist i sig varit avgörande för ett avslag på ansökan om tillstånd, se t.ex. MÖD 2003:95). Det finns även ett direkt förhållande till 2 kap. 1 § som kräver att den som ansvarar för en verksamhet eller åtgärd ska visa att bl.a. kravet på i princip bästa plats uppfylls (se vidare 1 §). ett stort antal avgöranden i praxis har ansökan om tillstånd avslagits på grund av otillräcklig utredning av alternativa platser (se även Westerlund, 1990, s. 168–172, om tillämpningen av 4 § miljöskyddslagen). Några exempel kan nämnas här. I MÖD 2010:29 prövades ansökan om tillstånd till bergtrum för behandling och deponering av avfall. Bergtrummen hade tidigare använts för förvaring av olja. Ansökan avslogs eftersom det inte visats att bergtrummen var lämpliga som avfallsdeponi, och inte heller att de var bättre än yttjordsdeponier som uppfyllde krav enligt deponiförordningen. I MÖD 2009:48 avslogs ansökan om tillstånd till en havsbaserad vindkraftsanläggning; även här var utredningen av alternativ otillräcklig samtidigt som det ”inte kunde uteslutas att det finns platser på den aktuella kuststräckan som är lämpliga för vindkraftsetablering och som inte utgör lekplats för torsken”. I MÖD 2008:44 avslogs ansökan om tillstånd till ett kraftvärmeverk eftersom de redovisade alternativa platserna fanns i en tio år gammal utredning, som tagits fram för ett annat ändamål. Dessutom hade förhållandena ändrats väsentligt. Andra liknande exempel är MÖD 2017-11-06 i mål M 3892-17 (vindkraftverk) MÖD 2013-08-23 i mål M 10072-12 (vindkraftverk), MÖD 2004:29 (småbåtshamn) och MÖD 2002:7 (vindkraftverk).

Bästa plats ska väljas med hänsyn till ”intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön”. Den vida formuleringen innebär att olika slags påverkan kan få betydelse, beroende på förhållandena i varje enskilt fall. Hit hör risken för att människors hälsa och välmående påverkas fysiskt av skadliga ämnens inverkan, dålig lukt (t.ex. MÖD 2004:65, djurhållning), allergiska besvär (t.ex. MÖD 2006:32, hästhållning), buller m.m. Även oron som sådan för påverkan (så kallade ”psykiska immissioner”) ska beaktas, se t.ex. MÖD 2016-02-16 i mål M 2192-16, liksom det äldre så kallade Latex-fallet (Koncessionsnämndens beslut 36/77), där psykiska immissioner var ensamt avgörande för avslag på tillståndsansökan. Vidare ska beaktas inverkan på miljön, såsom risk för förorening av vatten m.m., inverkan på landskapsbild (t.ex. MÖD 2005:2, vindkraftverk), fridlysta arter och deras livsmiljöer (nedan avsnitt 4). Liksom när det gäller frågan om platsens lämplighet som sådan (se ovan), ska bedömningen av bästa plats enligt motiven inkludera

”allt som motverkar miljöbalkens mål” (prop. 1997:98/45 I, s. 220). Eftersom så olika hälso- och miljöaspekter ska beaktas kan det ibland vara komplicerat att bedöma vilken av flera platser som är bäst.

Bedömningen kan påverkas av hur vanlig en störning är i det aktuella området (ortsvanligheten). Det kan anses mindre problematiskt att placera en anläggning för djurhållning i en landsbygd som redan har likartade luktproblem (jfr Bengtsson m.fl. (åttonde stycket), med hänvisning till praxis, bl.a. MÖD 2005:4), men även i sådana områden kan störningarna anses oacceptabla i det enskilda fallet (t.ex. MÖD 2004:65). En viss olägenhet (t.ex. buller) i ett område kan anses så stark att situationen inte bör förvärras, en omständighet som kan tala mot ytterligare placeringar i området.

Valet av alternativa platser begränsas av att ”ändamålet ska kunna uppnås”. Här kan miljöskyddslagens förarbeten ge vägledning. I propositionen till lagen framhölls att vid tillämpningen av tillåtlighetsreglerna (bl.a. 4 §) bör man använda ”en objektiv måttstock” och i princip ”bortse från den aktuella nyttjarens personliga omständigheter” (prop. 1969:28, s. 115, se även s. 117 och 214). Man ska således bortse från om den person som ska vidta åtgärden eller bedriva verksamheten äger eller har nyttjanderätt till en viss fastighet. Motsvarande uttalanden finns inte i förarbetena till MB, men eftersom 4 § miljöskyddslagen delvis är förebild för 2 kap. 6 § MB och förarbetena till MB inte anvisar någon annan tillämpning, är det rimligt att utgå från att den objektiva måttstocken fortfarande ska tillämpas. Enligt Westerlund är det då ”inte relevant huruvida just företagaren har möjlighet att utan stora merkostnader välja en bättre plats. I stället är frågan huruvida detta slags verksamhet kan utövas på annan plats utan typiskt sett alltför stora merkostnader” (Westerlund 1990, s. 167).

Vissa verksamheter kan vara lägesbundna. I ett enskilt fall kan det då vara omöjligt eller mycket kostsamt att hitta alternativa platser där ändamålet kan uppnås, t.ex. på grund av behovet av närhet till ledning, väg, hamn eller annan anläggning för transport eller distribution. I MÖD 2008-05-22 i mål M 4416-07 ansågs att lokaliseringen av en befintlig förbränningsanläggning var ”nödvändig med hänsyn till utformningen av fjärrvärmenätet i Göteborg” och att ändamålet inte kunde uppnås på annan plats.

Även vid utvinning av viss naturresurs, såsom vid täkt av grus, sten och annat jordmaterial, mineralbrytning och utvinning av vattenkraft i strömfall, anses ibland att platsvalet för verksamheten i sin helhet (däremot inte delar i denna) är givet (se t.ex. MÖD 2008:24, mineralbrytning). Så kan det vara i praktiken, t.ex. när en ansökan handlar om en speciell fyndighet på en viss plats (jfr prop. 1997/98:45 I, s. 290). Det saknas dock författningsstöd för att generellt utesluta en bedömning av möjliga alternativa platser i dessa fall. Här kan inskjutas att en bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) inte har en rättskraft som kopplar ur platsvalsregeln i 2 kap. MB. I en objektiv bedömning (se ovan) kan det även vid resursutnyttjande finnas andra bättre platser där ändamålet kan uppfyllas utan orimlig kostnad, inte minst

vid täkt av jordmaterial. Se även Bengtsson m.fl. (sjunde stycket), som gör en något annan bedömning och, när det gäller mineralbrytning, Bäckström (s. 223 f.).

Kraven i platsvalsregeln ska alltid bedömas utifrån förutsättningen i 7 §, att hänsynskraven inte får vara orimliga. Även om exempelvis placeringen vid en viss plats A skulle medföra mindre intrång och olägenhet än placeringen vid plats B, kan den senare accepteras om ett krav att välja A skulle anses orimligt, framför allt med hänsyn till kostnaden jämfört med vinsten från miljösynpunkt (7 §). Ett krav på omlokalisering av hel befintlig verksamhet är ofta orimligt (se nedan).

En rimlighetsbedömning måste också ske när det gäller omfattningen av den utredning som behövs för bedömningen av val av plats. Vid prövning av en stor industriell anläggning med betydande miljöpåverkan, liksom t.ex. ett stort lager för radioaktivt eller miljöfarligt avfall, är det som regel motiverat att bedöma alternativ inom ett stort geografiskt område (ibland hela landet), medan placeringen av en liten, störande verkstad typiskt sett kan aktualisera en bedömning av färre och lokala alternativ.

Platsvalsregeln riktas direkt till den som ska bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Kravet kan därmed aktualiseras i olika rättsliga situationer: vid prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet (9 kap.) och vattenverksamhet (11 kap.), omprövning av tillstånd (prop. 1997/98:45, II, s. 19, prövning av dispens (t.ex. från strandskyddet), när föreläggande övervägs i samband med samråd enligt 12 kap. 6 §, liksom när regeringen prövar tillåtligheten av en verksamhet enligt 1 kap.

Valet av plats ska även kontrolleras i samband med tillsyn av verksamheter och åtgärder som inte förprövas (26 kap. 9 §). Därutöver kan platsvalet aktualiseras om någon väcker enskild talan enligt 32 kap. 12 §. Vidare bör en felaktig lokalisering kunna medföra att oaksamhet föreligger vid prövning av miljöskadestånd (Bengtsson 2001, s. 153 ff.).

Platsvalskravet har störst betydelse vid bedömning av nya verksamheter och åtgärder, men gäller även för befintliga verksamheter (jfr prop. 1997/98:45 II, s. 105 och prop. 2005/06:182, s. 24. Kravet kan då aktualiseras i samband med att verksamhetsutövare söker tillstånd till utbyggnad eller utvidgning eller vid omprövning av en verksamhet enligt 24 kap. Kravet kan även träffa befintlig verksamhet som saknar tillstånd (se ovan).

Det är möjligt att underkänna lokaliseringen av en hel befintlig verksamhet (se MÖD 2011:26, där dock förhållandena var mycket speciella, se nedan avsnitt 3), men normalt är ett sådant krav orimligt enligt 2 kap. 7 §, med hänsyn till kostnaderna. Däremot är det inte ovanligt att en tidigare felaktig lokalisering kompenseras genom höga krav på försiktighetsmått enligt t.ex. 3 § (se t.ex. MÖD 2016-01-27 i mål M 5957-15, MÖD 2013:12, MÖD 2008-05-22 i mål M 4416-07, MÖD 2006:62, MÖD 2005:39 samt Westerlund 1990, s. 173 f., med hänvisning till praxis enligt 4 § miljöskyddslagen).

Om en befintlig verksamhet ska förändras kan platsvalsregeln tillämpas på det som ska tillkomma. Ett exempel är rättsfallet

MÖD 2016-01-27 i mål M 5957-15. Verksamhetsutövaren vid en ben-sinstation ville ersätta en cistern för drivmedel ovan jord med en ny cistern under jord. En sådan placering ansågs bl.a. medföra risker för grundvattnet, trots de försiktighetsmått som skulle vidtas. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att den kommunala nämnden haft fog för beslutet att förbjuda den nya cisternen med hänsyn till lokaliseringen.

I rättsfallet MÖD 2015-12-10 i mål M 11540-14 belyses sambandet mellan platsvalskravet i 6 § och slutavvägningsregeln i 9 § vid prövning av befintlig verksamhet. Ett bolag hade ansökt om tillstånd till befintlig verksamhet med tillverkning av tryckimpregnerade trävaror och därtill en produktionsökning av verksamheten. Flera förändringar hade skett sedan verksamheten tillkom; bl.a. hade ett vattenskyddsområde bildats och nya EU-rättsliga krav tillkommit genom ramdirektivet för vatten. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att en omlokalisering av hela verksamheten, eller av enbart impregneringsverksamheten, skulle vara ett orimligt krav enligt 7 § med hänsyn till kostnaderna. Däremot avslogs ansökan till produktionsökning med stöd av 2 kap. 9 § (olägenhet av väsentlig betydelse) med hänsyn till den skyddade vattentäktens betydelse för 82 000 människor. Fallet MÖD 2005:54 är likartat. En minkfarm hade bedrivits sedan 1940-talet (Koncessionsnämnden för miljöskydd hade beviljat ett tidsbegränsat tillstånd 1997, som nu löpt ut). Eftersom det var en befintlig verksamhet var det enligt Miljööverdomstolen orimligt enligt 7 § att avslå ansökan om tillstånd med stöd av kravet på val av plats, trots att denna var uppenbart olämplig. Däremot avslogs ansökan (i detta fall verksamheten i sin helhet) med stöd av 9 § (med beaktande bl.a. av det olämpliga platsvalet).

Platsvalskravet gäller mot alla och är därmed inte begränsad till yrkesmässig verksamhet. Om placeringen av exempelvis ett upplag eller ett dike på en privatfastighet ger upphov till risk för olägenhet på grannfastighet eller skada på naturvärden m.m. inom den egna fastigheten, kan platsvalet vara oförenligt med 6 §. Dock får kravet aldrig vara orimligt enligt 7 §. I författningskommentaren antas att platsvalet endast "undantagsvis" aktualiseras vid privatpersoners åtgärder. Det kan vara en riktig prognos, men den avgörande frågan i det enskilda fallet måste vara vilka hälso- och miljöeffekter som kan uppkomma, oavsett om personen agerar yrkesmässigt eller privat. I motiven anges att en bedömning av platsvalet ska göras om åtgärden "medför påverkan av betydelse för balkens mål" (prop. 1997/98:45 II, s. 19).

Kommentaren till bestämmelsen visar på komplexiteten i bedömningen bara i frågan om val av plats. Vidare kan vi konstatera att alla regler som styr platsvalet som regel gäller parallellt.

Även om valet av plats anses godtagbar enligt exempelvis hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, kan lokaliseringen möta hinder enligt 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken.⁶² Omvänt,

⁶² Se t.ex. MÖD 2002:7.

även om lokaliseringen av en stor vindkraftsanläggning är lämplig och den bästa från miljösynpunkt enligt platsvalsregeln i 2 kap, kan platsen inte tas i anspråk om exempelvis kommunen inte tillstyrker ansökan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken. Vidare kan olika regler ibland utgöra ett hinder tillsammans. En verksamhet med omgivningsstörningar som exempelvis lokaliseras utanför en nationalpark strider inte omedelbart mot parkens föreskrifter, men platsvalet kan underkännas vid tillämpningen av 2 kap. 6 § miljöbalken med hänsyn tagen till de föreskrifter som ska skydda parkens värde.⁶³ Ett annat exempel är miljökvalitetsnormer som utgör riktlinjer enligt 5 kap. 2 § 2 miljöbalken; dessa hindrar inte direkt att tillstånd meddelas till en förorenande industri, men kan innebära ett avgörande underlag för avslag på ansökan enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

Valet av plats i 2 kap. 6 § miljöbalken är dessutom ett bland flera hänsynskrav i 2 kap. miljöbalken och bedömningen av kraven ska vara integrerad. En plats kan således anses lämplig och bäst bland olika alternativ enligt 2 kap. 6 § miljöbalken, efter beaktande av vilka försiktighetsmått som kan krävas enligt bl.a. 2 kap. 3 § miljöbalken med hänsyn till de lokala förutsättningarna.⁶⁴

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att tillåtlighetsprövningen ofta görs utifrån allmänt formulerade parallella krav vilket gör prövningen tämligen komplex oavsett om det är en domstol eller en myndighet som ska göra prövningen. Inte sällan hämtar prövningsmyndigheten ledning från förarbeten och rättspraxis, men också från t.ex. sektorsmyndigheters råd och anvisningar. Till detta kommer att prövningen många gånger är präglad av komplexa och komplicerade tekniska och naturvetenskapliga förhållanden. Sammantaget skapar dessa faktorer en situation där prövningens resultat är svårt att förutsäga.

Våra överväganden och förslag i frågan om tydligare reglering av förutsättningarna för att ge tillstånd återfinns i avsnitt 14.9.14.

⁶³ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 214.

⁶⁴ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 20.

10.3.3 Bör frågan om tillåtlighet prövas särskilt?

Avseende frågan om tillåtligheten bör prövas separat från villkoren sägs bl.a. följande i våra utredningsdirektiv.⁶⁵

För att ytterligare öka investeringsviljan och minska tröskeln för att planera nya eller ändrade verksamheter kan det vara lämpligt att öka möjligheterna att dela upp den nuvarande tillståndsprövningen i en del som handlar om huruvida verksamheten kan tillåtas, och en annan del som handlar om villkoren för verksamheten och att dessa två delar prövas i två separata ärenden. För att det ska vara möjligt att ge ett bifall i tillåtlighetsdelen bör prövningsmyndigheten, utan att meddela de villkor om skyddsåtgärder och försiktighetsmått som krävs för att verksamheten ska kunna tillåtas, kunna konstatera att det är möjligt att föreskriva sådana villkor senare i processen. För att inte försena den totala tidsåtgången för prövningar bör det inte finnas hinder mot att ansökningar om å ena sidan tillåtlighet och å andra sidan villkor lämnas in samtidigt och prövas parallellt.

Enligt direktiven ska vi mot denna bakgrund utreda om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag.⁶⁶

Till utredningen har inte framförts några tydliga synpunkter i denna del. Däremot kan vi konstatera att mark- och miljödomstolen, enligt 22 kap. 26 § första stycket miljöbalken, på yrkande av sökanden redan i dag får avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet i en särskild dom (deldom) om frågan inte enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § miljöbalken ska prövas av regeringen.

I paragrafens andra stycke finns dessutom ett förfarande reglerat som också innebär en viss och dessutom reell uppdelning av tillståndsprövningen. Av detta stycke följer att om prövningsmyndigheten har funnit att verksamheten är tillåtlig och om verksamhetens snara genomförande är angeläget, får tillstånd till de arbeten som behöver utföras meddelas. För domstolens vidkommande behöver då inte huvudförhandling hållas (se 22 kap. 16 § andra stycket MB), ett undantag som inte behövs för miljöprövningsdelegationen eftersom den inte alls omfattas av krav på sådan förhandling.

Vi kan konstatera att denna reglering påminner om vattenlagens möjlighet att meddela s.k. byggnadsdomar och miljöskyddslagens regel om igångsättningsmedgivande. En regel om tillåtlighetsprövning i ett delavgörande infördes 1952 i 1918 års vattenlag genom kodifiering av rättspraxis, men var beroende av att vissa byggnadsarbeten

⁶⁵ Se dir. 2023:78 s. 7.

⁶⁶ Se dir. 2023:72 s. 1 och 8.

behövde utföras. Regleringen i den senare vattenlagen från 1983 innebar en utvidgning av tillämpningsområdet. En i viss mån liknande regel fanns i 21 a § i den tidigare miljöskyddslagen. Enligt denna fick tillståndsmyndigheten efter ansökan i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet besluta att vissa arbeten kunde få påbörjas utan hinder av att tillståndsfrågan inte hade blivit slutligt avgjord. Beslut av detta slag benämndes igångsättningsmedgivande och fick meddelas endast om särskilda skäl förelåg och det var uppenbart att tillstånd skulle komma att lämnas. Miljöskyddslagens reglering kan nu sägas vara omfattad av den nämnda bestämmelsen i 22 kap. 26 § miljöbalken eftersom den paragrafen även gäller miljöfarlig verksamhet. Paragrafen gäller dessutom enligt 19 kap. 5 § 10 miljöbalken vid miljöprövningsdelegationens tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet.

Med utgångspunkt i att regleringen i vattenlagarna var en kodifiering av rättspraxis kan det förmodas att delavgöranden i tillåtlighetsfrågan inte var alldeles ovanliga under giltighetstiden för dessa lagar. Det kan också noteras att regleringen infördes under tiden för den mest omfattande utbyggnaden av vattenkraft i landet. Utan någon närmare undersökning lär inte heller miljöskyddslagens igångsättningsmedgivande ha varit ovanligt.

Även nuvarande möjlighet i 22 kap. 26 § miljöbalken att dela upp prövningen används även om tillämpningen ibland har lett till komplikationer i relation till miljökraven i EU-rätten. Detta framgår exempelvis av en dom från Miljööverdomstolen 2004. I domen bedömde Miljööverdomstolen att det var ett rättegångsfel av miljödomstolen att dela upp prövningen av Citytunneln i Malmö på skilda etapper.⁶⁷ Likaså har Högsta domstolen 2013 prövat vilken betydelse en lagakraftvunnen dom om tillåtlighet har vid en senare tillståndsprövning av en verksamhet i anslutning till ett Natura 2000-område.⁶⁸

I målet uttalade Högsta domstolen att en prövning enligt bestämmelserna om Natura 2000 förutsätter att det sker en samlad bedömning som uppfyller unionsrättens krav på fullständighet, exakthet och slutlighet, och att detta gäller också när tillåtligheten har prövats i en särskild dom som har vunnit laga kraft. Om en prövning delas upp i två etapper – först tillåtlighet och sedan tillstånd – får det inte leda till att tillstånd meddelas utan att samtliga frågor som ska ingå i tillståndsprövningen verkligen blir bedömda i något skede. Den samlade bedömningen

⁶⁷ Se MÖD:s dom den 12 mars 2004 i mål nr M 487-04.

⁶⁸ Se NJA 2013 s. 613.

ska alltså i sådana fall ske vid den efterföljande tillståndsprövningen utan hinder av tillåtlighetsdomen.

Högsta domstolens dom medförde att även Mark- och miljööverdomstolen senare har gjort bedömningen att en uppdelning av miljöprövningen i en tillåtlighetsprövning och en tillståndsprövning inte är förenlig med kraven på en sådan samlad prövning som följer av EU-rätten och 7 kap. 28 a § och 28 b §§ miljöbalken.⁶⁹

Även Högsta förvaltningsdomstolens har gjort motsvarande bedömning i ett avgörande som gällde kopplingen mellan prövningarna om koncession enligt minerallagen och Natura 2000 enligt miljöbalken.⁷⁰

Ytterligare ett förfarande för att dela upp tillståndsprövningen finns i 17 kap. miljöbalken med regler om regeringens tillåtlighetsprövning. Enligt 17 kap. 1 § miljöbalken gäller en obligatorisk tillåtlighetsprövning för vissa verksamhetsformer, t.ex. anläggningar för kärnteknisk verksamhet. Vidare får regeringen enligt främst 17 kap. 3 § miljöbalken för ett visst fall förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet. Regeringens tillåtlighetsprövning kräver dock alltid en inledande process i mark- och miljödomstol som ska utmyнна i ett yttrande till regeringen i tillåtlighetsfrågan (se 21 kap. 7 § första stycket MB). Efter att regeringen har beslutat i tillåtlighetsfrågan återupptas handläggningen på nytt av mark- och miljödomstolen för att ta ställning till avslutande frågor. Om regeringen har förklarat verksamheten tillåtlig ska domstolen meddela det formella tillståndet tillsammans med nödvändiga villkor och övriga bestämmelser. Har regering funnit verksamheten otillåtlig ska domstolen formellt avsluta målet och besluta om tex. rättegångskostnader m.m.

Det vi får höra är att detta förfarande uppfattas som tidsödande och ofta lika omfattande som när en domstol som första instans tar ställning till tillståndsansökan självständigt, bl.a. ska vanlig förberedelse genomföras och huvudförhandling hållas före det att yttrandet i tillåtlighetsdelen skrivs till regeringen.

En annan form för uppdelning av tillståndsprövningen inom gällande regelsystem framgår av 22 kap. 27 § miljöbalken. I 22 kap. 27 § första stycket miljöbalken stadgas, att när verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, får mark- och miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till verksamheten skjuta upp

⁶⁹ Se MÖD:s domar den 18 juni 2014 i mål nr M 7307–13 och M 11820–13.

⁷⁰ Se HFD 2016 ref. 21.

frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.

I regel ska villkoren för en verksamhet fastställas i samband med tillståndet, men i vissa fall när verkningarna är svåra att bedöma ger denna reglering i 22 kap. 27 § miljöbalken möjlighet att sätta den aktuella frågan på provotid. Som framgår av ordalydelsen är det frågor om ”ersättning eller andra villkor” som kan omfattas av ett provotidsförfarande. Även om detta förfarande faktiskt redan i dag kan ge tillståndssökanden ett snabbare förfarande i det avseendet att ett ianspråktagbart tillstånd kan meddelas är det viktigt att konstatera att tillåtlighetsfrågor inte kan sättas på provotid.

I samband med ett beslut om provotid kan det finnas behov av att bestämma vad som ska gälla med avseende på de uppskjutna frågorna så länge provotiden löper. Enligt 22 kap. 27 § andra stycket miljöbalken kan detta regleras i det som benämns provisoriska föreskrifter. I sammanhanget bör påpekas att det inte är korrekt att här använda benämningen ”provisoriska villkor” eftersom villkor enligt miljöbalken enbart kan meddelas som ”slutliga”, dvs. i princip rättskraftiga. Provisoriska föreskrifter är tillfälliga och kan när som helst justeras av tillståndsmyndigheten genom ett enkelt förfarande under provotidens gång. För omprövning av ett tillstånds slutliga villkor gäller ett ganska formellt förfarande och avsevärt snävare förutsättningar (se 21 kap. 1 a § och 24 kap. 5–14 §§ miljöbalken).

För att provotiden ska vara ändamålsenlig kan den behöva fortgå i årtal. Provsningsmyndigheten har dock ett ansvar för att följa upp den uppskjutna frågan och att avgöra den uppskjutna frågan så snart som möjligt (22 kap. 27 § tredje stycket miljöbalken).

Enligt 19 kap. 5 § 11 miljöbalken gäller bestämmelserna i 22 kap. 27 § miljöbalken i huvudsak även vid miljöprovsningsdelegationens tillståndsprovning. Det ska samtidigt noteras att verksamheten måste ha bedömts som tillåtlig för att komma till denna fas i provningsprocessen.

Slutligen ska här i korthet beröras en speciell möjlighet att dela upp provningen som avser en vattenverksamhet eller en vattenanläggning. Även här ska tillåtlighetsfrågan vara bedömd.

Om sådan nyssnämnd verksamhet eller anläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt miljöbalken, medför skador som inte kunde förutses av mark- och miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande enligt 24 kap. 18 § miljöbalken

framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap. miljöbalken. Anspråk på grund av sådana oförutsedda skador ska för att få tas upp till prövning framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den s.k. arbetstiden som domstolen ska bestämma i tillståndsdomen enligt 22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken. När det vid tiden för tillståndsdomen ter sig högst osäkert om en sakägare kan bli berättigad till skadeersättning utgör institutet oförutsedd skada ett skydd för att kunna framställa ersättningsanspråk i framtiden samtidigt som tillstånd till verksamheten har kunnat meddelas. För miljöprövningsdelegationen är inte dessa regler aktuella eftersom den i princip endast prövar ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Vår bedömning i frågan om uppdelning av prövningen i tillåtlighetsfrågan och villkorsfrågan framgår av avsnitt 14.9.21.

10.3.4 I vilken utsträckning bör hänsyn tas till planer enligt plan – och bygglagen vid val av plats enligt miljöbalken?

Inledning

Under utredningsarbetets gång har utmaningar med koppling till den lokaliseringsprövning som görs av verksamheter och åtgärder både enligt miljöbalken och plan- och bygglagen framkommit. Utmaningarna är i första hand kopplade till de bestämmelser som framgår av 2 kap. 6 § miljöbalken. Det har ifrågasatts om det är en lämplig ordning att alltid pröva valet av plats i tillståndsärendet enligt miljöbalken oavsett om en motsvarande prövning har gjorts i en detaljplan som föregår tillståndsprövningen eller inte.

I beskrivningen av utmaningarna nedan inleder vi med att se på vilka krav på lokalisering och alternativ lokalisering som uppställs vid planläggning enligt plan- och bygglagen jämfört med de som finns för verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken, på vilket sätt prövningarna är samordnade i dag och om dagens prövningar får anses lämpliga eller bör ändras eller samordnas bättre.

Våra överväganden och förslag återfinns i avsnitt 14.9.16.

Jämförelse av kraven på lokalisering och alternativ lokalisering i plan- och bygglagen och miljöbalken

I avsnitten 5.2.1 respektive 5.2.2 har vi beskrivit de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken (jfr också beskrivningen i avsnitt 10.3.1). En av dessa allmänna hänsynsregler avser valet av lämplig plats för en verksamhet eller åtgärd i samband med tillståndsprövning enligt miljöbalken (2 kap. 6 § och 3 kap. 1 § MB). Bestämmelser med en motsvarande innebörd finns i 2 kap. 2, 4 och 5 §§ plan- och bygglagen. Dessa handlar om lämplig lokalisering och placering av bebyggelse och byggnadsverk vid planläggning och annan prövning enligt plan- och bygglagen.

Både enligt bestämmelserna i miljöbalken och bestämmelserna i plan- och bygglagen handlar det om att välja en plats som är lämplig med hänsyn till ändamålet. Vidare framgår att bestämmelserna om lämplig användning med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov i 3 kap. 1 § miljöbalken och 2 kap. 2 § plan- och bygglagen är i det närmaste identiska. Att detta varit avsikten framgår också av förarbetena till bestämmelserna.⁷¹

Av bestämmelserna i 2 kap. 6 § första och andra styckena miljöbalken framgår vidare att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Hushållningsbestämmelserna ska endast tillämpas vid ändrad användning av mark eller vattenområden.

Vid planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen finns inte motsvarande avgränsning utan hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska alltid tillämpas (2 kap. 2 § PBL).

Av 2 kap. 4 § plan- och bygglagen framgår vidare att mark ska tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. I 2 kap. 5 § plan- och bygglagen preciseras vad som avses med lämplig användning. Detta är att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

- människors hälsa och säkerhet,
- jord-, berg- och vattenförhållandena,

⁷¹ Se prop. 1997/98:90 s. 306.

- möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
- möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
- risken för olyckor, översvämning och erosion.

Bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

Vi kan konstatera att utformningen av kraven i 2 kap. 6 § första och andra styckena miljöbalken skiljer sig något från de mer allmänna bestämmelserna i 3 kap. 1 § miljöbalken och 2 kap. 2 och 4 §§ plan- och bygglagen. Detta genom att 2 kap. 6 § miljöbalken inte är att se som en precisering av 3 kap. 1 § miljöbalken. Dessa gäller i stället parallellt.

För att få en närmare förståelse för kraven i 2 kap. 6 § första och andra styckena miljöbalken är det intressant att undersöka bakgrunden till bestämmelsen. Av kommentaren till 2 kap. 6 § miljöbalken framgår följande om förarbetena.⁷²

Bestämmelsen i dess nuvarande lydelse tillkom 2006. Innan ändringen var det tydligt i lagtexten att regeln innehöll två separata krav (i två skilda stycken av regeln); dels skulle platsen vara lämplig som sådan, dels skulle i princip bästa plats från miljösynpunkt väljas.⁷³ Efter lagändringen är det inte tydligt att lämpligheten som sådan ska bedömas särskilt, tvärtom tyder lagtexten på att lämpligheten ska bedömas endast med hänsyn till var ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet. Lagstiftarens avsikt var dock inte att ändra rättsläget⁷⁴ och i praxis har lämpligheten som sådan prövats som en egen fråga även efter 2006.⁷⁵ Med utgångspunkt från hur 2 kap. 6 § första stycket har tolkats i praxis handlar det således om två kumulativa krav. Även om alternativa bättre platser skulle saknas (verksamheten kan vara lägesbunden), kan platsvalet underkännas om platsen inte anses lämplig som sådan.⁷⁶ Omvänt kan en plats vara lämplig, t.ex. med avseende på hushållning med naturresurser, men ändå bryta mot platsvalsregeln om det finns andra lämpliga platser där ändamålet kan uppnås med mindre intrång eller olägenhet.

⁷² Se Michanek, Miljöbalk 2 kap. 6 §, Lexino 2021-04-01 (JUNO).

⁷³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 19.

⁷⁴ Se prop. 2005/06:182, s. 140.

⁷⁵ Se t.ex. MÖD 2009:48 och MÖD 2010:29.

⁷⁶ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 219.

Före 2006 krävdes att platsen var ”lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 § miljöbalken”. Efter lagändringen försvann den uttryckliga kopplingen till målregeln. Rättsläget har dock inte ändrats, eftersom 1 kap. 1 § miljöbalken kräver att balken ska tillämpas så att målen genomförs. Miljömålen kan dock vara svårörenliga i ett enskilt fall; exempelvis kan en plats vara lämplig utifrån målet att hushålla med energi (femte punkten) men olämplig med hänsyn till påverkan på naturvärden (andra och tredje punkten) eller på människors boendemiljö (första punkten). I sådana situationer måste en intresseavvägning ske enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.⁷⁷ Före lagändringen 2006 skulle platsvalet även vara lämpligt ”med hänsyn till ... 3 kap. och 4 kap. miljöbalken”, således till hushållningsbestämmelserna. Även detta samband i lagtexten togs bort 2006, men den information som hushållningsbestämmelserna ger om olika mark- och vattenområdets värden kan fortfarande utgöra beslutsunderlag vid bedömningen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. Det gäller såväl de områdesslag som regleras i 3 kap. miljöbalken som de geografiskt bestämda områdena i 4 kap. miljöbalken. Formuleringen ”minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö” är ett minimeringskrav som innebär att i princip bästa plats från miljösynpunkt ska väljas. Alternativa platser måste därför undersökas och jämföras, där sådana finns. Här finns ett direkt samband med 6 kap. 35 § 2 miljöbalken, som kräver att alternativa ”lösningar” (bl.a. platser) redovisas i en specifik miljökonsekvensbeskrivning (i flera domar har denna brist i sig varit avgörande för ett avslag på ansökan om tillstånd⁷⁸). Det finns även ett direkt förhållande till 2 kap. 1 § miljöbalken som kräver att den som ansvarar för en verksamhet eller åtgärd ska visa att bl.a. kravet på i princip bästa plats uppfylls.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att bestämmelserna i 2 kap. 6 § första och andra styckena miljöbalken något tydligare än bestämmelserna i 3 kap. 1 § miljöbalken och 2 kap. 2, 4 och 5 §§ plan- och bygglagen ställer krav på en lokalisering som är den bästa från miljösynpunkt. Den bredare avvägning med hänsyn till olika intressen som framgår av kraven i 3 kap. 1 § miljöbalken (jfr 2 kap. 2 § plan- och bygglagen) sätts därmed delvis ur spel även om 3 och 4 kap. miljöbalken är tillämpliga parallellt med bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken om fråga är om ändrad markanvändning.

Frågan är dock om fokuset på bästa lokalisering utifrån miljösynpunkt är ett perspektiv som är lämpligt att lyfta fram framför andra perspektiv för en hållbar användning av mark- och vattenområden vid prövningen av en verksamhet eller åtgärd. För att göra en bedömning av denna fråga ser vi närmare på de krav på underlag om miljö-

⁷⁷ Se t.ex. MÖD 2009:48.

⁷⁸ Se MÖD 2003:95.

påverkan som ställs vid planläggning och prövning av projekt inom EU-rätten.

I SMB-direktivet respektive MKB-direktivet (se beskrivning av MKB-direktivet i avsnitt 5.3.5) återfinns de närmare krav på underlag och samråd som, enligt EU-rätten, ska finnas i förhållande till miljön vid lokaliseringsprövningen vid planläggning respektive vid val av plats vid prövning av en verksamhet eller åtgärd.

I artiklarna 3 och 4 i *SMB-direktivet* ställs krav på en miljöbedömning om en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av artikel 5 i SMB-direktivet framgår att om en miljöbedömning krävs ska det utarbetas en miljörapport (i Sverige används termen miljökonsekvensbeskrivning). I denna ska den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet kan antas medföra och rimliga alternativ, med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd, identifieras, beskrivas och utvärderas. De uppgifter som ska lämnas för detta ändamål anges i bilaga I till direktivet. Miljörapporten ska innehålla den information som rimligtvis kan krävas med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, var i beslutsprocessen planen eller programmet befinner sig och i vilken omfattning vissa frågor bedöms bättre på olika nivåer i beslutsprocessen för att undvika att bedömningen görs två gånger. Relevanta uppgifter som är tillgängliga om planernas och programmens miljöpåverkan och som erhållits på andra beslutsnivåer eller genom annan gemenskapslagstiftning kan användas för att tillhandahålla de uppgifter som avses i bilaga I. Slutligen ska samråd äga rum med de myndigheter som avses i artikel 6.3 när beslut fattas om omfattningen och detaljeringsgraden av de uppgifter som måste ingå i miljörapporten.

Av bilaga I till direktivet framgår att det ska finnas en sammanfattning av skälen till valet av de alternativ som har behandlats och en beskrivning av hur bedömningen gjorts och vilka problem som påträffats (t.ex. tekniska brister eller brist på kunskap) när de begärda uppgifterna sammanställdes.

I kommissionens handbok för SMB-direktivet anges bl.a. följande vad gäller redovisning av alternativa lösningar i en plan eller program.⁷⁹

⁷⁹ Se kommissionens handbok 2004, *Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*, s. 26 och 27.

Att utreda alternativ är en viktig del av bedömningen, och här går direktivet längre än MKB-direktivet när det gäller hur uttömmande bedömningarna av dem ska vara.

Skyldigheten att ta fram, beskriva och bedöma "rimliga", dvs. realistiska, alternativ, måste ses i sammanhang med direktivets syfte, som är att se till att miljöpåverkan av genomförandet av planer och program beaktas i samband med att de utarbetas och innan de antas.

När det i direktivet föreskrivs att man ska identifiera, beskriva och utvärdera den betydande miljöpåverkan som realistiska alternativ kan antas medföra, görs ingen skillnad mellan å ena sidan bedömningskraven för utkastet till planer och program och å andra sidan dem som tillämpas för de alternativa lösningarna. Det centrala i kravet är att den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet och alternativen kan antas medföra fastställs, beskrivs och bedöms på ett likvärdigt sätt. Kraven i artikel 5.2 beträffande omfattningen och detaljeringsnivån avseende uppgifterna i miljörapporten gäller även de alternativa lösningarna. Det är väsentligt att den myndighet eller det parlament som ansvarar för antagandet av planen eller programmet, liksom de myndigheter och den allmänhet som deltar i samråd, bibringas en riktig bild av vilka realistiska alternativ som finns och att man förklarar varför de inte anses vara den bästa lösningen. Därvid ska de uppgifter som anges i bilaga I lämnas för de alternativa lösningar som valts ut. Här ingår t.ex. uppgifterna i punkt b i bilaga I om den sannolika utvecklingen av miljöns aktuella tillstånd i det fall en viss alternativ lösning inte genomförs. Den utvecklingen kan vara en annan än den utveckling som är knuten till planen eller programmet i fall då den förstnämnda utvecklingen rör andra områden eller aspekter.

Det framgår inte av direktivet vad som menas med ett "rimligt" (realistiskt) alternativ till en plan eller ett program. Den främsta aspekten när man bestämmer tänkbara realistiska alternativ bör vara planens eller programmets mål och geografiska omfattning. Av direktivet framgår inte heller om det är alternativa planer eller program som avses, eller om det är olika alternativ inom ramen för en viss plan eller ett visst program. I praktiken bedöms i regel olika alternativa lösningar inom ramen för en viss plan. Det kan t.ex. röra sig om olika metoder för att ta hand om avfall i en avfallshanteringsplan eller olika sätt att utveckla ett område som ingår i en markanvändningsplan. En alternativ lösning kan därför utgöras av ett annorlunda sätt att uppnå målen med planen eller programmet. När det gäller markanvändningsplaner eller fysiska planer är uppenbara alternativa lösningar att områden som avdelats för bestämda verksamheter eller ändamål utnyttjas för annat, liksom att alternativa platser väljs för sådana verksamheter och ändamål. För långsiktiga planer och program, i synnerhet sådana som sträcker sig mycket långt fram i tiden, är framtagning av alternativa scenarier för utvecklingen ett sätt att utforska alternativa lösningar och deras påverkan. Ett exempel på detta är regionplanerna för Stockholmsregionen vilka under lång tid har utarbetats med hjälp av en sådan scenariebaserad planeringsmodell.

De alternativa lösningar som väljs ut ska vara verklighetsförankrade. En del av skälet till varför man ska utreda alternativ är att man vill hitta vägar för att minska eller undvika betydande skadlig miljöpåverkan av en föreslagen plan eller föreslaget program. Även om det inte krävs enligt direktivet vore det idealiska slutgiltiga utkastet till en plan eller ett program det som bäst bidrar till att uppfylla de mål som anges i artikel 1. Att med avsikt välja ut alternativ för bedömning, vilka skulle medföra mycket större negativ påverkan, för att få utkastet till en plan eller ett program att hamna i bättre dager skulle strida mot det syfte som beskrivs i artikel 5.1. För att kunna anses som realistiska och genomförbara måste alternativen också sortera under den berörda myndighetens rättsliga och geografiska behörighet. Enligt punkt h i bilaga I krävs en sammanfattning av skälen till valet av de alternativ som tagits upp.

I svensk rätt har de aktuella kraven i SMB-direktivet genomförts genom bestämmelserna om strategisk miljöbedömning i 6 kap. 9–19 §§ miljöbalken.

I fråga om bestämmelsen om alternativ lokalisering gäller vid planläggning att alternativet ska vara rimligt med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd (6 kap. 11 och 12 §§ MB). Några närmare bestämmelser i denna fråga finns inte i miljöbalken eller miljöbedömningsförordningen.

Av förarbetena framgår att utgångspunkten för avgörandet av vilka alternativ som är rimliga att bedöma är planens eller programmets syfte. Med rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets geografiska räckvidd menas olika alternativa sätt att uppnå målen med planen eller programmet. När det gäller markanvändningsplaner är uppenbara alternativ att områden som avdelats för en viss typ av verksamheter eller ändamål utnyttjas för annat ändamål, liksom att alternativa områden väljs ut för sådana verksamheter och ändamål. Alternativen kan alltså handla om alternativ lokalisering av den typ av verksamhet som man planerar för.⁸⁰

Av artikel 5 i *MKB-direktivet* framgår att exploatören, om det krävs en miljökonsekvensbedömning, ska lämna information om bl.a. projektets lokalisering. Av bilaga 4 till MKB-direktivet framgår att det handlar om en beskrivning av rimliga alternativ (exempelvis i fråga om projektets utformning, teknik, lokalisering, storlek och omfattning) som har undersökts av exploatören och som är relevanta för det föreslagna projektet och dess specifika egenskaper,

⁸⁰ Se prop. 2003/04:116 s. 64.

samt angivelse av de huvudsakliga skälen till det val som gjorts, inklusive en jämförelse av miljöpåverkan.

I svensk rätt har de aktuella kraven i MKB-direktivet genomförts genom bestämmelserna om specifik miljöbedömning i 6 kap. 20–38 §§ miljöbalken. Ett krav som är gemensamt för både den strategiska och specifika miljöbedömningen är kravet på alternativ lokalisering.

Av bestämmelser i exempelvis plan- och bygglagen framgår också att särskilda krav, motsvarande de som gäller vid en specifik miljöbedömning, också gäller vid planläggning för s.k. MKB-verksamheter (jfr 4 kap. 34 § andra stycket PBL).

Vid prövning av en *verksamhet eller åtgärd* enligt miljöbalken framgår av 6 kap. 35 § att miljöbedömningens miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden. Kraven på alternativa lösningar specificeras i 17 § miljöbedömningsförordningen. Av bestämmelsen i miljöbedömningsförordningen framgår att det kan handla om bl.a. alternativa utformningar, alternativa platser och skälen för valet av plats med hänsyn till skillnader i miljöeffekterna mellan den valda platsen och alternativen samt alternativ teknik, storlek, omfattning, skyddsåtgärder, begränsningar, försiktighetsmått och andra relevanta aspekter och skälen för de val som har gjorts med hänsyn till miljöeffekter. Någon skillnad på om det handlar om en ny eller befintlig verksamhet görs inte.

Se mer om kraven på miljökonsekvensbeskrivningar i avsnitten 9.7 och 9.8.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kraven på uppgift om lokalisering respektive alternativ lokalisering inom EU-rätten inte är mer långtgående för ett projekt, dvs en prövning av en verksamhet eller åtgärd, än för en plan eller ett program. Snarare tvärtom. Detta har dock inte kommit till uttryck i svensk rätt. I stället har bestämmelserna med krav på alternativ lokalisering både preciserats mer och fått större tyngd vid prövning av en verksamhet eller åtgärd enligt miljöbalken än vid framtagande av en plan eller program, om fråga inte är om planläggning för MKB-verksamhet.

Hänsynstagande till plan vid tillståndsprövningen

Nästa fråga som har uppkommit under utredningsarbetet är om frågan om val av plats verkligen behöver prövas på nytt vid tillståndsprövning enligt miljöbalken om verksamheten är en s.k. MKB-verksamhet som omfattas av tillåtlighet i en detaljplan.

Av bestämmelserna i 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken framgår att om det finns en detaljplan eller områdesbestämmelser för det område inom vilket en verksamhet ska bedrivas eller en åtgärd utföras får prövningsmyndigheten inte ge tillstånd eller dispens för verksamheten eller åtgärden i strid med en sådan detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Vi kan konstatera att detta innebär att planen har en fränstyrande, men inte tillstyrande, verkan vid prövningen enligt miljöbalken. Även om kommunen i planen har tagit ställning i frågan om lämplig lokalisering och placering av en viss verksamhet eller åtgärd behöver verksamhetsutövaren således lämna in uppgifter om alternativ lokalisering vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken.

År 2002 beskrev Miljöbalkskommittén sammanfattningsvis förhållandet mellan bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och bestämmelserna i plan- och bygglagen vid val av plats enligt miljöbalken på detta sätt.⁸¹

Unikt för förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken å ena sidan och plan- och bygglagen å den andra är att plan- och bygglagen genom översiktsplanen förutsatts ha en särskild uppgift i den kunskapsförsörjning som krävs för att hushållningsbestämmelserna ska kunna tillämpas. Till följd av sin viktiga uppgift för kunskapsförsörjningen har översiktsplanen också fått särskild betydelse som beslutsunderlag vid beslut där hushållningsbestämmelserna ska tillämpas (jfr 5 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m.), dvs. inte bara beslut enligt miljöbalken utan också enligt de anknutna lagarna. Översiktsplanens betydelse för kunskapsförsörjningen gäller i första hand för tillämpningen av 3 kap. miljöbalken. Förutsättningarna för prövningen av överensstämmelsen med hushållningsbestämmelserna är dock olika vid fastställande av planer enligt plan- och bygglagen och vid prövning av enskilda verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken.

Inför fastställandet av en detaljplan enligt plan- och bygglagen sker en vid prövning av om marken från många olika utgångspunkter är lämplig för exempelvis industriell verksamhet. Det är en lång rad för-

⁸¹ Se SOU 2002:50 s. 81–86.

hållanden som beaktas, där överensstämmelsen med 3 och 4 kap. miljöbalken utgör ett av förhållandena.

Vid tillståndsprövning av en verksamhet enligt miljöbalken omfattar platsvalet flera delsteg. Det måste provas om den bästa platsen är vald, eller om verksamheten skulle ge mindre störningar på någon annan plats som inte innebär orimliga merkostnader. Det måste också kontrolleras att verksamheten på den utpekade platsen överensstämmer med vad som anges i 3 och 4 kap. Slutligen ska provas att verksamheten inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser och i vilken utsträckning den överensstämmer med gällande översiktsplan, dvs. mot den fysiska planeringen. I de fall verksamheten är tänkt att lokaliseras till ett område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser brukar prövningen inskränka sig till en kontroll av att verksamheterna stämmer överens med dessa; man förutsätter att översiktsplanens intentioner är tillvaratagna. När verksamheten är planerad till ett område som saknar detaljplan eller områdesbestämmelser, sker en kontroll mot översiktsplanen. Som redan påpekats är dock översiktsplanen inte bindande.

De två sistnämnda stegen vid prövningen enligt miljöbalken – prövningen av överensstämmelsen med 3 och 4 kap. respektive med den fysiska planeringen – skulle vid ett första påseende kunna se ut att innebära att överensstämmelsen med hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. i själva verket kontrolleras två gånger. Om hushållningsintressena redan tagits tillvara genom den fysiska planeringen – detaljplan eller områdesbestämmelser om sådana finns; annars översiktsplan – borde det räcka med en kontroll av att verksamheten stämmer med den. I förlängningen skulle en slutsats av detta kunna vara att kravet på en prövning av överensstämmelsen med 3 och 4 kap. vid tillståndsprövning av verksamheter enligt miljöbalken skulle kunna utgå. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skulle i så fall kanske snarare höra hemma i plan- och bygglagen än i miljöbalken. En sådan slutsats skulle då förutsätta att hushållningsintressena enligt 3 och 4 kap. i samtliga områden i landet är fullständigt tillvaratagna genom aktuella kommunala planer.

I praktiken räcker det emellertid oftast inte med att kontrollera överensstämmelsen med gällande kommunala planer vid tillståndsprövning, utan överensstämmelsen med 3 och 4 kap. måste kontrolleras särskilt.

Som tidigare konstaterats är utgångspunkterna olika vid fastställande av planer jämfört med vid tillståndsprövning av verksamheter enligt miljöbalken. Vid tillståndsprövning enligt miljöbalken finns det tillgängligt ett detaljerat beslutsunderlag med specificerade uppgifter om den aktuella verksamhetens miljöpåverkan i olika avseenden. Utformningen av detaljplaner och områdesbestämmelser, och i ännu högre grad av översiktsplaner, utgår från ett betydligt bredare perspektiv. Även om en viss verksamhet alltså stämmer med detaljplan eller områdesbestämmelser, är det inte säkert att den överensstämmer med 3 och 4 kap. i miljöbalken. Exempelvis kanske inte en viss detaljplan som omfattar ett industriområde på Gotland lägger hinder i vägen för uppförandet av en beskriven industri av stor omfattning och med många slag av miljö-

påverkan, med sådan etablering kanske kan ifrågasättas utgående från hushållningsbestämmelserna i 4 kap.

Ofta saknas detaljplan eller områdesbestämmelser för den sökta platsen. Det är exempelvis inte ovanligt när det gäller vindkraftverk, täkter eller vattenverksamheter. Att då enbart kontrollera överensstämmelsen med 3 och 4 kap. genom att kontrollera projektet mot översiktsplanen är omöjligt redan av formella skäl. Översiktsplanen är inte bindande – den kan exempelvis inte överklagas – och kan inte tillmätas en sådan betydelse att den jämföras med bindande planer. Det är inte heller säkert att staten delar kommunens uppfattning om vad som är god hushållning. Enligt gällande bestämmelser är översiktsplanen inte heller bindande för tillståndsmyndigheten som ska pröva projektet enligt miljöbalken. I sak är också översiktsplanerna ofta alltför allmänna för att det enbart med stöd av dem ska kunna gå att dra några slutsatser om de sökta, noggrant beskrivna, verksamheterna överensstämmer med 3 och 4 kap. I själva verket måste alltså prövningen av olika typer av verksamheter enligt miljöbalken omfatta både en kontroll av överensstämmelsen med de kommunala planerna och en kontroll av överensstämmelsen med 3 och 4 kap. innan prövningsmyndigheten tar ställning till om bästa plats för verksamheten har valts.

Mark- och miljööverdomstolen har dock i ett i ett avgörande 2023 kommit fram till att en verksamhets lokalisering får anses prövad genom detaljplan och att det förslag på lokalisering som anges i ansökan om tillstånd därför inte kan anses vara olämpligt.⁸²

I målet var fråga om en ansökan om tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken till muddring och anläggande av småbåtshamn i Harrviken i Luleå kommun. Ett företag hade ansökt om tillstånd att få anlägga en ny småbåtshamn. För det område som ansökan avsåg fanns en detaljplan, vilken föreskrev att området skulle användas för småbåtshamn. Detaljplanen hade fått laga kraft. Mot bakgrund av syftet med planläggningsinstitutet, och därigenom regleringen av markanvändningen, gjorde MOD bedömningen att det fanns anledning för verksamhetsutövaren att kunna utgå från vad som hade prövats i detaljplanen. Det konstaterades att lokaliseringen för småbåtshamnen redan hade prövats genom aktuell detaljplan. Mark- och miljööverdomstolen bedömde därför att det förslag på lokalisering som angavs i ansökan inte kunde anses vara olämpligt för en småbåtshamn och därigenom inte kunde utgöra skäl för att avslå ansökan på sätt som skett i mark- och miljödomstolens avgörande. Målet återförvisades till mark- och miljödomstolen för prövning av de övriga utestående frågor som fanns i tillståndprocessen.

⁸² Se MOD:s dom den 22 februari 2023 i mål nr M 503-22.

Domen överklagades till Högsta domstolen, som inte meddelade prövningstillstånd.⁸³ Vi kan konstatera att Mark- och miljööverdomstolens dom är i linje med vissa tidigare avgöranden.⁸⁴ Samtidigt anges i förarbetena till 2 kap. 6 § miljöbalken att en antagen plan eller ett beviljat bygglov inte ska hindra miljömyndigheterna och mark- och miljödomstolarna från att göra en egen självständig bedömning av lokaliseringen enligt paragrafen.⁸⁵

Frågan är således om det i vissa fall bör ses som en olämplig dubbelprövning att pröva valet av plats enligt 2 kap. 6 § miljöbalken i ett tillståndsärende, när lokaliseringen av en viss verksamhet eller åtgärd redan har godtagits i en detaljplan eller i områdesbestämmelser som har fått laga kraft.

I denna del kan vi för det första konstatera att dagens reglering medför en risk för olika beslut i frågan om lämplig lokalisering. Den myndighet som prövar en ansökan om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd enligt miljöbalken kan således komma fram till att valet av plats är olämpligt trots att kommunen redan i en detaljplan har funnit lokaliseringen av verksamheten som lämplig. Att verksamhetsutövaren inte ska kunna "lita på" bedömningen i lokaliseringsfrågan i en bindande plan som avser samma verksamhet som i miljöprövningen uppges vara otillfredsställande och medför dessutom att legitimiteten i förfarandet vid planläggningen kan ifrågasättas.

Detta gäller också i situationen att en kommun inte godtar en placering av ett vindkraftverk i ett område som enligt översiktsplanen har angetts som lämpligt för vindkraft. Enligt Utredningen En rätts-säker vindkraftsprövning har ett visst områdes status för vindkraft enligt översiktsplanen inte någon större betydelse för om kommunen tillstyrker en tillståndsansökan för vindkraft eller inte. Utredningens genomgång visade dessutom att av de totalt 70 ärenden där området var utpekad som lämpligt för vindkraft i översiktsplanen minskade kommunens tillstyrkande av ansökan i sin helhet under 2019 och 2020, från 79 procent perioden 2014–2018 till 43 procent under 2019–2020. Enligt utredningen visade resultatet på att kommunerna fäst allt mindre vikt vid sin vindkraftsplanering i översiktsplaner eller andra vindkraftsplaner.⁸⁶

⁸³ Se HD:s beslut den 11 juli 2023 i mål nr T2008-23.

⁸⁴ Se exempelvis MÖD:s dom den 13 november 2018 i mål nr 10193-17.

⁸⁵ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 19.

⁸⁶ Se SOU 2021:53 s. 16 och bilaga 2.

Mer om utmaningarna vid bristande eller överlappande hantering mellan olika prövningar och regelverk återfinns bl.a. i studien om Nationell fysisk planering.⁸⁷

Frågan är om den hantering av förhållandet mellan planen och prövningen av verksamheten eller åtgärden som bestämmelsen i 2 kap. 6 § tredje stycket innebär var något som avsågs vid framtagandet av bestämmelserna i SMB- och MKB-direktivet.

Vi kan konstatera att det i båda direktiven finns reglering om samordning och samordnande förfaranden när ett och samma projekt eller en och samma plan är föremål för krav enligt annan EU-lagstiftning, bl.a. för att undvika att bedömningen görs två gånger (se exempelvis artikel 5.3 och 11 i SMB-direktivet och artikel 2, 4.2 och 5.2 i MKB-direktivet). Direktivens bestämmelser om samordning är i svensk rätt genomförda genom bestämmelsen i 6 kap. 46 § miljöbalken. Av denna bestämmelse framgår att den som gör en strategisk eller specifik miljöbedömning ska sträva efter att samordna arbetet med andra miljöbedömningar som görs enligt 6 kap. miljöbalken eller med liknande arbete som görs enligt andra författningar. Möjligheten till samordning har prövats i praxis. Exempelvis har Mark- och miljööverdomstolen gjort bedömningen att den miljökonsekvensbeskrivning som gjorts i detaljplaneärendet var tillräcklig för den miljöbedömning som skulle göras inom ramen för tillståndsprövningen enligt miljöbalken.⁸⁸

Av SMB- och MKB-direktiven framgår inte bara möjligheterna att samordna underlag och samråd utan också att planer kan ange förutsättningarna för ett kommande tillstånd för ett projekt. Detta framgår av artikel 3.2 i SMB-direktivet. I denna artikel finns angivet vilka krav som gäller för en plan som anger förutsättningarna för ett s.k. MKB-projekt enligt bilaga 1 eller 2 till MKB-direktivet. För dessa planer gäller att en miljöbedömning alltid ska göras – om fråga inte är om ett litet område på lokal nivå eller planen endast avser mindre ändring som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan (artikel 3.3 SMB-direktivet). Bestämmelserna enligt artikel 3.2 är genomförda i plan- och bygglagen (jfr bl.a. 4 kap. 2 och 34 §§ PBL).

I vår nordiska utblick, men också vid studie av några andra EU-länders regelverk, har vi kunnat konstatera att vissa medlemsstater har tolkat bestämmelserna i SMB- och MKB-direktiven så att om

⁸⁷ Se Ds 2023:28 s. 84–88.

⁸⁸ Se MÖD:s dom den 20 januari 2016 i mål nr P 2134-15.

det finns en plan för området enligt vilken verksamheten eller åtgärden har godtagits ligger denna prövning fast – om omständigheterna inte har ändrats. Den prövning som därefter görs vid tillståndsprövningen avser då endast sådana ytterligare frågor avseende placeringen, villkor m.m. som inte har prövats genom planen.

Vi kan konstatera att den svenska planprocessen och tillståndsprövningen i form av bygglov inom ramen för plan- och bygglagen på motsvarande sätt är samordnad genom att frågor som har prövats i en detaljplan eller områdesbestämmelser normalt inte ska prövas igen i bygglovet (se exempelvis 9 kap. 31 § 3 och 31 a § 3 PBL). På motsvarande sätt gäller utanför ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser att lokaliseringen av en bygglovspliktig åtgärd som har prövats i ett förhandsbesked är bindande i två år inför bygglovsprövningen (9 kap. 17 och 18 §§ PBL).

Någon motsvarande uttrycklig samordning mellan planprocessen enligt plan- och bygglagen och tillståndsprövningen enligt miljöbalken på sätt som anges i artikel 3.2 SMB-direktivet finns dock inte i dag. Endast i frågan om buller finns specifika bestämmelser med begränsning av vilka villkor som får ställas i ett tillståndsärende enligt miljöbalken beroende på vad som sedan tidigare har beslutats i en detaljplan eller i ett bygglov (jfr 16 kap. 2 d § MB).

Våra överväganden och förslag i frågan om i vilken utsträckning hänsyn bör tas till planer enligt plan- och bygglagen vid val av plats enligt miljöbalken finns i avsnitt 14.9.16.

10.4 Beslut om miljötillstånd, dess innehåll och rättskraft

10.4.1 Inledning

Oavsett om prövningen av en tillståndsansökan utförs hos en miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstol som första instans slutar den oftast med att tillstånd ges. I miljöprövningsdelegationen meddelas tillståndet i ett beslut och i mark- och miljödomstolen i en dom. Även i de fall tillståndsprövningen slutar med att ansökan avslås meddelas detta i ett beslut eller i en dom.

I detta avsnitt beskriver vi bl.a. vilka krav som ställs på innehållet i ett tillstånd och vilka villkor som tillståndet kan förenas med. Vi

beskriver också när ett tillstånd börjar gälla och möjligheten till s.k. verkställighetsförordnande respektive provotid.

Vi beskriver också de utmaningar som vi har identifierat i förhållande till tillståndet, dess innehåll och rättskraft. Våra överväganden och förslag i dessa frågor finns i avsnitt 14.9.

10.4.2 Otydligt vad som ska regleras i tillståndet

Processen i ett ansökningsmål i mark- och miljödomstol är inte dispositiv. Den s.k. omedelbarhetsprincipen eller muntlighetsprincipen är därför inte tillämplig i processen. Av 22 kap. 21 § miljöbalken följer i stället att mark- och miljödomstolens dom ska grundas på vad som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller. Vid huvudförhandlingen behöver sökanden således inte redogöra för allt som står i ansökan och övriga handlingar i målet. Det förekommer även att handläggningen av målet inte avslutas i och med huvudförhandlingen. Det kan ha uppkommit frågor vid huvudförhandlingen som motiverat ytterligare skriftväxling. Det tillkommande materialet blir då också processmaterial och utgör underlag för den slutliga prövningen av ansökan. Bestämmelsen i 22 kap. 21 § miljöbalken utgör på så sätt ett undantag från vad som sägs i 17 kap. 2 § rättegångsbalken om att domen ska grundas på vad som förekommit vid huvudförhandlingen.

Ett ansökningsmål kan även avgöras utan huvudförhandling om det är lämpligt. Även då grundas domen på all skriftväxling som varit i målet samt eventuellt muntligen lämnade uppgifter.

Domen ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om det inte finns synnerliga skäl ska, om huvudförhandling har hållits, domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades.

Miljöprövningsdelegationens handläggning styrs i huvudsak av förvaltningslagens bestämmelser med viss specialreglering i 19 kap. miljöbalken och förordningen om miljöprövningsdelegationer. På samma sätt som i mark- och miljödomstolen är processen inte dispositiv. Till skillnad från mark- och miljödomstolen är emellertid handläggningen som huvudregel skriftlig. Miljöprövningsdelegationen ska dock hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet

(19 kap. 4 § 3 MB). Vad gäller tillståndets innehåll hänvisas till samma bestämmelser om tillståndets innehåll som gäller för mark- och miljödomstolen med vissa få undantag.

I 22 kap. 25 § miljöbalken finns en lista med en uppräknings av vad en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla. Av bestämmelsens förarbeten framgår att listan inte ska ses som uttömmande. Uppräkningen innehåller inte heller de minimikrav på vad en dom i ett ansökningsmål ska innehålla. Den är snarare att se som någon form av minneslista. Vad domen ska innehålla i varje enskilt mål behöver i stället anpassas till ansökan och de frågor som denna aktualiserar i målet.⁸⁹

I 22 kap. 25 a–25 h §§ miljöbalken finns ytterligare bestämmelser om vad som ska regleras genom tillståndet för vissa specifika verksamheter. Det rör huvudsakligen tillstånd till hantering av avfall, men även att tillstånd till geologisk lagring av koldioxid och att tillstånd till en ny förbränningsanläggning med viss effekt under vissa förutsättningar ska innehålla villkor om avsättning av utrymme för utrustning som behövs för att avskilja och komprimera koldioxid. Det finns också särskilda bestämmelser i 7 kap. 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet om vad ska en dom om tillstånd till vattenverksamhet ska innehålla.

Miljöprövningsdelegationens beslut om tillstånd ska enligt 19 kap. 5 § 9 miljöbalken innehålla det som anges i punkterna 1–3 och 5–11 samt 25 a–25 c och 25 f–25 h §§ miljöbalken. I 25 d §, som inte berörs, regleras vad ett tillstånd till geologisk lagring av koldioxid ska innehålla.

Särskilt om villkoren i tillståndet

Vid tillståndsprövningen ska tillståndsmyndigheten ta ställning till vilka skyddsåtgärder och vilka begränsningar i verksamheten som behövs från miljösynpunkt och som är skäligen att kräva genom att i villkor föreskriva olika försiktighetsmått. Villkoren kan uttryckas på olika sätt. Som en allmän utgångspunkt för all villkorsskrivning gäller att tillståndshavaren ska ha rättsliga och faktiska förutsättningar att klara de krav som villkoret innebär.⁹⁰ Det betyder att tillståndsmy-

⁸⁹ Se prop 1997/98:45 del 2 s. 246.

⁹⁰ Se MOD 2009:2.

digheten när den fastställer ett villkor måste ha klart för sig att det finns konkreta åtgärder att vidta i form av skyddsåtgärder eller begränsningar i verksamheten för att verksamhetsutövaren ska kunna följa villkoret. Tillståndsmyndigheten måste också bilda sig en uppfattning om kostnaderna för dessa åtgärder. Nyttan av dessa ska sedan ställas mot kostnaderna och ligga till grund för den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Villkor som hanterar utsläpp till omgivningen innehåller som huvudregel ett begränsningsvärde som anger hur stora utsläppen av förorenande ämnen får vara eller vilken belastning på miljön som är acceptabel. Begränsningsvärdet anger således inte vilka konkreta åtgärder som tillståndshavaren ska vidta utan denne får själv välja vad som ska göras för att klara värdet.

I formellt hänseende har alla villkor samma status. Tillståndshavaren måste uppfylla alla villkoren, och sker inte detta har tillsynsmyndigheten samma skyldigheter att ingripa, oavsett villkorets utformning och innehåll och det gäller oavsett om det är ett villkor som innehåller begränsningsvärden eller inte. Samtidigt kan villkoren i sakligt hänseende ha olika tyngd beroende på att de reglerar förhållanden som kan ha olika betydelse när det gäller risken för påverkan på människors hälsa och miljön. Vissa villkor reglerar förhållanden som skulle kunna leda till en allvarlig påverkan, som exempelvis utsläpp med irreversibla eller direkt toxiska effekter, eller ljudnivåer som nattetid väcker ett stort antal människor. Andra villkor reglerar förhållanden som, åtminstone sett till ett enskilt fall, innebär en mindre risk för allvarlig påverkan eller risk för påverkan först på längre sikt. Slutligen är det många frågor som visserligen tillsammans kan ha betydelse för en verksamhets miljöpåverkan, men som inte lämpligen bör regleras i villkor överhuvudtaget. Dessa hör i stället hemma i egenkontrollen.⁹¹

Även om villkor kan utformas på olika sätt måste de uppfylla vissa krav. Ett villkor måste vara klart och tydligt, vara utformat så att det inte råder någon tvekan om vad som krävs av tillståndshavaren och det ska gå att objektivt fastställa när en överträdelse har skett. En överträdelse kan enligt 24 kap. 3 § första stycket 2 miljöbalken medföra att tillståndet återkallas och den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett villkor döms enligt 29 kap. 4 § andra stycket för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse

⁹¹ Se MÖD 2009:2.

i högst två år. Med hänsyn härtill ska villkor utformas så att de kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har begåtts och i så fall också kan ligga till grund för påföljder enligt sanktionssystemet.⁹² Det är viktigt att behovet av att reglera en viss fråga övervägs noggrant och att villkoret utformas på ett sådant sätt att det inte finns några oklarheter om vad villkoret innebär för verksamhetsutövaren. Storleken på verksamhetens omgivningspåverkan, eller risk för påverkan, är avgörande för behovet av villkor.

I vilken omfattning prövningsmyndigheten har meddelat villkor för en viss typ av verksamhet har varierat över tid. Av totalt 6 000 tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter i Sverige har cirka 850 grundtillstånd som är meddelat enligt 1969 års miljöskyddslag. Äldre tillstånd innehåller typiskt sett färre villkor än nyare tillstånd. Tillstånd enligt miljöskyddslagen har givetvis inte särskilt beaktat hänsynsreglerna i miljöbalken.⁹³

Det finns olika syn på vad som ska regleras i tillståndet

Bestämmelserna om vad ett tillstånd ska innehålla och vad som ska regleras genom villkor är allmänt hållna. Vad som behöver regleras genom villkor och villkorets specifika innehåll avgörs i det enskilda fallet. Det vanliga är att sökanden anger förslag till villkor i sin ansökan. När remiss- och partsmyndigheterna sedan yttrar sig över ansökan kan myndigheterna komma med ytterligare förslag på villkor om behov finns. Även prövningsmyndigheten kan inom ramen för sin officialprövning och som ett led i sin processledning föreslå villkor. Det är vanligt att utformningen av villkor tas upp under huvudförhandling i ett ansökningsmål och att olika alternativ till innehåll och utformning diskuteras. Tillståndsmyndigheten är emellertid inte bunden av sökandens inställning till ett förslag till villkor utan bedömer utifrån miljöbalkens bestämmelser vad som ska gälla för den sökta verksamheten. Som nämnts är processen inte dispositiv. Det innebär även att tillståndsmyndigheten inte är bunden av villkorsförslag som sökanden och myndigheter är överens om.

För vissa verksamheter finns bestämmelser om vad som specifikt gäller för verksamheten. Dessa framgår då av generella föreskrifter.

⁹² Se NJA 2006 s. 310.

⁹³ Se <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljo-balken/> bedoma-om-villkor-for-miljofarlig-verksamhet-ar-tillrackliga/#E1349241717.

Finns generella föreskrifter om t.ex. utsläppsnivåer behöver denna fråga inte regleras genom ett villkor. Ett villkor kan däremot utöka, skärpa eller komplettera kraven i de generella föreskrifterna under förutsättning att det är motiverat av omständigheter i det enskilda fallet.⁹⁴ Krav på utsläppsvärden återfinns t.ex. i de slutsatser om bästa tillgängliga teknik som anges i industriutsläppsförordningen. I förordningen anges att den gäller utöver tillståndsvillkor och villkor i ett föreläggande från tillsynsmyndigheten riktat till den som bedriver en industriutsläppsverksamhet (1 kap. 12 §). En avvägning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kan dock leda till strängare krav, och en avvägning enligt dessa bestämmelser måste därför också göras i samband med tillståndsprövning.⁹⁵ Industriutsläppsförordningen ger också utrymme för prövningsmyndigheter att ge dispens från kraven i slutsatserna.

Det finns också riktvärden som är avsedda att användas som utgångspunkt och vägledning vid bedömning i ett enskilt fall. Dessa kan ha sin grund i vägledningsdokument eller allmänna råd. Som exempel kan nämnas riktvärden och vägledning om buller från industrier och liknande verksamheter samt Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från byggarbetsplatser (NFS 2004:15). Utifrån dessa riktvärden bestäms sedan ett villkor för en viss specifik verksamhet.

I tillstånd finns som regel ett allmänt villkor. Detta är vanligen utformat enligt följande: "Verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden uppgett eller åtagit sig i ärendet". Det allmänna villkoret anses i vart fall principiellt ha samma rättskraft som övriga villkor. Ett åtagande från verksamhetsutövaren är alltså i detta hänseende lika bindande som de preciserade villkoren. Hur gränsen ska dras om vad som ska anses reglerat i tillståndet i detta hänseende är dock oklart. Detta villkor binder sökanden vid den redovisning som har lämnats i ärendet. Genom denna formulering blir alla åtaganden bindande för tillståndshavaren.⁹⁶ Industriutsläppsutredningen gör dock i sitt betänkande en genomgång av ett antal rättsfall avseende omfattningen av ett tillstånds rättskraft kopplat till specifikt det allmänna villkoret.⁹⁷ Utredningen landar i slutsatsen att det går att hävda att det så kallade allmänna villkoret inte ger verksamhetsutövaren någon egentlig trygghet och

⁹⁴ Se bl.a. NJA 2010 s. 516.

⁹⁵ Se MÖD:s dom den 28 februari 2014 i mål nr M 4407-13.

⁹⁶ Se SOU 2022:33 s. 151.

⁹⁷ Se bl.a. MÖD 2002:34, 2005:7, 2007:20, 2007:23 samt 2010:35.

menar att praxis inte är helt enhetlig vad gäller betydelsen av det allmänna villkoret, samt att det därför är svårt att dra någon annan slutsats än att kopplingen mellan rättskraften och det allmänna villkoret är oklar.⁹⁸

Vi konstaterar att det inte är ovanligt att berörda aktörer har olika syn på vad som bör regleras i tillståndet och hur det ska ske. Flera av villkoren är utformade på ett allmängiltigt sätt och borde kunna ingå i en generell föreskrift för den aktuella verksamhetstypen eller branschen. Vissa villkor ställer krav på interna rutiner och processer hos verksamhetsutövaren som kan förutses behöva ändras i takt med teknikutvecklingen. Inte sällan diskuteras frågor i prövningsprocessen som inte har den omgivningspåverkan att villkorsreglering borde vara motiverad. Det förekommer också det omvända, att en aktör vill att en fråga ska omfattas av ett åtagande trots att den har sådan omgivningspåverkan att den är avgörande för tillåtligheten.

Tillståndprocessen belastas med frågor som borde kunna hanteras inom ramen för tillsynen

Flera verksamhetsutövare har fört fram att de upplever att en del frågor som tas upp under tillståndprocessen och som därefter också regleras i tillståndet genom villkor i stället borde kunna hanteras inom ramen för egenkontroll och tillsyn. En ordning där flertalet frågor hanteras genom villkor i tillståndet medför att dessa villkor därefter inte kan ändras eller justeras efter verksamhetens behov på ett smidigt sätt. Vissa frågor lämpar sig för en kontinuerlig förändring och har inte heller den omgivningspåverkan att villkorsreglering är motiverad. Nuvarande ordning upplevs därmed som oflexibel.

De områden som har nämnts från verksamhetsutövare, där frågan i stället bör kunna regleras genom egenkontroll och tillsyn, är till exempel energi och resurshushållning, kemikalieanvändning, invallningar, hantering av dagvatten respektive släckvatten. Vad gäller kemikalieanvändning har det särskilt lyfts att det finns behov av kontinuerlig förändring. Att låsa fast viss användning av kemikalier genom tillståndet kan medföra stopp i verksamheten men också hämma ändring till mer miljövänliga alternativ. Om något i kemikalie-

⁹⁸ Se SOU 2011:86 s. 230.

hanteringen över tid behöver justeras lämpar det sig för hantering genom tillsynen, eller möjligen av en anmälan om det är fråga om en mer omfattande ändring eller att den innebär en större påverkan på människors hälsa eller miljön. Även frågan om transporter, där ibland frågan om antalet anlöp i en hamn, skulle kunna överlåtas åt egenkontroll och tillsyn i större utsträckning än i dag. Det har framförts att en större flexibilitet i tillstånden i detta avseende skulle kunna medföra ökade transporter på sjöfart som därmed skulle kunna gynna miljön och minska lastbilstransporterna.

Att vissa frågor lämpligen borde hanteras inom tillsynen i stället för i tillståndsbeslutet har även lyfts från vissa tillsynsmyndigheter, både länsstyrelser och kommuner. Genom att lyfta ut frågor från en reglering genom tillståndet uppnås en större flexibilitet menar både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Tillståndsprocessen kan då koncentreras till de frågor som verkligen behöver regleras i tillståndet. Det efterfrågas således ett förtydligande av vad som behöver uttryckligen regleras genom tillståndet och vad som kan överlåtas till tillsynen och egenkontroll. I detta sammanhang behöver även frågan om vad det allmänna villkoret kan anses omfatta lyftas. Oklarheten kring vad som egentligen omfattas av det allmänna villkoret och därmed av tillståndet medför svårigheter för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Är en fråga inte reglerad genom tillståndet har verksamhetsutövaren en större flexibilitet och tillsynsmyndigheten en möjlighet att ställa ytterligare krav. Samtidigt som vissa tillsynsmyndigheter ser positivt på att tillståndsprocessen avlastas från tillsynsfrågor har det dock framhållits att de frågor som har att göra med tillåtligheten inte kan lyftas ur prövningen och tillståndsbeslutet. Tydlig reglering i villkor underlättar även när tillsynsmyndighetens ska utöva tillsyn.

Beslut om att godkänna miljökonsekvensbeskrivning

Enligt 6 kap. 42 § miljöbalken ska den som prövar tillståndsfrågan i ett särskilt beslut eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken så att den specifika miljöbedömningen kan slutföras. I de allra flesta fall fattar prövningsmyndigheten ett sådant beslut i samband med att tillståndet ges. I beslutet eller domen anges

således att prövningsmyndigheter godkänner miljökonsekvensbeskrivningen och slutför miljöbedömningen. Se mer om utmaningarna i denna fråga i avsnitt 9.10.

10.4.3 Prövningsmyndigheten kan i vissa fall skjuta fram beslut om villkor eller ersättning

Villkoren för en verksamhet enligt miljöbalken ska i regel fastställas i samband med tillståndet. Bestämmelsen i 22 kap. 27 § miljöbalken ger dock domstolen möjlighet att vid meddelande av tillstånd skjuta upp avgörandet av en viss ersättnings- eller villkorsfråga när verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet. Detta kallas för ett prøvotidsförfarande.

Osäkerhet i fråga om t.ex. teknik, ekonomi och miljökonsekvenser kan motivera att ett avgörande skjuts upp. För de miljöfarliga verksamheternas del kan det t.ex. vara fråga om obeprövad reningsteknik. När det gäller vattenverksamhet kan det t.ex. vara fråga om utformningen av skadekompenserande åtgärder för fisket, som smoltutsättning och byggande av fisktrappor.⁹⁹

Ett prøvotidsförfarande förutsätter att domstolen har bedömt att verksamheten är tillåtlig och att tillstånd kan meddelas. Tillstånd meddelas då genom en deldom. Avgörandet kan skjutas upp i fråga om ett eller flera villkor eller villkoren i dess helhet. Om ett prøvotidsförfarande har inletts ska domstolen meddela de provisoriska föreskrifter som behövs i avvaktan på att slutliga villkor meddelas. Domstolen har ett ansvar för att följa upp den uppskjutna frågan och att meddela slutligt avgörande så snart det kan ske.

Vid provning av omfattande verksamheter förekommer nästan alltid prøvotider. Det har till utredningen framförts att ett skäl kan vara att myndigheterna vill ställa strängare krav än vad till exempel en reningsutrustnings leverantör kan garantera. Utrustningen kan i många fall presterar bättre än vad som garanteras men det enda sättet att ta reda på hur mycket bättre det blir är att sätta frågan på prøvotid. Från verksamhetsutövare har det framförts att det inte rör sig om en provning av BAT utan en strävan från prövnings- och tillsynsmyndigheten att sätta begränsningsvärden så nära den faktiska tekniska prestandan som möjligt.

⁹⁹ Se SOU 2014:35 s. 129.

Ett annat skäl till provotid kan vara att reningen innefattar komplexa processer som måste trimmas in över flera år, t.ex. biologisk rening av avloppsvatten.

Ett tredje skäl kan vara att verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet inte är överens om huruvida en skyddsåtgärd behövs eller inte. Ett ställningstagande till om skyddsåtgärden behövs kan i vissa fall utredas fullständigt först när detaljprojektering har genomförts. Det leder ofta till att hela projektet försenas. Det har framförts att sådana krav på provotider förekommer vad avser risk- och säkerhetsfrågor, som kräver ett mer detaljerat och utvecklat tekniskt underlag än miljöprovningen. I fråga om provningen av Seveso-anläggningar krävs ofta underlag som nästan aldrig finns när en tillståndsprövning genomförs. Det har framförts att i stället för att sätta frågan om skyddsåtgärder på provotid skulle provningen av Sevesofrågor kunna separeras från miljöbalksprövningen.

10.4.4 När börjar ett tillstånd att gälla?

Verksamhetsutövaren avgör om och när ett nytt tillstånd ska gälla

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken verksamheten ska ha satts i gång. Enligt 24 kap. 2 § miljöbalken förfaller tillståndet om de angivna tiderna inte följs. Av samma bestämmelse följer även att verksamhetsutövaren kan ansöka om förlängning av arbetstiden respektive igångsättningstiden under vissa förutsättningar. I samband med en sådan provning får tillståndsmyndigheten föreskriva nya eller strängare villkor efter vad som är skäligt.

I miljöbalken saknas regler om när ett tillstånd blir gällande gentemot verksamhetsutövaren. Enligt praxis är det verksamhetsutövaren som får avgöra om och när ett tillstånd ska tas i anspråk, och därmed bli gällande gentemot verksamhetsutövaren.¹⁰⁰ Bestämmelsen om igångsättningstid och arbetstid reglerar alltså inte frågan om när tillståndet börjar gälla. Det är verksamhetsutövaren som avgör om och när ett nytt tillstånd ska tas i anspråk.

¹⁰⁰ Se t.ex. MÖD 2004:76.

Som huvudregel får tillståndet tas i anspråk först när det fått laga kraft. De uppgifter om arbetstid respektive igångsättningstid som ska anges i tillståndet gäller således från det att tillståndet fått laga kraft. Ett tillstånd får laga kraft efter det att tiden för att överklaga en dom eller ett beslut om tillstånd har löpt ut och ingen har överklagat inom den angivna tiden. Om någon överklagar en dom eller ett beslut om tillstånd får verksamhetsutövaren inte påbörja den tillståndsgivna verksamheten eller åtgärden.

Ett verkställighetsförordnande ger rätt att ta ett tillstånd i anspråk även om domen inte fått laga kraft

Enligt 22 kap. 28 § första stycket miljöbalken får mark- och miljödomstolen, när det finns skäl till det, förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har fått laga kraft, ett s.k. verkställighetsförordnande. Bestämmelsen är tillämplig även när miljöprövningsdelegationen/länsstyrelsen prövar ett ärende som första instans (19 kap. 5 § 12 MB). Likaså är bestämmelsen tillämplig vid Mark- och miljööverdomstolens prövning.

Enligt vad som uttryckligen föreskrivs i miljöbalken får en högre rätt under handläggningen av ett överklagande undanröja ett verkställighetsförordnande (22 kap. 28 § tredje stycket, jfr 23 kap. 7 och 9 §§ MB), men bestämmelser om inhibition saknas. Av allmänna processuella principer följer dock att ett verkställighetsförordnande kan inhiberas. Av bestämmelsen i 55 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken framgår att hovrätten kan förklara att domen får verkställas även om den inte har fått laga kraft. Högsta domstolen kan då med stöd av angiven bestämmelse omedelbart besluta att hovrättens beslut tills vidare inte får verkställas. Ett beslut om inhibition är mindre långtgående än ett undanröjande av verkställighetsförordnandet på så sätt att ett inhibitionsbeslut efter omprövning kan hävas med den följd att verkställighet enligt förordnandet om detta åter får ske.

Även ärendelagen, som är tillämplig i överklagade mål i mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen, innehåller en bestämmelse om interimistiska förordnanden och inhibition (se 26 §). Den möjliggör för en överprövande instans att förordna om verkställighet för det fall den frågan inte har varit föremål för prövning i första instans.

Det finns även förutsättningar för överinstanserna att inhibera verkställighetsförordnandet endast beträffande ett villkor. Dåvarande Miljööverdomstolen har uttalat att det dock endast i undantagsfall bör komma i fråga att inskränka ett verkställighetsförordnande på detta sätt.¹⁰¹

Ett verkställighetsförordnande enligt miljöbalken får enligt 22 kap. 28 § miljöbalken meddelas när ”det finns skäl till det”. Motiven till bestämmelsen är kortfattade och i författningskommentaren anges enbart att ett skäl för verkställighetsförordnande kan vara att arbeten måste utföras före en snabbt annalkande vinter.¹⁰²

Vid en historisk tillbakablick kan vi konstatera att bestämmelser om verkställighetsförordnande även fanns i den tidigare miljöskyddslagen. Av förarbetena till den lagen framgår att ett beslut normalt inte fick verkställas förrän det hade fått laga kraft och att motivet till det var att beslutet kunde röra många olika intressen och vara av mycket ingripande art. En omedelbar verkställighet kunde dock komma i fråga exempelvis då fallet var klart eller då det var angeläget för den som hade fått ett tillstånd att snabbt komma igång med arbetena.¹⁰³

Högsta domstolen har, med hänvisning till uttalanden i den juridiska litteraturen, konstaterat att praxis enligt miljöskyddslagen betecknats som sträng, men att det finns uttalanden av den innebörden att praxis under miljöbalkens tid hade blivit mindre strikt.¹⁰⁴

I avgörandet angav Högsta domstolen att ett verkställighetsförordnande av domstol innebär att en lagakraftvunnen dom inte behöver avvaktas och ur processuell synvinkel är att se som ett undantag. Det får därför läggas på verksamhetsutövaren att påvisa konkreta skäl för ett verkställighetsförordnande och ange vilka beaktansvärda nackdelar som är förknippade med att tillståndet inte kan tas i anspråk omedelbart och vad som kan bli följden av att verksamheten förskjuts framåt i tiden. Det måste också krävas att verksamhetsutövarens intresse med viss marginal väger tyngre än de intressen som talar för att ett lagakraftvunnet avgörande bör föreligga innan tillståndet får tas i anspråk. Särskild hänsyn ska tas till de skador på miljön som kan uppstå om tillståndet omedelbart tas i anspråk och de möjligheter som finns att läka sådana skador om tillståndsbeslutet upphävs eller ändras.¹⁰⁵ Vidare anger Högsta domstolen att det vid Mark- och miljööverdomstolens pröv-

¹⁰¹ Se Miljööverdomstolens beslut den 23 april 2007 i mål nr M 10242-06. Slutsatsen bekräftas i avgörandet MÖD 2011:47.

¹⁰² Se prop. 1997/98:45 del 2 s 247.

¹⁰³ Se prop. 1969:28 s. 298.

¹⁰⁴ Se NJA 2012 s. 623.

¹⁰⁵ Se NJA 2012 s. 623 punkten 13.

ning kan finnas skäl att beakta i vad mån målet har rymt någon rättsfråga som det kan vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att få belyst av domstolen. Om så är fallet finns det anledning att visa större återhållsamhet med ett verkställighetsförordnande än när målet inte har den karaktären.

I målet hade Mark- och miljööverdomstolen gett tillstånd till täktverksamhet m.m. på Gotland och i samband med detta förordnat att tillståndet fick tas i anspråk utan hinder av att domen inte hade fått laga kraft. Tillståndet hade överklagats av flertalet aktörer som också hade yrkat inhibition av verkställighetsförordnandet. Högsta domstolen konstaterade att målet innehöll ett stort antal frågor, där parterna hade skilda uppfattningar och där de hade argumenterat ingående för sina respektive ståndpunkter. Klagandena hade fört fram ett flertal invändningar mot tillståndet som enligt domstolen krävde närmare överväganden. Domstolen framhöll att mot detta skulle vägas att sökanden hade anfört starka skäl för ett verkställighetsförordnande. Verksamheten har förberetts under lång tid. Den förutsatte omfattande och tidskrävande arbeten och rörde stora ekonomiska värden. Förskjutningar i bolagets tidsplan kunde innebära avsevärda kostnader och betydande merarbete. Högsta domstolen fann dock att verksamheten redan under de inledande skedena kunde få omfattande och långvariga följdverkningar för miljön. Det kunde bli fråga om förändringar av miljön och landskapet som är svåra att återställa. Domstolens slutsats blev därför att sökandens intresse av omedelbar verkställighet inte med erforderlig marginal väge tyngre än de intressen som talade för att ett lagakraftvunnet avgörande borde föreligga innan verkställighet fick ske. Tillståndet fick därför tills vidare inte tas i anspråk.

I ett annat mål vid Mark- och miljödomstolen rörande täktverksamhet hade miljöprövningsdelegationen i samband med att tillstånd gavs beslutat om verkställighetsförordnande.¹⁰⁶

I överprövningen hade mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen bl.a. att ta ställning till frågan om inhibition av nämnda förordnande. Ingen av instanserna fann skäl att inhibera utan tillståndet fick därmed tas i anspråk innan beslutet fått laga kraft. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att täktverksamhet hade bedrivits på den aktuella platsen sedan mitten av 1950-talet. Tillåtligheten hade endast ifrågasatts med hänvisning till i huvudsak bullerstörningar från trafiken. Som skäl för ett verkställighetsförordnande hade framförts att den totala tillståndsgivna mängden enligt det tidigare tillståndet var utbruten, att tåkten var av stor betydelse för materialförsörjningen i regionen samt att ett verkställighetsförordnande var av avgörande betydelse för bolagets verksamhet och för pågående infrastrukturprojekt i regionen. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att skälen för ett verkställighets-

¹⁰⁶ Se MÖD:s dom den 2 maj 2016 i mål nr M 2557-16.

förordnande väjde tyngre än att skälen för att invänta ett lagakraftvunnet tillstånd och lät därmed verkställighetsförordnandet kvarstå.

Det har framförts till utredningen att nuvarande ordning innebär att tillståndsmyndigheterna är allt för restriktiva med att besluta om verkställighetsförordnanden och att utrymmet för att påbörja en verksamhet trots överprövning måste öka. För verksamhetsutövare kan det vara fråga om en ansökan om tillstånd för en verksamhet som innebär stora investeringar. En försenad start kan medföra att dessa går förlorade eller att ytterligare kostnader uppstår. Att i vart fall kunna börja med förberedande arbeten under tiden då eventuella överklaganden prövas skulle kunna öka viljan att investera och minska osäkerheten kring när ett projekt kan realiseras.

Samtidigt har framförts att det finns en risk med att påbörja arbete i de fall tillståndet vid en överprövning skulle upphävas eller ändras på sådant sätt att verksamhetsutövaren väljer att inte ta det i anspråk. Har det i ett sådant fall vidtagits åtgärder som inte går att återställa är det negativt.

Vi har inte hittat någon annan utredning som lämnat förslag om ändring avseende regleringen av verkställighetsförordnande.

10.4.5 Tillståndets rättskraft otydlig och möjligheterna att ändra tillståndsvillkor är för litet eller används inte

Grundläggande regler om verkan av lagakraftvunna tillståndsdomar eller beslut i ansökningsmål ges i 24 kap. 1 § miljöbalken. Av bestämmelsen framgår att den reglerade *verkan* även omfattar vissa andra beslut däribland länsstyrelsens eller kommunens beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 8 § miljöbalken och länsstyrelsens beslut om tillstånd till markavvattning enligt 11 kap. miljöbalken. Enligt 5 § lagen om införande av miljöbalken ska beslut som meddelats enligt äldre rätt fortsätta att gälla efter miljöbalkens ikraftträdande och anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i balken. Det innebär bland annat att tillstånd till verksamheter meddelade enligt miljöskyddslagen, vattenlagen eller äldre vattenlagen också omfattas av rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Sedan 1 januari 2019 framgår även av övergångsbestämmelserna att också sådana särskilda äldre rättigheter som avses i 2 kap. 41 § i äldre vattenlagen ska anses vara meddelade med stöd av motsvarande bestämmel-

ser i miljöbalken (se 5 a § MP). Det betyder att sådana rättigheter har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken i de frågor som får anses ha prövats genom att den särskilda rättigheten tillkom.¹⁰⁷ I bestämmelsen anges att det är urminnes hävd, privilegiebrev eller en annan sådan särskild rättighet att förfoga över vatten som avses i 2 kap. 41 § äldre vattenlagen.

Föregångaren till 24 kap. 1 § miljöbalken fanns i 15 kap. 1 § vattenlagen. Rättskraften enligt vattenlagen omfattade frågor som ”var att bedöma i målet”. Detta ska jämföras med rättskraften enligt 24 kap. 1 § miljöbalken som omfattar frågor som ”har prövats i domen eller beslutet”. Det kan mot bakgrund av formuleringen i 24 kap. 1 § miljöbalken jämfört med 15 kap. 1 § vattenlagen hävdas att rättskraften inskränktes för äldre tillstånd genom miljöbalkens ikraftträdande. Annat än för specifika situationer saknas övergångsbestämmelser till 24 kap. 1 § miljöbalken och denna bestämmelse ska således tillämpas även för äldre tillstånd.

När det gäller tillstånd enligt miljöbalken talar hänsynen till verksamhetsutövarens trygghet och rättssäkerhet, men också allmänna företags- och samhällsekonomiska skäl, för att tillstånd inte utan vidare ska få ändras eller upphävas. Mot detta talar å andra sidan att det från miljösynpunkt, i takt med att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav ändras och skärps, finns behov av att kunna ändra och upphäva tillstånd när miljön kräver det.

Vid en avvägning mellan dessa intressen har det framstått som nödvändigt att tillståndsbeslutet ger verksamhetsutövaren visst rättsligt skydd i den meningen att nya krav på åtgärder inte kan ställas utan att i lag angivna omständigheter föreligger. Samtidigt ska tillståndet ses mot bakgrund av miljöbalkens mål om en hållbar utveckling och de olika uttryck som ges i balken för miljörättsliga principer, inte minst principen att förorenaren betalar och försiktighetsprincipen. Även de EU-rättsliga reglerna har kommit att ställa ökade krav på verksamhetsutövarna att kontinuerligt anpassa sina verksamheter till teknikutvecklingen och ny kunskap. Utvecklingen av den moderna miljörätten går mot en mindre rigid syn på tillstånds rättsverkan och synen att tillståndet för obestämd tid reglerar samtliga skyldigheter för verksamhetsutövaren är därför till viss del föråldrad.

¹⁰⁷ Se prop. 2017/18:243 s. 235.

Utvecklingen inom miljörätten har i enlighet härmed lett till att tillståndens rättsverkan har begränsats mer och mer.¹⁰⁸

Begreppen rättskraft och rättsverkan

Användningen av begreppet ”rättskraft” när det gäller tillstånd enligt miljöbalken har kritiserats i litteraturen. Rubriken till 24 kap. miljöbalken talar visserligen inte om rättskraft utan om verkan av domar och beslut enligt miljöbalken, men begreppet ”rättskraft” används i 26 kap. miljöbalken och genomgående i förarbetena.

I litteraturen har det framhållits att den rättsliga effekten av tillstånd enligt miljöbalken är så begränsad att det kan ifrågasättas om bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken bör uppfattas som rättskraftsregler överhuvudtaget. Reglerna ska snarare ses som materiella regler om tillståndets bindande verkan, dvs. materiella regler avseende förutsättningarna för tillståndets giltighet, omprövning m.m. likt villkor och bestämmelser i ett kontrakt.¹⁰⁹ Det har även framförts att miljöbalkens regler om rättskraft i 24 kap. har ytterst lite gemensamt med det civilrättsliga rättskraftsbegreppet utan utgångspunkten för en diskussion om miljöbalkstillståndens rättskraft bör vara förvaltningsrättslig. På samma sätt som inom förvaltningsrätten meddelas tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken av en myndighet till förmån för en adressat och är ett maktuttryck från samhällets sida där man anger gränserna för verksamheten.¹¹⁰ Att miljöstillståndens rättskraft har förvaltningsrättsliga likheter får medhåll i annan litteratur då miljöstillståndet i stor utsträckning handlar om förhållandet mellan utövare och det allmänna, mindre om det inbördes förhållandet mellan enskilda och verksamhetsutövaren.¹¹¹

För att inte leda tanken fel vore det lämpligare att använda t.ex. termen ”rättsverkan”. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande använt sig av termen *rättsverkan* när domstolen uttalat sig om rätten att bibehålla en kraftstation och damm m.m. med stöd av ett utslag av en häradsrätt från år 1911.¹¹² Eftersom rättskraft är den vedertagna terminologin kommer termen ändå att användas fortsatt-

¹⁰⁸ Se SOU 2011:86 s. 225, 226 och 243.

¹⁰⁹ Se Lindblom, Miljöprocess del II, 2002, s. 659, 725 och 728.

¹¹⁰ Se Darpö, Rätt tillstånd för miljön. Om tillståndet som miljörättsligt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav, 2010, s. 10.

¹¹¹ Se Lindblom, Miljöprocess del II, 2002, s. 659.

¹¹² Se MÖD 2018:14.

ningsvis, men snarare i en mening som ligger i linje med de kritiska synpunkterna på termen än i överensstämmelse med den strikta civilprocessuella innebörd som redovisas kortfattat i nästa avsnitt.

Civilprocessuell rättskraft

Av 17 kap. 11 § rättegångsbalken följer att en dom i tvistemål vinner rättskraft såvitt därigenom avgjorts den sak om vilken talan väckts och att fråga som sålunda avgjorts inte får tas upp till prövning på nytt. Något förenklat innebär rättskraften att en sak har fått sin slutgiltiga prövning och inte kan tas upp på nytt. En dom i ett dispositivt tvistemål har i enlighet med 17 kap. 11 § rättegångsbalken giltighet endast mellan parterna i målet.

Rättskraften har betydelse i två avseenden. Det ena är att den sak som blivit prövad inte, sedan domen har vunnit laga kraft, kan prövas på nytt i en ny rättegång. Om en sådan talan väcks ska den avvisas, pga. res judicata (negativ rättskraft). Det andra är att det rättskraftiga avgörandet kan läggas till grund för en ny dom där tvisteföremålet är ett annat. Det förra avgörandet sägs då vara prejudicerande för det senare avgörandet (positiv rättskraft). Huvudregeln är att en doms rättskraft är begränsad till parterna.

För att avgöra vad som omfattas av rättskraft behöver man bedöma vad som utgör *saken om vilken talan väckts*. När det gäller käromålet, dvs. kärandens talan, torde rättskraften omfatta samtliga de omständigheter som käranden enligt 13 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken hade kunnat åberopa under processen. Det som utesluter en omprövning av saken är att samtliga de omständigheter som käranden enligt 13 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken kunnat åberopa under processen omfattas av rättskraften dock endast med avseende på rättsföljden i det aktuella målet. För svaranden innebär domen att denne inte längre kan göra några invändningar mot rättsföljden enligt domen och detta oavsett om invändningarna faktiskt har framförts eller inte. Det centrala är om invändningarna hade kunnat framföras.

I bestämmelsens fjärde stycke finns ett påpekande om reglerna om de extraordinära rättsmedlen i 58 och 59 kap. RB. Rättskraftigt avgjorda frågor i tvistemål kan således endast angripas med extraordinära rättsmedel såsom resning eller ansökan om domvilla.

Miljörättslig rättskraft

Som vi redan nämnt ovan följer av 24 kap. 1 § första stycket första meningen miljöbalken att en dom eller ett beslut i ett ansökningsmål som har fått laga kraft och som avser tillstånd till en verksamhet gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Av andra meningen följer att detsamma gäller för beslut som länsstyrelse eller kommun har meddelat i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet med stöd av 9 kap. 8 § miljöbalken och för beslut som länsstyrelse meddelat i ärenden om tillstånd till markavvattning enligt 11 kap. miljöbalken. Av tredje meningen följer att om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Denna rätt föreligger även om tillståndet till verksamheten i övrigt skulle återkallas enligt 24 kap. 3 § miljöbalken. I 24 kap. 3 § andra stycket miljöbalken ges dock mark- och miljödomstolen möjlighet att särskilt besluta om att också rätten att bibehålla anläggningen ska upphöra.

I 24 kap. 1 § andra och tredje stycket miljöbalken stadgas att godkännanden enligt 11 kap. 16 § miljöbalken liksom omprövningsdomar och omprövningsbeslut ska jämföras med tillståndsdomar och tillståndsbeslut när det gäller frågan om rättsverkan.

Enligt 24 kap. 1 § första stycket miljöbalken gäller tillståndet mot alla, och inte bara i förhållande till parterna, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Rättskraften innebär således att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av tillståndet. Rättskraften avseende en tillståndsdom är alltså en annan än rättskraften avseende en tvistemålsdom i ett dispositivt tvistemål, dvs. i ett mål där parterna när som helst under processen kan komma överens och ingå en förlikning. En dom i ett dispositivt tvistemål har i enlighet med 17 kap. 11 § rättegångsbalken giltighet endast mellan parterna i målet. Som vi redogjort för har domstolen i ett tillståndsmål en officialprövningsskyldighet i fråga om tillstånd ska beviljas eller inte. I tvistemål disponerar parterna i stället i enlighet med 17 kap. 3 § rättegångsbalken över vilka frågor domstolen prövar.

Bestämmelsen i 24 kap. 1 § första stycket miljöbalken innebär att den tillståndshavare som följer villkoren i tillståndet normalt inte behöver räkna med att det allmänna uppställer ytterligare miljökrav beträffande verksamheten med stöd av miljöbalken, exempelvis enligt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. I förarbetena beskrivs

detta som att tillståndets rättskraft innebär att hänsynsreglerna inte behöver iakttas i vidare mån än som följer av tillståndet.¹¹³ Enligt 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken får förelägganden och förbud vid tillsyn inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken (vissa brådskande förbud och förelägganden undantas enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken), se mer om detta nedan.

Begränsningar i den miljörättsliga rättskraften

En tillståndsdom saknar i princip rättskraft mot tillståndshavaren såtillvida att denna när som helst kan söka nytt tillstånd för redan tillståndsgiven verksamhet. Det första tillståndet torde då inte ha mer än bevisverkan.¹¹⁴

Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken är avgörandets bindande verkan begränsad till de *frågor som har prövats i domen eller beslutet*. Det är således vad som anges i tillståndet och dess villkor som får rättsverkan.¹¹⁵ Det är emellertid inte självklart vad skrivningen avser. Eftersom tillstånd ofta innehåller ett s.k. allmänt villkor som innebär att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som angivits i ansökan, vilken ofta är mycket omfattande, kan det vara svårt att avgöra hur rättskraften ska avgränsas. Som vi redogjort är det inte klart om rättskraften omfattar samtliga frågor som har tagits upp i ansökan och förts på tal i målet eller endast de frågor som uttryckligen regleras i tillståndet och särskilda villkor.

Enligt 24 kap. 2 § miljöbalken förfaller tillståndet om de angivna tiderna om arbetstid eller igångsättningstid inte följs. Därutöver har miljömyndigheterna relativt långtgående möjligheter att skärpa miljökraven för verksamheter som har tillstånd. Ett tillstånds rättskraft begränsas av bestämmelserna om återkallelse och omprövning i 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken, se mer nedan.

Vissa föreskrifter utfärdade av regeringen eller myndighet enligt balken kan också bryta genom befintliga tillstånd. Detta framgår av uttryckliga undantag i 24 kap. 1 § första stycket fjärde och femte meningarna miljöbalken. Ytterligare krav kan ställas genom föreskrifter som gäller för miljöskyddsområden (7 kap. 20 § MB) eller

¹¹³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 252.

¹¹⁴ Se Lindblom, Miljöprocess del II, 2002, s. 670.

¹¹⁵ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 207.

vattenskyddsområden (7 kap. 22 § MB), miljöfarliga verksamheter (9 kap. 5 § MB), vattenverksamheter (11 kap. 9 c § MB), miljöriskområden (10 kap. 17 § MB) och viss jordbruksverksamhet (12 kap. 10 § MB). Vidare hänvisas till 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Om föreskrifterna är strängare än de meddelade villkoren bryter de därför igenom tillståndets rättskraft.

Bestämmelserna om rättskraft begränsar inte ingripande enligt annan lagstiftning som inte har prövats inom tillståndsprövningen. Det följer av att tillståndsprövning enligt miljöbalken inte ersätter tillståndsprövningar enligt annan lagstiftning, exempelvis prövning av en bygglovsansökan enligt plan- och bygglagen. Därmed hindrar inte rättskraften att ingripanden i den tillståndsprövade verksamheten sker med stöd av annan lagstiftning.¹¹⁶

Det finns även möjlighet att angripa en tillståndsdöm med extraordinära rättsmedel: resning, återställande av försutten tid och klagan över domvilla med stöd av 58 och 59 kap. rättegångsbalken samt 42 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. De extraordinära rättsmedlen gäller även i förhållande till ett beslut om tillstånd som meddelats av miljöprövningsdelegationen. Med återställande av försutten tid avses att tiden för att överklaga kan återställas under vissa i bestämmelsen angivna förutsättningar. Klagan över domvilla kan aktualiseras exempelvis om någon sakägare inte har kallats i vederbörlig ordning och därför inte kunnat föra talan i målet. Den omständigheten att ett tillstånd finns hindrar inte heller att tillståndet och därmed förenade rättigheter får vika helt eller delvis till följd av tvångsförfoganden enligt miljöbalken eller expropriationslagen.

Rättskraftens omfattning är oklar

Ett tillstånds rättskraft eller rättsverkan innebär att verksamhetsutövaren och sakägare är försäkrade om att tillståndets omfattning och villkor inte kan komma att ändras annat än under vissa angivna förutsättningar såsom omprövning, återkallelse eller om brådskande åtgärder krävs. En verksamhetsutövare kan tvingas att göra stora investeringar med anledning av tillståndsmyndighetens beslut om utsläpps begränsande villkor och andra restriktioner för en anlägg-

¹¹⁶ Se prop. 1997/98:45, del 2, s. 251 och 252.

ning. Mot den bakgrunden har det framstått som naturligt att tillståndsbeslutet ger verksamhetsutövaren visst rättsligt skydd i den meningen att nya krav på åtgärder inte kan ställas utan att i lag angivna omständigheter föreligger.

De EU-rättsliga reglerna har emellertid kommit att ställa ökade krav på verksamhetsutövaren att kontinuerligt anpassa sin verksamhet till teknikutveckling och ny kunskap. Likaså innebär den gröna omställningen vårt samhälle står inför att verksamhetsutövare vill och måste ändra på den verksamhet som bedrivs. Synen att tillståndet för obestämd tid reglerar samtliga skyldigheter för verksamhetsutövaren är därför till viss del föråldrad. Tillståndet ska ses mot bakgrund av miljöbalkens mål om en hållbar utveckling och de olika uttryck som ges i balken för miljörättsliga principer, inte minst principen att förorenaren betalar och försiktighetsprincipen. Utvecklingen av den moderna miljörätten går mot en mindre rigid syn på rättskraften där omprövning av tillståndsvillkoren antagligen kommer att ske med en större regelbundenhet. I exempelvis Finland omprövas oftast tillstånd inom en tioårsperiod.

Som framgår av rättskraftsregelns första mening är avgörandets bindande verkan begränsad till de frågor som prövats i domen eller beslutet. Det är inte självklart vad den skrivningen avser. Eftersom tillstånd ofta innehåller ett s.k. allmänt villkor som innebär att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som angivits i ansökan kan det vara svårt att avgöra hur rättskraften är avgränsad. Det är värt att notera att tillstånd enligt äldre lagstiftning som miljöskyddslagen och 1918 års vattenlag har samma rättskraft som tillstånd enligt miljöbalken, vilket följer av 5 § lagen om införande av miljöbalken. De svenska reglerna medför således att verksamheter kan vara reglerade genom gamla tillstånd utfärdade med stöd av miljöskyddslagen och tidigare vattenlagar. För vattenverksamheter kan det även vara aktuellt att de bedrivs och bibehålls med stöd av äldre rättigheter såsom urminneshävd.

Oavsett om verksamheten har ett tillstånd eller om den bedrivs med stöd av äldre rättigheter innebär bestämmelsen om rättskraft att det som prövats har rättskraft. Vad som prövats behöver avgöras utifrån de regler som gällde när tillståndet gavs eller rättigheten uppkom. I de fall verksamheten har ett tillstånd meddelat med stöd av nuvarande lagstiftning innehåller det som nämnt ofta ett s.k. allmänt villkor som innebär att verksamhetsutövaren ska bedriva verksam-

heten i huvudsaklig överensstämmelse med vad som angetts i ansökan, vilken ofta är mycket omfattande, kan det vara svårt att förutse hur rättskraften ska avgränsas. Det allmänna villkoret binder således upp sökanden till den redovisning som denne lämnat i ärendet. Villkoret är i princip lika juridiskt bindande som andra villkor. Från verksamhetsutövarhåll förs av naturliga skäl fram argument för en bred tolkning av rättskraftens omfattning och tillståndet påstås omfatta allt som tas upp i ansökan.

För att komma till rätta med otydligheten i 24 kap. 1 § föreslog Industriutsläppsutredningen att bestämmelsens första stycke skulle förtydligas genom att ändras på så sätt att tillståndet gäller mot alla, såvitt avser frågor som *uttryckligen har reglerats* i domen eller beslutet.¹¹⁷ Ändringen skulle enligt utredningen medföra att rättskraften omfattning blir klarare avgränsad och skulle förenkla prövningen. Ändringen skulle förhoppningsvis bidra till att fokus kunde läggas vid miljöfrågor i stället för formaljuridik. Vidare skulle ändringen enligt utredningens uppfattning i praktiken inte medföra något större ingrepp i den trygghet tillståndet redan erbjuder verksamhetsutövaren. Tillsynsmyndigheterna skulle som tidigare kunna meddela förelägganden med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken med avseende på frågor som inte reglerats i tillståndet.

En risk som utredningen identifierade med ett förtydligande av att rättskraften enbart skulle omfatta uttryckligt reglerade frågor var att villkorsskrivningen kunde försvåras om prövande myndigheter ansåg att en ökad detaljreglering krävdes. Någon förenkling av processen skulle då inte uppnås eftersom domar och beslut riskerar att bli mycket omfattande dokument med långa villkorskataloger. En annan risk med den tänkta ändringen som utredningen framhöll var att systemet skulle bli mindre transparent om fler frågor regleras genom tillsynsförelägganden.

Utredningen avstod att lämna ett författningsförslag i detta avseende då den ansåg att det fordrades en mycket grundlig genomgång av de eventuella konsekvenser som kan följa av en ändring i enlighet med ovanstående. Med den korta tid som utredningen hade till sitt förfogande saknades utrymme för en så ingående analys som vore befogad i fråga om rättskraften. I den efterföljande propositionen¹¹⁸ fanns inga förslag till ändringar om rättskraft annat än att

¹¹⁷ Se SOU 2011:86 s. 240–245.

¹¹⁸ Se prop. 2012/13:35.

tillståndets rättskraft även skulle kunna begränsas av generella föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken.

Även Miljöprövningsutredningen konstaterade i sitt betänkande att kopplingen mellan det allmänna villkoret i ett tillstånd och tillståndets rättskraft är oklar. Utredningen ansåg att oklarheterna och de tidsödande bedömningar som behöver göras av tillståndets innebörd framför allt är kopplade till tolkningen av vad det allmänna villkoret rymmer. Det allmänna villkoret utgör en för vag gräns för att avgöra om en ändring är tillståndspliktig eller inte, vilket orsakar komplexa och tidsödande bedömningar i rättstillämpningen.¹¹⁹ Miljöprövningsutredningen bedömning av tillståndets rättskraft var kopplade till utredningens förslag kring förtydligande kring när en ändring av en verksamhet ska kräva tillstånd respektive anmälan. Förslaget innebär att det ska krävas tillstånd för en ändring om den inte ryms inom tillståndets ram, t.ex. medgiven produktionsmängd, eller de särskilda villkoren. Om ändringen innebär en ändring av det allmänna villkoret som håller sig inom tillståndets ram och särskilda villkor är det däremot tillräckligt med en anmälan för ändringen, om inte ändringen är tillståndspliktig i sig eller innebär betydande miljöpåverkan. Om ändringen ryms i det allmänna villkoret är den varken anmälnings- eller tillståndspliktig. En ändring får alltså bara påverka innebörden i det allmänna villkoret i gällande tillståndsavgörande för att det ska räcka med en anmälan. Förslaget i fråga om förtydligande när det ska krävas ett tillstånd respektive en anmälan har huvudsakligen tillstyrkts av samtliga remissinstanser. Däremot har viss kritik framförts mot att förslaget inte är tillräckligt tydligt vad gäller innebörden av att ändringen ”ryms” eller ”inte ryms” inom det allmänna villkoret och därmed vad som utgör en ändring.¹²⁰

Omprövning används inte som det är tänkt

Ett tillståndets rättskraft begränsas av bestämmelserna om omprövning i 24 kap. 5 § miljöbalken. Tillstånd och villkor kan omprövas och ändras på de grunder som framgår av 24 kap. 5 § första stycket 1–12 miljöbalken. Rent allmänt kan omprövning göras när tio år har gått sedan tillståndet fick laga kraft, alternativt den kortare tid

¹¹⁹ Se SOU 2022:33 s. 116.

¹²⁰ Se remissvar från Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, HSV 2022/918.

som följer av EU-rätten, se punkten 1. Omprövning kan även ske innan tio år har förflutit men då krävs någon av förutsättningarna i punkterna 2–12 i samma paragraf.

Av 24 kap. 5 § första stycket miljöbalken följer att tillståndsmyndigheten får ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana. Det kan dock noteras att vid omprövning av tillstånd meddelade enligt miljöskyddslagen får, enligt 31 § lagen om införande av miljöbalken, en produktionsmängd eller annan omfattning av verksamheten som angetts i tillståndet ändras mot tillståndshavarens vilja endast när omprövning görs enligt 24 kap. 5 § första stycket 2 miljöbalken dvs. vid överträdelse av en miljökvalitetsnorm.

Omprövningen kan enligt bestämmelsens lydelse inte avse tillståndet i sin helhet utan endast vissa delar av tillståndet som avser verksamhetens omfattning t.ex. tillåten produktionsmängd. I övrigt kan omprövningen syfta till att meddelade villkor och andra bestämmelser ändras eller upphävs eller att nya sådana meddelas. Vid omprövningen ska miljöintresset vägas mot hänsyn till den enskilde verksamhetsutövaren och en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska göras vid bedömningen av vilken produktionsmängd och vilka villkor som ska gälla för verksamheten.¹²¹

Omprövningsgrunderna kan delas in i följande tre huvudgrupper. Den första huvudgruppen av omständigheter för omprövning inbegriper förhållanden som är kopplade till miljön. Omprövning kan ske om en miljökvalitetsnorm har överträtts, punkten 2, om det uppkommit olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillstånd lämnades, punkten 5, eller om omgivningsförhållandena har ändrats väsentligt, punkten 6. Punkten 9 behandlar omprövningsmöjligheten om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder mot att släppa ut avloppsvatten, lägga upp fasta ämnen m.m.

Den andra huvudgruppen gäller händelser som har med tillståndshavaren att göra. I punkterna 3 och 4 återfinns sådana klandervärda ageranden som även upptas i 24 kap. 3 § miljöbalken, om än med lite lägre trösklar.

¹²¹ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 257.

Den tredje huvudgruppen utgörs av sådana förutsättningar som relaterar till verksamheten och utvecklingen av ny teknik. Omprövning enligt punkterna 7 och 8 kan ske om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik eller om användandet av någon ny mätningsteknik skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten. Omprövning kan även ske för att förbättra en anläggnings säkerhet, punkten 10, och om åtgärder till skydd för fisket visar sig mindre ändamålsenliga, punkten 11. Punkten 12 rör möjligheten att ompröva ställd säkerhet.

Av 24 kap. 9 § miljöbalken framgår att det finns ytterligare regler om omprövning av vattenverksamheter i 7 kap. 13–16 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Bestämmelserna avser ändring av innehållande och tappning av vatten, dvs. vad som vanligen kallas vattenhushållningsbestämmelser, omprövning av vatten-täkt till förmån för annan, omprövning av bygdeavgift eller allmän fiskeavgift. Därutöver finns det, enligt 24 kap. 11 § miljöbalken, bestämmelser i 7 kap. 17 och 18 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avseende omprövning vid ändrade förhållanden i samfälligheter.

I bestämmelsen om omprövning begränsas möjligheterna enligt 24 kap. 9 § miljöbalken. Där stadgas att tillståndsmyndigheten vid omprövning inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. För upphävande av tillstånd i sin helhet ska i stället bestämmelserna om återkallelse i 24 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Om det allmänna vill få till en ändring av ett villkor krävs att förutsättningarna för omprövning föreligger. Trots att förutsättningar för omprövning föreligger tillämpas inte förfarandet i någon större omfattning. Det har framförts att omprövningsförfarandet är kostsamt och resurskrävande för de myndigheter som kan initiera en sådan. Ett omprövningsförfarande tar också tid på samma sätt som ett tillståndsförfarande. Det har medfört att det tänkta systemet med en tillsynsmyndighet som har resurser till att kontinuerligt utvärdera de villkor som gäller för en verksamhet och vid behov ansöka om omprövning för att uppnå uppdaterade miljötillstånd inte fungerat.

Vad gäller förutsättningar för omprövning på initiativ av det allmänna kan vi vidare konstatera att det i dag saknas möjlighet att få till en omprövning om en ändring behövs i ett tillstånd med anled-

ning av Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet (jfr 24 kap. 5 § MB). Det är däremot en grund för återkallelse av ett tillstånd enligt 24 kap. 3 § första stycket 7 miljöbalken. Ändringar i ett tillstånd måste rimligen kunna åstadkommas när nya krav från EU uppkommer utan att först återkalla tillståndet. Samma slutsats kom även Miljöprövningsutredningen till. Utredningen föreslog att det skulle föras in ytterligare en grund för omprövning i 24 kap. 5 § miljöbalken som innebär att tillståndsmyndigheten även får ompröva tillstånd om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.¹²²

Ändring eller upphävande av villkor på tillståndshavarens initiativ

Tillståndsinnehavarens möjlighet att få till stånd en omprövning är begränsade om det handlar om att upphäva eller mildra ett villkor. Av 24 kap. 13 § 2 miljöbalken följer att efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten besluta att ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättnings belopp. Villkor får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. Syftet med 24 kap. 13 § miljöbalken är att ge tillståndshavaren möjlighet att, under angivna förutsättningar, åstadkomma villkorsändringar utan att behöva söka nytt tillstånd på andra villkor.¹²³ Enligt praxis ska en ansökan om att ett villkor ska upphävas eller mildras behandlas restriktivt.¹²⁴

Det har framförts att utrymmet för att kunna hantera ändringar av villkor inom ramen för ändringstillstånd eller anmälan är för oklart och litet. Det finns inget utrymme för nya villkor i samband med en ansökan om villkorsändring. Vill tillståndshavaren få till stånd en ändring i verksamheten som innebär nya villkor eller utökad verksamhet är denne hänvisad till bestämmelserna om att ansöka om tillstånd eller ändringstillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken alternativt om ändringen kan anses omfattas av bestämmelserna om anmälan.

¹²² Se SOU 2022:33 s. 206 och 207.

¹²³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 259 och 260.

¹²⁴ Se t.ex. MÖD 1999:2, 2002:6, 2002:56, 2004:1 och NJA 2010 s. 77.

Få ansökningar om återkallelse av tillstånd

Rättskraften i ett tillstånd begränsas även av möjligheten för tillståndsmyndigheten att återkalla ett tillstånd. I 24 kap. 3 § miljöbalken anges under vilka förutsättningar ett tillstånd kan återkallas. Bestämmelsen omfattar även möjlighet för tillståndsmyndigheten att återkalla dispenser eller godkännanden samt förbjuda fortsatt verksamhet. Det konstateras att antalet ansökningar om återkallelse är litet och praxis på området är begränsat.¹²⁵ Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande uttalat att prövningsmyndigheten kan överväga lindrigare åtgärder än återkallelse och att hänsyn vid denna bedömning bör tas till dels om det råder missförhållanden på tillståndshavarens sida, dels till om förutsättningarna för verksamheten förändrats.¹²⁶

Tillsynsmyndigheten kan besluta om brådskande förelägganden och förbud i vissa fall

Som vi har redogjort för i kapitel 12 ska en tillsynsmyndighet kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. För att uppnå efterlevnad av balken får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs. Sådana förelägganden och förbud får däremot inte, enligt 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken, begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Det bör noteras att begränsningen endast gäller tillstånd. Dispens från ett förbud är inte att jämföras med ett tillstånd och omfattas därmed inte av tillsynsmyndighetens begränsning i detta avseende.¹²⁷

Av 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken följer ett undantag från regeln om de bindande verkningarna hos ett tillstånd. Trots att en fråga är reglerad i ett tillstånd kan tillsynsmyndigheten meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer. Under vilka förutsättningar undantaget får användas utvecklas inte

¹²⁵ Se Wik, Miljöbalk 24 kap. 3 §, Karnov (JUNO).

¹²⁶ Se MÖD 2015:51.

¹²⁷ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 272.

närmare i förarbetena till miljöbalken.¹²⁸ Av praxis framgår att ett tillståndsbesluts rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken kan få vika på grund av tvingande säkerhetsskäl.¹²⁹

I fjärde stycket finns ytterligare ett undantag som gäller sådana dammar som har klassificerats i en dammsäkerhetsklass enligt bestämmelserna i 11 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken. Även om en sådan damm omfattas av ett tillstånd kan tillsynsmyndigheten meddela förelägganden och förbud om säkerhetshöjande åtgärder.

*Det har de senaste åren uppstått behov
av brådskande ändringar i tillstånden*

Vi konstaterar att det de senaste åren har uppstått behov av att kunna åstadkomma brådskande ändringar i tillstånd för verksamheter som varit påkallade på grund av förhållanden som varken verksamhetsutövaren eller det allmänna har kunnat förutse eller påverka. Behovet har bland annat uppkommit till följd av spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19¹³⁰, brist på tillgång till kemikalier för att rena avloppsvatten¹³¹ och brist på tillgång till gas med risk för störningar i energiförsörjningen¹³². På grund av samtliga dessa situationer har det uppstått behov av att ändra villkor i redan tillståndsgivna verksamheter för att försäkra sig om fortsatt eller ändrad drift och att verksamheterna då inte ska drivas i strid med de föreskrivna villkoren.

I fråga om åtgärder under utbrottet av covid-19 var det aktuellt med behov av ändringar i tillstånd till verksamheter som producerade produkter till sjuk- och hälsovården, t.ex. skyddsutrustning, desinfektionsmedel, provtagningsmaterial och respiratorer samt tillstånd för krematorier. Vad gäller produkter till sjuk- och hälsovården uppstod behov av att öka produktionen eller ställa om produktionen till bristprodukter vilket utgör tillståndspliktiga ändringar.

¹²⁸ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 272.

¹²⁹ Se MÖD 2002:34.

¹³⁰ Se Promemoria, Miljödepartementet, Åtgärder för att underlätta brådskande ändringar av tillståndsprövade miljöfarliga verksamheter i samband med covid-19, dnr M2020/00750/Me, maj 2020.

¹³¹ Se Promemoria, Särskilda bestämmelser om förprovning av ändring av avloppsreningsverksamhet, dnr M2021/02448, december 2021.

¹³² Se Promemoria, Miljödepartementet, Tillfälliga åtgärder för att underlätta bränslebyte för fjärrvärmeanläggningar, dnr M2022/01924, oktober 2022.

Tillstånden för krematorier innehåller vanligtvis en begränsning i antalet kremeringar som får ske per år. Vissa tillstånd har villkor som innebär att antalet kremeringar får överskridas efter tillsynsmyndighetens godkännande, bl.a. vid pandemier eller större olyckor som medför ett stort antal avlidna. Beroende på hur krematoriernas tillstånd var utformade var möjligheten att möta den ökade belastningen inte alltid möjlig utan villkorsändring.

Även i fråga om risk för brist på gas och därmed risk för avbrott i värmeförsörjningen konstaterades att det fanns behov av att kunna använda sig av annat bränsle än gas. Vid vissa anläggningar kunde denna typ av tekniska förändringar genomföras inom ramen för befintliga tillstånd eller utan anmälan, men för många verksamheter var det inte möjligt med sådan ändring då det fanns begränsningar i tillstånden som gör att det inte är möjligt att byta bränsle eller under en längre tid driva anläggningen med ett alternativt bränsle. Samma problematik var det fråga om även när det gällde brist på tillgång till kemikalier där tillstånden till avloppsreningsverken inte alltid är utformade på så sätt att de tillåter byte av reningskemikalie till annan än den som tillståndet tillåter.

I samtliga dessa fall har det konstaterats att de aktuella delarna av tillståndet omfattas av rättskraft och inte kan ändras på annat sätt än genom tillståndsprövning eller anmälan. Vidare har det konstaterats att det är osäkert i vilken utsträckning ändringarna kan hanteras inom ramen för en anmälan.

För att ändringarna med säkerhet ska kunna hanteras genom en anmälan, om ändringen behövs till följd av att förutsättningarna för att driva verksamheten har förändrats på grund av sådan brist på tillgång till kemiska produkter för att rena avloppsvatten som verksamhetsutövaren inte råder över, har det införts en tillfällig möjlighet att hantera dessa behov av villkorsändringar inom ramen för en anmälan i stället för tillstånd. Den tidsbegränsade bestämmelsen, som finns i 1 kap. 5 a § miljöprövningsförordningen, har utformats som ett tillfälligt undantag från tillståndsplikten med hänvisning till bestämmelserna för den aktuella verksamhetstypen.

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap hade i uppdrag att utreda hur regeringen kan ges möjlighet att besluta om tillfälligt tillstånd enligt miljöbalken och om undantag från MKB-direktivet för samhällsviktig verksamhet när sådan verksamhet är tidskritisk för att tillgodose väsentliga allmänna intressen, när be-

hovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Utredningen konstaterade att reglerna för tillståndsprövning i miljöbalken normalt sett är anpassade för att åstadkomma en väl underbyggd, samordnad och effektiv prövning. Vid extraordinära omständigheter kan dock den instansordning och de krav på underlag som prövningen innebär försvåra möjligheterna att avvärja en försörjningskris. Utredningen föreslog att det skulle införas en möjlighet för regeringen att pröva ansökningar om tidsbegränsat tillstånd enligt 7 kap. 28 a §, 9 kap. och 11 kap. miljöbalken. Ansökan skulle avse sådan verksamhet som är samhällsviktig och som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Det skulle även finnas en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodosågs och behovet skulle inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.¹³³ Utredningen överlämnade sitt betänkande i februari 2023 och det har såvitt vi har kunnat se inte skickats ut på remiss.

10.4.6 Belastar civilrättsligt präglade frågor tillståndsprövningen?¹³⁴

Civilrättsliga frågor kan uppkomma både i samband med prövning av miljöfarlig verksamhet och av vattenverksamhet. Det finns vissa gemensamma bestämmelser och principer, men frågorna handläggs ändå på olika sätt.

I 31 kap. miljöbalken finns gemensamma bestämmelser om intrångsersättning. Det rör sig dels om ersättning för att mark tas i anspråk, dels för att pågående markanvändning avsevärt försvåras enligt 7 kap. miljöbalken eller förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken som rör viss verksamhet. Ersättning kan också bestämmas enligt 31 kap. 10 § miljöbalken för skada och intrång som tillfogas fastighetsägare genom undersökningar som avses i 28 kap. 1 § miljöbalken, eller enligt 31 kap. 11 § miljöbalken för underhåll och anordnande av stängselgenombrott som avses i 26 kap. 11 § miljöbalken. Ersättning i dessa fall kan bli aktuell för all slags verksamhet enligt miljöbalken. Normalt sett prövas denna typ av ersättningskrav i separata processer vid mark- och miljödomstol. Kapitlet innehåller också bestämmelser som endast

¹³³ Se SOU 2023:11 s. 55–80.

¹³⁴ Avsnittet om civilrättsligt präglade frågor i huvudsak hämtat från SOU 2014:35.

gäller vid vattenverksamhet, mer om dessa nedan. Sådana ersättningsfrågor behandlas normalt i samband med den vattenrättsliga prövningen vid en mark- och miljödomstol.

Skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk regleras i 32 kap. miljöbalken. Även dessa regler är i huvudsak generella och gäller för all verksamhet enligt miljöbalken. I övrigt finns inga specialregler för enskilda anspråk i anledning av miljöfarlig verksamhet och normalt sker den prövning som behövs i annan ordning. Exempelvis kan expropriation i vissa fall komma i fråga om inte marktillgång kan lösas på frivillig väg.

Ersättningsfrågor i samband med tillståndsprövningen av vattenverksamheter

Större projekt för att utnyttja vattenresurserna, t.ex. för vattenkraft, medför regelmässigt skador på andra fastigheter än verksamhetsutövarens egna. Kraftverks- och regleringsdammar har också på vissa ställen fört med sig en storskalig omdaning av landskapet. Enskilda fastigheter kan ha förändrats mycket kraftigt eller helt försvunnit under de regleringsmagasin som har bildats uppströms dammarna. Eftersom vattenverksamhetens påverkan på omgivningen ofta går långt utöver vad omgivningen bör tåla utan ersättning har skaderegleringen varit en viktig del av vattenlagstiftningen. Enligt den äldre vattenlagen och vattenlagen var regleringen en integrerad del av tillståndsprövningen och så är också miljöbalken utformad.

Även i markavvattningsmålen kan olika typer av ersättningsfrågor aktualiseras. Ett exempel är markförlust när nya diken ska anläggas i jordbruksmark. Oftast stannar dock för- och nackdelar med markavvattningen inom deltagarkretsen för samfälligheten.

Ytterligare exempel är vad som kan kallas tredjemansskador. Det kan vara en pumpanläggning som placeras på en fastighet som inte är jordbruksfastighet och vars ägare inte drar någon nytta av markavvattningsföretaget. Ett annat exempel är när diken passerar under vägar och kräver ändringar i broar m.m., eller medför skador på tekniska föremål.

Ersättningsreglerna vid ingrepp i annans egendom på grund av vattenverksamhet finns i 31 kap. miljöbalken. Reglerna grundas på expropriationsrättsliga principer. Enligt 31 kap. 2 § miljöbalken ska expropriationsregler tillämpas också vid bestämmande av ersättning

enligt balken om denna inte innehåller avvikande bestämmelser. Den rätt att ta i anspråk, skada eller göra intrång på fast egendom som kan medges enligt reglerna om vattenverksamhet, och tidigare enligt vattenlagarna, har också ansetts kunna betraktas som en form av expropriation.

De specifika bestämmelserna om ersättning vid ingrepp i annans egendom på grund av vattenverksamhet finns i 31 kap. 16–19 §§ miljöbalken. I 31 kap. 16 § första stycket miljöbalken finns den grundläggande ersättningsregeln, som anger att den som med stöd av tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken genom inlösen eller på annat sätt tar i anspråk annans egendom, eller vidtar en åtgärd som skadar annans egendom, ska betala ersättning. Bestämmelsen gäller om en skada följer av en tillståndsgiven verksamhet eller till följd av förbud mot fiske enligt 28 kap. 13 § miljöbalken. Om den skadegörande handlingen har vidtagits utan tillstånd, t.ex. en olaga dämning, bestäms ersättningen enligt andra skadeståndsrättsliga regler, såsom 32 kap. miljöbalken eller skadeståndslagen (1972:207).

Enligt 31 kap. 16 § andra stycket miljöbalken ska ersättning endast betalas för den skada som återstår efter att skadeförebyggande åtgärder har utförts. Hänsyn till de skadelidande tas i första hand genom jämkningar i själva verksamheten och i andra hand genom skadeförebyggande åtgärder. Att en verksamhetsutövare kan åläggas att utföra sådana åtgärder framgår av 2 kap. 3 § miljöbalken. Endast restskadan ska sedan ersättas i pengar.

För särskilt kvalificerade skadefall finns bestämmelser om inlösen i 31 kap. 17 § miljöbalken. Enligt paragrafens första stycke ska fastigheter eller fastighetsdelar, som drabbas av synnerliga olägenheter, lösas in av sökanden om ägaren begär det. En bestämmelse i paragrafens andra stycke gör det möjligt även för den ersättningsskyldiga verksamhetsutövaren att få lösa in en fastighet eller fastighetsdel. Förutsättningen är att ersättningen för inlösen endast medför en ringa höjning av fastighetsägarens ersättning och att fastighetsägaren inte har något beaktansvärt intresse av att behålla egendomen i det skadade skicket.

Skadeersättning ska enligt 31 kap. 18 § miljöbalken bestämmas även för fastigheter som tillhör verksamhetsutövaren och syftet ned detta är att skydda panträttshavare.

I 31 kap. 19 § miljöbalken regleras ersättningsskyldigheten för skador på annans egendom vid utrivning, alltså när en vattenanläggning tas bort utan att ersättas av en ny.

Oförutsedda skador

Som framgår i det föregående avsnittet bygger miljöbalkens ersättningssystem på att skador på grund av vattenverksamhet regleras i tillståndsmålet. När ersättningsfrågorna har avgjorts i målet, eventuellt efter uppskov enligt 22 kap. 27 § miljöbalken för svårutredda skador, är sakägarnas anspråk till följd av verksamheten i princip slutligt reglerade. Sökandens motparter får finna sig i verksamhetens negativa effekter så länge som den bedrivs enligt tillståndet. Detta är innebörden i vad som brukar kallas den allmänna tvångsrätten.

Regeln om att en slutlig skadereglering ska ske i tillståndsmålet har dock undantag för skador som visar sig inom en viss tid efter tillståndsdomen. Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande enligt 24 kap. 18 § miljöbalken framställa anspråk på ersättning. Ett exempel på oförutsedd skada är erosionsskador. Dessa kan ofta inte förutses eller bedömas omfattningen av.¹³⁵ Det kan också röra sig om andra skador som uppkommer först efter lång tid, kanske genom att verksamheten utvidgats inom ramen för det givna tillståndet. Bestämmelsen innebär en inskränkning av tillståndets rättskraft, såvitt gäller utdömda ersättningar och vissa villkor om förebyggande åtgärder. Det finns inte någon motsvarighet till 24 kap. 18 § miljöbalken för miljöfarlig verksamhet, eftersom ersättningsfrågorna inte prövas i samband med tillståndsfrågan.

För att bestämmelsen i 24 kap. 18 § miljöbalken om oförutsedd skada ska vara tillämplig ska det röra sig om en missbedömning i fråga om de faktiska verkningarna av en vattenverksamhet eller en vattenanläggning. En oförutsedd skada ska alltså anses föreligga om domstolen förbisett att en skada kunde uppkomma eller missbedömt omfattningen av den. Med en skada som omfattas av paragrafen bör jämföras det fallet att en verksamhet för tillgodogörande av vatten-

¹³⁵ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 261.

kraft tar i anspråk större del av någon annans fallhöjd än som har beräknats i tillståndsmålet. Vidare omfattas det fall att ägaren till ett mark- eller vattenområde, som i samband med tillståndsbeslutet oriktigt har antagits tillhöra sökanden, vill föra talan om ersättning för skador på området.¹³⁶

Att tillstånd till att ta anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk inte omfattas av 24 kap. 18 § miljöbalken framgår av 11 kap. 22 § miljöbalken.¹³⁷ Medför en sådan åtgärd skada på annans egendom ska skälig ersättning betalas. Skador uppstår ofta senare och talan får då föras som ett stämningsmål enligt 7 kap. 2 § 3 lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.¹³⁸

En talan om oförutsedd skada kan enligt 24 kap. 18 § första stycket miljöbalken avse en begäran enligt 31 kap. miljöbalken om ekonomisk ersättning för den skada som uppstått. Enligt 24 kap. 18 § andra stycket miljöbalken kan en sådan talan även avse en begäran om att verksamhetsutövaren ska bekosta och vidta skadeförebyggande åtgärder. Det senare förutsätter dock att det gäller betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse. Sådana åtgärder får inte medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren. De åtgärder som kan bli aktuella är t.ex. ändrade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, om vattenuttag vid vattenbortledning och vattenöverledningar samt olika ändringar i en vattenanläggning.¹³⁹

Anspråk enligt 24 kap. 18 § andra stycket miljöbalken får framställas av enskilda sakägare eller, i fråga om allmänna intressen, av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelse eller kommun. Parterna kan genom avtal i förväg reglera eventuella uppkommande oförutsedda skador. En sakägare kan alltså avstå från rätten till ersättning för oförutsedda skador.¹⁴⁰

Anspråk på grund av oförutsedda skador måste enligt 24 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den arbetstid som domstolen bestämmer i tillståndsdomen. Paragrafens femte

¹³⁶ Se prop. 1981/82:130 s. 582.

¹³⁷ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 261.

¹³⁸ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 143 och 144.

¹³⁹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1juni. 2023, Version 22, JUNO) kommentaren till 24 kap. 18 §.

¹⁴⁰ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 261.

stycke innebär att de allmänna preskriptionsreglerna inte ska tillämpas på anspråk på grund av oförutsedda skador. Den allmänna preskriptionstiden om tio år kommer alltså att kunna förkortas eller förlängas för de anspråk som paragrafen behandlar beroende på hur villkoren för den enskilda verksamheten utformas.

Civilrättsliga frågor i övrigt

Mark- och miljödomstolarnas befattning med civilrättsliga anspråk regleras i 31 och 32 kap. miljöbalken och i 7 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

I 31 kap. miljöbalken finns, utöver bestämmelser om vattenrättsliga ersättningsfrågor som behandlas i ansökningsmålen, regler om ersättningsanspråk till följd av vissa ingripanden av det allmänna. I dessa senare fall grundas ersättningsanspråken på föreskrifter eller beslut som gäller t.ex. nationalparker, naturreservat och vattenskyddsområden. Dessa ersättningsfrågor liknar de vattenrättsliga på så sätt att det gäller expropriativa, lagenliga, ingrepp i annans egendom och att expropriationslagens regler tillämpas vid prövningen av ersättnings storlek.

En annan kategori civilrättsliga mål regleras i 32 kap. miljöbalken. Det är här fråga om anspråk på grund av miljöskador och liknande grannelagsrättsliga olägenheter. Tvisterna gäller vanligen ekonomisk ersättning för uppkomna skador. Det gäller främst skador som har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet. Annan skada ersätts bara i den utsträckning den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. En tvist kan också avse förbud mot en viss verksamhet eller en skyldighet för verksamhetsutövaren att vidta skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått. Ersättning för framtida skador ersätts på expropriationsrättsliga grunder.

En ytterligare målkategori, som liknar miljöskademålen, är de vattenrättsliga anspråk som handläggs enligt 7 kap. 2 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Även här kan det vara fråga om såväl rena ersättningsanspråk som andra skyldigheter, t.ex. att riva ut en olagligt tillkommen vattenanläggning.

Handläggningen av ersättningsfrågor

De vattenrättsliga ersättningsfrågorna handläggs tillsammans med tillståndsfrågan i ansökningsmålet. Det är i första hand sökanden som ska utreda skadorna och lämna förslag till ersättning. Huvudregeln är att detta ska ha skett innan ansökan ges in så att ersättningsbeloppen kan anges i tillståndsansökan. En bestämmelse om detta finns i 22 kap. 1 § andra stycket 2 miljöbalken. När ansökan om tillstånd har kungjorts har de skadelidande möjlighet att kommentera sökandens ersättningserbjudanden och komma med egna yrkanden. Det är relativt vanligt att sakägarna anlitar egna tekniska biträden som gör skadeutredningar till grund för anspråken. Sakägarna kan komma med egna yrkanden senast vid huvudförhandlingen enligt 22 kap. 19 § miljöbalken.

Prövningen av ersättningsfrågorna bygger, liksom ersättningsrätten i allmänhet, på dispositionsprincipen. Domstolen kan inte döma ut lägre ersättningsbelopp än vad sökanden har erbjudit och inte högre än vad sakägaren har yrkat. Det finns dock ett undantag i 22 kap. 22 § miljöbalken för det förhållandet att det finns ersättningsanspråk från flera olika sakägare att pröva i målet. Om domstolen då för någon av sakägarna dömer ut högre ersättning än vad sökanden har erbjudit, alltså efter en sakprövning av anspråket, får domstolen för att åstadkomma en likformig reglering höja övriga sakägares ersättning utöver vad de har yrkat.

Den utredning som parterna lägger fram när ersättningsfrågor handläggs i ansökningsmål skiljer sig inte från motsvarande utredningar i andra ersättningsmål enligt 31 kap. miljöbalken eller skadeståndsmål enligt 32 kap. miljöbalken. Parterna anlitar sakkunniga värderare som gör egna utredningar och sammanställer dem i skriftliga utlåtanden. I de (fåtaliga) fall där verksamheten orsakar klassiska dämningsskador förutsätts sökanden ha gjort en särskild markskadekarta.

Förberedelsen i ansökningsmål är som har nämnts normalt skriftlig, även när ersättningsfrågor förekommer. Den slutliga handläggningen av både tillstånds- och ersättningsfrågorna sker normalt vid en huvudförhandling och alla ersättningsfrågor avgörs i tillståndsdomen (22 kap. 25 § första stycket 4 MB). I svårbedömda fall kan domstolen dock enligt 22 kap. 27 § första stycket miljöbalken skjuta upp frågan om ersättning under en provotid.

I mindre mål om tillstånd t.ex. till vägbroar och småbåtshamnar finns sällan någon särskild skadeutredning av sökanden och sakägarna saknar ofta ombud och tekniska biträden. Eftersom målen också handläggs utan särskild förberedelse väcks ofta ersättningsanspråken vid huvudförhandlingen. Domstolen får då hjälpa sakägarna att formulera sina synpunkter till bestämda ersättningsanspråk. Sökanden förväntas då lämna synpunkter på anspråken genast. Utredningen består då egentligen av parternas egna redogörelser och domstolens iakttagelser vid en eventuell syn. När detta framstår som alltför otillräckligt kan ersättningsfrågan skjutas upp så att parterna får möjlighet att komplettera utredningen.

Utredningskostnaden kan vara betydande även för ersättningsanspråk om små belopp. Vissa skador kan heller inte beräknas på något meningsfullt sätt utan får bedömas efter skälighet. Sådana skälighetsuppskattningar, eller åtminstone uppskattningar på begränsat underlag, får anses vara vanliga i ansökningsmålen. Liksom i andra mål där dispositionsprincipen gäller ska domstolen verka för att förlikningsmöjligheterna tas till vara. En frivillig överenskommelse kan många gånger vara fördelaktig både för sökanden och för sakägarna.

Tvångsrätt

En verksamhetsutövare som inte har åtkomst till nödvändig mark anses ändå i vissa fall ha nödvändig tvångsrätt, se 2 kap. 4–5 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Verksamhetsutövaren kan då enligt 28 kap. 10 § första stycket miljöbalken ges rätt att utföra anläggningar eller vidta åtgärder inom fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk mark eller annat utrymme för detta. Sådan rätt kan ges när det är fråga om

1. vattenverksamhet som utförs av staten, kommuner eller vattenförbund och som är önskvärda från hälso- eller miljösynpunkt eller som främjar fisket,
2. vattenverksamhet för att motverka förorening genom avloppsvatten,
3. vattenverksamhet som avser tillgodogörande av yt- eller grundvatten,

4. vattenreglering,
5. vattenverksamhet som avser allmän farled eller allmän hamn, eller
6. markavvattning.

Bestämmelsen gör det möjligt för den som har legal rådighet för t.ex. en vattentäkt för allmän vattenförsörjning att få tvångsrätt till den mark som behövs för verksamheten. Ägaren av ett strömfall kan få rätt att uppföra en regleringsdamm på annan fastighet än den egna. Bestämmelsen kan bl.a. åberopas för rätt till utmål på annans fastighet, dvs. mark för byggnader som behövs för t.ex. en kraftstation.

Tvångsrättsreglerna korresponderar med de legala rådighetsfallen på så sätt att den som har legal rådighet för en viss verksamhet också kan få tvångsrätt för att utföra verksamheten på annans fastighet. Undantag från den principen gäller för allmän väg och järnväg, där verksamhetsutövarna kan skaffa sig erforderliga tvångsrättigheter enligt väglagen respektive lagen om byggande av järnväg.

Anspråk på tvångsrätt handläggs normalt i det ansökningsmål där också frågan om tillstånd till den verksamhet som tvångsrätten gäller ska prövas. Tvångsrättsfrågan prövas enligt miljöbalkens tillåtlighetsregler. Det är de särskilda bestämmelserna om vattenverksamhet samt de generella reglerna i miljöbalkens första avdelning, bl.a. försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § och lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. Om tvångsrätt beviljas tas beslut om detta in i tillståndsdomen (7 kap. 6 § 1 LSV).

Även om tvångsrättsfrågor normalt prövas tillsammans med tillståndsfrågan förekommer det separata processer om särskilda tvångsrätter. Om verksamhetsutövaren väcker frågan separat handläggs den som ett stämningsmål (7 kap. 2 § 6 LSV). Målet handläggs enligt rättegångsbalkens vanliga regler om tvistemål. En konsekvens av detta är att rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader blir tillämpliga och att fastighetsägarna kan bli skyldiga att betala verksamhetsutövarens rättegångskostnader.

*Lantmäterimyndigheten prövar ersättningsfrågor
och tvångsrätter som första instans*

Fastighetsbildningslagen innehåller regler om ändring i fastighetsindelningen. Fastighetsbildning innebär att fastighetsindelningen ändras, servitut bildas, ändras eller upphävs, eller en byggnad eller annan anläggning som hör till en fastighet överförs till en annan fastighet genom fastighetsreglering. Detta kan ske efter överenskommelse mellan en eller flera fastighetsägare och rättighetsinnehavare men också genom tvång.

Fastighetsbildning handläggs av lantmäterimyndigheten genom en förrättning. Vid en förrättning består lantmäterimyndigheten av en förrättningslantmätare. Dessutom ska två gode män ingå i myndigheten när förrättningslantmätaren anser att det behövs eller när sakägare begär det och det inte innebär oskäligt dröjsmål (4 kap. 1 § FBL). Gode män utses genom val av kommunfullmäktige på samma sätt som nämndemän i tingsrätten men ska ha erfarenhet i fråga om tätortsförhållanden eller vara kunnig i jordbruks- eller skogsbruksfrågor.

Alla kommuner har rätt att ansöka om att sköta sina egna lantmäteriärenden genom att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. För de kommuner som inte har inrättat en kommunal lantmäterimyndighet är det den statliga lantmäterimyndigheten som handlägger dessa ärenden. Det finns kommunala lantmäterimyndigheter i 40 av Sveriges kommuner.¹⁴¹ Oavsett om det är en kommunal eller statlig lantmäterimyndighet som handlägger ärendet tar myndigheten ut en avgift för handläggningen. Myndigheternas fakturor för utfört arbete kan överklagas till mark- och miljödomstolen och därefter till Mark- och miljööverdomstolen där det krävs prövningstillstånd för prövning.

Avstår en fastighetsinnehavare mark genom att marken överförs till annan utgår som regel ersättning. Ersättning kan bestämmas i antingen mark, andel i samfällighet eller pengar (5 kap. 2 § FBL). Om värdet av den mark och de andelar i samfälld mark som genom fastighetsreglering läggs till en fastighet inte motsvarar värdet av vad som genom regleringen frångår fastigheten, utjämnas skillnaden genom ersättning i pengar (5 kap. 10 § FBL). Finns det flera sakägare i

¹⁴¹ Se <https://www.lantmateriet.se/sv/om-lantmateriet/Samverkan-med-andra/kommunala-lantmaterimyndigheter/>.

en förrättning fördelas ansvaret för betalning respektive erhållande av ersättning efter nytta respektive skada. I viss utsträckning kan även sakägare komma överens om den ersättning som ska utgå.

Leder de civilrättsliga frågorna till att prövningen tar längre tid?

I vilken utsträckning de civilrättsligt präglade frågorna gör att tillståndsprocessen tar längre tid är oklart och har egentligen inte framförts till utredningen som en fråga som belastar tillståndsprocessen. Huruvida dessa frågor förlänger prövningen eller inte är enligt oss beroende dels av om det finns en osäkerhet kring hur frågan ska bedömas, dels av om den som är berörd av frågan uppfattar att exempelvis en överenskommen ersättning är tillräcklig.

En fråga som har uppkommit under utredningsarbetet är där emot hur man ska se på frågan om prövning av ersättning liksom övriga civilrättsliga frågor om prövningen av tillståndsmål i första instans skulle flyttas från mark- och miljödomstol till förvaltningsmyndighet eftersom denna typ av frågor historiskt har hanterats av domstol.

Flera utredningar har berört frågan om tvångsrätt och ersättningsrätt ska hanteras inom ramen för tillståndsprövningen eller inte. Vissa av dessa utredningar har även haft i uppdrag att se över om tillståndsprövningen ska ske i annan ordning än i dag. I dessa fall har då frågan om hur de civilrättsliga präglade frågorna ska hanteras haft ett nära samband med vilken prövningsmyndighet som enligt förslaget ska utgöra tillståndsmyndighet. Viss betydelse har det haft om tillståndsprövningen i första instans ska ske i förvaltningsmyndighet eller i domstol. Som nämnts har dessa frågor av tradition förbehållits domstolen. Men som vi redogjort för har Lantmäterimyndigheten rätt att avgöra frågor om både tvång och ersättning i samband med sina förrättningar. Någon ändring i fråga om att förstainstansprövningen för tillstånd till vattenverksamhet ska ligga på förvaltningsmyndighet har inte genomförts. Inte heller har någon ändring skett beträffande prövningen av tvångsrätt eller ersättningsrätt i dessa mål.

Miljöprocessutredningen föreslog i sitt betänkande att det skulle inrättas fem miljöprövningsmyndigheter i form av regionala nämnder i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa

myndigheter skulle pröva alla ärenden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som vid den tidpunkten prövades av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och miljödomstolar. Prövningsmyndigheterna föreslogs få namnet Koncessionsnämnder för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Enligt Miljöprocessutredningen skulle dessa koncessionsnämnder fortsatt pröva särskilda vattenrättsliga tvångsrätter medan ersättningsfrågorna skulle fortsatt att prövas av miljödomstolen.¹⁴²

Vad gäller tvångsrätt anförde Miljöprocessutredningen att det finns ett nära samband mellan prövningen av en tvångsrättsfråga för en viss verksamhet och tillåtlighetsprövningen av samma verksamhet i ett ansökningsärende på så sätt att både de relevanta omständigheterna och de tillämpliga reglerna överlappar varandra. Tvångsrättsyrkanden prövas mot de generella reglerna i miljöbalkens första avdelning, bl.a. försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § och lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 §. De argument som en sakägare kan vilja anföra till stöd för att en yrkad tvångsrätt är oacceptabelt ingripande i hans fastighet bör i stora delar vara desamma som han har haft anledning att åberopa även i tillståndsärendet. Utredningen om verksamheten och de motstående intressena kommer att vara i stort sett densamma i både tillstånds- och tvångsrättsfrågan. Det fanns alltså systematiska skäl för att hålla ihop prövningen av de båda frågorna. Även processekonomiska skäl talade för en sammanhållen prövning. Två skilda processer vid olika myndigheter om närliggande och delvis överlappande frågor kunde bli dyrare än en samlad prövning. Separat prövning av tvångsrättsfrågan kan också föra med sig en risk för förseningar av prövningen och därmed av det prövade projektet.

Vad gäller ersättningsfrågorna konstaterade Miljöprocessutredningen att civilrättsliga tvister i Sverige prövas traditionellt av domstol. Konstitutionellt finns dock inget hinder mot att prövningen sker hos en administrativ myndighet. Kravet är enligt 11 kap. 3 § regeringsformen att en rättstvist mellan enskilda inte utan stöd av lag får avgöras av annan myndighet än domstol. En domstolsprövning i nu avsedda fall kunde dock enligt Miljöprocessutredningen åstadkommas genom överklagande. Vidare konstaterade utredningen att det ofta fanns ett nära samband mellan villkorsfrågorna och ersättningsfrågorna. Samtidigt framgick av utredningens enkät till miljödomstolarna att antalet tillståndsmål med ersättningsfrågor

¹⁴² Se SOU 2009:10 s. 320–345.

inte var särskilt stort, i medeltal färre än tio mål per domstol och år. Mot att flytta över ersättningsfrågorna till en koncessionsnämnd framfördes att förvaltningslagen saknade bestämmelser för hantering av civilrättsliga frågor samt att det fanns fördelar att behålla och samla kompetensen avseende vattenrättsliga och miljörättsliga ersättningsfrågor på en instans. Utredningen framhöll även att farhågorna för särskilda ersättningsprocesser framstod som överdrivna. Det låg närmare till hands att anta att benägenheten att träffa frivilliga överenskommelser skulle öka om risken fanns att man måste gå igenom ytterligare en process för att få ersättningsanspråk reglerade. Utredningen landade i att ett bibehållande av ersättningsfrågorna vid miljödomstolarna var att föredra framför en fortsatt sammanhållen prövning hos de nya prövningsmyndigheterna.

Även Vattenverksamhetsutredningen föreslog att civilrättsligt präglade frågor skulle skiljas från tillståndsprövningen av vattenverksamhet. Ersättningsfrågor och andra civilrättsliga frågor skulle enligt utredningens förslag handläggas som stämningssak. Vissa specialfrågor, om strömfallsfastighet samt om bevattnings- och vattenregleringssamfälligheter, skulle fortfarande handläggas inom ramen för ett ansökningsmål. Även fråga om tvångsrätt skulle fortsatt handläggas som ansökningsmål.¹⁴³

Det bör även beaktas i detta sammanhang att sakägare har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader i mål om tillstånd till vattenverksamhet som prövas av mark- och miljödomstol i första instans. En sakägare har således rätt att i vattenmål få ersättning för samtliga kostnader som är hänförliga till såväl prövningen av själva tillståndet som prövningen av de civilrättsliga frågorna. Rättegångskostnadernas skälighet bedöms av domstolen i samband med att målet avgörs och betalas sedan av sökanden. Skulle prövningen av de civilrättsliga frågorna skiljas från tillståndsprövningen behöver även frågan om rätten till ersättning för rättegångskostnader hanteras.

Miljöprocessutredning föreslog att sökandens kostnadsansvar skulle kvarstå men då endast gentemot sådana sakägare som riskerade att få sina rättigheter påverkade på ett mera ingripande sätt. Att bibehålla skillnaden mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i detta avseende motiverade utredningen bland annat med att den expropriativa aspekten vid tillståndsprövningen av vatten-

¹⁴³ SOU 2014:35 s. 187 och 188.

verksamhet är betydligt mer framträdande än vid miljöfarlig verksamhet. Den aspekten förstärks också i många fall genom ingreppens karaktär av integritetsintrång för de drabbade. Fördelarna med enhetliga regler vägde enligt utredningen inte upp principen att den som utsätts för expropriativa ingrepp ska kunna processa utan egen kostnad i åtminstone en instans. Kostnadsreglerna bör alltså utformas så att sakägarna ska ha ersättning för sina kostnader i samband med tillståndsärendena hos prövningsmyndigheterna. Inom miljörätten har det tidigare inte förekommit att förvaltningsmyndigheter prövar rättegångskostnadsfrågor. Utredningen kunde dock inte se några principiella hinder mot ett sådant system.

Vattenverksamheten föreslog i stället att den uppdelade prövningen skulle medföra att sökanden inte längre skulle behöva ersätta motparterers rättegångskostnader inom ramen för tillståndsprövningen. Utredningen ansåg att skyldigheten att ersätta motparterna för rättegångskostnader var en omotiverad skillnad mellan prövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. I båda fallen har prövningsmyndigheten ett utredningsansvar. Utgångspunkten borde därför enligt utredningen vara att ersättning för rättegångskostnader inte utgår i ärenden om tillstånd, anmälan och omprövning av verksamheter och åtgärder enligt MB, oavsett vilket slag av verksamhet det rör. Däremot skulle en fastighetsägare i vissa fall kunna få ersättning för sina rättegångskostnader i ett ersättningsmål.

10.4.7 Uppfyller kungörelsebestämmelserna de EU-rättsliga kraven?

I dagens miljöbedömnings- och tillståndssystem finns det flera kungörelse-, delgivnings- och tillgängsliggörandebestämmelser bl.a. i 6 kap. miljöbalken, 22 kap. miljöbalken och 19 § industriutsläpps-förordningen.

I miljöbalken, närliggande lagar och underliggande förordningar finns det bestämmelser om kungörelse, delgivning och tillgängliggörande. I vissa kungörelsebestämmelser tydliggörs att enskilda och organisationer som är särskilt berörda ska erhålla information individuellt, s.k. delgivning, även termen tillgängliggörande används, framför allt i 6 kap. miljöbalken. Det ger intrycket av att syftet med bestämmelserna är att ställa särskilda krav vid olika situationer, trots att bestämmelserna kan ha samma syfte.

Samtidigt finns det EU-rättsliga akter att ta i beaktan som kräver att bl.a. allmänheten informeras om när vissa former av beslut tagits. I och med att Århuskonventionen utgör en integrerad del av EU:s rättsordning har den företrädare framför sekundärlagstiftning, såsom MKB-direktivet.¹⁴⁴ Detta innebär att EU-rättsliga bestämmelser som förpliktigar medlemsstaterna att informera allmänheten ska tolkas så att samstämmighet uppnås med Århuskonventionen.¹⁴⁵

Frågan är om det går att samla kungörelsebestämmelserna och om det är nödvändigt att behålla särskilda bestämmelser om enskild delgivning avseenden exempelvis vattenverksamhet (se exempelvis 22 kap. 5 § MB) eller om det går att utforma mer generella bestämmelser som även omfattar dessa situationer. Syftet med en sådan bestämmelse skulle vara att allmänheten informeras på ett likartat sätt inom ramen miljöbedömnings- och tillståndprocesser enligt miljöbalken och de sektorslagar där det kan krävas en specifik miljöbedömningsprocess.

Vid den senaste revideringen av 6 kap. miljöbalken framförde flera remissmyndigheter att kungörelsebestämmelserna borde utredas brett så att alla kungörelser riktade till allmänheten från myndigheter på sikt bör tillgängliggöras på motsvarande sätt och om var möjligt ta bort särregler kring kungörelse.¹⁴⁶ I förarbetena säger regeringen att regleringen av kungörelse av ansökan och miljökonsekvensbeskrivning är inte anpassad efter nutida förutsättningar och det behöver utredas om nuvarande kungörelsesätt är ändamålsenliga för att sprida information till allmänheten.¹⁴⁷

Nedan beskrivs EU-rättsliga krav och sedan vad som avses med termerna kungörelse, delgivning och tillgängliggörande avseende miljöbedömnings- och tillståndprocessen enligt miljöbalken och närliggande lagar.

¹⁴⁴ Jfr EU-domstolens dom målen C-240/09 p. 42, C-470/16 p. 50, C-286/90 p. 9, C-402/05 P och C-415/05 P p. 291 och C-366/10 p. 123.

¹⁴⁵ Se Report by the Aarhus Compliance Committee on the Compliance by the EC with its obligations under the Aarhus Convention, ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, paragraph 23, 2/5/2008; EU Commission, "Guidance on the Application of the Environmental Impact Assessment Procedure for Large-scale Transboundary Projects" (2013), s. 3.

¹⁴⁶ Se prop. 2016/17:200 s. 138.

¹⁴⁷ Se prop. 2016/17:200 s. 139.

MKB-direktivet

Enligt artikel 6.2 i MKB-direktivet ska medlemsstaterna se till att den berörda allmänheten på ett effektivt sätt kan delta i samrådsförfarandet och därmed ska allmänheten informeras elektroniskt och genom offentliga meddelanden eller på annat lämpligt sätt. Närmare bestämmelser ska fastställas av medlemsstaterna om information till allmänheten, till exempel, genom affischering inom ett visst område eller offentliggörande i lokalpressen, till exempel skriftligen eller genom samrådsmöten (artikel 6.5).

Fortsättningsvis anger artikel 9.1 i MKB-direktivet att när ett beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan, som föregåtts av en miljökonsekvensbedömning, har fattats ska den eller de ansvariga myndigheterna omedelbart informera allmänheten och berörda myndigheter om detta och dessutom säkerställa att de får tillgång till:

- Information om innehållet i beslutet och varje villkor som är knutet till detta, i enlighet med artikel 8a.1 och 8a.2 i MKB-direktivet.
- Information om de huvudsakliga skäl och överväganden som beslutet grundar sig på, och även om förfarandet för allmänhetens deltagande. Detta inbegriper även en sammanfattning av samrådsresultaten och de uppgifter som inhämtats enligt artiklarna 5–7 och hur dessa resultat har införlivats eller på annat sätt beaktats, särskilt de synpunkter som mottagits från den utsatta medlemsstat som avses i artikel 7.

Det finns även andra bestämmelser i MKB-direktivet som tydliggör att det finns krav på medlemsstaterna om att i olika situationer informera genom exempelvis skriftlig direktkommunikation med EU-kommissionen (artikel 2.4 c), exploatören (artikel 4.6) och andra berörda medlemsstater (artikel 7.1).

Jämförs termen informera med en annan term som används i MKB-direktivet, tillgänglig(a), så blir det tydligt att den termen avser att information ska göras just tillgänglig. Exempelvis säger artikel 6.5 att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att relevant information är tillgänglig elektroniskt för allmänheten via minst en central portal eller lättillgängliga kontaktpunkter, på lämplig förvaltningsnivå. Detta är i överensstämmande

med artikel 11.5 i MKB-direktivet där det anges att medlemsstaterna ska se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten. Detta kan kontrasteras emot nämnda artikel 9.1 i MKB-direktivet som föreskriver att ansvariga myndigheter omedelbart efter att ett tillståndsbeslut tagits ska informera allmänheten och berörda myndigheter.

Industriutsläppsdirektivet

Enligt artikel 24.1 industriutsläppsdirektivet ska medlemsstaterna se till att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ges tillfälle att på ett effektivt sätt delta i bl.a. meddelande av tillstånd och väsentliga ändringar av en verksamhet. I dessa förfaranden ska information göras tillgänglig på samma sätt som det föreskrivs om i MKB-direktivet (se artikel 24.2 i industriutsläppsdirektivet) och bilaga IV till industriutsläppsdirektivet tillämpas (se artikel 24.1 andra stycket industriutsläppsdirektivet). Enligt bilagan ska allmänheten informeras genom offentliga meddelanden eller på annat lämpligt sätt (bilaga IV p. 1 industriutsläppsdirektivet). Närmare bestämmelser om information till allmänheten (till exempel genom affischering inom ett visst område eller offentliggörande i lokalpressen) och om samråd med den berörda allmänheten (till exempel skriftligen eller genom offentlig utfrågning) ska fastställas av medlemsstaterna (se bilaga IV p. 5 industriutsläppsdirektivet). I det reviderade industriutsläppsdirektivet har det förtydligats att beslut ska tillgängliggöras på en webbplats som är enkel att hitta, kostnadsfri och utan krav på att behöva skapa ett konto eller registrera sig på annat vis (artikel. 24.2).

Det finns på så sätt samma uppdelning mellan termerna tillgängliggörande och information i industriutsläppsdirektivet som MKB-direktivet.

Förordningen om netto-nollteknik respektive kritiska och strategiska råmaterial

Enligt artikel 10 i EU förordningen om netto-nollteknik, som omfattar miljöbedömningar och miljötillstånd, ska bestämmelserna om miljökonsekvensbedömning enligt artiklarna 5–9 i MKB-direktivet tillämpas.

Enligt artikel 12.1 i förordningen om netto-nollteknik påverkar inte förordningen de skyldigheter som Århus- eller Esbokonventionen ställer på medlemsstaterna. Dessutom anger artikel 12.2 i förordningen om netto-nollteknik att alla beslut som antas enligt artikel 6–12, 15, 16 och 28 ska offentliggöras på ett sätt som är lätt att förstå, och alla beslut som rör ett tillverkningsprojekt för netto-nollteknik eller ett strategiskt nettonollprojekt ska finnas tillgängliga på samma webbplats. Artikel 7 i förordningen om netto-nollteknik tydliggör också att medlemsstaterna ska ge tillgång till information om bl.a. tillståndsprocessen, inkl. information om tvistlösning, för projekt som omfattas av förordningen online och på ett centraliserat och lättillgängligt sätt.

Utifrån förordningen om netto-nollteknik ska därmed beslut som faller under MKB-direktivets miljökonsekvensbedömningsprocess, inkl. kallelse till samråd och tillståndsbeslut, offentliggöras och information om tillståndsprocessen ska tillgängliggöras på ett centraliserat och lättillgängligt sätt. Rimligen medför det att alla dokument från yttrande om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning till beslut om tillstånd ska finnas publicerad på en central webbplats som allmänheten vet om publicerar denna typ av information.

I princip finns samma reglering i förordningen om kritiska och strategiska råmaterial, förutom att den också kräver informations- och kommunikationsåtgärder för att främja allmänhetens acceptans (se exempelvis artikel 7.1 d och 8.5 i förordningen om kritiska och strategiska råmaterial).

Århuskonventionen

Vi beskriver Århuskonventionens krav i avsnitt 9.9.1. Konventionen anger att i beslutsprocesser om miljön ska den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium informeras på ett effektivt sätt, antingen genom offentligt tillkännagivande eller i förekom-

mande fall enskilt (artikel 6.2). Varje part ska sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett effektivt och meningsfullt sätt (artikel 6.4). Sedan ska allmänheten informeras på föreskrivet sätt om beslutet så snart det har fattats av myndigheten. Beslutstexten ska göras tillgänglig för allmänheten tillsammans med de skäl och överväganden som beslutet är grundat på (artikel 6.9). För att allmänhetens deltagande ska ske på ett effektivt och meningsfullt sätt förutsätter det att underrättelser av allmänheten är effektiva och genomförs på ett sätt som når allmänheten på den plats där verksamheten planeras, utifrån de förutsättningar som allmänheten har att ta del av information.¹⁴⁸ Till exempel kan publicering på en myndighets webbplats utgöra en effektiv underrättelse om allmänheten kontrollerar sådana databaser dagligen. Ett annat alternativ är att inrätta ett förfarande med individuell underrättelse som baseras på att allmänheten med ett enkelt förfarande kan registrera sig för att erhålla information i särskilda ämnen eller för vissa geografiska områden. En förteckning över vilka av allmänheten som har registrerat sig för sådan underrättelse bör hållas uppdaterad för att kunna bedöma dess effektivitet.¹⁴⁹ I övrigt så förs i vägledningen till Århuskonventionen fram att traditionella former av underrättelse inte får förbises till fördel för digitala metoder, utan de digitala metoderna ska alltid ses som kompletterande. Huvudbudskapet är att metoderna för underrättelse bör skräddarsys för att nå så många av den berörda allmänheten som möjligt, särskilt så många som möjligt av dem som ligger i omedelbar närhet av den föreslagna verksamheten eller dess miljöeffekter. Nyckeln är att säkerställa att underrättelsen ska passa behoven hos de personer som identifieras som den berörda allmänheten.¹⁵⁰

Utgångspunkten i vägledningen är att det är den utpekade ansvariga myndigheten som ska säkerställa att underrättelsen och all åtföljande information förblir tillgänglig för allmänheten under hela förfarandet för allmänhetens deltagande och under de administrativa eller rättsliga prövningarna av det slutliga beslutet.¹⁵¹

¹⁴⁸ Se Hungary ACCC/C/2004/4; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4, 14 March 2005, s. 11.

¹⁴⁹ Se UNECE, Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, s. 59, 72.

¹⁵⁰ Se UNECE, Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, s. 63-70.

¹⁵¹ Se UNECE, Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, s. 59.

Svensk rätt – kungörelse

I avsnitt 10.2.7 beskrivs bestämmelser om kungörelse och vissa avseenden delgivning när en ansökan om tillstånd lämnas in till en miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstol. Utgångspunkten är att om en ansökan tas upp till prövning ska mark- och miljödomstolen utfärda kungörelse (22 kap. 3 § miljöbalken). Bakgrunden till detta är att tillstånd enligt miljöbalken har rättskraft mot tredje man och det rör sig ofta om en obestämd krets av sakägare som behöver nås. Avseende miljöbedömnings- och tillståndsprocesser finns det i övrigt i miljöbalken bestämmelser om kungörelse i 6 kap. 39–41, 44 §§, 19 kap. 4 p. 1, 5 p. 4 §§, 22 kap. 3–5, 8, 11 tredje stycket, 15–17 §§, 23 kap. 5–6, 25 kap. 8 §§.

En av slutsatserna från avsnitt 10.2.7 är att oavsett vilken verksamhet som tillståndsansökan gäller är syftet med kungörelsen att för en bred skara tänkbara berörda ge till känna att ansökningsförfarandet har satts i gång. Med kungörelsen och den information som den innehåller, t.ex. om var ansökningshandlingarna kan studeras, ska var och en kunna ta ställning till om synpunkter bör lämnas. Syftet med bestämmelserna om kungörelse är på sätt att göra ett underlag eller ett beslut tillgängligt för berörd allmänhet eller allmänheten. Bestämmelserna beskriver hur detta görs på ett rättsgiltigt sätt.

I lag (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. finns bestämmelser om kungörelse. För de fall där andra författningar innehåller bestämmelser om kungörande gäller dessa bestämmelser framför lagen om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. (se lagens 2 §). Lagens 3 § anger bl.a. att om kungörelse i ortstidning angivits ska kungörelsen ges ut i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydenhet bland dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig. Lokal dagstidning ska anses ha en spridning av någon betydelse om den kan beräknas vara spridd till minst fem procent av hushållen i orten. Även om så inte är fallet ska lokal dagstidning anses ha sådan spridning som sägs i första stycket, om den kan beräknas vara spridd till minst femtio procent av hushållen i viss kommun inom det berörda området. Om myndigheten som kungör finner att syftet med kungörelsen kan nås även om den införes i endast ett mindre antal lokala dagstidningar är även det acceptabelt. Enligt 4 § får kungörande även ske i annan form eller i större utsträckning än vad lagen föreskriver,

om det finns särskilda skäl till det och den sammanlagda kostnaden inte blir större än som är försvarligt med hänsyn till det intresse tillkännagivandet ska tillgodose.

Enligt 6 kap. 39 § första stycket miljöbalken ska den som prövar tillståndsfrågan, om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen, kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns, göra den tillgänglig för allmänheten och ge allmänheten skälig tid och minst 30 dagar att yttra sig. I paragrafens andra stycke stadgas vidare vissa undantag när tillståndsfrågan enbart avser en prövning enligt reglerna i 7 kap. miljöbalken om Natura 2000-områden. I 6 kap. 40 § miljöbalken regleras vad kungörelsen ska innehålla med avseende på miljökonsekvensbeskrivningen.

Av 6 kap. 41 § miljöbalken framgår vidare vad kungörelsen om miljökonsekvensbeskrivningen ska göras

- på en lämplig webbplats, och
- i en ortstidning eller på den plats som är särskilt föreskriven.

Av 20 § miljöbedömningsförordningen framgår att en lämplig webbplats för att kungöra miljökonsekvensbeskrivningen är en publik webbplats som tillhör prövningsmyndigheten.

Enligt 6 kap. 44 § miljöbalken ska den som prövar en tillståndsfråga som kräver en specifik miljöbedömning när frågan är avgjord snarast kungöra detta. Av kungörelsen ska det framgå hur allmänheten kan få tillgång till innehållet i avgörandet. Om avgörandet enbart avser en prövning enligt 7 kap. 28 b eller 29 §, behöver det dock kungöras endast om det är lämpligt för att ge allmänheten information. Brister kungörelsen, exempelvis fel dagstidning, är ett förfarandefel som efter överklagande kan leda till att prövningsmyndighetens avgörande undanröjs.¹⁵²

I miljöbalkspropositionen angav regeringen att kontakten med allmänheten i många fall kan inledas med åtgärder som rundskrivelser och annonsering i ortspressen. Med tanke på internets utveckling bedömer regeringen att det dessutom kan vara lämpligt att verksamhetsutövaren tillgängliggör samrådsunderlag på en publik webbsida om en sådan finns tillgänglig. Ett tillgängliggörande på verksamhetsutövarens egen webbsida kan dock inte ensamt anses

¹⁵² Se MÖD 2001:42.

tillräckligt eftersom en verksamhetsutövers publika webbsida är ett alltför snävt forum i fråga om att nå ut med information¹⁵³

Svensk rätt – delgivning

Syftet med att bestämmelserna om delgivning är att som utgångspunkt att en handling skickas eller lämnas till den eller de personer som har behörighet att ta emot delgivningen (2 § DL).

Avseende miljöbalken finns det bestämmelser om delgivning i 22 kap. 5, 11, 15, 16 § och 23 kap. 5, 6 §, 24 kap. 18 § och 30 kap. 4–5 §§, varav de senare två bestämmelserna avser miljöstraffsavgifter. Förvaltningslagen har också bestämmelser om delgivning, men här används även termen underrättelse i 25 § och 33 §.

Enligt 25 § förvaltningslagen ska en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske och får ske genom delgivning. Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som bestämmer vilket tillvägagångssätt som ska användas för att underrätta parten om allt material av betydelse för beslutet och för att ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över detta. Kommunikation kan genomföras såväl muntligt som skriftligt. Ett typiskt exempel är att myndigheten kommunicerar handlingar genom att skicka kopior av handlingarna till parten. Myndighetens val av underrättelseform kan dock inte göras helt skönsmässigt utan måste ske med beaktande av det allmänna kravet på service och de allmänna utgångspunkterna för handläggningen. Det innebär bl.a. att myndigheten måste beakta tillgänglighetsaspekter, exempelvis om någon enskild till följd av en funktionsnedsättning har svårigheter att tillgodogöra sig muntlig eller skriftlig information. Myndigheten måste också välja den underrättelseform som med beaktande av partens intressen i det enskilda fallet är enklast och ger det snabbaste resultatet. Det kan exempelvis innebära att skriftlig form vid kommunikation behövs om materialet är så omfattande och komplicerat att

¹⁵³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 59 och 60.

parten behöver hjälp av någon sakkunnig för att kunna lämna ett passande svar.¹⁵⁴

Innan en myndighet meddelar beslut i ett ärende ska den enligt 33 § förvaltningslagen så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Om parten får överklaga beslutet ska den även underrättas om hur det går till och vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske men underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det och får ske genom delgivning. I lag om domstolsärenden som riktar sig till domstolar finns det också bestämmelser om delgivning.

Enligt 2 § delgivningslagen kan delgivning ske på ett antal olika sätt:

- vanlig delgivning,
- muntlig delgivning,
- förenklad delgivning,
- särskild delgivning med juridisk person,
- stämningsmannadelgivning,
- kungörelsedelgivning, och
- tillgänglighetsdelgivning.

Enligt näst sista strecksatsen kan delgivning ske genom kungörelse. Kungörelsedelgivning sker genom att myndigheten beslutar att den handling som ska delges hålls tillgänglig viss tid hos myndigheten eller på annan plats och ett meddelande om detta och om handlingens huvudsakliga innehåll inom tio dagar från beslutet kungörs (47 § DL). Kungörelsedelgivning får enligt lagen ske bl.a.

1. om en obestämd krets ska delges,
2. om ett stort antal personer ska delges och det med hänsyn till ändamålet med delgivningen inte är rimligt att delgivning sker med var och en av dem, eller

¹⁵⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 169–171 och 204–208.

3. om delägare i samfällighet eller medlemmar i sammanslutning ska delges, det inte finns någon som är delgivningsmottagare och delägarna eller medlemmarna är fler än tio.

Kungörelsen ska föras in i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i ortstidning (49 § andra stycket DL). Ett meddelande om delgivningen ska skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser för att vara tillgängligt för alla dem som avses med delgivningen. Ingår en statlig myndighet eller en kommun bland dem som avses med delgivningen, ska meddelandet alltid skickas till myndigheten eller kommunen (49 § tredje stycket DL). I och med att det kan vara svårt att identifiera alla som ingår i samrådskretsen, t.ex. vilken del av allmänheten som kan antas bli berörd av verksamheten eller åtgärden kan det vara lämpligt med s.k. kungörelsedelgivning inom miljöbalksprocesser. Det är därför lämpligt att information om att samråd ska ske lämnas i t.ex. en ortstidning med uppgift om var det går att ta del av samrådsunderlaget.¹⁵⁵ Kungörelse ska också ibland delges (22 kap. 5 § MB). Om det i lag eller annan författning finns en bestämmelse som avviker från delgivningslagen, gäller den bestämmelsen (1 § DL).

Dessa generella kungörelsebestämmelser som beskrivs ovan för 6 kap. miljöbalken kan kontrasteras emot framför allt detaljerade vattenrättsliga kungörelse/delgivningsbestämmelser i framför allt 22 kap. miljöbalken. I mål om tillstånd till vattenverksamhet ska enligt 22 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken en utskrift av kungörelsen som utgångspunkt sändas till varje sakägare som har angetts i ansökan eller som på annat sätt är känd för mark- och miljödomstolen (se även 9 kap. 2 § LSV). I 22 kap. 5 § miljöbalken räknas ett antal i huvudsak vattenrättsligt relaterade subjekt upp som har ansetts så viktiga att kungörelsen ska delges dem enligt bestämmelser i delgivningslagen. Denna delgivningsskyldighet omfattar bl.a. styrelsen eller någon annan som förvaltar en berörd samfällighet enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser.

¹⁵⁵ Se prop. 2016/17:200 s. 203.

Svensk rätt – tillgängliggörande

Syftet med att bestämmelserna om tillgängliggörande är att den myndighet som äger informationen ur ett informationshanteringsperspektiv ska ansvara för att den görs tillgänglig på ett enkelt och effektivt sätt.¹⁵⁶ Hur ett beslut görs tillgängligt på ett effektivt och enkelt sätt är inte definierat i förarbetena eller i miljöbalken. Enligt förarbetena till 6 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken får det beslutas från fall till fall hur ett beslut ska göras tillgängligt. Ett lämpligt sätt kan vara en myndighets eller kommuns webbplats. Enligt förarbetena blir ett beslut också tillgängligt för allmänheten genom att det upprättas och blir en offentlig handling.¹⁵⁷

Slutsatser om kungörelse, delgivning och tillgängliggörande

Jämförs hur termen informera används i MKB-direktivet är det tydligt att det med svenska termer i vissa avseenden avser vanlig delgivning eller förenklad delgivning i vissa sammanhang (se artikel 2.4 c, 4.6, 7.1) eller kungörelse eller delgivning genom kungörelse i andra fall. Jämförs termen tillgängliggöra i MKB-direktivet med svenska termer avses att publicera något på en allmänt känd och välbesökt webbplats och i den lokal som anges i kungörelsen.

Kungörelsen utgör på så sätt startpunkten för när allmänheten får möjlighet att delta i beredningen av ett mål eller ett ärende om tillståndsprövning enligt miljöbalken eller närliggande sektorslagar som kräver en miljökonsekvensbeskrivning. I och med att vissa av bestämmelserna om kungörelse och delgivning i 22 kap. i dag syftar till att informera allmänheten om just detta bör dessa bestämmelser flyttas till miljöbedömningsförordningen. Vissa andra bestämmelser som rör delgivning och kungörelse i 22 kap. bör i stället flyttas till 20 kap. miljöbalken samt miljöprövningsförordningen allt beroende om bestämmelserna syftar till att informera om att processen börjat eller exempelvis läka att eventuella sakägare missats vid kungörelse (se 22 kap. 8 § MB). När allmänheten enligt Århuskonventionen bör informeras enskilt, dvs. exempelvis delges kungörelsen, bör det för berörda av en vattenverksamhet precis som i dag fortsatt ske som det tidigare reglerats i 22 kap. Förfarandet bör kunna

¹⁵⁶ Se prop. 2016/17:200 s. 140.

¹⁵⁷ Se prop. 2016/17:200 s. 92 och 190.

tillämpas även när Miljöprövningsmyndigheten bedömer att så är lämpligt för att säkerställa att allmänheten informeras på ett effektivt sätt. Här finns det kompletterade bestämmelser i delgivningslagen och förvaltningslagen när så ska ske.

På så sätt säkerställs att bl.a. MKB-direktivets och Århuskonventionens krav om effektivt deltagande i samrådsprocessen och möjligheten att utkräva ansvar efter att beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked fattas även fortsättningsvis uppfylls av de svenska bestämmelserna om kungörelse, delgivning och tillgängliggörande. På så sätt ges förutsättningar för att beslutsprocesserna för miljötillstånd upplevs som öppna och legitima.

I avsnitt 14.9.22 beskriver vi våra överväganden och förslag.

10.5 Anmälningförfarandet

10.5.1 Inledning

Som framgår av avsnitten 7.2.4 och 7.2.5 omfattas vissa miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter av anmälningsskyldighet. I detta avsnitt redogör vi för kraven på och handläggningen av en sådan anmälan. Vi delar upp beskrivningen beroende på om det är fråga om en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Därefter beskriver vi de förslag med ändringar i kraven som nyligen har föreslagits i två promemorior från Klimat- och näringslivsdepartementet.

Slutligen redogör vi för de utmaningar vi har identifierat kopplat till handläggningen av anmälningar om anmälningsskyldig verksamhet.

10.5.2 Anmälan om vattenverksamhet

Som vi har redogjort för i avsnitt 7.2.5 har regeringen i 19 § förordningen om vattenverksamheter föreskrivit för vilka vattenverksamheter det räcker med en enklare miljöprövning genom anmälan. Bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av anmälningsskyldiga vattenverksamheter. Övriga vattenverksamheter omfattas av den generella tillståndsskyldigheten.

Kort bakgrund till bestämmelsen om anmälningssplikt

Huvudregeln är att det krävs tillstånd för att bedriva all vattenverksamhet. Som ett led i strävan att förenkla prövningen av bl.a. vattenverksamheter tillkom år 2005 en möjlighet för regeringen att föreskriva om att det för vissa vattenverksamheter i stället för tillstånd skulle krävas att verksamheterna anmälades (11 kap. 9 a § MB).

Syftet med det föreslagna anmälningssförfarandet var att miljöprövningen av mindre vattenverksamheter skulle bli enklare utan att miljö- och hälsoskyddskraven åsidosattes.¹⁵⁸ I motiven till bestämmelsen angavs vidare att många upplevde att tillståndsförfarandet för mindre vattenverksamheter var onödigt betungande och att det dåvarande regelverket, med endast tillståndspliktiga eller inte tillståndspliktiga vattenverksamheter, lämnade litet utrymme för flexibilitet. Flera länsstyrelser använde sig också av ett slags informellt anmälningssförfarande för mindre vattenverksamheter i form av strandskyddsdispenser, ärenden om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och andra tillsynsärenden. Mindre vattenverksamheter hanterades därför inte på ett likartat sätt i alla delar av landet.¹⁵⁹

Vad ska en anmälan innehålla och hur handläggs den?

Av 19 § förordningen om vattenverksamheter framgår att anmälan görs hos tillsynsmyndigheten. Det innebär att den myndighet som utövar tillsyn över den aktuella vattenverksamheten också är den som prövar en anmälan. Som framgår av miljötillsynsförordningen är försvarsinspektören för hälsa och miljö tillsynsmyndighet för försvarets vattenverksamheter och länsstyrelsen för övriga vattenverksamheter. En kommun är tillsynsmyndighet för vattenverksamhet om länsstyrelsen har överlåtit tillsynen.

Vår bild är att överlåtelse till kommunen av tillsyn beträffande vattenverksamhet inte har tillämpats i någon större omfattning. Enligt uppgifter från Miljösamverkan Sverige har delegation av tillsyn av anmälningsspliktiga vattenverksamheter skett till endast en handfull kommuner.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Se prop. 2004/05:129 s. 70.

¹⁵⁹ Se prop. 2004/05:129 s. 69.

¹⁶⁰ Se promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, KN2023/04664 s. 88.

Enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken får en anmälningspliktig vattenverksamhet påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. Den angivna tidsfristen kan jämföras med motsvarande bestämmelse för miljöfarlig verksamhet där tidsfristen i stället är sex veckor.

En anmälan ska vara skriftlig och får göras elektroniskt. Om den endast görs i pappersform, ska den ges in i två exemplar. Anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter och påverkan på närliggande fastigheter (20 § förordningen om vattenverksamhet). Tidigare fanns ett krav på miljökonsekvensbeskrivning, men detta krav togs bort 2018.

Tillsynsmyndigheten ska enligt 21 § förordningen om vattenverksamhet genast sända en kopia av anmälan till den kommunala miljönämnden. Om det allmänna fiskeintresset berörs, ska en kopia av anmälan sändas till Havs- och vattenmyndigheten.

Vidare ska tillsynsmyndigheten ge de statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken tillfälle att yttra sig i anmälningsärendet (22 § förordningen om vattenverksamhet). Av förarbetena framgår att kravet på att sakägare på ett tidigt stadium ska beredas tillfälle att yttra sig i ett anmälningsärende i första hand syftar till att klarlägga om sakägares synpunkter kan tillgodoses i anmälningsärendet eller om verksamheten måste tillståndsprövas.¹⁶¹ Enligt praxis är underlåtelse av detta krav ett sådant allvarligt formellt fel som utgör grund för återförvisning.¹⁶²

När anmälningsärendet är tillräckligt utrett, ska tillsynsmyndigheten enligt 23 § förordningen om vattenverksamhet förelägga verksamhetsutövaren att antingen vidta försiktighetsmått eller ansöka om tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken. Alternativt kan verksamheten förbjudas. Om varken föreläggande eller förbud behövs, ska den som har gjort anmälan underrättas om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida.

Tillsynsmyndigheten kan således i det enskilda fallet besluta att verksamheten får påbörjas tidigare eller att påbörjandet inte får ske förrän senare, allt beroende på vad som är nödvändigt för att myndig-

¹⁶¹ Se prop. 2004/05:129 s. 72.

¹⁶² Se MÖD:s dom den 5 februari 2015 i mål nr M 7698-14.

heten ska kunna ta ställning till behovet av eventuella förelägganden om försiktighetsmått.¹⁶³

Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande konstaterat att av bestämmelsens ordalydelse framgår att det föreligger en rätt för den som anmäler en anmälningspliktig vattenverksamhet att efter åtta veckor påbörja denna, såvida inte annat besked givits från tillsynsmyndigheten. I samma avgörande fann Mark- och miljööverdomstolen att det faktum att de åtta veckorna passerat utan beslut från länsstyrelsen om att ändra tidsfristen innebar att länsstyrelsen inte längre hade möjlighet att inom ramen för anmälningsärendet förbjuda verksamheten.¹⁶⁴

I samband med att bestämmelsen om anmälningsskyldighet infördes i miljöbalken kompletterades 11 kap. 8 § miljöbalken med ett förtydligande om att tillsynsmyndigheten kan meddela förelägganden till skydd för fisket. Bestämmelsen är av särskild betydelse för att försäkra att tillsynsmyndigheten beaktar fiskeintressen genom att meddela förelägganden till skydd för fisket på samma sätt som gäller för villkor för tillstånd. Bestämmelsen utesluter inte att förelägganden om försiktighetsmått även meddelas med stöd av de generella tillsynsbestämmelserna i 26 kap. miljöbalken.¹⁶⁵ Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att döma ut fiskeavgifter (6 kap. 5 § LSV).

Civilrättsliga frågor kan inte avgöras i ett anmälningsärende. I de fall frågor om särskild tvångsrätt, ersättning eller inlösen ändå skulle uppkomma bör verksamhetsutövaren och den berörda sakägaren försöka komma överens utanför anmälningsförfarandet. Om någon överenskommelse inte kan nås bör en tvist lösas av mark- och miljödomstol utifrån civilrättsliga utgångspunkter.¹⁶⁶

Om det i ett anmälningsärende framställs yrkanden om särskild tvångsrätt, ersättning eller inlösen och dessa yrkanden är föremål för tvist bör tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. De länsstyrelser som vi har haft kontakt med under utredningens gång har bekräftat att verksamhetsutövaren i dessa fall föreläggs att söka tillstånd, om detta inte görs på frivillig väg. Om sådana yrkanden framställs först efter att anmälningsärendet har avslutats, dvs. normalt åtta veckor efter det att anmälan har

¹⁶³ Se prop. 2004/05:129 s. 93.

¹⁶⁴ Se MÖD 2017:67.

¹⁶⁵ Se prop. 2004/05:129 s. 93.

¹⁶⁶ Se prop. 2004/05:129 s. 72.

gjorts, är sakägarna i stället hänvisade till att ansöka om stämning och yrkandena får sedan behandlas på samma sätt som gäller för oförutsedda skador.¹⁶⁷

Tillsynsmyndigheten ska inte heller pröva krav på rådighet (2 kap. LSV). Uppstår tvist om rådighet över vattenområdet kan dessa alltså inte prövas inom ramen för anmälningsärendet.

10.5.3 Anmälan om miljöfarlig verksamhet

Till skillnad från vattenverksamhet har provning av miljöfarlig verksamhet kunnat ske efter anmälan under en längre tid.¹⁶⁸ Dagens regler om anmälan har sin grund i 9 kap. 6 § miljöbalken som anger att regeringen får meddela föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt för vissa miljöfarliga verksamheter, vilket regeringen har gjort i miljöprovningsförordningen.

Som vi har redogjort för i avsnitt 7.2.4 anges vilka miljöfarliga verksamheter och åtgärder som är tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga i miljöprovningsförordningen. De verksamheter som betecknas som C-verksamheter omfattas endast av anmälningsplikt. Anmälan görs till tillsynsmyndigheten som ofta är en kommunal nämnd med ansvar för miljöfrågor.

Vad ska en anmälan innehålla och hur handläggs den?

Av 1 kap. 10 § miljöprovningsförordningen följer att om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i 2–32 kap. anges att anmälningsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas utan att vara anmäld till tillsynsmyndigheten. En anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet får enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

Bestämmelser om handläggning av anmälan finns i 22, 24–27 och 46 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En anmälan som avses i 1 kap. 10 § miljöprovningsförordningen (anmälningsplikt av C-verksamheter) eller i 1 kap. 11 § miljöprovningsförordningen (anmälan om ändring av tillståndspliktig verksam-

¹⁶⁷ Se prop. 2004/05:129 s. 72.

¹⁶⁸ Se SOU 2022:33 s. 130–132.

het eller verksamhet med frivilligt tillstånd eller ändring av en C-verksamhet om ändringen har betydelse från störningssynpunkt) ska göras i god tid innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Anmälan ska vara skriftlig och ges in till den myndighet eller kommun som utövar den operativa tillsynen över verksamheten eller åtgärden. Anmälan ska dock ges in till länsstyrelsen, om verksamheten eller åtgärden har samband med en annan fråga som prövas av länsstyrelsen. Om tillstånd söks till en tillståndspliktig verksamhet behöver anmälan inte göras. Om det finns särskilda skäl, får den kommunala nämnden överlämna anmälningsärendet till länsstyrelsen.

En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. Till skillnad från motsvarande bestämmelse i förordningen om vattenverksamhet saknas ett uttryckligt krav på att anmälan som avser miljöfarlig verksamhet ska innehålla kartor. En annan skillnad är att bestämmelsen i 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd inte innehåller ett krav på att anmälan ska innehålla de uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för att kunna bedöma verksamhetens påverkan på närliggande fastigheter (jfr 20 § förordningen om vattenverksamheter).

För de verksamheter eller åtgärder som anges i 25 § 2 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd – i praktiken en stor del av de verksamheter som betecknas som C-verksamheter i miljöprövningsförordningen – ska anmälan också innehålla de uppgifter som anges i 8 § och 9 § 1 miljöbedömningsförordningen. De angivna bestämmelserna i miljöbedömningsförordningen anger vad ett samrådsunderlag i fråga om betydande miljöpåverkan ska innehålla. Bestämmelsen i 25 § 2 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd trädde i kraft 2018 och ersatte ett tidigare generellt uttryckt krav på att en anmälan, ”i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet”, också ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

I bestämmelserna 25 a–25 d §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns därtill mer detaljerade bestämmelser för vad en anmälan ska innehålla för vissa specifika verksamheter, däribland verksamhet med vindkraftverk och verksamhet med behandling av avfall.

Handläggningen av anmälningsspliktiga C-verksamheter är fördelad på ett stort antal tillsynsmyndigheter, i praktiken 290 kommuner, och det finns i dagsläget ingen nationell tjänst eller blankett för anmälan utan respektive kommun har tagit fram sin tolkning utifrån gällande regelverk, praxis och lokala förutsättningar. Det innebär i praktiken att kraven på anmälsans innehåll och omfattning kan variera.

På samma sätt som vid en anmälan av en vattenverksamhet ska den tillsynsmyndighet som prövar verksamheten eller åtgärden genast skicka anmälan till andra myndigheter på sätt som anges i 25 f § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Den kommunala nämnden ska skicka ett exemplar av handlingarna till länsstyrelsen, om anmälan har getts in till nämnden, och länsstyrelsen ska skicka till den kommunala nämnden, om anmälan har getts in till länsstyrelsen. Om anmälan avser en verksamhet som omfattas av "tillståndsplikt A", ska nämnden eller länsstyrelsen också skicka ett exemplar av anmälan till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

De statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken ska på lämpligt sätt och i skälighets omfattning ges tillfälle att yttra sig över en anmälan. Det blir således upp till den tillsynsmyndighet som ska pröva anmälan att avgöra vem som ska få anmälan för att kunna lämna synpunkter. Bestämmelsen liknar i övrigt motsvarande bestämmelse i förordningen om vattenverksamheter, men med tillägget "på lämpligt sätt och i skälighets omfattning".

Om det är en verksamhet eller åtgärd som anges i 25 § 2 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, dvs. om verksamheten eller åtgärden omfattas av vissa krav i miljöbedömningsförordningen, ska den myndighet som handlägger anmälan pröva om verksamheten eller åtgärden behöver tillståndsprövas och förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, om myndigheten finner att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (26 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). För dessa verksamheter ska alltså tillsynsmyndigheten göra en bedömning i varje enskilt fall om huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

För samtliga anmälningsärenden ska den myndighet som prövar anmälan, när ett anmälningsärende är tillräckligt utrett och om det

behövs, i ett föreläggande till verksamhetsutövaren besluta om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken. Om myndigheten inte förelägger om försiktighetsmått eller förbud ska myndigheten underrätta den som har gjort anmälan om att ärendet inte kommer att leda till någon åtgärd från myndighetens sida.

Det har även införts krav på den handläggande myndigheten att förelägga om försiktighetsmått eller förbud om ärendet avser en sådan verksamhet som behandlar avfall och verksamhetsutövaren inte föreläggs att ansöka om tillstånd. Dessa krav har införts för att tydliggöra att ett anmälningsförfarande motsvarar tillståndskraven enligt avfallsdirektivet. Så även om en anmälan i sig inte ska medföra någon egentlig rättslig miljöprövning av verksamheten har det över tid utvecklats åt det hållet. I ett nyligen redovisat regeringsuppdrag har Naturvårdsverket lämnat förslag på ytterligare krav på vad en anmälan ska innehålla avseende en verksamhet som lagrar icke-farligt eller farligt avfall som en del av att samla in det. Mer detaljerade krav föreslås även för vad ett föreläggande om försiktighetsmått relaterat till verksamheten ska innehålla och som utfärdas av tillsynsmyndigheten. Förslagen syftar till att minska möjligheterna för kriminella eller oseriösa aktörer att utnyttja systemet med anmälningspliktiga verksamheter.¹⁶⁹

När det gäller de kommuner som vi har varit i kontakt med under utredningsarbetet har de uppgett att de meddelar förelägganden med försiktighetsmått eller skyddsåtgärder i princip alla anmälningsärenden om de inte förbjuder verksamheten eller åtgärden. Däremot är det mycket sällan eller aldrig som kommunen förelägger verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd för den anmälda verksamheten eller åtgärden. I vår enkätundersökning svarade 30 procent av kommunerna att de har beslutat om att en anmäld verksamhet eller åtgärd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken behöver tillståndsprövas. Antalet sådana förelägganden per år är dock få. Enligt vår enkätundersökning handlar det om totalt cirka 5–15 sådana förelägganden per år. En mindre del av dessa har kommunen gjort på grund av att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

¹⁶⁹ Se Naturvårdsverkets skrivelse, Minska risken att systemet med anmälningsplikt utnyttjas för avfallsbrottslighet, 2023-09-29, NV-08932-22.

I den senaste redovisningen av miljöprovningsdelegationernas handläggningstider framkommer att endast 14 av 425 ärenden där miljöprovningsdelegationen fattade beslut i under 2022 avsåg verksamheter med provningsnivå C. Det går av statistiken inte att utläsa om det är frågan om ärenden där kommunen har förelagt verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Särskilt om säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter

Sedan den 1 januari 2023 är det möjligt för en tillsynsmyndighet att besluta om krav på ekonomisk säkerhet för vissa verksamheter som innebär behandling eller insamling av avfall och som är anmälningspliktiga (28 a–28 c §§ FMH). Bakgrunden till bestämmelsen är, enligt förarbetena, att det under senare tid har uppmärksammats flera fall där verksamhetsutövare som hanterar avfall har upphört med verksamheten och bara lämnat stora mängder avfall på fastigheterna där verksamheterna bedrivits. I vissa fall har det handlat om bolag som försatts i konkurs. Kostnaden för att i efterhand hantera sådant avfall och återställa fastigheten är i många fall hög och risken är också överhängande för att det blir skattebetalarna som får bära kostnaden.¹⁷⁰

Krav på säkerhet kan ställas både i samband med att en verksamhet anmäls och inom ramen för den löpande tillsynen, om tillsynsmyndigheten bedömer att det finns ett behov av säkerhet.¹⁷¹

Kommunen kan i vissa fall besluta att en verksamhet endast får bedrivas om länsstyrelsen har gjort en bedömning om en säkerhet behövs för kostnaderna för de återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. Verksamhetsutövare som mottagit kommunens beslut och vill begära länsstyrelsens bedömning i fråga om säkerhet ska ge in en begäran till länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs eller ska bedrivas. Länsstyrelsen ska sedan bedöma om en säkerhet behövs och pröva den. En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten får ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet. Om länsstyrelsen bedömer att en säkerhet behövs ska länsstyrelsen besluta att verksamheten får bedrivas endast om verksam-

¹⁷⁰ Se prop. 2021/22:219 s. 57.

¹⁷¹ Se prop. 2021/22:219 s. 61.

hetsutövaren ställer säkerhet med det belopp som länsstyrelsen anger.

10.5.4 Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet

I promemoriorna *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*¹⁷² och *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*¹⁷³ läggs flera förslag om anmälningspliktig verksamhet som syftar till att förbättra genomförandet av MKB-direktivet. Bakgrunden är att Europeiska kommissionen i en formell underrättelse har framfört synpunkter på hur Sverige har genomfört direktivet. Kommissionen har bl.a. uppmanat Sverige att klargöra hur endast anmälningsplikten i den svenska lagstiftningen för vissa projektkategorier som förtecknas i bilaga 2 till direktivet säkerställer ett korrekt införlivande av de krav om att projekt som förtecknas i direktivet ska vara föremål för både ett krav på att åtminstone göra en behovsbedömning av betydande miljöpåverkan och ett krav på tillstånd. Kommissionen har också haft synpunkter på införlivandet av artikel 11.2 om möjligheten till rättslig prövning vid underlåtenhet/passivitet.¹⁷⁴ I ett svar till kommissionen har den svenska regeringen anfört att genomförandet av direktivets krav i artikel 2 och 4.5, såvitt avser meddelande av beslut i frågan om en anmälningspliktig verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte, behöver förtydligas eller förbättras. Regeringen har även analyserat miljöorganisationers möjlighet att överklaga även tillsynsbeslut som rör anmälningspliktiga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken där tillsynsmyndigheten ska pröva frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan.¹⁷⁵

Genom förslagen i promemoriorna är ambitionen att omhänderta kommissionens kritik mot det svenska genomförandet. Ändringar föreslås i bland annat miljöbalken, förordningen om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd, förordningen om vattenverksamheter, förordningen om anmälan för som samråd och miljöprövningsförordningen.

¹⁷² Se promemorian, Miljödepartementet, Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet M2021/00596.

¹⁷³ Se promemorian, Klimat- och näringslivsdepartementet, Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, KN2023/04664.

¹⁷⁴ Se dnr UM 2019/37321/BRYR.

¹⁷⁵ Se dnr KN2023/01123-6.

Anmälningspliktiga vattenverksamheter

Vad gäller anmälningspliktiga vattenverksamheter föreslås följande i de två ovan nämnda departementspromemoriorna. Den myndighet som handlägger en anmälan om vattenverksamhet ska besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Vid bedömningen ska myndigheten ta hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens utmärkande egenskaper, lokalisering och de möjliga miljöeffekternas typ och utmärkande egenskaper. En anmälan om vattenverksamhet ska innehålla uppgifter som gör det möjligt att bedöma om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Tillsynsmyndigheten bör fatta beslut i fråga om betydande miljöpåverkan så snabbt som möjligt. Myndigheten ska som huvudregel avgöra frågan om betydande miljöpåverkan senast åtta veckor från den dag då anmälan kom in. Om myndigheten inom fyra veckor från den dag då anmälan kom in till myndigheten förelägger den som har gjort anmälan att avhjälpa en brist i anmälan, ska tidsfristen räknas från den dag då bristen avhjälpes. Myndigheten får besluta att förlänga handläggningstiden om det finns särskilda skäl för det. Handläggningstiden får dock endast i undantagsfall överstiga 90 dagar.

Myndighetens beslut i fråga om betydande miljöpåverkan ska innehålla en redovisning av de omständigheter som talar för eller emot att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet ska tillgängliggöras för allmänheten. Myndigheten ska dock få besluta att inte göra beslutet tillgängligt för allmänheten om verksamheten eller åtgärden endast syftar till att tjäna det militära försvaret och ett tillgängliggörande skulle påverka verksamhetens eller åtgärdens syfte negativt.

Vidare föreslås att regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om när en anmälningspliktig vattenverksamhet tidigast får påbörjas. Det ska regleras på förordningsnivå att en anmälningspliktig vattenverksamhet får påbörjas endast om tillsynsmyndigheten har beslutat att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Regeringen ska också bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för tillsynsmyndigheten att förelägga den som har gjort en anmälan om en vattenverksamhet att ansöka om tillstånd. Det ska regleras på förordningsnivå att tillsynsmyndigheten ska förelägga

den som har gjort en anmälan att ansöka om tillstånd om myndigheten finner att vattenverksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Därtill föreslås att avgift för länsstyrelsens handläggning av en anmälan om vattenverksamhet ska betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen och tas ut i form av en timtaxa, i stället för som det är i dag då avgiften tas ut som en fast avgift.¹⁷⁶

Anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter

När det gäller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet föreslås delvis olika ändringar i de två promemoriorna.

I promemorian från 2021 föreslås följande. Den myndighet som handlägger en anmälan om miljöfarlig verksamhet och i ärendet ska pröva och besluta i frågan om betydande miljöpåverkan ska i beslutet redovisa skälen för detta. Bedömningen av verksamhetens miljöpåverkan ska utgå från kriterierna i bilaga 3 till MKB-direktivet. Tillsynsmyndigheten ska pröva frågan om åtgärdens eller verksamhetens miljöpåverkan inom sex veckor från att anmälan lämnades in. Handläggningstiden får dock förlängas om det finns skäl för detta på grund av åtgärdens art, komplexitet eller omfattning.

Ett nytt bemyndigande ska införas i miljöbalken som innebär att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från regleringen som anger att en anmäld verksamhet ska få påbörjas inom sex veckor från att anmälan gjorts. Det ska regleras på förordningsnivå att en anmälningspliktig verksamhet som ska föregås av en bedömning av åtgärdens miljöpåverkan får påbörjas först efter att tillsynsmyndigheten har avgjort frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan.¹⁷⁷

Vidare föreslås att tillsynsmyndighetens beslut om betydande miljöpåverkan i anmälningsärenden ska göras tillgängligt för allmänheten. Därtill föreslås vissa ändringar i allmänhetens tillgång till rättslig prövning vad gäller anmälningsärenden. En ideell förening eller annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och uppfyller vissa

¹⁷⁶ Se promemorian, Klimat- och näringslivsdepartementet, Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, KN2023/04664 s. 41–52.

¹⁷⁷ Se promemorian, Miljödepartementet, Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet, M2021/000596 s. 67.

villkor i miljöbalken ska få en uttrycklig rätt att överklaga beslut i anmälningsärenden och tillsynsärenden där frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan har prövats. Rätten att överklaga ska även gälla sådana ärenden där frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan, men där myndigheten har underlåtit att pröva frågan.¹⁷⁸

I promemorian från 2023 föreslås att bestämmelsen i miljöbalken om att en anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet som huvudregel får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan kom in till tillsynsmyndigheten kompletteras på så sätt att om tillsynsmyndigheten förelägger den som har gjort anmälan att avhjälpa en brist i anmälan inom fyra veckor från den dag då anmälan kom in, ska tidsfristen för när verksamheten tidigast får påbörjas räknas från den dag då bristen avhjälpes.

Därtill föreslås att bestämmelserna om vad en anmälan om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken ska innehålla kompletteras genom att det föreskrivs att anmälan även ska innehålla kartor. En motsvarande bestämmelse föreslås även för anmälningar enligt 12 kap. miljöbalken. För att likrikta kraven på anmälan innehåll enligt 9, 11 och 12 kap. miljöbalken föreslås att även en anmälan enligt 9 kap. miljöbalken innehålla de kartor som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter.

Vidare föreslås flera ändringar som avser anmälan för samråd enligt 12. kap 6 § miljöbalken, och vissa ändringar i miljöprövningsförordningen. Bland annat föreslås att en ny anmälningsplikt enligt 12 kap. miljöbalken införs för vissa verksamheter som omfattas av kraven i MKB-direktivet (se avsnitt 7.2.7).¹⁷⁹

¹⁷⁸ Se promemorian, Miljödepartementet, Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet, M2021/000596 s. 101.

¹⁷⁹ Se promemorian, Klimat- och näringslivsdepartementet, Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, KN 2023/04664 s. 41–52.

10.5.5 Tillsynsmyndigheterna hinner inte alltid handlägga en anmälan inom den lagstadgade fristen

Som vi har redogjort för har tillsynsmyndigheten sex respektive åtta veckor på sig för att handlägga en anmälan om miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet. Fristen räknas från det att anmälan ges in till myndigheten. Från flera håll har dock framförts att tillsynsmyndigheterna inte alltid hinner handlägga ett anmälningsärende inom den frist som anges. Den huvudsakliga anledningen till detta är, enligt tillsynsmyndigheterna, att det saknas ett fullständigt underlag från sökanden och att det därför krävs ytterligare komplettering. I de fall anmälan från början är komplett är det normalt sett inte några svårigheter för tillsynsmyndigheten att hålla sig inom fristen. Ytterligare en faktor som kan bidra till att handläggningen inte hinns med inom den angivna fristen är om grannhörande behöver göras. I de fall kungörelse behöver ske är det också ett förhållande som kan medföra att anmälningsärendet drar ut på tiden. En betydande del av de anmälningspliktiga verksamheterna omfattas av MKB-direktivets bilaga II vilket i svensk rätt har genomförts genom att det för vissa av dessa verksamheter också finns krav på att anmälan ska innehålla det underlag som tas fram inför ett s.k. undersöknings-samråd. För dessa verksamheter ska alltså frågan om betydande miljöpåverkan bedömas i varje enskilt fall. I den enkät vi genomfört med ett antal svenska kommuner framgår att bara en mindre del av kommunerna (16 procent) svarar att de alltid gör en sådan bedömning medan en stor del av kommunerna (39 procent) svarar att de sällan gör det och en del (14 procent) att de aldrig gör det. Resten av kommunerna svarar att de ibland (14 procent) eller oftast (16 procent) gör bedömningen.

Det har även framförts synpunkter på att de olika krav på vad en anmälan ska innehålla beroende på vilken typ av verksamhet som anmälan avser ökar komplexiteten i tillämpningen. I vissa fall innebär det att det underlag som måste lämnas in till den handläggande myndigheten kan bli relativt omfattande. Det uppges öka den administrativa bördan vilket också kan förlänga handläggningstiden.

Om underlaget är så pass bristfälligt att det inte går att pröva har vissa kommuner beskrivit att de fattar ett interimistiskt beslut om förbud av verksamheten eller åtgärden för att hinna bedöma konsekvenserna. Detta uppges dock medföra en extra administra-

tion för kommunerna. Samtidigt är erfarenheten hos de kommuner vi har haft kontakt med att det är sällan som en verksamhetsutövare sätter i gång med en verksamhet eller åtgärd innan besked har lämnats från tillsynsmyndigheten.

Det har även framförts till utredningen att det är viktigt att det framgår av regelverket vad tillsynsmyndigheten förväntas pröva och därmed besluta om inom sex respektive åtta veckor. Den förhållandevis korta handläggningstiden borde innebära en begränsad ”prövning” och inte en individuell prövning av om det kan vara fråga om betydande miljöpåverkan, inklusive remiss till berörda och avstämning med andra myndigheter.

10.5.6 Kraven på vad en anmälan ska innehålla är allmänt hållna och tillsynsmyndigheternas krav är inte alltid lika

Som vi har redogjort för ovan är kraven på vad en anmälan ska innehålla allmänt hållna. Bestämmelserna med krav på anmälnans innehåll i fråga om miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet ger således stort utrymme för respektive tillsynsmyndighet att avgöra vad som krävs i det enskilda fallet. Handläggningen av flertalet anmälningsärenden är dessutom fördelad på ett stort antal tillsynsmyndigheter, särskilt i fråga om miljöfarlig verksamhet där tillsynsansvaret och således handläggning av anmälan ligger på kommuner. Det faktum att det finns många olika tillsynsmyndigheter har framförts som en utmaning i relation till behovet av samsyn kring vilka krav som bör ställas på en anmälnans innehåll. Många verksamhetsutövare vittnar också om att kraven på anmälnans innehåll skiljer sig mellan tillsynsmyndigheterna trots att det kan vara fråga om likartade verksamheter eller åtgärder.

När det gäller miljöfarlig verksamhet finns det i dagsläget ingen nationellt framtagen tjänst eller blankett för anmälan utan respektive kommun har tagit fram sin tolkning utifrån gällande regelverk, praxis och lokala förutsättningar. Enligt en kartläggning från Tillväxtverket erbjuder ungefär en fjärdedel av kommunerna någon typ av e-tjänst som alternativ för att lämna anmälan medan resterande kommuner enbart använder blanketter. Företagare efterfrågar ofta bättre

information om hur anmälan ska gå till, vilka uppgifter som ska ingår och hur uppgifterna ska användas.¹⁸⁰

Även betydelsen av kompetens hos handläggarna på tillsynsmyndigheten har av verksamhetsutövare lyfts som en faktor som bidrar till att kravnivån är olika. Det har framhållits att en mer oerfaren handläggare tenderar att ställa mer omfattande krav på underlag än vad en mer erfaren handläggare gör.

Kraven på vad anmälan ska innehålla varierar dessutom beroende på vilken typ av verksamhet som anmälan avser. Exempelvis finns det för vissa typer av verksamheter (bl.a. vissa vindkraftverk och avfallsverksamheter) mer detaljerade krav på anmälan innehåll. Det är oklart om verksamhetsutövarna upplever att det för dessa typer av verksamheter finns en större samsyn mellan tillsynsmyndigheterna avseende vad anmälan ska innehålla och hur handläggningen bör gå till.

Det har också framförts att bestämmelserna om kraven på underlag för vissa verksamheter som anges i 25 § 2 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är otydliga. De angivna bestämmelserna anger vad ett samrådsunderlag i fråga om betydande miljöpåverkan ska innehålla. Det har framförts att det är otydligt om ett samråd ska hållas eller om det räcker med att anmälan innehåller de uppgifter som krävs inför ett s.k. undersökningssamråd.

De länsstyrelser vi har haft kontakt med anser att bestämmelserna om anmälan innehåll i fråga om vattenverksamheter är allmänt hållna, men tillräckliga. Den stora variationen av åtgärder som omfattas av anmälningsplikt för vattenverksamhet uppges dock göra det svårt att detaljreglera kraven på anmälan innehåll.

De kommuner vi har haft kontakt med har uppgett att kvaliteten och innehållet på verksamhetsutövarnas anmälningar skiftar rejält. Behovet av att förelägga om komplettering är därför stort och görs regelmässigt. Ibland utgörs anmälan endast av ett handskrivet papper med några rader om det anmälan avser. I andra fall kan anmälan innehåll motsvara nivån av en tillståndsansökan med en tillhörande miljökonsekvensbeskrivning.

Kommunerna efterfrågar mer vägledning i fråga om vad en anmälan ska innehålla och vilket underlag som tillsynsmyndigheten bör kräva av verksamhetsutövaren. Vägledningen får gärna vara

¹⁸⁰ Se Tillväxtverkets rapport *Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet. Delrapport 2024*. Dnr Å2021-761.

branschspecifik. Det finns en stor variation av anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter och därmed också en stor variation avseende vilka krav som bör ställas på anmälan innehåll och underlaget för den. Behovet av vägledning är särskilt stort i fråga om nya typer av verksamheter där kommunen har mindre erfarenhet av vad anmälan bör innehålla.

Kommuner upplever att vägledning från centrala myndigheter kan vara för generell och behöva konkretiseras med till exempel mätvärden. Den vägledning som finns tillgänglig rör enligt en kartläggning från Tillväxtverket främst tillsyn och inte anmälan i sig.¹⁸¹

Det har i fråga om vägledning också lyfts att det kan vara svårt för kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet att få vägledning av länsstyrelsen. Detta då länsstyrelserna uppges hänvisa till sin roll som överprövningsmyndighet och att det därför är olämpligt att myndigheten gör en bedömning och uttalar sig i förväg.

Det har däremot inte föreslagits, vare sig från tillsynsmyndigheter eller verksamhetsutövare, att bestämmelsen om anmälan innehåll borde kompletteras eller ändras.

Som ett led i att uppnå en mer likartad syn på anmälan innehåll har i stället frågan om en gemensam digital anmälningsblankett lyfts. Förfarandet används enligt uppgift i Danmark. I ett regeringsuppdrag att ta fram tjänster för att förenkla och effektivisera för företagare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet har Tillväxtverket föreslagit att det tas fram nationella e-tjänster för att förenkla anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet. Genom att standardisera utformning av och innehåll i anmälan på nationell nivå i en generell e-tjänst med branschspecifikt stöd och vissa branschspecifika e-tjänster bedömer myndigheten att en mer likvärdig bedömning över landet nås samtidigt som man uppnår en ökad transparens och tydlighet för både handläggare och företagare. Tillväxtverket bedömer att Naturvårdsverket bör få ett samordnande ansvar för att arbeta vidare med förslaget.¹⁸²

¹⁸¹ Se Tillväxtverkets rapport *Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet. Delrapport 2024*. Dnr Å2021-761.

¹⁸² Se Tillväxtverkets rapport *Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet. Delrapport 2024*. Dnr Å2021-761.

10.5.7 En anmäld verksamhet eller åtgärd saknar rättskraft – verksamhetsutövare ansöker om tillstånd för att vara på säkra sidan

En verksamhet eller åtgärd som har föregåtts av en anmälan kan bli föremål för ytterligare tillsynsåtgärder såsom förelägganden om försiktighetsmått eller skyddsåtgärder, men även ett beslut om förbud. Verksamheten eller åtgärden omfattas således inte av rättskraft på samma sätt som en tillståndspliktig verksamhet. Några verksamhetsutövare har framfört att de för vissa typer av verksamheter och åtgärder i stället för att anmäla verksamheten söker frivilligt tillstånd. På så sätt får de ett tillstånd av vilket det framgår under vilka förutsättningar verksamheten eller åtgärden får bedrivas och de riskerar då inte bli föremål för ytterligare tillsynsåtgärder för de frågor som har prövats genom tillståndsbeslutet. Till utredningen har det framförts att detta framför allt gäller solcellsparkar, som i dag inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga, men där tillsynsmyndigheten oftast uppger att de omfattas av krav på anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det har även framförts att frivilligt tillstånd söks exempelvis när en verksamhet eller åtgärd påverkar närboende, t.ex. motorsportbanor.

Att verksamhetsutövare ansöker om tillstånd i stället för att använda sig av det anmälningsförfarande som verksamheten eller åtgärden förutsätts omfattas av medför att prövningen tar längre tid. Utöver att prövningen tar längre tid vilket i sig är negativt för verksamhetsutövaren är det en rimligt att utgå ifrån att en tillståndsprocess även belastar prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter i högre utsträckning än vad ett anmälningsförfarande gör.

Vi har gått igenom samtliga anläggningar i anläggningsregistret NikITa för att se vilka som markerats som frivilliga tillstånd och kan konstatera att de fyra vanligaste verksamhetstyperna som ansökt om frivilligt tillstånd är mindre vindkraftverk (MPF-kod 40.100), mindre djurhållningsverksamheter (MPF-kod 1.20), mindre förbränningsanläggningar (MPF-kod 40.60) och motorsportbanor m.fl. (MPF-kod 92.30).

Det bör i sammanhanget samtidigt noteras att sett till alla anläggningar är det relativt få verksamhetsutövare som i dag omfattas av anmälningsplikt C som ansöker om frivilligt tillstånd. Av omkring 8 000 anläggningar som i dag är i drift som finns i anläggningsregis-

tret NikITa har cirka 250 markerats som frivilliga tillstånd, nästan hälften av dessa avser vindkraft. Det verkar således på det stora hela vara relativt sällsynt att verksamhetsutövare som omfattas av C-nivå ansöker om frivilligt tillstånd.

10.5.8 Stort mörkertal och avsaknad av möjlighet att besluta om miljöstraffavgift

De kommuner vi har haft kontakt med har samtliga lyft att det finns ett mörkertal med anmälningspliktiga verksamheter som bedrivs utan att någon anmälan har gjorts. Det är inte alltid underlåtenheten att anmäla en verksamhet beror på att verksamhetsutövaren medvetet inte har anmält. I många fall kan orsaken vara att verksamhetsutövaren saknar kunskap om att anmälan krävs. Sådana verksamheter kan uppmärksammas i samband med uppsökande tillsyn. Uppsökande tillsyn är dock en tillsynsverksamhet som kräver stora resurser av kommunerna. Dessutom resurser som sällan kan finansieras genom tillsynsavgifter. Skälet för detta är bl.a. de svårigheter som i sådana fall ofta finns för att identifiera fysiska eller juridiska personer att debitera.

För efterlevnad av miljöbalken och bestämmelser som meddelats med stöd av balken finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden och förbud. I fråga om underlåtenhet att anmäla har det sedan länge funnits en etablerad praxis att tillsynsmyndigheten inte kan förelägga en verksamhetsutövare att ge in en anmälan i efterhand för en verksamhet eller åtgärd som redan påbörjats eller utförts.¹⁸³ Idag finns heller ingen möjlighet att besluta om miljöstraffavgift vid underlåtenhet att ge in en anmälan trots att man påbörjat en anmälningspliktig verksamhet eller åtgärd. Att påbörja en anmälningspliktig verksamhet eller åtgärd utan att först anmäla den omfattas i stället av straffansvar. Att anmäla en underlåtenhet att anmäla till polisen har av många tillsynsmyndigheter ansetts vara en tidskrävande åtgärd. Vidare uppfattar kommunerna att kravet på att polisanmäla en verksamhet som har underlåtit att anmäla verksamheten innebär ytterligare merarbete som de inte kan få täckning för och som sällan leder till påföljd.

¹⁸³ Se bl.a. MÖD:s domar den 15 maj 2012 i mål nr M 5707-11 och den 7 oktober 2014 i mål nr M 383-14.

11 Vem utför miljöprövningen?

11.1 Kapitlets innehåll

Enligt våra utredningsdirektiv är det, för att miljötillståndspro-
cessen ska vara förutsebar och ändamålsenlig, viktigt att ansvarsfördel-
ningen mellan myndigheterna i fråga om t.ex. tillståndsprövning
enligt miljöbalken, tillsyn och vägledning inte leder till brister i en-
hetlighet i tillämpningen av miljölagstiftningen. I utredningsdirek-
tivet konstateras också att det finns ett behov av att se över ansvars-
fördelningen mellan myndigheterna i fråga om förvaltning inom
miljöområdet så att de kan möta de behov som uppstår i takt med
utvecklingen av ny miljöteknik, och andra framsteg inom industrins
omställning. Förvaltningen inom miljöområdet bör vara mer stöd-
jande och integrerad inom alltifrån rättstillämpning till uppföljning,
tillsyn och vägledning så att den kan bidra till mer effektiva och
förutsebara tillståndprocesser. Vissa förvaltningsmyndigheter är
alltid remissinstanser i en prövning medan andra kan bli remiss-
instanser i vissa mål eller ärenden. Vissa myndigheter kan överklaga
beslut eller domar. Det kan enligt direktiven ifrågasättas om dagens
system i detta avseende är ändamålsenligt för en effektiv prövning
eftersom myndigheternas roller inte är tydliga. Utredningen ska
mot den här bakgrunden bl.a. utreda om det finns skäl att göra änd-
ringar i ansvarsfördelningen mellan myndigheter, eller att se över
myndighetsstrukturen, se över i vilken utsträckning myndigheter
bör delta som parter eller remissmyndigheter i tillståndsprövningen
enligt miljöbalken och om de bör samordna sitt deltagande, och
utreda om enbart en enda statlig myndighet ska kunna vara part.¹

I avsnitt 5.2 har vi på en övergripande nivå beskrivit gällande
svensk rätt avseende miljöprövning. I detta kapitel redogör vi när-
mare för gällande svensk rätt i fråga om vem som utför miljöpröv-

¹ Se dir. 2023:78 s. 9 och 10.

ning enligt miljöbalken. Därefter beskriver vi de huvudsakliga statliga aktörer som deltar i prövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Avslutningsvis redogör vi för de utmaningar som lyfts i utredningsdirektiven, som tidigare utredningar har tagit upp och som framförts till oss av olika berörda aktörer under vårt utredningsarbete.

11.2 Gällande svensk rätt

11.2.1 Översikt över vem som prövar tillstånd enligt miljöbalken

I 16 kap. 1 § miljöbalken regleras vilka myndigheter som prövar mål och ärenden enligt miljöbalken och enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. Där framgår att det är regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen som är prövningsmyndigheter.

I 7 kap. 28 a § miljöbalken framgår att det är förbjudet att utan tillstånd bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-områden. Om det finns en risk för betydande påverkan på miljön ska samråd hållas och en ansökan om tillstånd lämnas in. Tillståndet prövas av länsstyrelsen i det län där området ligger eller mark- och miljödomstol om det är ett ansökningsärende som har lämnats dit (7 kap. 29 b § MB).

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet. Enligt 9 kap. 8 § miljöbalken prövas en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet av en mark- och miljödomstol. Regeringen får dock meddela föreskrifter om att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen och om att en kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd ifall den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan. Tillstånd där sökanden är Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska alltid prövas av länsstyrelsen. Närmare bestämmelser om när frågor om tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet prövas av mark- och miljödomstol respektive länsstyrelse återfinns i miljöprövningsförfordningen. Verksamheter och åtgärder som prövas av mark- och miljödomstolar faller under ”tillstånds-

plikt A”, medan länsstyrelsen prövar de verksamheter och åtgärder som ingår i kategori ”tillståndsplikt B”. Länsstyrelsens prövning, ändring och omprövning av tillstånd av B-verksamheter utförs av miljöprövningsdelegationer. Detta regleras i 3 § i förordning om miljöprövningsdelegationer. Anmälan om miljöfarlig verksamhet ska enligt 9 kap. 8 § miljöbalken göras till Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM), länsstyrelsen eller kommunen. I kapitel 2–32 i miljöprövningsförordningen framgår vilka verksamheter och åtgärder som är anmälningspliktiga, s.k. ”anmälningsplikt C”. Närmare bestämmelser om anmälningsplikten finns i 22, 24–27 b och 46 §§ i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Där framgår att en anmälan ska ges in till den myndighet eller kommun som enligt miljötillsynsförordningen utövar tillsyn över verksamheten eller åtgärden. Det innebär att den som ska driva en miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsplikt C ska anmäla det till kommunen. Inom området för miljö- och hälsoskydd har FIHM ansvaret för tillsyn över den verksamhet som bedrivs av Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt (2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen). Om en verksamhet eller åtgärd har samband med en annan fråga som prövas av länsstyrelsen ska anmälan ges in till länsstyrelsen.

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken av mark- och miljödomstol. Ansökan om tillstånd för markavvattning prövas dock av länsstyrelsen om den inte ska prövas av mark- och miljödomstol enligt 7 kap. 19 eller 20 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I vissa fall krävs först dispens. Det är i första hand länsstyrelsen som prövar en dispens från markavvattningsförbudet, även om tillståndsprövningen sedan ska göras av mark- och miljödomstolen (11 kap. 14 § MB). Anmälan om vattenverksamhet ska enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen, dvs. tillsynsmyndigheterna. I 19–23 §§ förordningen om vattenverksamheter finns närmare bestämmelser om anmälningsplikten som gäller för vattenverksamheter.

I 12 kap. 6 § miljöbalken finns bestämmelser om att en verksamhet eller en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, men som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken, ska anmälas för samråd. Anmälan för samråd ska göras hos den myndighet som utövar tillsynen. Vilken

myndighet som är tillsynsmyndighet regleras i 26 kap. 3 § miljöbalken och 2 kap. miljötillsynsförordningen. Tillsynsmyndighet är Skogsstyrelsen, FIHM eller länsstyrelsen. Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för samrådsärenden vad gäller verksamheter eller åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen och som avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling och skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder. FIHM är tillsynsmyndighet för samrådsärenden gällande verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för alla övriga samrådsärenden, dvs de som inte FIHM eller Skogsstyrelsen är ansvariga för. Länsstyrelsen får överlåta ansvaret för tillsynen och därmed även samrådsärenden till en kommun.

Enligt 12 kap. 9 § miljöbalken ska åtgärder som innebär att jordbruksmark tas ur produktion också anmälas för samråd till länsstyrelsen, om inte åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller för natur- och kulturmiljön. Om en inkommen anmälan om att ta jordbruksmark ur jordbruksproduktion innebär en väsentlig ändring av naturmiljön ska den även hanteras som ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

I 13 kap. miljöbalken anges att det krävs tillstånd för att genomföra en avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer eller för att släppa ut en produkt som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden. Det framgår av 2 kap. 2 § förordningen om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön att ansökan om tillstånd till avsiktlig utsättning ska göras hos tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndighet är Jordbruksverket (2 kap. 18 § miljötillsynsförordningen) som alltså även prövar frågor om tillstånd.

Av 14 kap. miljöbalken framgår bl.a. att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt om krav på tillstånd eller godkännande för hantering, införsel och utförsel av en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara. Bestämmelser meddelade med stöd av 14 kap. finns i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer där det anges att tillstånd krävs för att hantera särskilt farliga kemiska produkter bl.a. om hanteringen inte är yrkesmässig. Frågor om tillstånd ska

prövas av länsstyrelsen i det län där sökanden bedriver den rörelse inom vilken hanteringen är avsedd att ske eller, om sökanden inte bedriver någon sådan rörelse, där sökanden är bosatt.² Bestämmelser om tillstånd meddelade med stöd av 14 kap. miljöbalken finns även i förordningen om bekämpningsmedel. Där anges att Kemikalieinspektionen prövar de frågor om tillstånd, godkännande, dispens och andra åtgärder som ska prövas i medlemsstaterna enligt EU:s växtskyddsmedelsförordning³ och även de frågor om tillstånd, godkännande, dispens och andra åtgärder som ska prövas enligt EU:s biocidförordning (2 kap. 2 § respektive 3 kap. 3 § förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer).⁴ Frågor om användningstillstånd för växtskyddsmedel prövas av Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten eller Arbetsmiljöverket (2 kap. 20 § förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer) medan frågor om användningstillstånd för biocidprodukter prövas av Folkhälsomyndigheten eller Arbetsmiljöverket (3 kap. 16 § förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer).

Tillstånds- och anmälningsplikt på avfallsområdet regleras till stor del i 29 kap. miljöprövningsförordningen och 9 kap. 6 § miljöbalken. Utöver det finns i 15 kap. miljöbalken bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd, anmälan eller registrering för att yrkesmässigt hantera avfall. Sådana föreskrifter finns t.ex. i avfallsförordningen (2020:6145). Där framgår att tillstånd för transport av avfall ska prövas av länsstyrelsen i det län där sökandens verksamhet har sitt säte, eller där sökanden bedriver den huvudsakliga delen av sin verksamhet (5 kap. 5 § avfallsförordningen). Den som yrkesmässigt transporterar avfall åt andra ska söka tillstånd hos länsstyrelsen om verksamheten transporterar mer än 10 ton eller 50 kubikmeter icke-farligt avfall per kalenderår, eller mer än 1 ton eller 5 kubikmeter avfall vid en enskild transport. Tillståndsplikt gäller som regel om verksamheten transporterar farligt avfall. Den som transporterar avfall som har uppkommit i eller i samband med egen yrkesmässig verksamhet behöver ansöka om tillstånd om mängden avfall som ska transporteras överskrider 100 kilo eller 100 liter farligt avfall per kalenderår. Anmälningsplikt gäller i stället för tillstånds-

² Se 7 § respektive 9 § förordning (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

³ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009.

⁴ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012.

plikt om verksamheten transporterar högst 10 ton eller 50 kubikmeter icke-farligt avfall per kalenderår och högst 1 ton eller 5 kubikmeter icke-farligt avfall vid en enskild transport. I avfallsförordningen anges också att, i den mån inte tillståndsplikt gäller, ska en anmälan om transport av farligt avfall som har uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet göras till länsstyrelsen (5 kap. 7 § avfallsförordningen). Anmälningsplikt till länsstyrelsen gäller även vid transport av farliga jordbrukskemikalier, flygaska och pannaska från oljeförbränning, smittförande avfall, asbestinnehållande avfall, avfall från förbränning eller pyrolys av hushållsavfall och liknande handels-, industri- och institutionsavfall. Det krävs även en anmälan till länsstyrelsen för yrkesmässig insamling av avfall och för avfallshantering av handlare eller mäklare (5 kap. 10 och 11 § avfallsförordningen).

I 17 kap. miljöbalken regleras regeringens tillåtlighetsprövning. Regeringen ska tillåtlighetspröva vissa typer av nya verksamheter så som allmänna farleder, anläggningar för kärnteknisk verksamhet, och mer omfattande verksamheter för geologisk lagring av koldioxid. Regeringen får också förbehålla sig att pröva tillåtligheten av t.ex. en verksamhet som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag sett till syftet med miljöbalken att skydda människors hälsa och miljö.

Nedan beskriver vi närmare den prövning som sker vid vissa av prövningsmyndigheterna med fokus på den prövning som sker av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

11.2.2 Regeringen

Regeringen är på olika sätt prövningsinstans på miljöområdet. Regeringen är i vissa fall den instans som prövar om tillstånd för en verksamhet eller en åtgärd och i andra fall pröva om en verksamhet eller åtgärd kan tillåtas. Att regeringen tillåter verksamheten blir då en förutsättning för att tillstånd ska kunna ges.

Regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken görs som ett led i tillståndprocessen, där mark- och miljödomstolar och andra prövningsmyndigheter ingår som länkar i prövningskedjan. Prövningen gäller bl.a. anläggningar för kärnteknisk verksamhet, anläggningar för att bryta ämnen som kan användas

för framställning av kärnbränsle, allmänna farleder och omfattande verksamheter som avser geologisk lagring av koldioxid. En provning av regeringen är också obligatorisk för sådan verksamhet som beskrivs i 2 kap. 9–10 §§ miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser kan regeringen under vissa förutsättningar tillåta en verksamhet som annars skulle vara otillåten enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Till regeringens obligatoriska provningsområden bör vidare räknas de situationer som beskrivs i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Dessa rör försvarsrelaterade frågor och andra allmänna intressen av synnerlig vikt än de som omfattas av 1 kap. 1 § miljöbalken. Om ett mål innehåller sådana frågor ska provningsmyndigheten lämna över det till regeringen för provning. Om det finns särskilda skäl får regeringen i ett visst fall avstå från att pröva dessa verksamheter, men regeringen får också förbehålla sig rätten att pröva andra. Regeringen får bl.a. förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet som – i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja – kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag (17 kap. 3 § första stycket MB). En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en sådan verksamhet ska underrätta regeringen medan Trafikverket årligen ska underrätta regeringen om väg- och järnvägsprojekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten (17 kap. 5 § MB). En särskild utredare fick i april 2022 i uppdrag att utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Den särskilda utredaren skulle även se över processen för ärenden som får tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken, bl.a. om det är lämpligt att ändra nuvarande beslutsordning så att en förvaltningsmyndighet eller domstol prövar ärendena i stället för regeringen och när i tillståndsprocessen som regeringen ska kunna förbehålla sig att pröva om en verksamhet kan tillåtas enligt miljöbalken. Utredningens betänkande *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprovning på miljöområdet* presenterades i februari, 2024. Utredningens förslag har i skrivande stund inte genomförts. Som vi redogör för i avsnitt 2.2.2 har vi med hänsyn tagen till uppdragets omfattning samt tillgängliga resurser och utredningstid avgränsat vårt uppdrag till processen för miljöprovning i första instans. Endast i några delar

med koppling till miljöbedömningsprocessen kommer vi in på den prövning som görs av regeringen, se avsnitten 9.6.3 och 9.12.

11.2.3 Mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolarna handlägger mål och ärenden enligt det som föreskrivs framför allt i miljöbalken, fastighetsbildningslagen och plan- och bygglagen. Mark- och miljödomstol prövar också överklaganden av länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt miljöbalken, föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken och enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Exempelvis ska de miljöfarliga verksamheter som potentiellt kan påverka miljön mest, s.k. A-verksamheter, ansöka om tillstånd hos mark- och miljödomstol. Även tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken prövas av mark- och miljödomstol som första instans. Mark- och miljödomstolarna handlägger också många andra typer av mål och ärenden, främst överklaganden, inom områdena miljö, fastighet, plan och bygg samt vatten och avlopp. Mark- och miljödomstolarna handlägger t.ex. överklaganden enligt plan- och bygglagstiftningen och överklaganden av myndigheters och kommuners beslut enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken om inrättande av biotopskyddsområden. De handlägger även mål om dispenser från områdesskyddsföreskrifter och frågor om ersättning i anledning av områdesskydd enligt 31 kap. miljöbalken.

De processuella bestämmelser som styr ansökningsmålen, där mark- och miljödomstolen utgör första instans, finns främst i 22 kap. miljöbalken, i lagen om mark- och miljödomstolar och – om annat inte är särskilt reglerat – i rättegångsbalken (4 kap. 1 § LOM). I mål som har överklagats till mark- och miljödomstol tillämpas lagen om domstolsärenden i stället för rättegångsbalken (5 kap. 1 § LOM).

I kapitel 4 beskriver vi mark- och miljödomstolarnas historik och tillkomst. Mark- och miljödomstolarna anses vara en s.k. särskild domstol i den mening som avses i rättegångsbalkens forumbestämmelser (10 kap. 17 § första stycket 1 och 19 § RB). De är alltså inte specialdomstolar eller egna myndigheter utan utgör en del av vissa tingsrätter. Vilka tingsrätter som ska vara mark- och miljödomstolar liksom mark- och miljödomstolarnas domsområ-

den följer av förordningen om mark- och miljödomstolarnas domsområden. Mark- och miljödomstolar finns vid tingsrätterna i Umeå, Östersund, Nacka, Vänersborg och Växjö.

Bestämmelser om domstolarnas sammansättning finns i lagen om mark- och miljödomstolar. Den dömande personalen på mark- och miljödomstolarna består av juridiskt utbildade domare och tekniska råd. Regeringen beslutar om utnämning av juristdomare och tekniska råd efter förslag från Domarnämnden (1 § lag om utnämning av ordinarie domare). Enligt 41 § förordning med tingsrättsinstruktion anställs de tekniska råden gemensamt för de tingsrätter som är mark- och miljödomstol. Regeringen beslutar vid vilken tingsrätt ett tekniskt råd företrädesvis ska ha sin tjänstgöring förlagd. Domstolsverket beslutar vid vilka andra tingsrätter det tekniska rådet ska tjänstgöra. Tekniska råd är ordinarie domare som deltar i beredningen och avgörandet av mål och ärenden som gäller mark och miljö. De ska ha en teknisk eller naturvetenskaplig högskoleutbildning (2 kap. 2 § LOM), som till exempel civilingenjör, naturvetare, miljöchef, vattenspecialist och samhällsbyggare, kombinerat med lång yrkeserfarenhet. Tekniska råd deltar självständigt i dömandet och tillför specialistkunskap till det kollegiala beslutsfattandet.⁵

I tillståndsmål deltar som regel även särskilda ledamöter som förordnas av Domarnämnden (1 § förordning om Domarnämndens förordnande av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol). Rättens ordförande bestämmer med hänsyn till de frågor som provas i målet eller ärendet vilka särskilda ledamöter som ska ingå i rätten. När det ingår två eller tre särskilda ledamöter i rätten, ska dock en av dem ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde och en av dem ha erfarenhet av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av sådana sakfrågor som faller inom nämnda förvaltningsmyndigheters verksamhetsområden. I mål enligt lagen om allmänna vattentjänster ska de särskilda ledamöterna ha erfarenhet av vatten- och avloppsfrågor (2 kap. 8 § LOM). De sakkunniga ledamöterna är inte partsrepresentanter, utan ska företräda särskild sakkunskap och erfarenhet av värde för domstolen. De särskilda ledamöterna är

⁵ Se <https://www.domstol.se/jobba-hos-oss/att-jobba-i-sveriges-domstolar/mot-vara-medarbetare/juridik/tekniskt-rad/forarbetar-och-domer/> (besökt 2024-04-10).

till skillnad från juristdomarna och de tekniska råden inte anställda vid domstolen utan tjänstgör efter kallelse.⁶

Förutom rådmän, tekniska råd och särskilda ledamöter finns i mark- och miljödomstolarna föredragande (beredningsjurister) som bereder mål. I vissa mark- och miljödomstolar finns också tingsfiskaler och tingsnotarier som arbetar med miljömålen. När det gäller tillståndsansökningar är det dock oftast rådmän eller tekniska råd som sköter beredningen innan målen sätts ut till huvudförhandling.

På de flesta mark- och miljödomstolar lottas ett mål som kommer in på en juristdomare, som har det s.k. drivningsansvaret. För varje mål och ärende ska det finnas en ansvarig domare (15 § förordning med tingsrättsinstruktion). Drivningsansvaret innebär att domaren har ett formellt ansvar för att målet drivs framåt mot ett avgörande och för att nödvändiga åtgärder vidtas i målet. När målet kommer in utses också ett eller två tekniska råd som arbetar nära ihop med juristdomaren, men domaren fattar alla handläggningsbeslut. Domskrivningen görs gemensamt.

11.2.4 Länsstyrelsens olika roller

Prövningsmyndighet

Länsstyrelserna är 21 enskilda myndigheter med i huvudsak gemensamma ansvarsområden. De har ett brett uppdrag och ska bl.a. verka för att nationella mål får genomslag i länet, arbeta sektorsövergripande och främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet och främja länets utveckling (2 § förordning med länsstyrelseinstruktion).

Prövning är en av länsstyrelsens kärnverksamheter och genomförs i varierande omfattning inom flera av länsstyrelsens sakområden såsom djurskydd, naturskydd, miljöfarlig verksamhet, fysisk planering eller kulturmiljö. Som beskrivits ovan i avsnitt 11.2.1. prövas flera olika typer av tillstånd enligt miljöbalken av alla länsstyrelser som första instans, t.ex. tillstånd för transport av avfall och tillstånd för markavvattning. Alla länsstyrelsen ansvarar även för bl.a. beslut om naturreservat, utökat strandskydd, dispens från

⁶ Se Sveriges domstolar, <https://www.domstol.se/amnen/mark-och-miljo/introduktion-till-mark-och-miljodomstolen/mark-och-miljodomstolens-uppdrag/> (besökt 2023-10-25).

artskydd och dumpningsdispenser. För prövningen av miljöfarlig verksamhet finns vid tolv länsstyrelser särskilda organ för prövningen. Dessa beskrivs närmare i nästa underavsnitt. Här beskrivs översiktligt den övriga prövningen enligt miljöbalken som sker på alla länsstyrelser.

Länsstyrelsen får enligt 7 kap. 7 § miljöbalken meddela dispens från föreskrifter som länsstyrelsen har meddelat för ett naturreservat. Länsstyrelsen prövar även frågor om dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken som avser sådana biotopskyddsområden som är generellt skyddade enligt 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken (5 § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.). Frågor om dispens i de biotopskyddsområden som har beslutats i det enskilda fallet av Skogsstyrelsen, länsstyrelsen eller kommunen enligt 6, 7 respektive 7 a §§ förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. prövas fortsatt av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet. Länsstyrelsen prövar även dispenser enligt 7 kap. 11 b § miljöbalken som avser att inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket.

Länsstyrelsen prövar också dispenser från strandskyddet enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken. Detta gäller när dispensen avser byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg. Detta gäller även när ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vatten-skyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun. Länsstyrelsen får även meddela dispens från föreskrifter som har meddelats för ett miljöskyddsområde, om det finns särskilda skäl (7 kap. 20 § MB).

Länsstyrelsen prövar också Natura 2000-tillstånd i fråga om ansökningar som är begränsade till tillstånd enbart enligt Natura 2000-bestämmelserna (7 kap. 28 a § MB). Det gäller exempelvis för verksamheter enligt lagen om kontinentalsockeln och andra sektorslagar.

Länsstyrelsen prövar dispens från artskydd i föreskrifter som är meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken. Enligt 14 och 15 §§ artskyddsförordningen får länsstyrelsen i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 4–5 och 7 §§ för åtgärder som kan påverka fridlysta arter eller deras livsmiljöer. Länsstyrelsen ska också pröva ärenden om tillstånd enligt 26, 35 eller 40 § artskyddsförordningen.

Länsstyrelsen prövar ansökningar om tillstånd till markavvattning enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken och även dispens från markavvattningsförbud enligt 11 kap. 14 §. Länsstyrelsen prövar även tillstånd för uppförande av vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken.

Länsstyrelsen ansvarar för en del prövningar av tillstånd och anmälningar enligt avfallsförordningen. Frågor om dispens från dumpningsförbud enligt 15 kap. 29 § miljöbalken prövas av länsstyrelsen i det län där avfallet avses att dumpas, om dispenserfrågan inte ska prövas av Havs- och vattenmyndigheten (4 kap. 16 § avfallsförordningen). Länsstyrelsen prövar också tillstånd och anmälningar om transport av avfall (5 kap. 5 och 7 §§ avfallsförordningen). Det krävs en anmälan till länsstyrelsen för yrkesmässig insamling av avfall och den som är handlare eller mäklare ska anmäla sin verksamhet till länsstyrelsen (5 kap. 10 respektive 11 §§ avfallsförordningen).

Länsstyrelsen genomför också överprövning inom ramen för sin tillsyn över kommunernas handläggning av strandskyddsärenden enligt miljöbalken och prövar bl.a. överklagade förelägganden eller förbud som en kommunal nämnd har beslutat om i samband med anmälan eller medan verksamheten är i drift. Länsstyrelsen ansvarar även för de regionala samverkansprocesserna som äger rum inom ramen för den, i skrivande stund, pausade omprövningen för moderna miljövillkor för tillståndspliktiga vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel (42 a och 42 b §§ förordningen om vattenverksamhet).⁷

Miljöprövningsdelegationer

Tillstånd för verksamheter och åtgärder som påverkar miljön något mindre, s.k. B-verksamheter, beslutas av miljöprövningsdelegationer. En miljöprövningsdelegation är ett särskilt organ för länsstyrelsens prövning av ärenden om miljöfarlig verksamhet. Förutom nya tillstånd i form av helprövningar och ändringstillstånd beslutar miljöprövningsdelegationer även i ärenden om bl.a. ekonomiska säkerheter (vanligen för täkter, vindkraftverk och vissa avfallsanläggningar), upphävande eller omprövning av tillstånd, villkorsändringar och dispens från att följa utsläppsvärden enligt industri-

⁷ Se bl.a. <https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/vattenkraftverk-och-dammar/nationella-planen-nap/regeringens-beslut-och-provningsgrupper.html> (besökt 9 november, 2023).

utsläppsförordningen. Miljöprövningsdelegationer finns vid tolv länsstyrelser: Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Dalarna, Uppsala, Stockholm, Örebro, Västra Götaland, Östergötland, Kalmar, Halland och Skåne (12 § förordning med länsstyrelseinstruktion).

Miljöprövningsdelegationerna, liksom miljödomstolarna, infördes genom miljöbalken. Avsikten med inrättandet av dem var att ge länsstyrelserna möjlighet att effektivisera sin prövning, att skilja prövningen från länsstyrelsens övriga roller och att ge den fastare former för att säkerställa att tillståndsprövningen vid samtliga länsstyrelser uppfyllde höga krav på rättssäkerhet. En del i detta var också införandet av flera av de processuella regler som gäller för prövningsförfarande i domstol. Genom att reglera formerna för beslutsfattandet och lägga vikt vid den juridiska hanteringen skulle en viktig källa till osäkerhet kunna elimineras. Reglerna syftade också till att garantera att inte något tillståndsärende skulle handläggas och avgöras utan medverkan av en tillräckligt erfaren jurist.⁸ Vid den här tiden fanns miljöprövningsdelegationer vid alla länsstyrelser. Prövningsverksamheten koncentrerades i juni 2012 till 12 länsstyrelser. En prövning hos färre miljöprövningsdelegationer bedömdes ge bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning. Det bedömdes också finnas anledning att överväga ett ytterligare tydliggörande av miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller vid prövningen och beredningen av tillståndsärenden. Detta mynnade ut i den särskilda förordningen om miljöprövningsdelegationer som ersatte de tidigare bestämmelserna i länsstyrelseinstruktionen om delegationens uppgifter, sammansättning m.m.⁹

Enligt förordningen om miljöprövningsdelegationer ska delegationen bestå av det antal ordförande och miljösakkunniga som behövs för verksamheten. Ordförandena och de miljösakkunniga utses av regeringen för en bestämd tid, efter anmälan av landshövdingen. Ordföranden ska vara lagfaren och erfaren i domarvärv och ha särskild erfarenhet av rättsliga frågor enligt miljöbalken. När miljöprövningsdelegationen prövar ett ärende ska den bestå av en ordförande och en miljösakkunnig. Ordföranden och den miljösakkunnige fattar beslut tillsammans. En ordförande eller miljösakkunnig får tjänstgöra vid en miljöprövningsdelegation inom en

⁸ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 470–473.

⁹ Se prop. 2009/10:215 s. 95–98.

annan länsstyrelse, om länsstyrelserna har kommit överens om det. Miljöprövningsdelegationerna ska samverka och samråda med varandra i frågor om handläggning som är gemensamma för deras verksamheter (28 § förordning om miljöprövningsdelegationer).

Miljöprövningsdelegationen ansvarar för att de ärenden som delegationen ska pröva blir tillräckligt beredda. Ärendena bereds i första hand av handläggare på den enhet på länsstyrelsen som ansvarar för miljöskydd, i samråd med miljöprövningsdelegationen. Oavsett i vilket län verksamheten som ska prövas hör hemma bereds ärendet av en handläggare vid den länsstyrelse där miljöprövningsdelegationen är placerad. Handläggaren inhämtar synpunkter från övriga delar av länsstyrelsen och avslutar sin beredning genom att lämna ett underlag till beslut till miljöprövningsdelegationen. Som framgår ovan är beredningshandläggaren inte med i beslutsfattandet.

Miljöprövningsdelegationen är alltså en del av myndigheten länsstyrelsen, men delegationens prövning och beslutsfattande ska ske självständigt från länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet och företrädare av miljöintressen och andra allmänna intressen (4 § förordning om miljöprövningsdelegationer). På detta sätt ska ingen sammanblandning ske med länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet eller som företrädare av miljöintressen och andra allmänna intressen. Ingen annan än ordföranden och den miljösakskunnige har rätt att delta i miljöprövningsdelegationens beslut. En ordförande som tjänstgör utanför miljöprövningsdelegationen får därför t.ex. inte heller delta i handläggning av ärenden som avser tillsyn över miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga eller verksamheter som kan komma att prövas av miljöprövningsdelegationen. En miljösakskunnig som har deltagit i ett beslut vid miljöprövningsdelegationen får vid tjänstgöring utanför miljöprövningsdelegationen bl.a. inte delta i handläggningen av ett ärende som avser tillsyn över att beslutet följs (23, 24 och 26 §§ förordning om miljöprövningsdelegationer). Det finns dock inga hinder för att delegationen utgörs av personer som är verksamma inom länsstyrelsen. Tvärtom ansåg regeringen vid miljöprövningsdelegationernas inrättande att de borde kunna besättas med personal som redan är verksamma inom länsstyrelsen.¹⁰ Det är också så det i de flesta fall ser ut.

¹⁰ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 470–473.

Samråd och beslut om betydande miljöpåverkan

För alla tillståndspliktiga verksamheter är det länsstyrelserna i respektive län som hanterar undersöknings- och avgränsningssamråd, oavsett om tillstånd sedan ska sökas hos miljöprövningsdelegation eller hos mark- och miljödomstol. Det är verksamhetsutövaren som har ansvaret för att genomföra samråden och att de sker på ett sätt som uppfyller lagens krav, men länsstyrelsen har en viktig rådgivande funktion. Länsstyrelsen har inte något utpekat vägledningsansvar genom instruktionen men har bl.a. ett ansvar att, inom ramen för såväl miljöprövningsprocessen som miljöbedömningsprocessen, samråda med verksamhetsutövare som avser bedriva en verksamhet.

För de verksamheter som enligt 6 § i miljöbedömningsförordningen inte alltid kan anses medföra betydande miljöpåverkan inleds processen med ett undersökningssamråd. Efter undersökningssamrådet beslutar länsstyrelsen om verksamheten eller åtgärden bedöms ha betydande miljöpåverkan. Om så är fallet ska en miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Detsamma gäller vid ändring av verksamheter som omnämns i 6 § miljöbedömningsförordningen. Länsstyrelsen ska fatta beslut i frågan om betydande miljöpåverkan senast 60 dagar efter att verksamhetsutövaren har lämnat in ett fullständigt underlag och en samrådsredogörelse.

I nästa steg, avgränsningssamrådet, är länsstyrelsens vägledande roll bl.a. att verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Länsstyrelsen ska på begäran lämna råd om miljökonsekvensbeskrivningen och, även om en sådan begäran inte görs, bör länsstyrelsen verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen (6 kap. 32 § MB). Länsstyrelsen ska kunna redovisa efterfrågade bedömningar både muntligen och skriftligen. Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga krav att frågor ska besvaras så snart som möjligt. Länsstyrelsens råd är dock inte bindande och det är alltid verksamhetsutövaren som ansvarar för att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller alla relevanta uppgifter och utgör ett fullgott beslutsunderlag.¹¹

Det varierar vilka som håller i samrådsärenden från länsstyrelsernas sida. Det kan vara t.ex. en prövningshandläggare eller en

¹¹ Se SOU 2022:33 s. 285.

tillsynshandläggare. Det är mycket ovanligt att en länsstyrelse har särskilda experthandläggare som arbetar med samråden, dvs. en handläggare som besitter expertkunskap och kompetens i hur samråd bör genomföras och vad som bör tas upp i samråd.¹²

Länsstyrelserna har även, vid sidan av miljöprövningsdelegationerna, en viktig roll i flera delar av tillståndprocessen för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, men också som tillsynsmyndighet. Hur det arbetet ser ut redogör vi för närmare nedan.

Remissinstans och part

Länsstyrelsen har en viktig roll som remissinstans och part när miljöprövning sker i mark- och miljödomstol som första instans. Det gäller dels miljöfarliga verksamheter på A-nivå, dels miljöfarliga verksamheter på B-nivå som även utgör tillståndspliktig vattenverksamhet, vilket gör att hela prövningen görs samlat i mark- och miljödomstol. Länsstyrelsen är också remissinstans och innehar partsställning vid tillståndsprövningar som utförs av en miljöprövningsdelegation.

Vad gäller länsstyrelsens rätt att föra talan i tillståndsärenden är det viktigt att skilja den från miljöprövningsdelegationens roll. Som vi har beskrivit i avsnitt 11.2.4 fördelar sig rollerna så att tillståndsprövning hanteras av miljöprövningsdelegationer som fattar beslut självständigt, medan länsstyrelsen som sådan agerar i tillsynsfrågor samt som företrädare för miljöintressen och andra allmänna intressen. Miljöprövningsdelegationen i sin beslutsroll väger sökandens argument mot miljöbalkens allmänna hänsynsregler, medan länsstyrelsen genom sin talerätt har möjlighet att ifrågasätta denna avvägning utifrån allmänna intressen. Liksom övriga remissinstanser avger länsstyrelsen yttrande i prövningsärenden vid en miljöprövningsdelegation, men delegationen fattar beslut självständigt.

Berörd länsstyrelse yttrar sig i princip alltid över kompletteringsbehov, över tillåtlighet med förslag till villkor samt deltar vid förhandlingar i prövningar vid mark- och miljödomstol. Yttrandena utformas ofta genom ett internt remissförfarande på länsstyrelsen, både i kompletteringsrundan och i yttrandeskedet. De enheter inom

¹² Se Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan, Delrapport 2022, Länsstyrelsen Västerbotten, s. 8 och 9.

länsstyrelsen som kan antas ha ett intresse i saken får möjlighet att lämna synpunkter till beredande handläggare som sammanställer ett gemensamt yttrande. I ärenden vid mark- och miljödomstolen väger länsstyrelsen samman alla motstående intressen i sitt yttrande. I yttranden till miljöprövningsdelegationen kan det skilja sig mycket åt mellan länsstyrelser hur det ser ut. Vissa länsstyrelser tar fram ett sammanvägt yttrande och andra lämnar olika yttranden utifrån olika intressen i sak. På vissa länsstyrelser tas inga yttranden alls fram till miljöprövningsdelegationen. Enligt uppgifter till oss beror detta beror troligen på att vissa ser delegationen som en del av länsstyrelsen som kan hämta in kunskaper från övriga delar av länsstyrelsen utan att begära in ett yttrande.

Länsstyrelsen kan som myndighet med partsställning också överklaga beslut och domar om tillstånd, inklusive beslut som fattats av en miljöprövningsdelegation vid samma länsstyrelse.¹³ Av de statliga myndigheterna med klagorätt är det oftast länsstyrelserna som överklagar. Totalt sett är dock antalet överklaganden från länsstyrelserna få. Utslaget per länsstyrelse handlar det om i snitt noll till något enstaka överklagande per år (se mer i avsnitt 8.4.5)

Vad gäller de allmänna intressen som länsstyrelsen bevakar i provningarna är utgångspunkten det som framgår av miljöbalkens bestämmelser. Det framgår i miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 § miljöbalken), hushållningsbestämmelserna men också i specifika paragrafer som reglerar en viss fråga. Ett annat område där länsstyrelsen har ett särskilt ansvar, tillsammans med andra myndigheter och kommunen, är att bevaka att miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken följs. Förutom miljöbalken ger de nationella miljökvalitetsmålen vägledning till vad som är allmänna intressen som bör bevakas i tillståndsprövningar.¹⁴ Länsstyrelsen har även en utpekad roll enligt 3 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden i att se till att hänsyn tas till 3 och 4 kap. miljöbalken i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser. Länsstyrelsen ska alltså särskilt verka för att riksintressen tillgodoses när miljöbalkens 3 och 4 kap. ska tillämpas vid provningen av ett mål eller ärende. Länsstyrelsens arbete ska i denna del grundas på underlag från de tolv myndigheter

¹³ Se MÖD 2015:5.

¹⁴ Se Handläggargestöd för domstolsprövning av vattenverksamheter, Miljösamverkan Sverige, 2021, s. 17 och 18.

som har ett särskilt ansvar att lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Några utpekade länsstyrelser, de i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län, har också i uppgift att göra de utredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter i ansökningsmål enligt 22 kap. miljöbalken (4 § förordning med länsstyrelseinstruktion).

Tillsynsmyndighet

Länsstyrelsen är enligt 29 § miljötillsynsförordningen tillsynsmyndighet för merparten av de verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt för de flesta vattenverksamheter. Länsstyrelsen får under vissa förutsättningar överlåta åt en kommun att utöva tillsynen. Överlåtelse av tillsyn är vanligare inom miljöfarlig verksamhet än inom andra tillsynsområden.¹⁵ Länsstyrelserna har tillsynen för knappt 30 procent av alla A- och B-verksamheter medan resterande del delegerats till kommunerna.¹⁶ Länsstyrelsen ansvarar också för den regionala tillsynsvägledningen. Länsstyrelserna ansvarar också för den operativa tillsynen av verksamheter som omfattas av Sevesolagen. Sevesoverksamheter som omfattas av den högre kravnivån är tillståndspliktiga och prövas integrerat med miljötillståndet.¹⁷

I egenskap av tillsynsmyndighet har länsstyrelsen också en roll vid anmälan om samråd. Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska en verksamhet eller en åtgärd som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön, t.ex. en solcellspark, anmälas för samråd. Detta gäller om den inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken. På motsvarande sätt ska även åtgärder som innebär att jordbruksmark tas ur jordbruksproduktion anmälas till länsstyrelsen, om inte åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller för natur- och kulturmiljön (12 kap. 9 § MB).

¹⁵ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/allmant-om-miljobalkstillsynen>.

¹⁶ Se SOU 2022:33 s. 522.

¹⁷ Se bl.a. prop. 2014/15:60 s. 43 och 44.

Även för vissa vattenverksamheter ska en anmälan göras enligt miljöbalken (11 kap. 9 b § MB). Mindre omfattande vattenverksamheter ska, enligt 19 § förordningen om vattenverksamheter, anmälas till tillsynsmyndigheten som normalt är länsstyrelsen. När länsstyrelsen har delegerat ansvaret för tillsynen till enskilda kommuner görs anmälan direkt till respektive kommun.

Ekonomiska säkerheter

Miljöbalken ger en generell möjlighet för tillståndsmyndigheten att ställa krav på ekonomisk säkerhet. I 16 kap. 3 § miljöbalken anges att tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Vissa typer av miljöfarliga verksamheter ska enligt lag alltid ställa ekonomisk säkerhet, exempelvis täkter, gruvor och avfallsdeponier. Dessutom är det praxis att tillståndsmyndigheten ställer krav på ekonomisk säkerhet för vindkraftsanläggningar. Utöver dessa verksamheter kan i första hand verksamheter för lagring eller mellanlagring av avfall, farligt avfall eller förorenade områden vara aktuella för krav på ekonomisk säkerhet. Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten. Länsstyrelsen har oftast uppgiften att förvara den ekonomiska säkerheten, oavsett om det är mark- och miljödomstolen eller miljöprövningsmyndigheten som är tillståndsmyndighet. Säkerheten förvaras vanligtvis hos länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs. Många gånger är även länsstyrelsen tillsynsmyndighet och den myndighet som tar säkerheten i anspråk om ansvarigt företag försatts i konkurs eller av annat skäl inte står för efterbehandlingen.¹⁸

¹⁸ Se Ekonomiska säkerheter – handläggarstöd, Miljösamverkan Sverige och Länsstyrelserna (2018), s. 9, 10, 31 och 76.

11.2.5 Kommunala myndigheter

Mindre potentiellt miljöfarliga verksamheter, s.k. C-verksamheter, behöver inte ha tillstånd. För sådana verksamheter ska verksamhetsutövarna i stället göra en anmälan till den kommunala nämnden, miljöförvaltningen eller motsvarande. I denna myndighetsutövning ska de vara fristående från kommunfullmäktige.¹⁹ Kommunernas handläggning av anmälningsärenden regleras i 26 kap. 9 § miljöbalken (beslut om förelägganden och förbud) och i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Om det finns särskilda skäl får den kommunala myndigheten lämna över en anmälan som avser en C-verksamhet till länsstyrelsen och om verksamheten eller åtgärden har samband med en annan fråga som prövas av länsstyrelsen ska anmälan ges in till länsstyrelsen. Se vidare i avsnitt 10.5 om anmälan.

I 9 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser om hälsoskydd. Där föreskrivs att om det inte krävs tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken får en kommun föreskriva att det ändå ska krävas tillstånd av kommunen eller anmälan till denna för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma (9 kap. 10 § miljöbalken). Detta gäller om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa ska uppkomma. Kommunen får också föreskriva anmälningsplikt för sådana anläggningar som redan finns inom angivna områden.

Enligt 9 kap. 11 § miljöbalken får regeringen föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår. Med stöd av denna paragraf har regeringen i 39 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bemyndigat kommunen att föreskriva att vissa djurslag inom områden som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser inte får hållas utan särskilt tillstånd. Sådana tillstånd prövas av kommunen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även i andra fall än de som avses i 9 kap. 10 och 11 §§ miljöbalken meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa (9 kap. 12 § miljöbalken). Regeringen får överlåta

¹⁹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 338.

åt kommunen att meddela sådana föreskrifter. Det får föreskrivas att verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att kommunen har lämnat tillstånd eller en anmälan har gjorts till kommunen.

Kompletterande bestämmelser till 9 kap. 12 § miljöbalken finns i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt 13 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd krävs det tillstånd för att inrätta en avloppsanordning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning. Tillstånd öka hos kommunen. Det krävs en anmälan till den kommunala nämnden för att inrätta en annan avloppsanordning än den som avses i första stycket. Där är vidare förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden ändra sådana avloppsanordningar om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning (14 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Enligt 17 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd måste den som vill inrätta en värmepumpsanläggning för utvinning av värme ur mark, ytvatten eller grundvatten anmäla det till den kommunala nämnden. Kommunen får enligt samma bestämmelse föreskriva att det ska fordras tillstånd av nämnden för att inrätta en sådan anläggning inom kommunen eller inom vissa delar av denna, om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön.

Om inte försvarsinspektören för hälsa och miljö har tillsyn över verksamheten ska en anmälan till kommunen dessutom göras av den som avser:

- anordna en gödselstad eller annan upplagsplats för djurspillning inom ett område med detaljplan (37 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd),
- driva eller arrangera verksamheter där allmänheten yrkesmässigt erbjuds hygieniska behandlingar som innebär risk för blodsmitta eller annan smitta på grund av användningen skärande eller stickande verktyg, om bassängbad eller olika typer av skolor (38 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd), och

- uppföra eller använda ett kyltorn (38 a § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Verksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga, men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön omfattas av krav på anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En sådan anmälan om samråd görs till tillsynsmyndigheten som oftast är länsstyrelsen. Detsamma gäller anmälan av vissa vattenverksamheter enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken. Anmälan ska i de fallen då tillsynen överlåtits göras hos kommunen i stället för hos länsstyrelsen. Kommunen har då ansvaret för att handlägga anmälningsärendena och besluta om eventuella förelägganden eller förbud eller att vidta andra åtgärder som kan vara befogade för att skydda naturmiljön.

Kommunen hanterar också flera andra typer av ärenden enligt miljöbalken. Det gäller exempelvis att bl.a. meddela dispens från föreskrifter som kommunen har meddelat för ett naturreservat (7 kap. 7 § miljöbalken). Frågor om dispens i biotopskyddsområden regleras i 7 kap. 11 § miljöbalken. Har ett biotopskyddsområde beslutats av en kommun i det enskilda fallet ska frågor om dispens för åtgärder i det området prövas av kommunen (7 a § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.). En kommun får i det enskilda fallet även ge dispens från strandskyddet om det finns särskilda skäl och dispensen avser något annat än det som prövas av länsstyrelsen (7 kap. 18 b § miljöbalken).

Även på avfallsområdet sker viss prövning hos kommunerna. Om kommunen enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 22 § miljöbalken, ska ansvara för en viss hantering av avfall, får den hanteringen inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar. Kommunen får dock i det enskilda fallet meddela dispens från förbudet, om det finns särskilda skäl och den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt (15 kap. 25 § miljöbalken).

Att på sin egen fastighet ta hand om avfall med stöd av 15 kap. 24 § andra stycket miljöbalken kan kräva anmälan till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 19 § miljöbalken. Bestämmelsen tar främst sikte på kompostering av trädgårdsavfall. Kommunen får även ge tillstånd till sådan avfallshantering som avses i 24 § andra stycket, trots att tillstånd inte

krävs. Enligt 5 kap. 15 § avfallsförordningen ska en fastighetsinnehavare som avser att på fastigheten kompostera eller på annat sätt behandla avfall som inte är trädgårdsavfall och som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken, anmäla det till kommunen.

Kommunen är också tillsynsmyndighet för bl.a. så kallade U-verksamheter (2 kap. 31 § miljötillsynsförordningen), dvs. en verksamhet som normalt varken kräver tillstånd eller anmälan för att få påbörjas. Länsstyrelsen får också överlåta sitt tillsynsansvar till en kommun (26 kap. 3 § MB samt 2 kap. 29 § andra stycket MTF). Överlåtelsen kan avse alla verksamheter och åtgärder eller vissa bestämda sådana. Se vidare i kapitel 12 om tillsyn.

11.2.6 Andra statliga myndigheters roller

Många myndigheter deltar i tillståndprocesser om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som en del av samrådskretsen, remissinstans och/eller som myndighet med talerätt. Vissa myndigheter kan också vara verksamhetsutövare. Försvarsmakten är t.ex. remissinstans vid bevakning av Totalförsvarets riksintressen och kan förhindra att tillstånd meddelas för verksamheter som medför skada för totalförsvaret, men behöver också i egenskap av verksamhetsutövare söka tillstånd för vissa av sina verksamheter. Försvaret omfattas då i huvudsak av samma regler som andra verksamhetsutövare, även om just försvaret har vissa undantag.

Fokus här är på myndigheternas deltagande i prövningen som remissinstans och/eller som myndighet med talerätt. Att vara remissinstans innebär att en myndighet svarar med bedömningar och synpunkter på prövningsmyndighetens remiss, som kan vara generell eller bestå av en eller flera riktade frågor. I 22 kap. 6 § miljöbalken anges de myndigheter som företräder allmänna intressen och därmed intar partsställning beträffande sådana intressen. Rätten att föra talan i målet innebär att en myndighet bl.a. kan framställa yrkanden och även har rätt att överklaga prövningsmyndigheternas domar respektive beslut.

Deltagande i samråden

Den som söker tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken ska samråda med de som kan komma att beröras av verksamheten. Detta beskrivs närmare i avsnitt 9.9. Undersökningssamrådet genomförs i en mindre krets medan verksamhetsutövaren ska genomföra avgränsningssamrådet med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden. Avgränsningssamrådet ska också ske med statliga myndigheter, kommuner och allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden (6 kap. 10 § miljöbalken). Under avgränsningssamrådet har samrådsgruppen möjlighet att komma med synpunkter på hur verksamhetsutövaren valt att avgränsa sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. Myndigheternas deltagande kan ske genom skriftliga yttranden, deltagande på samrådsmöten eller bådadera.

Myndigheternas ställning ska även förstås i ljuset av MKB-direktivet. Enligt direktivets artikel 6.1 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar eller sin lokala och regionala behörighet kan antas bli berörda av ett projekt, ges möjlighet att yttra sig över de uppgifter som lämnas av exploatören och över ansökan om tillstånd. I det syftet ska medlemsstaterna utse de myndigheter som ska höras, antingen genom allmänna föreskrifter eller från fall till fall. Det ska också enligt direktivets artikel 6.6 fastställas rimliga tidsramar som ger tillräckligt med tid för myndigheterna att förbereda sig och på ett effektivt sätt delta i beslutsprocessen. Vår undersökning visar att det skiljer sig en hel del i fråga om hur aktiva de centrala myndigheterna är i samråden. Det vanligaste är att verksamhetsutövaren tar en direkt kontakt med myndigheten som svarar med ett skriftligt samrådsyttrande, men det förekommer också att de myndigheterna deltar med en representant på plats vid de muntliga samråden. Statliga myndigheter har framfört till oss att de har en ambition att ge synpunkter redan under samrådsskedet och i Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens instruktioner anges att myndigheterna ska lämna sina synpunkter tidigt i processen.

Deltaande som remissinstans

När en ansökan har kommit in till prövningsmyndigheten inleds arbetet med en bedömning av om innehållet i ansökningshandlingarna är tillräckligt som beslutsunderlag. För att avgöra detta skickar ofta prövningsmyndigheten ut handlingarna på en s.k. kompletteringsrunda. Då får berörda myndigheter i ett tidigt skede möjlighet att yttra sig om huruvida ansökan behöver kompletteras. Om prövningsmyndigheten efter rundan anser att det behövs föreläggs sökanden om att komplettera ansökan.

När en ansökan är färdig för att tas upp till prövning ska den kungöras av prövningsmyndigheten för att informera berörda om den pågående processen. Ansökan och kungörelse skickas också till ett antal myndigheter, se vidare nedan. Myndigheterna ska då bedöma om de anser att ansökan kan beviljas och om särskilda villkor bör beslutas för verksamheten. Detta remissförfarande innebär att även om prövningsmyndigheten inte tidigare har berett myndigheterna möjlighet att yttra sig så tar myndigheterna del av ansökan här och kan lämna skriftliga yttranden som verksamhetsutövaren får möjlighet att bemöta. Yttranden från berörda myndigheter och övriga ska inkomma till prövningsmyndigheten inom den tid som angivits i kungörelsen, men möjlighet att begära anstånd finns.

Mark- och miljödomstolarna har i sin prövning full utrednings-skyldighet. Domstolen har alltså en skyldighet att bedriva en aktiv materiell processledning så att utredningen får den inriktning och omfattning som krävs (22 kap. 11 § MB).²⁰ I det avseendet är remissförfarandet av stor betydelse. I de tillståndsärenden som domstolen prövar ska domstolen skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna samt kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet (22 kap. 4 § MB). Kungörelsen ska även skickas till andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan. Vilka andra myndigheter som får möjlighet att komma in med synpunkter avgörs alltså från fall till fall, men för vissa verksamheter finns särskilda bestämmelser i miljöbalken. Om målet t.ex. avser geologisk lagring av koldioxid ska domstolen alltid skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna

²⁰ Se även prop. 1997/98:45 del 2 s. 240.

till Sveriges geologiska undersökning och EU-kommissionen (22 kap. 4 § 3 MB). I mål som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska mark- och miljödomstolen under vissa omständigheter hämta in ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet (22 kap. 13 § MB).

Även vid handläggning av en ansökan om miljöfarlig verksamhet hos miljöprövningsdelegation ska samråd ske med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken (19 kap. 4 § MB). Ett meddelande om ansökan ska skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (9 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Beroende på typ av ärende ska ansökan också skickas till andra myndigheter, t.ex. Jordbruksverket, om ansökan rör en sådan jordbruksverksamhet som beskrivs i 2 kap. miljöprövningsförordningen. Försvarsmakten är remissinstans när det gäller höga objekt, som exempelvis vindkraftverk, för att kunna beakta riksintressen för totalförsvarets militära del.²¹ Innan miljöprövningsdelegationen beslutar i ett ärende ska delegationen också ge länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs eller avses att bedrivas tillfälle att yttra sig (25 § förordning om miljöprövningsdelegationer).

Vi beskrev ovan, i relation till samrådet, kraven i MKB-direktivet vad gäller myndigheters deltagande. Enligt direktivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar eller sin lokala och regionala behörighet kan antas bli berörda av ett projekt ges möjlighet att yttra sig över de uppgifter som lämnas av exploatören och över ansökan om tillstånd. Den svenska regleringen där vissa myndigheter har talerätt och övriga myndigheter involveras vid behov kan sägas utgöra en kombination av det som direktivet kräver, nämligen att medlemsstaterna ska utse de myndigheter som ska höras genom allmänna föreskrifter eller från fall till fall.

Det har framförts till utredningen att det varierar hur aktiva de statliga myndigheterna är. Försvarsmakten och Trafikverket uppges yttra sig ofta. Det förekommer att andra myndigheter yttrar sig, t.ex. Statens geologiska undersökning, Statens jordbruksverk,

²¹ Se FOI, Möjligheter till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft, 2022, s. 26.

Statens geotekniska institut (SGI) eller Riksantikvarieämbetet. Vattenmyndigheten yttrar sig efter särskild begäran. Vad gäller myndigheter som innehar partsställning, se nedan.

Myndigheter med rätt att föra talan

Myndigheter med en sådan utpekad roll är Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna, Naturvårdsverket samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har rätt att föra talan i prövningsmål i mark- och miljödomstol enligt 22 kap. 6 § miljöbalken. Det innebär att myndigheterna intar partsställning i fråga om miljöintressen och andra allmänna intressen. Samma talerätt gäller i ärenden som prövas av länsstyrelsen (19 kap. 5 § 5 p. MB). Det framgår också av 22 kap. 4 § att mark- och miljödomstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen till dessa myndigheter. Stöd för myndigheternas agerande i ärenden och mål finns även i vissa av myndigheternas instruktioner. Även en kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen (22 kap. 6 § MB).

Att inneha partsställning innebär att myndigheterna kan framställa yrkanden i processen och även överklaga domstolens avgöranden och länsstyrelsens beslut, vilket enligt förarbetena till miljöbalken anses som ett led i prövningssystemet. Myndigheterna med talerätt har vidare som remissinstans och part möjlighet att delta i den omfattning de bedömer lämpligt i samtliga delar av tillståndsprövningsprocessen, dvs. samråd, ansökan till domstol eller miljöprövningsdelegation, kungörelse, skriftväxling, huvudförhandling eller sammanträde, dom eller beslut, överklagande, och laga kraft. Prövningsmyndigheten kan också vända sig direkt till dem med specifika frågor.

Talerätten i sin nuvarande utformning är en följd av att dåvarande miljödomstolen infördes som första instans där dessa myndigheter skulle kunna bevaka det allmänna intressen i den flerpartsprocess som miljöprövningen utgör. Processreglerna för domstolen utsträcktes också i allt väsentligt till prövningen av B-verksamheter vid de nyinrättade miljöprövningsdelegationerna och samma talerätt gäller alltså där. Vi kan dock konstatera att möjligheten för vissa myndigheter att föra talan på miljöområdet sträcker sig mycket långt tillbaka i tiden. Även i den tidigare miljöskyddslagen fanns en

möjlighet för Naturvårdsverket eller annan berörd myndighet att "ansöka om handräckning" om det allmänna intresset berördes. Naturvårdsverket, liksom kommunen, hade också rätt att överklaga beslut om tillstånd som Koncessionsnämnden fattat (48 § miljöskyddslagen). Inom vattenrätten hade Kammarkollegiet talerätt (13 kap. 25 § vattenlagen). Att myndigheter gavs talerätt var alltså inget nytt när miljöbalken infördes.

Tre statliga myndigheter gavs initialt talerätt: Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Av förarbetena framgår att bestämmelsen om myndigheternas talerätt enligt 22 kap. 6 § miljöbalken är en följd av att de där utpekade myndigheterna hade ett vidsträckt verksamhetsområde och därför borde få föra talan inom prövningssystemets ram för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Naturvårdsverket skulle ha en aktiv roll i miljömässigt viktiga och för praxis betydelsefulla ärenden. Kammarkollegiet skulle främst engagera sig för att bevaka de allmänna intressena i vattenmålen. Övriga myndigheter som berördes av ett mål eller ärende skulle i stället vara remissinstanser så att deras sakkunskap kunde tas till vara.²² I det betänkande som föregick lagändringen slog Miljöbalksutredningen fast att myndigheterna var skyldiga att samarbeta med varandra och att det inte var fråga om några partsroller. Den slutliga avvägningen mellan motstående intressen skulle göras av miljödomstolen.²³

Det förs ganska knapphändiga resonemang i förarbetena om varför det bedömdes lämpligt att länsstyrelsen gavs partsställning, vilket var en nyhet i miljöbalken. I Miljöbalksutredningens huvudbetänkande angavs att eftersom Naturvårdsverket är en central tillsynsmyndighet lär det allmänna miljöintresset i de flesta fall komma att representeras av länsstyrelsen. Där framgår också att Riksrevisionsverket i en rapport föreslagit att länsstyrelsen skulle ges talerätt i vattenfrågor som ett av flera förslag för att förbättra MKB-processen.²⁴ Efter miljöbalkens tillkomst har regeringen, vad gäller länsstyrelsernas och kommunernas talerätt, hänvisat till att länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter, och att tillsynsansvaret i vissa fall överlåts till kommunen vad gäller miljöfarliga verksamheter. Vidare

²² Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 463 och 468.

²³ Se SOU 1966:103 del 1 s. 480.

²⁴ Se SOU 1996:103 del 1 s. 292 och 480.

har länsstyrelsen och oftast även den kommunala nämnden deltagit i det arbete med miljökonsekvensbeskrivning som föregått ansökan. Länsstyrelsen och den kommunala nämnden har därför normalt goda kunskaper om förhållandena i de enskilda målen. Det anses väsentligt att dessa kunskaper tas tillvara i samband med behandlingen av en ansökan och att möjligheten till ett lokalt inflytande vid prövningen stärks.²⁵ Kommunen har också en särskild roll i fråga om mark- och vattenanvändning inom kommunen, bl.a. genom den betydelse som översiktsplanen har vid lokaliseringsprövningen.

När dåvarande Statens räddningsverk gavs talerätt fördes ännu mer knapphändiga resonemang. Som skäl angavs enbart att myndigheten i och med den nu samordnade miljö- och säkerhetsprövningen borde ges en motsvarande möjlighet som de övriga i 22 kap. 6 § miljöbalken att föra talan i målen.²⁶

Samma myndigheter som har talerätt har också rätt att ansökan om omprövning av tillstånd och tillståndsvillkor (24 kap. 11 § MB). Av resursskäl ansåg regeringen att rätten att föra talan i omprövningsmål inte borde delas upp på alltför många händer. Regeringen ansåg därför att det inte borde vara tillsynsmyndigheten som har rätt att ansöka om omprövning utan den begränsades till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelserna som ett led i deras befattning med prövningsverksamheten.²⁷ Enligt nuvarande bestämmelse i 24 kap. 11 § miljöbalken har Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen rätt att ansöka om omprövning. Se vidare om detta i avsnitt 12.2.4.

Det bör i sammanhanget också noteras att statliga myndigheter har talerätt även på flera andra områden kopplat till miljöbalken. Enligt 16 kap. 12 § 4 punkten miljöbalken får domar och beslut överklagas av den myndighet, den kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är föreskrivet i balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken eller i lagen om gränsöverskridande avtal mellan Sverige och Finland har rätt att överklaga. Här anges några exempel.

²⁵ Se prop. 2001/02:65 s. 53.

²⁶ Se prop. 1998/99:64 s. 52 och SOU 1998:13 s. 104.

²⁷ Se prop. 1997/98:45 s. 468.

- Naturvårdsverket får i tvister om skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken väcka offentlig grupptalan enligt 32 kap. 13 § miljöbalken och lagen om grupprättegång, om myndigheten anser att det är nödvändigt för att tillgodose angelägna allmänna miljöintressen.
- I mål om oförutsedda skador får Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelse eller kommun föra talan i fråga om allmänna intressen. (24 kap. 18 § MB).
- Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten kan överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken (40 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken).
- Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten får överklaga beslut som rör frågor som anges i 10 kap. 17 och 18 §§ miljöbalken (14 § förordning om miljöriskområden).
- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får överklaga beslut som rör frågor om anmälan för samråd enligt 12 kap. miljöbalken och förordningen om anmälan för samråd (13 § förordning om anmälan för samråd).
- Skogsstyrelsen får även överklaga beslut om som rör frågor om täkter enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (50 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).
- Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten får överklaga länsstyrelsens beslut enligt 6 § förordningen om användning av vattenskoter.

De centrala myndigheterna, länsstyrelserna och kommunerna ska alltså i miljöprövningen företräda olika allmänna intressen. Länsstyrelserna och kommunerna representerar framför allt regionala och lokala intressen.²⁸ Det handlar ofta om att tillföra kunskap om verksamheter i egenskap av tillsynsmyndighet, men även kunskap om vad som bör tas hänsyn till på en viss plats och var som pågår i övrigt i länet respektive kommunen. De centrala myndigheterna

²⁸ Se Bengtsson, Bjällås, Rubenson och Strömberg, Miljöbalken (2024-05-23, version 23, JUNO), kommentaren till 22 kap. 6 §.

bevakar frågor ur ett nationellt perspektiv utifrån sina olika uppdrag och kompetenser.

Det varierar i vilken mån de statliga myndigheterna med talerätt deltar i miljöprövningar i första instans. Generellt deltar de oftare vid prövningar i mark- och miljödomstol än vid prövning i miljöprövningsdelegation. Länsstyrelserna är mycket aktiva och yttrar sig i princip alltid med förslag på villkor. Även i mål om vattenverksamheter deltar som regel berörd länsstyrelse. Till skillnad från i tillståndsprövningar om miljöfarlig verksamhet finns här i de flesta fall en möjlighet att begära ersättning av sökanden för rättegångskostnader (25 kap. 2 § MB). De flesta länsstyrelser begär ersättning i ansökningsmål om vatten där de deltar, detsamma gäller för Havs- och vattenmyndigheten.

Vad gäller de övriga statliga myndigheterna finns det olika faktorer som är avgörande för deras deltagande och vilka mål och ärenden som prioriteras utifrån deras ansvarsområde och huruvida de redan finns prejudikat inom området. Nedan följer en beskrivning av hur och vilken utsträckning de centrala myndigheterna som innehar partsställning deltar i prövningsprocesser.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Naturvårdsverket ska särskilt bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna synpunkter tidigt i processen inom sitt ansvarsområde (1 och 3 §§ förordning med instruktion för Naturvårdsverket). Enligt förarbetena till miljöbalken bör Naturvårdsverket ha en aktiv och central roll och agera i principiellt viktiga frågor eller frågor som är av omfattande natur eller rör t.ex. en hel näringsgren. Detta i syfte att uppnå att verksamheten bedrivs i enlighet med miljöbalkens

hänsynsregler och övriga regler för att bidra till uppfyllelse av miljöbalkens mål.²⁹

Arbetet med yttranden och deltagande i huvudförhandlingar är tidskrävande och har hög komplexitet och ett stort antal ärenden kommer in till myndigheten varje år. Det sker därför hårda prioriteringar av vilka ärenden Naturvårdsverket deltar i. Verket har för det ändamålet tagit fram kriterier för urval av prövningsärenden. Utgångspunkten för vilka ärenden myndigheten går in i är att insatsen ska leda till förbättringar i miljön och att miljömålen nås. Prioriteringskriterierna innebär sammanfattningsvis att Naturvårdsverket bör gå in som part i en prövning om det är fråga om t.ex. en verksamhet eller åtgärd som har stor negativ miljö- och/eller hälsopåverkan med avseende på utsläpp till luft, vatten eller mark, en verksamhet eller åtgärd som riskerar att medföra skada på skyddade habitat eller arter i Natura 2000-område, eller om ärendet berörs av ny lagstiftning av betydelse eller en fråga där rättstillämpningen är spretig eller oklar.³⁰ En följd av prioriteringsarbetet är att verket sällan deltar i prövningar av B-verksamheter och enbart i vissa prövningar av A-verksamheter. Detta återspeglas också i statistiken över överklaganden där Naturvårdsverket under perioden 2020–2023 endast har överklagat ett ärende som prövats i miljöprövningsdelegation och inget mål som prövats i mark- och miljödomstol som första instans. Vid Naturvårdsverket är det berörd enhetschef som beslutar om myndighetens ska överklaga eller i övrigt vara aktiv i ett mål. I större ärenden tas beslut om överklagande eller yttrande av avdelningschef eller ibland till och med av generaldirektören.

En utgångspunkt vid Naturvårdsverkets deltagande i mål och ärenden är att de lämnar synpunkter tidigt i processen. Om det är fråga är om ett ärende som verket bedömer att de ska engagera sig i försöker de delta i samrådet. Under samrådsskedet är det dock ofta oklart hur den slutliga ansökan kommer att se ut. I de fall där samrådsunderlaget är tunt är det därför ofta svårt för myndigheten att ha mer än övergripande synpunkter på den planerade verksamheten. I vissa fall deltar myndigheten enbart i samrådet, dvs. inte senare i själva prövningen.

²⁹ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 239.

³⁰ Se rapporten Naturvårdsverkets arbete med miljöprocesser, s. 13 och 14, Naturvårdsverket, NV- 09917-21.

Naturvårdsverket har interna riktlinjer om att de som utgångspunkt inte ska begära anstånd då det kan försena processen. Det förekommer dock att anstånd begärs om någon annan part redan har beviljats det.

Samarbete sker ofta med andra myndigheter, i synnerhet med länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten. Det finns exempel där Naturvårdsverket kommer överens med länsstyrelsen om att verket ska driva vissa frågor och länsstyrelsen andra frågor. Verket har t.ex. i pågående tillståndsprövningar för täkter, gruvor och havsbaserad vindkraft delat upp olika prövningsfrågor mellan sig och berörda länsstyrelser samt Havs- och vattenmyndigheten. När det gäller t.ex. vindkraft har Naturvårdsverket en tydlig uppdelning med Havs- och vattenmyndigheten där Naturvårdsverket bevakar naturvärden över ytan och Havs- och vattenmyndigheten frågor kopplade till naturvärden, livsmiljöer och arter i vattenmiljön. Ett annat exempel är samverkan med Strålskyddsmyndigheten och länsstyrelser om myndigheternas respektive roller i tillståndsprövsprocessen och hur myndigheterna kan samordna deltagandet för snabbare och smidigare tillståndsprövsprocesser.³¹

Av årsredovisningen för 2022 framgår bl.a. att Naturvårdsverket deltog med omkring 80 yttranden i mål och ärenden som rör miljöfarlig verksamhet.³² I årsredovisningen för 2023 framgår att verket även under 2023 deltagit med omkring 80 yttranden i mål och ärenden som rör miljöfarlig verksamhet. De har också yttrat sig i ett stort antal samråd. Tillförda medel på verkets förvaltningsanslag för tillståndsprövning och tillsynsvägledning har inneburit att Naturvårdsverket har kunnat stärka arbetet med att bidra till en effektiv och ändamålsenlig prövning. Utvecklingsarbetet med miljöprövningar har fortsatt inom myndigheten med en rad olika initiativ. De har bland annat genomfört åtgärder för att bidra till att göra miljöprövsprocessen mer förutsägbar och effektiv.³³

³¹ Se Naturvårdsverkets årsredovisning för 2023, s. 29 och 31.

³² Se Naturvårdsverkets årsredovisning 2022, s. 30–31.

³³ Se Naturvårdsverkets årsredovisning för 2023, s. 29.

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Myndigheten gavs talerätt enligt 22 kap. 6 § miljöbalken när myndigheten bildades 2011. Havs- och vattenmyndigheten övertog Fiskeriverkets skyldighet att yttra sig och verkets rätt att få en sakkunnigutredning till stånd enligt dåvarande 22 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Myndigheten tog även över Naturvårdsverkets rätt att föra talan i fråga om allmänna intressen när det gällde ändringar av vattenverksamheter eller vattenanläggningar för att förebygga eller minska framtida skador. Havs- och vattenmyndigheten fick alltså, till skillnad från Fiskeriverket, en ställning som motsvarade övriga myndigheters ställning enligt 22 kap. 6 § miljöbalken. Inga särskilda skäl angavs i förarbetena till att Havs- och vattenmyndigheten behövde ha talerätt utan det blev en följd av att ansvarsområden där Naturvårdsverket hade talerätt fördes över.³⁴ Enligt sin instruktion ska myndigheten inom sitt ansvarsområde vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna. Myndigheten ska i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar särskilt bevaka allmänna miljövårdsintressen samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen. Myndigheten ska enligt sin instruktion särskilt delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket.

När Havs- och vattenmyndigheten företräder staten i miljöbalksprövningar utgår de från en helhetssyn på hållbart nyttjande för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling med fokus på principiellt viktiga prövningar som kan få stor inverkan på hav, sjöar och vattendrag. Antalet inkommande remisser om miljöprövningsärenden är mycket stort och myndigheten prioriterar hårt bland de ärenden som de deltar i. Exempel på prioriteringsfaktorer är om verksamheten medför stor miljöpåverkan, om verksamheten ligger i eller nära skyddad natur såsom Natura 2000 och naturreservat samt påverkan på möjligheten att följa beslutade miljökvalitetsnormer. Utöver bevakning av allmänna miljövårdsintressen bidrar myndig-

³⁴ Se Prop. 2010/11:86, s. 31 och 34.

heten med expertkunskaper om bl.a. recipientförhållanden och skyddsvärda marina och akvatiska livsmiljöer. Miljöprövningsprocesser bedöms av myndigheten vara viktiga verktyg för att nå miljömålen och de krav som ställs inom EU-rätten. Avsikten med myndighetens medverkan i relevanta ärenden är att bidra till att utveckla rättspraxis så att vattenmiljöer nyttjas på ett hållbart sätt. Som ett annat viktigt skäl anges att prövningarna kan bidra till en samsyn i centrala frågeställningar där Havs- och vattenmyndigheten har ansvar för vägledning gentemot andra aktörer i samhället.³⁵

De mål som myndigheten har engagerat sig i 2023 har t.ex. avsett tillståndsprövning för pappersmassaindustri, metallindustri, gruvor, hamnverksamhet, muddring, kemikalieindustri, raffinaderi, vattenbruk och avloppsreningsverk. Myndighetens fokus har bl.a. varit utsläpp till vattendrag och kustvatten från miljöfarliga verksamheter av förorenande ämnen såsom metaller. Myndigheten har också yttrat sig i flera ärenden som rör havsbaserad vindkraft där miljöbalken tillämpas. Myndighetens arbete har enligt deras årsredovisning fokuserat på de behov av skyddsåtgärder och bedömningar som är relevanta för att åstadkomma en hållbar utveckling av användningen av havsområden med havsbaserad vindkraft samtidigt som skyddet för arter och livsmiljöer kan upprätthållas samt att det tas hänsyn till riksintresset för yrkesfiske. I de ärenden där riksintresseområden för yrkesfiske berörs förespråkar exempelvis myndigheten dialog med fiskets producentorganisationer så att den fysiska planeringen av parken möjliggör samexistens.³⁶

Myndigheten lämnade 30 samrådsyttranden till kommuner, enskilda, konsulter m.fl. under 2023, att jämföra med 28 samrådsyttranden under 2022 och 34 samrådsyttranden under 2021. Vad gäller yttranden till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen lämnades 62 yttranden under 2023 att jämföra med 39 yttranden under 2022 och 44 yttranden året dessförinnan. Förutom att yttra sig i mål deltar myndigheten i ett antal huvudförhandlingar vid miljöprövningar varje år.³⁷ Remisstiden är oftast fyra veckor, men från domstolarna kan det ibland vara kortare än så. Då är det svårt för myndigheten att hinna med de nödvändiga interna

³⁵ Se Havs- och vattenmyndigheten – Årsredovisning 2022, s. 40.

³⁶ Se Havs- och vattenmyndigheten – Årsredovisning 2023, s. 49.

³⁷ Se Havs- och vattenmyndigheten – Årsredovisning 2023, s. 52.

processerna. Havs- och vattenmyndigheten behöver därför ofta begära anstånd, vilket normalt beviljas.

Under 2022 och 2023 överklagade Havs- och vattenmyndigheten fyra domar i miljöprövningsmål. Tre av dem avsåg slutliga villkor för utsläpp till vatten och en avsåg dumpningsdispens.

Havs- och vattenmyndigheten har en långtgående samverkan med framför allt länsstyrelsen och Naturvårdsverket. De kompletterar varandra och utbyter kunskap, vilket bedöms viktigt för att nyttja resurserna så effektivt som möjligt. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har en överenskommelse om vem som i första hand ska driva vad i prövningsmålen, men det förekommer att båda går in när de är berörda av olika delar. Detta då myndigheterna har kompetens och ansvar för olika områden.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har sedan 2009 ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Myndighetens rätt att föra talan framgår av 22 kap. 6 § miljöbalken. Till skillnad från för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten finns det dock ingen utpekad skyldighet i instruktionen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att särskilt bevaka ett allmänt intresse i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talerätt grundar sig ursprungligen i stället på kraven i Seveso II-direktivet.³⁸ För de verksamheter som omfattas av kraven på säkerhetsrapport enligt Seveso II-direktivet, ska en fördjupad säkerhetsprövning ske i samband med tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, ska vara en del av en tillståndsansökan för de verksamheter och åtgärder som lagen gäller. En dom eller ett beslut i ett tillståndsmål ska innehålla de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön. Vid införandet av den samord-

³⁸ Se rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.

nade miljö- och säkerhetsprövningen 1999 fick dåvarande Statens räddningsverk talerätt enligt miljöbalken för att, när det behövdes, tillvarata säkerhetsfrågorna. Några närmare skäl till att detta bedömdes nödvändigt angavs inte i förarbetena utöver att Statens räddningsverk borde ges en motsvarande möjlighet som de övriga i 22 kap. 6 § att föra talan i målen.³⁹

Utgångspunkten för myndighetens prioritering av vilka tillståndsärenden de deltar i är, enligt uppgift till utredningen, de verksamheter som är Sevesoanläggningar, dvs. där Sevesolagen tillämpas, och att det finns olycksscenarioer i den aktuella verksamheten som kan ge allvarliga skador på människor eller miljön utanför verksamheten som är av en sådan art att myndigheten behöver föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. De prioriterade verksamhetstyperna är sådana som

- omfattas av den högre kravnivån enligt lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen) och då i första hand sådana verksamheter där myndigheten inte tidigare fört talan i den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen,
- omfattas av den lägre kravnivån enligt Sevesolagen eller annan miljöfarlig verksamhet, men där risken för olyckor är av den karaktären att myndigheten behöver föra talan eller om det av andra skäl är principiellt viktigt att myndigheten för talan, eller
- ger upphov till utvinningsavfall där det finns eller kommer att finnas en riskanläggning enligt 10 § förordningen om utvinningsavfall och då i första hand sådana verksamheter där myndigheten inte vid tidigare tillståndsprövning fört talan.

I ärenden om tillståndsprövningar som rör vattenverksamhet är utgångspunkten att myndigheten avstår från att yttra sig om det inte vid en genomgång av ärendet konstateras att det finns skäl att lämna synpunkter i frågor om översvämning, ras eller skred.

I vilka ärenden Myndigheten för samhällsskydd och beredskap går in i bestäms fortlöpande. Om myndigheten ska yttra sig över en tillståndsansökan som prövas i mark- och miljödomstol beslutar myndighetsjurist medan om det gäller en prövning i miljöprövnings-

³⁹ Se prop. 1998/99:64 s. 52 och SOU 1998:13 s. 104.

delegation beslutar enhetschef. En bredare diskussion sker internt – framför allt om myndigheten ska göra avsteg från när de normalt går in i en prövningsprocess.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap deltar i samråden och svarar oftast på samrådsinbjudningar som de får med den generella synpunkten att risker för olyckor ska analyseras och beskrivas samt att de skyddsåtgärder som har vidtagits eller planeras med koppling till det ska anges. Myndigheten avger mer omfattande samrådssvar i ärenden som faller in under myndighetens prioriterade verksamhetstyper. I vissa av dessa samråd deltar de även på plats för att tidigt få en bild av verksamheten och omgivningen. Det är vanligt att myndigheten enbart deltar i samrådsfasen, dvs. att de inte är aktiva senare vid tillståndsprövningen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hanterade cirka 900 inkommande tillståndsärenden under 2023, varav cirka 130 ärenden rörde verksamheter som berörs av Sevesolagen. Under 2023 utgjordes ett ökat antal av Sevesoverksamheterna av helt nya verksamheter varav flertalet var en del av den gröna omställningen. Det rörde sig om storskaliga verksamheter inom exempelvis fossilfritt stål, vätgas som energibärare, vätgas som processkemikalie, elektrobränslen, bioraffinaderier, litiumjonbatteriproduktion samt koldioxidavskiljning.⁴⁰ I de ärenden där mark- och miljödomstol är första instans och det är fråga om Sevesoverksamheter med högre kravnivå yttrar sig Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i samtliga ärenden. Ofta deltar myndigheten bara genom yttrande, men det förekommer att myndigheten är med vid huvudförhandling. Det handlar om fem till tio huvudförhandlingar per år. Det är inte vanligt att myndigheten får riktade förelägganden från prövningsmyndigheten. Det händer en till två gånger per år. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap begär sällan anstånd.

I de allra flesta fall brukar prövningsmyndigheterna hörsamma myndighetens krav och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap överklagar sällan. Det rör sig om något ärende per år. Om myndigheten överklagar rör det sig om att de inte anser sig ha fått gehör för risk- och säkerhetsfrågor som varit uppe för diskussion under tillståndsprövningsprocessen, där myndigheten anser att praxis behövs eller där avgörandet avviker från hur prövningsmyndigheterna brukar reglera en viss risk- eller säkerhetsfråga. Myndigheten kan

⁴⁰ Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Årsredovisning 2023, s. 32.

även få en aktiv partsroll vid ett överklagande från sökanden eller andra parter i tillståndsprövningen och då främst om ett sådant överklagande rör frågeställningar inom myndighetens sakområde.

Samarbete äger ibland rum med länsstyrelsen som har det operativa tillsynsansvaret för Sevesoverksamheter och som bevakar prövningar ur det perspektivet. Beroende på länsstyrelse varierar det dock i vilken mån dialog och samarbete sker. Något samarbete sker vanligtvis inte med andra myndigheter än länsstyrelsen, då Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är den enda centrala myndigheten som bevakar risk- och säkerhetsfrågor. Ibland samråder de med räddningstjänsten och vid något tillfälle har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hört med Kemikalieinspektionen eller Boverket.

Skillnaden mellan att inneha partsställning och att vara remissinstans

Vad gäller de myndigheter som har utpekade roller enligt 22 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken är det i första instans, i vissa avseenden, inte helt tydligt var gränsen går mellan deras roll som remissinstans och part som får föra talan. I praktiken görs ofta inte heller någon prövning av vilka som är parter i första instans. Det framgår också av förarbetena till miljöbalken att prövningsmyndigheterna normalt har skyldighet att beakta all utredning som läggs fram i ett mål eller ärende, oavsett om utredningen kommer från en taleberättigad aktör eller från någon annan.⁴¹

Formellt sett kan en myndighet som innehar partsställning föra fram yrkanden, dvs. en begäran, medan en remissinstans kan lämna in yttranden. I kompletteringsfasen är vår bild att prövningsmyndigheterna inte gör någon större skillnad på om det är en myndighet med talerätt eller en annan myndighet som är remissinstans som skickar in synpunkter. Yrkanden som förs fram efter kungörelsen från en part måste dock bemötas och beslut fattas om ett yrkande avslås eller avvisas. Det anges också i domskälen om ett yrkande har avslagits eller avvisats. Något motsvarande görs inte i fråga om remissyttranden. En väsentlig skillnad är dock att en remissmyndighet vanligen bara kan yttra sig i de fall myndigheten får ett föreläggande från domstolen, vilka ofta rör en specifik fråga.

⁴¹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 488.

De myndigheter som innehar partsställning kan utifrån sina respektive uppdrag välja vilka mål de deltar i och bedöma vilka frågor de behöver engagera sig i, som ett sätt att få en bredare genomlysning av ärendet. Myndigheter med partsställning uppges också komma in tidigare i processen än andra myndigheter.

Skillnaden är något tydligare i mål som avgörs i mark- och miljödomstol än i miljöprövningsdelegation i och med att myndigheter med talerätt bjuds in att delta i huvudförhandlingen. Remissmyndigheterna kallas inte till huvudförhandling, men det finns inget hinder mot att de deltar vid förhandlingen. Parterna har också en särställning t.ex. om domstolen bedömer att en huvudförhandling inte behövs så kan parterna begära att den ändå ska hållas (22 kap. 16 § MB).

Det som framför allt skiljer ut myndigheterna som innehar partsställning är att de har rätt att överklaga ett tillståndsbeslut. Dessa myndigheter kan på så sätt driva principiella juridiska frågor och sakfrågor för att utveckla rättspraxis, t.ex. där det finns otydligheter i lagstiftningen. Som framgår av redovisningen i avsnitt 8.4.5 är kommuner den myndighet med talerätt som oftast överklagar medan statliga myndigheter sällan överklagar beslut som gäller B-verksamheter. Vad gäller mål som inleds i mark- och miljödomstol är statliga myndigheter med talerätt något mer aktiva. Av de statliga myndigheterna är det oftast länsstyrelserna som överklagar.

Myndighetssamverkan

Utöver myndigheterna som innehar partsställning är det ofta flera andra statliga myndigheter som deltar i prövningsprocesserna. I vissa situationer finns det lagkrav på att under en prövning samråda med andra myndigheter. Detta gäller då verksamheten omfattas av förbudet i 4 kap. 6 § miljöbalken och i mål som kräver regeringens tillåtlighet (2 § förordningen om vattenverksamheter). Länsstyrelsen ska också samråda med kommunen om kommunen samtidigt för talan i ett mål för att tillvarata allmänna intressen inom kommunen. Det finns också andra fall när samråd ska ske, se 3 § förordningen om vattenverksamhet. Vad gäller vattenverksamheter finns även bestämmelser i 43 §§ förordningen om vattenverksamheter om samråd och samverkan mellan myndigheter.

Vid prövningar av miljöfarlig verksamhet finns i dag inga uttryckliga krav på samverkan mellan myndigheter. I 8 § förvaltningslagen finns dock ett generellt krav på att myndigheter ska samverka med varandra inom ramen för sitt verksamhetsområde. En myndighet har även ett utredningsansvar och kan inom ramen för detta ansvar begära ett yttrande från en annan myndighet (23 och 26 §§ förvaltningslagen). Genom 6 § myndighetsförordningen har statliga myndigheter också givits en större skyldighet att samarbeta både med myndigheter och andra. Samverkan ska inte enbart begränsa sig till nytta för den egna myndigheten utan syfta till att "ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet". Myndighetsförordningens bestämmelse om samverkan riktar således även in sig på att ta tillvara nyttor som kan uppnås för den offentliga förvaltningen som helhet t.ex. genom att samordna myndigheters verksamhet för att undvika dubbelarbete.

Myndigheterna har alltså en allmän skyldighet att samverka som också bör gälla när de deltar i samråd och prövningar av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Samverkan i tillståndprocesser sker vanligtvis genom att kontakter tas mellan handläggare på olika myndigheter.⁴² I det ingår att ha informella avstämningar i prövningsärenden, men också att ha en pågående dialog om gränsdragningar mellan respektive ansvarsområden. Det förekommer att det trots detta arbete finns ärenden där myndigheter gör olika bedömningar. En av förklaringarna till det är att myndigheterna har olika intressen att bevaka inom sina respektive uppdrag och även komplexiteten i målen spelar in. Genom att de olika inställningarna i förekommande fall redovisas på ett transparent sätt i prövningsprocessen får domstolen frågan belyst från olika perspektiv.⁴³

Vad gäller länsstyrelserna finns flera initiativ för enhetlighet i processer, bedömningar och tekniskt stöd och för att öka rätts-säkerheten och effektiviteten. Länsstyrelserna har bl.a. utvecklat en gemensam verksamhets- och ärendestruktur (VÄS) för att säkerställa jämförbara och enhetliga underlag för registrering av ärenden samt för tid- och ekonomisk redovisning. Det finns även en länsstyrelsegemensam metodik för att ensa verksamhetsprocesser. Från och med 2022 har länsstyrelsen ett gemensamt it-stöd för att kartlägga verksamhetsprocesser. För att förbättra länsstyrelsernas för-

⁴² Se Naturvårdsverkets arbete med miljöprocesser, Naturvårdsverket, NV- 09917-21, s. 15.

⁴³ Se SOU 2022:33 s. 331.

måga att bedriva prövning effektivt och rättssäkert har ett förslag till en enhetlig, ensad referensprocess för prövning generellt tagits fram. Vattenverksamhet har i det arbetet varit ett testområde på grund av deras stora ärendantal, specifika krav på handläggnings-tid, frekventa arbetstoppar samt olikartade och lokala arbetssätt som försvårar för in- och utlån av resurser mellan länsstyrelser.⁴⁴ Det pågår också arbete för ökat samarbete genom in- och utlån av resurser, vilket sker i relativt liten omfattning idag. I vissa verksamheter (t.ex. vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet, naturskydd och djurskydd) förekommer dock in- och utlån av resurser oftare än i andra.⁴⁵

Specifikt inom miljöområdet sker det i dag en omfattande samverkan mellan länsstyrelserna där det mest formaliserade är samverkansorganet Miljösamverkan Sverige. Miljösamverkan Sverige har huvudfokus på tillsyn och tillsynsvägledning, men behandlar även vissa frågor om miljöprövning och miljöbedömning. Länsstyrelserna har ett gemensamt relativt omfattande handläggningsstöd för miljöprövningsdelegationer. Verktyget omfattar 9 och 11 kap. miljöbalken och såväl helprövning som ändringstillstånd. Det omfattar även samrådsprocessen. Handläggarstödet för samråd består av en rapport, ett processschema och checklistor bl.a. för bedömning av betydande miljöpåverkan. Det finns inom länsstyrelserna även ett chefsjuristnätverk och ett miljönätverk. Miljönätverket är ett chefsnätverk där frågor som rör bl.a. miljöskydd, natur- och vattenmiljöfrågor hanteras. Nätverket träffas två gånger per år, en gång på våren och en gång på hösten. Inom miljönätverket finns ett antal chefsgrupper så som Chefsgruppen för vattenverksamhet, Chefsgruppen för miljöskydd och Chefsgruppen för natur.

Samtliga länsstyrelser har samordnat sin webbförvaltning, och utveckling och vägledning är samordnad på övergripande nivå. Det finns en gemensam e-tjänst där ansökan kan läggas in oavsett vilken miljöprövningsdelegation som ska pröva ärendet. Det gäller tillstånd för en befintlig eller planerad miljöfarlig verksamhet eller ansökan om ändringstillstånd. Här finns också en checklista över vad ansökan ska innehålla. Länsstyrelserna arbetar också med att

⁴⁴ Se Effektivisering av prövningsverksamheten vid länsstyrelserna – Samsyn och samverkan Slutredovisning av regeringsuppdrag, Länsstyrelsen Blekinge, Fi2022/03557, s. 25–32.

⁴⁵ Se Effektivisering av prövningsverksamheten vid länsstyrelserna – Samsyn och samverkan Slutredovisning av regeringsuppdrag, Länsstyrelsen Blekinge, Fi2022/03557, s. 48 och 49.

samla e-tjänster i en e-tjänsteportal för att göra det enklare för företag att hitta rätt tjänst. Länsstyrelserna har även arbetat med att öka användandet av e-tjänster genom att skapa informationsmaterial och genomföra webinarier för att hjälpa handläggare att guida företagen att lämna rätt information.⁴⁶ Alla länsstyrelser har en huvudwebbsida om miljöfarlig verksamhet med en undersida om provning av miljöfarlig verksamhet. Vägledningarna om miljöprovning och miljöbedömning av miljöfarliga verksamheter riktar sig till verksamhetsutövare. Alla länsstyrelser länkar till informationsfoldern från Miljösamverkan Sverige om samråden. Dessutom har vissa länsstyrelser fördjupad vägledning, i vissa fall om miljöprovningsprocessen generellt och i andra fall riktat till särskilda branscher. På motsvarande sätt finns övergripande sidor på länsstyrelsernas webbplatser med vägledning om vattenverksamhet. Alla länsstyrelser ger även mer specifik vägledning om exempelvis vattenkraft och markavvattning. Vissa av länsstyrelserna har även egen kompletterande vägledning om olika typer av vattenverksamhet.⁴⁷

Miljöprovningsdelegationerna är i nuläget inte involverade i Miljösamverkan Sveriges arbete, men ett långtgående samarbete finns. Det finns ett ordförandenätverk och en särskild samverkansgrupp med representanter från varje miljöprovningsdelegation. Gruppen är ett forum för erfarenhetsutbyte och diskussion om t.ex. ny teknik och nya verksamheter. De tar bl.a. fram mallar, beslutsstöd och villkorsförslag för olika typer av verksamheter så som vindkraft, djurhållning och täkter samt handläggningsrutiner för olika ärendetyper. En digital samarbetsyta finns där beslutsstöden ligger och där de också har ett forum där de kan ställa frågor till andra miljöprovningsdelegationer. Nätverksmöten för alla anställda vid delegationerna äger rum två gånger per år dit t.ex. Mark- och miljööverdomstolen bjuds in för att informera om ny praxis.

Ytterligare utveckling och samordning av länsstyrelsernas provningsarbete pågår. Länsstyrelsen i Västra Götalands län samordnar ett regeringsuppdrag som handlar om att vidta åtgärder som gör länsstyrelsernas tillståndsprövning enligt miljöbalken mer effektiv och förutsebar, och som kortar handläggningstiderna. Länsstyrelserna ska enligt uppdraget också utveckla sitt arbete med att före-

⁴⁶ Se Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet, Tillväxtverket, 2024, s. 15.

⁴⁷ Gemensam vägledning för miljöprovning och miljöbedömning, Naturvårdsverket NV-09916-21, s. 40 och 41.

nkla för verksamhetsutövarna i tillståndsprövningsprocessen, och därmed öka näringslivets konkurrenskraft och främja den industriella klimatomställningen. I arbetet ingår att bidra med information till Naturvårdsverkets arbete med att ta fram och utveckla statistik, utveckla e-tjänster för tillståndsprövningar och utveckla samarbetet mellan länsstyrelserna, bl.a. för att hitta gemensamma arbetssätt och bedömningar som skapar en effektivare arbetsprocess. Insatserna ska också bidra till att länsstyrelserna delar kompetens och bistår varandra vid arbetstoppar. Insatserna bör enligt uppdraget utgå ifrån det arbete som påbörjats genom tidigare regleringsbrevs-uppdrag om effektivitet och enhetlighet i prövningsverksamheten. Uppdraget ska delredovisas senast den 31 december 2024 och slutredovisas senast den 29 december 2025.⁴⁸

Vad gäller mark- och miljödomstolarna har chefsrådmännen ett nätverk som träffas och arbetar regelbundet med att driva gemensamma utvecklings- och handlägningsfrågor främst gentemot Domstolsverket. Frågor om gemensamma handlägningsrutiner, statistik, remissvar med mera överenskomms på denna nivå. De miljötekniska råden har ett nätverk som träffas en gång om året för erfarenhetsutbyte, praxis, teknikutveckling och liknande. De har även en gemensam arbetsgrupp som tar fram förslag till ämnen och föreläsare vid en årlig teknikerutbildning som finansieras och arrangeras av Domstolsverket. De tekniska råden är förordnade så att de kan tjänstgöra vid samtliga tingsrätter och kan därför vid behov arbeta med mål på flera mark- och miljödomstolar. De tekniska råden har god kännedom om varandras specialistkompetens och kan dryfta principiella frågor under hand.

Det finns även andra typer av myndighetssamverkan. Jordbruksverket har t.ex. ett möte årligen med handläggarna på länsstyrelserna som deltar i prövningen av djurhållande verksamheter.

⁴⁸ Se Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna, s. 16.

11.3 Utmaningar

11.3.1 Inledning

Nedan beskrivs de utmaningar i relation till nuvarande prövningsorganisation och myndigheters talerätt som framgår av våra utredningsdirektiv och de övriga utmaningar som vi har identifierat under utredningsarbetet. I första hand handlar det om utmaningar som har framförts till oss eller som lyfts av tidigare utredningar kopplat till vilka myndigheter som utför och deltar i prövningen i första instans. Flera av utmaningarna hänger i hög grad samman, så som att hög personalomsättning och brist på erfarenhet och kompetens kan leda till bristande enhetlighet i handläggningen och längre handläggningstider.

Våra överväganden och förslag avseende prövningsorganisationen framgår av avsnitt 14.6 och avseende myndigheters talerätt av avsnitt 14.13.

11.3.2 Tillståndsprövningen avviker från domstolarnas grunduppdrag

En fråga som lyfts i våra direktiv är om det kan vara lämpligt att mark- och miljödomstolarna endast prövar överklagade beslut om tillstånd eller villkor och att en annan myndighet prövar dessa ärenden i första instans eftersom det skulle kunna stämma bättre överens med domstolarnas grundläggande uppdrag.⁴⁹

Vid en historisk tillbakablick kan vi konstatera att det redan vid bildandet av den s.k. Koncessionsnämnden för miljöskydd, som skulle pröva tillstånd till miljöfarlig verksamhet, diskuterades om tillståndsprövningen borde ligga hos domstol eller administrativ myndighet. Naturvårdsverket hade lagt fram ett förslag som utgick ifrån att den bedömning som måste göras vid beslut om miljötillstånd till verksamheter inte i första hand är av judiciell natur. Tillståndsgivningen borde grundas på allmänna bedömanden av ekonomisk och teknisk art och det var därför en lämplig uppgift för en förvaltningsmyndighet. Naturvårdsverket menade också att domstolarnas funktion var att på yrkande av part och med tillämpning av gällande regler fastställa vad som anses vara rätt. På förvaltningen

⁴⁹ Se dir. 2023:78 s. 10.

däremot ankom det att utifrån gällande regler förverkliga statens uppgifter och ändamål.⁵⁰

Även vid utformningen av förslaget till miljöbalk diskuterades huruvida det vore lämpligt med en domstol som första instans i miljöprövningsärenden. Regeringen konstaterade i miljöbalkspropositionen att frågan om renodling av domstolarnas roll alltmer kommit i förgrunden under 1990-talet. Renodlingstanken hade utvecklats i Domstolsutredningens betänkande och innebar att domstolarna i princip endast borde ha rättskipande uppgifter. Renodlingen bottnade inte i första hand i principiella överväganden utan syftet var att fokusera domstolsväsendets resurser till de frågor som verkligen krävde deras särskilda juridiska kompetens. Domstolsutredningen bedömde att det inte fanns någon egentlig fördel med att låta domstolarna arbeta med frågor som inte kräver deras särskilda juridiska kompetens.⁵¹

Miljöbalksutredningen lämna de dock inte något förslag på hur en samlad tillståndsprövning enligt balken i första instans skulle kunna ske i förvaltningsmyndighet. Miljöbalksutredningen bedömde att eftersom vattenmålen ofta inbegrep skaderegleringar borde de fortsatt handläggas vid allmänna domstolar liksom övriga sådana mål. Utredningen övervägde en central prövningsmyndighet, men menade att en uppdelning av målen i så fall behövde ske genom att miljöskyddsmålen skulle prövas av den centrala myndigheten medan vattenmålen skulle ligga kvar på dåvarande vattendomstolar.⁵² Regeringen såg, med hänvisning till utvecklingen mot renodling av domstolarnas uppgifter samt Lagrådets och remissinstansernas synpunkter på Miljöbalksutredningen förslag, ett behov av att undersöka frågan vidare. Redan i miljöbalkspropositionen aviserades därför en översyn av tillståndsprövningen i första instans, även om tiden inte angavs medge att en översyn genomfördes innan miljöbalkens ikraftträdande.⁵³

Miljöbalkskommittén gavs mot den bakgrunden i uppgift att bl.a. se över om tillstånd borde prövas av domstol först efter överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut.⁵⁴ Miljöbalkskommittén ansåg att miljöprövning i allt väsentligt var en uppgift av

⁵⁰ Se Kungl. Maj:ts proposition nr 28 år 1969, s. 58, 82, 83 och 194–196.

⁵¹ Se SOU 1991:106 del A s. 45–50.

⁵² Se SOU 1996:103 del 1 s. 470.

⁵³ Se prop. 1997/98:45 s. 461.

⁵⁴ Se dir. 1999:109.

förvaltningsrättslig karaktär. Prövningen fordrade ett brett kunskapsunderlag från många områden, där bl.a. de tekniska och naturvetenskapliga frågorna hade stor betydelse och där inslaget av samhällsplanering ofta var stort. Kommittén menade att förvaltningsmyndigheter var väl lämpade för att så effektivt och flexibelt som möjligt hämta in ett brett beslutsunderlag till grund för bästa möjliga beslut, medan de allmänna domstolarna var bäst avpassade för en rättssäker tvistelösning. En sådan arbetsfördelning mellan förvaltningsmyndigheter och miljödomstolar skulle bättre stämma överens med vad som "normalt gäller i samhället". Den bedömdes också kunna ta tillvara miljöintresset på bästa sätt samt spara tid och kostnader.⁵⁵ Se vidare om utredningen i avsnitt 2.4.2.

Miljöprocessutredningen fick därefter i uppdrag att ta vidare denna vision om en renodlad roll för domstolarna. De konstaterade också att en tillståndsprövning av en verksamhet typiskt sett inte är en tvistefråga mellan enskilda och att en sådan prövning därför inte är en domstolsangelägenhet utan en administrativ uppgift. Miljöprocessutredningen föreslog bl.a. i sitt slutbetänkande att miljöprövningsmyndigheter i form av regionala koncessionsnämnder, skulle finnas i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa myndigheter skulle, med undantag för civilrättsliga ersättningsfrågor, pröva alla sådana ärenden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som vid den här tidpunkten prövades av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och miljödomstolarna. De regionala koncessionsnämnderna skulle inrättas som fristående och självständiga nämndmyndigheter med länsstyrelserna som värmyndigheter. Som ett alternativ till sitt huvudförslag föreslog utredningen att prövningsmyndigheterna skulle kallas miljöprövningsnämnder och istället finnas som särskilda avdelningar vid de fem länsstyrelserna. I detta förslag behölls den befintliga myndighetsstrukturen med miljöprövningsdelegationerna som en del av länsstyrelsen.⁵⁶ Vi kan konstatera att gränsen mellan vilka uppgifter som har ansetts lämpliga för en domstol respektive en förvaltningsmyndighet inte är helt tydlig. Det finns förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter som i vissa fall till och med kan jämföras med domstolsprövning enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter, och vad gäller tillståndsprövningen i

⁵⁵ Se SOU 2002:50 s. 37 och 38.

⁵⁶ Se SOU 2009:10 s. 265–291 och EU-domstolens dom i mål C-263/08 p. 32–39.

första instans av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet utför mark- och miljödomstolen uppgifter av förvaltningskaraktär. Vi kan konstatera att denna syn delas av EU-domstolen som i ett avgörande har konstaterat att de svenska mark- och miljödomstolarna vid prövning av tillståndsärenden i första instans ”utövar befogenheter av förvaltningskaraktär”.⁵⁷

Något som skiljer ut domstolarna är deras oberoende ställning. De statliga förvaltningsmyndigheterna står, i motsats till domstolarna, principiellt i ett lydnadsförhållande till regeringen (12 kap. 1 § regeringsformen), även om alla statliga myndigheter i Sverige är organisatoriskt fristående och är självständiga i sin myndighetsutövning i enskilda fall (12 kap. 2 § regeringsformen). Just i fråga om miljöprövningen är skillnaderna vad gäller självständighet och oberoende mellan den prövning som sker vid miljöprövningsdelegationer vid en förvaltningsmyndighet och den som sker vid domstol, i alla fall på papperet, små. Lagstiftaren har, som beskrivits i avsnitt 11.2.4, uttryckligen eftersträvat en mer domstolslik och oberoende miljöprövning även vid länsstyrelserna genom att inrätta miljöprövningsdelegationer som fattar beslut självständigt och genom att anpassa prövningsförfarandet där till det i mark- och miljödomstolen.⁵⁸

Synen på domstolarna som första prövningsinstans skiftar mellan de verksamhetsutövare som vi har varit i kontakt med. Flera framför att processen i domstolen är tydligare än den i miljöprövningsdelegation. Domstolarna bedöms vara bättre på processledning och ha en mer transparent, förutsägbar och korrekt process än miljöprövningsdelegationerna. Flera verksamhetsutövare har angett att de ofta försöker lägga till en vattenverksamhet för att få sitt ärende prövat av domstolen, även om det i huvudsak rör en B-verksamhet. Samtidigt har andra verksamhetsutövare framfört att prövningen i miljöprövningsdelegation kan vara mer smidig och att det i miljöprövningsdelegationen kan finnas större förståelse för att ett ärende kan behöva handläggas fort. Vissa verksamhetsutövare uppfattar också att situationen med länsstyrelsen som motpart vid prövningen i första instans i mark- och miljödomstol i onödan gör situationen konfliktfylld. Flera framför också att det ofta är så att domstolen lägger stor tyngd vid det som framförs av länsstyrelsen

⁵⁷ Se EU-domstolens dom i mål C-263/08 p. 32–39.

⁵⁸ Se SOU 1996:103 del 1 s. 481.

utan att själv göra en bedömning av om exempelvis en viss utredning krävs.

Vi kan konstatera att i relation till domstolarnas övriga verksamhet är förstainstansprövningen av miljömål i vilket fall avvikande. Nästan alla mål i mark- och miljödomstol är s.k. flerparsmål och det är ofta en stor mängd parter. Mot verksamhetsutövarens enskilda intresse och det allmänna intresset av att en verksamhet bedrivs, står andra allmänna och enskilda motstående intressen som företräds av olika parter. Detta är en stor skillnad mot t.ex. mål i förvaltningsdomstol där nästan alla mål är tvåparsmål, dvs. en enskild part mot det allmänna (stat eller kommun). Det uppfattas av både domstolar och verksamhetsutövare vara en baktung process. ”Det är en lång skriftväxling och sedan smäller det till i slutet.” Ramarna för processen uppfattas vara otydliga och arbetssättet är i hög grad upp till respektive domare. Det har framförts att vissa processuella verktyg för domstolen saknas, t.ex. möjlighet att meddela stupstocks föreläggande. Det uppges också vara en stor skillnad mellan att arbeta med myndigheter som har ont om resurser och begär anstånd jämfört med att arbeta med mål där parterna företräds av juridiska ombud som tar betalt per timme.

Att ha domstolar som första prövningsinstans i miljömål skiljer också ut sig i ett internationellt perspektiv. Tillstånd prövas i andra jämförbara länder av en förvaltningsmyndighet i första instans. Det är också utifrån detta upplägg som EU-rätten utformas. Ett par aktörer har framfört att en utmaning med domstolar som första instans finns just vid genomförandet av EU-rättsakter som innehåller krav på tidsgränser, kontaktpunkter och dylikt på grund av domstolarnas oberoende ställning och att domstolarna inte kan styras på samma sätt som förvaltningsmyndigheter. Domstolarna har också ett annat processrättsligt regelverk att förhålla sig till än förvaltningsmyndigheter. Det finns lagreglerade tidsfrister i vissa typer av mål⁵⁹ men det är ett verktyg som används restriktivt. En domstolsprocess där processunderlaget är omfattande, där det är många sakägare och intressenter och de rättsliga frågorna komplexa tar och bör få ta viss tid i anspråk. De nya regler om en kontaktpunkt och om tidsfrister som anges för prövning av flera typer av miljötillståndsärenden i första instans i EU-rätten (se vidare avsnitten 5.3.3. och 5.3.4.) bedöms därför kunna innebära en särskild

⁵⁹ Se t.ex. SOU 2010:44 s. 167–202.

utmaning för mark- och miljödomstolarna.⁶⁰ Det kan dock noteras att nuvarande handläggningstid i första instans för de flesta miljö-tillståndsärenden ligger inom de tidsfrister som slagits fast på EU-nivå.

En annan utmaning som nuvarande ordning där mark- och miljödomstolar är första prövningsinstans medför är att förutsättningarna för en enhetlig instansordningskedja för de måltyper som prövas i mark- och miljödomstol försvåras.

11.3.3 Bristande enhetlighet och förutsebarhet i stöd och prövning

Ett område som har lyfts av många verksamhetsutövare är att det finns brister i enhetlighet och förutsebarhet i prövningsprocessen, både vad gäller arbetssätt och t.ex. krav på underlag. Förutsebarhet och likabehandling är viktiga delar av rättssäkerheten och förutsätter tydliga regler och en korrekt rättstillämpning som är likartad mellan myndigheterna.

Att mäta kvalitet och enhetlighet i rättstillämpning är dock svårt. En möjlig indikator kan vara antalet beslut som ändras av högre instans. Som vi har redogjort för i avsnitt 8.4 finns det ingen strukturerad uppföljning av detta i dag och därmed inga säkra uppgifter att utgå ifrån. Av de uppgifter vi har fått tillgång till framgår att andelen ändrade överklagade beslut mellan första och andra instans – som alltså inte gäller det slutliga avgörandet i sista instans – var cirka 37 procent när det gäller tillståndsärenden som började i miljöprövningsdelegation, cirka 46 procent när det gäller mål som avser miljöfarlig verksamhet som började i mark- och miljödomstol och cirka 34 procent när det gäller mål som avser vattenverksamhet som började i mark- och miljödomstol. Siffrorna avser genomsnittet under perioden 2014–2023. Vidare framgår det i länsstyrelsernas årsredovisningar för 2022 att andelen ändrade överklagade beslut varierade mellan olika miljöprövningsdelegationer – från noll (länsstyrelsen i Västerbottens län) till 58 procent (länsstyrelsen i Skåne län). Dessa siffror avser samtliga beslut som miljöprövningsdelegationerna fattar, inte enbart tillståndsbeslut (se mer i avsnitt 8.4). Omkring en fjärdedel av tillståndsbesluten som miljöprövnings-

⁶⁰ Se t.ex. art. 9, 11 och 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252.

delegationerna fattade överklagades 2023. Motsvarande siffra för tillståndsmål som avgjordes av mark- och miljödomstol i första instans var omkring en tredjedel när det gällde miljöfarlig verksamhet och en femtedel när det gäller vattenverksamhet.

I fråga om enhetlighet följer nedan ett antal exempel som har förts fram av framför allt verksamhetsutövare i fråga om deras erfarenheter. Som beskrivs i avsnitt 8.3.3 finns det stora skillnader mellan olika prövningsmyndigheter vad gäller handläggningstider, även för prövning av samma typer av verksamheter. Svenskt Näringsliv har exempelvis noterat en stor variation i handläggningstider mellan olika domare som inte helt kan förklaras med att prövningarna är olika omfattande. Deras bild är att det har stor betydelse hur enskilda domare och tekniska råd väljer att driva målen.⁶¹

Ytterligare ett exempel relaterat till arbetssätt är att förslag till beslut med föreslagna villkor kommuniceras till sökanden i några län, men inte i andra. Det uppges inte vara ovanligt att prövningsmyndigheten lyfter in nya villkor eller omformulerar föreslagna villkor utan att kommunicera dem med sökande först. I dessa fall blir det oftare ett överklagande från sökanden. Ett överklagande som aktörerna menar hade kunnat undvikas som möjlighet till diskussion om villkoren hade funnits innan beslut eller dom. Möjligheten till dialog varierar också. Både prövningsmyndighet och sökanden upplever att processen fungerar bättre när det finns en väl fungerande dialog mellan länsstyrelsen och sökanden, t.ex. så att förklaringar kan ges till varför en fråga behöver utredas.

Flera aktörer vittnar om att det ställs olika krav på underlag. Tillväxtverket konstaterar t.ex. i en studie baserad på intervjuer med olika aktörer att det förefaller finnas variationer i hur lagstiftningen tillämpas som inte handlar om situationsanpassning, vilket bidrar till att arbetssätt och utredningskrav skiljer sig åt i landet och mellan olika branscher.⁶² Det kan skilja sig åt när en ansökan bedöms vara komplett avseende dokumentation och innehåll. Sweco konstaterar att de olika länsstyrelsernas krav på samrådsunderlag skiljer sig mycket åt, trots miljöbedömningsförordningens beskrivning av vad ett samrådsunderlag ska innehålla.⁶³ Kompletteringsrundorna är också något som många aktörer lyfter som ett oförut-

⁶¹ Se En miljöprövning för omställning och nya möjligheter, Svenskt Näringsliv, 2021, s. 18.

⁶² Se Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet, Delrapport 2022, Tillväxtverket, Dnr Å 2021-761, s. 37.

⁶³ Se Swecos förslag för en effektivare tillståndsprocess, april 2022, s. 8.

sägbart led i processen, både i fråga om hur lång tid det tar och hur prövningsmyndigheten agerar t.ex. i fråga om att ta ställning till önskemål som kommer in om ytterligare utredningar.

Det har även förts fram att olika länsstyrelser tolkar gränsen olika mellan vilka ändringar som är anmälningspliktiga respektive tillståndspliktiga och att länsstyrelser gör olika tolkningar t.ex. vad gäller BAT-slutsatser. Det kan också handla om verksamheter som har samma prövningskod, men som uppges fått olika bedömning om betydande miljöpåverkan eller ej, beroende på vilken länsstyrelse som prövat frågan. Ett ytterligare exempel som har lyfts av verksamhetsutövare är att det finns skillnader i vilka villkor som kopplas till tillståndet. Buller har t.ex. lyfts fram som en villkorsfråga som hanteras olika av prövningsmyndigheter liksom möjligheten att sätta vissa frågor på provotid, trots att förutsättningarna varit snarlika. Även andra exempel har lyfts av verksamhetsutövare där olika villkor och beslut har fattats i fråga om vad som uppfattas vara jämförbara verksamheter. Det har dock varit svårt för oss att avgöra i vilken mån det handlar om helt jämförbara förutsättningar i dessa exempel. Bedömningen av tillåtlighet och villkor ska utgå ifrån förutsättningarna i det enskilda fallet och lokaliseringen är avgörande för om en verksamhet kan få tillstånd på en plats eller inte. Lokaliseringen och platsens känslighet är också avgörande för vilka utredningar som behöver göras och hur detaljerade de måste vara.

Tillväxtverket har i sin studie också konstaterat att många företag upplever att skillnader finns mellan olika länsstyrelser t.ex. i fråga om vilket stöd som ges och hur ansökningarna hanteras. De verksamhetsutövare Tillväxtverket intervjuat lyfter att skillnaden i hanteringen beror på om det finns branschspecifik erfarenhet och kompetens och på hur väl utarbetade rutiner som finns för prövningsprocessen över lag.⁶⁴ En aktör konstaterar att de miljöprövningsdelegationer som har många ärenden blir mer bekväma i sin roll och de fungerar bättre, medan de som har få ärenden känner sig mer osäkra och kräver ofta mer utredning. Som beskrivs i avsnitt 8.3.3 finns stora skillnader i årliga ärendevolymer och ärendetyper mellan de olika miljöprövningsdelegationerna.

⁶⁴ Se Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet, Delrapport 2022, Tillväxtverket, Dnr Å 2021-761, s. 23–28.

Flera verksamhetsutövare anser att domstolarna har ett mer rättssäkert och transparent förfarande än miljöprövningsdelegationerna. Det uppges att ”det ligger i domstolarnas DNA att vara opartiska.” Det har framförts att mark- och miljödomstolarna är lyhörda och gör rimliga prioriteringar vid hanteringen av bråds-kande mål. Det har också framförts att mark- och miljödomstolarnas prövningar håller högre kvalitet och är mer förutsebara jämfört med tillståndsprövningar hos miljöprövningsdelegationerna. Hos miljöprövningsdelegationerna uppfattas det bl.a. finnas en sammanblandning av roller när handläggare som bereder tillståndsansökan även kan vara motpart och tillsynsansvarig och det kan föras fram inkonsekventa synpunkter under processens gång. Flera verksamhetsutövare har framfört till oss att de av det skälet försöker hitta en vattenverksamhet att lägga till sin ansökan om en B-verksamhet för att få sin ansökan prövad av mark- och miljödomstolen, i stället för av länsstyrelsen. Det har också förts fram från tillsynsmyndigheter att det är mer korrekta tillstånd från domstolarna än från miljöprövningsdelegationen, vilket påverkar förutsättningarna för tillsynen. Denna bild delas dock inte av alla inblandade aktörer. Andra menar att de snarare handlar om att kompetensen skiljer sig åt mellan prövningsmyndigheterna. Om det finns bra, erfarna handläggare går prövningen smidigare, oavsett om prövningen sker vid miljöprövningsdelegation eller domstol. Vi kan konstatera att synen på både länsstyrelsen och mark- och miljödomstol som prövningsmyndighet skiljer sig åt beroende på vilken miljöprövningsdelegation eller domstol det handlar om. Det finns vissa som generellt upplevs fungera väl och andra som många aktörer upplever fungerar sämre.

Även vid hanteringen av anmälningar av C-verksamheter på kommunal nivå skiljer sig arbetssätt och bedömningar åt mellan olika kommuner. Det kan t.ex. handla om att kommunen begär in olika typer av underlag och om att de värderas olika. Det uppges vara svårt för handläggarna på kommunen att bedöma vilken detaljeringsgrad som behövs på underlagen och vad som är tillräckligt hög kvalitet. Det gör att vissa företagare ställs inför hårdare krav än nödvändigt för att handläggaren kräver in fler eller mer detaljerade uppgifter ”för säkerhets skull”.⁶⁵

⁶⁵ Se Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet, Delrapport 2022, Tillväxtverket, Dnr Å 2021-761, s. 35.

11.3.4 Otillräckliga resurser

En annan utmaning som har lyfts fram av många aktörer och som belysts av flera tidigare utredningar är hur resurser, kompetens och prioriteringar hos verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter, myndigheter med partsställning och remissmyndigheter samt övriga intressenter påverkar effektiviteten, både på systemnivå och i de enskilda prövningarna. I detta avsnitt är fokus på myndigheterna. För en effektiv och korrekt miljöprövning måste prövnings-, parts- och remissmyndigheterna ha tjänstepersoner som kan prioritera den specifika miljöprövningen och ha tillgång till rätt kompetens i frågan.

Hög arbetsbelastning och svårt att rekrytera för prövningsmyndigheterna

Brist på resurser hos prövningsmyndigheterna lyfts av flera aktörer fram som den främsta anledningen till att handläggningstiderna är långa. För en smidig hantering av ett ärende behövs en handläggare som kan plocka upp ärendet direkt och som är aktiv och håller bollen rullande från när ansökan kommer in. Resursbrist innebär ibland också att länsstyrelserna t.ex. behöver nedprioritera samråden till förmån för pågående tillståndsprövningar. Flera prövningsmyndigheter vittnar dessutom om att samråden och tillståndsprövningarna har blivit alltmer komplicerade och resurskrävande och med den gröna omställningen ökar antalet tillståndsansökningar. Under den senaste tioårsperioden har också nya frågor lyfts in i prövningen. Miljöprövningen påverkas starkt av en delvis svårtolkad EU-lagstiftning i form av bl.a. krav på att följa miljökvalitetsnormer för vatten, artskydd samt frågor kopplade till industriutsläppsdirektivet. Länsstyrelserna har bl.a. i sina budgetäskanden för 2024 pekat på vikten av att deras prövningskapacitet långsiktigt stärks. Trots ett omfattande förbättringsarbete klarar inte länsstyrelserna av att hålla sina målsättningar för handläggningstider. Det främsta skälet är att finansieringen av länsstyrelsernas uppgift är underdimensionerad med hänsyn till den alltmer komplexa lag-

stiftningen.⁶⁶ Även mark- och miljödomstolarna uppger att det som skulle göra den största skillnaden för handläggningstiden är mer resurser.

Miljöprovningen på respektive myndighet finansieras genom medel som tilldelas i statsbudgeten. Detta beskrivs i kapitel 13. Tillfälliga medel för provningsarbetet har sedan 2021 tilldelats länsstyrelserna och Naturvårdsverket, samt Domstolarna från 2022. I budgeten för 2025 utökas satsningen på myndigheternas arbete med bl.a. miljöprovning och även Havs- och vattenmyndigheten får tillfälliga medel för ändamålet.⁶⁷ Det är för tidigt för oss att utvärdera effekterna av dessa satsningar, särskilt eftersom statistiken jämförs med den extraordinära situation som rådde under pandemiåren. De myndigheter vi har talat med berättar dock att tillfälliga medel tillsammans med övrigt arbete för att t.ex. utveckla samrådsprocesserna gör skillnad. En stor enighet finns bland både berörda myndigheter och verksamhetsutövare om vikten av långsiktighet i finansieringen för att myndigheterna ska kunna rekrytera, utveckla och behålla rätt personal.

Utöver en stor arbetsbörda för de handläggare som arbetar med provningen är det hög personalomsättning hos flera provningsmyndigheter, vilket i kombination med svårigheter att rekrytera erfarna personer leder till mindre effektiva processer. Även verksamhetsutövare vittnar om att det ofta händer att handläggare byter jobb eller blir sjukskrivna och inte ersätts. Det finns ingen stabilitet bland handläggarna, vilket påverkar kunskap och förståelse för verksamhetsprocesserna samtidigt som handläggningstiden riskerar att förlängas. Med hänsyn till frågornas komplexitet tar det tid för nya handläggare att komma in i frågorna, särskilt om det handlar om oerfarna personer. Enligt provningsmyndigheterna har de många sökanden när tjänster utlyses, men många är nyutexaminerade eller har inte rätt kompetens. När personer utan rätt erfarenhet rekryteras måste myndigheten lägga mycket tid på "inskolning". Det noteras också att det på flera länsstyrelser är få personer som arbetar med provningar. Det blir såbart vid sjukdom och liknande.

En utmaning i relation till kompetensförsörjning som har lyfts av framför allt länsstyrelser och kommuner är att de har svårt att

⁶⁶ Se bl.a. Budgetunderlag Länsstyrelsen Västra Götaland 2024–2026, Dnr 106-6076-2023, s. 18 och 19, och Fastställande av budgetunderlag 2024–2026 Länsstyrelsen Västerbotten, Dnr 106-2116-2023, s. 15.

⁶⁷ Se Budgetpropositionen för 2025, UO 1, s. 56, UO 4, s. 72 och UO 20, s. 93 och 117.

stå sig lönemässigt i konkurrensen om arbetskraft. Lönerna är relativt sett låga, särskilt vad gäller miljörättsligt kunniga jurister. De duktigaste söker sig till mer välbetalda jobb i t.ex. privat sektor. I vissa delar av landet, bl.a. i norra Sverige, råder det mycket stor konkurrens om just den typ av kompetens och erfarenhet som prövningsmyndigheten behöver. Det uppges dock i stort sett i hela landet vara en brist på naturvetare, miljö- och hälsoskyddsinspektörer och motsvarande. Det är få som väljer att läsa miljöutbildningar med inriktning mot miljö och natur eller teknik som efterfrågas av länsstyrelser och kommuner. Som ett exempel har det under lång tid funnits en miljöutbildning på Umeå universitet som varit delvis riktad mot myndighetsutövning som många som jobbar på kommuner och myndigheter med dessa frågor i dag har gått. Intresset från studenter har dock varit lågt och hösten 2023 valde Umeå universitet att ställa in utbildningen på grund av för lågt intresse. Det upplevs också ha blivit svårare att rekrytera de senaste tre till fyra åren. Ett skäl som har lyfts är just att den förväntade lönen är låg i relation till att det tar tre till fem år att utbilda sig till t.ex. miljö- och hälsoskyddsinspektör.

Miljölagstiftningen är komplex och många olika intressen och mål ställs mot varandra i miljöprövningen. Handläggare på länsstyrelser har lyft otillräcklig kompetens inom vissa områden inom respektive länsstyrelse som en särskild utmaning. Ofta utgör en typ av verksamhet en större andel av tillståndsansökningarna inom ett län. Till exempel hanterade två miljöprövningsdelegationer, Umeå och Örebro, hälften av alla vindkraftsärendena som fick ett beslut under 2022 och miljöprövningsdelegationen i Malmö prövade en tredjedel av alla ärenden som gäller vissa typer av djurhållningsanläggningar under 2022 (se vidare i avsnitt 8.3.3). Detta gör att handläggarna utvecklar en viss spetskompetens på det området. Det leder till att det inte byggs upp samma erfarenhet av andra verksamhetstyper. Det sker samverkan inom eller mellan länsstyrelser och miljöprövningsdelegationer (se avsnitt 11.2.6) för att kompensera för detta, men det finns en utmaning med skillnader i arbetssätt som kan göra det svårare att dra nytta av arbete, material och bedömningar från andra länsstyrelser. Dessa skillnader i arbetssätt och bedömningar kan också vara förvirrande för företag och

rådgivare som verkar i flera län eller tagit del av underlag och bedömningar som gjorts i andra län.⁶⁸

Även verksamhetsutövare har fört fram att branschspecifik kunskap ibland saknas hos myndigheten och då är det svårt att ge företagarna rätt stöd i fråga om hur lagstiftningen och utredningskraven är relevanta för just deras verksamhet. De företagare som upplever att deras handläggare har en god förståelse för branschen och dessutom satt sig in i verksamheten, till exempel genom platsbesök, menar också att processen har gått smidigare och att både utredningskrav och villkor är mer relevanta.⁶⁹ Kompetensbrist bedöms av näringslivsaktörer också vara en bidragande orsak till att alltför omfattande önskemål om underlag från prövningsinstans och myndigheter, både i termer av omfattning och detaljeringsgrad. Detta gäller särskilt miljökonsekvensbeskrivningen. En del uppfattar att vissa handläggare begär in uppgifter ”för säkerhets skull”, för att handläggaren helt enkelt är osäker på vilka underlag eller utredningar som krävs. Från länsstyrelsehåll noteras en misstänksamhet hos verksamhetsutövarna att myndigheterna saknar tillräcklig kompetens, vilket påverkar förtroendet för myndigheten. För att prövningen ska fungera smidigt krävs en tillit till att prövningsmyndigheten kan bedöma på ett korrekt sätt och besitter tillräcklig kompetens.

Utifrån det som har framförts till oss har länsstyrelserna en större utmaning i dessa avseenden än domstolarna, vilket också har angetts som skäl till att problemen med bristande enhetlighet är mer vanligt förekommande där. Vad gäller mark- och miljödomstolarna har vi under utredningens gång noterat färre synpunkter i fråga om juridisk och teknisk kompetens, jämfört med miljöprövningsdelegationerna/länsstyrelserna och kommunerna. Även flera av mark- och miljödomstolarna har dock svårt att rekrytera rätt kompetens, vilket anses påverka handläggningstiderna i hög grad. Någon verksamhetsutövare har också framfört att teknisk kompetens saknas på domstolarna. En aspekt som lyfts är vikten av att Domstolsakademin kontinuerligt kan erbjuda relevanta utbildningsinsatser inom miljölagstiftningen, dels för nyanställda, dels då ny lagstiftning träder i kraft. Domstolsakademin har i sitt centrala

⁶⁸ Se Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet, Delrapport 2022, Tillväxtverket, Dnr Å 2021-761, s. 33.

⁶⁹ Se Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet, Delrapport 2022, Tillväxtverket, Dnr Å 2021-761, s. 23–28.

utbildningsutbud ett ämnesblock med kurser inom mark- och miljö- rätt, bl.a. en grundkurs och en fördjupningskurs i miljö rätt, en kurs om miljöbedömningar samt en kurs som tar upp Natura 2000 och artskyddet. Därutöver arrangeras "ämnesdagar" där bl.a. ny lagstiftning inom miljöområdet tas upp. Det finns dessutom utbildningar som särskilt riktar sig till tekniska råd. Vissa av utbildningarna ges varje år medan andra bara ges vid enstaka tillfälle. Det förekommer också att mark- och miljödomstolarna och Domstolsverket genomför s.k. ERFA-workshops i syfte att utbyta erfarenheter och dela med sig av goda exempel om handläggningen av ansökningsmål. Vissa domstolar har också egna, interna utbildningar.

Det kan noteras att det finns olika korta kurser för att vidareutbilda personal men inga särskilda utbildningar för länsstyrelsernas personal som arbetar med prövning. Naturvårdsverket har dock fått i uppdrag att ta fram ett utbildningskoncept riktat till länsstyrelser om tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet för att främja och säkerställa en god samt likartad handläggarkompetens i hela landet med kunskaper om miljölagstiftningens betydelse för industrin och olika branscher.⁷⁰

Resursbrist påverkar myndigheternas deltagande

Något som också har betydelse för handläggningstider och processernas effektivitet och kvalitet är de olika myndigheternas deltagande i prövningsprocessen. Det påverkar om de alls deltar, om de kommer in med yttranden i tid och om de är samordnade. Länsstyrelserna deltar som regel som part i prövningar som rör respektive län, men som har beskrivits ovan i avsnitt 11.2.6 behöver de centrala myndigheterna som innehar partsställning av resursskäl prioritera hårt vilka mål och ärenden de deltar i. Det handlar också om politiska signaler om att de ska prioritera sitt deltagande. Myndigheterna anges ofta försöka samverka med varandra inom ramen för en prövning, men detta är inte alltid möjligt av resursskäl.

Från prövningsmyndigheternas sida lyfts önskemål om mer aktiva myndigheter då det är viktigt för att få ärendena belysta på ett så fullödigt sätt som möjligt. De har ett behov av mer stöd från de centrala sektorsmyndigheterna när det gäller djupare kompetens

⁷⁰ Se Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket, s. 5 och 6.

i vissa sakfrågor. Prövningsmyndigheterna anger att förutom länsstyrelse och kommunal nämnd är de obligatoriska remissinstanserna oftast passiva och det krävs normalt ett riktat föreläggande för att de ska yttra sig. Detsamma gäller vissa andra remissinstanser. Vissa remissmyndigheter svarar regelmässigt att de inte har möjlighet att svara på myndighetens frågor av resursskäl trots att prövningen rör sakfrågor de ansvarar för. Andra svarar inte alls. Myndigheternas relativa passivitet lägger en större börda på domstolen. Det uppges förlänga handläggningstiden, eftersom relevanta frågor inte blir tillräckligt belysta, med därpå följande behov av kompletteringar.⁷¹ Även sökanden bedöms tjäna på att rätt myndighet går in. Det höjer kvaliteten i prövningen. Några upplever att det har blivit allt svårare att få hjälp av expertmyndigheterna och att de får färre yttranden från dem än tidigare. Prövningsmyndigheterna anser alltså att det som förlänger handläggningstiden och försvårar processen är att myndigheterna inte deltar, inte att de deltar.

De centrala myndigheterna har av resursskäl ofta inte heller utrymme att t.ex. bistå länsstyrelserna vid samrådet. Det finns en efterfrågan från länsstyrelserna att centrala myndigheter oftare ska delta på samrådsmöten. Myndigheterna behöver ofta prioritera när de ska vara med på samråd och är därför bara med vid stora etableringar och nya typer av verksamheter. Deras synpunkter kommer in först när ansökan går ut på remiss, vilket innebär att deras synpunkter ibland kommer in i ett sent skede.⁷²

En fråga som kopplar till resurser är att sökanden, remissmyndigheter och andra parter ofta behöver begära anstånd för att t.ex. komma in med ett remissyttrande. Om någon begär anstånd innebär det att eventuella tidsplaner förskjuts och övriga aktörers planering kan ändras på grund av den förlängda tiden, vilket i värsta fall kan ge följdverkningar med ytterligare anståndsbegäranden från andra aktörer. Vilka myndigheter som begär anstånd varierar men det handlar oftast om länsstyrelser och kommuner.

Vissa länsstyrelser är, som har beskrivits ovan, väldigt arbetstyngda och antalet handläggare kan vara få. Är det en puckel i arbetsbördan, t.ex. om flera stora ärenden prövas samtidigt, kan det handla om behov av långa anstånd. Samtidigt är det viktigt för prövningsmyndigheten att få deras input då länsstyrelserna har mer teknisk

⁷¹ Se SOU 2022:33 s. 335 och 336.

⁷² Se Utvecklat samråd – Slutrapport N2021/02286, Länsstyrelsen Västerbotten, 2023, s. 23.

kompetens och regional kännedom. Det är svårt att fortsätta med handläggningen utan länsstyrelsernas synpunkter, eftersom deras kompetens och lokalkännedom inte går att ersätta på annat sätt.⁷³

Särskilt mindre kommuner har inte alltid resurser för att delta över huvud taget i tillståndsprövningarna av A- och B-verksamheter då det inte är möjligt att avgiftsfinansiera arbetet eller begära ersättning för deras medverkan. Då saknas en del av deras kunskap om lokala förhållanden i processen. Kommuner i hela landet har också svårt att rekrytera rätt kompetens eftersom det är väldigt få som söker och tar examen från miljöinspektörsutbildningarna. För de som anställs är kommunen ofta ett första jobb och det krävs upplärning för att komma in i arbetet. Det kan sedan vara svårt för kommunen att behålla kompetent personal, då duktiga medarbetare går vidare till andra myndigheter eller till privat verksamhet. Även kommunerna upplever alltså att det är många som konkurrerar om samma kompetens. Att kommuner begär anstånd kan också bero på att beslut om slutyttranden måste tas av nämnden. Det varierar mellan kommunerna hur mycket som är delegerat från miljönämnden till ordförande och miljökontoret och vilka yttranden som kan tas på delegation som standard. Nämndsammanträden infaller med viss frekvens, ibland så sällan som varannan eller var tredje månad, vilket innebär lika lång eller längre tidsförskjutning i miljöprövningens handläggningstid.

En aspekt är konsulters kunskap och kompetens. Prövningsmyndigheterna konstaterar att det som främst påverkar ledtiderna är kvaliteten på ansökan. Kvaliteten varierar kraftigt och flera handläggare menar att det ofta är knutet till de rådgivare som företagarna anlitar, och om de har rätt kompetens eller erfarenhet för att ta fram en tillståndsansökan och dess underlag.⁷⁴ Finns det brister hos någon aktör leder det till merarbete hos övriga aktörer, vilket tar tid.⁷⁵

⁷³ Se bl.a. SOU 2002:33 s. 334.

⁷⁴ Se Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet, Delrapport 2022, Tillväxtverket, Dnr Å 2021-761, s. 34.

⁷⁵ Se Ds 2018:38 s. 136.

11.3.5 Uppdelningen mellan länsstyrelsen och prövningsmyndigheten

En ytterligare utmaning som har lyfts fram till utredningen är uppdelningen mellan länsstyrelsen och prövningsmyndigheten, framför allt då länsstyrelsen som hanterar samrådet inte också är prövningsmyndighet. Det kan t.ex. handla om att länsstyrelserna kan ha en uppfattning om att samrådet utförts korrekt som sedan inte delas av prövningsmyndigheten. Ett problem som anges ha dykt upp under senare år är att formalia kring samrådsprocessen blivit allt viktigare. Efter den s.k. LKAB-domen⁷⁶ (se även avsnitt 9.7.2) upplevs länsstyrelserna vara oroliga för att samrådet ska underkännas i överinstans med hänvisning till samrådskretsen. Länsstyrelsens syn på vad som anses vara den berörda kretsen uppges kunna vara oförutsägbart och inkonsekvent. Prövningsmyndigheten, både mark- och miljödomstol och länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer, kan också göra en annan bedömning än länsstyrelserna i fråga om en ansökan kan tas som ett ändringstillstånd eller om det måste ske som en hel prövning. Länsstyrelserna kan alltså ha väglett bolagen på ett sätt som prövningsmyndigheten inte håller med om. Detta är en försvårande omständighet för både länsstyrelserna och sökanden och leder till en osäkerhet i prövningen.⁷⁷

Ytterligare ett problem med samrådsprocessen är att, när en verksamhet klassas som automatiskt betydande miljöpåverkan, får inte länsstyrelserna se samrådsredogörelsen förrän den skickas in till domstolen tillsammans med resten av ansökan. Länsstyrelsen vet inte då vad som framkommit vid samråden med övriga särskilt berörda, myndigheter och allmänheten förrän själva prövningsprocessen har startat. Länsstyrelsen vet inte heller vilka som sökanden har valt att samråda med och om de har följt länsstyrelsens rekommendationer i den frågan.⁷⁸ Det har också framförts till oss att det förekommer att verksamhetsutövaren inte beaktar allt som länsstyrelsen fört fram under samrådet utan i stället vill testa om pröv-

⁷⁶ Se mål M 12652-21, Mark- och miljööverdomstolen, 16 juni 2022.

⁷⁷ Se bl.a. Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan, Delrapport 2022-02-15, Länsstyrelsen Västerbotten, s. 14.

⁷⁸ Se Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan, Delrapport 2022-02-15, Länsstyrelsen Västerbotten, s. 14 och 15.

ningsmyndigheten kommer ha samma synpunkter på underlaget. Det kan bl.a. bidra till att länsstyrelsen sedan kommer med samma synpunkter igen i själva prövningen, vilket kan förlänga processen.

En möjlig fördel med samråd som äger rum i ett län där inte finns någon miljöprövningsdelegation är att det upplevs bli en tydligare rollfördelning mellan prövningsmyndigheten och länsstyrelsen som bevakare av allmänna intressen. En erfarenhet som lyfts är dock att verksamhetsutövarna gärna vill tala med länsstyrelsen i prövningslänet, snarare än den länsstyrelse som håller i samrådet när det inte är samma.

Miljöprövningsutredningen lyfte att det är svårt för en miljöprövningsdelegation att pröva verksamheter i andra län.⁷⁹ Det har också noterats att det kan fungera sämre med samråden hos de länsstyrelser som inte har en miljöprövningsdelegation. Länsstyrelser med en miljöprövningsdelegation har som regel har bättre förutsättningar eftersom de har erfarenhet av hela prövningsprocessen och bättre förutsättningar att identifiera och reda ut olika frågor i varje enskild prövning.⁸⁰ Handläggarna på länsstyrelser som inte bereder tillståndsärenden kan ha svårare att upprätthålla rätt kompetens och de har inte samma resurser för att hantera samråden. I praktiken uppges det kunna bli mer detaljerade yttranden från en länsstyrelse som har en miljöprövningsdelegation och där sker det ofta en nära dialog mellan länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen som kan leda ärendet framåt.

Det kan också vara oklart för domstolen i fråga om vem som ska yttra sig i en ev. överprövning. Enligt praxis är det dock enbart länsstyrelsen i länet där verksamheten befinner sig som innehar partsställning.⁸¹

Några aktörer har lyft att det kan ske en olycklig sammanblandning av länsstyrelsens olika roller, dvs. miljöprövningsdelegationens tillståndsgivning, länsstyrelsen som företrädare för det allmänna miljöintresset, länsstyrelsens beredning av tillståndsärenden, länsstyrelsens roll i samrådet och tillsynsansvaret. Det innebär att länsstyrelsen bl.a. agerar rådgivare i samrådsprocessen och sedan kan yttra sig som part i tillståndsprocessen samtidigt som ärendet bereds av en handläggare på länsstyrelsen. Här ser det lite olika ut

⁷⁹ Se SOU 2022:33 s. 302.

⁸⁰ Se t.ex. Länsstyrelsen i Örebro läns yttrande om SOU 2022:33, 2022-10-27, s. 6.

⁸¹ Se MÖD 2022:12.

hur länen gör. En del länsstyrelser yttrar sig i princip alltid, en del yttrar sig inte alls. I den mån verksamheten som ska provas bedrivs eller ska bedrivas i samma län som miljöprövningsdelegationen är belägen, är det oftast den handläggare som samordnar länsstyrelseyttrandet som därefter tar fram beslutsförslaget till delegationen. Det senare kan skilja sig från länsstyrelsens yttrande. Vi tror att detta upplägg är ett av skälen till att en del verksamhetsutövare upplever en sammanblandning av länsstyrelsens roller att driva vissa frågor som part och som tillsynsmyndighet och att utföra beredningen inför miljöprövningsdelegationens beslut. En annan aspekt är att verksamhetsutövare angett att de upplever att länsstyrelser vid samråd och efterföljande miljöprövning ofta hamnar i detaljer som inte borde utgöra fokus för prövningen. En möjlig orsak till det anges kunna vara att handläggarna växlar mellan tillsyn och prövning.

En annan aspekt som har lyfts till oss i utredningen är att med nuvarande organisation har ingen myndighet ett helhetsansvar för processen. Som vi beskriver i avsnitt 11.2.4 har regeringen infört särskilda regler för att säkerställa att miljöprövningsdelegationernas prövning sker självständigt från länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet och företrädare av miljöintressen och andra allmänna intressen. Länsstyrelsen som sådan har alltså inte något ansvar för själva tillståndsprövningen medan handläggare på länsstyrelsen hanterar samråden och, på de länsstyrelser där det finns en miljöprövningsdelegation, bereder tillståndsärendena. Länsstyrelsen innehar dessutom partsställning, vilket innebär att de ska bevaka allmänna intressen och kan som beskrivs ovan driva dessa frågor genom att yttra sig i prövningen innan miljöprövningsdelegationen beslutar i ett ärende (25 § i förordningen om miljöprövningsdelegationer). Att ingen myndighet ansvarar för hela processen gäller även när prövningen sker i mark- och miljödomstol i och med att länsstyrelsen hanterar samrådet, men sedan kan gå in som part vid själva tillståndsprövningen och då fortsätta driva eventuella utestående frågor från samrådsskedet.

Att miljöprövningsdelegationerna och andra delar inom länsstyrelsen arbetar med samma ämnesområden, men med olika roller kan innebära en kommunikativ utmaning. Det kan vara svårt att tydliggöra för verksamhetsutövare, sakägare och andra berörda hur en myndighet i samma tillståndsärende t.ex. kan ge olika besked

som remissinstans och som beslutsorgan. Statskontoret har i en rapport om särskilda organ konstaterat att hur viktigt det är att omvärlden förstår myndighetens och organens organisationsstruktur beror på vilka uppgifter organen har. Ju fler intressenter som berörs av myndighetens och organens beslut, desto viktigare är det i regel att rollfördelningen är tydlig och överskådlig.⁸² Vad gäller miljöprövningen är det ofta en mycket stor mängd berörda och många parter.

Vi noterar också att upplägget där beredningen och prövningen delas upp på det sätt som görs i tillståndsprövningen på länsstyrelserna, och att beredningen hanteras av en myndighet som kan ha partsställning i prövningen, är en konstruktion som skiljer ut sig från annan tillståndsprövning. Det finns, såvitt vi kunnat utröna, ett fåtal liknande upplägg, bl.a. tillstånd för vissa kampsportsmatcher där länsstyrelsen bereder ärenden som sedan beslutas av kampsportsdelegationen vid länsstyrelsen i Örebro län. Någon partsroll innehas då dock inte av länsstyrelsen.

11.3.6 Många och olika prövningsmyndigheter försvårar regeringens fortlöpande uppföljning och styrning

En ytterligare utmaning som har identifierats under utredningsuppdraget är hur fragmenterad miljöprövningsorganisationen är. Även om vi inte tar med den roll som landets 290 kommuner har så innebär de fem mark- och miljödomstolarna och de 12 miljöprövningsdelegationerna att det sammantaget finns 17 olika prövningsmyndigheter. De har alla olika förutsättningar och utmaningar t.ex. i fråga om kompetensförsörjning beroende på var i landet de är placerade. En annan aspekt är att det övergripande myndighetsansvaret för domstolarna ligger på Justitiedepartementet och för länsstyrelserna på Finansdepartementet. Ansvaret för miljöprövningen som sådan ligger på Klimat- och näringslivsdepartementet. Både domstolarna och länsstyrelserna har breda uppdrag där miljöprövningen är en liten delmängd, och styrningen av deras verksamheten är således komplex med många intressen som berörs. Vår bild är att styrningen genom statsbudgeten, instruktion och uppdrag i regleringsbrev överlag fungerar väl och används aktivt. Regeringen lägger

⁸² Se Myndigheternas särskilda organ – vad, hur och varför, Statskontoret (2023), s. 62.

t.ex. ofta olika regeringsuppdrag som rör provningen och tillfälliga medel för att förstärka miljöprovningen har anvisats genom budgeten sedan flera år tillbaka. Vad gäller fortlöpande uppföljning och dialog om verksamheten samt ansvarsutkrävande finns däremot utmaningar.

Som vi har diskuterat ovan i avsnitt 11.3.2. ska regeringen inte styra domstolarnas dömande verksamhet. Det sker t.ex. inga årliga myndighetsdialoger⁸³ med domstolarna utan dessa har regeringen med Domstolsverket. Samtidigt är det tydligt, mot bakgrund av bl.a. de många utredningar som har tillsatts för att se över provningsprocessen, att nuvarande och tidigare regeringar bedömt att provningen inte alltid fungerar tillräckligt effektivt.

Vad gäller miljöprovningsdelegationerna och länsstyrelserna finns, till skillnad från domstolarna, inga formella och principiella begränsningar i fråga om regeringens styrning. Däremot finns utmaningar i praktiken. Statskontoret har granskat alla särskilda organ och deras studie indikerade att särskilda organ mer sällan är en del av en tät uppföljning och dialog med Regeringskansliet.⁸⁴ Detta har också bekräftats i våra samtal med berörda tjänstepersoner. Årliga myndighetsdialoger och verksamhetsdialoger sker mellan Finansdepartementet och länsstyrelserna. Eftersom länsstyrelserna är många har Finansdepartementet sju enskilda dialoger och en gemensam dialog årligen. Det innebär att varje länsstyrelse har en enskild myndighetsdialog med Finansdepartementet vart tredje år. Andra berörda departement så som Klimat- och Näringslivsdepartementet kan bidra med underlag till dessa dialoger men de deltar inte. Vad gäller särskilda sakfrågor är det de departement som ansvarar för frågan på Regeringskansliet som ansvarar för uppföljning av den gentemot länsstyrelserna. Möjligheten finns för fackdepartement att i det avseendet ha egna dialoger med olika länsstyrelser, men i praktiken sker det i varierande grad. Det är sammantaget stor skillnad på hur kontakterna ser ut mellan Klimat- och näringslivsdepartementet och de myndigheter som sorterar därunder och departementets fortlöpande uppföljning och dialog med länsstyrelserna om miljöprovningsverksamheten.

⁸³ En myndighetsdialog är en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet där myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar.

⁸⁴ Se Myndigheternas särskilda organ – vad, hur och varför, Statskontoret (2023), s. 70.

Att ha ett självständigt organ i en annan myndighet på det här sättet bidrar enligt vår bedömning till att skapa otydliga styrkedjor, oklar ansvarsfördelning och svåröverskådlig organisation. Statskontoret har granskat rådgivande och beslutande särskilda organ inom staten och konstaterat att ansvarsfördelningen mellan ett särskilt beslutsfattande organ och myndigheten är otydlig, vilket i vissa fall har lett till att arbetssättet inte varit effektivt eller ändamålsenligt. Ansvarsförhållandena blir också otydliga när regeringen utser ledamöterna i särskilda beslutsorgan samtidigt som de är ansvariga inför myndighetens styrelse. Statskontoret konstaterar också att myndighetens organisation kan bli snårig när det finns många besluts- och beredningsorgan samt olika beslutsvägar.⁸⁵

I fråga om ansvarsutkrävande kan vi konstatera att det finns en viss otydlighet i fråga om vem som ansvarar inför regeringen i fråga om miljöprövningsdelegationernas verksamhet. Delegationerna har ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet, men är samtidigt en del av länsstyrelsen. Enligt 20 § förordning med länsstyrelseinstruktion ansvarar en miljöprövningsdelegation för sina beslut samt ansvarar för sin verksamhet inför landshövdingen. Det framgår inte inför vem miljöprövningsdelegationen ansvarar för sina beslut och delegationen blir inte heller blir part i övre instans om deras beslut överklagas. Detta avviker från det gängse förhållandet, dvs. att myndighetsledningen ansvarar för myndighetens beslut och beslutande myndighet blir part om dess beslut överklagas. Landshövdingens ansvar inför regeringen är, enligt 21 § i länsstyrelseinstruktionen, begränsat till att se till att delegationerna tilldelas resurser för sin verksamhet, för att verksamheten bedrivs författningssenligt och effektivt samt för att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

11.3.7 Brist på stöd och vägledning

En fråga som har lyfts av en del verksamhetsutövare är behovet av mer stöd och vägledning från myndigheterna. Detta gäller framför allt mindre företag. För företagen är det viktigt att bli bemötta på ett empatiskt, konsekvent och stöttande sätt där företagaren och myndigheten arbetar för att förbättra möjligheten att utveckla före-

⁸⁵ Se Myndigheternas särskilda organ – vad, hur och varför, Statskontoret (2023), s. 14.

tagens verksamhet samtidigt som de uppfyller miljökraven. Tillståndsprocessen upplevs av många verksamhetsutövare som snårig och de behöver stöd för att förstå de olika delmomentens syfte, till exempel vad samrådet syftar till och hur det ska genomföras för att vara till störst nytta.⁸⁶

Tidigare utredningar har lyft den stora betydelsen av samrådsfasen för hur smidig själva tillståndsprövningen sedan blir, vilket också har bekräftats i våra samtal med olika intressenter. Miljöprövningsutredningen konstaterade att länsstyrelsen inte ansågs ta en tillräckligt aktiv roll i samrådet och föreslog ändringar dels i 6 kap. 32 §, dels en ny bestämmelse i 6 kap. 32 a § miljöbalken som syftade till att stärka länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen. Begränsad vägledning vid samrådet kan leda till bristfälliga beslutsunderlag som i sin tur medför onödiga och ibland omfattande och långdragna kompletteringsbehov som sinkar processen i flera led.⁸⁷ Ett exempel som har lyfts är att myndigheter meddelat att de är med och stöttar och bistår vid osäkerhet och frågor, men att ”så snart vi går in i prövning så är vi motparter och då är den dörren stängd”. Från länsstyrelsernas sida ser de en begränsning i hur mycket stöd och vägledning som kan ges eftersom de i slutändan ska pröva ansökan alternativt träda in som part. Mark- och miljödomstolarna har inget vägledningssupdrag, även om de liksom övriga myndigheter har en serviceskyldighet (6 § förvaltningslagen). Den gäller dock inte för den dömande verksamheten.

Det har vidare framförts att det finns behov av en myndighetsgemensam vägledning riktad till myndigheter för att säkerställa en likvärdig och rättssäker process, oavsett vilken myndighet som handlägger ärendet. Från företrädare för de större verksamhetsutövarna efterfrågas inte mer generella vägledningar om processen, medan representanter för mindre verksamhetsutövare samt länsstyrelserna har uttryckt ett behov av sådan vägledning om processen samt den förväntade tidsåtgången. Från branschföreträdare framkommer också ett tydligt behov av mer branschspecifik vägledning.⁸⁸ Under utredningens gång har Naturvårdsverket redovisat

⁸⁶ Se Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet, Delrapport 2022, Tillväxtverket, Dnr Å 2021-761, s. 31.

⁸⁷ Se SOU 2022:33, s. 266 och 501.

⁸⁸ Se Gemensam vägledning för miljöprövning och miljöbedömning, Naturvårdsverket NV-09916-21, s. 13 och 26.

två regeringsuppdrag om vägledningar om miljötillståndsprövning och anmälan. Uppdragen redovisades i februari 2024.⁸⁹ Se beskrivning i avsnitt 2.4.4.

Tillväxtverket har ett flerårigt regeringsuppdrag om att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Inom det uppdraget pågår bl.a. utveckling av bransch-anpassade e-tjänster och kundhändelser på www.verksamt.se för att förenkla för små och medelstora företag att starta företag. Länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Jordbruksverket deltar igenomförandet av uppdraget.⁹⁰

11.3.8 Myndigheternas roller i provningen upplevs som tydliga och deras agerande oförutsebart

I våra direktiv lyfts att vissa förvaltningsmyndigheter alltid är remissinstanser i en prövning medan andra kan bli remissinstanser i vissa mål eller ärenden. Vissa myndigheter kan överklaga beslut eller domar. Frågan ställs om dagens system är ändamålsenligt för en effektiv prövning eftersom myndigheternas roller inte är tydliga och om färre myndigheter bör ha partsställning i tillståndsprocesen enligt miljöbalken. Detta är inte nya frågor och utreddes senast av Miljöprövningsutredningen som bl.a. föreslog att Kammarkollegiets talerätt skulle tas bort och uppgifterna föras över till Havs- och vattenmyndigheten. Utredningen föreslog att ett tillägg skulle göras i 22 kap. 6 § miljöbalken med syfte att styra myndigheterna mot en tydligare samordning och samverkan vid utövandet av partsrollen så att deltagandet i mål och ärenden blir effektivt och utan dubbelarbete, onödiga överlappningar eller motstridigheter. Utredningen övervägde att ta bort partsrollen för samtliga utom länsstyrelsen men det bedömdes bli ett tungt ansvar för länsstyrelserna och det skulle krävas omfattande resurser för att upprätthålla kompetensförsörjning och praktiska möjligheter att t.ex. vara praxisbildande och följa upp tillämpningen av EU-rätten. Ett annat exempel är Miljömyndighetsutredningen som 2015 föreslog att partsrollen och överklaganderätten för statliga myndigheter skulle av-

⁸⁹ Se Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Naturvårdsverket, s. 9.

⁹⁰ Se <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/omtillvaxtverket/varauppdrag/allauppdrag/forenkla-processenformiljofarligverksamhet.4335.html> (besökt 2024-04-25).

skaffas helt. Miljöorganisationernas roll att bevaka miljöns intressen skulle därmed bli tydligare ansåg utredningen. En ny tillstånds- och tillsynsmyndighet skulle bli statens företrädare för det allmänna miljöintresset.

Nedan redogör vi för de utmaningar som vi har noterat i relation till de olika myndigheternas roller och medverkan i miljöprövningen.

Oklar rollfördelning mellan statliga myndigheter

Näringslivet och även i viss mån mark- och miljödomstolar har framfört att de uppfattar den statliga rollfördelningen som otydlig och oförutsägbar. Myndigheternas uppdrag anses behöva förtydligas och deras roller klargöras, t.ex. vilken myndighet som bevakar vilka frågor och länsstyrelsens roll i förhållande till de centrala myndigheterna. Det som uppges vara problematiskt är att det förekommer överlappande synpunkter, att myndigheter för talan på områden som faller under andra myndigheters kompetensområde. I större projekt finns ofta fler statliga aktörer som sinsemellan kan ha olika uppfattningar om vilket underlag som behövs respektive vilka krav som bör ställas. Problemet upplevs av verksamhetsutövare förstärkas av att myndigheterna med partsställning har ett stort utrymme att utforma sin roll i prövningen genom att de ska ”tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen”. Myndigheterna med talerätt väljer i praktiken själva om de vill engagera sig och i så fall i vilka frågor. Enskilda handläggare upplevs ha stort utrymme att välja vilka frågor de vill driva i processen. Det kan även leda till att en myndighet börjar fokusera på nya frågor om handläggaren byts ut under processens gång. Myndigheterna kan med hänvisning till miljöbalkens allmänna hänsynsregler och sökandens bevisbörda ställa stora krav på sökandens utredning, och instruktionerna till myndigheterna ger ingen tydlig vägledning om vilka frågor de ska fokusera på.

Näringslivet upplever att det ofta är en obalans i bedömningen mellan lokal påverkan och den samhällsnytta en verksamhet innebär, t.ex. fossilfri energiproduktion, när ingen myndighet på ett tydligt sätt bevakar frågor om tillväxt. I denna del har också under utredningsarbetet exempelvis framkommit att det för mark- och

miljödomstolarna är svårt att ta sådana politiska eller övergripande energihänsyn vid en enskild miljöprövning som avses i den nationella planen för omprövning för moderna villkor för vattenkraft om inte de mål och den inriktning som anges i planen har överförs i specifika författningskrav för miljöprövningen.

Oförutsebart agerande

Det upplevs av både verksamhetsutövare och vissa prövningsmyndigheter som svårt att förutse om och i vilket skede de centrala myndigheterna kommer att yttra sig. Ibland yttrar de sig i samrådet och ibland i själva prövningen. Det har förekommit fall där de varken yttrat sig i samrådet eller under tillståndsprövningen, men i slutändan ändå valt att överklaga domstolens beslut.⁹¹

Statliga myndigheter har framfört till oss att de har en ambition att ge synpunkter redan under samrådsskedet. I Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens instruktioner anges att myndigheterna ska lämna sina synpunkter tidigt i processen. Flera myndigheter anger dock att det i praktiken kan vara svårt att uppfylla detta krav eftersom det under samrådsskedet många gånger är oklart hur den slutliga ansökan kommer att se ut. Det underlag som skickas ut på samråd anges ofta vara knapphändigt med endast grundläggande information om vald plats, verksamhetstyp osv. Det kan därför vara svårt att ha en fullständig uppfattning om en framtida ansökan i det tidiga samrådsskedet. Även resursbrist hos myndigheterna spelar in, särskilt i fråga om deltagande vid muntliga samråd.

I själva tillståndsprövningen kommer i dagsläget vanligen yttranden in till prövningsmyndigheten från flera olika myndigheter efter en eller flera kompletteringsrundor. Myndigheterna kan dessutom yttra sig flera gånger, vilket medför att sökanden får lämna in flera kompletteringar och göra flera bemötanden innan målet anses klart för huvudförhandling. Det förekommer att myndigheter först strax före eller vid huvudförhandlingen inkommer med nya synpunkter.⁹² Det uppstår på så sätt en osäkerhet om vilka frågor en

⁹¹ Se bl.a. Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan, Delrapport 2022-02-15, Länsstyrelsen Västerbotten, s. 14.

⁹² Se SOU 2022:33 s. 326 och 336.

process kommer att handla om. Detta påverkar i sin tur handläggningstiden och möjligheten för både verksamhetsutövaren och provningsmyndigheten att planera provningen.

Från mark- och miljödomstol har det förts fram att myndigheternas partsroll är central för att bevaka och lyfta allmänna intressen i förhållande till enskilda intressen och sökandens enskilda intresse. På så sätt är det ett problem när de som har en utpekad partsroll inte deltar i provningen och att det kan vara svårt att förutse när de deltar och inte. Naturvårdsverkets synpunkter lyfts fram som värdefulla, men myndigheten deltar alltmer sällan. Det bör i sammanhanget också noteras att enligt domstolarna är ingen av de statliga myndigheterna (partsställning och övriga) särskilt aktiva förutom länsstyrelsen. För att få myndigheternas input behöver domstolen normalt skriva riktade förelägganden. Trots detta är det inte ovanligt att domstolen får ringa och påminna om återkoppling. Det är då inte ovanligt att de då får besked om att myndigheten inte har tid att svara. I praktiken är det, enligt domstolarna, länsstyrelsen som bär den "statliga bördan" i miljöprovningen. Länsstyrelsens deltagande anges därför vara av vikt trots att de ofta har mycket synpunkter och kvalitén på synpunkterna varierar.

Miljöprovningsutredningen föreslog en bestämmelse som skulle ge länsstyrelsen möjlighet att begära in det underlag som behövs för att i ett tidigt skede kunna klarlägga och beskriva väsentliga miljöeffekter. Bestämmelsen innebar att myndigheter med talerätt och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet vid behov skulle bistå länsstyrelsen med underlag eller yttrande för att länsstyrelsen skulle kunna fullgöra sin samordnande roll. Bestämmelsen avsåg också tydliggöra att berörda myndigheter i ett tidigt skede av handläggningen är skyldiga att bidra med kunskap inom sina respektive områden.⁹³ Förslagen i denna del fick dock kritik från remissinstanserna och regeringen gick därför inte vidare med förslagen. Lämpligheten av att länsstyrelsen ska föra partsmyndigheters talan ifrågasattes och det fanns farhågor om onödig administration och en förlängd samrådsprocess.⁹⁴

⁹³ Se SOU 2022:33 s. 266–267.

⁹⁴ Se prop. 2023/24:152 s. 73.

Part eller motpart

En annan utmaning som har lyfts av såväl verksamhetsutövare som offentliga aktörer är den uppdelning i motstående parter som blivit en följd av miljöbalkens införande. Svenskt Näringsliv har framfört att de upplever det som att myndigheterna över tid har tenderat att agera mer och mer som motparter och därmed i mindre mån agerat som stöd för sökanden och domstolen eller bidragit till samförstånds lösningar under prövningen.⁹⁵ En verksamhetsutövare menar att genom partsförhållandet har prövningen lagts upp som en boxningsmatch: "Det blir mer som ett bråk än att det leder processen framåt". En aktör som arbetar med större verksamheter framför att systemet med myndigheter i motpartsställning på flera sätt bidrar till tidskrävande tillståndsprocesser.

En svårighet i sammanhanget anges av verksamhetsutövare vara att processreglerna saknar styrningsmekanismer för parternas agerande och att det saknas incitament för myndigheterna att finna lösningar i samförstånd. En konsekvens av detta är att sökanden, för att minimera processrisker, ofta lägger tid och resurser på att tillhandahålla av myndigheterna efterfrågat material som i många fall egentligen inte är nödvändigt för prövningen. Detta leder till att målen blir onödigt omfattande och tidskrävande.

Från vissa myndigheter med partsställning uppges att det faktum att prövningen sker i en domstol medför ett behov av att statliga myndigheter kan delta som parter för att bevaka allmänna intressen och för att tillföra relevant sakkunskap. En tillståndsprocess i domstol utan motpartsmyndigheter skulle innebära att de allmänna intressena inte skulle få någon bevakning eller belysning i processen, vilket i sig skulle medföra en obalans till sökandenas fördel. Även från domstolshåll har motsvarande synpunkt förts fram. De sakkunniga myndigheterna ska bevaka allmänhetens intressen, t.ex. genom att bevaka hälsofrågor som kan påverka enskilda så som buller eller större samhällsfrågor så som energieffektivisering, och visa på dessa i prövningen. Det handlar också om att driva viktiga frågor. Det är svårt för enskilda och miljöorganisationer att driva t.ex. industriutsläppsfrågor. Myndigheterna besitter med en helt annan kompetens. Myndigheterna vet vad som är branschpraxis och har överblicken över om vilken teknik som är tillgänglig.

⁹⁵ Se Svenskt Näringsliv, En miljöprövning för omställning och nya möjligheter, 2021, s. 20–21.

Frågorna anses för komplicerade för att lägga på enskilda. En domstolsföreträdare pekar på att myndigheternas talerätt är en demokratifråga. I många fall skulle inga överklaganden ske om inte myndigheterna hade rätt att göra det då det finns intressen som ingen enskild eller organisationer bevakar eller som helt enkelt är svåra för en granne att driva, t.ex. utsläpp av kemikalier så som PFAS. I prövningen av vissa verksamheter är ofta enskilda inte ens med i prövningen. Det kan t.ex. handla om en stor industri som söker nytt tillstånd för en befintlig verksamhet. I ett sådant mål är det viktigt att någon driver på så att de får moderna miljömässiga villkor. Där behövs de regionala och statliga myndigheterna.

För många myndigheter med partsställning?

Det typiska miljöärendet kännetecknas av att flera parter är inblandade. Antalet parter har betydelse. Om en part, t.ex. någon av myndigheterna, har brist på resurser och inte svarar på remisser i tid förlänger det handläggningstiden. Av tillgänglig statistik är det dock inte möjligt att utläsa hur den samlade handläggningstiden påverkas av att myndigheter agerar som part. Enligt regeringen kan det förutsättas att det i många fall innebär effektivitet och förbättrad kvalitet på processen genom att kunskaps- och beslutsunderlaget för prövningsmyndigheten blir bättre. En myndighets agerande som part kan dock även innebära att vissa processer blir mer långdragna eftersom det blir fler aktörer att ta hänsyn till, fler inlagor och eventuellt även fler begäran om anstånd. En tillståndsprocess kan även förlängas av att en statlig myndighet i sin partsroll överklagar ett beslut eller en dom.⁹⁶ De centrala myndigheterna med partsställning överklagar dock sällan tillståndsbeslut, i synnerhet vad gäller B-verksamheter (se vidare avsnitt 8.4.5).

Kritik har förts fram från verksamhetsutövare mot att staten inte talar med en röst i prövningsprocesserna. Detta anses leda till otydligheter och försvåra i onödan. En branschorganisation menar att det är ineffektivt och ett slöseri med statliga medel och resurser att flera myndigheter i en och samma prövning bevakar samma intressen eller bevakar varandras intressen.

⁹⁶ Se prop. 2023/24:152 s. 75.

Våra direktiv riktar in sig på statliga myndigheter med partsställning. Som framgår i avsnitt 11.2.6 gör prövningsmyndigheten i första instans ingen större skillnad på om en myndighet innehar partsställning eller är en remissinstans. För verksamhetsutövaren är det inte heller någon större skillnad. Andra myndigheter än de med talerätt, så som Statens geologiska undersökning, Försvarsmakten m.fl., involveras i samrådsfasen och de är remissinstanser som kommer in med yttranden som sökanden får bemöta när väl ansökan skickats in. Sammantaget blir det många inblandade myndigheter.

Problemen uppges förstärkas i de fall där prövningsmyndigheterna inte processleder utan agerar ”brevlåda” och allt som kommer in slussas vidare till sökanden. Det blir då den som söker tillstånd som får hantera eventuella intressekonflikter när olika yttranden inte har sammanvägts och ingen avvägning görs av prövningsmyndigheten i fråga om eventuella målkonflikter.

I betänkandet *Vägar till ett effektivare miljöarbete* föreslogs att möjligheten för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen skulle upphöra. Miljöorganisationernas roll att bevaka miljöns intressen skulle därmed bli tydligare. Kritik hade framförts från företrädare för näringslivet mot Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens agerande i tillståndsprövningarna. Myndigheterna ansågs komma in med synpunkter sent i processerna och processerna fördröjdes genom olika obehövliga åtgärder från myndigheterna och att överklagandeinstitutet används på ett oansvarigt sätt. Kritik hade också lämnats från näringslivet mot att flera myndigheter kunde företräda staten i samma process.⁹⁷ Förslaget har inte genomförts.

Vi kan konstatera att möjligheten för flera olika statliga myndigheter att överklaga en annan statlig myndighets beslut för att ta tillvara det allmännas intresse är något som är specifikt för prövningar enligt miljöbalken. Såvitt vi har kunnat utröna finns inte något liknande upplägg inom något annat politikområde. Vid vissa myndigheter, så som Tullverket, Försäkringskassan och Skatteverket, finns dock s.k. allmänna ombud med uppgift att just överklaga myndighetsbeslut för att upprätthålla en enhetlig rättstillämpning och för att få fram vägledande domar när det behövs

⁹⁷ Se SOU 2015:43 s. 361 och 362.

(6 kap. 1 § tullagen, 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken och 67 kap. 3 § skatteförfarandelagen). Ett annat exempel är från plan- och byggsidan där ett beslut om lov eller förhandsbesked inom vissa skydds- eller säkerhetsområden får överklagas av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Transportstyrelsen får överklaga om beslutet rör en civil flygplats och Strålsäkerhetsmyndigheten om beslutet rör en kärnkraftsreaktor eller annan kärnteknisk anläggning (13 kap. 14 § PBL). Dessutom har en beslutsmyndighet generellt rätt att som motpart i en domstol överklaga förvaltningsavgöranden som går myndigheten emot (7 a § förvaltningsprocesslagen).⁹⁸

⁹⁸ Se HFD 2011 ref. 51.

12 Tillsyn och egenkontroll

12.1 Kapitlets innehåll

I våra utredningsdirektiv tas inte utmaningar kopplade till miljötillsyn eller egenkontroll upp särskilt. Vi kan dock konstatera att miljö-tillsynen är en viktig del i efterlevnaden av bestämmelserna enligt miljöbalken. Vi kan också se att det finns nära kopplingar mellan utformningen och omfattningen av tillstånds- respektive anmäl-ningsplikten och miljötillsynen. En mindre omfattande tillstånds- och anmälningsplikt kräver normalt en mer omfattande tillsyn och tvärtom. Detta framgår också av förarbetena till miljöbalken. I dessa anges bl.a. att tillsynen är tänkt som ett centralt verktyg, jämte till-ståndsprovningen, för att styra varje verksamhet bort från miljöstö-rande och resursslösande handlingssätt. Att miljöbalkens regler till-lämpas och följs är av avgörande betydelse för möjligheten att nå balkens mål. För att säkerställa efterlevnaden av reglerna krävs en väl fungerande och effektiv tillsynsverksamhet. De myndigheter som ska ansvara för balkens efterlevnad bör både genom förebyg-gande och kontrollerande åtgärder verka för att balkens regler följs.¹

I detta kapitel redogör vi översiktligt för regelverket kring miljö-tillsynen och vilka myndigheter som ansvarar för tillsynen. Vi be-skriver också några utmaningar i relation till miljötillsyn och egen-kontroll som vi har identifierat under utredningsarbetet. Eftersom vårt uppdrag är inriktat på tillståndsprovningen enligt miljöbalken har vi dock inte haft möjlighet att närmare analysera hur väl och effektivt dagens system för miljötillsyn fungerar.

Våra överväganden och förslag med koppling till frågan om tillsyn finns i första hand i avsnitten 14.14, 14.18.4 och 14.18.5.

¹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 169, 170 och 493.

12.2 Gällande svensk rätt

Som vi beskriver i avsnitt 5.2.1 finns bestämmelser om tillsyn och tillsynsvägledning i 26 kap. miljöbalken. Enligt kapitlets 1 § ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Genom detta kopplar bestämmelsen framför allt till portalparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken som anger att balkens bestämmelser syftar till att främja en hållbar utveckling.

Av motiven till bestämmelsen framgår att tillsynsverksamheten består av dels den myndighetsutövande verksamheten, dvs. tillsynen över efterlevnaden av miljöbalken eller regler utfärdade med stöd av miljöbalken, dels tillsynsmyndigheternas andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär.² De åtgärder en tillsynsmyndighet vidtar för att uppnå efterlevnad och åstadkomma rättelse utgör myndighetsutövning. Tillsynsmyndigheterna har inte endast rätt till sådan myndighetsutövning, utan det föreligger en skyldighet för tillsynsmyndigheten att kontrollera balkens efterlevnad och att vidta de åtgärder som behövs.³

12.2.1 Tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter

Tillsynen

Tillsynen utförs till övervägande del av länsstyrelser och kommuner, men även av vissa centrala myndigheter.

I fråga om de verksamheter och åtgärder som har förprövats med stöd av miljöbalken genom tillstånd har länsstyrelserna ansvar för tillsynen över miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Det innebär att länsstyrelsernas tillsynsansvar omfattar både så kallade A- och B-verksamheter.

I praktiken har tillsynsansvaret för många B-verksamheter och vissa A-verksamheter dock överlåtits på kommun med stöd av 1 kap. 19 och 20 §§ miljötillsynsförordningen. Enligt uppgift från länsstyrelserna hade länsstyrelsen 2022 tillsynsansvar för knappt 30 procent av alla A- och B-verksamheter medan resterande del låg på kommun-

² Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 493.

³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 266.

erna.⁴ Sett till antalet tillsynsobjekt uppskattade Miljötillsynsutredningen 2016 att länsstyrelserna hade tillsynsansvar för totalt cirka 2 000 A- och B-verksamheter. Motsvarande siffra för kommunerna var ca 3 800. Kommunen har därutöver tillsynsansvar dels för sådan miljöfarlig verksamhet som utgör C-verksamhet, dels för all miljöfarlig verksamhet som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt (s.k. U-verksamheter). Enligt Miljötillsynsutredningen ansvarade kommunerna för tillsynen av uppskattningsvis 20 000 C-verksamheter och 59 000 U-verksamheter 2016.⁵ Motsvarande uppgifter för vattenverksamheter saknas, men vi kan konstatera att det är vanligare att länsstyrelsen överlåter ansvaret för tillsyn av miljöfarliga verksamheter än vattenverksamheter till kommun.

Om två eller flera myndigheter har tillsynsansvaret för ett visst tillsynsobjekt får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas. Om det för ett visst tillsynsobjekt inte finns någon ansvarig myndighet ska den eller de myndigheter med tillsynsvägleddande ansvar i de frågor som omfattas utöva tillsynen (2 kap. 2 och 3 §§ miljötillsynsförordningen).

I 1 kap. miljötillsynsförordningen finns regler om hur tillsynen ska utföras. Tillsynsmyndigheten ska bl.a. föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn (7 §). Myndigheten ska även se till att det finns en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken (6 §). Utifrån behovsutredningen ska tillsynsmyndigheten för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken (8 §). Vidare ska tillsynsarbetet bedrivas effektivt och myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor (9 §).

Tillsyn kan ske på plats och utföras som detaljtillsyn eller som så kallade systemtillsyn som är tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Oftast sker en kombination av båda. Det är också vanligt med skrivbordstillsyn vilket innebär en granskning av miljörapporter, bedömning av analysresultat, rapportering av utsläppsuppgifter m.m. Projektinriktad tillsyn förekommer både i regional och i nationell samverkan.

⁴ Se SOU 2022:33 s. 522.

⁵ Se SOU 2017:63 s. 125.

Tillsynsvägledning

Vissa angivna centrala myndigheter har ansvar för tillsynsvägledning (3 kap. miljötillsynsförordningen). Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar att ge tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser med undantag för vissa områden där en annan central myndighet har det tillsynsvägläggande ansvaret. Här kan nämnas att Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a. annat miljö kvalitetsnormer för havs- och vattenmiljö enligt 5 kap. miljöbalken samt vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, Jordbruksverket ska ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a. djurhållande verksamheter och vissa verksamheter inom jordbruks- och trädgårdsområdet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ge tillsynsvägledning i frågor om miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken i de fall frågorna regleras i den så kallade Sevesolagstiftningen.

Som vi har nämnt ovan har länsstyrelsen ett omfattande tillsynsansvar. Utöver det har länsstyrelsen även ett särskilt uppdrag för att ge tillsynsvägledning i länet vilket innebär att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. De tillsynsvägläggande myndigheterna på statlig central nivå har i uppgift att, inom sitt väglägningsområde, ge särskilt stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna (3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen).

Naturvårdsverket ska i samverkan med centrala tillsynsvägläggande myndigheter se till att det finns nationella mål för tillsynen enligt miljöbalken och en strategi för att uppnå de målen (nationell tillsynsstrategi). Vissa utpekade myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna, ska ha planer för tillsynsvägledning.

12.2.2 Generella regler om tillsyn

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken ska tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter en anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Bestämmelsen ger således även allmänheten rätt att vända sig till tillsynsmyndigheten när de anser att det föreligger brister i efterlevnaden av miljörättsliga regler.

Tillsynsmyndigheten ska även inom sitt tillsynsområde underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken genom information och liknande verksamhet.

För en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren för verksamheten är tillräckliga. Om tillsynsmyndigheten finner att villkoren inte är tillräckliga ska myndigheten ansöka om omprövning, om förutsättningar för det finns enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken ska tillsynsmyndigheten även skyndsamt anmäla överträdelser av bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Formuleringen i paragrafen ansluter till de förutsättningar som krävs för att en förundersökning ska inledas (23 kap. 1 § RB) och innebär att tillsynsmyndigheten ska bedöma om ett visst förfarande objektivt sett utgör ett brott. Däremot ska tillsynsmyndigheten inte göra någon bedömning av de subjektiva rekvisiten.⁶ Själva skyndsamhetskravet i bestämmelserna infördes den 1 januari 2023 och innebär att tillsynsmyndigheten ska behandla ett ärende om att anmäla ett brott med förtur i förhållande till andra tillsynsärenden och att handläggningen bör drivas framåt aktivt av tillsynsmyndigheten utan perioder av inaktivitet.⁷

12.2.3 Förelägganden och förbud

Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att åstadkomma rättelse av en verksamhet eller åtgärd som utförs i strid med miljöbalken genom att i det enskilda fallet besluta om förelägganden eller förbud. Grunden för ett föreläggande eller förbud kan vara att en viss dom eller ett visst beslut har överträtts i något avseende. Det kan också grunda sig direkt på miljöbalkens bestämmelser, t.ex. att de allmänna hänsynsreglerna eller någon bestämmelse i en förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av miljöbalken inte följs.

⁶ Se prop. 2021/22:219 s. 62.

⁷ Se prop. 2021/22:219 s. 64.

Det kan handla om förelägganden om försiktighetsmått för att begränsa en åtgärds påverkan på miljön eller att förbjuda att en verksamhet eller åtgärd utförs i strid med miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. Bestämmelsen om detta finns i 26 kap. 9 § miljöbalken och är fakultativ, dvs. att tillsynsmyndigheten får meddela beslut. Tillsynsmyndigheten kan även genom tillsyn besluta att inte vidta någon åtgärd. Liksom beslut om att meddela förelägganden eller förbud riktade mot en verksamhetsutövare kan dessa beslut om att inte vidta någon tillsynsåtgärd överklagas.

De förelägganden och förbud som meddelas måste vara proportionerliga vilket kommer till uttryck i bestämmelsens andra stycke som anger att de inte får innehålla mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet. De får inte heller begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ett ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Se mer om brådskande föreläggande och förbud i avsnitt 10.4.5.

12.2.4 Tillsynsmyndigheternas ansvar för att ansöka om omprövning av tillstånd

Ett av tillsynsmyndighetens uttryckliga ansvar är att fortlöpande bedöma om villkor i tillstånd för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet är tillräckliga (26 kap. 1 § andra stycket 3 MB). Om tillsynsmyndigheten anser att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt bestämmelserna om omprövning i 24 kap. miljöbalken ska myndigheten ansöka om prövning (26 kap. 2 § andra stycket MB).

En ansökan om omprövning får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. En ansökan får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynsansvaret. Om tillståndet har getts av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen.

Bestämmelserna om omprövning ger prövningsmyndigheterna relativt långtgående möjligheter att skärpa miljökraven mot verksam-

heter som har tillstånd. Det är dock förhållandevis ovanligt att myndigheter begär omprövning av en verksamhet.

Se mer om omprövning i avsnitt 10.4.5.

12.2.5 Avgifter för tillsyn

Bestämmelser om avgifter finns i 27 kap. miljöbalken och förordningen om avgifter för prövning och tillsyn. Med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken kan regeringen meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets kostnader för tillsyn och kommunfullmäktige om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet. I förordningen om avgifter för prövning och tillsyn finns bestämmelser om avgifter för olika typer av verksamheter och åtgärder som regleras enligt miljöbalken. För prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet ser bestämmelserna olika ut, se nedan.

Förordningen om avgifter för prövning och tillsyn innehåller även vissa generella bestämmelse såsom sökandens ansvar att betala för myndigheters kostnader för aktförvarare och kungörelse samt möjlighet till att jämka en avgift i det enskilda fallet.

Utgångspunkten är att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån ska avgiftsfinansieras och att samma principer ska gälla för finansiering av tillsynen enligt hela miljöbalken. Det bör därmed inte finnas några omotiverade skillnader mellan hur avgifterna sätts för tillsyn av miljöfarlig verksamhet, kemikalieanvändning eller annat som regleras av balkens bestämmelser.⁸

Den tillsynsverksamhet som tillsynsmyndigheter är skyldiga att bedriva enligt 26 kap. 1 § miljöbalken kan vara avgiftsfinansierad. I förarbetena till miljöbalken framgår att när föreskrifter om avgifter beslutas, behöver gränsdragningen mellan avgift och skatt alltid utredas. En skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan avgift vanligen förstås som en penningspresentation som betalas för en specifik motprestation från det allmänna. Avgifterna ska omfatta myndigheternas kostnader i samband med tillsyn och stå i rimlig proportion till de kostnader den avgiftsbelagde orsakar myndigheten. Viss schablonisering vid utformning av taxor är dock nödvändig.⁹

⁸ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 515–517.

⁹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 516 och del 2 s. 286–288.

Gränsen mellan avgift och skatt sätter i praktiken en gräns för vad som kan anses vara sådana tillsynsuppgifter som kan avgiftsfinansieras. Det är särskilt viktigt att ta hänsyn till de begränsningar som finns i regeringsformen när det gäller bedömningar av vilka kostnader för verksamhet av förebyggande och stödjande karaktär som kan finansieras genom avgifter, det vill säga verksamhet som inte kan hänföras till direkt myndighetsutövning.

En dom från Mark- och miljööverdomstolen avsåg rätt för en tillsynsmyndighet att ta ut avgift som täckte arbete med att ta fram informationsmaterial. Materialet hade tagits fram som en förberedande åtgärd inför en tillsynskampanj beträffande inventering av radonförekomst i fastigheter i kommunen. Domstolen menade att, även om informationsmaterialet inte enbart var riktat till en viss adressat, var det framtaget som ett led i tillsynen och fick anses vara en motprestation i förhållande till den avgift som tagits ut.¹⁰

Se mer om utmaningar kopplat till avgiftssystemet i avsnitt 13.4.1.

Tillsynsavgifter för miljöfarlig verksamhet¹¹

Avgifter för provning och tillsyn över miljöfarlig verksamhet regleras huvudsakligen genom 2 kap. förordningen om avgifter för provning och tillsyn. Avgifterna skiljer sig åt beroende på om verksamheten är tillståndspliktig eller inte. De skiljer sig också åt beroende på om länsstyrelsen eller kommunen är tillsynsmyndighet eftersom kommunerna själva bestämmer sina taxor. Det är därmed också en skillnad på avgifterna mellan kommunerna.

För den som driver eller har tillstånd till en verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprovningsförordningen, har ett sådant tillstånd efter ett föreläggande att ansöka om tillstånd eller en frivillig ansökan om tillstånd, eller har upphört att vara tillståndspliktig men bedrivs med stöd av ett tillstånd, anges ett belopp i bilagan till förordningen om avgifter för provning och tillsyn. De belopp som anges i bilagan är kopplade till en avgiftskod som i sin tur motsvarar de verksamhetskoder som finns i miljöprovningsförordningen. För att kunna besluta om avgift behöver således avgiftskoden fastställas, och som underlag till avgiftskoder behöver en bedömning av verk-

¹⁰ Se MÖD:s dom den 3 juni 2016 i mål nr M 836–16.

¹¹ Se SOU 2017:63, s. 125.

samhetskoder göras. För vissa avgiftskoder finns det två belopp att välja mellan. Om länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen över verksamheten, gäller det belopp som följs av bokstavsmarkeringen (L). Om någon annan än länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen, gäller det belopp som följs av bokstavsmarkeringen (K).

En verksamhet kan omfattas av flera så kallade verksamhetsgrupper i bilagan och även flera belopp under samma verksamhetsgrupp. I 2 kap. 5 § förordningen om avgifter för provning och tillsyn finns bestämmelser om hur avgiften då ska räknas ut. En verksamhetsutövare kan således behöva betala en avgift som är högre än den avgift som avser bara en verksamhetskod. Avgiften för provning och tillsyn av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter är således schabloniserade och utgår inte från den faktiskt utförda tillsynen. Beloppen betalas årligen efter beslut av länsstyrelsen, se 2 kap. 6–7 §§ förordningen om avgifter för provning och tillsyn. Avgiftsbeslutet är ett överklagbart beslut som fastställer hur stor årlig avgift en verksamhetsutövare ska betala. Det saknas lagstöd för att i beslut endast fastställa verksamhetskoder som i och för sig ska ligga till grund för att bestämma avgiften.¹²

Avgifterna som anges i förordningen om avgifter för provning och tillsyn rör som nämnts bara tillståndspliktiga verksamheter och sådana verksamheter som har tillstånd på frivillig grund eller efter föreläggande om att ansöka om tillstånd. C-verksamheter och annan miljöfarlig verksamhet, s.k. U-verksamheter omfattas inte av avgifterna i bilagan. För dessa verksamheter är kommunen tillsynsmyndighet. Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgifter för bland annat tillsyn enligt miljöbalken eller bestämmelser meddelade med stöd av miljöbalken när det gäller en kommunal myndighetsverksamhet. Bestämmelsen innehåller alltså ett bemyndigande för kommunfullmäktige att besluta om föreskrifter för uttag av avgifter för den kommunala tillsynsverksamheten. Kommunens taxa anger grunderna för uträkning av hur viss miljöfarlig verksamhet ska debiteras för tillsyn.

Enligt kommunalrättsliga grundsatser står det kommunerna fritt att finansiera sin verksamhet med skattemedel. Kommunerna är därför inte skyldiga att ta ut avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Det är från kommunalrättslig synpunkt också godtagbart att kommunerna bara tar ut avgifter för viss provning och tillsyn enligt

¹² Se bl.a. MÖD:s dom den 27 juni 2019 i mål nr M 9096-18.

miljöbalken, under förutsättning att det finns sakliga skäl för det (2 kap. 3 § KL). Däremot har regeringen i förarbetena till miljöbalken understrukt vikten av att myndigheternas miljöarbete i möjligaste mån avgiftsfinansieras och att tillsynen över hela miljöbalkens område bör som huvudprincip vara avgiftsfinansierad.¹³ Kommunfullmäktiges beslut om att anta taxan kan överklagas till förvaltningsrätten genom bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen, s.k. kommunalbesvär. En nämnds beslut om att ta ut tillsynsavgift kan överklagas som ett beslut enligt miljöbalken till länsstyrelsen.

Avgifter för vattenverksamhet

Avgifter för prövning och tillsyn av vattenverksamhet regleras i 3 kap. förordningen om avgifter för prövning och tillsyn. Till skillnad från miljöfarlig verksamhet är avgifterna för prövning respektive tillsyn reglerade var för sig.

Avgift för länsstyrelsens tillsyn över vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken ska betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen och utgå med 800 kronor för varje hel timmes handläggningstid. Avgift ska inte betalas för tillsyn som föranleds av klagomål som visar sig vara obefogat.

12.2.6 Egenkontroll och krav på miljörapport

Verksamhetsutövaren är skyldig att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syften uppfylls. Det är den som bedriver en verksamhet som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privat. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, t.ex. transporter, omfattas.¹⁴

Bestämmelser om egenkontroll finns i 26 kap. 19 § miljöbalken som gäller alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller på-

¹³ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 516.

¹⁴ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 279.

verka miljön. Bestämmelserna innebär att verksamhetsutövare fortlöpande ska planera, kontrollera och följa upp sin verksamhet. Kraven ska anpassas till varje verksamhet så att det inte får orimliga konsekvenser. Vad som krävs av den som utövar en hobby skiljer sig väsentligt från vad som ankommer på den som driver en industriell verksamhet. Egenkontrollen innebär vidare att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd också ska genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Bestämmelsen ger även tillsynsmyndigheten rätt att av verksamhetsutövaren begära att förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndighetens krav gäller oavsett om verksamheten är tillståndspliktig eller inte.¹⁵

För den som bedriver yrkesmässig verksamhet eller vidtar en åtgärd som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken finns närmare bestämmelser i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Egenkontrollsförordningen innehåller bestämmelser om att verksamhetsutövaren ska ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick, fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt samt dokumentera detta.

För miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen eller för sådan verksamhet som förelagts om att söka tillstånd kräver balken att verksamhetsutövaren även årligen ger in en miljörapport till tillsynsmyndigheten (26 kap. 20 § MB). Regeringen har möjlighet att föreskriva att även andra verksamheter än sådana som är tillståndspliktiga ska omfattas av kravet på miljörapport och även föreskriva om vad en miljörapport i övrigt ska innehålla (26 kap. 20 a och 20 b §§ MB). Regeringen har bemyndigat Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om att en miljörapport ska innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i andra avseenden än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut liksom av andra uppgifter som är relaterade till miljöbalkens tillämpningsområde och mål (47 a § FMH). Naturvårdsverket har meddelat sådana föreskrifter genom myndighetens föreskrifter om miljörapport (NFS 2016:8).

¹⁵ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 279.

I miljörapporten ska verksamhetsutövaren redovisa de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i det tillstånd som gäller för verksamheten och resultaten av åtgärderna. Redovisning har flera syften. Ett syfte är att förstärka verksamhetsutövarens egenkontroll, ett annat är att förbättra myndigheternas tillsyn över verksamheterna samt att tillgodose informationsbehovet hos andra intressenter, t.ex. allmänheten. Miljörapporterna är vidare tänkta att göra det möjligt att få en samlad bild av utsläppen i landet, bedöma den allmänna belastningen på miljön samt kunna pröva om de av riksdagen satta miljömålen uppnås.¹⁶

12.3 Krav på tillsyn inom EU-rätten¹⁷

I dag finns bestämmelser som på olika sätt reglerar frågor om efterlevnaden av miljölagstiftningen i flera EU-rättsakter, exempelvis i industriutsläppsdirektivet och Sevesodirektivet (se beskrivning i avsnitten 5.3.6 och 5.3.7). De omfattar vad som ska kontrolleras och hur kontrollen ska ske. Det saknas däremot en genomgående systematik. På vissa områden finns exempelvis detaljerade bestämmelser om hur tillsynen ska genomföras, andra har detaljerade vägledningsdokument eller rekommendationer. Vilka frågor som regleras kan också skilja sig åt. I vissa rättsakter definieras termen tillsyn, i andra finns bestämmelser om tillsynsplaner och inspektioner. Det finns också bestämmelser som ställer krav på att tillsynen ska vara riskbaserad eller som ger EU-kommissionen rätt att anta genomförandakter för att fastställa kompletterande regler för inspektioner och övervakning.

EU har också beslutat om icke-bindande minimikriterier för miljötillsyn.¹⁸ Minimikriterierna anger riktlinjer för hur medlemsstaterna bör utföra miljötillsynen inom vissa särskilt angivna områden.

¹⁶ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 281.

¹⁷ Se SOU 2017:63 s. 104.

¹⁸ Se Europaparlamentets och rådets rekommendation, 2001/331/EG, av den 4 april 2001 om införandet av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna.

12.4 Identifierade utmaningar

Tillsynen utgör en avgörande länk i vad som i propositionen till miljöbalken beskrivs som en kedja med mål, hänsyn, förprovning, tillsyn och omprovning, information och sanktion. En verkkningsfull miljölagstiftning förutsätter att alla delar i kedjan fungerar effektivt, och att sambanden mellan kedjans olika delar är tydliga.¹⁹ En förändring i en del kan påverka effektiviteten i en annan del.

Den övergripande bilden som har framkommit i våra kontakter med verksamhetsutövare och myndigheter är att mycket av miljö-tillsynen fungerar bra i dag. Verksamhetsutövarna vill ha effektiva, resursstarka och kompetenta tillsynsmyndigheter. Flera av verksamhetsutövarna uttrycker dock att de önskar mer tillsyn. Från myndigheternas sida framhålls ofta att hur väl miljötillsynen fungerar i mångt och mycket är en resurs- och kompetensförsörjningsfråga.

Samtidigt framkommer också att det finns utmaningar med hur miljötillsynen fungerar i dag och som kan påverkas av förändringar i tillståndsprövningen. Vi beskriver några av dessa utmaningar nedan, men har inte möjlighet att fördjupa oss i alla. Exempelvis fördjupar vi oss inte i de problem som på senare tid har uppmärksammats kring avfallshanteringen i flera kommuner, och där regeringen vidtagit vissa åtgärder för att öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken.²⁰

De synpunkter som verksamhetsutövare i första hand har framfört till oss vad gäller dagens miljötillsyn avser frågan om gränsdragningen mellan vad som bör hanteras inom ramen för tillståndsprövningen och vad som kan hanteras inom ramen för tillsynen. Dessa synpunkter avhandlas närmare i avsnitt 7.2.2.

Ansvar, kompetens och resurser är utspridda på många tillsynsmyndigheter

Vi kan konstatera att dagens organisation för miljötillsyn innebär att resurserna och kompetensen är utspridda på ett stort antal myndigheter.²¹ Den övergripande organisationen för miljötillsynen omfattar såväl kommuner som länsstyrelser och ett antal centrala myn-

¹⁹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 169 och 241.

²⁰ Se prop. 2021/22:219.

²¹ Se SOU 2017:63.

digheter. Som tidigare utredningar har påpekat kan en nackdel med en decentraliserad organisation för tillsynen vara att styrningen försvåras. Det kan också innebära risk för minskad enhetlighet igenomförandet samt att det kan uppstå allt för nära band mellan tillsynspersonalen och ansvariga för tillsynsobjekten. Samtidigt innebär den decentraliserade modellen för tillsyn fördelar som större möjligheter till lokalkännedom, vilket kan underlätta och effektivisera tillsynen. Det kan också ge mervärden i form av ökad service till företag och en möjlighet till ett snabbt agerande vid klagomål från allmänheten eller vid oförutsedda händelser som haverier och utsläpp.²²

Tillsynen över tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder utförs huvudsakligen av annan myndighet eller kommun än den som har tillståndsprövat verksamheten eller åtgärden. Länsstyrelsen har enligt miljötillsynsförordningen tillsyn över de A-verksamheter som mark- och miljödomstolarna tillståndsprövat och för de B-verksamheter som miljöprövningsdelegationen prövat. Som har nämnts ovan har länsstyrelsen möjlighet att överlåta tillsynen till kommunen. I vilken utsträckning överlåtelse av tillsynen har skett till kommunen skiljer sig stort mellan länen. I många län har länsstyrelserna överlåtit tillsynen över B-verksamheter till alla eller vissa kommuner. Detsamma gäller för A-verksamheter även om det för dessa har överlåtelse inte skett i samma utsträckning. En sådan överlåtelse av tillsyn ska föregås av en dialog och det är kommunfullmäktige som begär att en överlåtelse av tillsyn ska ske.

Det finns särskilda utmaningar med kommunala tillsynsmyndigheter

Tidigare utredningar har påtalat att vissa av bristerna med den kommunala miljötillsynen har sin grund i den kommunala strukturen som sådan och gäller allmänt, inte bara för miljötillsynen. Det har bland annat att göra med att majoriteten av landets kommuner är relativt små. Omkring en tredjedel av landets kommuner har färre än tusen anställda utspridda över ett stort antal förvaltningar och verksamheter. De finansiella och demografiska förutsättningarna varierar kraftigt mellan olika kommuner, samtidigt som kommunerna ansvarar för ett stort antal samhällsuppgifter som ökar för varje år. Det får återverkningar i form av risk för jävsförhållanden, bristande obero-

²² Se SOU 2017:63 s. 180–188 och Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsyn*.

ende och att vissa tillsynsmyndigheter får svårt att säkerställa den kompetens som behövs för att klara sitt tillsynsuppdrag.²³

Frågan om kommunernas tillsynsansvar inom olika verksamhetsområden har periodvis varit ifrågasatt och centraliseringar av tillsynsansvaret har också förekommit inom vissa områden, till exempel inom livsmedelstillsynen. Ett generellt förstatligande av den kommunala tillsynen har dock inte analyserats djupare sedan Tillsynsutredningen hade i uppdrag att analysera för- och nackdelar med kommunernas ansvar för vissa statliga tillsynsuppgifter. Utredningen skulle redovisa vilka effekterna skulle bli om kommunernas tillsynsuppgifter, eller delar av dem, fördes över till länsstyrelserna.²⁴

Tillsynsutredningens övergripande slutsats var att de brister och icke önskvärda variationer som fanns inom den kommunala tillsynen var möjliga att åtgärda inom ramen för ett fortsatt kommunalt ansvar. Enligt utredningen bör staten dock ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna, bland annat genom tillsynsvägledning. Tillsynsutredningen ansåg också att det var olämpligt, bland annat i ett förvaltningspolitiskt perspektiv, att göra länsstyrelserna till så ”tillsynstunga” myndigheter som de skulle bli om kommunernas tillsynsuppgifter fördes över dit. Enligt utredningen skulle enbart ett överförande av tillsynen inom miljö- och hälsoskydd öka antalet anställda vid länsstyrelserna med 40–50 procent. Utredningen konstaterade att miljötillsynen är den mest omfattande kommunala tillsynsverksamheten, sett såväl till antalet tillsynsobjekt som till kommunernas kostnader.²⁵

Tillsynsutredningen slutsats var att den kommunala tillsynen generellt uppvisar såväl förtjänster och brister som variationer. Till den kommunala tillsynens starka sidor hör att den har ett antal starka och positiva samband med andra kommunala verksamheter. De synergieffekter sambanden leder till är viktiga för de kommunala verksamheterna som helhet. Den kommunala tillsynen har en bred förankring bland kommunernas förtroendevalda och tjänstemän. Den närhet mellan förtroendevalda/tjänstemän och medborgare/tillsynspliktiga verksamheter som präglar den kommunala organisationen är en styrka vilken gagnar en effektiv tillsyn.²⁶

²³ Se SOU 2017:63 s. 185 och SOU 2004:100 s. 16.

²⁴ Se Statskontoret (2020) *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, s. 22.

²⁵ Se SOU 2004:100 s. 140–142.

²⁶ Se SOU 2004:100 s. 15–17.

Ett sätt att stärka upp små kommuners förutsättningar att klara av sina uppdrag, som bl.a. Tillsynsutredningen var inne på, är mer samarbete över kommungränser. Generellt kan det konstateras att ökad interkommunal samverkan har varit ett ledord i de senaste decenniernas kommunreformer i Sverige.²⁷ Möjligheterna till olika typer av interkommunal samverkan har successivt utökats och omfattningen har ökat kraftigt sedan 1980-talet.²⁸ Det finns i dag flera olika sätt för kommuner att samarbeta med varandra. Utöver informella samarbetsformer genom olika typer av utbyten och nätverk finns både offentligrättsliga och privaträttsliga samverkansformer. De offentligrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensamma nämnder. Privaträttsliga former är avtalssamverkan, bolag, stiftelser samt ideella och ekonomiska föreningar.

Det är relativt vanligt med kommunal samverkan på området miljö- och hälsoskydd. Exempelvis hade 56 procent av kommunerna någon form av avtalssamverkan inom området tillsyn, tillstånd eller annan myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskydd, enligt en kartläggning som Statskontoret gjorde 2022.²⁹ Andra vanliga former för samverkan på miljöområdet är kommunalförbund och gemensamma nämnder. De främsta motiven till att kommunerna gör gemensam sak är att förbättra kompetensförsörjningen, minska sårbarheten, öka personalens möjligheter till specialisering och öka effektiviteten i verksamheterna.

Kommunerna är inte alltid delaktiga i miljöprövningen och hur villkoren utformas

Det är inte alltid som kommuner i egenskap av tillsynsmyndighet har varit delaktig i prövningsprocessen och då inte heller inblandad i hur villkoren bör utformas. Det i sig kan försvåra tillsynen över om tillståndet och det villkor som har föreskrivits följs. I de fall prövningsmyndigheten beslutar om att delegera viss villkorsskrivning till tillsynsmyndigheten har det framförts till oss att det ibland kan komma som en överraskning och omfatta svåra frågor. Från vissa kommuner har det framförts att tillsynen i båda dessa situationer

²⁷ Se t.ex. Mattisson, O. (2013) Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser. Underlag till Utredningen om en kommunallag för framtiden.

²⁸ Se SOU 2020:8.

²⁹ Se Statskontoret (2023:5) Hand i hand – en analys av kommunal samverkan.

kan försvåras, särskilt om innebörden av villkoren är svårtolkade. Prövningsmyndigheten är i dessa situationer inte alltid positiv till att ge vägledning om hur villkoren ska förstås utan hänvisar till att myndigheten sen kan komma att pröva eventuella tillsynsbeslut som tillsynsätgården kan utmyнна i.

Risken för variation i bedömningen av efterlevnad av generella föreskrifter ökar med antalet tillsynsmyndigheter

Tillståndsprövad verksamhet har i vissa avseenden ansetts vara enklare att utöva tillsyn över då det i villkor för verksamheten har tydliggjorts vilka krav på skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som ska vidtas. Detta medför att tillsynsmyndigheten inte självständigt behöver bedöma om verksamheten bedrivs i enlighet med generella krav och miljöbalkens allmänna hänsynsregler, utan kan begränsa tillsynen till att kontrollera att de beslutade villkoren för verksamheten följs.³⁰

De verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivets krav omfattas även av de generella föreskrifter som anger BAT-slutsatserna för den typen av verksamheter. I de fall tillsynen har överlåtits till kommunen innebär det att bedömningen av efterlevnaden av de generella föreskrifterna också överläts till kommunen. Då det finns många kommuner medför det att det finns en risk för variation i bedömningarna.

Det finns generella kompetensförsörjningsutmaningar inom tillsynen

Från verksamhetsutövare har det framförts att hur tillsynen utförs kan vara personberoende. Även frågan om kompetens hos handläggarna har lyfts som en fråga om effektivitet i handläggningen. Det blir därmed ett bekymmer att personalomsättningen är stor inom många tillsynsmyndigheter. Är personalläget stabilt ökar effektiviteten påtagligt eftersom den tillsynsansvariga på kommunen känner verksamheten. Dialogen mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren blir på så vis bättre. Verksamhetsutövaren vet vilket

³⁰ Se SOU 2017:63 s. 209.

material som behövs och tillsynsansvarig kan ta till sig materialet på ett annat sätt än om verksamheten är ny för denne.

En fråga som har lyfts i detta sammanhang är möjligheten för kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet att konkurrera med andra arbetsgivare med hänsyn till den lön som kommunerna har att erbjuda. I många fall förlorar kommunerna kompetent personal till andra arbetsgivare som kan erbjuda en högre lön, såsom konsultbolag.

I våra kontakter med myndigheter förs det fram att antalet utbildningsplatser för miljöinspektörer har minskat (se även avsnitt 11.3.4). De universitet och högskolor som tillhandahåller utbildningsplatser har de senaste åren slutat med utbildningen helt eller erbjudit få platser. Också antalet sökande till utbildningar inom miljö- och hälsoskydd har minskat under de senaste åren.³¹ Det medför att det råder stor konkurrens om de få miljöinspektörer som utexamineras varje år. Det är ytterligare en faktor som bidrar till utmaningarna med kompetensförsörjningen.

Miljötillsynsutredningen föreslog 2017 att det borde införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som anger att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras. Syftet med förslaget var att öka tillgången till tillräcklig och relevant kompetens. Naturvårdsverket skulle även få i uppdrag att i samråd med representanter för övriga miljöbalksmyndigheter och akademien ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom tillsynen och ett förslag till en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med miljötillsyn.³²

Detta senare förslag resulterade i ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket under 2020–2023. Uppdraget slutredovisades i december 2023.³³ Naturvårdsverket bedömer att det kommer att krävas olika åtgärder för att möta efterfrågan på kompetent tillsynspersonal. Myndigheterna föreslår att det ska införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen att den personal som för en tillsynsmyndighets räkning utför tillsyn ska genom utbildning och erfarenhet ha den kunskap som behövs. Det innebär att tillsynsmyndigheten ska säkerställa att den kompetens som krävs för att utöva tillsyn på ett

³¹ Se Naturvårdsverkets rapport *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken*. Slutredovisning 2023-12-07, s. 25.

³² Se SOU 2017:63.

³³ Se Naturvårdsverkets rapport *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken*, 2023.

rättssäkert och effektivt sätt finns tillgänglig. Kompetensen får säkras genom samverkan med andra tillsynsmyndigheter eller på annat sätt, om den saknas inom den egna organisationen. Kompetens ska finnas inom de ansvarsområden enligt miljöbalken som identifierats i myndighetens behovsutredning och planerats i tillsynsplanen. Grundläggande juridisk kompetens ska finnas inom miljö- och förvaltningsrätt. Fördjupad juridisk kompetens ska finnas att tillgå för stöd i handläggningen vid behov. Därtill ska kompetens finnas inom tillsynsmetodik, kommunikation och bemötande.

Om tillståndsprövningens omfattning minskas, och fler frågor i stället bör hanteras inom ramen för tillsynen, ökar kraven i tillsynen och därmed på personalens kompetens och erfarenhet. Om inte de strukturella problem som beskrivs ovan hanteras kommer det att bli ännu svårare att rekrytera personal med rätt kompetens och erfarenhet. En tillsynsmyndighet som vi talat med under utredningen har framfört att en mer kvalificerad tillsyn kan på sikt stärka tillsynens profession och öka antalet sökanden till aktuella utbildningar.

Kommunerna har svårt att utföra tillsyn över de miljöfarliga verksamheter som de inte har kännedom om och även att få full kostnadstäckning för uppsökande tillsyn

Som vi har nämnt ovan ska tillsynsmyndigheten föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Däremot finns ingen skyldighet för tillsynsmyndigheten att hålla register över samtliga verksamheter som faller inom deras tillsynsansvar enligt miljöbalken. Någon informationsplikt för verksamhetsutövare som bedriver verksamheter eller åtgärder som inte omfattas av någon tillstånds- eller anmälningsplikt föreligger inte. Det finns därför ett antal verksamheter och åtgärder som omfattas av kommunens tillsynsansvar där kommunerna saknar kännedom om att de finns. Att kommunerna inte har någon kännedom om dessa verksamheter och åtgärder försvårar tillsynen över dem. Det är inte ovanligt att denna typ av objekt inte får någon regelbunden tillsyn. Det har framförts till utredningen att verksamheter som hade behövt regelbunden tillsyn, men som ”går under radarn” är särskilt utmanande när det gäller yrkesmässiga användare av växtskyddsmedel och som omfattas av EU:s kontrollförordning.

Kommuner kan bedriva tillsyn över s.k. U-verksamheter kampanjvis, exempelvis genom att årligen gå igenom områden med små industrier eller följa upp klagomål områdesvis.³⁴ Kommunerna behöver därmed lägga resurser på uppsökande tillsyn. Även om kommunerna har förutsättningar att ta ut en tillsynsavgift för uppsökande tillsyn är det svårt att alltid kunna debitera en avgift och därmed få full kostnadstäckning för den tillsyn kommunen utfört. Det huvudsakliga skälet som beskrivits för oss är att det är svårt att hitta en fysisk eller juridisk person att debitera.

Se mer om denna fråga i avsnitt 7.2.2.

³⁴ Se SOU 2017:63 s. 124.

13 Finansiering och avgifter

I detta kapitel beskriver och analyserar vi översiktligt hur miljöprovningssystemets finansiering fungerar i dag.

Vi inleder med att redogöra för några principiella utgångspunkter för miljöbalkens avgiftssystem. Sedan går vi in på hur finansieringen ser ut i praktiken. Vi redogör kortfattat för hur miljöprovningsarbetet på de statliga myndigheterna finansieras. Vi redogör också för hur mycket medel myndigheterna har fått och hur mycket medel de har begärt för arbetet med miljöprovningar. Därefter redovisar vi hur resursutvecklingen har sett ut de senaste åren. Här återfinns också våra slutsatser om resurstilldelningens ändamålsenlighet. Avslutningsvis beskriver vi avgiftssystemet för provning och tillsyn enligt miljöbalken kortfattat. Vi beskriver också sådana kända utmaningar i avgiftssystemet som har identifierats av tidigare utredningar samt vid den översyn som för närvarande pågår vid Regeringskansliet.

Våra överväganden i dessa frågor finns i första hand i avsnitt 14.18.4.

13.1 Principiella utgångspunkter: förorenaren ska betala och kostnadstäckning som mål

Miljöbalken bygger på principen att förorenaren ska betala (se 2 kap. 3 och 8 §§ MB). De åtgärder som myndigheterna vidtar för att regelverket ska följas ska i princip bekostas av den verksamhetsutövare som riskerar att åstadkomma negativa effekter på miljön eller människors hälsa. Kostnader för provning och tillsyn ska därför kanaliseras till verksamhetsutövare och inte till det allmänna. Att förorenaren ska betala (*Polluter Pays Principle*) är en internationellt vedertagen princip som bl.a. återges i artikel 191 om Europeiska unionens funktionssätt.

En annan viktig princip när det gäller avgifter är att en avgift ska motsvaras av en tydlig motprestation från det allmänna för att kunna betraktas som en avgift och inte en skatt. En tredje princip är att avgiftssystemen bör ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Utgångspunkten är att avgifterna ska täcka en myndighets kostnader, men inget överskott ska uppkomma. Övriga viktiga principer är att avgifterna bör vara lättbegripliga och förutsebara och ge incitament till avsedda beteenden hos myndigheter och verksamhetsutövare. Avgifter bör inte vara konkurrenssnedvridande. Själva uttagandet av en avgift bör inte heller medföra höga administrativa kostnader för tillsynsorganet eller objektsansvariga.¹

I förarbetena till miljöbalken framkommer att självkostnadsprincipen gäller för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. I propositionen underströk regeringen vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån ska avgiftsfinansieras. Regeringen ansåg att utgångspunkten ska vara att full kostnadstäckning ska uppnås för myndigheters och kommuners verksamhet enligt miljöbalken. Vidare anförde regeringen, vad gäller domstolarnas tillståndsprövning i första instans, att avgiftsfinansiering av domstolarnas verksamhet bör kunna ske och att inriktningen bör vara att full kostnadstäckning ska uppnås.²

13.1.1 När är det lämpligt att en statlig myndighet får disponera avgiftsintäkter direkt?

När det gäller de statliga myndigheterna går miljöbalkens tillsyns- och prövningsavgifter som huvudregel inte till prövnings- eller tillsynsmyndigheten utan de sätts in på ett gemensamt konto för statskassan. Prövnings- och tillsynsmyndigheterna får alltså inte direkt ta del av avgifterna utan deras verksamhet finansieras genom förvaltningsanslaget. Vi återkommer till hur myndigheternas arbete finansieras i avsnitt 13.2. Frågan är i vilka fall det är lämpligt att avgifter tillfaller en myndighet direkt. Riksdagen har fastställt riktlinjer för det som kallas specialdestination av belastande avgifter.³ Enligt dessa kan specialdestination av inkomster från belastande avgifter ske om

¹ Se regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 20. och prop. 1997/98:45, del 1 s. 516.

² Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 516 och 653–653.

³ Se prop. 2010/11:40 s. 38, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177.

- det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan, även om denna föranleds av ett rättsligt tvång,
- verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av myndighetens årsredovisning,
- specialdestinationen motiveras av att den främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten,
- en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas, samt
- utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

Det övergripande syftet med att använda specialdestination av avgiftsinkomster bör enligt regeringen vara att den berörda verksamheten ska kunna bedrivas och utvecklas på ett effektivare och mera ändamålsenligt sätt. En förutsättning är att en anpassning till förändrade intäkter, kostnader och efterfrågan kan göras tämligen snabbt. Däremot får en sådan specialdestination inte medföra att statsmaktens möjligheter att styra och kontrollera verksamheten i väsentliga avseenden försvagas. En balans måste alltid finnas mellan effektivitetsvinster och en god styrning och kontroll av verksamheten.⁴

13.2 Hur finansieras miljöprövningsarbetet på de statliga myndigheterna?

Miljöprövningssystemet består av flera olika statliga myndigheter vars verksamhet som huvudregel finansieras genom förvaltningsanslag. Som vi har konstaterat ovan tillfaller tillsyns- och prövningsavgifterna som huvudregel inte prövnings- eller tillsynsmyndigheten utan de sätts in på ett gemensamt konto för statskassan. Det finns alltså inte öronmärkta medel för tillståndsprövningen i statsbudgeten, med undantag för tillfälliga budgetsatsningar. Vi redovisar hur myndigheternas finansiering ser ut i nästkommande avsnitt.

⁴ Se prop. 2010/11:40 s. 41 och 44.

13.2.1 Mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolarna finansieras genom förvaltningsanslaget till Sveriges Domstolar, vilket disponeras av Domstolsverket (utgiftsområde 4 Rättsväsendet, anslag 1:5 Sveriges Domstolar). År 2024 tilldelades anslaget cirka 7,56 miljarder kronor och medlen används för bl.a. de allmänna domstolarnas, de allmänna förvaltningsdomstolarnas och Domstolsverkets verksamhet.⁵ Eftersom anslaget täcker en bred verksamhet går det inte av budgetpropositionen att utläsa resurstilldelningen för mark- och miljödomstolarna eller Mark- och miljööverdomstolen.

I budgetpropositionen för 2024 framgår att anslaget föreslås öka med 10 miljoner kronor 2024 för att domstolarna fortsatt ska bidra till en effektiv tillståndsprövning enligt miljöbalken. För perioden 2025–2026 beräknas anslaget öka med motsvarande belopp.⁶

Domstolsverket har i sitt budgetunderlag för perioden 2025–2027 yrkat på en generell höjning av förvaltningsanslaget. Domstolsverket har yrkat att anslagsnivån år 2025 höjs med 250 miljoner, år 2026 med 300 miljoner och år 2027 med 500 miljoner kronor. I tidigare äskanden har Domstolsverket begärt ytterligare 200 miljoner kronor i tilldelning för 2024 för att kunna hantera underskottet från 2023. Om medlen inte tillförs under 2024 yrkar domstolsverket ytterligare 200 miljoner kronor för år 2025. I budgetunderlaget framgår också att målen vid mark- och miljödomstolarna, främst miljömålen, antas fortsätta sin långsiktiga stigande trend. Lågkonjunktur och ett minskat byggande skulle enligt Domstolsverket däremot kunna ha en dämpande effekt på vissa typer av mål, exempelvis antalet mål enligt plan- och bygglagen.⁷

13.2.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas miljöprövningsarbete finansieras via länsstyrelsernas förvaltningsanslag som finansierar länsstyrelsens verksamhet i stort (utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m.). År 2024 tilldelades anslaget cirka 3,87 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2024 föreslogs att anslaget skulle ökas med

⁵ Se prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4, s. 61.

⁶ Se prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4, s. 61.

⁷ Se Sveriges Domstolar budgetunderlag 2025–2027 s. 7.

60 miljoner kronor för arbetet med miljöprovning och med 40 miljoner kronor för arbetet med miljötillsyn 2024. Motivet var att länsstyrelserna fortsatt ska bidra till en effektiv tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken. För 2025 och 2026 beräknas anslaget öka med motsvarande belopp.⁸

Länsstyrelsen har en komplex finansieringsmodell som finns beskriven i Miljöprovningsutredningens betänkande och återgiven här.⁹ Ungefär hälften av verksamhetens finansiering kommer från förvaltningsanslaget och hälften från särskilda anslag på andra utgiftsområden. Från förvaltningsanslaget finansieras både miljöprovningsdelegationernas arbete med provning av miljötillstånd samt länsstyrelsernas arbete rörande miljöprovning, dvs. att samråda med verksamhetsutövarna, yttra sig till mark- och miljödomstolen om A-verksamheter och bereda de ärenden som rör B-verksamheter.

Förvaltningsanslaget fördelas i regel mellan länsstyrelserna utifrån en så kallad femparametersnyckel där hänsyn tas till folkmängd, areal, antal kommuner (med dubbel vikt för landsbygdskommuner), antal jordbruksföretag samt miljöavgifter, där miljöavgiftsparametern är tänkt att ta höjd för att ett län har många tillståndspliktiga verksamheter. Vidare sker en omfördelning av medel för att spegla koncentrationen av miljöprovningsdelegationer. Det innebär att medel har omfördelats från länsstyrelser utan miljöprovningsdelegation till länsstyrelser som har miljöprovningsdelegation.¹⁰

Miljöprovningsutredningen konstaterade 2022 att nuvarande konstruktion för finansiering av miljöprovningen hos länsstyrelserna både har för- och nackdelar. En fördel är att den inryms i en befintlig konstruktion för förvaltningsanslagets fördelning bland länsstyrelserna, och eftersom den inte är öronmärkt skapar den handlingsutrymme för den enskilda länsstyrelsen. Däremot är dagens fördelning trubbig och speglar inte alltid den variation i ärendemängd som länsstyrelserna och miljöprovningsdelegationerna kan ha. Det är möjligt att omfördela medel mellan länsstyrelserna under året, men det kräver en ändring av regleringsbrevet.¹¹

⁸ Se prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 1, s. 77.

⁹ Se SOU 2022:33 s. 538.

¹⁰ Se SOU 2022:33 s. 538 och 539.

¹¹ Se SOU 2022:33 s. 539.

Länsstyrelserna äskar mer medel för miljöprovningen

I budgetunderlagen för perioden 2024–2026 har länsstyrelserna gjort ett gemensamt äskande på en permanent budgetförstärkning på 85 miljoner kronor årligen för provning av miljöfarlig verksamhet. Som motiv har länsstyrelserna bl.a. anfört följande. Näringslivet gör stora satsningar på grön omställning i hela landet. För att omställningen ska få genomslag inom rimlig tid förutsätts en effektiv statlig provning som inte hindrar eller försenar näringslivets och samhällets behov av omställning. För en sådan provningsverksamhet anser länsstyrelserna att det är avgörande att myndigheternas provningskapacitet får en långsiktig resursförstärkning.

Vidare anges följande i länsstyrelsernas budgetunderlag. Länsstyrelserna har en viktig uppgift att vägleda företagen tidigt i samrådsprocessen inför tillståndsansökan och ett väl utfört samråd möjliggör en snabbare och effektivare handläggning. Länsstyrelserna är den enda parten som kan ta ett helhetsansvar i både samråds- och tillståndsprocessen.

Länsstyrelsernas provningsverksamhet påverkas av flera kostnadsdrivande faktorer. För det första blir provningarna alltmer komplicerade. Under den senaste tioårsperioden har nya frågor lyfts in i provningen och miljöprovningen påverkas starkt av EU-rätten med delvis svårtolkad EU-lagstiftning i form av bl.a. miljökvalitetsnormer för vatten, artskydd samt industriutsläppsdirektivet. Vidare ingår även att länsstyrelserna behöver kalibrera sig sinsemellan och med andra myndigheter för att de krav som ställs ska bli mer ensade, vilket också är ett önskemål från näringslivet.

Samtidigt som den gröna omställningen ska prioriteras finns det en mängd gamla tillstånd för miljöfarlig verksamhet som behöver omprövas för att få moderna miljövillkor. Denna skuld påverkar kostnaderna hos länsstyrelserna. Givet rådande finansiering kommer den inte att kunna arbetas ned utan länsstyrelserna tvingas skjuta den framför sig. Detta försvårar och hindrar delvis den omställning som måste genomföras av industrin.

Sammantaget medför detta enligt länsstyrelserna en ökad belastning för länsstyrelsernas provningsverksamhet. Trots ett omfattande förbättringsarbete klarar inte länsstyrelserna av att hålla sina målsättningar kring handläggningstider. Det främsta skälet är att finansieringen av länsstyrelsernas uppgift är underdimensionerad med

hänsyn till den alltmer komplexa lagstiftningen. Uteblivet resurstillskott innebär att länsstyrelsernas ärendebalanser ökar, vissa kategorier ärenden får längre handläggningstider och länsstyrelserna, som ska värna de statliga intressena, i stället upplevs som en flaskhals i viktiga processer som driver utvecklingen av ett hållbart samhälle på regional och lokal nivå.¹²

Utöver detta har länsstyrelserna gjort ett gemensamt äskande för att kunna arbeta vidare med att digitalisera och förenkla miljöprövningsprocessen och för genomförandet av Nationella planen för moderna miljövillkor. Länsstyrelserna har äskat 100 miljoner kronor för Nationella planen för moderna miljövillkor och 15 miljoner kronor 2024, 20 miljoner kronor 2025 och 22 miljoner kronor för 2026 för digitaliseringsarbetet.¹³ Vidare finns vissa länsstyrelsespecifika äskanden som vi inte går in på här.

13.2.3 Övriga myndigheter

Partsmyndigheterna Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får medel genom sina respektive förvaltningsanslag.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket finansieras genom anslag 1:1 under utgiftsområde 20 (Klimat, miljö och natur). Anslaget får användas bl.a. för Naturvårdsverkets förvaltningsutgifter inklusive myndighetens utgifter för att administrera de verksamheter som finansieras via sakanslagen. År 2024 tilldelades anslaget cirka 636 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2024 framgår att anslaget ökades med 13 miljoner kronor 2024 för att Naturvårdsverket fortsatt ska bidra till en effektiv tillståndsprövning och tillsynsvägledning. Även för 2025 och 2026 beräknas anslaget ökas med 13 miljoner kronor av samma skäl. I övrigt minskades anslaget med cirka 6 miljoner kronor 2024 till följd av en generell besparing och beräknas fr.o.m. 2025 minskas med motsvarande belopp.¹⁴

¹² Se t.ex. Länsstyrelsen Blekinges budgetunderlag 2024–2026.

¹³ Se t.ex. Länsstyrelsen Blekinges budgetunderlag 2024–2026.

¹⁴ Se prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 20, s. 8.

I sitt budgetunderlag för perioden 2024–2026 föreslår Naturvårdsverket en permanent förstärkning med 20 miljoner kronor i arbetet med miljöprövning och tillsynsvägledning från och med 2024. Enligt myndigheten finns det många utmaningar, både legala och praktiska, i den gröna omställningen. Den klimatomställning som krävs innebär att många verksamheter kommer att behöva söka nya eller ändrade miljötillstånd. De kommande åren kommer takten i utvecklingsarbetet att öka. Handläggningstiderna behöver bli kortare, och processen ska utformas så att tillståndsprövningen effektivt bidrar till den gröna omställningen. Samtidigt pågår, och förväntas, flera omfattande tillståndsprövningar av gruvor och större industrianläggningar de kommande åren. För att kunna delta i miljöprövningar i tillräcklig omfattning och samtidigt bidra i utvecklingsarbetet är det viktigt att myndighetens medarbetare har rätt kompetens, och att myndigheten har tillräckliga resurser. Myndighetens anställda behöver kunna sätta sig in i nya tekniker och processer och den miljöpåverkan som kan bli följden. Tillståndsprövningarna kommer att avse ny teknik och därför behövs kompetensförsörjning inom områden som produktion, elektrifiering, vätgas, pyrolysis, CCS och batterier. Naturvårdsverket anför att det behövs mer resurser för att ge myndigheten förutsättningar att långsiktigt kunna utveckla och behålla personal. Risker med en utebliven satsning på miljöprövning och miljötillsyn är att Naturvårdsverket inte kan rekrytera eller behålla kompetens som behövs för att bidra till att den omställning som pågår, inte minst i norra Sverige, görs effektivt och med iakttagande av miljöhänsyn samt att det blir svårt att ytterligare höja tempot i tillståndsprövningarna.¹⁵

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten finansieras genom anslag 1:15 under utgiftsområde 20 (Klimat, miljö och natur). Anslaget får användas för Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsutgifter. År 2024 tilldelades anslaget cirka 322 miljoner kronor. Inga särskilda satsningar på miljöprövning nämndes i budgetpropositionen. Anslaget minskades med cirka 3 miljoner kronor 2024 jämfört med 2023 till

¹⁵ Se Naturvårdsverkets budgetunderlag 2024–2026.

följd av en generell besparing och beräknas fr.o.m. 2025 minskas med motsvarande belopp.¹⁶

I budgetunderlaget för perioden 2025–2027 äskar Havs- och vattenmyndigheten en förstärkning för bl.a. miljöprövningsarbetet kopplat till energiomställningen och genomförandet av den nationella planen för moderna miljövillkor. Myndigheten anför att förvaltningsanslaget behöver utökas för att bibehålla en miniminivå i relation till förvaltningens behov och lagkrav samt möta regeringens ambition i nedan utpekade prioriterade områden. Myndigheten föreslår att anslaget tilldelas cirka 356 miljoner kronor år 2025, cirka 369 miljoner kronor år 2026, och 380 miljoner kronor år 2027.

I budgetunderlaget anför Havs- och vattenmyndigheten bl.a. följande: Energisektorn är en betydande användare av vatten, inte minst genom vattenkraften. Mer än 40 procent av alla vattendrag och två tredjedelar av Sveriges sjöareal regleras för kraftändamål. Även andra energislag och industri nyttjar kyl- och processvatten i stor mängd, till exempel kärnkraftverk och pappersmassaindustrin. Därutöver påverkar energisystemet och dess behov av råvaror många vattenförekomster genom olika utsläpp av kemiska ämnen. Utan rätt krav i villkoren i tillstånden kan energiomställningen leda till att varken vattenrelaterade miljömål eller åtaganden i EU:s miljödirektiv kan uppnås. Det är därför av stor vikt att myndigheten har tillräckliga resurser för att delta i miljöprövningsärenden. Myndigheten har en central roll i genomförandet av den nationella planen för moderna miljövillkor. Myndigheten deltar också i miljöprövningar som berör elintensiv industri. Genom miljöprövningsprocessen går det att driva på implementeringen av vattenåtervinnings- och reningssystem, investeringar i tekniker för vattenbesparing samt anpassningar av verksamheten till de ekologiska förutsättningarna. Därigenom kan företag bidra till en hållbar vattenanvändning samtidigt som de upprätthåller sina egna produktionsmål. Det är nödvändigt att minimera överutnyttjandet av vattenresurserna och skydda vattendrag och sjöar från föroreningar och överuttag av vatten för att säkerställa att dessa ekosystem fortsätter att producera ekosystemtjänster och bidra till ekologisk balans. För att stödja den gröna omställningen fokuserar Havs- och vattenmyndigheten på vissa områden. I dag är prövningsprocesserna ofta långa med många kompletteringar. Det kan också saknas rättspraxis i vissa frågor

¹⁶ Se prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 20, s. 113.

vilket gör verksamhetsutövarna osäkra på vilket underlag som de bör ta fram. Flera sektorer, inklusive energisektorn, lyfter vattenfrågorna och beslutade miljökvalitetsnormer som centrala frågor i prövningarna. Ökad tydlighet, att påskynda och effektivisera prövningsprocesserna är avgörande för att uppmuntra innovation, stimulera investeringar och påskynda den gröna omställningen. Genom deltagande i miljöprövningar kan myndigheten identifiera gap inom teknikutvecklingen, brister i tillämpningen av bästa möjliga teknik samt kunskapsluckor. Havs- och vattenmyndigheten har därtill ett omfattande vägledningsansvar för omprövningen av vattenkraften vilken har stor betydelse för energiomställningen genom vattenkraftens viktiga roll som reglerkraft. Myndigheten får årligen in cirka 1 200 remisser från domstolar och andra myndigheter. Av resursskäl måste myndigheten prioritera bland dessa och endast delta i de mest angelägna prövningarna. Myndigheten har i medeltal enbart möjlighet att svara på cirka 10 procent av inkomna remisser. Under senare tid har miljöprövningar av vindkraftsparker till havs krävt allt större resurser från myndigheten. Dessa prövningar förväntas öka ytterligare under kommande år. Havs- och vattenmyndigheten har en viktig roll i dessa prövningar genom att föra in krav på miljöhänsyn och stödja processen med havsplanering och kunskapen kring marina skyddade områden som grund. Myndigheten har också särskilt ansvar för att bevaka riksintresset för yrkesfiske, planerade vindkraftsparker berör eller påverkar ofta områden av intresse för yrkesfisket. Även prövningar av gruvverksamheter, vilka är viktiga komponenter i energiomställningen, har blivit betydligt fler och mer omfattande under senare år. Även när det gäller gruvverksamheter avser de största frågorna vattenverksamheter, utsläpp till vatten och miljökvalitetsnormer. Myndigheten bistår också med vägledning utifrån sin föreskriftsrätt, till exempel inom vattenförvaltningen och vad gäller miljökvalitetsnormerna. Därigenom bidrar Havs- och vattenmyndigheten till framväxten av miljövänliga teknologier och metoder. Erfarenheterna från miljöprövningarna kan utgöra inspel till forskningsfinansiärer inom områden som havs- och vattenförvaltning vilket bidrar till att utveckla olika skyddsåtgärder. Myndighetens arbete hjälper även till att adressera de utmaningar som klimatförändringar och överutnyttjande av vattenresurser kan medföra. En ändamålsenlig statlig miljöövervakning i tillräcklig omfattning är avgörande för att sätta rätt miljökvalitetsnormer och

besluta om villkor och därmed få rätt förutsättningar för verksamheterna.¹⁷

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap finansieras genom anslag 2:6 under utgiftsområde 6 (Försvaret och samhällets krisberedskap). Anslaget får användas för att finansiera bl.a. myndighetens förvaltningsutgifter och verksamhet med anledning av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

År 2024 tilldelades anslaget cirka 1,71 miljarder kronor. Inga särskilda satsningar på miljöprovning nämns i budgetpropositionen. I sitt budgetunderlag för perioden 2025–2027 gör Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte något särskilt äskade i fråga om sin partsroll i miljöprovning.

13.3 Staten har ökat resurserna till miljöprovningen något de senaste åren

Som vi har beskrivit i avsnitt 11.3.4 framhålls resursbrist som en central utmaning för både provnings- och partsmyndigheterna. I vår redovisning ovan framgår också att myndigheterna äskar mer medel för att effektivt kunna bidra till arbetet med miljöprovningarna. Miljöprovningsutredningen konstaterade 2022 att resurssättningen var otillräcklig för att täcka dagens beting.¹⁸ Vi försöker i detta avsnitt kasta mer ljus på denna fråga genom att granska den faktiska resursutvecklingen de senaste åren. I den mån det går sätter vi också resursutvecklingen i relation till hur antalet ärenden och mål har utvecklats under samma period.

Vår sammantagna bedömning är att den resursökning som har skett under perioden 2018–2023 inte är tillräcklig för att myndigheterna ska kunna leva upp till behovet och ambitionerna om att takten i klimatomställningen behöver öka genom förkortade handläggningstider. De relativt stora årliga variationerna i resurstilldelningen tyder på att finansieringen varken är långsiktig eller stabil.

¹⁷ Se Havs- och vattenmyndighetens budgetunderlag 2025–2027.

¹⁸ SOU 2022:33 s. 538.

Tillfälliga budgetsatsningar har visserligen gjorts på vissa myndigheter vissa år – ibland på tillsyn, ibland på prövning och ibland på båda. Avsaknaden av långsiktighet i den finansiella styrningen kan dock göra det svårt för myndigheterna att bl.a. rekrytera och behålla rätt kompetens. Vi kan inte heller se att de årliga variationerna i finansieringen på ett tydligt sätt återspeglar antalet ärenden och mål. Det gäller särskilt hur mycket resurser partsmyndigheterna lägger på medverkan vid tillståndsprövningar. Vi utvecklar detta i nästkommande avsnitt.

Som har nämnts går det inte att ur budgetpropositionerna utläsa hur den totala resurstilldelningen till myndigheternas miljöprövningsarbete har utvecklats, eftersom miljöprövningen som helhet inte har öronmärkta medel i statsbudgeten. Det går däremot att forma sig en uppfattning utifrån den årliga uppföljning av kostnaderna som Naturvårdsverket har i uppdrag att göra enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Uppföljningen ger en indikation på hur mycket resurser som staten har lagt på miljöprövningar de senaste åren.

Vi har särskilt analyserat myndigheternas kostnader för förstainstansprövningar under perioden 2018–2023 utifrån Naturvårdsverkets redovisningar.¹⁹ Vi kan konstatera följande (se figur 13.1 nedan):

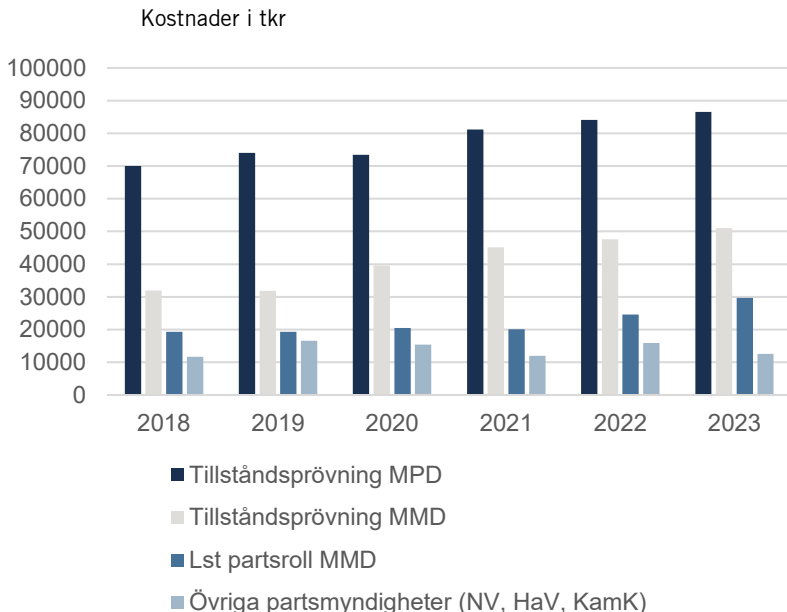
- Totalt sett har staten lagt något mer resurser på miljöprövning sedan 2018. I nominella termer är ökningen omkring 35 procent (från cirka 133 mnkr 2018 till cirka 180 mnkr 2023), sett till myndigheternas samtliga kostnader kopplade till förstainstansprövningar av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. I reella termer är ökningen däremot blygsam. Justerat för inflationen är det inte frågan om någon stor ökning, grovt räknat uppskattningsvis cirka 10 procent (om man utgår från SCB:s konsumentprisindex, som var ungefär 23 procent under perioden 2018–2023 i genomsnitt).²⁰ Det här använder vi som det huvudsakliga måttet på resursutvecklingen de senaste åren.

¹⁹ Se Naturvårdsverkets rapport Redovisning av statliga myndigheters intäkter och kostnader 2023 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

²⁰ Se <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/prisomraknaren/>, besökt 2024-04-24.

- Störst ökning har skett på mark- och miljödomstolarna, både i nominella och reella termer. De fem mark- och miljödomstolarna lade sammantaget cirka 51 miljoner kronor på förstainstansprövningar 2023, att jämföra med cirka 32 miljoner kronor 2018. Det är en ökning på cirka 60 procent nominellt, eller cirka 30 procent reellt. Bryter man ned siffrorna för 2023 ser vi att det är prövningen av vattenverksamheter där kostnaderna ökat mest. Domstolarnas kostnader för tillståndsprövning av vattenverksamheter i första instans uppgick till cirka 29 miljoner kronor 2023, en ökning från 16 miljoner 2018. Hur stor del av dessa kostnader som handlar om den nationella planen för vattenkraft framgår inte i de årliga redovisningarna. Motsvarande siffra för förstainstansprövningar av miljöfarliga verksamheter var cirka 22 miljoner kronor 2023 och 16 miljoner kronor 2018.
- Resurserna för prövningarna vid miljöprövningsdelegationerna har endast ökat i nominella termer, men inte reellt. Länsstyrelserna lade sammanlagt cirka 87 miljoner kronor på tillståndsprövningar vid miljöprövningsdelegationerna 2023, att jämföra med cirka 70 miljoner kronor 2018. Justerat för inflationen blir det, grovt räknat, ingen reell ökning.
- Länsstyrelserna har däremot lagt mer resurser på medverkan vid tillståndsprövning vid domstol. De 21 länsstyrelsernas sammanlagda kostnader uppgick till cirka 30 miljoner kronor 2023, att jämföra med cirka 19 miljoner kronor 2018.
- De övriga partsmyndigheterna (Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet) lade sammanlagt ungefär lika mycket resurser på tillståndsprövningar 2023 som 2018. Det förekommer dock rätt så stora årliga variationer. Naturvårdsverkets kostnader för medverkan vid miljöprövningar har varierat mellan cirka 5 och 8 miljoner kronor årligen sedan 2018. Havs- och vattenmyndighetens kostnader för medverkan vid miljöprövningar har varierat mellan cirka 2 och 4 miljoner kronor årligen. Kammarkollegiets kostnader har varierat mellan cirka 3 och 8 miljoner kronor årligen.

Figur 13.1 Kostnaderna för förstainstansprövningar uppdelat per myndighet 2018–2023



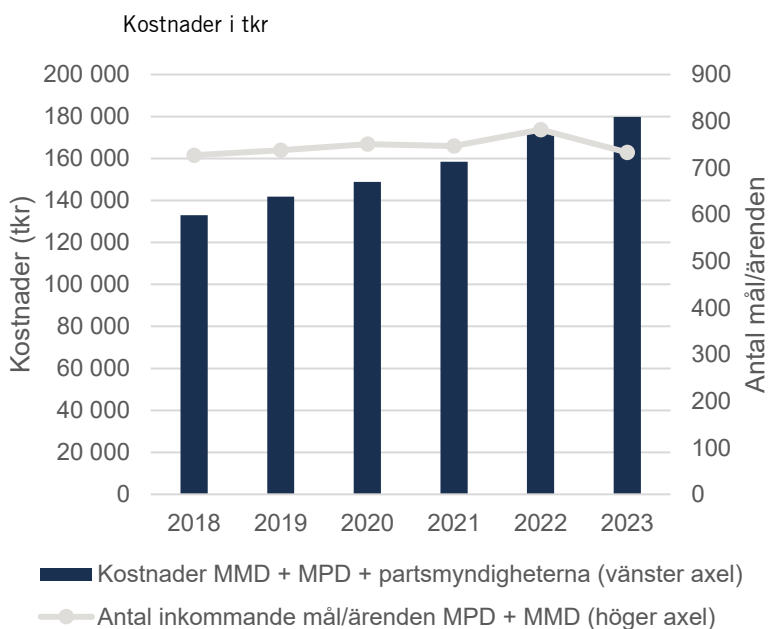
Källa: Naturvårdsverkets redovisningar av statliga myndigheters intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

13.3.1 Hur ser resursutvecklingen ut i relation till antalet ärenden och mål?

En viktig fråga i sammanhanget är hur resursutvecklingen förhåller sig till myndigheternas arbetsbörda. Vi har därför granskat kostnadsutvecklingen i relation till antalet inkomna ärenden och mål (se figur 13.2 nedan). Som vi konstaterade ovan har resurserna i reella termer ökat med cirka 10 procent under perioden 2018–2023. Antalet ärenden och mål varierar årligen men vi kan inte se någon tydlig trend för perioden 2018–2023. Antalet var 727 år 2018 att jämföra med 733 år 2023. Totalt har det inkommit mellan 720 och 820 mål och ärenden som avser förstainstansprövningar av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter årligen under perioden 2018–2023. Här ingår både fullständiga tillståndsprövningar och övriga prövningar som t.ex. ändringstillstånd. Den ökning som syns 2022 förklaras av det stora antalet NAP-prövningar som inkom till mark- och miljödomstolarna det året.

Vi vill här samtidigt påpeka att antalet mål och ärenden är ett trubbigt mått som inte säger något om omfattningen eller komplexiteten i respektive mål eller ärende. Myndigheterna vittnar om att prövningarna har blivit alltmer komplicerade under de senaste åren, inte minst på grund av en komplex och delvis svårtolkad EU-lagstiftning. I vissa regioner är det dessutom flera väldigt omfattande verksamheter som nu tillståndsprövas, t.ex. nya gruvor och stålverk i de nordliga länen.

Figur 13.2 Kostnaderna för tillståndsprövningar i första instans samt antal inkommande ärenden och mål årligen 2018–2023



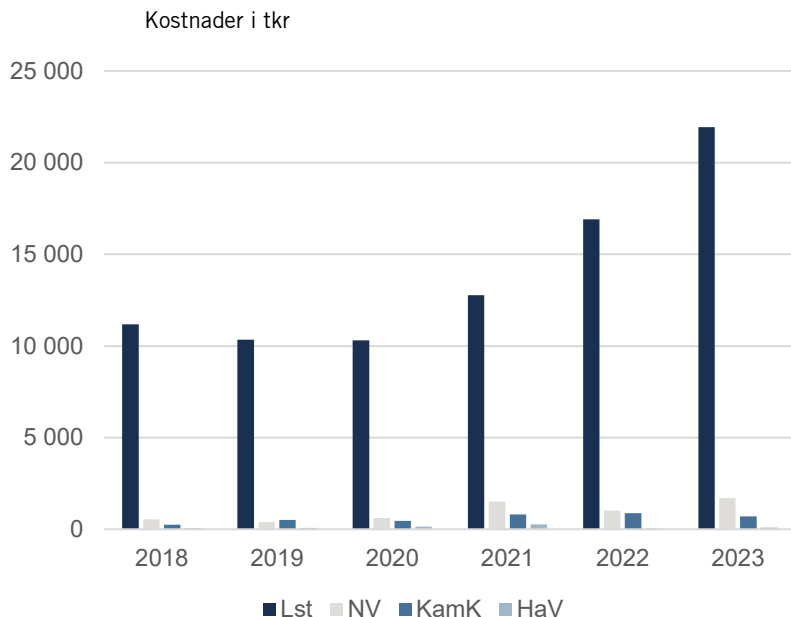
Källa: Naturvårdsverkets redovisningar av statliga myndigheters intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt uppgifter om antalet mål och ärenden från Domstolsverket och länsstyrelserna.

13.3.2 Mer resurser på samråd sedan 2021

Uppgifterna ovan avser endast kostnader för tillståndsprövningar. När det gäller kostnader för samråd och länsstyrelsernas beslut om betydande miljöpåverkan kan vi se en tydlig ökning från och med 2021. De sammanlagda kostnaderna uppgick till cirka 24 miljoner kronor 2023, en fördubbling från 2018. Det är främst länsstyrelser-

nas kostnader för samråden som har ökat. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet lägger väldigt lite resurser på samråden. Se figur 13.3 nedan.

Figur 13.3 Kostnader för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan uppdelat per myndighet 2018–2023



Källa: Naturvårdsverkets redovisningar av statliga myndigheters intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

13.4 Avgiftssystemet för prövning och tillsyn

I detta avsnitt beskriver vi kortfattat och översiktligt hur avgiftssystemet för prövning och tillsyn är konstruerat. Därefter går vi in på de kända utmaningar med systemet som tidigare utredningar har identifierat. Vår bedömning om hur regeringen bör gå vidare med frågan återfinns i avsnitt 14.18.4.

Tillsyns- och prövningsmyndigheter har alltså rätt att ta betalt av verksamhetsutövare för tillsyn och vid tillståndsprövning. Detta regleras i 27 kap. miljöbalken och i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Vi kan konstatera att regeringen är relativt komplex och innehåller ett stort antal olika para-

metrar att ta hänsyn till vid bestämningen av en avgift. Vi kan också konstatera att utgångspunkterna för uttag av avgift skiljer sig åt beroende på om det är fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Vi beskriver dessa skillnader översiktligt i detta avsnitt.

När det gäller tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet eller sådana verksamheter som har förelagts om att ansöka om tillstånd eller sökt frivilligt tillstånd ska verksamhetsutövare betala en årlig tillsyns- och prövningsavgift vars storlek bestäms bl.a. utifrån vilken verksamhet det är frågan om (se 2 kap. FAPT). I vissa fall är beloppet också knutet till produktionsmängd. Beloppet anges i en bilaga till förordningen. Bilagan följer i huvudsak samma verksamhetsindelning som miljöprövningsförordningen. Exempelvis är den årliga avgiften mellan 2 700 och 15 450 kronor för vindkraftverk som är tillståndspliktiga enligt 21 kap. 13 eller 14 § miljöprövningsförordningen, några av de vanligare verksamhetstyperna som prövats de senaste åren. Vi kan konstatera att det är svårt att få en överblick över spannet i avgifternas storlek. Detta då bilagan innehåller uppskattningsvis närmare tusen olika belopp för olika verksamhetstyper.

Om länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen över verksamheten, gäller det belopp som följs av bokstavsmarkeringen (L). Om någon annan än länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen, gäller det belopp som följs av bokstavsmarkeringen (K). Prövnings- och tillsynsavgiften ska betalas efter beslut av länsstyrelsen.

Domstolarna har rätt att ta betalt för kostnaderna för vissa moment i tillståndsprövningen, bl.a. kostnader för kungörelser, aktförvarare, sakkunniga som har tillkallats av domstolen och lokaler för sammanträden (se 25 kap. 8 § MB). Motsvarande regler för provning hos miljöprövningsdelegationer finns i 8 kap. 1 § förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. I praktiken finns dock inte någon särskild avgift för tillståndsprövningen av en miljöfarlig verksamhet. Om verksamheten får tillstånd ingår prövningsavgiften i den årliga avgiften som verksamhetsutövaren därefter betalar, och som alltså omfattar både provning och tillsyn. Det innebär att någon avgift inte tas ut förrän året efter provningen är godkänd och klar. Staten kan därför inte ta ut någon prövningsavgift om den prövade verksamheten inte startar, om ansökan avvisas, eller om verksamhetsutövaren drar tillbaka sin ansökan eller inte tar tillståndet i anspråk, trots att prövningsmyndigheten kan

ha lagt mycket resurser på tillståndsprövningen. Enligt vår bedömning medför detta bl.a. att avgiftssystemet i praktiken inte lever upp till principen om full kostnadstäckning.²¹ Vi återkommer till detta i senare avsnitt.

En avgift för provning av en vattenverksamhet tas ut som en engångsavgift enligt schablon (se 3 kap. FAPT). Huvudregeln är att det är en engångsavgift som tas ut oavsett hur mycket resurser provningen kräver, men avgiften bestäms med hänsyn till kostnaden för att genomföra de åtgärder som ansökan avser. Dessutom kan det tillkomma en tilläggsavgift.²² Anmälningsskyldiga vattenverksamheter har en specifik avgiftsklass, i dag 1 660 kronor (se 3 kap. 12 § FAPT och 10 § avgiftsförordningen).

För undersöknings- och avgränsningssamråd finns ingen särskild avgift, men sökanden är skyldig att ersätta en myndighets kostnad för kungörelser och aktförvarare i ärenden som avser specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken (se 8 kap. 1 a § FAPT).

Kommunerna har rätt att meddela egna föreskrifter (taxor) för den kommunala verksamheten inom tillsyn och provning respektive kontroll (se mer i avsnitt 12.2.5). Bemyndigandet om detta finns i 27 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Vissa bestämmelser i förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken är tillämpliga på de kommunala avgifterna. Till skillnad från de avgifter som framgår av förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken tillfaller de avgifter som kommunen fastställer genom taxa kommunen själv. Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgifter för bland annat tillsyn enligt miljöbalken eller bestämmelser meddelade med stöd av miljöbalken när det gäller en kommunal myndighetsverksamhet. Bestämmelsen innehåller alltså ett bemyndigande för kommunfullmäktige att besluta om föreskrifter för uttag av avgifter för den kommunala tillsynsverksamheten. Kommunens taxa anger grunderna för uträkning av hur viss miljöfarlig verksamhet ska debiteras för tillsyn.

²¹ Se Statskontorets rapport 2020:23 *Översyn av avgiftssystemet för provning och tillsyn som sker enligt miljöbalken* s. 28 och 107.

²² Se Statskontorets rapport 2020:23 *Översyn av avgiftssystemet för provning och tillsyn som sker enligt miljöbalken* s. 108.

13.4.1 Utmaningar med dagens avgiftssystem

Flera tidigare utredningar har framhållit att det finns utmaningar med dagens avgiftssystem. Statskontoret och Naturvårdsverket hade under perioden 2020–2022 i uppdrag av regeringen att se över avgiftssystemet. Enligt den information vi har fått från Regeringskansliet pågår ett arbete med översyn av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken för närvarande med utgångspunkt i Statskontorets och Naturvårdsverkets förslag. Vi beskriver några av myndigheternas slutsatser och förslag nedan.

Systemet har låg kostnadstäckningsgrad

Utgångspunkten är att avgiftssystemet ska ha full kostnadstäckning som mål. I dag är dock en stor del av arbetet finansierat genom skattemedel. Statskontoret uppskattade kostnadstäckningsgraden till omkring 71 procent för miljöfarlig verksamhet och omkring 19 procent för vattenverksamhet under perioden 2016–2019.²³ Även om dessa beräkningar innehåller vissa osäkerheter och måste tolkas med försiktighet framstår det som tydligt att principen om full kostnadstäckning i dag inte uppnås. I praktiken innebär det bl.a. att många verksamheter systematiskt erhåller en större tjänst än vad de betalar för i avgift medan andra delar av avgiftskollektivet är nettobetalar till ett system som de inte fullt ut tar del av.²⁴

Avgiftssystemet innebär olika förutsättningar för länsstyrelser och kommuners tillsyn

Miljötillsynsutredningen konstaterade 2017 att det nuvarande avgiftssystemet innebär olika förutsättningar för länsstyrelser respektive kommuner när de utför samma typ av tillsyn.²⁵ Storleken på tillsynsavgiften för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet är relaterad till om det är en länsstyrelse eller en kommun som utför tillsynen. Länsstyrelsernas taxor bestäms av regeringen i förordningen

²³ Se Statskontorets rapport 2020:23 *Översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken* s. 28–31.

²⁴ Se Naturvårdsverkets rapport 2022-03-28 *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken* s. 136.

²⁵ SOU 2017:63 s. 305.

om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och är lika över landet. Kommunerna ska ta ut avgifter som täcker deras kostnader för att utföra tillsyn. Deras avgifter är normalt högre än länsstyrelsernas. Många verksamheter som har länsstyrelsen som tillsynsmyndighet gynnas därför avgiftsmässigt jämfört med om länsstyrelsen har delegerat tillsynsansvaret till kommunen. Skillnader i avgiftsuttag mellan stat och kommun kan, förutom att det uppfattas som orättvist och svårt att förstå för verksamhetsutövare, också leda till att en kommun avstår från att begära överlåtelse av tillsyn från en länsstyrelse även om det skulle vara ändamålsenligt.²⁶

Avgiftssystemet är inte enhetligt

Vi kan konstatera att regeringens utgångspunkt är att samma principer ska gälla för avgiftsfinansieringen av tillsynen i hela miljöbalken. Samtidigt kan vi konstatera att regelverket inte innehåller något sådant enhetligt avgiftssystem. Som vi har nämnt tidigare finns det avgifter som har olika konstruktioner för olika verksamhetstyper och tillsynsområden, exempelvis när det gäller prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, vissa delar inom kemikalieområdet, strålskydd och dammsäkerhet.²⁷

De flesta centrala myndigheters arbete med prövning och tillsyn är finansierat genom myndigheternas förvaltningsanslag. Det finns dock undantag. Exempelvis finansieras den tillsyn som Strålsäkerhetsmyndigheten bedriver med avgifter, liksom delar av den tillsyn som Kemikalieinspektionen utövar.

Länsstyrelsernas prövning och tillsyn finansieras i huvudsak genom förvaltningsanslaget, i regel utan specificerade villkor om hur stor del av anslaget som ska användas för tillsyn. Förvaltningsanslaget fördelas av den enskilda länsstyrelsen till de olika verksamhetsområdena inom länsstyrelsen. Länsstyrelserna får normalt inte disponera över avgiftsintäkterna själva. När det gäller avgiftsintäkterna från tillsynen av dammsäkerhet får dessa dock disponeras av

²⁶ Se Naturvårdsverkets rapport 2022-03-28 *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken* s. 136 och Statskontorets rapport 2020:23 *Översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken* s. 13.

²⁷ Se SOU 2017:63 och Statskontoret rapport 2020:23 *Översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken*.

den länsstyrelse som utövar tillsynen.²⁸ Vi har beskrivit länsstyrelsernas finansieringsmodell närmare i avsnitt 13.2.2.

13.4.2 Pågående översyn av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Statskontorets slutsatser

Statskontoret övergripande slutsats 2020 var att avgiftssystemen i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken inte helt stämmer överens med de relevanta och allmänna principerna för att ta ut avgifter. Statskontoret föreslog flera ändringar när det gäller avgifterna för miljöfarlig verksamhet. Enligt Statskontoret är fördelen med den nuvarande fasta årliga avgiften för prövning och tillsyn för miljöfarlig verksamhet visserligen att systemet är enkelt och förutsägbart för verksamhetsutövarna. Motprestationen är dock svår att påvisa för verksamhetsutövarna, eftersom systemet saknar tydlig koppling mellan den avgift de betalar och den prövning och tillsyn de får. Principen om full kostnadstäckning är inte heller uppfylld för miljöfarlig verksamhet.

Statskontoret ansåg därför att den årliga fasta avgiften för prövning och tillsyn bör separeras samt att en ny engångsavgift för helprövning bör införas. Dessa förändringar skulle enligt Statskontoret förtydliga motprestationen för verksamhetsutövarna, alltså vad de betalar för. Det skulle också göra prövningsansökningarna mer genomarbetade. En möjlighet för länsstyrelserna att ta ut timavgift för händelsestyrd tillsyn skulle också förstärka principen om att förorenaren ska betala.

Mer specifikt föreslog Statskontoret följande för miljöfarliga verksamheter:

- den årliga fasta avgiften för prövning och tillsyn bör behållas men beloppen separeras,
- en engångsavgift bör införas i samband med helprövning av nya verksamheter,

²⁸ Se Statskontorets rapport *Översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken* s. 12–13.

- en möjlighet för länsstyrelserna att ta ut timavgift för händelsestyrd tillsyn bör införas,
- avgifterna bör betalas i efterhand av verksamhetsutövaren.

När det gäller vattenverksamhet var Statskontorets slutsats att avgifterna generellt uppfyller principerna om motprestation och lättbegriplighet. Däremot har avgiftssystemet låg kostnadstäckning och uppfyller inte principen om att förorenaren ska betala. Statskontoret ansåg emellertid att dessa utmaningar inte går att åtgärda genom att förändra avgiftssystemet. I stället behöver avgifterna sannolikt höjas. Statskontoret föreslog därmed att engångsavgiften för provning behålls och att timavgiften för tillsyn behålls när det gäller vattenverksamheter.

Statskontoret föreslog vidare att

- regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att årligen föreslå justeringar av avgiftsnivåerna i förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken,
- regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att inrätta en samverkansgrupp med bred förankring hos inblandade aktörer,
- Naturvårdsverket bör bereda förslagen om justeringar av avgiftsnivåerna i förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken samt hur skillnaderna i statens och kommunernas avgiftsnivåer kan minska. Samverkansgruppen bör stödja Naturvårdsverket i dessa beredningar.
- Naturvårdsverket bör utnyttja de möjligheter till fördjupade analyser som kommer att finnas om avgifter för provning separeras från avgifter för tillsyn,
- Naturvårdsverket bör i sitt pågående uppdrag om att utveckla tillsynen enligt miljöbalken väga in analyser av kostnadsredovisningarna för provning och tillsyn i sin bedömning av tillsynsverksamhetens utvecklingsbehov.
- Länsstyrelserna bör få ersättning som motsvarar deras medverkan i tillsyn och provning av verksamheter som har prövats enligt 17 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverkets författningsförslag

Regeringen gav Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram författningsförslag med utgångspunkt i Statskontorets analys. Förslagen redovisades i en rapport 2022. Bland Naturvårdsverkets förslag kan nämnas följande:

Vad gäller *prövning av miljöfarlig verksamhet* (2 kap. FAPT) föreslog Naturvårdsverket bl.a. att de årliga prövningsavgifterna för verksamheter som driver verksamhet med stöd av miljötillstånd fasas ut och ersätts med ansökningsavgifter för verksamheter som ansöker om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Ansökningsavgiften föreslogs uppgå till mellan 75 000–1 300 000 kronor beroende på verksamhetens storlek, komplexitet och potentiell miljöpåverkan. Totalt föreslogs nio olika avgiftsnivåer. I beräkningarna har myndigheten utgått ifrån att en ansökningsavgift för prövning av ny verksamhet ska motsvara den totala kostnaden som en verksamhet betalar under en 10-årsperiod enligt dagens system. Naturvårdsverket bedömde att ett avgiftssystem med ansökningsavgifter bättre uppfyller de allmänna principerna om avgiftsuttag eftersom de i högre grad motsvarar motprestationen för den enskilda verksamheten. Utfasningen bör ske genom övergångsbestämmelser så att företag som har fått miljötillstånd relativt nyligen betalar i det gamla regelsystemet i 10 år efter att tillståndet fått laga kraft.

Ansökningsavgifterna för delprövning – ändringstillstånd och villkorsändringar – föreslogs vara lägre än vid helprövning. Avgiften för dessa prövningar bestämdes till 50 respektive 25 procent av verksamhetens avgiftskod, med ett tak med maximal avgift. Vissa prövningsärenden föreslogs ha fasta avgifter, däribland upphävande av tillstånd enligt 24 kap 13 § miljöbalken, förlängning av tid enligt 24 kap. 2 § 2 miljöbalken, verksamheter som omfattas av 6 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt verksamheter som ansöker om frivilligt tillstånd enligt 9 kap. 6 b § miljöbalken. Ansökningsavgiften föreslogs kompletteras med en ny tilläggsavgift för uppskjutna villkor i mål och ärenden och en ny avgift för omprövning av tillstånd.

Vidare föreslog Naturvårdsverket att ett tak för ansökningsavgiften införs för ansökningar som omfattar fler än en verksamhetsgrupp. Avgiftens skälighet bör prövas i det enskilda fallet.

Vad gäller *tillsyn av miljöfarlig verksamhet* föreslog Naturvårdsverket bland annat att de årliga tillsynsavgifterna höjs med 11 procent för att ligga i fas med den kostnadsutveckling som skett sedan år 2018 då avgifterna senast höjdes. Vidare föreslogs att de årliga tillsynsavgifterna som ligger lägst höjs till 8 000 kronor om året, vilket Naturvårdsverket anser motsvarar en lägsta nivå för tillsyn. Naturvårdsverket föreslog också att vissa avgiftskoder för täktverksamhet och vindkraft bör få en särskild justering där avgifterna höjs till 16 000 kronor om året vilket bättre avspeglar tillsynsbehovet.

Naturvårdsverket föreslog vidare, i enlighet med Statskontorets förslag, att det införs en möjlighet att ta ut en kompletterande timavgift för extraordinär tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Förslaget bedömdes ge förutsättningar för att den tillsyn som i dag finansieras via årsavgifter kan genomföras på ett mer likvärdigt sätt än i dag. Naturvårdsverket föreslog också en ny tilläggsavgift för tillsyn av de industriutsläppsverksamheter som utgör huvudsakliga industriutsläppsverksamheter och som omfattas av offentliggjorda BAT-slutsatser mot bakgrund av de arbetsuppgifter som tillkommer i tillsynen.

Vad gäller *vattenverksamhet* (3 kap. FAPT) föreslog Naturvårdsverket, i enlighet med förslag som utarbetats av Havs- och vattenmyndigheten, bland annat att avgifterna för provning, tillsyn och anmälan av vattenverksamhet bör höjas. Grundavgiften för tillståndsprövning av vattenverksamhet bör höjas till belopp om 20 000–700 000 kronor.

Vad gäller *vattenverksamhet som avser markavvattningsanläggningar* föreslog Naturvårdsverket att möjligheten att ta ut avgift för tillståndsprövning utökas till att omfatta även markavvattningsanläggningar i form av vallar och ytor. Förslaget bedömdes vara särskilt angeläget då skyddande invallningar, men även ytor, kan förväntas bli mycket vanligare till följd av ett förändrat klimat. Avgifterna för tillståndsprövning föreslogs höjas till avgiftsklass 5 till 9 (4 600–23 800 kronor) beroende på markavvattningsanläggningens omfattning. Naturvårdsverket ansåg att det bör vara möjligt att ta ut avgift för provning av dispens från markavvattningsförbudet som i flertalet ärenden är den provning som är mest komplicerad och tar längst tid, och föreslog därför en ny sådan avgift som bör bestämmas till samma nivå som tillståndsprövningen.

Vad gäller *viss övrig verksamhet* (7 kap. FAPT) föreslog Naturvårdsverket höjningar av vissa befintliga avgifter för prövning av ansökan om dispens från områdesskydd, bl.a. avgiften för strand-skyddsdispens. Naturvårdsverket identifierade att det saknas möjlighet att ta ut avgift för flera olika typer av prövningar. Därför föreslogs flera nya avgifter, bland annat för prövning av Natura 2000-tillstånd. Därtill föreslogs ändrade och nya avgifter för Naturvårdsverkets handläggning av vissa ärenden i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

Slutligen föreslog Naturvårdsverket vissa övriga förändringar av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Naturvårdsverket föreslog att myndigheten bör få i uppgift att vart tredje år se över de flesta avgiftsnivåerna i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och att länsstyrelserna borde få i uppgift att redovisa samordnade beräknade timkostnader för tillsyn för att Naturvårdsverket ska få underlag för att anpassa avgifterna för tillsyn.²⁹

²⁹ Se Naturvårdsverkets rapport 2022-03-28 *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken.*

14 Våra överväganden och förslag

14.1 Kapitlets innehåll

Det här kapitlet innehåller våra överväganden. Inledningsvis beskriver vi våra allmänna utgångspunkter. Därefter följer ett antal avsnitt med våra överväganden avseende behovet av en ny reglering om miljöprövning, en ny organisation för miljöprövning, en ny tillstånds- och granskningsplikt, en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess och en begränsning av vissa myndigheters talerätt. Även behovet av en mer digital miljöprövningsprocess och en effektiv och enhetlig tillsyn övervägs.

I detta kapitel presenterar vi också våra överväganden avseende följdändringar i annan lagstiftning.

Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden kring frågor om framtida behov av översyn och informations- och utbildningsinsatser.

14.2 Övergripande utgångspunkter för förslagen

Bedömning: Vår utgångspunkt är att de förslag vi lämnar ska leda till en effektivare och mer förutsägbar miljöprövningsprocess. Både utifrån ett konkurrens- och rättssäkerhetsperspektiv väljer vi att utgå från den modell för och de krav på miljöprövningsprocessen som återfinns inom EU-rätten.

14.2.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi våra allmänna utgångspunkter för förslagen i kapitel 1 och övervägandena i avsnitten 14.3–14.14. Vi inleder dock med att beskriva riksdagens och regeringens bild av behoven av förändring av tillståndsprocesserna enligt miljöbalken.

14.2.2 Riksdagens och regeringens utgångspunkter

Riksdagen har i flera tillkännagivanden angett att regeringen bör vidta ytterligare steg för att förenkla och förkorta tillståndprocesserna.¹

Regeringen har både genom författningsändringar och genom uppdrag till olika myndigheter vidtagit flera åtgärder för att göra miljöprövningsprocessen mer modern och effektiv. Se vår redovisning om detta i kapitel 2.

Av våra utredningsdirektiv framgår att det övergripande syftet med vårt uppdrag är att tillståndsprövningen enligt miljöbalken ska förenklas och förkortas rent tidsmässigt genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. Av direktiven framgår också att det är viktigt att tillståndsprövning enligt miljöbalken är konkurrensneutral i syfte att säkra näringslivets konkurrenskraft.²

För att få en bild av vad regeringen menar med att tillståndsprövning enligt miljöbalken ska förkortas rent tidsmässigt kan vi konstatera att regeringen i propositionen *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning* har 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”, dvs. att undvika att vissa mål och ärenden tar mycket lång tid att handlägga.³ Se också mer om tillgänglig statistik i vårt kapitel 8.

När det gäller syftet att få tillståndsprövningen mer flexibel, effektiv, förutsägbar och konkurrensneutral anger regeringen sammanfattningsvis följande i våra utredningsdirektiv (direktiven i sin helhet återfinns i bilagan).

Effektivitet

När det gäller effektivitet framgår av våra utredningsdirektiv att det handlar om att miljötillståndsprövningsprocessen ska bidra till arbetet med den gröna omställningen för att nå klimat- och miljömålen i tid. Genom effektiva miljötillståndsprövningsprocesser ska Sverige också bli mer

¹ Se bet. 2018/19:NU11 punkt 1, rskr. 2018/19:209, 2020/21:NU18 s. 11, rskr. 2020/21:228, 2022/23:NU13, rskr. 2022/23:160, bet. 2020/21:NU16, rskr. 2020/21:257, 2018/19:MJU punkt 4, rskr. 2018/19:275 och 2021/22:MJU29 punkt 9, rskr. 2021/22:389.

² Se dir. 2023:78 s. 10.

³ Se prop. 2023/24:152 s. 36.

attraktivt för investeringar i näringslivet. Exempel som nämns är utformningen av regelverket avseende miljöbedömningar och samråd i förhållande till de processuella krav som EU-rätten ställer på miljöprövning, men också förvaltningsmyndigheters roller i processen samt utformningen av instansordningen för olika måltyper som provas av mark- och miljödomstol.⁴

Flexibilitet

När det gäller flexibilitet anges i våra direktiv att det handlar om att nyttja befintlig flexibilitet i EU-regelverken för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen. Syftet är att Sverige ska kunna möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft.⁵

Förutsebarhet

När det gäller förutsebarhet anges i våra direktiv att det i första hand handlar om att öka förutsebarheten i miljötillståndsprocessen genom tydligare regler för innehållet i ansökan och hur prövningen ska avgränsas, men också hur exempelvis gränsöverskridande samråd ska ske och hur ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter i processen ska se ut. Även det svenska genomförandet av art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och vattendirektivet bör analyseras utifrån detta perspektiv. Ett syfte med att öka förutsebarheten är att stärka näringslivets konkurrenskraft, svensk industriproduktion och svensk export av klimatvänliga produkter och teknik, vilket i sin tur ska bidra till att främja en grön omställning, att miljö- och klimatmålen kan nås samt till att öka exportens klimatnytta.⁶

Konkurrensneutralitet

När det gäller konkurrensneutralitet används denna term i våra utredningsdirektiv i första hand i förhållande till den förlängning av tiden för prövningen som överklaganden medför.⁷ På flera ställen

⁴ Se dir. 2023:78 s. 4 och 9.

⁵ Se dir. 2023:78 s. 3.

⁶ Se dir. 2023:78 s. 1–4.

⁷ Se dir. 2023:78 s. 11.

nämns också behovet av att säkra näringslivets konkurrenskraft genom en effektivare process.

14.2.3 Våra utgångspunkter

Ytterst är vår utgångspunkt att de förslag vi lämnar ska lösa de utmaningar som beskrivs i utredningsdirektiven (se bilaga 1), men också de därmed nära sammanhängande utmaningar som vi har identifierat under utredningsarbetets gång. Sammantaget kan det uttryckas som att vår allmänna utgångspunkt är att våra förslag ska leda fram till en effektivare och mer förutsägbar, konkurrenskraftig och rättssäker miljöprövningsprocess. Avsikten är att uppnå en miljöprövningsprocess som håller en hög kvalitet och kan uppfylla syftet med processen. Samtidigt behöver miljöprövningsprocessen bidra i arbetet med att nå miljömålen genom att motverka att verksamheter och åtgärder får en negativ påverkan på människors hälsa och miljön. Se mer om miljömålen i kapitel 3.

Våra utgångspunkter beskrivs närmare nedan.

Förslagen ska leda fram till en effektivare och mer förutsägbar miljöprövningsprocess

I kapitel 7 och 9–14 har vi identifierat en lång rad utmaningar med nuvarande miljöprövningsprocess. Det handlar i första hand om utmaningar som är en följd av antingen oreglerade förhållanden, dubbelreglering eller en alltför otydlig eller komplex reglering. Ett exempel på en fråga som är oreglerad är huruvida prövning enligt miljöbalken krävs vid anläggande av en solkraftsanläggning. Ett exempel på en reglering som vi uppfattar ibland innebär en dubbelprövning är när krav på prövning av lokalisering och alternativ lokalisering för en specifik verksamhet ställs vid tillståndsprövning trots att frågan redan har avgjorts vid planläggning i detaljplan. Ett exempel på en fråga vars reglering vi har identifierat som både komplex och otydlig är regleringen av miljöprövningsprocessen i stort. För samtliga beskrivna exempel gäller att nuvarande reglering leder till osäkerhet vid tillämpningen. Dessa frågeställningar, liksom flera andra, behöver belysas och få en ny enklare och tydligare reglering.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att processen i dag av framför allt verksamhetsutövare uppfattas som både oförutsägbart, komplex och konfliktfylld samtidigt som de tillstånd som ges uppfattas innehålla villkor som både är onödigt detaljerade och hindrar teknikutveckling. Vi gör bedömningen att en anledning till detta kan vara avsaknaden av en tydlig och sammanhållen reglering för just miljöprövningsprocessen i miljöbalken. En annan kan vara det faktum att den svenska miljöprövningsprocessen i dag på flera punkter är upplagd på ett annat sätt än det som förutses inom EU-rätten. Detta gäller exempelvis för den miljöbedömningsprocess som framgår av MKB-direktivet, men också organisatoriska frågor om vilken typ av myndighet som bör pröva ansökningar om tillstånd i första instans. Vi kan konstatera att det faktum att Sverige i vissa delar har valt en egen, och utifrån ett verksamhetsperspektiv delvis splittrad, prövningsmodell både har inneburit att vissa krav blivit strängare, men också att processen upplevs som komplicerad och konfliktfylld. Sammantaget uppges från verksamhetsutövarhåll att detta också medför konkurrenssnackdelar i förhållande till miljöprövningen av motsvarande verksamheter i andra EU-länder. Vi kan också konstatera att förutsättningarna för att fortsätta med ett eget upplägg försämrats i takt med att nya EU-direktiv och EU-förordningar beslutas. Detta eftersom avsikten med kraven och hur processen som utgångspunkt är tänkt att gå till blir tydligare och mer ensad för varje rättsakt som EU beslutar.

Mot denna bakgrund är vår utgångspunkt att de förslag vi lämnar ska medföra en effektivare och mer förutsägbart miljöprövningsprocess som ska uppfylla syftet med miljöprövningsprocessen i första hand genom att följa de krav och det upplägg för miljöprövning som förutsatts inom EU-rätten. På detta sätt underlättas också näringslivets konkurrenskraft.

När vi talar om syftet med miljöprövningsprocessen avser vi att processen ska säkerställa att tillåtelse att bedriva vissa verksamheter eller utföra vissa åtgärder ges först efter en prövning av om den aktuella verksamheten eller åtgärden kommer att uppfylla föreskrivna krav i första hand i miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. De krav som ställs i dessa föreskrifter ska i sin tur säkerställa de krav som finns inom EU-rätten.

EU-rätten ställer krav på tillståndsprövning eller annan förprovning av vissa verksamheter eller åtgärder i syfte att

- säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan görs av verksamheter eller åtgärder som på grund av sin art, storlek eller lokalisering kan medföra betydande miljöpåverkan (se t.ex. artikel 2.1 i MKB-direktivet),
- säkerställa att olika krav i EU:s rättsakter uppfylls (se t.ex. skäl 23–25 i CCS-direktivet⁸), och
- förebygga och begränsa utsläpp och andra störningar genom krav på rening, val av plats och andra försiktighetsmått, med hänsyn tagen till de ekonomiska omständigheterna och de lokala särdragen på den aktuella platsen (se t.ex. artikel 4 i industriutsläppsdirektivet).

Att Sverige har en skyldighet att genomföra EU-direktiven i den nationella lagstiftningen följer av artikel 189 i Romfördraget, men också av artikel 5, som innehåller en allmän skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att förpliktelserna enligt fördraget och rättsakterna fullgörs. Medlemsstaterna ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

Med stöd av dessa bestämmelser i fördraget har EU-domstolen utvecklat en praxis om vilka krav som ska ställas för att främst direktiven ska anses genomförda. Det finns ett stort antal avgöranden från domstolen som rör genomförandet av direktiv på miljöområdet.

Av regeringens proposition *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning* framgår också att tillståndsprövning enligt miljöbalken spelar en viktig roll för att avgöra för vilka ändamål mark- och vattenområden ska användas och för att motverka negativ påverkan på hälsa och miljö.⁹

Av miljöbalkens portalparagraf framgår att bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. För att driva verksamheter hållbart ur ett miljö-

⁸ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006.

⁹ Se prop. 2023/24:152 s. 35.

perspektiv krävs att verksamheten inte skadar miljö, klimat eller naturens resurser.

Samtidigt kan vi konstatera att effektivitet inom ramen för tillståndsprövning generellt handlar om att handlägga ärenden snabbt, enkelt och med tillräcklig kvalitet. Effektiviteten behöver vägas mot rättssäkerhet och andra värden. Det innebär att processen inte får medföra att ärenden handläggs så snabbt att krav på opartiskhet, utredning eller kommunikation åsidosätts. Vid avvägningen mellan en snabb handläggning och en handläggning av hög kvalitet, väger kvaliteten i besluten tungt med hänsyn till beslutets påverkan på den enskilde och miljön. I denna del kan vi också konstatera att det av 9 § första stycket förvaltningslagen följer att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Vi gör bedömningen att viktiga utgångspunkter för en effektiv tillståndsprövning enligt miljöbalken dels är att kravet på förprovning av en verksamhet eller åtgärd är miljömässigt motiverad, dels att miljöprövningen är utformad för att så snabbt som det går, med hänsyn till de krav på provningen som EU-rätten ställer, nå syftet med provningen på ett rättssäkert sätt. Miljöprövningsprocessen bör således innebära att förutsättningarna för att ge ett miljötillstånd för en verksamhet eller åtgärd ska provas snabbt och enkelt utan att kraven på hälsa och miljöskydd åsidosätts. En del i detta är att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt utan att försvåra möjligheten att uppnå miljömålen eller åsidosätta allmänhetens rätt till insyn och deltagande.

Vi gör vidare bedömningen att miljöprövningssystemet bör vara utformat så att det främjar investeringar som innebär att teknik, metoder och arbetssätt som påverkar miljön negativt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer och tekniker. Våra förslag ska också bidra till att åtgärda brister i processen som kan medföra konkurrensnackdelar eller en risk för att det uppstår en större belastning på miljön än vad som annars hade varit fallet. Kravet på effektivitet innebär vidare att våra förslag ska leda till en ökad samordning av de behandlade kraven och processerna i miljöbalken med motsvarande eller nära sammanhängande krav och processer i andra lagar såsom exempelvis plan- och bygglagen. I de fall frågor regleras både i miljöbalken och i annan lagstiftning är det viktigt att det finns en genomtänkt process där frågor varken provas

dubbelt eller ”faller mellan stolarna”. Det behöver vara tydligt vilka krav som ställs, hur processen ser ut och vilken myndighet som är prövningsmyndighet, tillsynsmyndighet respektive vägledande myndighet.

Slutligen innebär kravet på effektivitet att våra förslag ska ge möjlighet till en ökad digitalisering. Detta gäller både berörda myndigheters prövningsprocesser och möjligheten för olika aktörer att ta del av handlingar och få lämna in underlag. Vår utgångspunkt är att miljöprövningsprocessen, i de delar som är lämpliga, bör vara digital.

Eftersom vi tar vår utgångspunkt i EU-rättens krav och möjligheter vill vi vara tydliga med att detta innebär att förslagen inte i alla fristående delar kommer att leda till en snabbare eller enklare process. Däremot bör förslagen i sin helhet på sikt leda till en mer förutsägbar, konkurrenskraftig och effektiv process.

Förslagen ska leda fram till en rättssäker miljöprövningsprocess

Att en myndighets prövningsprocess är rättssäker innebär bl.a. att myndighetsutövningen ska ske på ett korrekt sätt enligt internationell rätt, grundlag, lag och andra författningar. Detta relaterar också till förvaltningslagens grundprinciper om legalitet, objektivitet och proportionalitet (jfr 5 § FL). Av dessa principer framgår att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Vidare ska myndigheten i sin verksamhet vara saklig och opartisk. Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Genom dessa principer har den enskilde ett skydd mot godtyckliga ingrepp och beslut från samhällets sida. Att processen ska vara rättssäker innebär också att alla ska bedömas på ett likartat sätt i liknande ärenden. Vi gör bedömningen att en rättssäker miljöprövningsprocess är helt grundläggande både för regelverkets ändamålsenlighet och för dess legitimitet. Regelverket ska också vara lätt att tillämpa och förstå. I detta ligger bl.a. att regleringen inte ska vara för omfattande eller för komplex. Vidare bör termer och språkbruk vara enkla och moderna.

I de delar vi har identifierat att tillämpningsproblemen med nuvarande regelverk inte bara är en följd av otydlig nationell rätt utan också en följd av det valda genomförandet av EU-rätten, är vår utgångspunkt att förslagen inte bara ska förtydliga den nationella rätten, utan också säkerställa att den svenska regleringen är i överensstämmelse med EU:s regelverk såsom det har uttolkats av EU-domstolen.

14.3 En ny reglering om miljöprovning

Förslag: Bestämmelser om krav på miljöprovning av vissa verksamheter och åtgärder som påverkar miljön och om handläggningen av sådana ärenden samlas i ett nytt 20 kap. miljöbalken. Kapitlet inleds med en bestämmelse om kapitlets innehåll.

Bedömning: Miljöprovning bör förbehållas den provning av verksamheter och åtgärder som följer på krav på både tillstånd enligt EU-rätten och miljöbedömning enligt MKB-direktivet.

14.3.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi vår bild av behovet av en ny reglering om miljöprovning och vad som avses med miljöprovning. Därefter redogör vi för var en sådan reglering bör placeras och hur den bör utformas rent författningstekniskt.

Följdändringar med anledning av förslaget redovisas i avsnitten 14.15–14.17.

14.3.2 Varför behövs en ny reglering om miljöprovning?

I kapitel 7 och i avsnitt 10.3.2 har vi konstaterat att bestämmelserna om krav på tillståndsplikt liksom vad prövningsmyndigheten ska pröva sedan en ansökan om tillstånd har lämnats in till prövningsmyndigheten varken är enkla att hitta i miljöbalksregelverket eller enkla att tillämpa. Ett skäl för detta kan vara att miljöbalken inte innehåller något kapitel med en tydlig och samlad beskrivning av kraven på tillstånd, hur miljöprovningen ska gå till, vilka frågor som

ska bedömas och vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna ges.

Vi gör bedömningen att dagens reglering inte bara upplevs som otydlig och därmed ineffektiv, utan också att tillämpningen av den upplevs som oförutsägbar på ett sätt som bl.a. kan motverka intresset för investeringar i nya eller ändrade verksamheter i Sverige. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att en av våra viktigaste uppgifter är att föreslå förtydliganden och förenklingar i regelverket.

Vi har övervägt möjligheten att förtydliga miljöprövningsprocessen inom ramen för nuvarande verksamhetsindelning mellan miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter och de olika processregler som finns kopplade till sådana verksamheter på olika ställen i miljöbalken och i föreskrifter som är meddelade med stöd av balken. Med ett sådant förslag skulle vi dock konservera den delvis omoderna och mindre ändamålsenliga uppdelning av processreglerna som finns i dag. Vi kan konstatera att nuvarande differentierade regelverk för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter i stora delar är en rest från tiden före miljöbalkens tillkomst när frågorna reglerades i olika lagar. Processreglerna för vattenverksamheter sträcker sig i delar tillbaka till 1900-talets början (se vår beskrivning av hur frågor om miljöprövning har reglerats historiskt i kapitel 4).

Vi gör bedömningen att tiden nu är mogen för att överväga moderna och mer samordnande processregler så långt detta är lämpligt mot bakgrund av verksamheternas olika karaktär. Vi gör också bedömningen att det finns skäl för att på ett systematiskt och kronologiskt sätt förtydliga miljöprövningsprocessen i miljöbalken. Behovet av förtydligande avser både frågan om vilka verksamheter och åtgärder som bör omfattas av krav på förprövning och vilka olika steg miljöprövningsprocessen bör innehålla. Det bör också tydliggöras vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna ges. Som vi har angett i avsnitt 14.2 är vår utgångspunkt att en ny samlad reglering om miljöprövning inte bara ska innebära att regleringen ska bli tydligare och enklare att förstå och tillämpa utan också att miljöprövningsprocessen som helhet samtidigt ska bli mer effektiv och förutsägbar.

Som vi har beskrivit i avsnitten 2.4.2 och 7.4.3 är tanken på att samla regleringen om miljöprövning inte helt ny. Redan 2002 fann Miljöbalkskommittén, i sin vision för framtiden, att det fanns be-

hov av en större översyn av miljöbalkens bestämmelser i syfte att tydliggöra och samla bestämmelserna om miljöprövning för olika slags verksamheter. Kommittén gjorde bedömningen att visionen också förutsatte en ny myndighetsorganisation.¹⁰ Miljöprocessutredningen gjorde en motsvarande bedömning 2009.¹¹ Av olika skäl föreslog de dock inte en sådan förändring då.

Ett första steg i arbetet mot en tydligare och effektivare miljöprövningsprocess är alltså, enligt vår bedömning, att på ett utifrån miljöprövningsprocessen kronologiskt sätt samla och ensa bestämmelserna med kraven på prövningen. Liksom Miljöbalkskommittén ser vi också att den nya miljöprövningsprocessen förutsätter en ny prövningsorganisation i första instans (se förslag i avsnitt 14.6).

14.3.3 Vad avses med miljöprövning?

Närmare om vilka specifika verksamheter och åtgärder som vi bedömer bör provas genom miljöprövning framgår av avsnitt 14.7. I detta avsnitt beskriver vi vad vi menar med miljöprövning.

För det första har frågan uppkommit vad som avses med termen miljöprövning och om inte all prövning enligt miljöbalken skulle kunna anses vara miljöprövning. Vi kan konstatera att det inom ramen för miljöbalken finns många olika slags prövningar. Det handlar om ansökningar som resulterar i tillstånd eller dispenser och anmälningar som ibland resulterar i någon form av beslut. Oavsett om fråga är om en ansökan om tillstånd eller en anmälan kan den process som följer på en ansökan respektive en anmälan se mycket olika ut och provas av olika myndigheter. Exempelvis är det stor skillnad på den process i mark- och miljödomstol som följer på en ansökan om tillstånd för ett vattenkraftverk och den process i kommun som följer på en ansökan om tillstånd för ett enskilt avlopp. I detta betänkande ser vi över den process som följer på krav på tillstånd enligt EU-rätten och där det samtidigt finns krav på att följa den process för miljöbedömning som finns i första hand i MKB-direktivet. Det är också denna miljöbalksprocess som gäller för flertalet tillståndspliktiga vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter. För att tydliggöra när fråga är om en sådan prövning

¹⁰ Se SOU 2002:50 s. 22.

¹¹ Se SOU 2009:10 s. 269.

gör vi bedömningen att det är lämpligt att denna typ av provning får en egen beteckning för att skilja den från andra typer av provning enligt miljöbalken. Eftersom den term som normalt används för denna typ av provning är miljöprovning gör vi bedömningen att denna term är lämplig att använda specifikt för denna process, se vårt förslag till legaldefinition i avsnitt 14.5.1.

Som vi har angett ovan i avsnitt 14.2 är en av våra utgångspunkter att ta avstamp i EU-rättens krav. Frågan är då vilka krav på provning som EU-rätten ställer i förhållande till verksamheters och åtgärders påverkan på miljön. I flera EU-förordningar och EU-direktiv ställs krav på verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd som påverkar miljön, se beskrivning i kap. 7. Innan verksamheten eller åtgärden får påbörjas krävs också att den myndighet som prövar ansökan har gett tillstånd till verksamheten eller åtgärden. Krav på tillstånd ställs i första hand för verksamheter och åtgärder som har en betydande miljöpåverkan. Ibland framgår det direkt av EU-rätten om en viss verksamhet eller åtgärd ska bedömas ha en betydande miljöpåverkan och tillstånd därför bör krävas. För andra verksamheter och åtgärder kan EU-rätten ställa krav på en provning av huruvida verksamheten eller åtgärden innebär en betydande miljöpåverkan innan krav på tillstånd ställs. Denna typ av reglering finns exempelvis i MKB-direktivet och industriutsläppsdirektivet (se beskrivningar i avsnitten 5.3.5 och 5.3.6).

Vi gör bedömningen att den nya regleringen om miljöprovning bör utgå från dessa krav i EU-rätten. Detta innebär att den myndighet som utför provningen bör handlägga dels ansökningar om tillstånd, dels sådana ansökningar om bedömning av betydande miljöpåverkan som kan resultera i ett krav på tillstånd. Om en granskning om betydande miljöpåverkan resulterar i att en sådan påverkan inte kan antas gör vi bedömningen att EU-rätten förutsätter att även ett sådant ansökningsärende bör avslutas med ett besked som innebär att verksamheten eller åtgärden får påbörjas om förutsättningar finns för detta. Det handlar då om ett slags förenklat tillståndsförfarande för verksamheter och åtgärder som efter en granskning inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I gällande rätt ställs krav på tillstånd eller anmälan för i första hand miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter enligt miljöbalken. Som vi nämnde ovan prövas kraven på tillstånd av

olika myndigheter enligt olika processer beroende på vilken verksamhet eller åtgärd ansökan avser, medan anmälningssärenden normalt hanteras av respektive tillsynsmyndighet. Samtidigt kan vi konstatera att kopplingen till kraven inom EU-rätten både avseende kravet på prövning och regleringen av processen i dag delvis är oklar. Detta gäller i första hand nuvarande anmälningförfaranden. Utmaningarna kring dessa frågor framgår av avsnitt 7.2 och 9.6.3.

Vid vår bedömning av behovet av förprövning genom miljöprövning har vi övervägt vilka typer av förfaranden som bör finnas för att uppfylla EU-rättens krav och samtidigt uppfylla svenska förvaltningsrättsliga principer. En sådan princip är att anmälningförfaranden endast bör användas i sådana situationer då ett beslut inte krävs, dvs. när det räcker med en anmälan innan verksamheten eller åtgärden påbörjas. Vid användningen av anmälningförfaranden bör det alltså som huvudregel räcka att verksamhetsutövaren flaggar upp för tillsynsmyndigheten att han eller hon avser att inleda en viss verksamhet eller påbörja en viss åtgärd. Effekten blir således knuten till själva anmälan och inte till ett efterföljande beslut.

Vi kan konstatera att denna utgångspunkt för anmälningförfaranden som huvudregel gör dem mindre lämpliga när EU-rätten ställer krav på förprövning genom ansökningar och tillstånd, exempelvis enligt MKB-direktivet. Däremot kan ett sådant upplägg passa bra i andra situationer. Läs mer om utgångspunkter för olika förfaranden i betänkandet *Kamerabevakning i offentlig verksamhet* från 2023 års kamerabevakningsutredning.¹²

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att en ny reglering med krav på prövning av verksamheter och åtgärder genom miljöprövning för det första bör ta sin utgångspunkt i EU-rättens krav på förprövning genom tillstånd respektive genom ett granskningsförfarande där en verksamhets eller åtgärds betydande miljöpåverkan först bedöms innan tillståndsplikt inträder. För det andra gör vi bedömningen att det är lämpligt att nuvarande anmälningstinstitut inte används i de situationer där EU-rätten ställer krav på förprövning genom tillstånd eller granskningsförfarande. Det svenska anmälningstinstitutet enligt miljöbalken bör i stället förbehållas två situationer. För det första bör anmälningstinstitutet användas när Sverige på ett generellt plan utifrån de kriterier som anges i bilaga 3 till MKB-direktivet har gjort bedömningen att en verksamhet eller

¹² Se SOU 2024:27.

åtgärd typiskt sätt inte kommer att kunna medföra en betydande miljöpåverkan. För det andra bör anmälningstinstitutet användas när Sverige väljer att ställa krav på bedömning av hur en verksamhet eller åtgärder uppfyller kraven i miljöbalken även om EU-rätten inte ställer krav på prövning av verksamheten eller åtgärden. Läs mer om krav på anmälan i avsnitt 14.7.

14.3.4 Var bör den nya regleringen om miljöprövning placeras?

Under arbetets gång har vi fått olika förslag på var en ny samlad reglering om miljöprövning bör placeras. Ett förslag har inneburit att regleringen bör lyftas ut till en egen lag skild från miljöbalken. Fördelen med ett sådant alternativ har angetts vara att på så sätt få en specifik processlag för miljöprövningen som ett avsteg från förvaltningslagen. En nackdel med en sådan lösning är, enligt vår bedömning, att en av miljöbalkens huvudprocesser då skulle lyftas ur balken och därmed urholka miljöbalken på ett mindre lämpligt sätt. Risken för att återstående reglering i miljöbalken skulle uppfattas som fragmenterad och ofullständig är överhängande med ett sådant alternativ. Vi gör således bedömningen att den nya regleringen om tillståndsplikt och miljöprövning på lagnivå även fortsatt bör återfinnas i miljöbalken och på förordningsnivå bör återfinnas i miljöprövningsförordningen, som är den förordning som redan i dag innehåller bestämmelser om bl.a. tillståndsplikt. Reglerna på lagnivå bör utgöra ramen, medan regleringen på förordningsnivå bör handla om att ange de närmare kraven på tillståndsplikt samt på processen.

Frågan är då var i miljöbalken ett nytt kapitel om miljöprövning bör placeras. Även i denna del har olika alternativ förts fram. Inledningsvis har vi övervägt en placering i miljöbalkens första avdelning eftersom regleringen kommer att innehålla både materiella och processuella bestämmelser som är grundläggande för bestämmelserna i miljöbalkens efterföljande avdelningar. Eftersom kapitlet i första hand kommer att innehålla processuella bestämmelser har dock en placering i miljöbalkens fjärde avdelning, som innehåller processuella bestämmelser, framhållits som lämpligast av vår expertgrupp. Vi instämmer i att en sådan placering rent dispositionsmässigt framstår som mest logisk och gör därför bedömningen att det nya kapitlet bör placeras i miljöbalkens fjärde avdelning. Eftersom det i fjärde

avdelningen finns ett sedan tidigare upphävt kapitel, 20 kap., gör vi bedömningen att det nya kapitlet om miljöprovning lämpligen bör placeras där, som ett nytt 20 kapitel. Kapitlet bör få rubriken Miljöprovning.

14.3.5 Hur bör den nya regleringen utformas rent författningstekniskt?

När det gäller den författningstekniska utformningen av bestämmelserna i det nya 20 kap. miljöbalken har olika synpunkter framförts under arbetets gång. Detta är helt naturligt med tanke på de omfattande förändringar av miljöbalken som vi föreslår. Synpunkterna i denna del har i första hand handlat om att det nya 20 kap. miljöbalken inte bör innehålla för många paragrafer, att det ibland kan vara enklare med bestämmelser i paragrafer i stället för i bilagor, vilken placering som är lämplig för bemyndiganden, hur många adressater som bör finnas i en paragraf etc.

Vår utgångspunkt är att de författningsförslag vi lämnar ska vara i överensstämmelse med de riktlinjer som finns för författningsskrivning.¹³ Detta innebär att vi har försökt att få till ett språk i författningsförslagen som är så klart och enkelt som möjligt.

I de delar författningsförslagen endast innebär ändringar av nuvarande bestämmelser har vi dock valt att begränsa våra förslag avseende modernisering av språket till sådana ändringar som rekommenderas i Svarta listan¹⁴, såsom att exempelvis ändra från ”skall” till ”ska”. Vi har också valt att begränsa våra övriga redaktionella omarbetningar av sådana bestämmelser. I detta sammanhang vill vi lyfta fram att vi har identifierat ett framtida behov av en mer övergripande översyn av språket i vissa av författningarna. Detta gäller exempelvis lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929.

I de föreslagna nya 20 kap. miljöbalken och i de föreslagna nya 2–8 kap. miljöprovningsförfordningen har vi lagt ner mer omsorg på utformningen av bestämmelserna. Vi har också valt att placera bestämmelserna i kronologisk ordning med syftet att det ska vara enkelt för läsaren att förstå miljöprovningsprocessen. För läsaren hade

¹³ Se Ds 2014:1.

¹⁴ Se SB PM 2011:1.

det naturligtvis varit ännu enklare om samtliga krav funnits på samma regleringsnivå, men i denna del har vi utgått från de principer som finns för vad som är lämpligt att reglera på lag- respektive förordningsnivå. Detta innebär att de mer detaljerade kraven på innehåll i olika handlingar m.m. och andra bestämmelser av mer verkställande karaktär återfinns på förordningsnivå. Genom att bestämmelserna i 20 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen följs åt och vi i stor utsträckning har föreslagit mellanrubriker för att tydliggöra innehållet paragraferna är dock tanken att läsaren enkelt ska få en god överblick över kraven i processen som helhet.

Med tanke på omfånget av bestämmelser i föreslagna 20 kap. miljöbalken har vi valt att inleda kapitlet med en paragraf som redogör för kapitlets innehåll på motsvarande sätt som finns exempelvis i 6 kap. miljöbalken. Av paragrafen bör framgå att kapitlet innehåller bestämmelser om krav på miljöprövning av vissa verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön och handläggningen av ärenden om miljöprövning.

Varje ny paragraf i det föreslagna 20 kap. miljöbalken innehåller en sakfråga och består av högst tre stycken. Vid uppräknings av flera krav i ett och samma stycke har vi som huvudregel använt punktuppställningar för att underlätta förståelsen av bestämmelsen. Vid hänvisningar till bestämmelser i andra kapitel i miljöbalken eller i andra författningar har vi kombinerat paragrafhänvisningen med en kort information om innehållet i den bestämmelse som hänvisningen avser. Bara den som behöver få mer detaljer behöver då leta fram bestämmelsen i hänvisningen.

När det gäller frågan om hur många adressater en ny paragraf bör ha anges i riktlinjerna för författningsskrivning att det är av vikt att klargöra vem en bestämmelse riktar sig till och att inte blanda olika tillämpare hur som helst i en paragraf. Vår utgångspunkt har varit att i varje bestämmelse ange vem som är bestämmelsens adressat. Som huvudregel har vi också endast en adressat per paragraf. Vid de tillfällen vi föreslår mer än en adressat i en paragraf handlar det normalt om att vi i ett avslutande stycke anger att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter i saken. Regeringen blir då en ny adressat. Skälet för att vi har valt denna ordning är dels för att antalet paragrafer i kapitlet inte ska bli alltför stort, dels för att hålla ihop bemyndigandena till regeringen med regleringen av motsvarande fråga på lagnivå. Vi har således inte valt alternativet att samla

alla bemyndiganden på ett ställe i kapitlet. På detta sätt följer upplägget i 20 kap. upplägget för reglering av bemyndiganden i flertalet kapitel i miljöbalken.

När det gäller frågan om krav för olika verksamheter, exempelvis krav på tillstånd eller anmälan, bör uppställas i bilagor eller i paragraf-text har vi i huvudsak valt en uppställning i tabellform i bilagor. Skälen för detta framgår närmare av avsnitt 14.7.11.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 1 § miljöbalken.

14.4 Utgångspunkter för en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Bedömning: En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess bör införas för alla tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder. En myndighet bör göras ansvarig för att hålla ihop hela processen.

Varje steg i processen bör tydliggöras och flera steg bör få en tidsfrist. För hela processen bör det finnas en tidsplan.

Vid sidan om nuvarande tillståndsplikt bör det införas ett enklare tillståndsförfarande för sådana verksamheter och åtgärder för vilka en granskning av betydande miljöpåverkan behöver göras. Om granskningen innebär att en betydande miljöpåverkan inte kan antas bör ett igångsättningsbesked ges.

Ett enklare förfarande bör som utgångspunkt även gälla vid ändringar och omprövningar av befintliga verksamheter.

I avsnitt 14.2.3 beskriver vi vår bild av syftet med miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. Sammanfattningsvis kan sägas att huvudsyftet är att processen ska säkerställa att tillåtelse att bedriva vissa verksamheter eller utföra vissa åtgärder ska ges först efter en förprövning av om den aktuella verksamheten eller åtgärden kommer att uppfylla föreskrivna krav i första hand i miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna. De krav

som ställs i dessa föreskrifter ska i sin tur säkerställa de krav som finns inom EU-rätten. Processen ska vara så effektiv och förutsägbar som möjligt bl.a. för att säkra näringslivets konkurrenskraft.

Framför allt i kapitel 9 och 10 har vi redogjort för de utmaningar som finns med nuvarande miljöbedömningsprocess och tillståndprocess. En del i utmaningsbilden handlar om den tid processen tar från projektidé till färdigt tillstånd.

När det gäller handläggningstiden för de myndigheter som slutligt prövar ärenden och mål om tillstånd enligt miljöbalken kan vi, som vi har redogjort för i avsnitt 8.2 och 14.2, konstatera, att de flesta mål och ärenden i det svenska prövningssystemet handläggs inom en rimlig tid. Det finns emellertid utrymme för att genom en mer samordnad process både korta tiden ytterligare och att ”kapa topparna”, dvs. att undvika att vissa ärenden tar mycket lång tid att handlägga. Samtidigt ser vi att det finns utrymme för att öka förutsebarheten i hur lång tid en miljöprövning tar.

Som stöd för våra överväganden och förslag har vi bl.a. utgått från befintlig statistik och Miljöprövningsutredningens redogörelse av generella faktorer som påverkar handläggningstiden.¹⁵ Vi har också försökt fördjupa förståelsen för vad som händer när handläggnings-tiden drar i väg genom att gå igenom befintliga beskrivningar och genom samtal med olika aktörer.

Statistiken visar att det finns en stor spridning i handläggnings-tid. En jämförelse mellan statistiken och den genomsnittliga styck-kostnaden för ett ärende ger vidare slutsatsen att den totala hand-läggningstiden inte är direkt kopplad till arbetad tid, utan det är också andra faktorer som påverkar.

Handläggningstider som överskrider de handläggningsmål som finns i dag är nästan alltid ett resultat av flera faktorer. Det går inte att bortse från att handläggningstiden påverkas av vilken typ av verksamhet det rör sig om, och att ärenden med stor omfattning och komplexitet tar längre tid att hantera. Om många berörs av en sökt verksamhet eller åtgärd ökar också behovet av kommunikation. För sökandens del försenas handläggningen av att uppgifterna i ansökan är bristfälliga och den tid som behövs för att komplettera ansökan. De längsta fördröjningarna följer om ansökan och miljökonsekvens-beskrivningen inte på ett fullgott sätt beskriver de väsentliga miljö-effekterna och sökanden därför behöver åläggas att komplettera

¹⁵ Se SOU 2022:33 s. 98 och 99.

underlaget med utredningar. Särskilt problematiskt blir det om kompletteringen bara kan göras under viss årstid. En annan förseningsfaktor kan vara förändringar av projektet eller ändrade yrkanden under den pågående handläggningen. För remiss- och partsmyndigheternas del försenas handläggningen framför allt av att det framförs nya uppgifter eller krav på utredningar sent i processen. Ett mål eller ärende kan också behöva vilandeförklaras i väntan på svar om det kommunala vetot eller regeringens prövning rörande en viss fråga. I redovisningen om statistiken för 2023 förklarar t.ex. Domstolsverket ett maxvärde med en längre vilandeförklaring i samband med annat mål, där domstolen behövt invänta regeringens prövning rörande slutförvar av kärnbränsle.

Även prövningsmyndighetens förmåga att handlägga ett ärende effektivt och leda det framåt har betydelse för handläggningstiden. Miljöprövningsutredningen lyfte t.ex. fram behovet av en ökad användning av tidsplaner, liksom muntliga sammanträden för att tidigt reda ut frågor under processen.¹⁶ Länsstyrelsen i Västra Götalands län har under flera år arbetat med att utveckla arbetet med miljöprövning. Arbetet bedöms ha gett resultat och bidragit till att fler ärenden hanteras inom fastställda handläggningsmål och att mediantiden förkortats. Myndigheten har vidtagit flera åtgärder, här kan som exempel nämnas nya vägledningsdokument, en utvecklad planering, ett nytt system med resurshandläggare samt ökat administrativt stöd till handläggarna. För att hantera särskilt komplexa prövningar formeras ett team inom myndigheten för att frigöra resurser hos de kompetenser som behövs.¹⁷ Erfarenheterna visar att det är möjligt att förkorta handläggningstiden av vissa typer av ärenden utan att det behöver leda till ökade kostnader. En förutsättning för detta synes vara att myndigheten har en sådan storlek som gör det möjligt att organisera sig på ett effektivt sätt.¹⁸

Även om det går att förbättra effektiviteten inom ramen för nuvarande organisation och regelverk ser vi att det finns behov av mer genomgripande förändringar. För att korta tiden för den sammanlagda miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen ytterligare och för att samtidigt skapa den förutsebarhet och flexibilitet som behövs för att stärka konkurrenskraften, öka investeringsviljan

¹⁶ Se SOU 2022:33 s. 341–345.

¹⁷ Se Miljöprövning 2023 – Prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, juni 2024, Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

¹⁸ Se e-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län daterad den 5 juni 2024.

och främja en effektiv klimatomställning av industrin, bedömer vi att det inte bara handlar om att åtgärda separata specifika utmaningar. Mot bakgrund av den breda utmaningsbilden ser vi i stället att det finns skäl för att överväga en helt ny miljöprövningsprocess.

Hur uppnår vi då en miljöprövningsprocess som är mer effektiv och förutsägbar än dagens process? I detta arbete har vi sett över samtliga krav och steg i dagens process. Vi har också gjort en översyn av den organisation som prövar ärenden om tillstånd enligt miljöbalken (se mer om detta i avsnitt 14.6).

Av stor betydelse är att inkludera den del som föregår miljöprövningsprocessen i översynen. Vi avser då den miljöbedömningsprocess enligt 6 kap. miljöbalken som verksamheter och åtgärder som påverkar miljön behöver genomgå. Tiden för undersöknings- och avgränsningssamråd innan ansökan om tillstånd lämnas in ingår inte i dagens handläggningsstatistik. Ett skäl för detta kan vara den uppdelning i ansvar mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövaren som finns för denna del av processen. Samtidigt påverkar tiden för samråden innan ansökan lämnas in den totala faktiska tiden från projektidé till beslutat tillstånd. Av de nya EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial och netto-nollteknik framgår dessutom att delar av miljöbedömningsprocessen ska räknas in i tillståndsprövningsprocessen och de tidsfrister som gäller för denna. I denna del behöver Sverige således tänka om och det kan därför vara lämpligt att framtida statistik även inkluderar denna del i processen.

När det gäller de olika processtegen redogör vi för de utmaningar som vi har identifierat i avsnitten 14.6–14.11. Sammanfattningsvis har vi identifierat följande förändringsbehov.

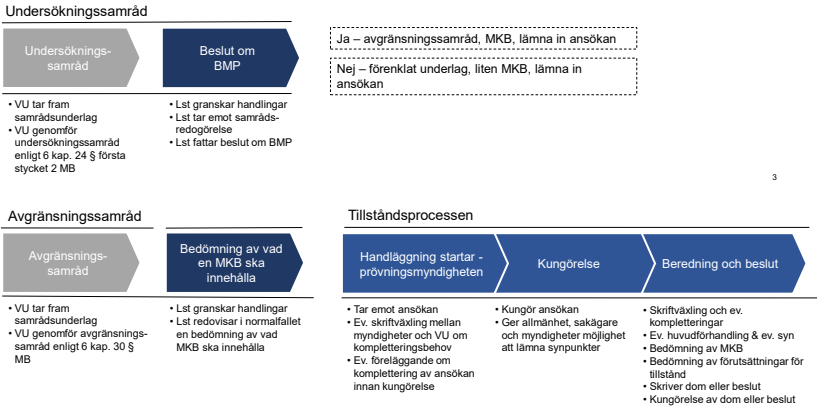
- Prövningsmyndigheten bör var mer aktiv och effektiv i arbetet med att driva processen framåt. I det ingår att ge stöd till sökanden, ta ett större ansvar för att samrådet genomförs på ett ändamålsenligt sätt och ta ställning till den sökta verksamhetens betydande miljöpåverkan på ett öppet och transparent sätt. Tillsynsmyndigheten bör också ta ett större ansvar för att säkerställa att tillstånden hålls uppdaterade. Det tydligare ansvaret innebär inte att verksamhetsutövarens ansvar för att skaffa sig den kunskap som behövs minskar.

- Krav på förprovning av en verksamhet eller åtgärd bör anpassas till EU-rätten och utformas så att den skapar incitament för sökanden att minska miljöpåverkan. Det gäller både nya och ändrade verksamheter och åtgärder. Sådana undantag från kraven som EU-rätten ger bör införas.
- Omfattningen av tillståndsprövningen behöver bli tydligare. Det måste vara möjligt att förutse vilka frågor som måste hanteras i tillståndsprövningen och regleras i ett tillstånd respektive vilka frågor som i stället kan hanteras inom ramen för tillsynen. Reglerna bör främja kontinuerliga och miljöförbättrande ändringar i verksamheten.
- Processens olika moment och steg bör vara ändamålsenliga och uppfylla de krav som EU-rätten ställer. I det ingår både att ta bort och införa eller justera olika moment.
- Processen som helhet bör vara mer integrerad och stödjande. Det innebär att processen för miljöbedömning och miljötillståndsprövning bör samordnas, och utformas på ett sådant sätt att den skapar incitament och förutsättningar för sökanden, sakägare och annan allmänhet samt berörda myndigheter att agera effektivt och ändamålsenligt.

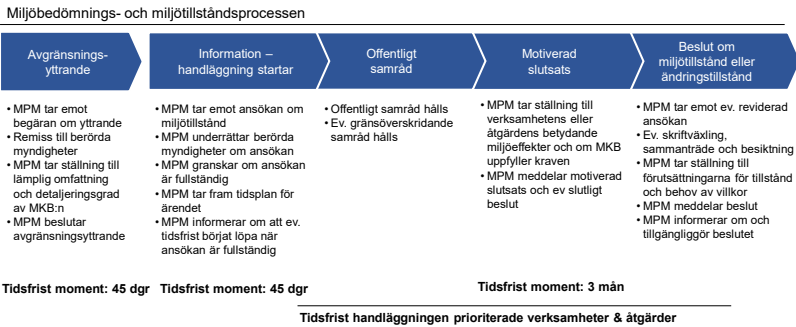
Vår bedömning är att Sverige behöver en ny miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess som ligger närmare vad vi uppfattar som huvudspåret i ljuset av bl.a. de nya förordningar som EU beslutat om.

De olika delmomenten i den nya miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen beskrivs i avsnitten 14.8–14.11. I detta avsnitt är avsikten att genom tre illustrationer i jämförande syfte beskriva dels nuvarande miljöbedömnings- respektive prövningsprocess, dels en ny miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess för tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder, dels ett nytt enklare gransknings- och prövningsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder. Detta senare förfarande bör också vara tillämpligt på flertalet ansökningar om ändring av verksamheter eller villkor respektive omprövning av villkor.

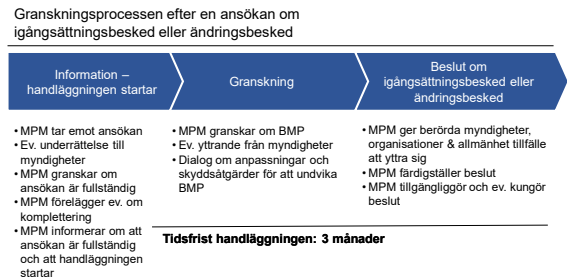
Figur 14.1 Övergripande bild av nuvarande tillståndprocess



Figur 14.2 Övergripande bild av ny miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess för tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder



Figur 14.3 Övergripande bild av nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder



En och samma myndighet bör vara ansvarig för samtliga steg i processen (se mer om förslag på ny organisation i avsnitt 14.6). Genom att en och samma myndighet bör ansvara för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen bör effektivitetsvinster kunna uppnås. Detta bl.a. genom att myndigheten får i uppgift att tidigt i processen dels granska en verksamhets eller åtgärds betydande miljöpåverkan, dels tydliggöra sin syn på miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå. Myndigheten får också ett större ansvar för det offentliga samrådet och för att allmänhet och berörda myndigheter ges effektiva möjligheter att lämna synpunkter i rätt tid. Målet är att skapa en miljöprövningsmyndighet med ansvar för att hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen hanteras effektivt, smidigt och samordnat. Med en och samma prövningsmyndighet skapas också ett ägarskap för och genom hela processen. Med en och samma myndighet ökar också förutsättningarna för myndigheten att uppfylla EU-rättens krav på tillräckligt med kvalificerad personal och tillräckliga ekonomiska, tekniska och teknologiska resurser för att fullgöra skyldigheterna enligt MKB-direktivet (jfr exempelvis artikel 10.6 i EU-förordningen om netto-nollteknik).

Prövningsmyndigheten bör se till att det finns utrymme för dialog. Den som ansöker om igångsättningsbesked bör t.ex. få möjlighet att diskutera olika sätt att anpassa planerade verksamheter och åtgärder så att miljöpåverkan kan minimeras. Det rör sig inte om rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk eller teknisk specialkompetens inom ett område tillhandahåller. För att bidra till en effektiv process bör prövningsmyndigheten vara tillgänglig för att svara på frågor om exempelvis innebörden av gällande rätt, stegen i miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen, vad som brukar krävas av en viss verksamhet eller åtgärd och vilka omständigheter som kan påverka bedömningen. Målet är att myndigheten genom stöd och vägledning till sökande ska kunna hantera ärendena inom respektive förfarande så effektivt som möjligt.

Det bör införas tydliga och ändamålsenliga processregler och krav på tidsplaner samt tidsfrister för vissa moment och beslut i syfte att öka förutsebarheten och effektiviteten. Prövningens omfattning bör tydliggöras och minskas genom att tillståndsprövningen renodla och vissa frågor flyttas från prövning till tillsyn. En ökad användning av generella föreskrifter med krav på verksamheter och

åtgärder bör kunna bidra till detta, liksom tydligare regler om beslutets innehåll och rättsverkan. Målet är att genom tydliga regler, framförhållning och god kommunikation fokusera diskussionerna till de betydande miljöeffekterna, förutsättningarna för tillstånd, och minska behovet av återkommande kompletteringar.

Som vi har beskrivit i avsnitt 14.3.4 gör vi bedömningen att den nya miljöprövningsprocessen i sin helhet bör framgå av det nya 20 kap. miljöbalken. Samtidigt kan vi konstatera att bestämmelserna om miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken är generella för många olika slags verksamheter och åtgärder som provas inte bara enligt miljöbalken utan också enligt andra lagar. Bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken bör därför även fortsatt återfinnas i det kapitlet. Bestämmelserna i 20 kap. miljöbalken bör hänvisa till och upplysa om relevanta bestämmelser i 6 kap. miljöbalken för att tydliggöra den stegvisa processen. Det bör också införas upplysningsbestämmelser om att andra författningar innehåller regler som bör tillämpas av den nya prövningsmyndigheten. Det kommer t.ex. att finnas tidsfrister för vissa verksamheter som omfattas av den nya EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik.

14.5 Nya termer och uttryck

14.5.1 Nya definitioner

Förslag: Med den nya regleringen om miljöprövning följer ett antal nya termer och uttryck. Fyra av dessa termer: miljöprövning, miljötillstånd, granskningsplikt och igångsättningsbesked förses med definitioner i 1 kap. miljöbalken.

Med termen granskningsplikt avses sådant krav på att ansöka om igångsättningsbesked som framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 20 kap. 6 § miljöbalken.

Med termen igångsättningsbesked avses ett sådant beslut om tillåtande att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som följer efter en prövning av en ansökan om igångsättningsbesked enligt 20 kap. miljöbalken.

Med termen miljöprövning avses en sådan prövning som ska ske enligt 20 kap. miljöbalken.

Med termen miljötillstånd avses ett sådant tillstånd om tillåtande att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som följer efter en prövning av en ansökan om miljötillstånd enligt 20 kap. miljöbalken.

Miljötillstånd

För att skilja kraven på tillstånd i det nya 20 kap. miljöbalken från de andra krav på tillstånd som finns i miljöbalken och för vilka en annan process följer gör vi bedömningen att det är lämpligt att benämna tillstånden i det nya kapitlet för miljötillstånd respektive igångsättningsbesked. Tillståndet bör benämnas miljötillstånd om tillståndet följer på en ansökan om miljötillstånd och igångsättningsbesked om beslutet följer på en ansökan om igångsättningsbesked.

I sådana bestämmelser om förutsättningar för miljötillstånd respektive igångsättningsbesked som även fortsatt återfinns i respektive ”sakkapitel” i miljöbalken bör följändringar göras så att det framgår när termen tillstånd i paragraferna endast avser ett sådant miljötillstånd eller ett sådant igångsättningsbesked som följer på en prövning enligt det nya 20 kap. miljöbalken respektive när den inte gör det (se mer om följändringarna i avsnitten 14.15–14.17). Avses även andra typer av tillstånd behålls termen tillstånd som en övergripande term för alla typer av tillstånd enligt miljöbalken. För att skillnaden mellan miljötillstånd och andra tillstånd enligt miljöbalken ska bli tydlig gör vi också bedömningen att en definition av termen miljötillstånd bör föras in i miljöbalken. Definitionen bör innebära att med miljötillstånd avses sådant tillstånd om tillåtande att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som följer efter en prövning av en ansökan om miljötillstånd enligt 20 kap. miljöbalken. I praktiken innebär detta, precis som i dag, en tillåtelse att driva en viss verksamhet, att utta en viss mängd ytvatten, att behandla avfall etc.

För att det inte ska råda någon tvekan om huruvida äldre tillstånd enligt miljöbalken för motsvarande verksamheter och åtgärder är att se som ett miljötillstånd enligt föreslagna nya kapitel i miljöbalken föreslår vi också i avsnitt 15.2.1 en särskild övergångsbestämmelse om detta.

Om en ansökan om miljöprövning avser ändring av en verksamhet eller ett villkor i ett miljötillstånd kan det också bli fråga om ett s.k. ändringstillstånd (se mer om detta i avsnitten 14.9.20 och 14.9.24).

Övriga termer

Utöver termen miljötillstånd gör vi bedömningen att även de nya termerna miljöprövning, granskningsplikt och igångsättningsbesked bör definieras. Skälet för detta är i första hand att termerna är nya i miljöbalken. När det gäller termen miljöprövning förekommer den exempelvis i rubriken till miljöprövningsförfordningen. Termen används också i dagligt tal för att beskriva den prövning som sker för att få tillstånd enligt miljöbalken. Eftersom termen med våra förslag kommer att få en särskild avgränsad betydelse gör vi bedömningen att det är lämpligt med en särskild definition för att tydliggöra denna avgränsning. Termen miljöprövning bör definieras som en sådan prövning som ska ske enligt 20 kap. miljöbalken. Termen miljöprövning bör således omfatta all prövning enligt 20 kap. miljöbalken och inte bara ansökningar om miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Vilka ärenden som är miljöprövningsärenden framgår av förslag i avsnitt 14.6.9.

Termen granskningsplikt bör definieras som sådant krav på att ansöka om igångsättningsbesked som framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 20 kap. 6 § miljöbalken. Slutligen gör vi bedömningen att termen igångsättningsbesked bör definieras som ett sådant beslut om tillåtande att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som följer efter en prövning av en ansökan om igångsättningsbesked enligt 20 kap. miljöbalken. En närmare beskrivning av granskningsplikten finns i avsnitt 14.7 och av igångsättningsbesked i avsnitten 14.4 och 14.10.8.

Placering av definitionerna

Normalt placeras definitioner som ska gälla för en hel lag i lagens inledande kapitel. Vid en genomgång av miljöbalken kan vi dock konstatera att det i dag saknas sådana definitioner i 1 kap. miljöbalken. Definitionerna i miljöbalken återfinns i stället i respektive

kapitel. Eftersom definitionerna av termerna miljöprovning, miljö-tillstånd och igångsättningsbesked inte bara bör gälla vid tillämp-ningen av 20 kap. miljöbalken utan också vid tillämpningen av be-stämmelser i andra delar av miljöbalken där termerna förekommer gör vi bedömningen att definitionerna ändå bör placeras i 1 kap. miljöbalken. Vi gör bedömningen att definitionerna bör placeras i alfabetisk ordning sist i 1 kap. miljöbalken efter bestämmelserna om balkens tillämpningsområde. Samtidigt gör vi bedömningen att rubriken till 1 kap. miljöbalken bör ändras så att det blir tydligt att 1 kap. miljöbalken inte bara innehåller balkens mål och tillämpnings-område utan också definitioner.

Under arbetets gång har vi noterat att vissa termer och uttryck som i dag definieras i enskilda kapitel i miljöbalken ibland före-kommer även på andra ställen i miljöbalken. Om dessa termer och uttryck då har samma innebörd som i det kapitel där de är definie-rade är oklart. Om det är så att innebörden är densamma oavsett var termen eller uttrycket används i balken borde de, med vårt sätt att resonera, flyttas så att de placeras tillsammans med övriga defini-tioner som gäller för hela miljöbalken i 1 kap. miljöbalken. Efter-som det inte har funnits tid för en sådan analys av befintliga termer och uttryck i miljöbalken inom ramen för vårt uppdrag begränsar vi dock vårt förslag till de nya termer som vi föreslår.

I avsnitten 14.15.1, 14.16 och 14.17 redovisar vi behovet av följd-ändringar i miljöbalken respektive behovet av följdändringar i andra lagar och förordningar med anledning av de nya definitionerna.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1 kap. 8 § miljöbalken.

14.5.2 Uttrycket miljöfarlig verksamhet ändras

Förslag: Uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ändras till ”miljö-påverkande verksamhet”.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen angett att miljöbalken bör ändras genom att uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ändras till ”miljöpåverkande verksamhet” när det gäller jordbruksverksamheter.¹⁹

I enlighet med våra förslag i avsnitten 14.3 och 14.3.3 bör samma förprovning genom miljöprovning gälla för olika verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Avgörande blir således inte om verksamheterna är att se som miljöfarlig verksamhet eller annan typ av verksamhet i samma utsträckning som i dag utan huruvida de omfattas av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Vilka verksamheter och åtgärder som kommer att omfattas av krav på förprovning föreslås framgå av listor i bilagor till miljöprovningsförfordningen. Det blir således inte relevant att för att avgöra kravet på miljötillstånd eller igångsättningsbesked bedöma huruvida en verksamhet är att anse som miljöfarlig eller inte. Av den anledningen skulle man kunna överväga att helt ta bort definitionerna avseende miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet i 9 respektive 11 kap. miljöbalken. Samtidigt kan det även framöver vara viktigt i vissa situationer att veta om en verksamhet är att anse som exempelvis en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet eftersom olika krav på t.ex. en ansökans innehåll kan gälla för olika typer av verksamheter. Av detta skäl kan det alltså fortfarande finnas ett behov av att definiera olika typer av verksamheter.

Även om frågan om en verksamhet eller åtgärd omfattas av definitionen för ”miljöfarlig verksamhet” eller vattenverksamhet inte kommer att ligga till grund för krav på förprovning ser vi alltså att det kan finnas skäl för att behålla ett uttryck för de verksamheter och åtgärder som omfattas av definitionerna i 9 kap. 1 § och 11 kap. 3 § miljöbalken för att bedöma behovet av särskilda krav relaterade till sådana verksamheter. En sådan indelning kan även vara av betydelse vid tillsynen.

Vi gör således bedömningen att nuvarande definitioner i 9 kap. 1 § och 11 kap. 3 § miljöbalken bör behållas.

Eftersom definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken omfattar en lång rad verksamheter och åtgärder som inte alltid per automatik uppfattas som ”miljöfarliga” gör vi dock bedömningen, på motsvarande sätt som riksdagen har gjort avseende jordbruksverksamheter, att

¹⁹ Se bet. 2021/22:MJU29 punkt 3, rskr. 2021/22:389.

uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” bör ersättas av uttrycket ”miljöpåverkande verksamhet”. Vi gör däremot bedömningen att det är lämpligt att byta uttryck för samtliga verksamheter och åtgärder som omfattas av definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken även om vissa verksamheter kan uppfattas som mer ”miljöfarliga” än andra. Skälet för detta är att även om uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” har använts under längre tid så uppstår det situationer då uttrycket uppfattas som missvisande, läs mer om detta i avsnitt 7.4.3. Även om det faktum att en verksamhet omfattas av uttrycket egentligen endast innebär att miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet ska tillämpas ger denna beteckning bilden av att verksamheten automatiskt är farlig för människors hälsa eller miljön. Vi förordar därför att uttrycket ersätts av ett annat uttryck som mer rättvisande speglar vad det är för verksamheter och åtgärder som bör förprövas med koppling till 9 kap. miljöbalken.

Vi har övervägt olika alternativa uttryck, men fastnat för uttrycket ”miljöpåverkande verksamheter”, även om det rent semantiskt också kan anses innefatta vattenverksamheter. Vi gör bedömning att uttrycket ”miljöpåverkande verksamhet” är det uttryck som bäst återspeglar verksamheternas och åtgärdernas förhållande till miljön. Det uttrycket knyter också terminologiskt an till uttrycket ”betydande miljöpåverkan” som i högre utsträckning än i dag kommer att avgöra behovet av förprövning genom miljötillstånd. Det är således endast uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” i definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken som ändras till ”miljöpåverkande verksamhet”. Någon ändring av definitionen som sådan föreslås inte och avsikten är inte heller att definitionen ska omfatta fler eller färre verksamheter och åtgärder än i dag.

Uttrycket miljöfarlig verksamhet används i en rad vägledningar och en konsekvens av förslaget är att dessa kommer att behöva uppdateras, läs mer om behovet av uppdatering av vägledningsmaterial i avsnitt 14.20.

Behovet av följdändringar i miljöbalken och i andra författningar beskrivs i avsnitten 14.15-14.17.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 9 kap. 1 § miljöbalken.

14.6 En ny organisation för miljöprövning

14.6.1 Inledning

I detta avsnitt redogör vi för vår bild av behovet av en ny organisation för miljöprövning. Därefter går vi in på frågan om det är lämpligt med domstol som prövningsmyndighet i första instans. I efterföljande avsnitt redogör vi för de utgångspunkter som vi anser bör gälla för valet av en ny prövningsorganisation. Vi redovisar också de alternativ vi har övervägt för en ny prövningsorganisation. Slutligen redogör vi för den organisatoriska lösning som vi förordar. I denna del har vi ett förstahands- och ett andrahandsalternativ. Vi redogör också för vilka ärenden som bör prövas som ärenden om miljöprövning av prövningsmyndigheten samt hur instansordningen bör se ut för de ärenden som myndigheten beslutar.

14.6.2 Varför behövs en ny prövningsorganisation?

I kapitel 11 har vi redogjort för de utmaningar som finns med dagens prövningsorganisation. Sammanfattningsvis handlar det om att prövningen i dag är fördelad på många olika myndigheter (totalt 17), som på olika nivåer följer olika processuella regler. Detta har lett till en bristande enhetlighet i prövningen, men också en bristande förutsägbarhet och delvis bristande flexibilitet i processen. Även bristande myndighetsansvar i de inledande delarna av miljöbedömningsprocessen medför utmaningar. Slutligen medför det faktum att en och samma myndighet kan ha flera olika roller i prövningen en komplicerande faktor mot bakgrund av det stöd och den vägledning som verksamhetsutövare efterfrågar i prövningsprocessen.

Eftersom organisatoriska förändringar inte alltid är den bästa lösningen på olika utmaningar och då större omorganisationer alltid är förknippade med stora omställningskostnader har vi övervägt om enbart förändringar inom ramen för nuvarande organisation vore tillräckliga – det s.k. nollalternativet. Redan i dag görs många insatser för att öka effektiviteten i nuvarande prövning och fler steg kommer att tas som en följd av propositionen *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning*.²⁰ I vårt uppdrag ligger dock att vidga perspektivet ytterligare och bedöma om förändringar – inte bara

²⁰ Se prop. 2023/24:152.

inom ramen för nuvarande organisation – utan även med en ny organisation skulle kunna få miljöprövningsprocessen än mer effektiv, flexibel, förutsägbar och konkurrenskraftig. Som vi har beskrivit inledningsvis i avsnitten 14.2 och 14.3 har vi studerat vilka ramar som finns för miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocesserna utifrån ett EU-rättsligt perspektiv och vad som återstår för respektive medlemsstat att besluta om. Som vi beskriver i avsnitt 14.4 har vi kommit fram till att den mest effektiva miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen bör vara den som ligger så nära EU-kraven för en sådan process som möjligt. Ett skäl för detta är den möjlighet till samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess som dessa regler ger utrymme för (se mer om detta i avsnitt 14.4). Mot bakgrund av våra utgångspunkter i avsnitt 14.4 om behov av en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess av både miljöpåverkande verksamheter och vattenverksamheter gör vi dock bedömningen att detta inte är möjligt inom ramen för nuvarande splittrade prövningsorganisation. Miljöprövningen bör, enligt vår bedömning, i stället samlas på en myndighet. Frågan är då på vilken myndighet.

14.6.3 Bör ärenden om miljöprövning prövas av förvaltningsmyndighet eller domstol i första instans?

Bedömning: Ärenden om miljöprövning bör prövas av en förvaltningsmyndighet i första instans. Mark- och miljödomstolarnas roll vid miljöprövning bör renodlas till överprövning.

I våra direktiv anges att det kan vara lämpligt att mark- och miljödomstolarna endast prövar överklagade beslut om tillstånd eller villkor och att en annan myndighet prövar dessa ärenden i första instans. En sådan ordning anges kunna stämma bättre överens med domstolarnas grundläggande uppdrag. Vi har haft i uppdrag att utreda om det finns skäl att göra ändringar i ansvarsfördelningen mellan myndigheter eller att se över myndighetsstrukturen, i syfte att förkorta och förenkla miljötillståndsprövningsprocessen. I det arbetet ska vi enligt direktiven utgå från regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Det innebär bl.a. att myndigheternas kärnuppgifter ska

prioriteras och att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv.²¹

När det gäller frågan om lämpligheten i att mark- och miljödomstolar prövar tillståndsfrågor enligt miljöbalken som första instans inleder vi med vår bild av domstolarnas kärnuppgifter och om miljöprövning som första instans kan anses vara en av dem. Därefter går vi in på frågan om det är lämpligt att mark- och miljödomstolar ansvarar för den nya samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess som vi föreslår i avsnitt 14.4.

Vår bild är att allmänna domstolars kärnuppgift är att avgöra tvister mellan enskilda. Förvaltningsdomstolars kärnuppgift är att genom överprövning avgöra tvister mellan enskilda och det allmänna. Sådana ärenden i förvaltningsdomstol avgörs i första instans normalt av en förvaltningsmyndighet. Att på så sätt som mark- och miljödomstolarna pröva frågor mellan det allmänna och enskilda i första instans är, som vi har redogjort för i avsnitt 11.3.2, på flera sätt avvikande i förhållande till domstolarnas grunduppdrag. Som både vi och flera tidigare utredningar har konstaterat är tillståndsprövning av en verksamhet eller åtgärd enligt miljöbalken typiskt sett inte en tvistefråga mellan enskilda utan ett förvaltningsärende.²² Frågor som inte är tvistefrågor mellan enskilda brukar normalt inte vara en domstolsangelägenhet i första instans utan en uppgift för en förvaltningsmyndighet. Det är också vår bild att det ser ut så vid tillståndsprövning inom andra politikområden. Det finns också en principiell ansats i denna fråga. När dåvarande miljödomstolen infördes 1999 framförde bl.a. Domstolsverket att ett förvaltningsärende först bör ha prövats av en förvaltningsmyndighet innan domstolsprövning sker.²³

Vi har i sammanhanget även konstaterat att Sverige skiljer ut sig från andra EU-länder genom att ha tillståndsprövning enligt miljöbalken i första instans i en domstol. EU-domstolen har också i ett avgörande konstaterat att de svenska mark- och miljödomstolarna vid prövning av tillståndsärenden i första instans utövar befogenheter av förvaltningskaraktär.²⁴ Mark- och miljödomstolarna har således i dag dubbla roller i miljöprövningsärenden – både som överprövande myndighet och som utövande av befogenheter av

²¹ Se dir. 2023:78 s. 7–10.

²² Se bl.a. SOU 2009:10 s. 266 och SOU 2015:43 s. 372.

²³ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 460.

²⁴ Se EU-domstolens dom i mål C-263/08 p. 32–39.

förvaltningskaraktär när de hanterar tillståndsärenden enligt miljöbalken som första instans. Med utgångspunkten att myndigheters kärnuppgifter ska prioriteras, såsom anges i våra utredningsdirektiv, gör vi bedömningen att det sammanfattningsvis inte kan anses vara prioriterat att mark- och miljödomstolarna ansvarar för miljöprövning i första instans.

Vi instämmer också i äldre propositionsuttalanden om att tyngdpunkten i miljövårdsverksamhet bör ligga på en administrativ myndighet och inte på domstol.²⁵ Vi gör också bedömningen att ett förfarande i administrativ ordning har bättre förutsättningar att tillgodose önskemål om effektivitet, snabbhet och smidighet eftersom bl.a. överläggningar med sökanden och andra parter då kan ske mer fritt, och att samråd med andra myndigheter då kan ordnas på ett enklare och smidigare sätt samt prövningen i högre utsträckning kan anpassas till ärendets karaktär.

Ett förfarande i administrativ ordning ger också ökade möjligheter för regeringen att påverka prövningsprocessen jämfört med en prövning i domstol. Detta framgår av bestämmelserna i 11 kap. regeringsformen. Regeringen kan exempelvis utfärda generella riktlinjer på förordningsnivå för en myndighets handläggning av ärenden. Denna möjlighet som ger förutsättningar för ett enklare och snabbare genomförande av olika krav inom EU-rätten finns inte i förhållande till domstol.

Mot bakgrund av våra övriga förslag finns det också andra skäl till att miljöprövning i domstol i första instans är mindre lämplig. Som beskrivs i avsnitt 14.4 föreslår vi en ny samlad process där en och samma myndighet ansvarar för hela kedjan för alla verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöprövning, från granskning av betydande miljöpåverkan till miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Utifrån en organisatorisk synvinkel ska det således inte längre spela någon roll om den verksamhet som prövas är en vattenverksamhet eller annan verksamhet. Det ska inte heller spela någon roll var i processen man befinner sig. I stället är avsikten att en och samma myndighet ska ansvara för hela processen, från miljöbedömningen till avgörandet i tillståndsärendet. Vi gör bedömningen att en sådan samlad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess vid en myndighet kommer att medföra en ökad tydlighet för alla inblandade aktörer. En sådan ordning kommer att innebära att sök-

²⁵ Se prop. 1969:28 s. 82 och 83.

anden kommer att ha kontakt med en och samma myndighet under hela processen. Den nya processen kommer också, enligt vår bedömning, att bidra till att lösa flera av de utmaningar som vi har identifierat så som att samrådsmyndigheten och prövningsmyndigheten kan ha olika uppfattning om huruvida samrådet utförts korrekt eller om en ansökan kan tas som ett ändringstillstånd. Med en myndighet som har ansvar för hela processen bör den, enligt vår bedömning, också bli mer effektiv och förutsebar än dagens process (se avsnitt 14.4).

Även om en domstol rent teoretiskt skulle kunna ansvara för en sådan samordnad process gör vi bedömningen att det finns flera skäl som talar för att en förvaltningsmyndighet är mer lämplig. När miljöbalken infördes övervägdes alternativet att lägga hela ansvaret på prövningsmyndigheten, men eftersom vissa remissinstanser ansåg att det föreslagna samrådsförfarandet var främmande för ett domstolsförfarande placerades det utanför prövningsprocessen.²⁶

Den av oss föreslagna nya samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen medför också nya tidsfrister för flera steg i processen. I dag finns lagstadgade tidsfrister för vissa måltyper i domstol. Av rättssäkerhets- och kvalitetsskäl bedöms det dock normalt inte lämpligt med lagstadgade tidsfrister för handläggning av mål i domstol. En domstolsprocess tar och måste få ta viss tid i anspråk.²⁷ Av det skälet är också överprövning i domstol undantagen från EU-reglerna om tidsfrister.

Genom de nya EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial respektive netto-nollteknik införs krav på kontaktpunkter för tillståndsprövning för vissa typer av projekt. I artikel 9 i förordningen om kritiska och strategiska råmaterial anges att medlemsstaterna ska inrätta eller utse en eller flera myndigheter som gemensamma kontaktpunkter. Det ska finnas en gemensam kontaktpunkt för varje relevant administrativ nivå och led i värdekedjan för kritiska och strategiska råmaterial. Kontaktpunkten ska vara den enda myndighet som en projektägare ska behöva kontakta och myndigheten ska hjälpa denne att förstå administrativa frågor av relevans för tillståndsprövningsprocessen. Kontaktpunkten ska underlätta och samordna tillståndsprövningsprocessen för projekt för kritiska och strategiska råmaterial och ge information om relevanta administrativa

²⁶ Se prop. 1997/98:45 s. 282–285.

²⁷ Se bl.a. SOU 2010:44 s. 319–322.

processer så som om tillståndprocessen och tillhörande administrativa processer som krävs för att erhålla relevanta tillstånd, finansierings- och investeringstjänster, och finansieringsmöjligheter på unionsnivå eller medlemsstatsnivå. Kontaktpunkten ska även ge information om när en ansökan anses vara fullständig och samordna och underlätta inlämnandet av alla relevanta handlingar och all relevant information.

I artikel 6 i EU-förordningen om netto-nollteknik anges på motsvarande sätt att medlemsstaterna ska inrätta eller utse en eller flera myndigheter till gemensamma kontaktpunkter på relevant administrativ nivå. Varje gemensam kontaktpunkt ska ha ansvaret för att underlätta och samordna tillståndprocessen för tillverkningsprojekt för netto-nollteknik, även för s.k. strategiska netto-nollprojekt. Kontaktpunkterna ska också tillhandahålla information om effektivisering av de administrativa processerna och information om när en ansökan anses vara fullständig. En gemensam kontaktpunkt ska vara den enda kontaktpunkten för projektägaren under tillståndprocessen för ett tillverkningsprojekt för netto-nollteknik eller ett strategiskt netto-nollprojekt. Kontaktpunkten ska samordna och underlätta inlämnandet av alla relevanta handlingar och all relevant information och ska underrätta projektägaren om resultatet av det övergripande beslutet. De myndigheter som är involverade i tillståndprocessen och andra berörda myndigheter ska specificera och för den gemensamma kontaktpunkten tillgängliggöra kraven och omfattningen på den information som begärs av en projektägare innan tillståndprocessen inleds.

Eftersom flera av de uppgifter som ligger på kontaktpunkten med våra förslag ytterst bestäms av prövningsmyndigheten skulle det längre fram kunna vara lämpligt att myndigheten som prövar ärenden om miljöprövning också blir kontaktpunkt enligt dessa EU-förordningar. Samtidigt är det enligt vår uppfattning mest lämpligt att uppgiften som kontaktpunkt läggs på en förvaltningsmyndighet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att flera skäl talar för att flytta nuvarande prövning av tillståndsärenden i första instans från domstol till en förvaltningsmyndighet. Samtidigt kan vi konstatera att de ärenden som i dag prövas av domstol i första instans normalt har en i sammanhanget kort instanskedja eftersom prövningstillstånd krävs vid överklagande både till Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Vid en flytt av ärendena till en förvaltningsmyn-

dighet kommer det alltså att vara en överprövning i två instanser (5 kap. 5 § LOM). Det är dock bara i Mark- och miljööverdomstolen som det kommer att krävas prövningstillstånd. Se mer om instansordningen i avsnitt 14.6.12. Även om flera skäl talar för en ändrad organisation bör det således noteras att en reformerad organisation i sig inte nödvändigtvis kommer att leda till en förkortad tillståndsprövning i alla ärenden. Däremot gör vi bedömningen att den föreslagna samordnade processen vid en myndighet ger helt nya förutsättningar för att åstadkomma en effektiv tillståndsprövning i enskilda ärenden. Den föreslagna processen ger också helt nya möjligheter att ”kapa nuvarande toppar”, dvs. att minska handläggningstiden för sådana ärenden som i dag tar längre tid än genomsnittstiden. Endast en organisatorisk och en processuell förändring kommer dock inte att lösa alla utmaningar som finns i dagens prövningsorganisationer (se beskrivning i avsnitt 11.3). För det krävs även andra insatser så som ändrat arbetssätt, tillräckliga resurser och tydlig styrning och uppföljning. Se mer om detta i avsnitt 14.18.2. Vår uppfattning är likväl att en ändrad organisation där en förvaltningsmyndighet prövar miljöprövningsärenden i första instans kommer att ge både nya och bättre förutsättningar för förändringar i dessa avseenden.

Med våra föreslagna förändringar renodlar vi mark- och miljödomstolarnas roll till överprövande vid miljöprövning enligt miljöbalken. På motsvarande sätt som inom andra politikområden kommer mark- och miljödomstolarna fortsatt att hantera stämningssmål med koppling till miljöpåverkande verksamheter och åtgärder och vattenverksamheter. Se vår närmare beskrivning av vilka ärenden som mark- och miljödomstol fortsatt bör pröva i avsnitt 14.12.2.

14.6.4 Utgångspunkter vid val av organisationsform

Bedömning: Följande utgångspunkter bör ligga till grund för hur en ny prövningsorganisation vid förvaltningsmyndighet bör se ut.

- Regeringens förvaltningspolitiska inriktning samt utgångspunkter för valet av ledningsform för en myndighet.
- Prövningsmyndigheten ska ansvara för hela prövningsprocessen inklusive miljöbedömningsprocessen.

- Organisationen ska möjliggöra en större enhetlighet i bl.a. beslut, arbetssätt och handläggningstider.
- Myndigheten ska ha förutsättningar att rekrytera personal med den erfarenhet och kompetens som krävs för en effektiv prövning av hög kvalitet.
- Prövningen ska ske på ett sätt som skapar förtroende för processen och besluten.
- Det ska finnas tydlighet i fråga om ansvar, roller och organisation.
- Det ska finnas förutsättningar för regeringen för en effektiv styrning och fortlöpande uppföljning av den övergripande prövningsverksamheten.

Det finns flera olika möjliga alternativ för hur en prövning i förvaltningsorganisation skulle kunna se ut. Följande avsnitt inleds med en diskussion om utgångspunkter för en ny prövningsorganisation där mark- och miljödomstolen tas bort som första instans. En utgångspunkt är regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Vi har också, utifrån identifierade utmaningar, de inspel vi har fått från berörda aktörer och våra övriga förslag formulerat ett antal ytterligare utgångspunkter för val av prövningsorganisation.

Förvaltningspolitisk inriktning

Regeringens förvaltningspolitiska inriktning innebär bl.a. att myndigheternas kärnuppgifter ska prioriteras och att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Nya myndighetsuppgifter ska i första hand utföras av befintliga myndigheter och ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter ska vara tydlig. Samarbete är en förutsättning för t.ex. verksamhetsutveckling och ett effektivt resursutnyttjande, för att minska sårbarheter och för att kunna hantera snabba oförutsedda händelseförlopp. En gemensam regional indelning för statliga myndigheter i enlighet med förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning kan enligt regeringen underlätta samordningen inom staten och samverkan mellan staten, kommunerna och regio-

nerna. Statlig närvaro och service i hela landet är viktigt för att förenkla för enskilda och öka medborgarnyttan. Enligt regeringen upprätthålls därmed statsförvaltningens legitimitet och förtroende. Därutöver har regeringen bedömt att antalet myndigheter bör minska och att statsförvaltningen behöver bli mindre fragmenterad. Regeringen har därför tagit initiativ för att effektivisera statsförvaltningen genom ytterligare omprövning av det offentliga åtagandet och analys av myndigheternas organisering.²⁸ Det pågår flera översyner och utredningar som rör statliga myndigheter. De direktiv som har angetts för dessa utgör ytterligare vägledning i fråga om regeringens syn på förvaltningspolitiken. De två som rör specifika myndighetstyper redogörs för nedan.

En särskild utredare har fått i uppdrag att genomföra en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering. Med mindre myndigheter avses myndigheter med färre än 100 årsarbetskrafter. Det anges i direktiven att det är viktigt att olika typer av uppgifter kan organiseras inom en och samma myndighet för att tillvarata skalfördelar och minska behov av samordning mellan olika organisatoriska enheter inom staten. Mindre myndigheter kan ha vissa fördelar jämfört med större myndigheter, såsom mindre behov av samordning inom myndigheten men de kan dock i allmänhet inte på egen hand uppnå samma skalfördelar som större myndigheter och har t.ex. relativt sett högre kostnader för personal, lokaler och administration än större myndigheter. Det finns även utmaningar för dessa myndigheter att ha tillräcklig administrativ bemanning och upprätthålla nödvändig kompetens för att tillgodose de krav som ställs i såväl författning som andra typer av regelverk inom olika områden, t.ex. ekonomisk styrning och hanteringen av öppna data.²⁹

Det andra uppdraget är ett regeringsuppdrag till Statskontoret om att se över alla nämndmyndigheter som avrapporterades i juni 2024. I uppdraget angavs bl.a. att nämndmyndigheterna vanligtvis är små, vilket innebär att de blir sårbara och det riskerar att leda till relativt sett höga administrativa kostnader. Otydliga ansvarsförhållanden kan ha en negativ inverkan på arbetsmiljön, verksamhetsutvecklingen och ansvarsutkrävandet vid myndigheterna. För att säkerställa en sammanhållen, effektiv och mindre fragmenterad statlig förvaltning ansåg regeringen att det fanns behov av en samlad

²⁸ Se prop. 2022/23:1, utg.omr. 2, s. 55 och 56 och prop. 2023/24:1, utg.omr. 2, s. 61 och 62.

²⁹ Se dir. 2023:132, s. 3.

översyn av nämndmyndigheterna. Hänvisning görs i regeringsuppdraget till propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*³⁰ från 2010 där det anges att ledningsformen nämndmyndighet ska användas sparsamt.³¹

Även i utredningsdirektiven till det första uppdraget ovan hänvisas till propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* som därmed kan anses vara relevant för den nuvarande regeringens förvaltningspolitik. I propositionen angavs utgångspunkter för valet av ledningsform för en myndighet. Dessa utgör också grunden för den vägledning för val av myndighetsform som finns inom Regeringskansliet.³² Utgångspunkterna är verksamhetens art, politiska prioriteringar, samt regeringens behov av att styra på ett visst sätt.³³ Av 2 § myndighetsförordningen framgår att förvaltningsmyndigheterna under regeringen som regel ska ledas av antingen en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). Enligt myndighetsförordningen kan regeringen även bestämma att enrådighetsmyndigheter ska ha insynsråd som utövar insyn i verksamheten och ger myndighetschefen råd. Avgörande för valet mellan styrelsemyndighet, enrådighetsmyndighet och nämndmyndighet är verksamhetens syfte, karaktär och omfattning. En nyckelfråga är vilken typ av samlad kompetens som är viktig för ledningen av myndigheten och hur den kan tillgodoses genom någon av de olika ledningsformerna.³⁴

Övriga utgångspunkter

Utifrån de utmaningar som vi har beskrivit med nuvarande organisation (se avsnitt 11.3), de inspel vi har fått från olika berörda aktörer samt våra övriga förslag har vi formulerat ett antal kompletterande utgångspunkter för val av organisation för miljöprövningen.

- Prövningsmyndigheten ska ansvara för hela miljöbedömning- och prövningsprocessen inklusive uppgiften att granska om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljö-

³⁰ Se prop. 2009/10:175.

³¹ Se Uppdrag att göra en översyn av nämndmyndigheter, regeringsbeslut Fi2023/02994, s. 3 och 4.

³² Se Vägledning vid val av myndigheters ledningsformer, Finansdepartementet 2015-12-10.

³³ Se prop. 2009/10:175 s.108–110.

³⁴ Se Vägledning vid val av myndigheters ledningsformer, PM från Finansdepartementet 2015-12-10, s. 4 och 5.

påverkan. Detta följer av våra övriga förslag, se bl.a. 14.8.13. Att en myndighet har ett helhetsansvar för processen bidrar till kontinuitet för verksamhetsutövaren och bidrar till att lösa utmaningen som beskrivs i avsnitt 11.3.5 om uppdelningen mellan länsstyrelsen och provningsmyndigheten i dagens process.

- Organisationen ska möjliggöra en större enhetlighet i bl.a. beslut, arbetssätt och handläggningstider. En av de främsta utmaningarna som vi har identifierat handlar om bristande enhetlighet och förutsebarhet i provningen. Som beskrivs i avsnitt 11.3.3 finns det stora skillnader mellan olika provningsmyndigheter vad gäller bl.a. handläggningstider, även för provning av samma typ av verksamhet. Andra exempel är att möjligheten till dialog och vilket stöd som erbjuds varierar och att det ställs olika krav på underlag. Skillnader i arbetssätt försvårar dessutom samarbete och utbyte mellan olika provningsmyndigheter (se avsnitt 11.3.4).
- Myndigheten ska ha förutsättningar att rekrytera personal med den erfarenhet och kompetens som krävs för en effektiv provning av hög kvalitet. Som beskrivs i avsnitt 11.3.4 är svårigheter med att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens en stor utmaning i flera delar av landet. På vissa länsstyrelser är det en särskild utmaning att det saknas tillräcklig kompetens inom vissa branscher.
- Provningsprocessen ska ske på ett sätt som skapar förtroende för processen och besluten. En reformerad organisation får inte leda till ett ökat antal överklaganden på grund av bristande förtroende för provningsmyndigheten. Som beskrivs i avsnitt 11.3.2 och 11.3.3 saknas det förtroende i viss mån i dag för vissa provningsmyndigheter.
- Det ska finnas tydlighet i fråga om ansvar, roller och organisation. Detta följer bl.a. av regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Som vi beskriver i avsnitt 11.3.5 finns exempelvis en utmaning med länsstyrelsens många olika roller och när de uppträder i vilken roll. Det handlar om miljöprovningsdelegationens tillståndsgivning, länsstyrelsens beredning av tillståndsärenden, länsstyrelsens roll i samrådet, länsstyrelsen som företrädare för det allmänna miljöintresset och remissinstans och länsstyrelsen som tillsynsmyndighet.

- Det ska finnas förutsättningar för regeringen för en effektiv styrning och fortlöpande uppföljning av miljöprövningsverksamheten. Som vi beskriver i avsnitt 11.3.6. är nuvarande prövningsorganisation fragmenterad med 21 länsstyrelser som bedömer betydande miljöpåverkan och deltar i samråd samt 12 miljöprövningsdelegationer och 5 mark- och miljödomstolar som prövar tillstånd.
- Att prövningsmyndigheten har kännedom om lokala och regionala förutsättningar är en fördel men inte nödvändigt. Den kunskapen kan också inhämtas genom remissinstanserna. Däremot kan en närhet till verksamheterna förenkla arbetet och bidra till att skapa legitimitet för besluten.

14.6.5 För- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar

Nedan beskrivs de olika alternativ för en ny prövningsorganisation som vi har övervägt samt de för- och nackdelar som vi identifierat med respektive alternativ.

Ny nationell miljöprövningsmyndighet

Detta alternativ utgår ifrån att en ny statlig förvaltningsmyndighet bildas för att pröva alla ärenden om miljöprövning och ansvara för den miljöbedömningsprocess som avses i 6 kap. miljöbalken. En sådan prövningsmyndighet kan antingen ha all sin verksamhet på ett kontor eller även bedriva verksamhet på ett antal regionala kontor.

En fördel med att samla alla miljöprövningsärenden på en och samma myndighet är att gemensamma arbetssätt och rutiner underlättas. Det bör leda till en mer förutsägbar process och mindre variation i fråga om t.ex. vilka krav som ställs på underlag, vilket stöd som erbjuds den sökande och i fråga om möjligheten till dialog i processens olika steg. Det kommer att förenkla utvecklingen av bl.a. digitala lösningar.

En annan fördel är att sårbarheten i processen bör minska dels genom myndighetens storlek, dels genom att det finns goda förutsättningar att inom samma myndighet vid behov omfördela resurser. Detta är en viktig fördel jämfört med dagens organisation där bl.a.

olika arbetssätt försvårar inlån av personal från en prövningsmyndighet till en annan. Att det blir möjligt att omfördela resurser inom myndigheten bör också bidra till att lösa problemet med de mycket stora skillnaderna i handläggningstider som i dag finns mellan olika prövningsmyndigheter (se avsnitt 8.3.3). Över huvud taget bör det med en prövningsmyndighet kunna bli en större enhetlighet i prövningen.

En ytterligare fördel med en miljöprövningsmyndighet är att inte flera olika myndigheter behöver upprätthålla i huvudsak samma miljöprövningskompetens. Med en större myndighet finns det också utrymme för mer nischad expertis om t.ex. specifika branscher än på en mindre myndighet där alla handläggare i praktiken behöver kunna hantera en bredd av frågor. Med en prövningsmyndighet bör det också, vid behov, vara möjligt att använda den nischade kompetensen i alla prövningar, oavsett var i landet verksamheten som prövas finns. I dag anger t.ex. vissa länsstyrelser att de saknar kompetens om vissa branscher som sällan prövas i länet.

Att alla ärenden om miljöprövning handläggs på en myndighet bör även innebära skalfördelar i fråga om administration och andra horisontella funktioner jämfört med t.ex. ett antal fristående prövningsmyndigheter som några tidigare utredningar föreslagit. En prövningsmyndighet som prövar alla ärenden om miljöprövning skulle vara av en sådan storlek, enligt vår uppskattning på 220–300 personer, att de nackdelar som regeringen har identifierat med mindre myndigheter (se avsnitt 14.6.4), inte bör aktualiseras.

En annan fördel med en prövningsmyndighet är att det också skulle bli en renodling av de olika myndigheternas roller i systemet. En kritik som har framförts om prövningar vid länsstyrelsen är att det sker en sammanblandning med myndighetens andra uppgifter så som tillsyn (se avsnitt 11.3.5). Det uppges av framför allt verksamhetsutövare, men även av mark- och miljödomstolar, bl.a. leda till att detaljfrågor tas upp som egentligen inte hör hemma i tillståndsprövningen utan i tillsynen. Framför allt kan en sådan renodling av prövningsmyndighetens roll, dvs. att den inte har några egna intressen att bevaka, bidra till att skapa förtroende både för myndighetens prövningsverksamhet och arbetssätt.

En annan fördel med en miljöprövningsmyndighet är att den skulle sortera under Klimat- och näringslivsdepartementet som ansvarar för miljöprövningen inom Regeringskansliet. Att det är

det departement som ansvarar för sakfrågan som också ansvarar för myndigheten som prövar frågan bör underlätta regeringens styrning och fortlöpande uppföljning. Som vi har konstaterat i avsnitt 11.3.6 är det ofta stor skillnad på hur kontakterna ser ut med de myndigheter som sorterar under det egna departementet och sådana som sorterar under andra departement.

Vad gäller myndighetens möjlighet att rekrytera personal med den erfarenhet och kompetens som krävs för en effektiv prövning av hög kvalitet är den i första hand avhängig myndighetens placering och lönenivå, inte typ av organisation. Hur svårt det är med kompetensförsörjning skiljer sig åt i olika delar av landet. Vad gäller lönenivå kan vi generellt konstatera att de genomsnittliga lönerna ligger cirka 15 procent högre på expertmyndigheter på miljöområdet så som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten än på länsstyrelsen.³⁵

En nackdel med förslaget är att det inte är i linje med regeringens förvaltningspolitiska inriktning som anger att nya myndigheter endast ska bildas i undantagsfall, om uppgiften eller verksamheten inte kan passa in i befintliga myndigheter. Det går i detta fall inte att hävda att verksamheten inte kan passa in i befintliga förvaltningsmyndigheter i och med att miljöprövning redan sker på länsstyrelserna.

En annan nackdel med förslaget är att det skulle röra sig om en omfattande reform som tar tid att genomföra. Vid inrättandet en ny myndighet handlar det normalt om en process på tre till fyra år efter beslut om att en ny myndighet ska bildas till att den kan inleda sin verksamhet. Vi har inte kunnat identifiera någon jämförbar myndighet som har bildats de senaste åren. Som ett par exempel kan dock nämnas Utbetalningsmyndigheten där det tog cirka tre och ett halvt år från att Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen i sitt betänkande föreslog en ny myndighet till att den nya myndigheten startade sin verksamhet i januari 2024.³⁶ Även för Myndigheten för psykologiskt försvar tog det cirka tre och ett halvt år från det att regeringen gav en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag om den nya myndigheten till att myndigheten inledde sin verksamhet i januari 2022. Bildandet av Havs- och vattenmyndigheten kan i samman-

³⁵ Se uppgifter från SCB via e-post den 3 oktober 2024.

³⁶ Se SOU 2020:35 s. 291–299.

hanget också vara intressant. Den processen tog drygt tre år från det att Havsmiljöutredningen lämnade sitt betänkande *En utvecklad havsmiljöförvaltning* till att myndigheten inledde sin verksamhet i juli 2011. Processen med att inrätta en ny Miljöprövningsmyndighet bör dock vara mer komplex och kan därmed ta längre tid i och med att den rör uppgifter som i dag är fördelade på 26 myndigheter (dvs de 21 länsstyrelserna och de fem mark- och miljödomstolarna).

Att bilda en ny myndighet som tar över befintliga myndigheters uppgifter är dessutom förknippat med andra kostnader, vid sidan av tid. Det handlar om startkostnader och omställningskostnader inklusive produktivitetsförluster på kort sikt. Övergångsregler för medflyttande personal, kompetensomställning, avveckling och anskaffning av ny kompetens hör till de frågor som påverkar myndighetens kostnadsbild. Omställningen kommer sannolikt att medföra en negativ påverkan på den befintliga prövningsverksamheten under tiden reformen genomförs, t.ex. genom att tjänstepersoner som arbetar med provning på en länsstyrelse söker sig vidare när de vet att provningen och motsvarande resurser ska överföras till en ny myndighet. Att bilda en helt ny myndighet är dyrare än ett alternativ som t.ex. bygger på att hela prövningsprocessen hanteras av miljöprövningsdelegationer eller av länsstyrelsen som sådan där det finns en befintlig organisation att utgå ifrån. Det har överslagsmässigt antagits att startkostnaderna minskar med cirka 25 procent om en uppgift läggs på en befintlig snarare än en ny myndighet.³⁷ Även omställningskostnaden väntas bli lägre eftersom det bl.a. kan ske en kunskapsöverföring inom organisationen från de som arbetar med provningen i dag till nytillekommande medarbetare, och färre tjänster skulle flyttas. Hur många tjänster som berörs beror dock på hur en sådan organisatorisk lösning skulle utformas. Det är därför svårt att säga något generellt om hur mycket högre kostnaden skulle bli med detta alternativ – det handlar om ett stort spann.

Om hela prövningsprocessen inklusive miljöbedömning läggs på en ny myndighet är det också en nackdel att det kan få negativa konsekvenser för kvarvarande verksamhet på de befintliga prövningsmyndigheterna.

³⁷ Se SOU 2024:30 s. 527.

Tolv länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer

Detta alternativ utgår ifrån att tolv länsstyrelser fortsatt är prövningsmyndigheter. Miljöprövningsdelegationer kvarstår som ett särskilt organ för dessa länsstyrelserns prövning av miljöprövningsärenden. Länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer skulle pröva samtliga ärenden om miljöprövning enligt 20 kap. miljöbalken. Samma länsstyrelser skulle hantera processen med granskning av en verksamhets eller åtgärds miljöpåverkan enligt 6 kap. miljöbalken. Dessa länsstyrelser skulle handlägga fler och, i vissa fall, mer omfattande och komplexa ärenden (de nuvarande A-verksamheterna) än de som i nuläget prövas av miljöprövningsdelegationerna. Med våra förslag förs även en del ärenden upp från kommunal nivå till prövningsmyndigheten, dvs. sådana som i dag är C-verksamheter.

Den viktigaste fördelen med att behålla organisationen med miljöprövningsdelegationer skulle vara att det kan bli en relativt smidig övergång från mark- och miljödomstolarna och kommunerna till de berörda länsstyrelserna. Startkostnaderna bedöms bli lägre jämfört med en helt ny organisation. Det kan överslagsmässigt antas att dessa kostnader minskar med cirka 25 procent om prövningen läggs på en befintlig myndighet än på en ny myndighet. Reformen borde även kunna genomföras på kortare tid. Även kostnaden för den fortlöpande verksamheten bedöms bli lägre i och med de stordriftsfördelar det medför och att det då inte krävs ett särskilt kansli med alla horisontella funktioner som behövs på en ny myndighet (myndighetsledning, ekonomihantering, registratur, it-stöd, etc.).

En annan fördel skulle vara att det går att ta tillvara mycket av det omfattande arbete som har utförts och som fortfarande pågår med att förenkla och förbättra både miljöbedömningsprocessen och tillståndsprövningen på länsstyrelserna. Det arbetet utgår ifrån länsstyrelsernas nuvarande uppdrag och kan vara svårt att överföra till en ny typ av myndighet.

Regeringen har angett att vikten av erfarenhetsåterföring mellan tillståndsprövning, tillsyn och annat miljöarbete är stor.³⁸ En fördel med detta alternativ är också att det fortsatt skulle finnas förutsättningar för den typen av erfarenhetsåterföring på tolv länsstyrelser.

³⁸ Se prop. 2009/10:215 s. 97.

En ytterligare fördel med detta alternativ är att det i våra utredningsdirektiv anges att kännedom om lokala och regionala förutsättningar är viktigt i prövningen. För länsstyrelsen är tillvaratagandet av kunskapen om de specifika villkor som gäller i länet en av utgångspunkterna för myndighetens verksamhet. Den typen av nytta kan vara svårare att uppnå inom t.ex. en central myndighet. Precis som i dag skulle det dock vara nio län som inte har någon miljöprövningsdelegation och i våra samtal med berörda aktörer har de flesta ansett att lokal och regional kunskap oavsett kan tillföras genom remissförfarandet.

Det kan också anses vara en fördel att miljöprövningen motsvarar relativt väl de typer av uppgifter och uppdrag som regeringen angett i första hand bör ligga på länsstyrelsen. Vi kan konstatera att all miljöprövning likväl inte sker på länsstyrelsen i dag och så har det heller inte sett ut historiskt. Vägledande för uppgifter som länsstyrelserna ska ansvara för är att de:

- kräver kunskap om lokala och regionala förhållanden,
- innebär statlig närvaro i olika delar av landet,
- omfattas av länsstyrelsernas roll som statens företrädare i länen,
- kräver geografisk närhet till brukare, allmänhet eller företag,
- omfattar fler statliga sektorer och beslut i vilka flera statliga intressen ska hanteras i samma ställningstagande,
- ställer krav på samordning av olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, eller
- syftar till att främja länets utveckling.

En viktig nackdel är att detta förslag inte uppfyller flera av de utgångspunkter som vi har ställt upp i avsnitt 14.6.4. Allt annat lika skulle t.ex. utmaningen med bristande enhetlighet i prövningen och miljöbedömningen kvarstå liksom skillnaderna i handläggningstid. Detsamma gäller problemen med kompetensförsörjning i flera delar av landet. Prövningen på flera länsstyrelser upplevs av många verksamhetsutövare och även mark- och miljödomstolar, ha stora brister i dag (se avsnitt 11.3). Det skulle kunna innebära ett större antal överklaganden genom att det finns ett bristande förtroende för prövningsmyndigheten.

En annan nackdel är att den stora skillnaden i antalet ärenden som varje delegation hanterar på ett år (se avsnitt 8.3.3) skulle finnas kvar med detta alternativ. På vissa länsstyrelser prövas få ärenden varje år, vilket bl.a. försvårar för dem att bygga upp och upprätthålla kompetens på alla områden som tillståndsansökningar kan omfatta. Det gör dessutom att det är få handläggare som arbetar med prövningen med stor sårbarhet vid sjukdom och personalbyte som följd.

Enligt regeringens förvaltningspolitiska inriktning ska det finnas tydlighet i fråga om ansvar, roller och organisation och det är också en av våra utgångspunkter. Organisationen skulle med detta alternativ bli mindre fragmenterad i och med att det skulle vara tolv prövningsmyndigheter som också hanterar miljöbedömningsprocessen, men en nackdel är att utmaningen med regeringens fortlöpande styrning och uppföljning, allt annat lika, till viss del skulle kvarstå.

En nackdel är slutligen också att länsstyrelsen skulle ha kvar många olika roller. Som framgår ovan kan det vara en fördel genom möjligheten till synergier, men samtidigt finns en utmaning i att det för utomstående är svårt att förstå i vilken roll som länsstyrelsen uppträder. Det upplevs också att även länsstyrelsen sammanblandar dessa roller. Detta påverkar förtroendet för myndigheten.

Sex länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer

Några av nackdelarna med alternativet att miljöprövning skulle ske på tolv länsstyrelser skulle i viss mån kunna lösas med en ytterligare koncentration av prövningsverksamheten. Den skulle i så fall kunna ske vid cirka sex länsstyrelser. Dessa skulle väljas utifrån bl.a. en jämn geografisk spridning och möjlighet till kompetensförsörjning. För att underlätta kompetensförsörjningen är vår uppfattning att en koncentration då skulle behöva ske till större städer, t.ex. med universitet eller högskola där relevanta utbildningar ges.

Denna typ av reform har föreslagits tidigare, bl.a. i propositionen *Mark- och miljödomstolar*. I denna föreslog regeringen att en koncentration av prövningen av tillstånd för B-verksamheter skulle ske från tjugoen till sju länsstyrelser. Regeringen angav som skäl till förslaget bl.a. att antalet tillståndsärenden vid vissa delegationer var få, vilket försvårade möjligheterna att bygga upp kompetens. Skulle prövningen av olika typer av verksamheter, som t.ex. vindkraft eller

takter, ske hos färre miljöprövningsdelegationer väntades erfarenheten av att pröva olika typer av verksamhet att öka. En prövning hos färre miljöprövningsdelegationer bedömdes också ge bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning.³⁹ Förslaget genomfördes i slutändan bara delvis genom att en koncentration gjordes till nuvarande tolv miljöprövningsdelegationer.

Samma fördelar skulle alltjämt kunna finnas med en ytterligare koncentration. Att färre länsstyrelser är prövningsmyndigheter kan underlätta för länsstyrelserna att utveckla prövningsverksamheten, t.ex. i fråga om gemensamma arbetssätt, jämfört med i dag när tolv länsstyrelser ansvarar för prövningen och tjugo för miljöbedömningsprocessen. Det kan bidra till en förbättrad kvalitet och ökad enhetlighet i prövningen som i sin tur kan bidra till stärkt rätts-säkerhet i verksamheten. Bristande enhetlighet över landet i dagens system är en utmaning som har lyfts fram av ett stort antal aktörer. Behovet av en enhetlig praxis har också varit ett av de bärande argumenten för att koncentrera andra verksamheter inom länsstyrelsen t.ex. tillsynen över stiftelser och uppgiften att pröva tillstånd för kampsportsmatcher. Den senare uppgiften är koncentrerad till endast en myndighet, Länsstyrelsen i Örebro län.⁴⁰

En annan fördel med en koncentration till orter där det finns en bättre tillgång på personer med den erfarenhet och kompetens som krävs, är att det bör underlätta länsstyrelsernas kompetensförsörjning. När ansvaret samlas hos färre länsstyrelser kan tjänstepersoner som arbetar med prövningen också få bättre förutsättningar att bygga upp och upprätthålla kompetens när myndigheten hanterar flera ärenden av samma och olika slag. Fler personer skulle dessutom kunna arbeta heltid med prövningar i respektive miljöprövningsdelegation. Sammantaget innebär detta att kvaliteten i prövningsverksamheten kan öka. Ett större antal ärenden och därmed fler handläggare som arbetar med prövningsärenden skulle även innebära mindre sårbarhet. En annan fördel med en ytterligare koncentration, och de stordriftsfördelar som kommer av en sådan, skulle vara mer likartade handläggningstider. De varierar i dag kraftigt mellan länsstyrelserna, även för liknande ärenden.

En koncentration skulle innebära ett avsevärt utökande av det befintliga ansvaret för de länsstyrelser som är prövningsmyndig-

³⁹ Se prop. 2009/10:215, s. 95–98.

⁴⁰ Se prop. 2011/12:31 s. 27.

heter. En nackdel är att alla länsstyrelser skulle behöva anpassa sin bemanning och sina organisationer till det förändrade ansvaret, vilket innebär start- och omställningskostnader. Resurser skulle föras över från de länsstyrelser som inte längre har en miljöprövningsdelegation, de länsstyrelser som inte längre skulle hantera miljöbedömningar samt från mark- och miljödomstolarna. Det tar också tid att föra över arkiv, diarium och annan information mellan länsstyrelserna som de behöver för att utföra verksamheterna.

En ytterligare nackdel med en koncentration är att det skulle finnas synergier mellan prövningsarbetet, miljöbedömningsprocessen, tillsynen och övrigt miljöarbete på färre länsstyrelser. De länsstyrelser som inte längre ska tillståndspröva verksamheter kan få sämre förutsättningar att bedriva tillsyn, lämna tillsynsvägledning och även för att delta som remissinstans i tillståndsprövningar, dvs. motsvarande förutsättningar som vid de nio länsstyrelser där det inte finns en miljöprövningsdelegation i dag. Som vi har beskrivit i avsnitt 11.3.5. har det framförts till oss att länsstyrelser som inte bereder tillståndsärenden kan ha svårare att upprätthålla rätt kompetens och att de inte har samma resurser för att hantera miljöbedömningar. Det pekar alltså på att länsstyrelser med en miljöprövningsdelegation som regel har bättre förutsättningar att hantera miljöbedömningsprocessen eftersom de har erfarenhet av hela prövningsprocessen och bättre kan identifiera och reda ut olika frågor i varje enskild prövning. Detta talar för den typ av sammanhållen process som vi föreslår i avsnitt 14.8.

En annan nackdel är att regeringen har angett att en utvecklad statlig närvaro och service i hela landet bidrar bl.a. till att upprätthålla legitimitet och förtroende för statsförvaltningen och till utveckling och tillväxt i landsbygderna.⁴¹ Att färre länsstyrelser skulle vara prövningsmyndigheter skulle kunna anses gå i motsatt riktning. Det pågår dock sedan flera år ett arbete med att koncentrera vissa typer av verksamheter till ett färre antal länsstyrelser för att bl.a. uppnå högre effektivitet och rationalitet i användningen av resurser. Syftet är just att förbättra förutsättningarna för länsstyrelserna att ha en effektiv, ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Regeringen har angett ett antal kriterier som ledning för vilka verksamheter som bör koncentreras. Kriterierna är följande.

⁴¹ Se prop. 2022/23:1, utg.omr. 2, s. 56.

- Det finns ett behov av förstärkt likformighet i utförande.
- Sambandet med länsstyrelsernas kärnverksamhet är begränsat.
- Verksamheten har en begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt länsstyrelseinstruktionen.
- Behovet av externa besök är begränsat.
- Behovet av lokalkännedom är begränsat.
- Verksamheten har en liten omfattning eller hög komplexitet.
- De administrativa kostnaderna för handläggningen är höga i relation till mängden ärenden.⁴²

Vår bedömning är att miljöprövningen till betydande del uppfyller dessa kriterier. Det finns ett stort behov av likformighet och många prövningsärenden kännetecknas av hög komplexitet. På vissa miljöprövningsdelegationer, t.ex. den i Stockholms län, provas få ärenden varje år och där har alltså verksamheten en liten omfattning. Regeringen har bedömt att det generellt sett är mer angeläget att koncentrera en verksamhet som har liten omfattning och hög komplexitet. För en sådan verksamhet ökar sårbarheten hos den enskilda länsstyrelsen, samtidigt som det kan vara svårt att bedriva den likformigt och resurseffektivt med ansvaret för uppgiften spridd på ett stort antal myndigheter.⁴³ Det kan i miljöprövningen ofta finnas ett behov av externa besök, även om miljöprövningsdelegationerna sällan genomför syn på platsen i dag. Regeringen har konstaterat att ett stort behov av externa besök kan tala mot en koncentration, men att andra kriterier, t.ex. en ökad likformighet, kan tala så starkt för en koncentration att det är godtagbart att avstånden ökar för länsstyrelsens tjänstemän.⁴⁴ Det finns ett behov av lokalkännedom som dock kan uppfyllas genom att berörd länsstyrelse, om det är en annan än prövningsmyndigheten, och kommun deltar som remissinstanser. Vi har mot bakgrund av de uppgifter vi har tillgång till svårt att bedöma om de administrativa kostnaderna är höga i relation till mängden ärenden. Det vi kan konstatera är att det är mycket stor variation mellan olika miljöprövningsärenden i fråga om hur

⁴² Se prop. 2021/22:1, utg.omr. 1, s. 47.

⁴³ Se prop. 2011/12:31 s. 30.

⁴⁴ Se prop. 2011/12:31 s. 30.

resurskrävande de är. Sambandet med länsstyrelsen kärnverksamhet och betydelsen för länsstyrelsens uppdrag bedöms vara relativt stort. Statskontoret har t.ex. angett tillståndsprövning generellt som en av länsstyrelsens huvudsakliga uppgifter. Samtidigt utgör ”miljöfarlig verksamhet” i dag enbart 2,8 procent av länsstyrelsernas totala kostnad uppdelat per verksamhetsområde.⁴⁵

Prövningen sker på länsstyrelsen som sådan

Ett alternativ är att tillståndsprövningen läggs på länsstyrelsen som sådan, dvs. att beslut inte tas av ett särskilt beslutsorgan utan enligt gängse ordning på myndigheten. Detta alternativ skulle kunna innebära en återgång till ordningen innan miljöbalkens ikraftträdande då miljöprövningsdelegationerna infördes. Länsstyrelserna har prövat miljötillstånd sedan 1981.⁴⁶ För att uppnå skalfördelar och för att samla kompetenser skulle prövningen av ärenden om miljöprövning kunna ske på ett begränsat antal länsstyrelser, lämpligen de som i dag har en miljöprövningsdelegation eller på sex länsstyrelser i linje med resonemanget i avsnittet ovan.

Med detta alternativ skulle möjligen en del av de särskilda processregler som finns för miljöprövningen på miljöprövningsdelegationerna skulle kunna behållas. Vi har inte kunnat identifiera några formella hinder för att föreskriva särskilda processuella bestämmelser även för miljöprövning som sker i linjen på länsstyrelsen. Det skulle dock kunna finnas fördelar med att frånga det nuvarande domstolslika förfarandet i ett självständigt beslutsorgan. I stället skulle förvaltningslagen i huvudsak tillämpas och miljöprövningsärenden handläggas som andra förvaltningsärenden. Det skulle kunna underlätta för prövningsmyndigheten att processleda och arbeta med förbättringar av arbetssätt. Det finns i dag också en otydlighet i fråga om hur landshövdingen kan hållas ansvarig för miljöprövningsdelegationens verksamhet trots att delegationen fattar beslut helt självständigt. En annan fördel med att länsstyrelsen som sådan skulle ha ansvar för hela processen och att prövningen sker i linjen, snarare än i ett särskilt beslutsorgan, är därför att det skulle kunna förenkla styrning och uppföljning. Länsstyrelserna skulle

⁴⁵ Se En översyn av modellen för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag, Statskontoret 2020:17, s. 22 och 23.

⁴⁶ Se prop. 1980/81:92 bl.a. s. 27.

inte längre yttra sig i prövningen innan miljöprövningsdelegationen beslutar i ett ärende, utan internberedningen inom länsstyrelsen blir en del av själva beredningen av ärendet.

En fördel med detta alternativ är att det bedöms vara en mindre kostsam reform både i termer av tid och pengar att lägga prövningen på en befintlig myndighet snarare än att bilda en helt ny myndighet. Reformen kan genomföras snabbare och kostnaderna för att starta upp verksamheten har överslagsmässigt antagits vara cirka 25 procent lägre jämfört med att etablera en ny myndighet.⁴⁷ Även kostnaden för den fortlöpande verksamheten bedöms vara lägre i och med att det då inte krävs ett eget kansli med alla funktioner som behövs på en myndighet (myndighetsledning, ekonomihantering, registratur, it-stöd, etc.). Om verksamheten inlemmas i en befintlig myndighet bör även vissa synergier kunna uppnås avseende administration och lokaler.

En nackdel med detta alternativ är att det skulle innebära en återgång till den ordning som gällde innan miljöprövningsdelegationerna infördes. Från verksamhetsutövare framförs att det är viktigt att miljöprövningen sker självständigt från länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet och företrädare av miljöintressen och andra allmänna intressen. Som anges i utgångspunkterna ovan är vår bedömning att förtroendet för prövningsmyndigheten är av avgörande vikt för att en reform inte ska innebära en ökad mängd överklaganden till domstolen. Det är en viktig nackdel att det kan uppstå en ännu större utmaning i fråga om förtroendet ifall prövningen utförs på länsstyrelsen som sådan.

Prövningen läggs på en befintlig nationell myndighet

Ett alternativ är att miljöprövningen läggs på en annan befintlig myndighet. Som central miljömyndighet ligger, enligt vår uppfattning, Naturvårdsverket närmast till hands. Vi har inte kunnat identifiera någon annan myndighet än Naturvårdsverket med ett uppdrag som i övrigt skulle kunna erbjuda synergier i fråga om bl.a. kompetens och som är kompatibelt med en samlad miljötillståndsprövning. Med denna organisationslösning skulle vi närma oss det danska systemet där deras miljömyndighet Miljöstyrelsen är till-

⁴⁷ Se SOU 2024:30 s. 527.

ståndsmyndighet för, i princip, alla miljöfarliga verksamheter som inte provas på kommunal nivå. Ett sådant alternativ där provningen skulle ske i en på Naturvårdsverket integrerad enhet övervägdes redan i samband med att koncessionsnämnden för miljöskydd inrättades på 60-talet.⁴⁸

En fördel skulle vara att Naturvårdsverket sorterar under Klimat- och näringslivsdepartementet, vilket skulle underlätta styrning och fortlöpande uppföljning. Naturvårdsverket har redan kompetens på området även om en dylik reform skulle kräva en betydande resursförstärkning. Det skulle också innebära ett väsentligt ändrat uppdrag för myndigheten.

En annan fördel är att det bedöms vara en mindre kostsam reform både i termer av tid och pengar att lägga provningen på en befintlig myndighet snarare än att bilda en helt ny myndighet. Reformen kan genomföras snabbare och kostnaderna för att starta upp verksamheten skulle vara lägre jämfört med att etablera en ny myndighet. Även kostnaden för den fortlöpande verksamheten bedöms vara lägre i och med att det då inte krävs ett eget kansli med alla funktioner som behövs på en myndighet (myndighetsledning, ekonomihantering, registratur, it-stöd, etc.). Exempelvis skulle det inte behövas en generaldirektör, rättschef eller administrativ chef enkom för provningsverksamheten. Om verksamheten inlemmas i en befintlig myndighet bör även vissa stordriftsfördelar kunna uppnås avseende administration och lokaler.

En nackdel med att lägga provningen på Naturvårdsverket kommer av myndighetens nuvarande roll i den statliga miljöförvaltningen. Det har framförts till oss att det inte skulle vara lämpligt dels om Naturvårdsverkets fortsatt skulle ha partsställning i miljöprovningsprocessen, dels till följd av myndighetens vägledninguppdrag. Skulle Naturvårdsverket bli provningsmyndighet skulle myndighetens tale rätt dock kunna slopas. I dag är Naturvårdsverkets uppgift bl.a. att vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken medan provningsmyndigheten måste göra en avvägning mellan alla, ofta motstående, intressen. Sett till förtroendet för provningsmyndigheten är det en nackdel att myndigheten också är företrädare för ett av de intressen som provningen omfattar. Det kan noteras att det på flera andra politikområden i det svenska systemet ansetts lämpligt att skilja på tillståndsprovningen och drivansvaret

⁴⁸ Se Kungl. Maj:ts proposition nr 28 år 1969 s. 82–88.

för sakfrågan. Några exempel är Skolverket och Skolinspektionen och Energimyndigheten och Energimarknadsinspektion. Det kan också finnas en nackdel i fråga om legitimitet givet att Naturvårdsverket under lång tid har innehaft partsställning i samma mål och ärenden.

Miljöprövningsnämnd

Ett annat alternativ är att prövningen av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter utförs av en eller flera nämndmyndigheter. Nämndmyndighetsformen bör enligt Regeringskansliets vägledning vid val av myndigheters ledningsformer användas sparsamt med utgångspunkt i följande kriterier:

- verksamheten avser väl avgränsade frågor,
- uppgifterna regleras normalt sett i lag eller annan författning och kräver kollektivt beslutsfattande,
- myndigheten utgör en mycket liten organisation, och
- en värdmyndighet kan sköta administrationen.⁴⁹

Miljöprövningsverksamheten uppfyller vissa av kriterierna. Det finns i fråga om miljöprövning skäl för en organisatorisk gräns mot annan verksamhet, bl.a. av rättssäkerhets- och förtroendeskäl. Prövningsverksamheten avser väl avgränsade frågor på så sätt att nämnden enbart skulle arbeta med miljöprövning. Värdmyndighet skulle kunna vara länsstyrelserna om en regional organisation väljs alternativt en central myndighet så som Naturvårdsverket. Nämnden kan oavsett själv sköta sina egna kansliuppgifter.

Däremot kommer myndigheten inte att kunna utgöra en mycket liten organisation. En samlad prövningsorganisation kommer att behöva vara en medelstor myndighet, enligt Statskontorets indelning av myndigheter.⁵⁰ Enligt vår beräkning bör det röra sig om cirka 220–300 anställda. Myndighetsformen lämpar sig inte när antalet ärenden och resurserna för att bereda dessa är omfattande, vilket alltså är en nackdel med detta alternativ. Detta har bl.a. att

⁴⁹ Se promemorian *Vägledning vid val av myndigheters ledningsformer*, Finansdepartementet, 2015-12-10, s. 9.

⁵⁰ Se *Kostnader för små myndigheter*, Statskontoret dnr 2017/229–5, s. 9.

göra med att ledamöterna i nämnden ofta utför sitt uppdrag vid sidan om ordinarie sysselsättning och har begränsade möjligheter att vara med och fatta ett stort antal beslut.⁵¹ Vi kan också konstatera att de flesta befintliga nämndmyndigheter är små och att det i dag inte finns någon nämndmyndighet vars verksamheter är direkt jämförbar med miljöprövningen varken i beskaftenhet eller omfattning.

Att i stället för en större nämndmyndighet bygga upp fler separata nämndmyndigheter som en parallell regional struktur jämte länsstyrelserna, har en tydlig nackdel i att det skulle kunna skapa samma problem som vi har identifierat med dagens organisation i fråga om t.ex. bristande enhetlighet. Det skulle dessutom bli dyrare än att alla övriga alternativ då det skulle vara flera fristående nya myndigheter. Skulle nämndmyndigheten använda länsstyrelsen som ett beredningskansli, vilket skulle minska kostnaderna avsevärt, ser vi egentligen inga fördelar jämfört med den nuvarande ordningen med miljöprövningsdelegationer.

En nackdel i sig är också att inrättandet av en eller flera nya nämndmyndigheter skulle kunna anses att gå i motsatt riktning mot de reformer som har genomförts de senaste 10 åren där nämndmyndigheter införlivats i befintliga myndigheter eller ombildats till en annan myndighetsform, så som Etikprövningsnämnderna som nu utgör enrådighetsmyndigheten Etikprövningsmyndigheten. Det förekommer dock att nya nämndmyndigheter bildas. Under 2022 etablerades t.ex. Fondtorgsnämnden som är en avgiftsfinansierad nämndmyndighet med Pensionsmyndigheten som värmyndighet, med uppgift att upphandla, granska och kvalitetssäkra fonder till premiepensionens fondtorg.

⁵¹ Se En form för kollektivt beslutsfattande – En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter, Statskontoret 2024:11, s. 12 och 13.

14.6.6 En ny nationell miljöprövningsmyndighet

Förslag: Vi förordar i första hand att en ny statlig förvaltningsmyndighet, Miljöprövningsmyndigheten, bildas för att pröva ärenden om miljöprövning och ansvara för den miljöbedömningsprocess i sådana ärenden som avses i 6 kap. miljöbalken. På motsvarande sätt som gäller i dag ska vissa ärenden överlämnas till regeringen för prövning.

Bedömning: I andra hand förordar vi att sex länsstyrelser ska ansvara för att pröva ärenden om miljöprövning och ansvara för den miljöbedömningsprocess som avses i 6 kap. miljöbalken. Ansvaret för miljöprövningsprocessen bör då läggas på länsstyrelserna i Dalarnas, Skånes, Stockholms, Västerbottens, Västra Götalands och Örebro län. Det innebär att verksamheten i miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna i Hallands, Kalmar, Norrbottens, Uppsala, Västernorrland och Östergötlands län skulle upphöra.

De sex miljöprövningsansvariga länsstyrelserna skulle då ansvara för processen för miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken.

Ny nationell myndighet

Efter genomgången av de olika organisatoriska alternativen i avsnitt 14.6.5 kan vi konstatera att det finns för- och nackdelar med samtliga. Olika organisatoriska lösningar motsvarar i olika hög grad de utgångspunkter för en ändamålsenlig prövningsorganisation som vi har ställt upp i avsnitt 14.6.4.

Alternativet med en miljöprövningsnämnd är enligt vår bedömning inte lämpligt dels då det är en myndighetsform som inte lämpar sig för en myndighet av den storlek som skulle krävas, dels mot bakgrund av att regeringen anser att den ledningsformen ska användas sparsamt. Det skulle behöva finnas synnerligen starka skäl för att inrätta en ny nämndmyndighet. Vår sammantagna bedömning är att sådana skäl inte föreligger. Flera av de utmaningar som har identifierats med nuvarande organisation bör kunna lösas med andra organisationsformer än denna.

Alternativet med att lägga prövningen på en befintlig central myndighet så som Naturvårdsverket har enligt vår bedömning vissa fördelar då uppgifterna skulle läggas på en befintlig myndighet i linje med regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Det skulle innebära vissa stordriftsfördelar med lägre löpande kostnader per anställd än t.ex. en fristående provningsmyndighet. Enligt vår bedömning är det dock inte lämpligt att miljöprövningen ligger på samma myndighet som har ansvaret för att vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av politiken inom sakområdet. Även om Naturvårdsverkets talerätt skulle slopas ser vi med ett sådant upplägg en utmaning i fråga om förtroendet för prövningen. Som anges i utgångspunkterna ovan ska prövningen ske på ett sådant sätt att det skapar förtroende för processen och besluten och det ska finnas tydlighet i fråga om ansvar, roller och organisation. Ingen av de berörda aktörer vi har konsulterat förordar heller detta alternativ.

Alternativet att lägga prövningen på länsstyrelsen som sådan bedömer vi inte heller är lämpligt givet bl.a. de utmaningar som har förts fram av, framför allt, verksamhetsutövare men även av representanter för mark- och miljödomstolarna med länsstyrelsernas arbete i nuvarande regim. Precis som när miljöprovningsdelegationerna infördes kan vi konstatera att förtroendet för provningsmyndigheten är en nyckelfråga. Baserat på de samtal vi haft med olika aktörer drar vi även här slutsatsen att det fortsatt är lämpligt att separera miljöprövningen från andra ansvar och roller.

Vad gäller alternativet att all miljöprövning skulle ske på de länsstyrelser som har miljöprovningsdelegationer i dag är vår bedömning att det alternativet har vissa fördelar, bl.a. att det skulle innebära en billigare omorganisation. Med det alternativet skulle dock flera av dagens utmaningar dock kvarstå. Det gäller bl.a. de stora skillnaderna i handläggningstider i olika delar av landet och att arbetssätt skiljer sig liksom möjligheten att få stöd och vägledning. Många verksamhetsutövare är dessutom av den uppfattningen att tillståndsprövning i miljöprovningsdelegation brukar resultera i att tillståndet behöver överklagas. En betydande andel av de vi har talat med anger att de brukar försöka lägga till en vattenverksamhet för att i stället få frågan prövad direkt i mark- och miljödomstol. Som vi har beskrivit i avsnitt 11.3.3 varierar det i hög grad i vilken mån en miljöprovningsdelegations beslut ändras efter överklagande till högre

instans. Andelen ändrade överklagade beslut varierade mellan 0 (länsstyrelsen i Västerbotten län) och 58 procent (länsstyrelsen i Skåne län) enligt länsstyrelsens årsredovisning 2022. Det återspeglar att det även i det avseendet är mycket stora skillnader mellan olika miljöprövningsdelegationer. Som vi har konstaterat i avsnitt 11.3.3 är det dock svårt att slå fast i vilken mån det låga förtroendet för prövningen som sker på flera miljöprövningsdelegationer är befogat. Det är dock, enligt vår uppfattning, likväl ett stort problem att det hos många verksamhetsutövare finns ett bristande förtroende i dag.

Även tidigare utredningar har konstaterat att det är svårt att genom handlägningsregler helt komma bort från problemet med intressekollisioner inom länsstyrelsen till följd av myndighetens skilda uppgifter. Enda sättet har bedömts vara att lyfta bort tillståndsprövningen från länsstyrelsen och i stället lägga denna prövning på någon annan myndighet som inte har intressekonflikten inbyggd i sin organisation.⁵² Det är också det förslag vi förordar. Det enda alternativ som, enligt vår bedömning, kan uppfylla samtliga utgångspunkter är en ny nationell miljöprövningsmyndighet. Det har gjorts många försök att förbättra prövningsorganisationens funktion ända sedan den infördes den 1 januari 1999, men det är enligt vår uppfattning tydligt att dessa försök inte har varit tillräckliga. Det finns fortfarande i princip samma utmaningar med organisationen som när miljöbalken infördes. Flera utredningar har sedan dess pekat på i stort sett samma problem. Vi föreslår därför att en ny förvaltningsmyndighet, här kallad Miljöprövningsmyndigheten, inrättas med uppgift att hantera alla miljöprövningsärenden samt processen med miljöbedömning av verksamheter och åtgärder. En sådan prövningsmyndighet har, enligt vår bedömning, bäst förutsättningar att bidra till att lösa de utmaningar som identifierats med den befintliga organisationen.

Vi är medvetna om att utgångspunkten i regeringens förvaltningspolitiska inriktning är att antalet myndigheter bör minska. Vi bedömer dock att det finns starka skäl för att ändå föreslå att en helt ny myndighet etableras. Vi återkommer till dessa skäl nedan. Vi kan också konstatera att regeringen likväl bildar nya myndigheter. Exempelvis har regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå en ny nationell jakt- och viltvårdsmyndighet som ska ta över befint-

⁵² Se SOU 2009:10 s. 275.

liga myndigheters uppgifter vad gäller viltförvaltningen. Regeringen har i direktiven uttalat att det finns anledning att utreda ändamålsenligheten i den nuvarande myndighetsstrukturen för viltförvaltningen för att skapa en mer effektiv och samlad hantering.⁵³ På motsvarande vis är vår uppfattning att en mer samlad hantering av miljöprövningen, tillsammans med våra övriga förslag, skulle innebära ett mer ändamålsenligt system. Ett annat exempel är den nya Utbetalningsmyndigheten som inledde sin verksamhet den 1 januari 2024. Vi är också medvetna om att den omorganisation som vi föreslår är kostsam på kort sikt. Enligt vår bedömning kommer den sammantagna nyttan av en tydligare och mer ändamålsenlig organisation dock att överväga kostnaderna på längre sikt.

När det gäller skälen för att etablera en ny myndighet gör vi till att börja med bedömningen att etableringen av en sådan myndighet som handlägger alla miljöprövningsärenden skapar de förutsättningar som behövs för en effektiv verksamhetsutveckling av t.ex. gemensamma arbetssätt och en enhetlig och likvärdig tillämpning av regelverket över landet. För det andra tror vi, baserat på de samtal vi har haft med olika aktörer, att en myndighet som enbart arbetar med miljöprövning har bäst förutsättningar att leva upp till utgångspunkten att prövningen ska ske på ett sätt som skapar förtroende för både processen och besluten. Vår bedömning kan sammanfattas i följande punkter.

- Med en prövningsmyndighet kommer det att finnas bästa möjliga förutsättningar för att utveckla gemensamma arbetssätt och rutiner som bidrar till en enhetlig, transparent och förutsebar prövning oavsett var i landet en verksamhet befinner sig.
- Miljöprövningsmyndigheten kommer enbart att arbeta med miljöprövning. Det kommer därmed att finnas en större tydlighet vad gäller miljöprövningen i fråga om ansvar, roller och organisation – också en aspekt av regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Enligt vår bedömning finns det därmed ingen risk att det ska finnas, eller upplevas finnas, en sammanblandning mellan olika roller och intressen på prövningsmyndigheten. Det finns då inte heller något behov av att detaljstyra prövningsprocessen så som är fallet med länsstyrelsernas prövning i dag

⁵³ Se dir. 2023:108.

för att säkerställa att miljöprövningsdelegationerna fattar beslut självständigt.

- Prövningsmyndighetens huvudsakliga uppgift kommer att vara att utifrån lagstiftning och praxis göra en helhetsavvägning där alla relevanta intressen för just miljöprövningen vägs samman efter synpunkter från sakägare, myndigheter, med flera. Tjänstepersonerna kommer att vara experter på miljöprövning och med en medelstor myndighet som prövar alla ärenden finns det också utrymme för den typ av nischad branschspecifik expertis som behövs i vissa prövningar.
- Med en myndighet som prövar miljötillstånd och igångsättningsbesked och som hanterar miljöbedömningsprocessen, i stället för dagens 17 prövningsmyndigheter respektive 21 länsstyrelser som hanterar samråd, är vår bedömning att regeringens fortlopande styrning och uppföljning kan bli mer samlad och effektiv än i dag.

I avsnitt 14.6.7 beskriver vi närmare hur Miljöprövningsmyndigheten skulle kunna utformas både organisatoriskt och verksamhetsmässigt. För en fördjupad analys av konsekvenserna, se kapitel 16 och bilaga 2.

Med tanke på att förslaget om att etablera en ny myndighet är en kostsam reform som inte ligger helt i linje med regeringens förvaltningspolitiska inriktning föreslår vi också ett andrahandsalternativ. I andra hand föreslår vi att ärenden om miljöprövning prövas av sex länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer som särskilda organ för länsstyrelsens prövning. Det skulle vara en mindre kostsam reform i fråga om både tid och pengar än en att etablera ny myndighet. Att koncentrera prövningen till ett färre antal länsstyrelser skulle enligt vår bedömning kunna skapa bättre förutsättningar än i dag för större enhetlighet och en bättre kompetensförsörjning och minskad sårbarhet. Miljöprövningen är en verksamhet med hög komplexitet och det finns enligt vår bedömning ett stort behov av en ökad likformighet, dvs. det är en sådan verksamhet som regeringen har bedömt att det generellt sett är mer angeläget att koncentrera. Vissa utmaningar som vi har identifierat skulle dock likväl kvarstå så som förtroendefrågan och den sammanblandning som upplevs vad gäller länsstyrelsens olika roller. Därför förordar vi i första hand en ny förvaltningsmyndighet. Alternativet där hand-

läggningen av ärenden om miljöprovning koncentreras till sex länsstyrelser beskrivs närmare i avsnitt 14.6.8.

Reglering av den nya provningsorganisationen

Vi gör bedömningen att bestämmelsen om vilken myndighet som bör pröva miljöprovningsärenden liksom i dag bör återfinnas i miljöbalken. Vi föreslår en bestämmelse inledningsvis i det nya 20 kap. om miljöprovning. Av bestämmelsen bör framgå att ärenden om miljöprovning prövas av Miljöprovningsmyndigheten. Om regeringen inte finner det lämpligt att skriva ut namnet på myndigheten i lag är alternativet att ange att sådana ärenden bör prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Vi noterar dock att namn på statliga myndigheter är vanligt förekommande i miljöbalken.

Förvaltningsmyndigheter ska enligt bestämmelserna i 19 kap. 2 § miljöbalken ibland överlämna ett ärende till regeringen för avgörande. Därför bör en upplysning härom införas i samma bestämmelse i 20 kap. miljöbalken. Dessutom bör en bestämmelse motsvarande nuvarande 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken införas. Den innebär att Miljöprovningsmyndigheten om myndigheten finner att ett ärende rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, ska myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen. Genom dessa tillägg blir det tydligt att även regeringen ibland är provningsmyndighet i ärenden om miljöprovning. Eftersom regeringen ibland endast prövar tillåtligheten bör av bestämmelsen framgå att bestämmelsen i 19 kap. 2 § miljöbalken innebär att regeringen i stället ska handlägga och pröva hela eller delar av ett sådant ärende. För att tydliggöra att det i vissa situationer alltid är Miljöprovningsmyndigheten som sköter en viss fråga och ibland antingen är Miljöprovningsmyndigheten eller regeringen bör termen provningsmyndigheten användas i regelverket för den senare situationen.

Vi gör bedömningen att det även av de inledande bestämmelserna i 1 kap. miljöprovningsförordningen bör framgå att den provningsmyndighet som avses i förordningen är den myndighet som enligt

20 kap. 2 § miljöbalken har i uppgift att pröva ansökningar i ärenden om miljöprövning. Det innebär att det som huvudregel är Miljöprövningsmyndigheten som avses när termen prövningsmyndighet används i förordningen.

Förslaget om en ny prövningsmyndighet för ärenden om miljöprövning i första instans medför följdändringar i bl.a. miljöbalken, lagen om mark- och miljödomstolar, lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, lag om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, förordningen med länsstyrelseinstruktion, förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, förordning om vattenverksamheter, miljöprövningsförordningen och förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Dessa följdändringar beskrivs i avsnitten 14.15.2, 14.16 och 14.17.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 2 § miljöbalken och 1 kap. 2 § miljöprövningsförordningen.

14.6.7 Närmare om organisationen vid alternativ 1: Ny Miljöprövningsmyndighet

I detta avsnitt beskriver vi närmare hur en Miljöprövningsmyndighet skulle kunna utformas. Vi lämnar dock inte något förslag till förordning med instruktion för myndigheten utan beskrivningen avser att ge en bild av hur en Miljöprövningsmyndighet kan se ut och arbeta för att nyttan med en omorganisation, enligt vår bedömning, ska bli så stor som möjligt. En utredning bör tillsättas för att mejsla ut detaljerna och ta fram en plan för bildandet av myndigheten, se vår bedömning i avsnitt 14.18.2.

Ledningsform

Vi förordar att myndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet. Ledningsformen enrådighetsmyndighet innebär att myndigheten leds av en myndighetschef. Regeringens styrning och ansvarsutkrävande sker direkt i förhållande till myndighetschefen. Ledningsformen

enrådighetsmyndighet bör användas för myndigheter som inte uppfyller kriterierna för styrelsemyndighet och där verksamheten karaktäriseras av att den i hög grad är styrd av lag, dvs. myndigheten ansvarar för oberoende och opartisk myndighetsutövning, i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär, är av främjandekaraktär, och innebär att myndigheten inte har ett omfattande finansiellt ansvar enligt internrevisionsförordningens kriterier.

Drygt 100 förvaltningsmyndigheter är för närvarande enrådighetsmyndigheter. Några exempel på enrådighetsmyndigheter är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Domstolsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Enrådighetsmyndigheter som arbetar med tillståndsprövning är bl.a. Energimarknadsinspektionen, Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg och Etikprövningsmyndigheten.

De flesta enrådighetsmyndigheter, ungefär 70 procent, inklusive de flesta som prövar tillstånd, har ett insynsråd.⁵⁴ Regeringskansliets vägledning anger att ett eller flera av följande kriterier bör ligga till grund för beslut om att inrätta ett insynsråd.

- Myndigheten ansvarar för verksamhet där insyn av medborgare och politiker bedöms som angelägen.
- Verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.
- Myndigheten har under viss tid eller stadigvarande tydligt behov av råd och stöd från partsrepresentanter, politiker och intresse- och branschorganisationer m.fl.
- Behov av att tillföra myndigheten unik kompetens och sakkunskap.
- Behov av att tillföra myndigheten bredd och mångfald.
- Verksamheten är integritetskänslig.⁵⁵

Ett insynsråd vid myndigheten som utövar insyn och ger myndighetschefen råd bedöms vara lämpligt bl.a. då verksamheten kommer ha breda kontaktytor mot många olika grupper.

Vi förordar en enrådighetsmyndighet framför en styrelseledd myndighet även om båda styrningsformerna förekommer för myn-

⁵⁴ Se Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys, Statskontoret (2014), bilaga 2.

⁵⁵ Se Vägledning för val av ledningsformer, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2015, s. 8.

digheter som arbetar med tillståndsprövning. Formen styrelsemyndighet används typiskt sett t.ex. för myndigheter omfattande finansiellt ansvar, affärsliknande verksamhet och kunskapsproducerande verksamhet. Det är vanligt att stora myndigheter leds av en styrelse. Om något eller några av följande generella verksamhetskriterier är uppfyllda, bör enligt Regeringskansliets vägledning styrelsemyndighet i första hand övervägas som ledningsform.

- Omfattande finansiellt ansvar i form av budgetomslutning eller tillgångar.
- Stor påverkan på andra samhällssektorer dvs. näringsliv, kommuner, landsting, ideella organisationer och medborgare, exempelvis genom att myndighetens ledning beslutar om föreskrifter och har stort ansvar att göra egna strategiska och principiella vägval.
- Tvärsektoriell och komplex verksamhet som rör flera samhällsområden.
- Forskningsintensiv och kunskapsproducerande verksamhet (högre utbildning).
- Affärsliknande verksamhet.
- Ett tydligt behov av bredd i form av olika kompetenser för att leda verksamheten.⁵⁶

Enligt vår bedömning är kriterierna om tvärsektoriell och komplex verksamhet samt tydligt behov av bredd i form av olika kompetenser i viss mån uppfyllda. Vi anser dock inte att en ny prövningsmyndighet skulle skilja ut sig från många befintliga enrådighetsmyndigheter, t.ex. länsstyrelserna, som också uppfyller de kriterierna. Enligt Regeringskansliets vägledning bör det även vägas in om myndigheten ska följa internrevisionsförordningen. I så fall bör i första hand styrelsemyndighet övervägas som ledningsform. Myndigheter som bör ha internrevision kännetecknas av att de ofta hanterar stora medelsflöden och verkar under ett komplext regelverk eller har ett mycket stort antal anställda (minst 1 000). Andra kriterier som ska vägas in är bl.a. förvaltningsansvar för nationella EU-medel, geografiskt spridd verksamhet, långtgående delegering av ekonomiska beslut till en-

⁵⁶ Se Vägledning för val av ledningsformer, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2015, s. 5–7.

skilda handläggare eller att det finns en förhöjd risk för mutor och korruption.⁵⁷ Vår bedömning är att den nya prövningsmyndigheten enbart uppfyller kriteriet om ett komplext regelverk och myndigheten därför inte bedöms behöva följa internrevisionsförordningen. Vår samlade bedömning är mot den bakgrunden att ledningsformen styrelsemyndighet inte bör väljas för den nya prövningsmyndigheten.

Organisation och lokalisering

Den nya prövningsmyndigheten kan antingen ha all sin verksamhet på ett kontor eller även bedriva verksamhet på ett antal regionala kontor. Vi förordar det senare. Även om regional närvaro av de aktörer vi har talat med inte bedöms vara det viktigaste med en ny myndighet är det, enligt våra direktiv, viktigt med lokal och regional kännedom i prövningen. Regeringen har också angett att statlig närvaro och service i hela landet är viktigt för att förenkla för enskilda och öka medborgarnyttan. Därmed upprätthålls statsförvaltningens legitimitet och förtroende.⁵⁸ Tillståndsprövningen handlar ofta om verksamheter eller åtgärder som kan ha stor betydelse för många aktörer och enskilda och vi tror att det är viktigt för prövningsverksamhetens legitimitet att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. Mark- och miljödomstolarna genomför också ofta syn på platsen, vilket är ett arbetssätt som vi föreslår ska tillämpas av den nya myndigheten och som kommer att underlättas av inte alltför långa avstånd. Samtidigt är det en avvägning gentemot behovet av enhetlighet och kostnadseffektivitet. Det behovet talar emot alltför många regionala kontor, se vidare nedan.

Enligt vad vi erfar finns en kritik om bristande enhetlighet mot vissa av de statliga myndigheter som har verksamhet på regionala kontor i dag. Även om prövningen sker på regionala kontor kommer det dock inom den nya myndigheten finnas goda möjligheter till samordning inom myndigheten, kontorsöverskridande samarbeten t.ex. branschvis, gemensamma utbildningar för handläggare och även sammankomster där olika delar av prövningen kan diskuteras. Med de möjligheter som finns att t.ex. kunna delta virtuellt på möten oavsett var i landet en medarbetare befinner sig tror vi att det kom-

⁵⁷ Se Myndigheter som bör följa internrevisionsförordningen, Finansdepartementet (Fi 2013:3), s. 3 och 4.

⁵⁸ Se prop. 2022/23:1, utg.omr. 1, s. 62.

mer att finnas goda förutsättningar för myndighetsövergripande samverkan och utbyte. Det bör också finnas möjlighet att, vid behov, fördela resurser och ärenden i den mån arbetsbelastningen varierar på de olika kontoren eller om en specifik branschkompetens finns på ett kontor men inte ett annat.

Vi anser att det är av stor vikt, med utgångspunkt i de utmaningar som en ny organisation ska bidra till att lösa, att de regionala kontoren placeras på orter där det finns goda förutsättningar att tillgodose myndigheternas kompetensbehov. De skulle lämpligen kunna placeras på orter där det i dag finns en länsstyrelse med miljöprövningsdelegation för en möjlig övergång av personal som redan har kompetens och erfarenhet på området till den nya myndigheten. Det skulle innebära en något lägre omställningskostnad – hur mycket lägre beror på hur många tjänstepersoner som går över.

Ett alternativ skulle vara att utgå ifrån orter där finns mark- och miljödomstolar. Mark- och miljödomstolarnas lokalisering är i huvudsak ett arv från vattendomstolarnas tid. Vad gäller deras domkretsar omfattar de särskilt definierade huvudavrinningsområden för vattendragen i landet. Tanken med att hålla ihop vattendragen under en domstol var att en reglering av ett vattendrag påverkar hela vattendraget och att domstolarna med denna indelning skulle ha överblick över ett vattendrag när de prövade tillstånd till olika verksamheter.⁵⁹ Med en samlad prövningsmyndighet ser vi dock inte samma behov av den typen av indelning. En digital miljöbok bör finnas tillgänglig för hela myndigheten (se förslag i avsnitt 14.9.26). Dessutom ska yttranden inhämtas från vattenmyndigheterna på motsvarande sätt som mark- och miljödomstol gör i dag (jfr 22 kap. 13 § MB). Vår bedömning är också att de domare som arbetar på mark- och miljödomstolarna inte i någon högre grad kan förväntas vilja gå över till en tjänst på den nya myndigheten och enligt 11 kap. 7 § regeringsformen kan inte en förflyttning ske av ordinarie domare till en förvaltningsmyndighet.

Vi förordar därutöver platser där det finns relevanta utbildningar, dvs. högskole- och universitetsstäder. I dag är det t.ex. svårt att rekrytera jurister till mark- och miljödomstolarna vid tingsrätterna i Växjö och Vänersborg. Det är även viktigt med bra kommunika-

⁵⁹ Se prop. 2009/10:215 s. 109 och 115. Det är därför betydelsefullt att miljödomstolarna har överblicken och kunskapen om ett vattendrag i dess helhet när de prövar tillstånd till olika verksamheter. För att underlätta denna överblick förs miljöbok/vattenbok.

tioner. Möjligheter till samlokalisering med andra statliga myndigheter skulle också kunna innebära fördelar i termer av t.ex. lägre lokalkostnader, men det har inte varit möjligt att utreda inom ramen för vårt uppdrag. Vi föreslår att den frågan undersöks vidare.

Vi har övervägt att ta som utgångspunkt de sex områden som regleras i 2 § förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Regeringen har uttalat att en gemensam regional indelning för statliga myndigheter kan underlätta samordningen inom staten och samverkan mellan staten, kommunerna och regionerna.⁶⁰ Miljöprövningen handlar dock om en helt annan typ av verksamhet än t.ex. den som bedrivs på Statens servicecenter, Trafikverket och Arbetsförmedlingen, som i nuläget är indelade enligt förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Till skillnad från många andra typer av förvaltningsärenden är det i fråga om miljöprövningen t.ex. inte nödvändigtvis fler ärenden i storstadsregionerna. Följer vi strikt indelningen enligt förordningen skulle det därför bl.a. bli en mycket ojämn fördelning av antal ärenden mellan kontoren. Vi tror att det finns fördelar om det finns åtminstone en kritisk massa ärenden på varje kontor bl.a. för att det ska kunna vara en bra och attraktiv arbetsplats, vilket kan vara svårt om kontoret enbart består av ett fåtal handläggare. Om vi som ett exempel för att visa vilka typer av skillnader det kan röra sig om utgår ifrån antalet helprövningar per miljöprövningsdelegation 2022 (se avsnitt 8.3), hanterade Regionen Gotlands och Stockholms län (2 § 3 förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning) endast nio helprövningar. Enligt samma exempel uppgick antalet prövningar på miljöprövningsdelegation i regionen Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västmanlands och Örebro län (2 § 2 förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning) till 74. Med en indelning enligt förordningen skulle vidare ett kontor i regionen Jämtlands, Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län pröva verksamheter i ett nästan lika stort geografiskt område som de övriga fem kontoren tillsammans. Med en sådan indelning skulle en del av mervärdet med regionkontor, dvs. närhet till verksamheten i sig, men också andra intressen så som rennäringen, gå förlorad. För att uppnå en jämnare fördelning av ärenden och för att vissa prövningsområden

⁶⁰ Se prop. 2022/23:1, utg.omr. 1, s. 56.

geografiskt inte ska bli för omfattande skulle sex kontor kunna fördelas enligt följande (se figur 14.4).

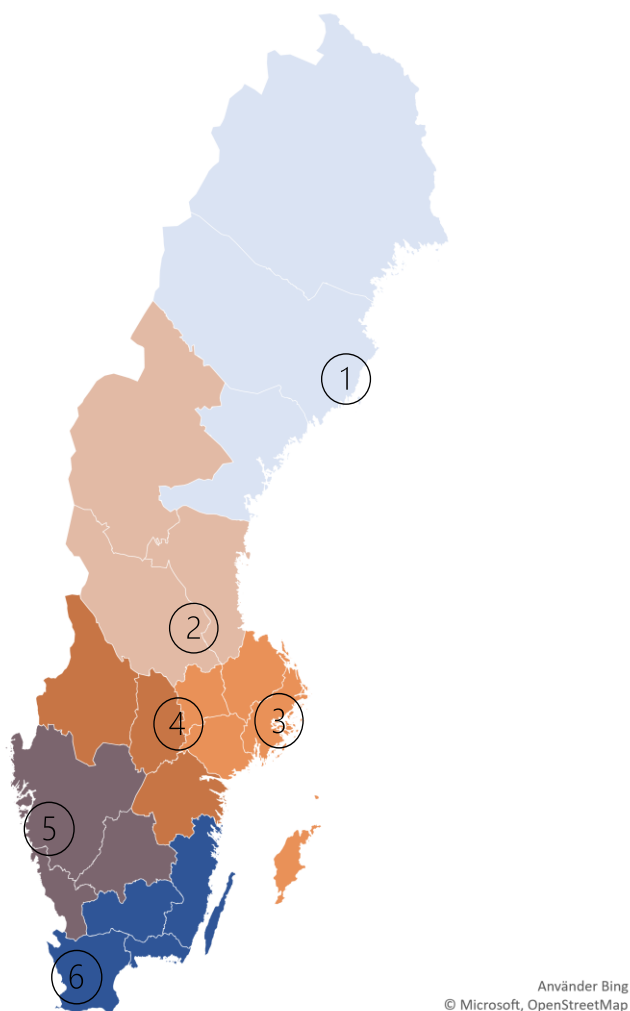
1. Ett regionkontor i Umeå prövar verksamheter i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län.
2. Ett regionkontor i Falun prövar verksamheter i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län.
3. Ett regionkontor i Stockholm prövar verksamheter i Uppsala, Gotlands, Västmanlands, Stockholms och Södermanlands län.
4. Ett regionkontor i Örebro prövar verksamheter i Örebro, Värmlands och Östergötlands län.
5. Ett regionkontor i Göteborg prövar verksamheter i Västra Götalands, Hallands och Jönköpings län.
6. Ett regionkontor i Malmö prövar verksamheter i Skåne, Kronobergs, Kalmar och Blekinge län.

Myndighetens huvudkontor placeras lämpligen vid någon av orterna nedan. På huvudkontoret bör verksamhetens ledning och övriga horisontella funktioner finnas så som registratur och it-stöd. Prövningsverksamhet bör finnas på varje regionkontor. Se vidare om hur bemanningen i grova drag bör ser ut i avsnittet nedan.

Vi har bara studerat frågan översiktligt, men har landat i att det vid myndigheten bör finnas en personalansvarsnämnd. Personalansvarsnämnden är ett arbetsgivarorgan, vars uppgift är att pröva frågan om disciplinansvar när en anställd har begått tjänstefel eller andra förseelser. Nämnden kan besluta om påföljder i form av skiljande från anställningen, varning, löneavdrag, åtalsanmälan och avstängning. Av en rapport från Statskontoret framgår att drygt 70 procent av alla myndigheter under regeringen har en personalansvarsnämnd. I rapporten framgår att den största som inte har det har drygt 230 anställda.⁶¹ I och med att Miljöprövningsmyndigheten väntas ha 220–300 anställda anser vi att det finns skäl för att inrätta en personalansvarsnämnd.

⁶¹ Se Myndigheternas personalansvarsnämnder, Statskontoret 2018, s. 5.

Figur 14.4 Förslag på den nya myndighetens regionkontor och prövningsområden



Tillhör nämndsbeslut 2025-05-27 DIR §46 REM.2025.519

Ankom: 2025-02-05 Ärende: REM.2025.519 Handling: 728097

Arbetsätt och bemanning

Som vi har angett som en utgångspunkt ovan är det viktigt att myndighetens arbetsätt bidrar till en prövning av hög kvalitet och till att skapa förtroende för processen och besluten. I det avseendet lyfter många olika typer av aktörer vikten av en neutral och obun-

den prövning. Det handlar bl.a. om att många intressen ska vägas samman: verksamhetsutövarens, sakägarnas och människors hälsa och miljön. Det handlar också om att de tillstånd som meddelas ofta medför en betydande och irreparabel förändrad markanvändning och påverkan samtidigt som tillstånden har rättskraft.

Vi kan konstatera från vår genomgång av utmaningar att mark- och miljödomstolens arbetssätt uppskattas av många aktörer. Det uppfattas som korrekt och förutsebart. Kombinationen av juridiskt och tekniskt kunnande anses av många vara en fördel och även på miljöprövningsdelegationerna fattas i dag beslut av en lagfaren ordförande och en miljösakkunnig. Samtidigt finns krav i förvaltningslagen på att alla myndigheter i sin verksamhet ska vara sakliga och opartiska. Inga myndigheter får låta sig vägledas av andra intressen än de som myndigheten är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövning av ett ärende.⁶²

Med en Miljöprövningsmyndighet som enbart arbetar med miljöprövning ser vi ingen risk för t.ex. sammanblandning av olika roller. På myndigheten kommer handläggarna enbart arbeta med prövning och de kommer också att vara experter på just miljöprövning, vilket vi i sig tror kommer att bidra till en hög kvalitet. Vi lägger därför inga förslag i fråga om hur beslut bör fattas på den nya myndigheten. Enligt vår uppfattning är det lämpligt att denna fråga överlämnas till den nya myndighetens ledning att besluta om. Vi vill dock betona vikten av att miljörättskunniga jurister deltar i prövningsprocessen, även om vi inte föreslår att det ska författningsregleras att en lagfaren jurist ska vara med och fatta alla beslut. Vi noterar också att i andra länder så som Danmark och Finland är det i första hand andra typer av experter än jurister som arbetar med prövningen, även om jurister deltar vid behov. Detta bekräftas av verksamhetsutövare som har verksamhet i flera olika länder. Sverige skiljer ut sig genom att ha en "juristtunga" process och vi ser ingen anledning till att det ska behöva var så just i Sverige givet att mycket av regelverket har sin grund i EU-gemensamma regler.

Enligt vår bedömning bör prövningen ske genom samarbete mellan handläggare med kompetenser inom flera olika områden, såsom miljö, juridik och teknik. Det innebär att den nya myndigheten behöver bemannas med personer med dels kvalificerad juridisk kunskap,

⁶² Se Allmän förvaltningsrätt, Strömberg och Lundell, 26 uppl. 2014, s. 71.

dels olika typer av sakkunniga med teknisk eller naturvetenskaplig utbildning med erfarenhet av sådana sakfrågor som myndigheten prövar. För att kunna ställa och godkänna säkerheter för kostnader för avhjälpande av en miljöskada och andra återställningsåtgärder behövs även ekonomisk kompetens. Därutöver är vår bedömning att det behövs administrativ personal även i själva prövningsarbetet. Erfarenheter från bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län visar att det bidrar till ett resurseffektivt arbete om administrativ personal kan bistå handläggare med att t.ex. skriva kungörelser, skicka remisser, skicka ut begärda handlingar i pågående ärenden och skriva adresslista i besluten.⁶³ Den typen av stöd frigör tid för handläggare och jurister som också kostar mer per årsarbetskraft.

För en effektiv och transparent process bör dialog ske fortlöpande mellan sökanden och myndigheten och vi anser att sammanträden bör äga rum oftare än vad som görs i prövningen vid miljöprövningsdelegationerna i dag. För att underlätta för sökanden ser vi ett mervärde i att en och samma handläggare följer ärendet från att det först kommer in till att beslut fattas, oavsett om processen landar i ett igångsättningsbesked eller ett miljötillstånd. Vad gäller arbetssätt i övrigt finns det goda exempel från återigen bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län som i vissa ärenden har en andrahandsansvarig ”resurshandläggare” som stöd till den som är huvudansvarig och vid viktigare och mer komplexa ärenden arbetar de i en särskild projektorganisation.⁶⁴ Vi ser ett behov av en mer aktiv processledning från prövningsmyndigheten än vad som sker i dag, men bedömer också att den nya processen i sig bör kunna bidra till t.ex. färre kompletteringsrundor. Vi beskriver närmare hur prövningsförfarandet formellt bör se ut i avsnitt 14.8–14.10.

Utöver de tjänstepersoner som hanterar ärenden om miljöprövning behövs ett antal andra poster så som generaldirektör, och kontorschefer (ansvariga för var sitt regionkontor) samt horisontella funktioner så som personal, verksamhetsutvecklare/strateger, kommunikationsansvariga och registratur. Vi bedömer att den totala bemanningen på den nya myndigheten behöver uppgå till cirka 220–300 årsarbetskrafter. Se vidare om hur vi har beräknat de finansiella konsekvenserna inklusive personalkostnader i kapitel 16 och bilaga 2.

⁶³ Se Miljöprövning 2023: Prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2024, s. 22.

⁶⁴ Se Miljöprövning 2023: Prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2024, s. 21 och 22.

14.6.8 Närmare om organisationen vid alternativ 2: Sex länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer

I detta avsnitt beskriver vi närmare hur vårt andrahandsalternativ, att miljöprövningen koncentreras till sex länsstyrelser, skulle kunna se ut. Vi lämnar inga författningsförslag i denna del utan de författningsförslag som anges i kapitel 1 gäller det alternativ vi förordar dvs. en ny Miljöprövningsmyndighet.

Organisation

Alternativet innebär att antalet länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer minskas till cirka sex stycken och att dessa även hanterar miljöbedömningsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken. Koncentration skulle kunna ske till de länsstyrelser som finns på de orter som föreslås för Miljöprövningsmyndighetens regionala kontor ovan i avsnitt 14.6.5, av samma skäl som anges där. Vi förordar alltså inte de redan koncentrationsansvariga länsstyrelserna i Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län då det skulle bli en mycket ojämn fördelning, både i fråga om antal ärenden och rent geografiskt, mellan de prövningsansvariga länsstyrelserna. Regeringen har i samband med koncentration av andra verksamheter hos länsstyrelsen angett att den inte fick utgöra ett alltför stort avsteg från principen om att enskilda ska ha tillgång till en myndighet inom rimligt avstånd dvs. myndigheterna bör finnas spridda över hela landet.⁶⁵ Vi ser heller inte fördelar ur ett verksamhetshänseende att miljöprövningen förläggs till de länsstyrelser som redan har koncentrerade verksamheter. Det finns, enligt vad vi kan bedöma, inga potentiella synergier med medborgarskapsärenden, begravningsfrågor, pantlåneverksamhet, allmänna arvsfonden, eller de andra frågorna där ansvaret har koncentrerats enligt förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Miljöprövningen skiljer sig också från dessa på så sätt att det inte genomgående är storstadslänen som har flest ärenden. Som vi tidigare har nämnt prövar t.ex. miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Stockholms län långt färre ärenden ett typiskt år än t.ex. miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Dalarnas län. Det finns också redan vissa länsstyrelser med ansvar som avviker från

⁶⁵ Se prop. 2011/12:31 s. 27.

länsindelningen som inte följer indelningen enligt förordningen. Det gäller, utöver de tolv länsstyrelser som har miljöprövningsdelegationer, t.ex. de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter.

Det bör noteras att en koncentration till orterna i fråga sannolikt skulle innebära en viss fördyrning av verksamheten på större orter är både lönenivåer och lokalhyror normalt högre än på mindre orter.

Arbetsätt

Beredningen av ärenden samt processen med granskning av en verksamhets eller åtgärds miljöpåverkan skulle liksom i dag utföras av länsstyrelsens personal. Prövningsprocessen skulle i huvudsak regleras i miljöbalken, miljöprövningsförordningen och i förordningen om miljöprövningsdelegationer. Förvaltningslagen skulle därutöver gälla på samma sätt som i nuläget. Flera olika uppdrag för att utveckla länsstyrelsernas arbete med både samråden och tillståndsprövningen har genomförts de senaste åren. Det arbetet skulle med detta alternativ behöva tas vidare för att ytterligare utveckla prövningsarbetet för att uppnå en större enhetlighet i både arbetsätt och i själva prövningen.

Mot bakgrund av de utmaningar som förts fram om bl.a. sammanblandning mellan länsstyrelsens olika roller (se avsnitt 11.3.5) har vi också övervägt om miljöprövningsdelegationernas självständighet i förhållande till övriga länsstyrelsen ytterligare kan stärkas. Det som skulle kunna göras är t.ex. att finansieringen styrs i högre grad genom öronmärkning. Vår bild är dock att brist på resurser för miljöprövningsdelegationerna i sig inte är den mest framträdande utan det gäller framför allt i fråga om beredningen och handläggningen på länsstyrelsen som sådan. Något som vi också har övervägt för att renodla länsstyrelsens olika rollerna är att miljöprövningsdelegationerna liksom vattendelegationerna skulle kunna ha ett särskilt beredningssekretariat på länsstyrelsen där handläggarna enbart arbetar med miljöbedömning, igångsättningsbesked och miljötillståndsärenden. Det skulle kunna innebära en något tydligare uppdelning mellan olika delar av verksamheten på länsstyrelsen men enligt vad vi erfar är det bara någon enstaka länsstyrelse som har tillsyn och prövning på samma enhet i dag. Vår bedömning är

dock att det inte skulle göra någon större skillnad i praktiken eftersom internberedning ändå bör ske. Det bör också kunna vara upp till varje länsstyrelse hur de organiserar sig internt. Vattenförvaltningens organisation har dessutom fått kritik bl.a. för att den är komplicerad, att vattendelegationerna är en problematisk beslutsform och att ansvarsfördelningen är otydlig.⁶⁶

En ytterligare möjlighet är att miljöprövningsdelegationerna som sådana skulle ha ett kansli med en egen beredningspersonal, och på så sätt arbeta helt separat från länsstyrelsen. Det finns inga särskilda beslutsorgan vid länsstyrelsen som har ett eget kansli i dag. Bergsstaten, som tidigare var en egen nämndmyndighet men nu är ett särskilt beslutsorgan vid Statens geologiska undersökning, har ett liknande upplägg där beredning av tillståndsärenden och tillsyn utförs av Bergsstatens egna handläggare. Bergsstaten hanterar dock i jämförelse väldigt få ärenden varje år. En fördel med ett sådant upplägg skulle kunna vara att det skulle bli en tydlig åtskillnad mellan länsstyrelsen som sådan och prövningsverksamheten. Som redan nämnts har sammanblandning mellan olika roller av många aktörer förts fram som en utmaning med prövningen som sker på länsstyrelsen. En nackdel är att det ytterligare skulle försvåra regeringens styrning och fortlöpande uppföljning av prövningsverksamheten. Med ett sådant upplägg måste landshövdingens ansvar för verksamheten minska ytterligare. Mervärdet med ett särskilt beslutsorgan inom länsstyrelsen så som möjligheten att samutnyttja personal och andra resurser bedöms också gå förlorade. Har miljöprövningsdelegationerna ett eget kansli behöver de också t.ex. ha en kanslichef även om vissa administrativa funktioner skulle kunna tillhandahållas av länsstyrelsen. Slutligen skulle det innebära att vi går från en särlösning med domstolar som prövar vissa tillstånd som första instans till en annan organisatorisk särlösning. Miljöprövningen skiljer ut sig mot mycket annan tillståndsprövning bl.a. genom att den är rättsligt komplext och det stora antalet berörda parter, men befintliga och beprövade myndighetsformer bedöms vara tillräckligt flexibla för att kunna anpassas till att fungera även för miljöprövningen. Därför föreslår vi inte att kanslier knyts till miljöprövningsdelegationerna. Uppdelningen mellan miljöprövningsdelegationen och länsstyrelsen skulle alltså se ut som i dag, dvs. beredningen sker på länsstyrelsen som sådan och delegationen beslutar.

⁶⁶ Se SOU 2019:66 s. 233–239.

Ärenden för prövning

Med detta alternativ skulle samma ärenden som Miljöprövningsmyndigheten bör pröva enligt vårt förslag, se avsnitt 14.6.9, prövas av länsstyrelserna.

14.6.9 Vilka ärenden bör myndigheten pröva?

Förslag: Den nya myndigheten ska pröva sådana ärenden som tidigare prövades av miljöprövningsdelegation och sådana ansökningsmål enligt miljöbalken som tidigare prövades av mark- och miljödomstol.

Ett ärende om miljöprövning ska inledas genom en ansökan om

1. miljötillstånd eller igångsättningsbesked för ny eller ändrad verksamhet eller åtgärd,
2. förlängning av provotid eller fastställande av villkor efter beslut om provotid,
3. dispens från att följa utsläppsvärden enligt föreskrifter som är meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken,
4. godkännande i efterhand av vissa nödvändiga arbeten eller åtgärder avseende vattenverksamheter,
5. ändring eller omprövning av villkor i miljötillstånd eller igångsättningsbesked eller återkallelse av miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt 24 kap. 2, 3, 5, 7, 8, 13, 13 a eller 14 a § miljöbalken,
6. bestämmande av ersättning för rätten att ta i anspråk ett strömfall enligt 2 kap. 9 §, inrättande av en gemensam anläggning för bevattning enligt 4 kap. 3 §, överflyttning av rätt till andelskraft enligt 8 kap. 3 §, omprövning enligt 7 kap. 17 § eller fastställelse av en överenskommelse enligt 7 kap. 18 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, eller
7. förklaring enligt 8 eller 14 § lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929.

Ärenden om omprövning och återkallelse ska också kunna inledas på eget initiativ av Miljöprövningsmyndigheten.

Ärenden enligt miljöbalken, som inte är ärenden om miljöprövning, får prövas av Miljöprövningsmyndigheten även om ärendet annars skulle ha prövats av en annan förvaltningsmyndighet eller kommun, om ansökan i ärendet har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamhet som har samband med verksamhet i ett ärende om miljöprövning.

Miljöprövningsmyndigheten får vid en sådan handläggning av ett ärende förbehålla sig prövningen av ett annat sådant ärende som handläggs vid en förvaltningsmyndighet eller en kommun. Detta gäller dock enbart sådana ärenden där prövningsmyndighetens avgörande inte slutligen kan överklagas till regeringen.

Vid prövningsmyndighetens prövning av ärenden om miljöprövning ska allmänna bestämmelser om tillstånd, villkor, avgifter, ersättning, tillträde och tvångsrätt i 16, 19, 24, 27, 28 och 31 kap. miljöbalken och i 6 och 7 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamheter att tillämpas.

Att det är Miljöprövningsmyndigheten som ska pröva tvångs- och ersättningsfrågor som har samband med ett miljöprövningsärende om vattenverksamhet ska framgå av 31 kap. miljöbalken.

Ärenden om miljöprövning

Som vi har beskrivit i avsnitt 14.3.1 gör vi bedömningen att det inledningsvis i det nya 20 kap. miljöbalken bör återfinnas en uttömmande uppräkningslista av vilka ärenden som utgör miljöprövningsärenden och som därmed ska prövas av den nya Miljöprövningsmyndigheten. Detta oavsett om kraven avser miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter eller andra verksamheter utifrån nuvarande definitioner i miljöbalken. Ärendena motsvarar i första hand de ärenden som i dag prövas av miljöprövningsdelegation respektive de ansökningsmål som mark- och miljödomstol prövar som första instans. Genom att ett antal verksamheter och åtgärder som i dag hanteras genom anmälan till kommun med våra förslag görs granskningspliktiga, flyttas även prövningen av sådana ärenden från kommun till den nya myndigheten. Se mer om vilka anmälningspliktiga verk-

samheter och åtgärder som föreslås omfattas av granskningsplikt i avsnitt 14.7.

Enligt vår bedömning bör ärenden om miljöprövning i första hand avse ansökningar om miljötillstånd och en ny form av enklare tillstånd som vi föreslår ska kallas för igångsättningsbesked som följer på ett enklare tillståndsförfarande (se definition av termen igångsättningsbesked i avsnitt 14.5.1 och beskrivning av processen i avsnitt 14.10) för nya och ändrade verksamheter och åtgärder. Den nya myndigheten bör också pröva sådana ansökningar som avser förlängning av provotid eller villkor efter tidigare beslut om provotid. Utöver dessa ärenden finns skäl för den nya myndigheten att, som miljöprövningsärenden, handlägga ansökningar om dispens från att följa utsläppsvärden enligt föreskrifter som är meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Myndigheten bör också pröva sådana ansökningar om godkännande i efterhand av vissa nödvändiga arbeten eller åtgärder avseende vattenverksamheter som tidigare reglerades i 11 kap. 16 § miljöbalken.

Vidare bör den nya myndigheten pröva ansökningar om ändring eller omprövning av villkor i miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Beslut om tillåtande i sådana ärenden bör resultera i ändringstillstånd eller ändringsbesked. Motsvarande bör gälla för ansökningar om återkallelse av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked.

Den nya myndigheten bör också pröva sådana ansökningar med koppling till vattenverksamhet som i dag finns i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929. I lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet handlar det mer specifikt om frågor om bestämmande av ersättning för rätten att ta i anspråk ett strömfall enligt 2 kap. 9 §, inrättande av en gemensam anläggning för bevattning enligt 4 kap. 3 §, överflyttning av rätt till andelskraft enligt 8 kap. 3 §, omprövning enligt 7 kap. 17 § och fastställelse av en överenskommelse enligt 7 kap. 18 §. I lagen med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929 handlar det om sådan förklaring som avses i 8 eller 14 §.

Genom att hänvisningar till dessa ärenden som följer av andra lagar än miljöbalken förs in i regleringen i 20 kap. miljöbalken blir det inte bara tydligt vilka ärenden som den nya myndigheten ska

pröva utan vi uppnår också en ökad samordning mellan miljöbalken och dessa andra regelverk.

Regleringen i 20 kap. miljöbalken bör också innehålla de krav som bör uppställas på handläggningen av miljöprövningsärenden. En utgångspunkt bör vara att miljöprövningsärenden som huvudregel inleds genom en ansökan av den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. I vissa situationer bör även tillsynsmyndigheten, genom en ansökan, kunna initiera ett miljöprövningsärende och slutligen bör prövningsmyndigheten, i egenskap av tillståndsmyndighet, kunna ta initiativ till vissa miljöprövningsärenden. Däremot bör andra myndigheters möjlighet att inleda sådana ärenden slopas, se mer om detta i avsnitt 14.9.24. Vilka ärenden tillsynsmyndigheten respektive tillståndsmyndigheten bör kunna initiera bör, på motsvarande sätt som gäller i dag regleras i 24 kap. miljöbalken, se mer om ändringar av bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken i avsnitten 14.9.20 och 14.9.24. En upplysning om att det i 24 kap. miljöbalken finns bestämmelser om att Miljöprövningsmyndigheten också kan initiera vissa ärenden bör dock återfinnas inledningsvis i det nya 20 kap. miljöbalken.

När det gäller ärenden avseende verksamheter och åtgärder som i stället tillsynsmyndigheten bör handlägga efter en anmälan eller inom ramen för sin tillsyn gör vi bedömningen att denna process även fortsatt bör regleras genom bestämmelser i andra kapitel i miljöbalken än 20 kap. – i första hand genom bestämmelserna om tillsyn i 26 kap. miljöbalken (se våra förslag i avsnitt 14.14.), men också genom krav på anmälan eller registrering i exempelvis 9 och 11 kap. miljöbalken.

Även tillstånds-, anmälnings-, dispens- eller tillåtlighetsärenden som följer en annan process än den som bör gälla vid miljöprövning av verksamheter och åtgärder enligt det nya kapitlet bör fortsatt regleras på andra ställen i miljöbalken. Detta gäller exempelvis kraven på och prövningen av sådana tillstånd, sådan dispens eller sådan anmälan som avses i bestämmelserna om

- naturreservat, biotopskydd, strandskydd, miljöskyddsområde och Natura 2000 i 7 kap. 7, 11, 11 b, 18 a, 18 b, 20, 28 a §§ miljöbalken,
- artskydd i föreskrifter som är meddelade med stöd av 8 kap.,
- skydd mot olägenheter för människors hälsa i 9 kap. 10–12 §§ miljöbalken,

- dispens från markavvattningsförbud i 11 kap. 14 § miljöbalken,
- samråd och vilthägn i 12 kap. 6 och 11 §§ miljöbalken,
- genetiskt modifierade organismer i 13 kap. miljöbalken,
- kemiska produkter och biotekniska organismer i 14 kap. miljöbalken, och
- avfall i 15 kap. 15–17 §§, 19 §, 25 § och 29 § miljöbalken.

Se mer om provningen av Natura 2000-tillstånd i avsnitt 14.7.13.

Av bestämmelserna i det nya 20 kap. miljöbalken bör dock framgå att ärenden enligt miljöbalken som inte är miljöprövningsärenden ändå kan komma att handläggas och prövas av Miljöprövningsmyndigheten inom ramen för miljöprövningen under motsvarande förutsättningar som i dag gäller för samlad handläggning vid mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 3 § miljöbalken.

När det gäller nuvarande bestämmelser om de materiella förutsättningarna för att ge tillstånd, dispens eller godkännande beroende på vilken verksamhet eller åtgärd ärendet avser gör vi bedömningen att denna typ av bestämmelser även fortsatt bör återfinnas i respektive ”sakkapitel” i miljöbalkens andra avdelning. För att underlätta tillämpningen av sådana bestämmelser och därigenom effektivisera miljöprövningsprocessen gör vi dock bedömningen att det i det nya kapitlet bör återfinnas en bestämmelse som på en övergripande nivå anger vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att miljötillstånd eller igångsättningsbesked ska kunna ges. Se mer om förslaget på sådan bestämmelse i avsnitt 14.9.14.

Den nya regleringen om miljöprövning innebär att ett antal bestämmelser i andra kapitel i miljöbalken behöver upphävas och i delar flyttas till det nya kapitlet. Detta gäller framför allt sådana bestämmelser som endast avser miljöprövning i exempelvis 22 kap. miljöbalken. Vi gör dock bedömningen att generella processuella bestämmelser i miljöbalkens fjärde och femte avdelning, som är tillämpliga på all prövning enligt miljöbalken, inte bör flyttas eller upprepas i det nya kapitlet. Däremot bör det finnas en inledande bestämmelse i det nya kapitlet med en upplysning om i vilka kapitel i miljöbalken som sådana generella processuella bestämmelser som gäller vid miljöprövning finns. Vår bedömning är att sådana bestämmelser finns i 16, 19, 24, 27, 28 och 31 kap. miljöbalken. Miljöpröv-

ningsprocessen bör således, precis som i dag, omfattas av sådana allmänna processuella bestämmelser om tillstånd, villkor, avgifter, ersättning och tillträde som finns i dessa kapitel. Läs mer om hanteringen av tvångs- och ersättningsfrågor i avsnitt 14.6.10.

På motsvarande sätt bör det finnas en hänvisning till sådana processuella bestämmelser i andra lagar, utöver förvaltningslagen, som kan bli tillämpliga vid miljöprövning. Det gäller exempelvis bestämmelserna om bygde- och fiskeavgifter i 6 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamheter eftersom sådana avgifter kan vara aktuella att besluta om i samband med miljötillstånd eller igångsättningsbesked för en vattenverksamhet. När det gäller bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet vore ett annat alternativ att inarbeta sådana bestämmelser som endast tillämpas vid miljöprövning i miljöbalken. I denna del delar vi dock den bedömning som regeringen gjorde vid miljöbalkens införande, nämligen att övervägande del av de bestämmelser som fortfarande återfinns i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är av en sådan teknisk natur och inriktade speciellt på verksamhet i eller med vatten att de inte lämpar sig i miljöbalken.⁶⁷ Vi kan inte heller se att det skulle finnas några omedelbara lagtekniska fördelar med att arbeta in de detaljerade bestämmelserna om bygdeavgifter och fiskeavgifter i miljöbalken.

Innan ytterligare samordning sker av bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och bestämmelserna om vattenverksamhet i miljöbalken bör, enligt vår bedömning, en särskild översyn göras av i vilken utsträckning bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet tillämpas och om detta sker endast vid miljöprövning eller också vid annan prövning. Med beaktande av vår begränsade utredningstid har det inte funnits tid för en sådan översyn inom ramen för vårt uppdrag.

Som en följd av de förslag vi lämnar i detta avsnitt finns det dock skäl för att närmare se över vilka av de frågor som i dag prövas i första instans av mark- och miljödomstol, länsstyrelse eller kommun som även fortsatt bör hanteras av dessa myndigheter och hur denna hantering bör regleras. Denna översyn beskrivs närmare i avsnitt 14.12.

⁶⁷ Se prop. 1997/98:45 s. 366.

Tvång- och ersättningsfrågor som har samband med ett miljöprövningsärende om vattenverksamhet

Som vi kommer att redogöra för mer utförligt i avsnitt 14.6.10 bedömer vi att det finns fördelar med att hålla ihop prövningen av tvångs- och ersättningsfrågor med prövningen av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Vi föreslår därför att dessa frågor ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten i stället för att prövas av mark- och miljödomstolen. Prövning av tvångs- och ersättningsfrågor utgör en rättstvist mellan enskilda. Som vi redogör för i avsnitt 14.6.10 finns det rent konstitutionellt inget hinder mot att en sådan rättstvist prövas av en administrativ myndighet. Kravet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen är dock att en rättstvist mellan enskilda inte utan stöd av lag får avgöras av annan myndighet än domstol. En domstolsprövning i nu avsedda fall kan åstadkommas efter ett överklagande. Att det är Miljöprövningsmyndigheten som bör pröva dessa frågor som första instans behöver däremot framgå av miljöbalken. I fråga om tvångsfrågor som kan prövas inom ramen för ett miljöprövningsärende föreslår vi att detta bör framgå av 28 kap. 10 § miljöbalken. När det gäller frågor om ersättning som kan aktualiseras i ärenden som avser ansökan om igångsättningsbesked eller miljötillstånd för vattenverksamhet avser det de bestämmelser om ersättning som finns i 31 kap. 16–20 §§ miljöbalken. Vi gör bedömningen att det i anslutning till dessa bestämmelser bör föras in en bestämmelse som anger att det är Miljöprövningsmyndigheten som ska pröva dessa frågor om ersättning.

MKB-myndighet

I avsnitt 14.4 beskriver vi utgångspunkterna för den nya samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. En del i detta är att samma myndighet som ansvarar för tillståndsprövningen även bör ansvara för den föregående miljöbedömningsprocessen. Den nya myndigheten bör således ta över den roll som MKB-myndighet som länsstyrelsen har i dag både i förhållande till ärenden om miljöprövning och i ärenden enligt andra lagar i vilka 6 kap. miljöbalken ska tillämpas för miljöbedömningen. Detta gäller processerna enligt minerallagen, farledslagen, ellagen, rörledningslagen, naturgaslagen, kärntekniklagen, lagen om Sveriges ekonomiska zon och

lagen om kontinentalsockeln. Se mer om vårt förslag i denna del i avsnitt 14.8.13.

I rollen som MKB-myndighet har Miljöprövningsmyndigheten också ansvaret för prövning av ansökningar om undantag från krav på specifik miljöbedömning. Se förslag om möjlighet att söka sådant undantag i avsnitt 14.8.5.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 3–5 §§, 28 kap. 10 § och 31 kap. 20 a § miljöbalken.

14.6.10 Särskilt om prövning av tvångs- och ersättningsfrågor

Prövning av tvångsrätt

En verksamhetsutövare behöver ha faktisk rådighet över ett område inom vilket åtgärder ska vidtas. Sådan rådighet eller förfoganderätt är som utgångspunkt en civilrättslig fråga som får lösas skilt från tillståndsprövningen. För miljöfarlig verksamhet hanteras sådana frågor inte inom ramen för tillståndsprövningen. För vattenverksamhet utgör sådan rådighet en processförutsättning som prövningsmyndigheten ska beakta (se 2 kap. LSV). Vi har inte föreslagit någon ändring i fråga om kraven på rådighet.

Som vi har redogjort för i avsnitt 10.4.6 finns även enligt nuvarande regler möjlighet att genom tvångsrätt ta i anspråk annans mark för vissa vattenverksamheter (se 28 kap. 10 § MB). Dessa frågor om tvångsrätt prövas då efter yrkande om tvångsrätt av sökanden inom ramen för tillståndsprövningen vid mark- och miljödomstolen. Om tvångsrätt ges anges det i tillståndsdomen. Då miljötillstånd eller igångsättningsbesked för en vattenverksamhet enligt vårt förslag i stället ska prövas av en ny förvaltningsmyndighet behöver vi överväga om frågor om tvångsrätt bör hanteras av myndigheten inom ramen för tillståndsprövningen eller inte. Inledningsvis kan konstateras att en av våra utgångspunkter är att processen för prövning av miljöpåverkande verksamhet och vattenverksamhet så långt det är lämpligt bör vara lika inom ramen för den nya miljöprövningen. Samtidigt kan vi konstatera att det finns ett nära samband mellan pröv-

ningen av en tvångsrättsfråga och tillåtlighetsprövningen i ett ärende om vattenverksamhet på ett annat sätt än vad som gäller vid prövning av tillstånd till en miljöpåverkande verksamhet. Tvångsrätt för vattenverksamhet kan som vi redogjort för i avsnitt 10.4.6 endast beslutas under vissa förutsättningar. Såvitt vi kan bedöma uppkommer inte motsvarande behov av tvångsrätt i ärenden om miljöpåverkande verksamhet. Vi kan även konstatera att i de fall förutsättningar för tvångsrätt föreligger i ett ärende bör det vara en mer effektiv hantering av frågan om den kan hanteras i samma ärende som tillåtligheten. Både de relevanta omständigheterna och de tillämpliga reglerna överlappar varandra vid prövning av tvångsrätt och tillåtlighet. Tvångsrättsyrkanden prövas mot de generella reglerna i miljöbalkens första avdelning, bl.a. försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § och lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. De argument som en sakägare kan vilja anföra till stöd för att en begärd tvångsrätt skulle innebära ett oacceptabelt ingripande i dennes fastighet bör i stora delar vara desamma som han eller hon har haft anledning att åberopa även i tillståndsärendet. Utredningen om verksamheten och de motstående intressena kommer att vara i stort sett densamma i både tillstånds- och tvångsrättsfrågan. Det finns alltså systematiska skäl för att hålla ihop prövningen av de båda frågorna när det kommer till prövning av vattenverksamhet. Vad gäller den sammanhållna prövningen av tvångsrätt och tillåtlighet har det inte heller framförts att dessa frågor tynger processen. Det har i stället framförts att möjligheten att hantera dessa frågor tillsammans gör att prövningen blir mer effektiv då de fastighetsägare som berörs får frågan utredd och hanterad i samma ärende som tillåtligheten. Vi har därför bedömt att det inte finns skäl att separera prövningen av tvångsrätt från tillståndsprövningen. En mer grundlig genomlysning av behovet av att pröva tvångsrätt för vattenverksamhet inom ramen för tillståndsprövning skulle dessutom behöva mer tid än den vi har haft till vårt förfogande.

Miljöprocessutredningen, som också föreslog en prövning av tillståndsärenden av en prövningsmyndighet i första instans, bedömde att frågorna om tvångsrätt alltså borde hanteras inom ramen för tillståndsprövningen och då av den föreslagna prövningsmyndigheten. Den utredningen konstaterade att processekonomiska skäl talade för en sammanhållen prövning. Två skilda processer vid olika myndigheter om närliggande och delvis överlappande frågor

kan bli dyrare än en samlad prövning. Separat prövning av tvångsrättsfrågan för också med sig en risk för förseningar av prövningen och därmed av det prövade projektet. Miljöprocessutredningen konstaterade vidare att det visserligen borde vara möjligt för sökanden att ansöka (separat) om tvångsrätt parallellt med tillståndsansökan, men något slutligt avgörande i tvångsrättsärendet kan knappast komma till stånd förrän det underliggande tillståndsbeslutet har fått laga kraft. Tillståndsbeslutet kan ju innebära att delar av ansökan ogillas, eller att beslutsmyndigheten sätter upp inskränkande villkor, så att ett föregående tvångsrättsbeslut måste omprövas.⁶⁸ Vi delar dessa slutsatser.

Därutöver är bestämmelserna om tvångsrätt av expropriationsrättslig karaktär. Frågor om tvångsrätt gäller mot envar på samma sätt som ett tillstånd. Det är ytterligare ett skäl för att låta frågorna om tvångsrätt hanteras inom ramen för tillståndsprövningen.

Enligt nuvarande regler ska en ansökan om vattenverksamhet som avser utförande av ett vattenkraftverk innehålla uppgift om det område som enligt sökanden bör utgöra strömfallsfastighet (se 7 kap. 4 § LSV). Strömfallsfastighet är den fastighet med vilken rätten till tillgodogörandet av vattenkraften ska vara förenad för framtiden och utgör fastighetstillbehör till den fastigheten. Bestämmande av strömfallsfastighet är också en tvångsrätt och ska fastställas på yrkande av sökanden i tillståndsdomen (se 28 kap. 10 § andra stycket MB och 7 kap. 6 § 2 LSV). På samma sätt som övriga tvångsrätter bedömer vi att det är lämpligt att även denna fråga prövas inom ramen för tillståndsärendet hos den av oss föreslagna Miljöprövningsmyndigheten.

Som vi har redogjort för är avsikten med vårt förslag att mark- och miljödomstolen alltjämt ska pröva frågor som i dag handläggs som stämningsmål. Enligt nuvarande 7 kap. 2 § 6 lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgör talan om särskild tvångsrätt, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 2 kap. 6 § tredje stycket lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och 28 kap. 10–13 §§ miljöbalken ett stämningsmål. Någon ändring av detta föreslår vi inte.

⁶⁸Se SOU 2009:10 s. 321 och 322.

Rätt till ersättning i samband med prövning av vattenverksamhet

Tillstånd till vattenverksamhet kan ge upphov till rätt till ersättning för berörda fastighetsägare. Det kan t.ex. handla om att en fastighet helt eller delvis ianspråk tas av en vattenverksamhet, såsom en dämning, eller att en fastighets tillgång till vatten försämras till följd av en bortledning av grundvatten. Som vi har redogjort för prövas dessa frågor som huvudregel inom ramen för ansökningsmålet i mark- och miljödomstol med stöd av bestämmelser i 31 kap. 16–19 §§ miljöbalken. Ersättningsfrågorna är av så kallad dispositiv karaktär och innebär att sökanden och den fastighetsägare som har ersättningsanspråk kan komma överens om ersättning ska utgå och om dess storlek. Liksom i andra mål där dispositionsprincipen gäller ska domstolen verka för att förlikningsmöjligheterna tas till vara. Att frågan om intrångsersättning är av dispositiv karaktär innebär även att utrymmet för domstolen att basera sin bedömning på andra omständigheter eller annan utredning än den som parterna åberopat är begränsat.

Ersättning ska enligt nuvarande regler bestämmas enligt bestämmelserna i expropriationslagen. Enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen ska intrångsersättning betalas med dels ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom ianspråktagandet av marken, dels ett påslag om 25 procent av marknadsvärde minskningen. Om det i övrigt uppkommer skada för fastighetsägaren genom ianspråktagandet ska även sådan skada ersättas, s.k. annan ersättning. Expropriationslagen innehåller inte några regler om bevisbörda eller beviskrav när det gäller frågor om ersättning. Utgångspunkten är därför att de principer om bevisbördans placering som gäller i skadeståndsmål i allmänhet ska tillämpas. Enligt vår bedömning bör dock dessa frågor kunna hanteras av en förvaltningsmyndighet.

I 31 kap. miljöbalken finns, utöver bestämmelser om vattenrättsliga ersättningsfrågor som behandlas i ansökningsmålen, regler om ersättningsanspråk till följd av vissa ingripanden av det allmänna. I dessa senare fall grundas ersättningsanspråken på föreskrifter eller beslut som gäller t.ex. nationalparker, naturreservat och vattenskyddsområden. Dessa ersättningsfrågor liknar de vattenrättsliga på så sätt att det gäller expropriativa, lagenliga, ingrepp i annans egendom och

att expropriationslagens regler tillämpas vid prövningen av ersättnings storlek.

Till utredningen har det framförts att dagens system med prövning av ersättningsanspråk i samma mål som tillståndsprövningen fungerar väl. Frågor om ersättning prövas däremot inte så ofta i samband med tillståndsprövning, men det har framförts att det är värdefullt och processekonomiskt att möjligheten finns. I vissa mål om tillstånd till vattenverksamhet kan dessutom antalet sakägare vara stort. Att frågan om ersättning kan hanteras samlat för samtliga sakägare antingen tillsammans med frågan om tillstånd eller separat har också framställts som positivt.

Skador på fastigheter kan även uppstå till följd av en miljöfarlig verksamhet. Fråga om ersättning i sådana fall prövas inte inom ramen för samma mål som tillståndet. I stället finns möjlighet att väcka en talan om detta i mark- och miljödomstolen med stöd av bestämmelserna i 32 kap. miljöbalken. Talan väcks genom ansökan om stämning och handläggs därefter som ett stämningssmål i mark- och miljödomstolen. Den utredning som parterna lägger fram när ersättningsfrågor handläggs i ansökningsmål skiljer sig normalt inte från motsvarande utredningar i andra ersättningsmål enligt 31 kap. miljöbalken eller skadeståndsmål enligt 32 kap. i balken.

I Sverige prövas traditionellt civilrättsliga tvister av domstol. Konstitutionellt finns inget hinder mot att prövningen sker hos en administrativ myndighet. Kravet är, enligt 11 kap. 3 § regeringsformen, att en rättstvist mellan enskilda inte utan stöd av lag får avgöras av annan myndighet än domstol. En domstolsprövning i nu avsedda fall kan åstadkommas genom överklagande.

Det finns ofta ett nära samband mellan villkorsfrågorna och ersättningsfrågorna. Ersättning ska betalas endast för skador som kvarstår, sedan förebyggande eller avhjälpande åtgärder har utförts av tillståndshavaren. Att hantera frågor om utformningen av skyddsåtgärder tillsammans med frågan om ersättning kan således skapa större incitament för en verksamhetsutövare att vidta mer omfattande skyddsåtgärder så att några skador inte kvarstår. Samtidigt har prövningsmyndigheten, oavsett inställning hos verksamhetsutövaren, att bedöma och ställa krav på verksamhetens utformning och påverkan på omgivningen utifrån de allmänna hänsynsreglerna. Om ersättningsfrågorna hanteras inom ramen för tillståndsprövningen eller inte bör därför inte få någon avgörande betydelse för

vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som verksamheten eller åtgärden förenas med.

Miljöprocessutredningen, som också föreslog att tillståndsprövningen i första instans skulle ske av en förvaltningsmyndighet, föreslog i sitt betänkande att frågan om ersättning alltså skulle prövas av domstol. Den utredningen övervägde att låta ersättningsfrågorna prövas av förvaltningsmyndigheten tillsammans med tillståndsprövningen. Mot det anförde dock utredningen bl.a. att förvaltningslagen saknar processuella regler för hantering av civilrättsliga frågor och att regler om t.ex. vittnesförhör inte fanns. En prövning av ersättningsfrågor är som nämnts dispositiv och att vittnesförhör kan ske i dessa mål är en förutsättning för prövningen. Ersättningsfrågans dispositiva karaktär medger även att parterna kan komma överens och att domstolen kan stadfästa förlikningen. Sådana förutsättningar finns inte reglerat i förvaltningslagen. Ett annat problem med en överflyttning av frågorna till en prövningsmyndighet var enligt Miljöprocessutredningen kravet på kompetens som måste ställas. En tillfredsställande prövning av ersättningsfrågorna förutsätter att prövningsmyndigheten har en egen, kvalificerad värderingsteknisk kompetens. Det ifrågasattes om det var resursmässigt rimligt att förse prövningsmyndigheterna med värderingsteknisk kompetens för att ta hand om det fåtal ersättningsärenden som kunde förväntas.⁶⁹

Som ytterligare skäl för att ersättningsfrågor alltså bör ligga på domstol kan återigen nämnas att mark- och miljödomstolen i dag prövar andra mål om ersättning enligt 31 kap. och 32 kap. miljöbalken. Likaså förekommer en del ersättningsfrågor i de fastighetsmål som mark- och miljödomstolen prövar med stöd av bl.a. fastighetsbildningslagen och ledningsrättslagen efter att ett lantmäteribeslut överklagats. Mark- och miljödomstolen är även forum för att pröva expropriationsmål. Att samla alla miljö- och fastighetsrättsliga ersättningsfrågor vid samma instans kan därmed föra med sig betydande fördelar.

Skulle ersättningsfrågan hanteras separat från tillståndsprövningen och i stället prövas av mark- och miljödomstol skulle det behöva göras inom ramen för ett s.k. stämningsmål. Det skulle innebära att den fastighetsägare som påstår sig ha lidit skada eller där sökanden och fastighetsägaren inte kommer överens om ersätt-

⁶⁹ Se SOU 2009:10 s. 323 och 324.

ningens storlek, skulle behöva väcka en särskild talan. Vi kan konstatera att en sådan process, jämfört med dagens hantering, skulle vara till nackdel för enskilda fastighetsägare vars fastighet påverkas negativt av den sökta vattenverksamheten. Som vi har nämnt har ersättningens storlek ett direkt samband med den sökta vattenverksamhetens påverkan på omgivningen och vilka skadeförebyggande åtgärder som sökanden åläggs att utföra. En separat hantering av ersättningsfrågan skulle innebära att omständigheter kring skadornas omfattning skulle behöva belysas i både ärendet om tillstånd och i målet om ersättning. Utöver att fastighetsägaren skulle belastas med att behöva föra två processer i två olika instanser skulle även anställda vid såväl Miljöprövningsmyndigheten som domstolen behöva läsa in sig och bedöma den sökta verksamhetens påverkan på omgivningen och vilken skada som kan uppstå.

Som vi har redogjort för i avsnitt 10.4.6 finns även andra förvaltningsmyndigheter som hanterar frågor om ersättning med anledning av intrång och inlösen. Närmast till hands är lantmäterimyndigheten som inom ramen för en lantmäteriförrättning prövar och beslutar om ersättning i samband med fastighetsreglering samt vid bildande och omprövning av gemensamhetsanläggningar. I fråga om fastighetsreglering finns ersättningsreglerna i 5 kap. 10–17 §§ fastighetsbildningslagen. Även vid bestämmande av ersättning enligt fastighetsbildningslagen har ersättningsreglerna i expropriationslagen en central plats. Likaså kan dessa regler om ersättning avtalas bort och en överenskommelse om ersättning läggas till grund för lantmäterimyndighetens beslut (se 5 kap. 18 § FBL). Ersättningsreglerna i anläggningslagen är däremot indispositiva. De är alltså tvingande och kan inte avtalas bort av parterna i överenskommelsen. Om en överenskommelse har träffats enligt anläggningslagen fattar lantmäterimyndigheten inget ersättningsbeslut, utan beslutar endast om att godkänna eller inte godkänna den inlämnade överenskommelsen.

Vi kan alltså konstatera att det finns förutsättningar att låta en förvaltningsmyndighet hantera frågor om ersättning för intrång och inlösen. Som vi redan har konstaterat finns det fördelar ur effektivitetssynpunkt att låta ersättningsfrågorna hanteras tillsammans med frågan om tillstånd. På samma sätt som vi har angett beträffande tvångsrätt finns ett nära samband mellan frågorna om tillåtelse, skadereglering och ersättning. Det innebär att en samlad

bedömning av dessa frågor sparar på prövningsmyndighetens och domstolens resurser om detta kan hanteras i ett och samma ärende. Vi ser inte heller något hinder mot att parterna kan komma överens om ersättningen storlek trots att frågan hanteras av en förvaltningsmyndighet.

En förvaltningsmyndighet behöver den kompetens som arbetsuppgifterna kräver. Miljöprövningsmyndigheten behöver därför även ha kompetens inom ersättningsfrågor. Som vi redan nämnt har det framförts till oss att antalet mål om tillstånd till vattenverksamhet där ersättningsfrågor uppstår och där dessa behöver bedömas är få. Vi föreslår att Miljöprövningsmyndigheten ska kunna förordna sakkunniga för viss fråga i ett ärende på samma sätt som mark- och miljödomstolen kan göra i dag (se förslag i avsnitt 14.9.13). Kostnaden för en sådan ska betalas av sökanden. Det innebär att i de fall ersättningsfrågan är mer komplicerad eller omfattande kan myndigheten besluta om att inhämta stöd för sin bedömning genom en sakkunnig.

Sammantaget bedömer vi att det finns goda förutsättningar för Miljöprövningsmyndigheten att hantera frågan om ersättning tillsammans med en ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked för vattenverksamhet. Fördelarna med att hålla prövningen samlad överväger nackdelarna. Vi ser inget hinder mot att Miljöprövningsmyndighetens prövning av ersättning vid miljötillstånd eller igångsättningsbesked för vattenverksamhet sker utifrån samma regler som mark- och miljödomstolen har haft att tillämpa i dag. Utöver att det behöver anges i lag att Miljöprövningsmyndigheten ska pröva frågan om ersättning bedömer vi att det inte behövs annat än följdändringar i de befintliga reglerna. Vi föreslår inte heller någon ändring i fråga om övrig prövning av ersättning enligt 31 eller 32 kap. miljöbalken.

Att ersättningsfrågorna ska hanteras inom ramen för ett ärende om miljöprövning för vattenverksamhet innebär att dagens regler om att ansökan behöver innehålla uppgifter om sakägare och erbjudande om ersättning behöver föras över till våra föreslagna bestämmelser om detta. Likaså behöver ett beslut om miljötillstånd och igångsättningsbesked för en vattenverksamhet i förekommande fall innehålla uppgift om ersättning. Vi bedömer även att möjligheten att skjuta upp frågan om ersättning ska finnas kvar för Miljöpröv-

ningsmyndigheten tillsammans med möjligheten att meddela provisoriska föreskrifter om ersättning.

Särskilt om ersättning i samband med omprövning

Enligt nuvarande regler har en innehavare av ett tillstånd till vattenverksamhet under vissa förutsättningar rätt till ersättning i samband med en omprövning av tillståndet. Ersättning förutsätter bl.a. att omprövningen medför förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning (se 31 kap. 20–23 §§ MB).

I samband med att bestämmelserna om moderna miljövillkor för svensk vattenkraft infördes beslutade riksdagen om att tillståndshavarens rätt till ersättning för produktionsvärdesförlust vid omprövning som initierats av myndighet, kommun eller vattenförbund skulle tas bort. Rätten till ersättning finns kvar under en övergångstid fram till 1 januari 2029. Däremot kvarstår rätten till ersättning om omprövningen medför skada för någon annan som omfattas av omprövningen än tillståndshavaren.⁷⁰

Enligt vårt förslag ska Miljöprövningsmyndigheten hantera ansökningar om omprövning, se avsnitten 14.6.9 och 14.9.24. Skulle Miljöprövningsmyndigheten ha startat sin verksamhet innan den 1 januari 2029 får frågan om ersättning i samband med omprövning hanteras av den myndigheten. Vi föreslår därför ingen ändring av dessa regler.

14.6.11 Bör myndigheten omfattas av extra krav på konsultationsskyldighet enligt lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket?

Förslag: I lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket förs in att Miljöprövningsmyndigheten inte ska omfattas av skyldigheten att konsultera enligt lagen.

För att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska konsultationer genomföras enligt vad som anges i lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket. Av

⁷⁰ Se prop. 2017/18:243 s. 137–140.

1 § framgår att krav om samråd i andra lagar och förordningar gäller parallellt med konsultationsskyldigheten, och att konsultationer och andra samrådsförfaranden så långt som möjligt ska samordnas. Varken mark- och miljödomstolen eller miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen omfattas av konsultationsskyldigheten. Det framgår av 3 § och av förarbetena till lagen.⁷¹

Vi bedömer att det inte finns underlag för att föreslå en förändring av konsultationsskyldigheten vid miljöprövning som en följd av att den nya Miljöprövningsmyndigheten tar över uppgifter från mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen. Den nya prövningsmyndigheten kommer att handlägga samma typer av ärenden och meddela samma typ av beslut som i dag görs av mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationen. Vi bedömer att det därför bör införas ett motsvarande undantag i lagen om konsultation som innebär att skyldigheten att konsultera inte heller ska gälla för Miljöprövningsmyndigheten.

Om regeringen gör en annan bedömning bedömer vi att formerna för hur konsultationen ska genomföras behöver utredas i särskild ordning. Vi bedömer att det i och för sig finns goda förutsättningar för att genomföra konsultationen inom ramen för den nya miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. De olika momenten behöver emellertid samordnas på ett tydligt sätt för att undvika att handläggningstiden fördröjs. Redan i dag ingår det i prövningsprocessen enligt miljöbalken att samråda med samiska företrädare. Detta kommer att gälla även fortsatt. Se mer om detta i avsnitt 14.8.9.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 3 § lag om ändring i lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

⁷¹ Se prop. 2021/22:19 s. 46.

14.6.12 Hur bör instansordningen se ut för ärenden om miljöprövning?

Förslag: Ärendelagens regler ska tillämpas i mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen i samband med överklagande om inte annat särskilt reglerats. Rättegångsbalkens regler om tvistemål kommer därmed inte att vara tillämpliga vid prövning av miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt miljöbalken.

Nuvarande förenklade förfarande för kungörelse i 23 kap. 5 § miljöbalken ska även gälla för ett överklagat beslut av Miljöprövningsmyndighetens i ett ärende om miljöprövning.

På samma sätt som i dag vid överprövning av avgöranden i ansökningsmål ska mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen som huvudregel i ett överklagat miljöprövningsärende meddela dom så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om huvudförhandling har hållits är huvudregeln att dom ska meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades.

Vid avgörande av ett överklagat beslut om igångsättningsbesked behöver inte två särskilda ledamöter ingå i rätten i mark- och miljödomstolen.

Bedömning: Miljöprövningsmyndighetens avgöranden bör på samma sätt som i dag gäller för överklagade beslut från en förvaltningsmyndighet överklagas till mark- och miljödomstol och därefter till Mark- och miljööverdomstolen. Miljöprövningsmyndighetens avgörande bör, i enlighet med nuvarande praxis för förvaltningsmyndigheter med regionala kontor, prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område det beslutande regionala kontoret ligger.

Det bör inte införas en möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att tillåta ett överklagande till Högsta domstolen i mål enligt miljöbalken som har överklagats till mark- och miljööverdomstolen.

Inledning

Som vi har redogjort för föreslår vi att det bildas en ny statlig förvaltningsmyndighet, Miljöprövningsmyndigheten, för att pröva ärenden om miljöprövning enligt föreslagna 20 kap. miljöbalken. Denna myndighet ska även ansvara för miljöbedömningsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken. Det innebär att prövning av ansökningsmål inte längre ska ske i mark- och miljödomstolen som första instans. Vårt förslag innebär även att miljöprövningsdelegationerna inte längre kommer att pröva ärenden om tillstånd enligt miljöbalken. Som vi redogör för i avsnitt 14.7.7 ska även en del av dagens anmälningsspliktiga miljöfarliga verksamheter, s.k. C-verksamheter också prövas av den nya Miljöprövningsmyndigheten som första instans efter en ansökan om igångsättningsbesked. För de mål och ärenden som enligt vårt förslag ska prövas av den nya Miljöprövningsmyndigheten som första instans kommer delvis en annan instansordning att gälla. I detta avsnitt beskriver vi vilka instanser som kan komma att överpröva ett beslut av den nu föreslagna Miljöprövningsmyndigheten.

Enligt nuvarande regler prövas en tillståndsansökan enligt 9 och 11 kap. miljöbalken av antingen en miljöprövningsdelegation, en länsstyrelse eller en mark- och miljödomstol som första instans. Inleds målet i en miljöprövningsdelegation eller hos en länsstyrelse kan tillståndsbeslutet överklagas till en mark- och miljödomstol och därefter till Mark- och miljööverdomstolen som sista instans. Ett mål som inleds i mark- och miljödomstolen kan också överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen kan, om ansökan prövats av en mark- och miljödomstol som första instans, därefter överklagas till Högsta domstolen. En ansökan om tillstånd enligt miljöbalken kan således enligt nuvarande regler prövas i tre instanser, oavsett i vilken instans som målet eller ärendet inleds.

En verksamhet eller åtgärd som i dag omfattas av krav på anmälan prövas i dag av en kommunal nämnd eller en länsstyrelse i första instans. I de ärenden som inleds i en kommunal nämnd överklagas ett beslut i dagsläget till länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen och därefter till Mark- och miljööverdomstolen, dvs. i fyra instanser. För de ärenden som prövas av länsstyrelsen som första instans

sker en prövning i stället i tre instanser. För dessa ärenden är det inte möjligt med en prövning av Högsta domstolen.

Vårt förslag om ny prövningsorganisation innebär att prövningen av ansökningsmål, prövningen av tillstånd i miljöprövningsdelegationen, viss tillståndsprövning av länsstyrelsen och viss prövning av anmälningsskyldiga verksamheter från kommunen flyttas till den nya Miljöprövningsmyndigheten. Förslaget innebär att vi även föreslår vissa ändringar i nuvarande processuella regler för prövningen i 19 kap. miljöbalken samt att den reglering som har berört handläggningen av ansökningsmål i mark- och miljödomstolen i 22 kap. miljöbalken upphävs. Vi föreslår även vissa ändringar i regleringen om överprövningen i 23 kap. miljöbalken.

Miljöprövningsmyndighetens beslut ska kunna överklagas till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen

Den nya Miljöprövningsmyndigheten kommer att vara en förvaltningsmyndighet. Som regel kan en förvaltningsmyndighets beslut enligt miljöbalken överklagas till mark- och miljödomstol enligt 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken. Vi anser att detta bör gälla också för beslut av den nya Miljöprövningsmyndigheten. Mark- och miljödomstolarna har prövat mål enligt miljöbalken sedan miljöbalken trädde i kraft. Det saknas, enligt vår bedömning, skäl för att inte fortsatt använda sig av den erfarenhet och kompetens för prövning enligt miljöbalken som byggts upp inom dessa domstolar.

Som vi har redogjort för tillåter inte regeringsformen att prövningen begränsas på tingsrättsnivå, som en prövning i mark- och miljödomstolen är (se 11 kap. 1 § RF). Det innebär att det saknas möjligheter att införa krav på prövningstillstånd i mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen kommer därför att behöva göra en fullständig prövning av alla beslut som överklagas dit.

En domstol som inte har möjlighet att begränsa sin prövning till endast vissa mål eller frågor lämpar sig inte att vara sista instans eller än mindre prejudikatinstans. En prövning i Mark- och miljööverdomstolen bör därför vara möjlig för de ärenden som inleds i den nya Miljöprövningsmyndigheten. För prövning i Mark- och miljööverdomstolen bör det krävas prövningstillstånd på samma sätt som i dag. Frågan om grunderna för prövningstillstånd bör begränsas i Mark- och miljööverdomstolen återstår att utreda, se avsnitt 14.18.6.

Vi föreslår således inte någon ändring i fråga om grunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen i detta betänkande.

Som vi har nämnt inledningsvis i detta avsnitt kan ansökningsmål enligt nuvarande regler prövas i tre instanser. Någon ändring i detta avseende innebär inte vårt förslag. Skillnaden blir att det blir två i stället för en instans som prövar frågan fullt ut, även om prövningsramen även vid överklagande till mark- och miljödomstol begränsas av överklagandets ram. En fullständig prövning av ett mål jämfört med att endast pröva frågan om prövningstillstånd tar rimligen något längre tid. Vi bedömer dock att med den erfarenhet och kompetens som finns på mark- och miljödomstolen i dag bör dessa överklaganden av miljötillstånd och igångsättningsbesked kunna hanteras på ett effektivt sätt.

För de ärenden om tillstånd som tidigare handlades av länsstyrelsen, men som enligt vårt förslag ska handläggas av Miljöprövningsmyndigheten innebär vårt förslag ingen ändring i fråga om antalet instanser. För de anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder som enligt vårt förslag ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten i stället för av kommunen kommer instansordningen att förkortas från fyra till tre instanser.

Till vilken mark- och miljödomstol bör överklagande ske?

Enligt nuvarande regler överklagas en förvaltningsmyndighets beslut till den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten som först har prövat ärendet ligger (se 3 kap. 1 § femte stycket LOM). Detsamma gäller för överklagande av kommuners beslut. Bestämmelsen innebär att det är förvaltningsmyndighetens placering i landet som styr vilken mark- och miljödomstol som tar emot överklagandet. Som exempel kan nämnas att Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens beslut överklagas till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt då dessa förvaltningsmyndigheter är placerade inom den domstolens domkrets.

För det som i dag handläggs som ansökningsmål i mark- och miljödomstolen styrs i stället forumfrågan av var verksamheten eller åtgärden bedrivs, har bedrivits eller kommer att bedrivas (se 3 kap. 1 § första stycket LOM). Detsamma gäller för miljöprövningsdelegationerna där verksamhetens geografiska placering styr vilken

miljöprövningsdelegation som prövar ärendet (se 5 § förordningen om miljöprövningsdelegationer).

Vi har föreslagit att det inrättas en Miljöprövningsmyndighet med regionala kontor. Som vi har nämnt överklagas en förvaltningsmyndighets beslut enligt nuvarande regler till den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten som först har prövat ärendet ligger. Enligt förarbetena till aktuell bestämmelse överensstämmer den i sak med bestämmelsen 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.⁷² Av den framgår att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först har prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. Undantag från huvudregeln finns bl.a. i socialförsäkringsbalken (2010:110) och skatteförfarandelagen (2011:1244) där folkbokföringsadressen för den enskilde i stället styr forumfrågan (se 113 kap. 14 och 15 §§ socialförsäkringsbalken och 67 kap. 7 § skatteförfarandelagen).⁷³ Enligt bestämmelsens ordalydelse är det alltså den först beslutande myndighetens geografiska placering som styr till vilken förvaltningsrätt som beslutet ska överklagas. För myndigheter med hela landet som verksamhetsområde anses regeln enligt praxis innebära att det är den beslutande enhetens geografiska placering som avgör var beslutet ska anses vara fattat.⁷⁴

I förarbeten till 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar eller dess tidigare motsvarighet i 20 kap. 9 § miljöbalken anges, såvitt vi har kunnat se, inget om hur bestämmelsen ska tillämpas när det är fråga om en myndighet som har hela landet som verksamhetsområde, men där beslut fattas av ett regionalt kontor. Mark- och miljööverdomstolen har dock vid prövning av ett överklagat beslut meddelat av Skogsstyrelsen funnit att praxis motsvarande den som gäller för 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ska gälla.⁷⁵ Enligt redan nämnd praxis är det den beslutande enhetens geografiska placering som har ansetts vara styrande för forumfrågan. Skogsstyrelsen har sitt huvudkontor i Jönköping vilket ligger inom domsagan för mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. Det överklagade beslutet var emellertid

⁷² Se prop. 2009/10:215 s 200.

⁷³ Se Blomberg och Södergren, Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, 14 §, Lexino 2024-06-20 (JUNO).

⁷⁴ Se RÅ 1995 ref. 20.

⁷⁵ Se MÖD 2018:18.

meddelat av ett regionalt kontor inom domsagan för mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade således att mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt var rätt forum. Dessa slutsatser bör därmed gälla även i den av oss föreslagna ordningen där en central Miljöprövningsmyndighet förses med flera regionalkontor. Nuvarande lydelse av 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar innebär således att det beslutande regionala kontorets placering blir avgörande för vilken mark- och miljödomstol som ska pröva det överklagade beslutet.

Det har till utredningen framförts att det bör övervägas om inte samtliga överklaganden av den föreslagna Miljöprövningsmyndighetens beslut borde ske till en av de fem mark- och miljödomstolarna. Som skäl för det har det framförts att det skulle möjliggöra ytterligare specialisering och effektivisering. Vårt förslag innebär att Miljöprövningsmyndigheten ska pröva de mål som i dag är ansökningsmål. Det innebär att dessa måltyper inte längre kommer att prövas av mark- och miljödomstolen som första instans. Ingen av mark- och miljödomstolarna kommer därmed att pröva dessa måltyper som första instans. Utöver att dagens ansökningsmål ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten ska myndigheten även pröva det som i dag utgör tillstånd till B-verksamheter och som prövas av en miljöprövningsdelegation, tillstånd till markavvattning samt vissa av de anmälningsspliktiga C-verksamheterna som i dag prövas av kommunerna. Vi har uppskattat att antalet ärenden som Miljöprövningsmyndigheten ska pröva uppgår till omkring 1 500–2 000 per år (se kapitel 16 och bilaga 2 till betänkandet). Det innebär att antalet ärenden blir förhållandevis stort jämfört med vad en miljöprövningsdelegation eller en mark- och miljödomstol har i fråga om prövning som första instans.

För att en domstol ska upprätthålla kompetens krävs att antalet mål inte blir för litet. I dag utgör överklagade mål enligt miljöbalken en stor del av mark- och miljödomstolens arbetsuppgifter. Med vårt förslag kommer rollen som överprövande instans att bli än mer framträdande. Skulle samtliga av Miljöprövningsmyndighetens beslut överklagas till endast en mark- och miljödomstol skulle arbetsbelastningen för denna domstol öka markant. Samtidigt skulle övriga mark- och miljödomstolarnas arbetsbelastning minska rejält.

I fråga om den föreslagna Miljöprövningsmyndighetens utformning har vi föreslagit att den bör ha kontor på flera platser i landet då vi bedömt att den regionala anknytningen har betydelse för prövningen av ärendena. En viss närhet till de verksamheter och åtgärder som myndigheten prövar har också betydelse för prövningens legitimitet och för effektiviteten i handläggningen såsom exempelvis kortare resor i samband med syn och sammanträde.

Som vi har nämnt kommer det inte att finnas någon möjlighet för mark- och miljödomstolen att begränsa sin prövning av Miljöprövningsmyndighetens beslut genom krav på prövningstillstånd. Det innebär att mark- och miljödomstolen kommer att pröva alla överklagbara beslut som överklagas från Miljöprövningsmyndigheten. Även i mark- och miljödomstolens prövning har den regionala anknytningen betydelse. Bestämmelser om att domstolen ska hålla syn och sammanträde kommer att gälla på samma sätt som i dag. Det innebär att närheten till den plats där verksamheten bedrivs eller åtgärden utförs kommer att få betydelse för domstolens handläggning.

Sammanfattningsvis kommer överklagade beslut av Miljöprövningsmyndigheten att utgöra en betydande andel av de mål som kommer att prövas av en mark- och miljödomstol. Om samtliga mark- och miljödomstolar ska finnas kvar behöver därför samtliga domstolar tilldelas en viss mängd överklagade beslut från den nya Miljöprövningsmyndigheten. Sett tillsammans med fördelen av den regionala anknytningen bedömer vi att det finns skäl för att låta Miljöprövningsmyndighetens beslut överklagas till samtliga mark- och miljödomstolar. Någon ändring av 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar föreslås därför inte.

Vilka processuella regler ska gälla för överprövningen?

Vårt förslag går ut på att termen ansökningsmål utmönstras ur miljöbalken och att förstainstansprövning av motsvarigheten till dessa mål kommer att utföras av den nya Miljöprövningsmyndigheten i stället för av mark- och miljödomstol. Utöver det som tidigare var ansökningsmål kommer även den tillståndsprövning som miljöprövningsdelegationen utför av s.k. B-verksamheter samt viss del av den prövning kommunerna utför av s.k. C-verksamheter med

vårt förslag flyttas till Miljöprövningsmyndigheten. Handläggningen i Miljöprövningsmyndigheten kommer att styras av de regler som finns i miljöbalken och föreskrifter som är meddelade med stöd av balken. Med vårt förslag kommer sådana bestämmelser i första hand att återfinnas i 6 och 20 kap. miljöbalken, lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt miljöprövningsförordningen och miljöbedömningsförordningen. Eftersom Miljöprövningsmyndigheten kommer att vara en förvaltningsmyndighet kommer även förvaltningslagen att vara tillämplig i den utsträckning bestämmelser i miljöbalken inte ersätter reglerna i förvaltningslagen.

För prövningen av tillstånd av s.k. B-verksamheter och anmälningspliktiga C-verksamheter innebär flytten av prövningen till en annan förvaltningsmyndighet ingen skillnad i fråga om handläggningsregler då dessa även i dag omfattats av förvaltningslagens regler. För det som i dag prövas som ansökningsmål i domstol kommer en flytt av prövningen till en förvaltningsmyndighet däremot att innebära att rättegångsbalkens regler inte längre kommer att vara tillämpliga på prövningen, vare sig i första instans eller vid överprövningen av dessa (jfr 4 kap. 1 § LOM). Enligt nuvarande regler följer av 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar att ärendelagen tillämpas i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol, om inte annat föreskrivs. När Miljöprövningsmyndighetens beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked överklagas till mark- och miljödomstolen blir således nämnda bestämmelse tillämplig och därmed även ärendelagen.

Såväl rättegångsbalkens som ärendelagens regler är enligt nuvarande regler tillämplig vid Mark- och miljööverdomstolens prövning av överklagade mål från mark- och miljödomstolen. I den mån det har behövts specialregler för rättegången i Mark- och miljööverdomstolen framgår detta av 23 kap. miljöbalken som i viss utsträckning hänvisar till 22 kap. miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

I ansökningsmål och i stämningsmål styrs handläggningen som vi har nämnt i huvudsak av miljöbalkens regler och med viss tillämpning av rättegångsbalkens regler. Detta gäller också vid överprövning av ansökningsmål och stämningsmål. När vi nu föreslår en ändring av prövningen av ansökningsmål behöver behovet av regler för rättegången i överinstans ses över. Som har nämnts kommer det som enligt nuvarande regler är ansökningsmål med vårt för-

slag att i stället provas av mark- och miljödomstolen som ett överklagat mål. Det innebär att både mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen ska tillämpa ärendelagen vid överprövningen. Att ett ärende har prövats med stöd av förvaltningslagen i första instans och därefter provas av domstol med stöd av ärendelagen är inget nytt. Det gäller redan i dag bl.a. för de ärenden där kommunala nämnder, länsstyrelse eller miljöprövningsdelegation är första instans. Vad gäller stämningssmålen, som fortsatt kommer att provas av mark- och miljödomstolen som första instans, återkommer vi nedan till behov av regler för rättegången i överinstans.

I 23 kap. miljöbalken finns bestämmelser om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Här finns bl.a. bestämmelser som reglerar Mark- och miljööverdomstolens och Högsta domstolens prövning av överklagade ansökningsmål genom hänvisningar till vissa bestämmelser i 22 kap. miljöbalken. I 23 kap. miljöbalken finns även vissa bestämmelser som reglerar handläggningen av stämningssmål och mål som handläggs enligt ärendelagen. Vi har föreslagit ett samlat regelverk för ärenden om miljöprövning i 20 kap. miljöbalken. De bestämmelser i 22 kap. miljöbalken som vi har bedömt som relevanta även vid prövningen vid Miljöprövningsmyndigheten har i huvudsak flyttats till nya 20 kap. miljöbalken. Bestämmelserna i 20 kap. miljöbalken avser handläggningen av ärenden om miljöprövning i första instans. De bestämmelser i 20 kap. miljöbalken som bör vara tillämpliga även vid överprövning bör framgå av 23 kap. miljöbalken på samma sätt som i dag gäller för ansökningsmålen enligt 22 kap. miljöbalken. Vårt förslag innebär att mark- och miljödomstolen blir en överinstans för ärenden om miljöprövning. Mark- och miljödomstolens handläggning av överklaganden bör därför också omfattas av bestämmelserna 23 kap. miljöbalken.

I 23 kap. 3 § miljöbalken finns i dag bestämmelser om huruvida vissa beslut får överklagas särskilt eller i samband med ett slutligt avgörande. I bestämmelsens första stycke avses beslut om provisoriska skyddsåtgärder under miljöprövningen. Dessa beslut kommer enligt vårt förslag att provas inom ramen för ett ärende om miljöprövning av Miljöprövningsmyndigheten (se förslag i avsnitt 14.9.18). Bestämmelsen om provisoriska skyddsåtgärder har dock enligt vårt förslag fått en ny placering i nya 20 kap. miljöbalken. Vi

bedömer att dessa beslut alltså ska kunna överklagas särskilt och föreslår därför ingen annan ändring än att hänvisningen till paragrafen ändras. I första stycket hänvisas även till bestämmelsen om förordnande av markavvattningssakkunniga (7 kap. 21 § LSV). Som vi redogör för i avsnitt 14.9.13 har vi föreslagit att den bestämmelsen bör upphävas. Det behövs därför ingen reglering i 23 kap. miljöbalken om ett sådant beslut kan överklagas eller inte. I andra stycket anges att viss typ av inhibitionsbeslut av mark- och miljödomstolen ska kunna överklagas endast i samband med ett slutligt avgörande. Motsvarande möjlighet att meddela ett inhibitionsbeslut föreslår vi bör gälla för Miljöprövningsmyndigheten (se 7 kap. 12 § andra stycket LSV). Vi bedömer att dessa beslut alltså bör kunna överklagas i samband med ett slutligt beslut.

Nuvarande regel i 23 kap. 5 § miljöbalken om kungörelse i Mark- och miljööverdomstolen är inte tillämpliga när domstolen handlägger ett mål som avser ett överklagat beslut från en miljöprövningsdelegation. Bestämmelsen ger utrymme för ett förenklat förfarande för kungörelse i stället för att förordna om delgivning med motparter i samband med ett överklagande. Utöver kungörelse ska ett exemplar av överklagandet översändas till aktförvararen. Riksdagen har nyligen antagit en ändring av bestämmelsen med innebörden att överklagandet ska göras tillgängligt på den webbplats eller i den lokal som anges i mark- och miljödomstolens kungörelse samt utfärda en kungörelse om överklagandet.⁷⁶ Detta förfarande kan enligt angiven bestämmelse endast användas i ansökningsmål, dvs. sådana mål om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstolen. Det innebär att Mark- och miljööverdomstolen i dag behöver tillämpa delgivningslagens regler om kungörelse vid handläggning av överklagade beslut från miljöprövningsdelegationen. Dessa bestämmelser är mer omständliga än de som finns i 23 kap. miljöbalken. Vi har inte kunnat hitta något skäl för den här skillnaden mellan handläggningen av överklagade ansökningsmål och överklagade beslut från miljöprövningsdelegation.

I avsnitten 14.8.9 och 14.9.10 föreslår vi nya bestämmelser om kungörelse av ansökningar om miljötillstånd. Avsikten är att detta ska ske integrerat vid det offentliga samrådet enligt 6 kap. miljöbalken. Bestämmelsen om vad kungörelsen ska innehålla bör därför kompletteras med det som saknas i förhållande till nuvarande 22 kap.

⁷⁶ Se prop. 2023/24:152.

3 § miljöbalken. På samma sätt som i dag bör därför det förenklade förfarande som 23 kap. 5 § miljöbalken medger kunna användas vid delgivning av överklaganden i sådant miljöprövningsärende i vilket kungörelse av ansökan skett på sätt som anges i 6 kap. 40 § miljöbalken. Kungörelse enligt 6 kap. 39 och 40 §§ miljöbalken krävs i ärenden om miljötillstånd. Inget hindrar dock Miljöprövningsmyndigheten från att även kungöra en ansökan om igångsättningsbesked.

Bestämmelsen i 23 kap. 6 § miljöbalken avser Mark- och miljööverdomstolens skyldighet att hålla huvudförhandling eller muntlig handläggning när en dom har överklagats. Bestämmelsen innebär att det inte finns någon absolut rätt till huvudförhandling eller muntlig handläggning. Huvudförhandling eller muntlig handläggning behöver inte hållas i samma utsträckning i överrätt som i underrätt.⁷⁷ Av betydelse för Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande till om muntlig förhandling ska hållas eller inte är också vad som gäller enligt Europakonventionen. Termen huvudförhandling används för de mål som handläggs enligt rättegångsbalken medan uttrycket ”muntlig handläggning” avser sammanträden enligt ärendelagen (se 4 kap. 1 § och 5 kap. 1 § LOM).⁷⁸

Mark- och miljödomstolen kommer även fortsättningsvis att handlägga stämningsmål som första instans. Eftersom rättegångsbalkens regler fortsatt kommer att tillämpas i dessa mål (4 kap. 1 § LOM) blir hänvisningen till ”huvudförhandling” i 23 kap. 6 § miljöbalken relevant i de situationer där ett avgörande i ett sådant mål överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Vi föreslår därför ingen ändring av bestämmelsen.

En mark- och miljödomstols skyldighet att hålla sammanträde i mål som har överklagats dit regleras i ärendelagen (se 5 kap. 1 § LOM och 13 och 14 §§ ärendelagen). Det saknas därför skäl att utvidga 23 kap. 6 § miljöbalken till att omfatta handläggningen av överklagande mål i mark- och miljödomstolen.

I fråga om mål enligt miljöbalken är det enligt nuvarande regler möjligt med prövning i Högsta domstolen endast för mål där mark- och miljödomstolen är första instans, dvs. ansökningsmål och stämningsmål (jfr 5 kap. 5 § första meningen LOM). Som vi har nämnt kommer det som enligt nuvarande regler utgör ansökningsmål inte

⁷⁷ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 250.

⁷⁸ Se Wik, Miljöbalk (1942:740) 23 kap. 6 §, Lexino 2021-06-21 (JUNO).

längre att prövas av mark- och miljödomstol som första instans. Det innebär att endast stämningssmål kan prövas av mark- och miljödomstolen som första instans och därmed kommer att prövas av Högsta domstolen. Bestämmelsen i 23 kap. 9 § om Högsta domstolens handläggning behöver därför endast hänvisa till 23 kap. 6 § miljöbalken som avser mål där mark- och miljödomstolen är första instans och som fortsatt kommer att kunna överklagas till Högsta domstolen.

I 22 kap. 21 § andra stycket miljöbalken finns en bestämmelse som anger inom vilken tid mark- och miljödomstolen ska meddela dom i ett ansökningsmål. Enligt den ska dom meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om det inte finns synnerliga skäl ska, om huvudförhandling eller sammanträde har hållits, domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen eller sammanträdet avslutades. Bestämmelsen är enligt 23 kap. 7 § miljöbalken tillämplig även när Mark- och miljööverdomstolen prövar ett sådant mål. Då motsvarigheten till ansökningsmål nu ska prövas av en Miljöprövningsmyndighet kommer vissa tidsfrister att gälla inom vilket ett miljöprövningsärende ska avgöras, se mer om detta i avsnitt 14.9.8 och 14.10.11. Någon motsvarighet till bestämmelsen i 22 kap. 21 § andra stycket miljöbalken kommer däremot inte att finnas för den av oss föreslagna prövningen i Miljöprövningsmyndigheten. För överprövningen i domstol bör däremot samma tidsfrister som i dag gälla. En bestämmelse med motsvarande innehåll som i dag finns i 22 kap. 21 § andra stycket miljöbalken bör därför föras in i 23 kap. miljöbalken.

I nyss nämnda paragraf, 23 kap. 7 § miljöbalken, anges vilka bestämmelser i nuvarande 21 kap. och 22 kap. miljöbalken samt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet som ska tillämpas när Mark- och miljööverdomstolen prövar överklagade ansökningsmål. Enligt nuvarande regler är dessa bestämmelser alltså inte tillämpliga när Mark- och miljööverdomstolen prövar sådana mål som inte är ansökningsmål. Enligt vårt förslag utmönstras det som utgör ansökningsmål. Det som tidigare motsvarade den måltypen kommer i stället att utgöras av miljöprövningsärenden och regleras av bestämmelserna i 20 kap. miljöbalken. Vi har bedömt att de bestämmelser i 21 kap. och 22 kap. miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet som bestämmelsen i 23 kap. 7 § miljöbalken hänvisar till bör behållas inom

ramen för Miljöprövningsmyndighetens handläggning. Dessa bestämmelser bör dock få en ny placering och 23 kap. 7 § miljöbalken behöver därför ändras i enlighet med detta. Någon ändring i vilka bestämmelser som ska vara tillämpliga vid överprövning är inte avsedd.

Som vi har beskrivit tillämpas rättegångsbalken i viss utsträckning vid mark- och miljödomstolens handläggning av ansökningsmål. När dessa mål i stället kommer att hanteras av en förvaltningsmyndighet kommer rättegångsbalkens regler inte längre att vara tillämpliga vid prövning i första instans. Såvitt vi har kunnat bedöma finns det därmed vissa bestämmelser i rättegångsbalken som inte kommer att vara tillämpliga vid prövning av miljötillstånd och igångsättningsbesked av Miljöprövningsmyndigheten eller av överinstanserna vid ett eventuellt överklagande.

Rättegångsbalken innehåller en möjlighet för en motpart att anslutningsöverklaga (se 50 kap. 2 § RB). Det innebär att om en part klagar får motparten utöver den ordinarie klagofristen ytterligare en vecka på sig för att lämna in ett överklagande. Någon rätt att anslutningsöverklaga finns inte med stöd av ärendelagen. Att införa en rätt till anslutningsöverklagande vid överklagande av beslut från Miljöprövningsmyndigheten skulle därför avvika från vad som i dag gäller för mål som överklagas till mark- och miljödomstolen. Någon sådan möjlighet finns inte heller enligt förvaltningsprocesslagen. Vi anser därför att det inte är motiverat att införa regler om anslutningsöverklagande i miljöbalken. Möjligheten att anslutningsöverklaga avgöranden i det som enligt nuvarande regler utgör ansökningsmål kommer därmed inte längre att finnas.

Enligt rättegångsbalken kan en part såsom bevisning åberopa partsförhör under sanningsförsäkran (se 37 kap. 2 § RB). Det innebär att en part inför att den ska höras avlägger en försäkran och därefter hörs under straffansvar. Någon sådan möjlighet finns inte enligt förvaltningslagen eller ärendelagen. Möjligheten att höra en part under sanningsförsäkran i mål som enligt nuvarande regler utgör ansökningsmål kommer därmed inte längre att finnas.

Enligt rättegångsbalken krävs att ett ombud har en skriftlig fullmakt (se 12 kap. 8 §). Den bestämmelsen kommer inte att vara tillämplig hos Miljöprövningsmyndigheten eller vid överklagade mål hos mark- och miljödomstol. Bestämmelser om fullmakt finns i stället i 14–15 §§ förvaltningslagen och 47 § ärendelagen. Dessa

bestämmelser kräver inte av den prövande myndigheten att en skriftlig fullmakt ska begäras in. Enligt förarbetena till förvaltningslagen ska fullmakt begäras in om ett ärende är av stor betydelse för den enskilde eller om behörigheten hos ombudet med fog kan ifrågasättas eller om den är oklar på något annat sätt, t.ex. när det gäller omfattningen och i fråga om eventuella begränsningar.⁷⁹ Enligt vår bedömning är dessa bestämmelser tillräckliga för handläggningen i den av oss föreslagna Miljöprövningsmyndigheten. Beträffande ärendelagens bestämmelse är denna redan tillämplig vid överklagande till domstol och innebär därmed ingen ändring.

Enligt nuvarande regler ska det vid avgörande av en tillståndsfråga enligt miljöbalken som huvudregel även ingå två särskilda ledamöter i rätten (se 2 kap. 4 § LOM). Undantag kan göras om det med hänsyn till målets eller ärendets omfattning och svårighetsgrad är tillräckligt med en lagfaren domare och ett tekniskt råd. Det innebär att när mark- och miljödomstolen avgör ett mål om tillstånd som första instans eller efter överklagande ska det som huvudregel ingå två särskilda ledamöter. Det gäller således när mark- och miljödomstolen prövar ett överklagande av ett beslut om tillstånd meddelat av miljöprövningsdelegationen. Vi har inte kunnat se några direkta skäl för att inte låta de särskilda ledamöternas deltagande i prövningen i mark- och miljödomstolen vara kvar. Vi föreslår därför ingen ändring i detta avseende vid mark- och miljödomstolens prövning av överklagade beslut om miljötillstånd. Det innebär att när Miljöprövningsmyndighetens beslut om miljötillstånd prövas av mark- och miljödomstolen efter överklagande ska det som huvudregel, utöver juristdomare och tekniskt råd, ingå två särskilda ledamöter. Däremot föreslår vi inte att det som huvudregel ska ingå särskilda ledamöter i samband med att mark- och miljödomstolen prövar ett överklagat beslut om igångsättningsbesked. Dessa beslut utgör förvisso ett beslut om att tillåta att en viss verksamhet eller åtgärd får bedrivas eller utföras. Att en verksamhet eller åtgärd endast kräver ett igångsättningsbesked förutsätter att den inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Verksamhetens eller åtgärdens påverkan på omgivningen ska därmed vara begränsad. Vi bedömer därför att det får anses tillräckligt med en juristdomare och ett tekniskt råd i samband med avgörande av ett sådant beslut. Möjligheten

⁷⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 91 och 92.

att låta två särskilda ledamöter ingå i rätten om målets eller ärendets beskaffenhet motiverar det kvarstår.

För att tydliggöra att huvudregeln om att särskilda ledamöter ska delta i avgörandet endast gäller i fråga om överklagade beslut om miljötillstånd föreslår vi att "en tillståndsfråga" ändras till "en fråga om miljötillstånd" i 2 kap. 4 § lagen om mark- och miljödomstolar. En definition av vad som avses med termen miljötillstånd föreslås införas i 1 kap. miljöbalken (se förslag i avsnitt 14.5.1). I Mark- och miljööverdomstolen är det samma regler om rättens sammansättning oavsett om målet inletts i förvaltningsmyndighet, kommun eller domstol (se 2 kap. 10 § LOM). Vi gör bedömningen att det inte finns skäl för att närmare utreda om dessa regler bör ändras. Nuvarande bestämmelser om rättens sammansättning bör således gälla även fortsatt.

Det bör inte införas en ventil till Högsta domstolen

Som vi har redogjort för får domar och beslut av Mark- och miljööverdomstolen i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol som huvudregel inte överklagas. För mål enligt miljöbalken finns ingen möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att meddela en s.k. ventil (se 5 kap. 5 § LOM).

För mål som enligt nuvarande regler prövas av mark- och miljödomstolen som första instans kommer den prövningsordning som vi nu föreslår med en prövning i Miljöprövningsmyndigheten innebära att det inte kommer vara möjligt med en prövning i Högsta domstolen. För dessa mål kommer, som vi nämnt, Mark- och miljööverdomstolen vara sista instans om ingen ändring görs i nuvarande regler.

I de kontakter vi haft med berörda aktörer har det inte framförts att behovet av prövning i Högsta domstolen skulle vara större än behovet av en kortare instanskedja. Det har inte framförts att avsaknaden av prövning i Högsta domstolen har utgjort ett bekymmer för de mål om tillstånd som överklagas till mark- och miljödomstolen. Mark- och miljööverdomstolen är ensam överprövningsinstans på hovrättsnivå och har redan en prejudikatsbildande roll för en stor del av miljöbalksmålen. Den kompetens som finns på Mark- och miljööverdomstolen får anses tillräcklig och kunna tillgodose

behovet av prejudikat för dessa måltyper. Målen kommer också att kunna prövas i tre instanser. Vi föreslår därför inte att det förs in en möjlighet till ventil för domar och beslut av Mark- och miljööverdomstolen i mål enligt miljöbalken som har överklagats till mark- och miljödomstol. Möjligheten till prövning i Högsta domstolen kommer dock att kvarstå för de mål där mark- och miljödomstolen alltjämt kommer vara första instans. Huruvida ventilen ska vara kvar för s.k. plan- och byggmål samt fastighetsmål återstår att utreda (se avsnitt 14.18.6).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 23 kap. 5–7 a och 9 §§ miljöbalken och 2 kap. 4 § och 3 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

14.7 En ny tillstånds- och granskningsplikt

14.7.1 Inledning

I avsnitt 14.3.3 beskriver vi vad vi menar med miljöprövning. I detta avsnitt beskriver vi våra närmare utgångspunkter och överväganden avseende en framtida tillstånds- och anmälningsplikt. Vi beskriver också en ny granskningsplikt och en möjlig registreringsplikt. Vi redogör även för vilka verksamheter och åtgärder som vi bedömer bör omfattas av tillstånds-, gransknings-, anmälnings- respektive registreringsplikt och hur regleringen bör utformas.

14.7.2 Varför behövs en ny reglering av tillstånds- och anmälningsplikten?

Av de synpunkter som har lämnats till oss framgår att nuvarande reglering och indelning av tillstånds- och anmälningsplikten för verksamheter och åtgärder i bl.a. miljöprövningsförordningen uppfattas som omfattande och svåröverskådlig. Samtidigt har det framförts att det är oklart vilka krav som är en följd av EU-krav och vilka krav som är nationella. Vi kan konstatera att regleringen av tillstånds- och anmälningsplikten inte helt är i överensstämmelse med EU-rätten. Avvikelsen i förhållande till EU-rätten avser både att verksamheter omfattas av tillståndsplikt i högre och lägre utsträckning

än vad EU-regelverken kräver, se mer om detta i avsnitt 7.4. Vidare uppfattas både uppdelningen mellan A- och B- verksamheter och skillnaderna i hanteringen av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som mindre ändamålsenlig. Vi kan konstatera att nuvarande skillnader i hanteringen av miljöfarliga verksamheter respektive vattenverksamheter i första hand är en följd av hur frågorna reglerats historiskt innan miljöbalken tillkom (se beskrivning i avsnitt 4) och mindre av verksamheternas olika karaktär.

Sammanfattningsvis ser vi att det finns ett behov av översyn av regleringen för och kravet på förprovning av specifika verksamheter och åtgärder innan de får påbörjas respektive vidtas. Vi ser också att det finns skäl för att i detta sammanhang uttala oss om behovet av hantering av vissa specifika verksamheter och åtgärder inom ramen för tillsynsmyndigheternas verksamhet.

14.7.3 Utgångspunkter för en ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- eller registreringsplikt

Bedömning: En ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- eller registreringsplikt bör i första hand utformas så att de krav på en viss verksamhet eller åtgärd får genomslag och utifrån vikten av att säkerställa de allmänna och enskilda intressen som dessa regler vilar på.

Krav på miljöprovning av verksamheter och åtgärder bör som huvudregel endast ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver detta. Nationella krav på förprovning genom miljöprovning bör endast ställas om det finns särskilda skäl för detta. Om ett sådant nationellt krav ställs bör det av regleringen framgå att kravet är nationellt.

För miljöpåverkande verksamheter och åtgärder som inte omfattas av krav på miljöprovning bör krav på anmälan eller registrering till tillsynsmyndigheten endast ställas om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön.

För vattenverksamheter bör krav på anmälan ersätta krav på miljöprovning i motsvarande grad som gäller i dag.

Generella föreskrifter med krav på verksamheter och åtgärder bör användas där det är möjligt för att minska behovet av i första hand krav på anmälan.

*Utformningen av tillstånds-, gransknings-,
anmälnings- eller registreringsplikten*

En tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt syftar i första hand till att säkerställa den materiella rättens genomslag. Det betyder att krav på sådan plikt endast bör ställas om det behövs för att säkerställa föreskrivna krav på verksamheterna eller åtgärderna. En tillstånds- eller granskningsplikt, så som den beskrivs i avsnitt 14.3.3, möjliggör således en förprovning av en verksamhet eller åtgärd utifrån de allmänna och enskilda intressen som ligger till grund för den materiella regleringen. Även anmälnings- och registreringsplikt bidrar till säkerställandet av kraven, genom att det allmänna görs uppmärksam på verksamheter som avses påbörjas och åtgärder som avses vidtas. Därmed ges det allmänna en möjlighet att pröva och eventuellt också ingripa mot verksamheterna eller åtgärderna.

I förarbetena till miljöbalken anges att utgångspunkten för när krav på tillstånd eller anmälan ska ställas för miljöfarliga verksamheter är de effekter som utsläppen från olika verksamheter har på omgivningen. De kriterier för miljöpåverkan som har utvecklats vid tillämpningen av miljöskyddslagen bör kunna ligga till grund för bedömningen, naturligtvis med beaktande av nya kunskaper om olika ämnens farlighet. Motsvarande gäller frågan om en verksamhet överhuvudtaget ska vara anmälningspliktig.⁸⁰ På motsvarande sätt angav regeringen att tillståndsplikten för vattenverksamheter borde vara kopplad till risken för skada på allmänna och enskilda intressen genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.⁸¹ Om verksamheterna innebär små risker för påverkan på miljön, bör det räcka med en anmälan.⁸²

Vi kan konstatera att det ytterst handlar om att pröva och säkerställa såväl allmänna som enskilda intressen. Om varken samhällets eller enskildas intressen riskerar att överträdas, bör det vara möjligt att avstå från en provning innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Kravet på förprovning bör med andra ord inte vara mer omfattande än nödvändigt för att säkerställa samhällets och enskildas intressen.

⁸⁰ Se prop. 1997/98:45 s. 336.

⁸¹ Se prop. 1997/98:45 s. 372.

⁸² Se SOU 2003:124 s. 184.

Tillstånds-, gransknings-, anmälnings-, och registreringsplikten måste förhålla sig till EU-rättens krav på förprövning genom miljöprövning av verksamheter och åtgärder

När det gäller krav på förprövning genom miljöprövning har Sverige att ta hänsyn till de krav som EU-rätten uppställer. I de delar EU har bedömt att en verksamhet eller åtgärd ska anses medföra en betydande miljöpåverkan och krav på tillstånd därför alltid ska ställas har medlemsstaten således inte någon möjlighet att göra en annan bedömning i frågan om verksamheten eller åtgärden bör vara tillståndspliktig. För sådana verksamheter och åtgärder där EU har kommit fram till att frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas ha en betydande miljöpåverkan antingen får prövas i det enskilda fallet eller bestämmas på nationell nivå finns ett annat utrymme för medlemsstaten att göra en egen bedömning i frågan om verksamheten eller åtgärden bör omfattas av tillstånds-, gransknings-, anmälnings- eller registreringsplikt.

Tillstånds-, gransknings-, anmälnings-, och registreringsplikten måste förhålla sig till förutsättningarna att i stället meddela generella föreskrifter

Ända sedan miljöbalkens tillkomst 1999 har inställningen till en ökad användning av generella föreskrifter varit positiv både från utredningshåll, från remissinstanser och från regeringen. EU-rätten ger också visst utrymme för att ersätta krav på förprövning med sådana föreskrifter med krav på verksamheten eller åtgärden. Detta gäller särskilt verksamheter som är enkla att följa upp och kontrollera samt där utsläpp och andra avvikelser inte får stor påverkan på människors hälsa och miljön. Regeringen uttalade att det framför allt skulle kunna avse sådana verksamheter som har så ringa miljöpåverkan att de endast ska vara anmälningspliktiga.⁸³ Generella föreskrifter kan också ersätta villkor i beslut, läs mer om detta i avsnitt 14.9.19.

Trots flera försök att ta fram generella föreskrifter har lite hänt i Sverige på detta område. Däremot finns generella föreskrifter för olika verksamheter exempelvis i Danmark.

⁸³ Se prop. 1997/98:45 s. 340.

*Tillstånds-, gransknings-, anmälnings-, och registreringsplikten
måste förhålla sig till rättsverkan och rättskraft*

Krav på förprovning genom tillstånds- eller granskningsplikt behöver förhålla sig till rättsverkan och rättskraft. Som vi beskriver i avsnitt 14.3.3 leder miljöprovning av verksamheter och åtgärder till att det allmänna vid tillåtande fattar ett beslut i form av ett miljö-tillstånd eller ett igångsättningsbesked. Med våra förslag får båda besluten rättskraft (se avsnitten 14.9.17 och 14.10.12). Rättskraften innebär att besluten endast kan ändras under vissa förutsättningar. Detta skapar förutsebarhet både för den enskilde verksamhetsutövaren, det allmänna och andra berörda. Även om tillståndsplikt eller granskningsplikt för en verksamhet eller åtgärd kan upplevas som betungande för den enskilde verksamhetsutövaren kan beslutens rättskraft bidra till att skyldigheten upplevs mindre negativ eller till och med positiv.

*Tillstånds-, gransknings-, anmälnings-, och registreringsplikten
måste förhålla sig till tillsyn*

En tillstånds-, gransknings-, anmälnings- respektive registreringsplikt för verksamheter och åtgärder måste förhålla sig till både regleringen av miljötillsynen och till själva tillsynsverksamheten. Det handlar i denna del om att bedöma om det allmännas säkerställande av den materiella regleringen vid en samlad bedömning sker lämpligast genom en förprovning eller genom tillsyn. Som vi har nämnt ovan behöver en tillstånds-, gransknings-, anmälnings- respektive registreringsplikt för verksamheter och åtgärder i första hand bygga på ett ställningstagande till vad EU-rätten kräver och den omgivningspåverkan (i bred bemärkelse) som olika verksamheter och åtgärder genererar. Häri innefattas även hur frekvent verksamheterna eller åtgärderna förekommer, var de förekommer och om det är möjligt att återställa eventuell omgivningspåverkan eller inte. Det innebär således att verksamheter och åtgärder som normalt inte genererar så stor omgivningspåverkan, bör kunna hanteras inom ramen för tillsyn och inte genom förprovning. Vad gäller sådana åtgärder, är det alltså i princip tillräckligt att det allmänna först i efterhand bedömer om de (tillämpliga) materiella kraven har efterlevts eller inte. Har de inte det, ska ett ingripande ske, t.ex. genom ett föreläggande

(26 kap. 9 § MB). Det är dock viktigt med noggranna överväganden i frågan om vilka åtgärder som bör hanteras inom ramen för tillsynsverksamheten, eftersom en miljöprovning innan verksamheten får påbörjas eller åtgärden får vidtas kan vara både enklare och effektivare. Förprovningen innebär dessutom en möjlighet att rätta till felaktigheter i ett tidigt skede och därmed att undvika krav på rättelse i efterhand som kan bli oproportionerliga och orsaka kapitalförstöring.

I sammanhanget bör också betonas att tillstånds-, gransknings-, anmälnings- respektive registreringsplikten för verksamheter och åtgärder i sig som utgångspunkt inte bör styra vilka materiella regler som är tillämpliga för verksamheterna eller åtgärderna. Där emot bör det omvända gälla, dvs. att de materiella reglerna ska styra om det behövs en förprovning eller inte. Även om en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av krav på förprovning, ska den således som huvudregel ändå uppfylla tillämpliga krav, exempelvis krav som framgår av s.k. generella föreskrifter. Den främsta skillnaden blir således att kravuppfyllnad i stället provas i efterhand genom tillsyn. Vad så gäller tillsynsmyndigheternas tillsyn, är det förstås också viktigt att beakta förutsättningarna för denna verksamhet.

Sammanfattning av våra utgångspunkter

Mot bakgrund av ovanstående gör vi bedömningen att en ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- eller registreringsplikt i första hand bör utformas dels så att kraven på en viss verksamhet eller åtgärd får genomslag, dels utifrån vikten av att säkerställa de allmänna och enskilda intressen som dessa regler vilar på.

Krav på miljöprovning av verksamheter och åtgärder bör som huvudregel ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver detta. Nationella krav på miljöprovning bör endast ställas om det finns särskilda skäl för detta. Ett sådant särskilt skäl kan vara att fråga är om en verksamhet som tidigare var tillståndspliktig, men där EU-rätten inte ställer krav på förprovning genom tillstånd och en granskningsplikt därför kan motiveras utifrån behovet av att göra det allmänna uppmärksamt på verksamheten eller åtgärden innan den påbörjas eller vidtas. Därmed ges det allmänna en möjlighet att pröva och eventuellt också ingripa mot verksamheterna eller åtgärderna. I sådana fall bör förprovningen dock ske genom det enklare gransk-

ningsförfarandet. Om ett nationellt krav ställs bör det också för tydlighetens skull framgå av regleringen att kravet är nationellt. För verksamheter och åtgärder som inte omfattas av krav på miljöprövning bör krav på anmälan eller registrering till tillsynsmyndigheten som huvudregel endast ställas om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön.

Avslutningsvis är vår utgångspunkt att generella föreskrifter bör användas där det är möjligt för att minska behovet av i första hand krav på anmälan för verksamheter och åtgärder.

14.7.4 Krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked

Förslag: Det ska krävas miljötillstånd eller igångsättningsbesked av en verksamhet eller åtgärd, som påverkar miljön, i den utsträckning som framgår av föreskrifter som har meddelats av regeringen med stöd av 20 kap. miljöbalken.

Om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd anges att tillstånds- eller granskningsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas eller vidtas utan ett sådant miljötillstånd respektive ett sådant igångsättningsbesked som avses i 20 kap. miljöbalken.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked i den utsträckning som behövs

1. med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och
2. därutöver i den mån som behövs för verksamheter eller åtgärder som kan medföra en risk för betydande miljöpåverkan.

Om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön får regeringen meddela föreskrifter om krav på anmälan eller registrering av sådan miljöpåverkande verksamhet som inte omfattas av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt 20 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 20 kap. miljöbalken.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om att anmälningsplikt ska gälla för vissa vattenverksamheter i stället för krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked.

Inledning

Från flera håll har framförts att nya bestämmelser med krav på tillstånds- och anmälningsskyldighet bör utgå ifrån vad EU-rätten kräver samt verksamhetens presumerade miljöpåverkan. Som vi har beskrivit i avsnitten 14.2 och 14.3.3 delar vi denna bedömning. En reglering av tillstånds- och anmälningsskyldigheten med utgångspunkt i kraven i EU-rätten ligger också i linje med våra utredningsdirektiv, som anger att vi ska utreda hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att inte ställa högre eller överlappande krav i förhållande till relevanta EU-regelverk.⁸⁴ Precis som Naturvårdsverket tidigare har påpekat kan vi också konstatera att det är olyckligt om ett för stort antal eller från miljösynpunkt mindre angelägna verksamheter och åtgärder tvingas in i administrativa procedurer. Förutom en begränsad miljönytta så bidrar det till att handläggningstiderna vid prövningsmyndigheterna förlängs eftersom resurser behöver läggas på prövning av dessa verksamheter.⁸⁵ I slutänden medför detta ökade kostnader, inte bara vid prövningsmyndigheten utan också för den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden. Som vi beskrev i avsnitt 14.7.3 är vår utgångspunkt att det inte ska ställas mer långtgående krav på förprövning av en verksamhet eller åtgärd än vad som följer av EU-rätten om det inte av nationella skäl är särskilt motiverat med sådana krav. Att vi i våra förslag utgår ifrån EU-rätten innebär också att vissa verksamheter som inte omfattas av förprövning i dag kommer att göra det framöver.

Vår bild är att en reglering i överensstämmelse med EU-rätten bör göra det enklare att förhålla sig till EU-rättslig praxis och vägledning vilket bör underlätta tillämpningen av kraven både för verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter. Förståelsen för hur Sverige har genomfört EU-kraven ökar också med en sådan reglering. Ökad transparens och mer lika krav som i övriga medlemsstater bidrar till konkurrensneutralitet i systemet.

Med en reglering som har sin utgångspunkt i EU-rättens krav på förprövning blir det också tydligare att det är en verksamhets eller åtgärds miljöpåverkan som är styrande för förprövningsplikten. Eftersom bedömningen av en verksamhets eller åtgärds betydande miljöpåverkan kommer att få en större betydelse med vårt förslag

⁸⁴ Se dir. 2023:78 s. 1.

⁸⁵ Se Naturvårdsverkets rapport 5353 *Pröva eller inte pröva* (februari 2004).

är det samtidigt viktigt att denna bedömning görs på ett enhetligt och rättssäkert sätt, se mer om detta i avsnitten 14.8 och 14.10.7.

Uppdelning i krav på miljötillstånd respektive igångsättningsbesked

Som en följd av vår utgångspunkt att kraven på vilka verksamheter och åtgärder som bör omfattas av förprovning genom tillstånds- eller granskningsplikt bör följa kraven i EU-rätten gör vi bedömningen att det inte finns skäl för att dela upp tillstånds- eller granskningsplikten på miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet. Utgångspunkten blir i stället om verksamheten eller åtgärden bör förprövas genom miljöprovning eller inte.

När det gäller kravet på förprovning för *miljötillstånd* (se mer om terminologin i avsnitt 14.5.1) gör vi bedömningen att detta som utgångspunkt bör gälla för verksamheter och åtgärder som

- är tillståndspliktiga enligt EU-rätten och,
- bedöms att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt MKB-direktivets bilaga 1 eller sådana verksamheter och åtgärder i MKB-direktivets bilaga 2 som Sverige efter en generell bedömning på nationell nivå har funnit alltid kan anses medföra en betydande miljöpåverkan, samt
- de verksamheter och åtgärder som efter en granskning efter en ansökan om igångsättningsbesked har bedömts att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

För övriga verksamheter som till följd av EU-rätten eller av andra nationella skäl, bör omfattas av förprovning gör vi bedömningen att dessa ska omfattas av förprovning genom igångsättningsbesked, s.k. granskningsplikt. Detta är en enklare tillståndsprocess där verksamheten förprövas genom granskning av om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Som vi anger i avsnitten 14.8.4 och 14.10 bör ett sådant granskningsförfarande avslutas med att ett igångsättningsbesked ges eller att verksamheten behöver ansöka om miljötillstånd om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Nationella skäl för förprovning genom granskning bör syfta till att skydda människors hälsa eller miljön från vissa verksamheter eller

åtgärder som, trots att de inte kräver förprovning enligt EU-rätten, i Sverige bedöms medföra en risk för betydande miljöpåverkan. Vi gör bedömningen att den enklare tillståndprocessen och tillstånden i form av ett igångsättningsbesked bör uppfylla de generella krav EU-rätten ställer på tillstånd. En del i detta är att igångsättningsbeskedet bör förenas med skyddsåtgärder eller försiktighetsmått för att en verksamhet ska få påbörjas. Se mer om granskningsprocessen vid en ansökan om igångsättningsbesked i avsnitten 14.8.4 och 14.10.5.

Bemyndigande för regeringen

Vi gör bedömningen att det bör krävas miljötillstånd eller igångsättningsbesked av en verksamhet eller åtgärd, som påverkar miljön, i den utsträckning som framgår av föreskrifter som har meddelats av regeringen med stöd av nya 20 kap. miljöbalken. Om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd anges att tillstånds- eller granskningsplikt gäller, bör verksamheten eller åtgärden inte få bedrivas eller vidtas utan ett sådant miljötillstånd respektive ett sådant igångsättningsbesked som avses i 20 kap. miljöbalken. Regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om tillstånds- och granskningsplikt bör avse sådana föreskrifter som behövs med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och därutöver i den mån som behövs för verksamheter eller åtgärder som kan medföra en risk för betydande miljöpåverkan. Regeringens föreskrifter bör meddelas i nya 2 kap. miljöprövningsförfordningen.

När det gäller sådana verksamheter och åtgärder som inte behöver förprövas, men som tillsynsmyndigheten ändå bör ha kännedom om innan den påbörjas eller vidtas gör vi bedömningen att sådana verksamheter och åtgärder bör vara anmälningspliktiga eller registreringspliktiga. På motsvarande sätt som i dag bör det vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som ska få meddela föreskrifter om anmälningsplikt eller registreringsplikt. Mot bakgrund av dagens reglering av anmälningsplikt för vattenverksamheter gör vi bedömningen att bemyndigandena till regeringen i dessa delar behöver se olika ut beroende på om fråga är om en miljöpåverkande verksamhet eller vattenverksamhet. För miljöpåverkande verksamheter bör regeringen bemyndigas att meddela

föreskrifter om krav på anmälan eller registrering av sådan miljö-påverkande verksamhet *som inte omfattas* av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt 20 kap. miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 20 kap. miljöbalken. Krav på registrering bör endast gälla i kombination med generella föreskrifter, se mer i avsnitt 14.7.9.

För vattenverksamheter bör regeringen i stället bemyndigas att meddela föreskrifter om att det för vissa vattenverksamheter *i stället för* miljötillstånd eller igångsättningsbesked ska krävas att verksamheterna har anmälts. Skälet till att bemyndigandena behöver se olika ut beror på att anmälningsplikten avseende vattenverksamheter, precis som i dag, bör vara konstruerad som ett undantag från tillstånd- eller granskningsplikten medan anmälningsplikten för miljöfarliga verksamheter, precis som i dag, bör omfatta sådana verksamheter och åtgärder som inte redan är tillstånds- eller granskningspliktiga. Att anmälningsplikten för vattenverksamheter i dag har denna utformning är en följd av att nuvarande tillståndsplikt för vattenverksamheter är generell. Att vi gör bedömningen att anmälningsplikten för vattenverksamheter även framöver bör ha samma utformning beror på att de åtgärder som i dag har föreskrivits som anmälningspliktiga på ett generellt plan har bedömts inte ha en betydande miljöpåverkan. Genom att alltid undanta sådana åtgärder från tillstånds- och granskningsplikt ökar därmed effektiviteten i systemet.

Bemyndigandena avseende anmälningsplikt respektive registreringsplikt bör, på motsvarande sätt som gäller i dag, återfinnas i 9 och 11 kap. miljöbalken eftersom denna hantering inte ingår i sådan miljöprövning som avses i 20 kap. miljöbalken. I anslutning till bemyndigandena bör det i 9 och 11 kap. miljöbalken, men också i 15 kap. miljöbalken återfinnas en upplysningsbestämmelse om att bestämmelser om miljöprövning av verksamheter och åtgärder finns i 20 kap. miljöbalken.

Vad händer om verksamhetsutövaren inte har ansökt om miljötillstånd eller igångsättningsbesked?

Skulle tillsynsmyndigheten identifiera en verksamhet eller åtgärd som verksamhetsutövaren inte har ansökt om miljötillstånd eller igångsättningsbesked för trots att verksamheten omfattas av sådant

krav bör tillsynsmyndigheten kunna förelägga verksamhetsutövaren att söka miljötillstånd eller igångsättningsbesked i efterhand. En underlåtenhet att ansöka om tillstånd när detta krävs medför också straffansvar i enlighet med 29 kap. miljöbalken. Miljöstraffrättsutredningen har dock i uppdrag att se över valet av sanktion, och ta ställning till om det bör finnas gärningar i 29 kap. miljöbalken som bör avkriminaliseras och i stället föras in i systemet med miljö-sanktionsavgifter.⁸⁶ Här ser vi att en underlåtenhet att ansöka om miljötillstånd eller igångsättningsbesked skulle kunna vara lämpliga för miljöstraffsavgift. Detta bl.a. med hänsyn till att en liten andel av överträdelser beivras vilket tyder på att den straffrättsliga regleringen kan behöva ersättas av något som bättre kan möta behovet av effektiva sanktioner. Sanktionsavgifter erbjuder ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten.⁸⁷

Vi gör också bedömningen att tillsynsmyndigheten bör ha möjlighet att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om igångsättningsbesked om de anser att det kan finnas en risk för att verksamheten eller åtgärden skulle kunna medföra en betydande miljöpåverkan eller om det annars behövs med hänsyn till enskilda intressen även om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked (se mer om detta i avsnitt 14.14.2).

För verksamheter och åtgärder som inte är tillståndspliktiga, men där verksamhetsutövaren skulle vilja få verksamheten eller åtgärden prövad som om den krävde miljötillstånd gör vi bedömningen att en sådan möjlighet bör finnas även inom ramen för den nya miljöprövningsprocessen (se mer om detta i avsnitt 14.7.14).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 §, 11 kap. 9 a §, 15 kap. 17 § och 20 kap. 6 § miljöbalken.

⁸⁶ Se dir. 2022:69 s. 8.

⁸⁷ Se SOU 2006:58 s. 12.

14.7.5 Övergång från svenska krav till krav som gäller enligt EU-rätten

För att avgöra vilka verksamheter och åtgärder som bör omfattas av tillstånds-, gransknings-, anmälnings- eller registreringsplikt har vi gått igenom i vilken utsträckning nuvarande verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen motsvarar projekt på bilaga 1 respektive bilaga 2 till MKB-direktivet, andra krav på tillstånd enligt EU-rätten eller nationella krav. Genomgången har gjorts för att fastställa vilka typer av verksamheter som behöver förprövas så att vi inte föreslår krav på förprövning med begränsad miljönytta. Som stöd i arbetet har vi bl.a. haft det underlag som Naturvårdsverket tog fram 2017 i samband med regeringsuppdraget om kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning för miljöfarliga verksamheter.⁸⁸ Vi har även gjort en motsvarande genomgång avseende vattenverksamheter, se mer nedan under *”särskilt om vattenverksamheter”* i avsnitt 14.7.7.

Vid en jämförelse mellan miljöprövningsförordningen och bilagorna till MKB-direktivet kan vi konstatera att några av nuvarande verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen är utformade på ett sådant sätt att de omfattas både av bilaga 1 och 2 till MKB-direktivet eller av flera olika punkter i bilaga 2. Det gäller exempelvis nuvarande verksamhetskoder 23.05, 27.20 eller 27.50. Ett annat konstaterade efter genomgången är att för vissa bestämmelser överensstämmer tröskelvärden och andra parametrar för indelningen av verksamheter mellan miljöprövningsförordningen och MKB-direktivet. I många fall finns dock skillnader mellan denna indelning i MKB-direktivets bilagor och miljöprövningsförordningen. Det innebär att det ofta är svårt att avgöra i vilken utsträckning en viss bestämmelse i miljöprövningsförordningen motsvaras av ett projekt i MKB-direktivets bilaga 1 och/eller 2. Det blir extra tydligt i nuvarande kapitel 5 avseende Livsmedel och foder i miljöprövningsförordningen.

Det finns också exempel på verksamheter i miljöprövningsförordningen som har ett nedre tröskelvärde, trots att någon nedre gräns inte finns för motsvarande verksamhet i MKB-direktivets bilaga. Sådana krav kan motiveras med att medlemsstaterna får fastställa

⁸⁸Se ”Kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning” Redovisning av regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2017, (M2016/02982/S(delvis), M2016/02923/S, M2016/02948/M m.fl. och bilaga 1.

gränsvärden och kriterier som avgör när projekt varken behöver omfattas av beslut om miljöpåverkan eller miljökonsekvensbedömning (artikel 4 punkten 3 i MKB-direktivet). Det svenska genomförandet med nedre gränsvärden för vissa projektkategorier har av regeringen bedömts uppfylla dessa krav. Det svenska systemet med gränsvärden och kriterier har dock fått kritik från EU-kommissionen som anser att det är oklart om alla projekt som finns på MKB-direktivets bilagor återges i den svenska lagstiftningen.⁸⁹ Att alla potentiella verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan granskas är ett av det mest fundamentala krav som MKB-direktivet ställer och som Sverige haft svårt att leva upp till, läs mer om detta i avsnittet om specifika miljöbedömningar i 14.8.3.

Som vi redogör för i kapitel 7 så innebär bristen på överensstämmelse att vissa krav i miljöprövningsförordningen går längre än vad EU-rätten kräver medan det i andra delar sker överträdelser av EU-rätten i och med att genomförandet är ofullständigt. I vissa delar är det också svårt att avgöra om Sverige uppfyller kraven som följer av EU-rätten. Med anledning av att det är svårt att överblicka och förstå hur Sverige har genomfört MKB-direktivets bilagor gör vi bedömningen att det, i samband med övergången till en ny reglering med tydligare koppling till EU-rätten, för en del verksamhetskoder kan behövas helt nya lydelse och indelningar. I arbetet med att lämna förslag på en ny reglering av kraven har vi, så långt som möjligt, försökt utgå ifrån den lydelse som finns för projekten i MKB-direktivets bilagor. Vi har också i en del fall delat upp en verksamhetskod i nuvarande miljöprövningsförordning i flera delar så att en verksamhetskod inte omfattas av både bilaga 1 och 2 till MKB-direktivet. I en del fall gör vi bedömningen att verksamhetskoder bör slås ihop då de hänvisar till samma punkt i MKB-direktivets bilagor.

Nuvarande reglering innebär att Sverige har betydligt fler beskrivna typer av verksamheter i miljöprövningsförordningen än vad som återfinns i MKB-direktivets bilagor. Detta är något som vi bedömer bidrar till att det nuvarande regelverket uppfattas som svåröverskådligt. Den detaljerade regleringen kring vilka verksamheter som omfattas av tillstånds- och anmälningsplikt upplevs också som

⁸⁹ Se promemoria, Miljödepartementet, Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet, M2021/00596 2021.

en utmaning när det tillkommer varianter eller helt nya typer av verksamheter.

Vi kan konstatera att lagstiftningen som den är utformad i dag inte fullt ut är anpassad för nuvarande teknikutveckling. Det finns således en risk för att nya verksamheter och åtgärder faller utanför regleringen i miljöprövningsförordningen.

Vi gör bedömningen att det för framtida krav på förprövning är lämpligt att utgå ifrån de bredare, mer allmänna beskrivningar av verksamheter och åtgärder som återfinns i bilagorna till MKB-direktivet för att avgöra om en verksamhet bör omfattas av ett krav på förprövning eller inte. En följd av en sådan indelning kan dock bli att ytterligare verksamheter och även nya småskaliga verksamheter med begränsad miljöpåverkan kan komma att omfattas av krav på förprövning. Vi kan konstatera att vissa av de verksamhetskategorier som finns i bilaga 2 till MKB-direktivet saknar en lägre gräns. Samtidigt kan även ett mindre ingrepp på fel plats medföra att en åtgärd som normalt inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan ändå gör det i dessa fall. Trots det gör vi bedömningen att det för vissa verksamhetsbeskrivningar, främst sådana som omfattas av granskningsplikt, bör införas ett lägsta tröskelvärde. Detta för att inte ett alltför stort antal verksamheter och åtgärder med begränsad miljöpåverkan ska träffas av krav på förprövning. Eftersom vi i stora delar har föreslagit nya indelningar och beskrivningar av verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på förprövning behöver nya gränsvärden för de aktuella verksamhetskategorierna tas fram (se uppdrag i avsnitt 14.18.3). Problematiken berör främst de granskningspliktiga verksamheterna eftersom dessa verksamhetsbeskrivningar är de som oftast saknar nedre tröskelvärden. Det är också för dessa verksamhetsbeskrivningar vi föreslår störst förändringar. Gränserna för de verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningssplikt är ofta tydligare. Läs mer om detta i avsnitten 14.7.7. och 14.18.3.

Vi ser vidare att den nya prövningsmyndigheten och även tillsynsmyndigheter får en viktig roll i att vägleda verksamhetsutövare. Till myndigheternas hjälp i det arbetet finns vägledningsdokument från kommissionen.⁹⁰

En reglering som motsvarar kraven inom EU-rätten bör också minska behovet av uppdateringar av miljöprövningsförordningen så

⁹⁰ Se t.ex. Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive (2015).

fort en ny verksamhet eller åtgärd, som inte helt passar in under någon av de befintliga verksamhetskoderna, dyker upp. En indelning av kravet på förprovning som är baserad på indelningen i MKB-direktivets bilagor bör också underlätta Naturvårdsverkets rapportering som ska ske till EU-kommissionen avseende bl.a. antalet projekt som har varit föremål för en miljökonsekvensbedömning och antalet verksamheter för vilka det fattats beslut om betydande miljöpåverkan (se artikel 12.2 i MKB-direktivet och 27 § MBF).

Vissa projekt som återfinns på MKB-direktivets bilaga 2 finns inte alls med i nuvarande miljöprövningsförordning eller i annan svensk reglering. För några av dessa har Klimat- och näringslivsdepartementet i promemorian *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet* tagit fram förslag till en ny anmälningsplikt enligt 12 kap. miljöbalken.⁹¹ Förslaget omfattar projekt för

- överföring av elektrisk energi med luftledningar som inte omfattas av bilaga 1,
- anläggningar för transport av hetvatten,
- nyplantering av skog och avskogning i syfte att ändra markanvändningen,
- omstrukturering av mark på landsbygden, och
- utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivt jordbruk.

I promemorian finns även andra förslag till ändringar av några tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter i miljöprövningsförordningen. Ett förslag innebär att det i 12 kap. 15 och 16 §§ miljöprövningsförordningen förtydligas att *plast* vid tillverkning av plaster avser polymerer, syntetfiber eller regenererad cellulosa. Även i 9 kap. 1 § miljöprövningsförordningen föreslås ändringar så att bestämmelsen även gäller massa som utgörs av cellulosa, hemicellulosa eller lignin och inte endast pappersmassa. Vidare föreslås att en ny paragraf och en ny verksamhetskod förs in i 18 kap. miljöprövningsförordningen enligt vilken anmälningsplikt C och verksamhetskod 34.90 ska gälla för verksamhet som formar metall med användning av sprängmedel. Se mer om Klimat- och näringslivsdepartementets

⁹¹ Se promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*, KN2023/04664 2023.

förslag i avsnitt 2.4.3. Vi har i vårt förslag införlivat dessa delar från Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria.

14.7.6 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsplikt?

Förslag: Tillståndsplikt ska gälla för

1. sådana verksamheter och åtgärder som beskrivs i bilaga 1 och 2 till miljöprövningsförordningen, och
2. ändringar av sådana verksamheter och åtgärder som avses i bilaga 1 och 2 till miljöprövningsförordningen om ändringen i sig är en verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 1.

Även verksamheter och åtgärder som omfattas av granskningsplikt är tillståndspliktiga om prövningsmyndigheten efter granskning har bedömt att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I avsnitt 14.7.3 har vi redogjort för våra grundläggande utgångspunkter för när krav på miljötillstånd bör ställas. Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att krav på miljötillstånd bör vara förbehållet de verksamheter och åtgärder som kan antas medföra störst miljö- och omgivningspåverkan. Med EU-regelverken som utgångspunkt för urvalet bör krav på miljötillstånd ställas på de verksamheter och åtgärder som både omfattas av krav på tillstånd enligt EU-rätten och som bedöms ha en betydande miljöpåverkan. I huvudsak handlar det således om

- sådana verksamheter och åtgärder som omfattas av MKB-direktivets bilaga 1,
- sådana verksamheter och åtgärder i MKB-direktivets bilaga 2 som Sverige efter en generell bedömning på nationell nivå har funnit alltid kan anses medföra en betydande miljöpåverkan, samt
- nuvarande industriutsläppsverksamheter.

Vi gör vidare bedömningen att vissa ändringar av ovanstående verksamheter eller åtgärder bör omfattas av krav på tillstånd. Det gäller om ändringen i sig utgör en tillståndspliktig verksamhet eftersom ändringen uppfyller de eventuella tröskelvärden eller andra krav för tillståndsplikt enligt bilaga 1 eller 2 till miljöprövningsförordningen. Övriga ändringar bör omfattas av granskningsplikt. Detta sätt att reglera prövningen av ändringar av en verksamhet bedömer vi är i överensstämmelse med MKB-direktivet, som anger att ändringar eller utvidgningar av projekt som tas upp i bilaga 1 (se bilaga 1 punkt 24) till direktivet alltid ska anses medföra en betydande miljöpåverkan om sådana ändringar eller utvidgningar i sig själva uppfyller de eventuella tröskelvärden som anges i bilagan. Vi anser också att regleringen överensstämmer med det som följer av industriutsläppsdirektivets krav vid ändringar av de anläggningar som omfattas av dess bilaga 1 (se artikel 20). Industriutsläppsdirektivet anger att inga väsentliga ändringar får vidtas utan tillstånd. Som väsentlig ändring anges om ändringen eller utvidgningen i sig själv uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i direktivets bilaga 1. Läs mer om ändringar av verksamhet i avsnitt 14.9.20.

Förutom ovanstående verksamheter och åtgärder kommer sådana verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på igångsättningsbesked också bli tillståndspliktiga om de efter en granskning har bedömts kunna medföra en betydande miljöpåverkan, se mer om detta nya tillståndsförfarande i avsnitten 14.9 och 14.10.

Vilka verksamheter som vi bedömer bör vara tillståndspliktiga framgår av vårt förslag till ny bilaga 1 till miljöprövningsförordningen. I tabellen nedan framgår hur fördelningen av dagens verksamhetsindelningar blir enligt vårt förslag till tillståndsplikt. Antal anläggningar är hämtade från Svenska Miljörapporterings Portalen (SMP). Dessa verksamheter är alltså sådana som bedömts alltid kunna medföra en betydande miljöpåverkan och därmed bör omfattas av tillståndsplikt. Som jämförelse med nedanstående siffror kan anges att det av nuvarande bestämmelser framgår att det är 136 verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan (59 A, 76 B och 1 C). Med vårt förslag framgår det tydligare vilka verksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan, dessa blir också placerade i samma prövningskategori vilket inte är fallet i dag.

I avsnitt 15.2.1 föreslår vi en övergångsbestämmelse som innebär att tillstånd enligt miljöbalken i dess äldre lydelse i fortsättningen gäller som miljötillstånd som är meddelade med stöd av 20 kap. miljöbalken.

För de verksamheter som i dag inte omfattas av krav på tillstånd, men som med våra förslag omfattas av krav på miljötillstånd föreslår vi i samma avsnitt en övergångsbestämmelse enligt vilken verksamhetsutövaren inom två år från ikraftträdandet ska lämna in en ansökan till Miljöprövningsmyndigheten och fem år från ikraftträdandet till dess verksamheten inte längre får bedrivas. När det gäller den sistnämnda tidpunkten bör dock prövningsmyndigheten ha möjlighet att bestämma en annan tidpunkt om prövningen av ansökan skulle föranleda det.

Tabell 14.1 Antal MPF-koder och antal nuvarande anläggningar som föreslås omfattas av tillståndsplikt

A, B, C- eller vattenverksamhet	Antal koder MPF	Antal anläggningar (huvudverksamhet) enligt SMP (2022)
A-nivå	55	337
B-nivå	69	1 801
C-nivå	0	0
Vattenverksamhet	4	?
Totalt	128	Minst ca 2 140*
<i>Varav IED</i>	<i>100</i>	—

Anm. I SMP framgår inte totalantalet anläggningar på nuvarande C-nivå. I denna tabell anger vi vad som anges i SMP samt inhämtade uppgifter från kommunerna genom vår enkätundersökning. Vi saknar också tillförlitliga uppgifter avseende antalet vattenverksamheter. Således är totalantalet anläggningar som omfattas av detta förslag också större. Vi har markerat osäkra uppgifter med asterisker.

Källa: Utredningens beräkningar utifrån olika källor.

I dag finns krav på tillståndsplikt för vissa verksamheter i 5 och 6 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (s.k. Sevesoverksamheter på den högre kravnivån). Denna reglering utgör ett exempel på när tillståndsplikt för en verksamhet eller åtgärd i dag regleras utanför miljöprövningsförordningen. I linje med våra utgångspunkter bör dessa verksamheter och åtgärder omfattas av krav på miljötillstånd och bör därmed prövas av den nya prövningsmyndigheten. Regleringen av tillståndsplikten bör därmed flyttas till miljöprövningsförordningen så att den nya tillståndsplikten inför miljötillstånd samlas på ett ställe.

Branschen har tidigare lyft att de önskar att tillståndsplikt för Sevesoverksamheter fortsatt bör gälla trots att det inte är ett krav enligt EU-rätten. Denna uppfattning motiveras med att det i grunden handlar om verksamheter som hanterar väldigt farliga ämnen samt att det för branschen, och de enskilda företagen, är bra med en omfattande myndighetsgranskning av Sevesoverksamheter innan dessa tillåts att tas i drift. De eventuella administrativa fördelar och kostnadsbesparingar som företagen skulle kunna uppnå vid en borttagen tillståndsplikt uppges inte uppväga de nackdelar och kostnader som skulle uppstå vid en olycka vid en Sevesoverksamhet på högre kravnivå. Ett tillstånd som har fått laga kraft innebär även tydligare riktlinjer och större förutsägbarhet för verksamhetens bedrivande eftersom det i princip inte går att ändra utan att ett tillstånd återkallas eller omprövas.⁹²

Vi instämmer i denna bedömning och föreslår att nuvarande avdelning 4 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (som motsvarar bilaga 1 till förordningen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och där angivna mängder för verksamheter på den högre kravnivå) lyfts in som en ny bilaga 2 till miljöprövningsförordningen. Skillnaden i hanteringen jämfört med i dag blir att dessa verksamheter alltid kommer att provas av den nya Miljöprövningsmyndigheten.

Avdelning 5 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, som innehåller utsläppsvärden, kvarstår som bilaga 2 till den förordningen. Vad gäller Sevesoverksamheter på den lägre kravnivå har vi inte föreslagit några förändringar utan de kommer att omfattas av krav på anmälan till länsstyrelsen precis som i dag.

Nedan beskriver vi närmare andra överväganden som vi gör avseende vissa särskilt utpekade verksamheter.

Särskilt om industriutsläppsverksamheter

När det kommer till bedömningen av vilka verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivets bilaga 1 och som bör omfattas av tillståndsplikt i Sverige har vi delvis behövt göra en annan indel-

⁹² Se SOU 2013:14 s. 75.

ning och bedömning än den som vi har angett som utgångspunkt och huvudregel ovan. I denna del har vi gjort bedömningen att samtliga verksamheter som omfattas av nuvarande bilaga 1 till industriutsläppsdirektivet bör omfattas av tillståndsplikt. Detta oavsett om de också omfattas av MKB-direktivets bilaga 1 eller 2 eller inte alls. Det innebär att vi gör avsteg från den tidigare nämnda utgångspunkten att bara verksamheter och åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan bör omfattas av tillståndsplikt.

Enligt vår genomgång fördelas nuvarande verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen avseende industriutsläppsverksamheterna enligt nedan:

- 63 koder (cirka 601 anläggningar) omfattas av bilaga 1 till MKB-direktivet,
- 30 koder (cirka 523 anläggningar) omfattas av bilaga 2, samt
- 7 koder (cirka 25 anläggningar) som varken omfattas av MKB-direktivets bilaga 1 eller 2.

Av dessa 100 koder är det 25 som i nuläget inte omfattas av de verksamheter som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan i enlighet med 6 § i miljöbedömningsförordningen.

Att vi gör bedömningen att tillståndsplikt bör gälla för samtliga verksamheter har flera skäl. Ett skäl är att dessa verksamheter måste uppfylla de krav som finns i industriutsläppsdirektivet avseende bl.a. tillståndets omfattning och prövningen som sådan. Ytterligare ett skäl är att många av industriutsläppsverksamheterna i normalfallet bedöms medföra en betydande miljöpåverkan och därför efter en granskning ändå skulle behöva tillståndsprövas.

Slutligen är ett skäl att de tillstånd i form av igångsättningsbesked som i avsnitt 14.10.8 föreslås följa på det nya granskningsförfarandet normalt inte föreslås vara så omfattande som beslut om industriutsläppsverksamheter behöver vara.

För några av de industriutsläppsverksamheter som också omfattas av MKB-direktivets bilaga 1 överensstämmer inte tröskelvärden eller liknande helt. Även här har vi valt att låta regleringen i industriutsläppsdirektivet vara styrande även om det innebär att gränsen för när en verksamhet omfattas av MKB-direktivets bilaga 1 är satt högre än i industriutsläppsdirektivet.

Ett alternativ hade kunnat vara att dela upp en verksamhetskod i två delar där den ena anger gränsen för industriutsläppsverksamheten och den andra gränsen för när en verksamhet också omfattas av MKB-direktivets bilaga 1. Eftersom vi gör bedömningen att alla industriutsläppsverksamheter bör inkluderas i tillståndsplikten oavsett om de också kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir det alternativet inte aktuellt. Ytterligare ett alternativ hade kunnat vara att ändra omfattningen av verksamhetskoden så att gränsen för tillståndsplikt sätts vid MKB-direktivets gräns. En nackdel med det alternativet är att det skulle minska förståelsen för vilka verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet. Att ha kunskap om detta är av stor vikt bl.a. för att uppfylla det rapporteringskrav till EU-kommissionen som återfinns i industriutsläppsdirektivet. Det skulle då också vara nödvändigt med en verksamhetskod för den delen av verksamheten som är under tröskelvärde i MKB-direktivet. Industriutsläppsdirektivets bilaga 1 anger oftast endast dygns- eller timvärden medan bestämmelserna i miljöprövningsförordningen också ofta innehåller värden per kalenderår. Vi gör bedömningen att även dessa bör ingå då det kan vara en fördel att få en uppfattning av totalutsläppet under ett år. Enbart dygns- eller timvärden ställer dessutom mycket stora krav på mätning. För beräkning av årsmängd eller motsvarande har Naturvårdsverket vid sin genomgång använt den vedertagna metoden att utgå från 250 produktionsdygn per år för alla branscher utom järn-, stål- och metallindustri (på A-nivån) och papper och massaindustrin, där man beräknar utifrån 365 produktionsdygn per år. Även vi har gjort bedömningen att det är lämpligt att använda dessa värden vid utformningen av kravet på förprovning.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att det är viktigt att de verksamhetsbeskrivningar som beskriver industriutsläppsverksamheterna i miljöprövningsförordningen så långt som möjligt är i överensstämmelse med de punkter som anges i bilaga 1 till industriutsläppsdirektivet. Detta för att det ska vara tydligt när en verksamhet omfattas av industriutsläppsdirektivet samt av vilken punkt i bilaga 1 till direktivet. En sådan reglering ökar även transparensen av Sveriges genomförande av direktivet. Det är också av vikt för att veta vilken BREF (BAT-referensdokument) som verksamheten omfattas av samt för rapporteringen till EU. Vid en genomgång av nuvarande bestämmelser i miljöprövningsförordningen kan vi konstatera att

verksamhetsbeskrivningarna avseende industriutsläppsverksamheter är väl i överensstämmelse med industriutsläppsdirektivets beskrivningar. Vi gör därför bedömningen att dessa krav, med några undantag, bör gälla även framöver.

För några verksamhetsbeskrivningar gör vi bedömningen att vissa tillägg, ändringar eller andra justeringar för att få bättre överensstämmelse med lydelsen i industriutsläppsdirektivet bör göras. I en del fall har vi också valt att slå ihop några av punkterna i miljöprövningsförfordningen som hänvisar till en och samma punkt i direktivet.

En annan justering vi gör är att slå samman eventuell A- och B-nivå om det finns en sådan uppdelning i miljöprövningsförfordningen, men där motsvarande uppdelning inte finns i industriutsläppsdirektivet, se exempelvis nuvarande 12 kap. miljöprövningsförfordningen. Skälet för detta är att vi gör bedömningen att uppdelningen av tillståndsplikten på en A- respektive B-nivå bör ändras. De förändringar vi föreslår avseende industriutsläppsverksamheterna avser dock endast antalet prövningspunkter. Ingen förändring avseende vilka verksamheter eller antalet anläggningar som omfattas är avsedd.

Vid genomförandet av det reviderade industriutsläppsdirektivet från 2024 är vår bedömning att det kommer att finnas behov av ytterligare justeringar av verksamhetsbeskrivningar och prövningsnivå för vissa tillkommande eller ändrade verksamhetstyper. Dessutom ges medlemsstaterna möjlighet att genomföra bestämmelser för vissa verksamheter genom registrering i stället för genom tillstånd. Detta gäller t.ex. genomförandet av ett nytt kapitel i direktivet om boskap (gris- och fjäderfä). I dessa delar har medlemsstaterna flera alternativa regleringsmöjligheter avseende hur detaljerade tekniska krav baserade på "enhetliga villkor för driftsregler", s.k. UCOL (Uniform conditions for operating rules of livestock), bör tas fram. Varje verksamhet måste följa UCOL vad gäller utsläpp, övervakning, gödselhantering etc. och dessa villkor kan tillämpas direkt i tillstånden eller genom nationella allmänna bindande regler (se artikel 70 a, 70 c, 70 d, 70 i och Annex Ia).

Särskilt om avfallsverksamheter

I 29 kap. miljöprövningsförordningen anges vilka avfallsverksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. Just 29 kap. miljöprövningsförordning uppfattas av många som extra svåröverskådligt och detaljerat. Vi gör bedömningen att färre, men mer generella prövningspunkter skulle kunna öka tydligheten.

Enligt avfallsdirektivet krävs det tillstånd för alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall. Definitionen av termen behandling är enligt direktivet återvinnings- eller bortskaffningsförfaranden. Det finns vissa undantag från tillståndskravet samt undantag från direktivets tillämpningsområde. Vissa specificerade avfallsverksamheter omfattas av industriutsläppsdirektivet och ytterligare andra av MKB-direktivets bilagor.

Alla anläggningar för bortskaffande av avfall omfattas av bilaga 1 eller bilaga 2 till MKB-direktivet. EU-domstolen har bedömt att uttrycket ”bortskaffande av avfall” i den mening som avses i direktiv 85/337⁹³ utgör ett självständigt begrepp som ska tolkas på ett sätt som innebär att det fullt ut uppfyller det ändamål som direktivet syftar till att uppnå. Uttrycket motsvarar inte uttrycket ”bortskaffande av avfall” i den mening som avses i avfallsdirektivet utan ska förstås i en vid bemärkelse som omfattar alla åtgärder som leder till antingen bortskaffande av avfall, i strikt mening, eller till återvinning av avfallet.⁹⁴ MKB-direktivets definition är således vidare än den i avfallsdirektivet.

Vid en genomgång av miljöprövningsförordningens bestämmelser kan vi konstatera att de svenska bestämmelserna i miljöprövningsförordningen innehåller långt fler specificerade avfallsverksamheter än vad som framgår av EU-regelverken. Exempelvis finns det i nuvarande 29 kap. miljöprövningsförordningen 26 bestämmelser som samtliga hänvisar till en och samma punkt i MKB-direktivets bilaga 2.

Av de synpunkter vi har fått samt utifrån den bedömning vi själva gör finns det inga skäl för att även fortsatt ha så detaljerade verksamhetsbeskrivningar för just avfall som i dag. Vi gör bedömningen att bestämmelserna om tillståndsplikt för avfall bör ändras så att de får ökad överensstämmelse med MKB-direktivets bilagor.

⁹³ Direktiv 85/337 har upphört att gälla och ersatts av det nuvarande MKB-direktivet.

⁹⁴ Se EU-domstolens dom i mål C-486/04 p. 44.

Vi gör också bedömningen att vissa krav bör slås ihop eller delas upp för att i högre utsträckning kunna härledas till en viss projektbeskrivning i MKB-direktivets bilagor.

Däremot så ser vi att det finns ett behov av att även fortsättningsvis ha förprövningsplikt för vissa typer av avfallsverksamheter som inte egentligen följer av krav från EU-rätten. Här gör vi, i enlighet med de principer vi redogör för i avsnitt 4.3.3, bedömningen att anmälningsförfarandet inte är lämpligt för att uppnå den förprovning vi anser krävs av avfallsverksamheter. Vi gör alltså bedömningen att all avfallsverksamhet där det finns behov av en provning innan verksamheten eller åtgärden påbörjas bör omfattas av tillstånds- eller granskningsplikt. Genom krav på förprovning blir det också möjligt att koppla ett krav på tillståndsplikt till en bestämmelse om miljö sanktionsavgift eller annan straffpåföljd. Anledningen till detta är att det finns en problematik med brottslighet inom avfallsområdet. Vi ser däremot inget behov av att alla verksamheter som avser avfallshantering behöver vara tillståndspliktiga på grund av att det förekommer brottslighet inom området. I stället är det av vikt att överträdelser av gällande föreskrifter om hantering av avfall beivras genom en tydlig straffrättslig reglering och hantering. Sådana frågor utreds närmare av Miljöstraffrättsutredningen, se beskrivning i avsnitt 2.4.2.

När det gäller bestämmelserna om förbränningsanläggningar gör vi bedömningen att de även fortsatt i stor utsträckning bör vara uppdelade på avfallsförbränning och samförbränning på grund av att de verksamheter som är industriutsläppsverksamheter omfattas av olika BREF-dokument.

Särskilt om livsmedelsverksamheter

Vi gör bedömningen att relativt omfattande förändringar bör göras avseende tillstånds- och anmälningsplikten för livsmedel och foder jämfört med nuvarande 5 kap. i miljöprövningsförordningen. Det beror på att det i dag finns flera bestämmelser i miljöprövningsförordningen som hänvisar till samma punkter i MKB-direktivets bilaga 2 och regleringen är betydligt mer detaljerad än den som finns i direktivet. Bestämmelserna i miljöprövningsförordningen är i denna del delvis uppdelade på ett annat sätt än i MKB-direktivet och innehåller dessutom i flera fall mängdgränser som inte återfinns i MKB-

direktivet. Vi gör bedömningen att flertalet av de bestämmelser som i dag återfinns i nuvarande 5 kap. miljöprövningsförordningen avseende livsmedelsverksamheter bör ersättas av förändrade bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i MKB-direktivet.

Sådana anläggningar, som med denna utgångspunkt, eventuellt inte längre skulle komma att omfattas av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked kommer ändå att behöva följa de krav som finns på sådana anläggningar enligt livsmedelslagstiftningen. Därigenom kommer de också att kunna bli föremål för tillsyn. Vid tillsynen kan tillsynsmyndigheten ställa krav som skyddar människors hälsa och miljön. Om tillsynsmyndigheten gör bedömningen att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kommer det även fortsättningsvis att vara möjligt att förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om miljötillstånd (se vidare avsnitt 14.14.2).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 2 kap. 1 § miljöprövningsförordningen.

14.7.7 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt?

Förslag: Granskningsplikt ska gälla för

1. sådana verksamheter och åtgärder som beskrivs i bilaga 3 till miljöprövningsförordningen och som inte är tillståndspliktiga, och
2. ändringar av sådana verksamheter och åtgärder som
 - a) avses i bilaga 1–3 och som inte är tillståndspliktiga, eller
 - b) omfattas av ett frivilligt miljötillstånd eller igångsättningsbesked.

Granskningsplikt avseende en ändring gäller endast om ändringen

- a) påverkar miljötillståndets eller igångsättningsbeskedets omfattning eller tidigare meddelade villkor, eller
- b) i sig eller tillsammans med tidigare ändringar kan antas påverka människors hälsa eller miljön negativt.

De verksamheter som bör omfattas av krav på granskningsplikt och därmed behöver ansöka om igångsättningsbesked bör som utgångspunkt omfatta de verksamheter och åtgärder som i andra fall än ovan, avseende tillståndsplikten, omfattas av krav på förprovning enligt EU-rätten. Det vill säga att verksamheter som inte alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska omfattas av krav på igångsättningsbesked. Det gäller exempelvis de verksamheter och åtgärder för vilka en provning av betydande miljöpåverkan behöver göras i det enskilda fallet enligt bilaga 2 till MKB-direktivet men det kan också handla om verksamheter som omfattas av krav på tillstånd enligt annan EU-lagstiftning men, inte återfinns på bilaga 1 till MKB-direktivet. De omfattas därmed av det vi benämner granskningsplikt, läs mer om det enklare tillståndsförfarandet i avsnitt 14.10. Vilka verksamheter som bör vara granskningspliktiga bör framgå av en ny bilaga 3 till miljöprovningsförfordningen.

I tabell 14.2 nedan framgår fördelningen av nuvarande verksamhetsindelningar. Av tabellen framgår att det dels är A- och B-verksamheter som kommer att omfattas, dels ett relativt stort antal av de verksamhetskoder som i dag är C- verksamheter samt vattenverksamheter. För A- och B- verksamheterna innebär det ingen större förändring jämfört med i dag då det för alla tillståndspliktiga verksamheter i miljöprovningsförfordningen ska göras en bedömning i varje enskilt fall, förutom för de verksamheter där man på förhand bedömt att de alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. För C- verksamheterna innebär förslaget att något fler koder än i dag, 73 jämfört med 51, kommer att omfattas av kravet på att en bedömning om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan görs från fall till fall. Därtill tillkommer ett antal nya koder som avser vattenverksamheter, dessa är tillståndspliktiga i dag.

Finner provningsmyndigheten efter en granskning att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska verksamheten i stället tillståndsprövas. Om provningsmyndigheten efter en individuell bedömning av verksamheten eller åtgärden finner att den inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bör provningsmyndigheten i ett igångsättningsbesked besluta om verksamheten eller åtgärden får påbörjas (se mer om denna process i avsnitt 14.10). Det beslut som provningsmyndigheten meddelar ska då uppfylla de krav som finns för beslut om tillstånd till

sådana verksamheter eller åtgärder enligt EU-rätten, se mer om kraven i avsnitt 14.10.8.

För de befintliga verksamheter som har påbörjats innan krav på granskningsplikt föreskrivits, men som med våra förslag omfattas av krav på igångsättningsbesked, bör det finnas en möjlighet att föreskriva om granskningsplikt även för dessa. Det gäller dock inte befintliga verksamheter som bedriver sin verksamhet i enlighet med tidigare krav på tillstånd. Dock bör de befintliga verksamheter som behöver ansöka om igångsättningsbesked ges en viss övergångstid. Vi har funnit att det är rimligt med ett krav på drygt två år från ikraftträdandet för inlämnande av ansökan och fem år från ikraftträdandet till dess verksamheten inte längre får bedrivas. När det gäller den sistnämnda tidpunkten bör dock prövningsmyndigheten ha möjlighet att bestämma en annan tidpunkt om prövningen av ansökan skulle föranleda det. Förslaget på övergångsbestämmelser framgår av avsnitt 15.2.1.

Frågan om befintliga verksamheter och nyttillkomna krav på tillstånd behandlades såväl i propositionen till miljöbalken som till propositionen om miljöskyddslag.⁹⁵ Där uttalades bl.a. att det från föroreningssynpunkt är angeläget att verksamheter som saknar tillstånd blir föremål för tillståndsprövning, därför infördes en möjlighet att föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt för befintliga verksamheter.

När det gäller ändringar av en befintlig verksamhet som omfattas av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked i enlighet med bilagorna 1–3 till miljöprövningsförordningen, eller som ansökt om frivilligt miljötillstånd eller igångsättningsbesked, gör vi bedömningen att dessa bör omfattas av granskningsplikt om ändringen inte är tillståndspliktig. Granskningsplikten avgränsas till de ändringar som bedöms påverka människors hälsa eller miljön negativt, samt de ändringar som inte påverkar miljötillståndets eller igångsättningsbeskedets omfattning eller tidigare meddelade villkor.

Även om utgångspunkten är att ändringar av en verksamhet är granskningspliktiga kan ändringen vara tillståndspliktig direkt utan att gå via granskningsspåret om ändringen i sig är en sådan tillståndspliktig verksamhet eller åtgärd som anges i bilaga 1 eller 2 till miljöprövningsförordningen, läs mer om tillståndsplikt ovan i avsnitt 14.7.6. Läs mer om ändringar i avsnitt 14.9.20.

⁹⁵ Se prop. 1997/98:45 s. 339

Nedan beskriver vi närmare kring andra överväganden som gjorts avseende vissa särskilt utpekade verksamheter.

Tabell 14.2 Antal MPF-koder och antal nuvarande anläggningar som föreslås omfattas av granskningsplikt

A-, B- C-, eller vattenverksamhet	Antal koder MPF	Antal anläggningar (huvudverksamhet) enligt SMP (2022)
A-nivå	12	42
B-nivå	58	3 309
C-nivå	73	9 010–10 310*
Vattenverksamhet	17	?
Totalt	172	Minst ca 12 360*
<i>Varav IED</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Anm. I SMP framgår inte totalantalet anläggningar på nuvarande C-nivå. I denna tabell anger vi vad som anges i SMP samt inhämtade uppgifter från kommunerna genom vår enkätundersökning. Vi saknar också tillförlitliga uppgifter avseende antalet vattenverksamheter. Således är totalantalet anläggningar som omfattas av detta förslag också större. Vi har markerat osäkra uppgifter med asterisker.
Källa: Utredningens beräkningar utifrån olika källor.

Behov av tröskelvärden för vissa granskningspliktiga miljöpåverkande verksamheter

Som vi redogör för ovan i avsnitt 14.7.5 har vi gjort en översyn och omarbetning av verksamhetsbeskrivningarna som ska omfattas av krav på tillstånd och granskningsplikt för att bättre stämma överens med MKB-direktivets ordalydelse och omfattning. För flertalet av de verksamhetskategorier som finns i bilaga 2 till MKB-direktivet saknas en lägre gräns för när de ska omfattas. I och med att vi som utgångspunkt föreslår nya indelningar och beskrivningar i överensstämmelse med det som finns i MKB-direktivets bilaga 2 innebär det att vissa existerande tröskelvärden faller bort. För att inte ett alltför stort antal verksamheter och åtgärder med begränsad miljöpåverkan ska träffas av krav på förprovning ser vi behov av att det införs nya tröskelvärden för vissa verksamhetsbeskrivningar. Det behöver dock tas fram nya tröskelvärden för de aktuella verksamhetsbeskrivningarna eftersom vi i stora delar har föreslagit nya indelningar och beskrivningar av verksamheter och åtgärder jämfört med dagens bestämmelser. Vi föreslår därför att berörda myndigheter får i uppdrag (se avsnitt 14.18.3) att ta fram tröskelvärden för de verksamhetsbeskrivningar där det är lämpligt. Till dess att nya tröskelvärden finns på plats bör äldre bestämmelser avseende till-

stånds- och anmälningsplikt gälla för berörda verksamheter och åtgärder.

Nedan återges de verksamhetsbeskrivningar som bör återfinnas på bilaga 3 till miljöprövningsförordningen och där vi bedömer att det finns ett behov av att införa tröskelvärden. Det handlar dels om sådana verksamheter som har fått en ändrad verksamhetsbeskrivning jämfört med i dag, dels helt nya verksamhetsbeskrivningar.

**Tabell 14.3 Granskningspliktiga verksamheter och åtgärder samt
prövningspunkt enligt bilaga 3 till miljöprövningsförordningen
där det finns ett behov av tröskelvärden**

Prövningspunkt och verksamhetsbeskrivning
1. Anläggningar för intensiv djuruppfödning som inte omfattas av bilaga 1.
2. Utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk.
5. Intensiv fiskodling.
6. Stenbrott, gruvdrift i dagbrott och torvutvinning samt andra täkter av berg, naturgrus eller jordarter som inte omfattas av tillståndsplikt i bilaga 1.
13. Slakterier som inte omfattas av bilaga 1.
14. Framställning av vegetabiliska och animaliska oljor och fetter.
15. Förpackning och konservering av animaliska och vegetabiliska produkter.
16. Framställning av mejeriprodukter som inte omfattas av bilaga 1.
17. Bryggning och maltning.
18. Sockervaruindustrier.
19. Industriell framställning av stärkelse.
20. Fiskmjöls- och fiskoljefabriker.
21. Sockerfabriker.
22. Anläggning för förbehandling (som tvättning, blekning, mercerisering) eller för färgning av fibrer eller textilier.
23. Garverier.
28. Framställning av bekämpningsmedel, farmaceutiska produkter, färger, lacker, elastomerer och peroxider som inte omfattas av bilaga 1.
29. Behandling av mellanprodukter och framställning av kemikalier som inte omfattas av bilaga 1.
30. Tillverkning och behandling av elastomerbaserade produkter.
31. Anläggning för smältning av mineraler, inklusive sådana som är avsedda för tillverkning av mineralull.
32. Tillverkning av keramiska produkter genom bränning, i synnerhet takpannor, tegel, eldfast sten, kakel, stengods eller porslin som inte omfattas av bilaga 1.
36. Järn- och stålgytteri som inte omfattas av bilaga 1.
37. Anläggningar för smältning, inklusive framställning av legeringsmetaller, av andra icke järnmetaller än ädelmetaller, inklusive återvinningsprodukter (färskning, formgjutning osv.).

Tillhör nämndsbeslut 2025-05-27 DIR §46 REM.2025.519

Ankom: 2025-02-05 Ärende: REM.2025.519 Handling: 728097

Prövningspunkt och verksamhetsbeskrivning
38. Anläggning för att behandla järnbaserade metaller genom varmvalsning.
45. Tillverkning och sammansättning av motorfordon samt tillverkning av fordonsmotorer.
49. Formning av metaller med användning av sprängmedel.
53. Anläggningar för lagring av olja, petrokemiska och kemiska produkter som inte omfattas av bilaga 1.
54. Lagring 1. av naturgas ovan jord. 2. under jord av brännbara gaser, eller 3. av fossila bränslen ovan jord.
55. Anläggning för produktion av elektricitet, ånga och hetvatten som inte omfattas av bilaga 1. Gäller inte anläggningar för solkraft som omfattar ett område mindre än 1 ha. Gäller inte heller om anläggningen avser en stationär förbränningsmotor avsedd endast som reservaggregat vid elavbrott.
57. Hamn, hamnanläggning, fiskehamn eller hamn för Försvarsmakten. Gäller inte för de hamnar som är tillståndspliktiga enligt bilaga 1.
58. Anläggning av flygfält som inte omfattas av bilaga 1.
78. Lagring av järnskrot, inklusive skrotbilar.
84. Anläggning för återvinning eller förstöring av explosiva ämnen.

Särskilt om vattenverksamhet

Huvudregeln i dag enligt 11 kap. 9 § miljöbalken är att det krävs tillstånd för vattenverksamheter. Enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att det i stället för tillstånd går att anmäla vissa vattenverksamheter. Vilka vattenverksamheter som i stället kan hanteras genom ett anmälningsförfarande framgår av 19 § förordningen om vattenverksamheter. Därutöver behövs inte tillstånd eller anmälan, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållanden (11 kap. 12 § första stycket MB).

Vi kan konstatera att utformningen av tillståndsplikten för vattenverksamheter i 11 kap. miljöbalken skiljer sig åt från den som gäller för miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken. Detta kan kopplas samman med att regleringen av vattenverksamheter delvis har en annan bakgrund än prövningen av miljöfarlig verksamhet. I förarbeten till miljöbalken anges exempelvis följande.⁹⁶

⁹⁶ Se prop. 1997/98:45 s. 371.

Förklaringen till att vattenlagen innehåller en fullständig reglering av tillståndsplikten är att 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen inte har ansetts tillåta bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om vatten. Regeringen får enligt nämnda bestämmelse meddela föreskrifter om bl.a. natur- och miljövärd men däremot inte om vatten i allmänhet. Många av vattenlagens bestämmelser kan inte anses röra natur- och miljövärd. När vattenlagen arbetas in i miljöbalken kommer saken med all sannolikhet i ett annat läge.

Vid införandet av miljöbalken angavs som en möjlig lösning att ändra reglerna avseende den generella tillståndsplikten till att endast kräva tillstånd i särskilt angivna fall. Enligt 1918 års vattenlag rådde en sådan ordning. Dock ersattes dessa regler av en generell tillståndsplikt i 1983 års vattenlag. Anledning angavs vara gränsdragningsproblem där vissa vattenföretag som hade en icke obetydlig omgivningspåverkan inte alltid tillståndsprövades. Därför valde man att behålla systemet med generell tillståndsplikt vid införandet av miljöbalken.⁹⁷

När det gäller sådana vattenverksamheter som i dag är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga har vi gjort en motsvarande genomgång som den som har beskrivits ovan för andra verksamheter i miljöprövningsförfordningen. Vid genomgången av tillstånds- och anmälningsplikten för vattenverksamheter har vi bl.a. gått igenom det arbete som Havs- och vattenmyndigheten utförde under 2017 för att bistå Naturvårdsverket med underlag och förslag vad gäller behov av kategorisering av vattenverksamheter utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.⁹⁸ Havs- och vattenmyndigheten konstaterade följande i sin redovisning.

Vid en jämförelse mellan vattenverksamheterna i 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamhet och de verksamheter i MKB-direktivets bilaga 2 som kan innebära vattenverksamhet har Havs- och vattenmyndigheten identifierat några vattenverksamheter där man skulle kunna tolka att de anmälningspliktiga vattenverksamheterna överensstämmer med de verksamheter som anges i MKB-direktivets bilaga 2.

Myndigheten konstaterade också att ingen av de vattenverksamheter som finns uppräknade i 19 § förordning om vattenverksamhet är av den omfattningen att de når upp till de tröskelvärden som

⁹⁷ Se prop. 1997/98:45 s. 371.

⁹⁸ Se ”Kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning” Redovisning av regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2017, (M2016/02982/S (delvis), M2016/02923/S, M2016/02948/M m.fl samt bilaga med dnr 2906-17.

anges i MKB-direktivets bilaga 1. Havs- och vattenmyndigheten föreslog i sin redovisning att samtliga vattenverksamheter i MKB-direktivets bilaga 1 införs i svensk rätt, dock med några andra ordval för att bättre passa utformningen i 11 kap. miljöbalken. När det gäller anmälningspliktiga vattenverksamheter föreslog Havs- och vattenmyndigheten en ändring i förordningen om vattenverksamheter för att säkerställa att Sverige levde upp till kraven i MKB-direktivets bilaga 2 genom att tillsynsmyndigheten skulle ta ställning till frågan om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan för samtliga vattenverksamheter som var anmälningspliktiga enligt 19 § förordning om vattenverksamhet.

Klimat- och näringslivsdepartementet har 2023 i promemorian *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet* tagit fram förslag som innebär att bedömningen av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och därmed bör bli föremål för en miljöbedömning (och tillståndsprövning), ska avgöras från fall till fall för alla anmälningspliktiga vattenverksamheter.⁹⁹ I promemorian konstateras också att de nuvarande anmälningspliktiga verksamheterna och åtgärderna i förordningen om vattenverksamheter inte är indelade på samma sätt som projekten i direktivets bilaga 2.

Enligt MKB-direktivet är dock medlemsstaterna skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. När det gäller projekt som redovisas i direktivets bilaga 2 ska de bli föremål för bl.a. en bedömning i frågan om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan och, om så bedöms vara fallet, en miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning.

Mot bakgrund av ovan nämnda genomgång samt det som både Havs- och vattenmyndigheten och Klimat- och näringslivsdepartementet har påpekat kan vi konstatera att det inte är tydligt i den nuvarande svenska regleringen vilka vattenverksamheter som omfattas av MKB-direktivets bilaga 2 eller inte. Det är därför svårt att bedöma om Sverige lever upp till MKB-direktivets krav vad avser de verksamheter och åtgärder som omfattas av direktivets bilaga 2. Som vi har angett tidigare gör vi bedömningen att både de verksam-

⁹⁹ Se promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*, KN2023/04664 2023.

heter och åtgärder som återfinns på bilaga 1 och de verksamheter och åtgärder som finns på bilaga 2 till MKB-direktivet bör föras in i sin helhet i svensk lagstiftning.

Vid utformningen av vilka vattenverksamheter som bör omfattas av krav på miljötillstånd, igångsättningsbesked eller anmälningsplikt bör samma principer gälla som för övriga verksamheter, dvs. att de ska omfattas av bilaga 1 till MKB-direktivet för att vara tillståndspliktiga och bilaga 2 för att vara granskningspliktiga. Detta innebär således att vi går ifrån den generella tillståndsplikten för vattenverksamheter och i stället, på motsvarande sätt som gällde i 1918 års vattenlag, anger specifikt vilka vattenverksamheter och vattenåtgärder som bör vara tillstånds- respektive granskningspliktiga. Vi ser också att det finns skäl för ett nationellt krav på granskningsplikt av vissa vattenverksamheter som inte omfattas av krav på tillstånd i bilagorna till MKB-direktivet. Ett skäl för detta är vattendirektivets krav på försämrings- och äventyrandeförbud av vattenförekomstens status. Ett annat skäl är att få en mjuk övergång av från tidigare krav när den nuvarande generella tillståndsplikten för vattenverksamheter slopas. Vi gör därför bedömningen att det bör vara de vattenverksamheter som anges i 11 kap. 3 § miljöbalken som bör vara granskningspliktiga. Detta innebär att vi i princip föreslår en övergång från en generell tillståndsplikt till en generell granskningsplikt. Ett tredje skäl för detta är att dessa vattenverksamheter av nationella skäl har bedömts kunna ha en stor påverkan på människor eller miljön. Eftersom de projekt som omfattas av MKB-direktivets bilagor är utformade på ett delvis annat sätt har vi bedömt att dessa vattenverksamheter också behöver anges som granskningspliktiga för att inte riskera att vattenverksamheter med potentiellt stor påverkan faller utanför regleringen. Exempel på vattenverksamheter som bör vara granskningspliktiga trots att de inte nämns i bilaga 2 till MKB-direktivet är fyllning eller pålning i ett vattenområde, grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde. Vilka vattenverksamheter som bör vara tillståndsrespektive granskningspliktiga bör, på sätt som anges i avsnitt 14.7.11, framgå av de föreslagna bilagorna 1 och 3 till miljöprövningsförordningen.

Vi anser däremot inte att samtliga nuvarande anmälningspliktiga vattenverksamheter bör omfattas av krav på granskning. Vid en genomgång av de remissvar som lämnats på ovan nämnda förslag från Klimat- och näringslivsdepartementet framgår att en sådan

reglering skulle vara alltför långtgående och gå längre än vad EU-rätten kräver. De vattenverksamheter som regleras i 19 § förordningen om vattenverksamhet bedömdes vid införandet av anmälningsplikten vara sådana att de endast innebär små risker för påverkan på miljön.¹⁰⁰ Av flertalet remissinstanser bekräftas bilden av att dessa verksamheter endast innebär en ringa miljöpåverkan. Vid kontakt med olika länsstyrelser framgår också att de anmälningspliktiga vattenverksamheterna nästan aldrig bedöms kunna anses innebära en betydande miljöpåverkan, särskilt om de inte utförs i skyddade områden. Det är därtill svårt att härleda dem till de verksamheter och åtgärder som återfinns på MKB-direktivets bilaga 2. Vi gör därför bedömningen att de vattenverksamheter som anges i 19 § är av sådan art och omfattning att de kan undantas från krav på förprövning och därmed inte behöver lyftas till granskningspliktsnivån. Däremot bör de fortsatt vara anmälningspliktiga. Tillsynsmyndigheten bör dessutom ha möjlighet att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om igångsättningsbesked om tillsynsmyndigheten bedömer att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Bestämmelsen i 11 kap. 12 § miljöbalken om att tillstånd eller anmälan inte behövs, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena bör flyttas till förordningen om vattenverksamheter och innebär att om en verksamhet som anges som anmälningspliktig uppfyller uppenbarhetskriterierna behöver de inte ens anmälas. Eftersom det med våra förslag blir tydligare vilka vattenverksamheter som bör omfattas av tillstånds- respektive granskningsplikt gör vi bedömningen att nuvarande undantag bör tas bort. Eftersom framför allt bestämmelserna avseende vilka verksamheter som är granskningspliktiga i många fall är utformade utan nedre tröskelvärden kan dock även vattenverksamheter som i normalfallet inte kan antas ha en sådan miljöpåverkan att en förprövning är motiverad omfattas. Vi föreslår därför att berörda myndigheter får i uppdrag att ta fram förslag på vilka vattenverksamheter som i stället för granskningsplikt skulle kunna omfattas av en anmälningsplikt och läggas till i 19 § i förordningen om vattenverksamheter, se mer om detta uppdrag i avsnitt 14.18.3.

¹⁰⁰ Se SOU 2003:124 s. 184.

Likasa bör undantaget i 11 kap. 15 § miljöbalken avseende rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp flyttas till förordningen om vattenverksamheter.

Undantagen i 11 kap. 16 § miljöbalken som avser att vissa nödvändiga arbeten får utföras genast utan föregående tillstånd eller att avsteg från innehållande eller tappning av vatten får göras återfinns i vårt förslag i miljöprövningsförordningen. Likasa återfinns nuvarande undantag avseende dränering av jordbruksmark genom täckdikning i nuvarande 11 kap. 13 § andra stycket miljöbalken som ett undantag från granskningsplikten i nya 2 kap. miljöprövningsförordningen.

I 11 kap. 11 § miljöbalken finns i dag undantag för vissa vattentäkter, anläggningar för odling av fisk m.m. samt anläggningar för utvinning av värme. Tanken bakom denna bestämmelse är bl.a. att undvika dubbelprövning eftersom verksamheterna kan vara tillståndspliktiga enligt andra kapitel än 11 kap. miljöbalken. Eftersom vi nu samlar tillståndsplikten för både vattenverksamheter och andra verksamheter i ett nytt 20 kap. miljöbalken så finns inte det behovet längre, se mer om detta i avsnitt 14.3. Av den anledningen gör vi bedömningen att 11 kap. 11 § punkterna 2 och 3 miljöbalken kan upphävas. Bestämmelserna avser fiskodling och anläggningar för utvinning av värme. Punkten 1 i samma paragraf avser vattentäkter för husbehov m.m. Den bestämmelsen bör i stället placeras i förordningen om vattenverksamheter. Vi har även valt att införliva de delar från Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet* som handlar om undantag för vattentäkter för husbehov i förordningen om vattenverksamheter, se mer i avsnitt 14.17.3.

Bestämmelsen om försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken kommer även fortsatt att vara tillämpliga både vid provning och då en åtgärd upptäcks inom ramen för tillsyn. Bestämmelsen innehåller en anvisning som innebär att en myndighet eller en kommun inte får tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att försämringsförbudet överträds eller medför ett äventyrande av möjligheten att uppnå vattenförekomstens status eller potential. För tillsynsärenden är 26 kap. 9 § miljö-

balken och en ny paragraf i samma kapitel tillämpliga (se förslag på ny paragraf i avsnitt 14.14.2).

När det gäller markavvattning som i dag är tillståndspliktig enligt 11 kap. 13 § miljöbalken, men som prövas i annan ordning än övrig tillståndspliktig vattenverksamhet, gör vi bedömningen att även sådan verksamhet bör omfattas av krav på granskning och prövas av den nya prövningsmyndigheten. Om verksamheten efter en granskning bedöms kunna medföra en betydande miljöpåverkan ska den tillståndsprövas.

Även om markavvattning utgör vattenverksamhet prövas den i dag av länsstyrelsen, trots att vattenverksamhet i övrigt i stort tillståndsprövas av mark- och miljödomstol. Av förarbetena framgår att den främsta orsaken till att just prövningen av markavvattning lades på länsstyrelsen var att markavvattningar utgör massärenden. Inför införandet av miljöbalken prövades uppskattningsvis omkring 300 ärenden årligen vid länsstyrelserna. Om prövningen skulle ha lagts på dåvarande miljödomstolarna skulle en oproportionerligt stor del av domstolarnas resurser ha gått åt till denna handläggning.¹⁰¹

Vi kan konstatera att situationen i dag är en annan. Enligt siffror för åren 2003–2007 låg antalet ärenden avseende markavvattning på mellan 61 och 78 stycken per år.¹⁰² Motsvarande siffra för 2023 är max 30 tillståndsärenden totalt i hela landet (dispensärenden undantagna) enligt statistik från länsstyrelserna. Vi gör bedömningen att det nu är lämpligt att även dessa ärenden om vattenverksamhet prövas av den nya Miljöprövningsmyndigheten. Dispens från markavvattningsförbud, liksom andra dispensärenden, bör dock även fortsatt att prövas av länsstyrelsen om frågan inte uppkommer i ett miljöprövningsärende, se mer i avsnitt 14.7.13.

Upplysningsvis föreslår vi inga förändringar avseende definitionerna i 11 kap. miljöbalken.

¹⁰¹ Se prop. 1997/98:45 s. 476.

¹⁰² Se SOU 2014:35 s. 356.

Särskilt om anläggningar för vindkraft

I dag är vindkraftverk antingen tillståndspliktiga B-verksamheter eller anmälningspliktiga C-verksamheter. Tillståndsplikt gäller för

1. två eller fler vindkraftverk som står tillsammans (gruppstation), om vart och ett av vindkraftverken inklusive rotorblad är högre 150 meter,
2. ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 150 meter och står tillsammans med en sådan gruppstation som avses i 1, eller
3. ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 150 meter och står tillsammans med ett annat sådant vindkraftverk, om verksamheten påbörjas efter det att verksamheten med det andra vindkraftverket påbörjades.

Tillståndsplikt gäller också för verksamhet med

1. sju eller fler vindkraftverk som står tillsammans (gruppstation), om vart och ett av vindkraftverken inklusive rotorblad är högre än 120 meter,
2. ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 120 meter och står tillsammans med en sådan gruppstation som avses i 1, eller
3. ett eller fler vindkraftverk som vart och ett inklusive rotorblad är högre än 120 meter och står tillsammans med så många andra sådana vindkraftverk att gruppstationen sammanlagt består av minst sju vindkraftverk, om verksamheten påbörjas efter det att verksamheten eller verksamheterna med de andra vindkraftverken påbörjades.

Anmälningsplikt gäller för

1. ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 50 meter,
2. två eller fler vindkraftverk som står tillsammans (gruppstation), eller
3. ett vindkraftverk som står tillsammans med ett annat vindkraftverk, om verksamheten påbörjas efter det att verksamheten med det andra vindkraftverket påbörjades.

Av 6 kap. 1 § 6 plan- och byggförordningen framgår också att det för vindkraftverk krävs bygglov om de är högre än 20 meter över markytan, placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken, monteras fast på en byggnad, eller har en vindturbin med en diameter som är större än tre meter. Dock gäller inte krav på bygglov om vindkraftverket omfattas av tillstånd i enlighet med 9 eller 11 kap. miljöbalken (6 kap. 2 § första stycket 2 PBF).

Kravet på tillståndsplikt för vindkraftverk i MKB-direktivets bilaga 2 är mer generellt utformat än de prövningspunkter vi har i miljöprövningsförordningen och anger endast "Anläggningar för utnyttjande av vindkraft för energiproduktion (grupper av vindkraftverk)". Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att de båda tillståndspunkterna och anmälningspunkten bör slås ihop till ett krav på granskningsplikt för grupper av vindkraftverk, dvs. utforma kravet i enlighet med MKB-direktivets bilaga 2.

För att vindkraftverk ska omfattas av granskningsplikt bör det således krävas att det handlar om minst två vindkraftverk (grupp av vindkraftverk). För vindkraftverk som inte omfattas av granskningsplikt gäller fortsatt bygglovsplikt på det sätt som framgår av plan- och byggförordningen.

När det gäller frågan om lämplig myndighet för prövningar av ansökningar om igångsättningsbesked eller miljötillstånd för anläggningar för vindkraft gör vi bedömningen att de ansökningar som i dag prövas av mark- och miljödomstol bör prövas av den nya Miljöprövningsmyndigheten. På motsvarande sätt bör regeringen fortsatt pröva de ansökningar som den prövar i dag.

Tillstånd till anläggningar för vindkraft får sedan 2009 endast ges om den kommun där anläggningen ska uppföras har tillstyrkt det (16 kap. 4 § MB). Bestämmelsen infördes för att tillgodose de synpunkter från kommuner, avseende minskat inflytande över användningen av mark- och vattenområden, som uttrycktes när förslagen om ändringar i miljöbalken och plan- och bygglagen för att underlätta etableringar för vindkraft remitterades.¹⁰³ Regeringen har dock möjlighet att, trots kommunens bestridande, tillåta en gruppstation för vindkraft för att det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd (17 kap. 6 § MB) och då gäller inte kravet på kommunens tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken.

¹⁰³ Se prop. 2008/09:146 s. 40.

Flera utredningar har de senaste åren sett över regleringen om kommunens veto mot etableringar av anläggningar för vindkraft. Dessa förslag bereds i skrivande stund och eftersom vi inte har i uttrycklig uppgift att också se över denna reglering har vi valt att inte lämna några förslag i denna fråga.

Särskilt om anläggningar för solkraft

Som vi har beskrivit i avsnitten 7.2.7 och 7.3 saknas i dag en enhetlig reglering av hur och om anläggningar för solkraft ska provas och i så fall om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta medför otydligheter och osäkerheter kring hur prövningen ska gå till samt om vad som ska provas. Sammanfattningsvis innebär prövningsprocessen och det oklara rättsläget stora utmaningar för den som vill etablera anläggningar för solkraft i Sverige.

I dag faller prövningen av anläggningar för solkraft in under anmälan för samråd i enlighet med 12 kap. 6 § miljöbalken, men den bestämmelsen bedöms inte vara ändamålsenlig för just prövningen av anläggningar för solkraft, särskilt inte för lite större anläggningar. Vi ser därför ett behov av en annan typ av prövningsplikt för solkraftsanläggningar.

Enligt vår bedömning omfattas anläggningar för solkraft av den punkt i bilaga 2 till MKB-direktivet som anger "Anläggning för produktion av elektricitet, ånga och hetvatten (som inte omfattas av bilaga 1 till direktivet)". Eftersom vi anser att anläggningar för solkraft omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet bör sådana anläggningar utifrån våra utgångspunkter ovan omfattas av granskningsplikt och krav på igångsättningsbesked. Skulle verksamheten efter granskningen antas medföra en betydande miljöpåverkan blir verksamheten tillståndspliktig. I och med att vi gör bedömningen att etableringen av anläggningar för solkraft bör omfattas av den nya granskningsplikten och vår föreslagna nya miljöprövningsprocess bör dessa prövningar bli mer förutsebara och ändamålsenliga. Att anläggningar för solkraft provas genom granskningsförfarandet innebär också att verksamhetsutövaren får ett beslut med rättskraft. De intresseavvägningar som kan bli aktuella kommer att göras av den nya prövningsmyndigheten samt berörda parter. En sådan berörd part är den aktuella kommunen som kommer att få möjlighet att yttra sig processen och också har rätt att överklaga ett beslut om bifall till en sådan ansökan.

Precis som för andra verksamheter kommer bedömningen av verksamhetens miljöpåverkan vara viktig och bli avgörande för eventuell tillståndsplikt.

Vägledande för om etableringen av en anläggning för solkraft bör bedömas medföra en betydande miljöpåverkan är i första hand anläggningens placering. En utförlig och uppdaterad vägledning kring bedömningen av om en anläggning för solkraft kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte har efterfrågats av branschen och kommer att behövas även framöver, se mer om detta i avsnitt 14.20.

Vi gör vi bedömningen att det finns skäl för att ha en nedre gräns för när granskningsplikten bör inträda för en anläggning för solkraft. Det är visserligen inte så enkelt som att säga att alla stora anläggningar har stor påverkan. Även en mindre anläggning kan ha en stor påverkan om den exempelvis anläggs i ett känsligt område. Vi har ändå gjort bedömningen att gränsen bör relatera till storleken på det området som anläggningen ska ta i anspråk och inte till anläggningens effekt eftersom storleken får anses ha större omgivningspåverkan än anläggningens effekt. Vi har övervägt olika storlekar på anläggningen, men har efter avstämning både med branschen och berörda myndigheter valt att föreslå att gränsen för granskningsplikten bör sättas vid 1 hektar. En anläggning för solkraft som omfattar ett område på mindre än 1 hektar bör således inte antas medföra en sådan miljöpåverkan att de behöver omfattas av granskningsplikt enligt miljöbalken.

Som vi beskriver ovan under rubriken "Särskilt om anläggningar för vindkraft" så får tillstånd till anläggningar för vindkraft sedan 2009 endast ges om den kommun där anläggningen ska uppföras har tillstyrkt det (16 kap. 4 § MB). I relation till förslaget om att införa en granskningsplikt för anläggningar för solkraft har därför frågan uppkommit om det finns skäl för att också i relation till sådana anläggningar införa ett krav på tillstyrkan från kommun för att miljötillstånd ska kunna ges.

I denna del gör vi bedömningen att det finns skillnader i vilken utsträckning anläggningar för solkraft och anläggningar för vindkraft medför en omgivningspåverkan. Anläggningar för vindkraft uppges, på ett helt annat sätt än anläggningar för solkraft, upplevas som störande av närboende även på ett förhållandevis långt avstånd. Det handlar då både om det ljud som vindkraftverken genererar och den påverkan de genom sin höjd och roterande rotorblad har

i landskapsbilden. Detta talar för ett mindre behov av veto inför miljötillstånd för en anläggning för solkraft. I relation till det kommunala självstyret och planmonopolet avseende användningen av mark- och vattenområden lämnar vi i avsnitt 14.9.16 ett förslag som innebär att kommunala planers vägledande funktion vid bedömningen av lämplig plats för en verksamhet eller åtgärd i samband med miljöprövning tydliggörs. Sammantaget ser vi därför inte behov av införande av en vetomöjlighet för kommunerna i relation till miljöprövning av anläggningar för solkraft. I stället blir det vad som anges i den kommunala översiktsplanen alternativt detaljplanen eller områdesbestämmelserna som bör vara vägledande för om marken är lämplig att använda för en anläggning för solkraft.

Ansökningar om igångsättningsbesked eller miljötillstånd för anläggningar för solkraft bör provas av den nya Miljötillståndsmyndigheten.

Vår bedömning i frågan om behovet av krav på bygglov för sådana mindre anläggningar för solkraft som inte omfattas av granskningsplikt enligt miljöbalken återfinns i avsnitt 14.7.13.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 2 kap. 2 § miljöprövningsförordningen.

14.7.8 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av anmälningsplikt?

Bedömning: Krav på anmälan bör gälla som i dag.

Förslag: Nuvarande reglering i miljöprövningsförordningen flyttas till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I samband med flytten anpassas regleringen med hänsyn tagen till utformningen av tillstånds- och granskningsplikten i 2 kap. miljöprövningsförordningen. Även i förordningen om vattenverksamheter görs anpassningar. I miljöprövningsförordningen införs en upplysning om att bestämmelser om anmälningsplikt för vissa verksamheter och åtgärder finns i förordningen om miljöpåverkande verksamhet och hälsoskydd och i förordningen om vattenverksamheter.

Under arbetet med att gå igenom och bedöma vilka verksamheter som bör omfattas av förprövning har vi identifierat ett behov av att kunna reglera vissa verksamheter som faller utanför EU-rättens krav på förprövning och som inte riktigt når upp till en sådan nivå att de av nationella skäl behöver förprövas. Det gäller främst sådana verksamheter och åtgärder som i dag är anmälningsskyldiga, men också några verksamheter som i dag omfattas av tillståndsplikt på A- eller B-nivå och där det inte är motiverat att kräva ett igångsättningsbesked. Samtidigt är det av miljöskäl eller av andra skäl inte motiverat att låta dessa verksamheter eller åtgärder vara okända för tillsynsmyndigheten.

Som vi har konstaterat i avsnitt 10.5 finns en del oklarheter och brister med dagens regelverk om anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter. Berörda aktörer har olika uppfattning om vilken typ av instrument anmälningssförfarandet är tänkt att vara. Vi kan också konstatera att hanteringen av anmälningar varierar mellan olika myndigheter och mellan olika verksamhetstyper.

Bemyndigandet för regeringen att föreskriva om anmälningsskyldighet för vissa verksamheter går tillbaka till bestämmelsen i 10 § miljöskyddslagen. Av förarbetena framgår inte vilken typ av instrument den nuvarande anmälningsskyldigheten enligt 9 kap. 6 § miljöbalken är avsedd att vara. De närmare bestämmelserna om anmälningssförfarandet är reglerat på förordningsnivå och motiv för förfarandet saknas därför. Av äldre förarbeten framgår dock att anmälningsskyldigheten bör gälla vissa slag av miljöfarliga verksamheter som inte bedöms vara av så allvarligt slag att de bör tillståndsprövas, utan där det från miljöskyddssynpunkt kan vara tillräckligt att tillsynsmyndigheten känner till att verksamheten kommer att sättas i gång. Miljöskyddslagens anmälningsskyldighet har alltså beskrivits som ett förfarande som närmast syftar till att ge tillsynsmyndigheterna information och underlätta tillsynsarbetet. Det får således antas att syftet med anmälningsskyldigheten enligt 9 kap. 6 § miljöbalken ursprungligen inte var tänkt att omfatta verksamheter som är av särskilt störande natur för omgivningen.

Över tid har prövningsnivåerna setts över ett flertal gånger. Det har bl.a. inneburit att flera miljöfarliga verksamheter som tidigare varit tillståndsskyldiga numera i stället omfattas av anmälningsskyldighet (se beskrivning i avsnitt 7.2.4). Anmälningsskyldigheten är i dag den mest omfattande prövningsnivån sett till antalet anläggningar som om-

fattas. Det finns inget register över C-verksamheter och därför saknas uppgifter om det totala antalet C-verksamheter och om antalet inkommande ärenden som avser anmälan om C-verksamhet. Enligt uppskattningar från vår enkätundersökning (se avsnitt 2.3.3) är totalantalet befintliga C-verksamheter i dag i spannet 16 000–18 000, att jämföra med omkring 6 000 tillståndspliktiga tillsynsobjekt med provningsnivå A eller B.

Samtidigt har utvecklingen inom EU-rätten inneburit att ett stort antal av de verksamheter som i dag omfattas av den svenska anmälningsplikten också ska genomgå en behovsbedömning i fråga om betydande miljöpåverkan.

Slutligen bör det också påpekas att det råder en viss begrepps-förvirring när det gäller institutet ”anmälningsplikt” och vad det innebär. Det finns inte någon definition av termen i miljöbalken och vid våra kontakter med verksamhetsutövare och myndigheter framgår att synen på anmälningsplikten varierar. Detta kan möjligen förklaras av att det i dag krävs någon typ av anmälan för många olika typer av aktiviteter, åtgärder och verksamheter som regleras i eller med stöd av miljöbalken. I exempelvis förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns det, utöver anmälningsplikten enligt 9 kap. 6 § miljöbalken som vi har beskrivit ovan, minst fem olika bestämmelser om sådant som man inte får göra utan att först anmäla det till ansvarig myndighet. Vilka krav som ställs på en anmälan och vad den ansvariga myndigheten förväntas göra varierar. Det kan handla om allt från en slags informations- eller underrättelseskyldighet – att en verksamhetsutövare bör informera ansvarig myndighet om något, utan ett uttryckligt krav på att myndigheten bör agera på informationen – till en enklare prövning för verksamheter som typiskt sett bedöms ha en lägre omgivningspåverkan än de tillståndspliktiga, där myndigheten behöver bilda sig en uppfattning om verksamhetens miljöpåverkan och behovet av skyddsåtgärder och därmed ges en möjlighet att förelägga om försiktighetsmått för att förebygga störningar.

Anmälningsinstitutet har således successivt utformats till att omfatta prövning av mer komplexa verksamheter och åtgärder än vad det troligen inledningsvis var avsett för. Det går alltså inte alltid att jämföra med en slags registrerings- eller informationsplikt, som endast syftar till att ge tillsynsmyndigheten information.

Som vi har redogjort för i föregående avsnitt föreslår vi att de verksamheter och åtgärder där det ska göras en bedömning om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska omfattas av en granskningsplikt där det krävs ett igångsättningsbesked för att få bedriva eller utföra verksamheten eller åtgärden. Verksamheter och åtgärder som blir aktuella för granskningsplikt enligt vårt förslag bör således inte längre hanteras genom anmälan.

Trots att en verksamhet eller åtgärd inte bedöms ha en sådan påverkan på omgivningen att det är motiverat att alltid genomgå en granskning av betydande miljöpåverkan kan det ändå finnas ett behov av att informera tillsynsmyndigheten om att verksamheten eller åtgärden ska påbörjas. Det kan även i dessa fall vara motiverat att överväga och kunna förelägga om eventuella skyddsåtgärder innan verksamheten startar. Vi bedömer därför att det finns skäl för att behålla den nuvarande anmälningsplikten. De verksamheter och åtgärder som vi menar fortsatt bör vara anmälningspliktiga är i huvudsak sådana som från nationell synpunkt har ansetts kunna ha en lokal miljöpåverkan, men där påverkan inte kan anses sådan att det för alla situationer är motiverat att göra en bedömning huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det innebär att för de verksamheter som vi bedömer bör vara anmälningspliktiga ska tillsynsmyndigheten som utgångspunkt inte göra en bedömning av om betydande miljöpåverkan kan antas. I de situationer där tillsynsmyndigheten ändå bedömer att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan finns fortfarande möjligheten kvar att förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om igångsättningsbesked. Bestämmelserna om detta finns kvar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och förordningen om vattenverksamheter.

De verksamheter och åtgärder som vi bedömer bör vara anmälningspliktiga bör i första hand framgå av bilaga 1 till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och av 19 § i förordningen om vattenverksamheter. Avseende vattenverksamheter bör anmälningsplikten vara utformad på ett lite annat sätt än den som gäller för miljöpåverkande verksamheter genom att de verksamheter som är anmälningspliktiga i enlighet med förordningen om vattenverksamheter alltid bör undantas från tillstånds- eller granskningsplikt.

I kapitel 16 har vi beskrivit konsekvenserna av förslagen och bl.a. konsekvenserna för sådana verksamheter som i dag är tillståndspliktiga, men med våra förslag blir anmälningspliktiga såsom begravningsverksamheter, tankrengöring och anläggningar för flamlaminering av plast.

De verksamheter som tidigare har varit tillståndspliktiga, men som vi gör bedömningen i stället bör vara anmälningspliktiga bör kunna välja att antingen behålla tillståndet för verksamheten, och får då anses ha ett frivilligt tillstånd eller att ansöka om upphävande av tillståndet.

Tabell 14.4 Antal MPF-koder och antal nuvarande anläggningar som föreslås omfattas av anmälningsplikt

A-, B-, C-, eller vattenverksamhet	Antal koder MPF	Antal anläggningar (huvudverksamhet) enligt SMP (2022)
A-nivå	1	1
B-nivå	11	140
C-nivå	27	3 060–3 610*
Vattenverksamhet	10	?
Totalt	49	Minst ca 3 200*
<i>Varav IED</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Anm. I SMP framgår inte totalantalet anläggningar på nuvarande C-nivå. I denna tabell anger vi vad som anges i SMP samt inhämtade uppgifter från kommunerna genom vår enkätundersökning. Vi saknar också tillförlitliga uppgifter avseende antalet vattenverksamheter. Således är totalantalet anläggningar som omfattas av detta förslag också större. Vi har markerat osäkra uppgifter med asterisk.
Källa: Utredningens beräkningar utifrån olika källor.

Särskilt om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tillämpas i dag för en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av andra krav på tillstånd eller anmälan enligt balken, men som kan komma att ändra naturmiljön på ett väsentligt sätt. Vi har i vårt utredningsarbete övervägt att inkludera prövningen av sådana verksamheter och åtgärder inom ramen för det nya granskningsförfarandet för ärenden om miljöprövning. När det gäller de typer av verksamheter och åtgärder som anmäls för samråd i enlighet med 12 kap. 6 § miljöbalken i dag har dessa dock delvis en annan karaktär än de som regleras via exempelvis miljöprövningsförordningen. Det är inte heller alltid dessa verksamheters och åtgärders miljöpåverkan som bedöms vid

samrådet utan eventuell påverkan på naturmiljön (inbegripet kulturmiljön). Det kan handla om tillfälliga åtgärder, men också om åtgärder som ibland också omfattas av bygg- eller marklov. Exempel på åtgärder är tillfälliga schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, förvandling av åkermark till skogsmark, skydds- och kompensationsdikning, uppförande av radio- och telemaster, tippning av schakt- och rivningsmassor, utförande av vissa vägar såsom skogsbilvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder. Det kan också handla om genomförande av större idrottsevenemang eller liknande. Vidare är det inte mark- och miljödomstol eller miljöprövningsdelegation som handlägger ärendena i dag utan respektive tillsynsmyndighet.

Antalet anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken per år både till Skogsstyrelsen och till de olika länsstyrelserna är mycket stort. Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen får myndigheten cirka 2 500 anmälningar per år (exklusive avverkningsanmälan) och enligt uppgift från Länsstyrelsen i Västra Götalands län så hanterar de cirka 600 anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken per år. I många fall finns det väletablerad praxis om vad som behöver anmälas och vad som kan hanteras inom ramen för en verksamhetsutövers egenkontroll. Vid kontakt med Skogsstyrelsen och länsstyrelse framgår att de arbetar aktivt med digitala verktyg, policys och handböcker vid handläggningen av dessa ärenden.

Vår sammantagna bedömning är att det varken utifrån ett miljöperspektiv eller processperspektiv är lämpligt att inkludera dessa ärenden i den nya granskningsprocessen hos Miljöprövningsmyndigheten. I stället gör vi bedömningen att det är lämpligt att dessa ärenden även fortsatt hanteras som anmälningsärenden av respektive tillsynsmyndighet. Eventuella andra ändringar av processen för dessa samråd utreds av den nyligen tillsatta utredningen avseende en översyn av den nationella skogspolitiken.¹⁰⁴

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 2 kap. 6 § miljöprövningsförordningen, 19 § förordningen om vattenverksamheter samt i 5 § och bilaga 1 till förordningen om miljöpåverkande verksamheter och hälsoskydd.

¹⁰⁴ Se dir. 2024:02.

14.7.9 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av registreringsplikt?

Bedömning: Vissa anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder bör i stället kunna bli registreringspliktiga när det finns generella föreskrifter med krav på verksamheterna och åtgärderna på plats.

Förslag: Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter och försiktighetsmått utökas till fler verksamheter och åtgärder.

I avsnitt 14.9.19 beskriver vi möjligheten till ökad användning av generella föreskrifter i syfte att minska användningen av villkor i tillståndsbeslut och därmed minska miljöprövningens omfattning. I detta avsnitt går vi in närmare på vilka verksamheter som skulle kunna omfattas av både generella föreskrifter och registreringsplikt, men också allmänna utgångspunkter för ett sådant förfarande.

Vi gör bedömningen att ett registreringsförfarande bör vara enkelt – helst helt digitalt. Avsikten är att tillsynsmyndigheten endast ska behöva informeras i förväg om vissa angivna parametrar för den verksamheten som ska bedrivas eller den åtgärd som ska vidtas. Tillsynsmyndigheten ska således inte behöva agera på uppgifterna utan efter registreringen bör verksamheten direkt kunna starta eller åtgärden kunna vidtas. Registreringsplikt bör endast gälla för sådana verksamheter och åtgärder som inte omfattas av krav på miljötillstånd, granskning eller anmälan, men där verksamheten eller åtgärden ändå bör komma till tillsynsmyndighetens kännedom. Vi gör bedömningen att flera verksamheter och åtgärder som i dag är anmälningspliktiga i stället skulle kunna vara registreringspliktiga. Vi återkommer nedan till vilka verksamheter och åtgärder det skulle kunna handla om.

Registreringsplikten bör begränsas till anläggningar och verksamheter som i enskilda fall kan störa lokalt, men som typiskt sett inte behöver medföra problem som motiverar anmälningsplikt. Ett undantag från dessa principer kan dock vara sådana jordbruksverksamheter (gris- och fjäderfäanläggningar) som omfattas av det reviderade industriutsläppsdirektivet. För denna typ av verksamheter ges medlemsstaterna en möjlighet att genomföra bestämmelserna genom registrering i kombination med generella föreskrifter i stället

för genom tillståndsplikt (se artikel 70 c och 70 d i industriutsläpps-direktivet).

Eftersom tanken är att tillsynsmyndigheten inte ska behöva pröva behovet av försiktighetsåtgärder för en registreringspliktig verksamhet eller åtgärd gör vi dock bedömningen att det först bör finnas generella föreskrifter på plats för den specifika verksamhets- eller åtgärds-kategorin. I sådana generella föreskrifter bör de krav på skyddsåtgärder som typiskt sett brukar meddelas för den aktuella verksamheten framgå, såsom exempelvis hantering av kemikalier och avfall eller andra krav såsom exempelvis krav på oljeavskiljare.

Inom ramen för detta utredningsarbete har vi inte haft möjlighet att ta fram sådana generella föreskrifter. Däremot lämnar vi förslag som innebär möjlighet för Naturvårdsverkets att meddela generella föreskrifter med försiktighetsmått för ytterligare 11 nya verksamheter och åtgärder. Verksamheter och åtgärder som där-efter skulle kunna göras registreringspliktiga. Det handlar om verksamheter och åtgärder som tidigare har varit anmälningspliktiga, men där det inte finns några EU-krav på förprovning och verksamheten inte har någon eller endast begränsad miljöpåverkan.

Det finns också verksamheter och åtgärder som i dag varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga s.k. U-verksamheter, men som lyfts fram som lämpliga för registreringsplikt. En U-verksamhet som lyfts fram som lämplig för registreringsplikt både av tidigare utredningar¹⁰⁵ och av kommuner är fordonsverkstäder. Detta på grund av dess stora antal och att de hanterar kemikalier och avfall, samt att de har krav på oljeavskiljare och generellt många andra krav som behöver kontrolleras. De kan även arbeta med ac-service och mindre tvättverksamhet.

Vi har övervägt möjligheten att införa en bredare mer generell registreringsplikt för U-verksamheter efter förslag från i första hand tillsynsmyndigheter. Denna fråga har dock utretts tidigare och i likhet med tidigare utredningar gör vi bedömningen att det inte är lämpligt att införa en långtgående registreringsplikt för U-verksamheter.¹⁰⁶ Att tvinga in information från ett stort antal verksamheter som inte är tillstånds- gransknings- eller anmälningspliktiga har av tidigare utredningar bedömts medföra en begränsad miljönytta. Av

¹⁰⁵ Se Naturvårdsverkets rapport 5353 "Pröva eller inte pröva" (februari 2004).

¹⁰⁶ Se t.ex. NV-04449-13 och Naturvårdsverkets rapport 5353 "Pröva eller inte pröva" (februari 2004).

tidigare utredningar har också förts fram att det snarare är viktigt att titta på alternativa metoder för att få kunskap om U-verksamheter med en större samverkan mellan olika myndigheter och de register som finns om olika verksamheter.

De anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder som vi anser borde kunna göras registreringspliktiga längre fram beskrivs nedan. Verksamheterna återfinns också på nya bilaga 1 till förordningen om miljöpåverkande verksamhet och hälsoskydd under rubriken ”övriga verksamheter”. Allteftersom generella föreskrifter tas fram skulle dessa verksamheter således kunna flyttas över från anmälningsplikt till registreringsplikt.

Generella föreskrifter med försiktighetsmått bör lämpligen regleras på myndighetsnivå och tas fram i samråd mellan berörda myndigheter och berörd bransch.

När det gäller generella föreskrifter för de sådana verksamheter som ges den möjligheten i det reviderade industriutsläppsdirektivet anges också specifikt att allmänhetens möjlighet till delaktighet ska ske just vid framtagandet av de generella föreskrifterna för de aktuella verksamheterna (se artikel 70 g i industriutsläppsdirektivet).

Naturvårdsverkets bemyndigande att ta fram försiktighetsmått bör utökas med följande verksamheter och åtgärder.

- Anläggning för tillverkning av mer än 5 ton kalk, krita eller kalkprodukter per kalenderår.
- Anläggning för tillverkning av mer än 500 ton
 - betong eller lättbetong per kalenderår, eller
 - varor av betong, lättbetong eller cement per kalenderår.
- Anläggning för tillverkning av mer än 500 ton varor av gips per kalenderår.
- Asfaltverk eller oljegrusverk
 - som ställs upp inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser, eller
 - som ställs upp utanför område med detaljplan eller områdesbestämmelser i mer än 90 kalenderdagar under en tolv månaders period.

- Anläggning för tillverkning av varor av asfalt.
- Blästring av mer än 500 kvadratmeter yta.
- Anläggning för tvättning av
 - fler än 1 000 personbilar per kalenderår, (Vid registreringsplikt är det lämpligt att antalet personbilar som tvättas sänks från nuvarande 5000 till 1000 per kalenderår. På grund av den miljöpåverkan som tvättning av fordon medför och de skyddsåtgärder som behöver vidtas vid en sådan anläggning.)
 - fler än 100 tåg eller flygplan per kalenderår,
 - fler än 500 tågagnar eller lok per kalenderår, eller
 - fler än 1 000 andra motordrivna fordon per kalenderår.
- Anläggning där det per kalenderår hanteras
 - mer än 1 000 kubikmeter flytande motorbränsle, eller
 - mer än 1 miljon normalkubikmeter gas avsedd som motorbränsle.
- Kemiska eller biologiska laboratorier med en total golvyta som är större än 5 000 kvadratmeter.
- Gäller inte laboratorier som
 - ingår i verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig
 - är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt 13 kap. miljöbalken, eller
 - ingår i utbildningslokaler som är anmälningspliktiga enligt 38 § förordningen om miljöpåverkande verksamhet och hälsoskydd.
- Anläggning för sterilisering av sjukvårdsartiklar, om etylenoxid används som steriliseringsmedel.
- Tvätterier för mer än 2 ton tvättgoods per dygn.
 - Gäller inte om utsläpp av vatten från verksamheten leds till ett avloppsreningsverk som är tillstånds- eller granskningspliktigt i enlighet med bilaga 1 eller 3 till miljöprövningsförordningen.

- Konvertera smittförande avfall på ett sjukhus.
- Fordonsverkstäder (dessa är i dag U-verksamhet och återfinns inte på listan över anmälningsskyldiga verksamheter).

Se särskilt förslag på myndighetsuppdrag i denna fråga i avsnitt 14.20.3.

Tabell 14.5 **Antal MPF-koder och antal nuvarande anläggningar som föreslås omfattas av registreringsplikt när generella föreskrifter har tagits fram**

A-, B- eller C-verksamhet	Antal koder MPF	Antal anläggningar (huvud-verksamhet) enligt SMP (2022)
A-nivå	0	0
B-nivå	0	0
C-nivå	12	4 310–4 520*
Totalt	12	Minst ca 4 300*
<i>Varav IED</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Anm. I SMP framgår inte totalantalet anläggningar på nuvarande C-nivå. I denna tabell anger vi vad som anges i SMP samt inhämtade uppgifter från kommunerna genom vår enkätundersökning. Nuvarande U-verksamheter ingår heller inte i uppgifterna. Således är totalantalet anläggningar som omfattas av detta förslag också större. Vi har markerat osäkra uppgifter med asterisker.
Källa: Utredningens beräkningar utifrån olika källor.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 47 § förordningen om miljöpåverkande verksamhet och hälsoskydd.

14.7.10 Undantag från krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om sådana undantag från krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked som Sveriges medlemskap i Europeiska unionen ger utrymme för.

I dag finns två bestämmelser om undantag från tillståndsplikt i 1 kap. miljöprövningsförordningen, varav den ena är tillfällig och upphör per den 1 januari 2025. Bestämmelserna avser speciella och tillfälliga situationer vid vilka det har bedömts vara av vikt att en verksamhet kan ändras tillfälligt utan föregående prövning. Vi har

gjort bedömningen att de aktuella bestämmelserna inte per automatik bör överföras till det nya regelverket. Det är också oklart i vilken utsträckning bestämmelserna är i överensstämmelse med EU-rätten och mer specifikt med kraven i MKB-direktivet. I kapitel 8 och i avsnitt 14.8.5 redogör vi för de möjligheter till undantag från kravet på en specifik miljöbedömning som MKB-direktivet ger. Vi redogör också för vilka åtgärder som omfattas av kraven på projekt i MKB-direktivet och vilka åtgärder som får anses ligga utanför direktivets tillämpningsområde. I ovan nämnt avsnitt har vi föreslagit nya bestämmelser med möjlighet till undantag från kravet på specifik miljöbedömning direkt i 6 kap. miljöbalken och i miljöbedömningsförordningen. Det kan vara svårt att förutse i vilka situationer som man därutöver skulle kunna behöva vidta åtgärder omgående utan föregående prövning. Som nuvarande bestämmelser i 1 kap. miljöprövningsförordningen är ett bevis på kan sådana situationer dock uppkomma. Vi har övervägt olika alternativ för hur ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana undantag skulle kunna se ut. Mot bakgrund av det begränsade utrymme som EU-rätten ger för sådana undantag har vi landat i att bemyndigandet bör ge uttryck för just detta, dvs. att regeringen bör få meddela föreskrifter om sådana undantag från krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked som Sveriges medlemskap i Europeiska unionen ger utrymme för. I övrigt lämnar vi öppet för regeringen att inför beslut om undantag från kravet på tillstånds- och granskningsplikt på förordningsnivå analysera vilka omständigheter som skulle kunna ligga till grund för ett sådant undantag.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 20 kap. 7 § miljöbalken.

14.7.11 Hur bör regleringen av kraven på tillstånds- och granskningsplikt för olika verksamheter och åtgärder utformas?

Förslag: Kraven på tillstånd respektive igångsättningsbesked för olika verksamheter och åtgärder regleras i bilagor till miljöprövningsförordningen. På motsvarande sätt som i dag anges vid varje verksamhet eller åtgärd den verksamhetskod som gäller för den beskrivna verksamheten eller åtgärden.

En verksamhet vars verksamhetskod är markerad med -i är enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) en industriutsläppsverksamhet och ska därför även följa den förordningens bestämmelser.

I avsnitt 14.7.4 föreslår vi att bestämmelserna med krav på miljö-tillstånd eller igångsättningsbesked ska framgå av en paragraf i inledningen av nya 20 kap. miljöbalken. Av bestämmelsen ska också framgå att omfattningen på tillstånds- eller granskningsplikten framgår av föreskrifter som regeringen har meddelat. Vidare ska regeringen ges ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter. Regeringens bemyndigande ska omfatta sådana krav på tillstånd som behövs med anledning dels av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Därutöver i den mån som behövs för verksamheter eller åtgärder som kan medföra en risk för betydande miljöpåverkan.

Som vi har angett i avsnitt 14.3.4 gör vi bedömningen att den närmare regleringen av tillstånds- och granskningsplikten bör regleras på förordningsnivå och lämpligen bör placeras i miljöprövningsförordningen tillsammans med övrig reglering på förordningsnivå som avser den nya miljöprövningen. Detta som en del i vår ansats att samla regleringen avseende miljöprövningar. Vi gör bedömningen att detta kommer att göra regleringen mer lättöverskådlig och mer ändamålsenlig än nuvarande reglering. Eftersom vi endast har en tillståndsnivå med en prövningsmyndighet frångår vi även nuvarande indelning mellan A-och B-verksamheter.

Vad gäller de verksamheter som inte omfattas av krav på förprovning, men där det finns ett behov av krav på anmälan bör regeringen ges möjlighet att meddela sådana föreskrifter. Eftersom en anmälan i första hand utgör information från verksamhetsutövaren inför att denne ska påbörja en verksamhet eller åtgärd bör anmälan

hanteras av tillsynsmyndigheten och inte av Miljöprövningsmyndigheten. Bemyndigandet bör därför inte placeras i 20 kap. miljöbalken utan i stället i 9 kap. respektive 11 kap. miljöbalken på motsvarande sätt som i dag beroende på om det är fråga om en miljöpåverkande verksamhet eller en vattenverksamhet.

Eftersom anmälningssplikten inte är en del av den miljöprövning som den nya Miljöprövningsmyndigheten bör ansvara för bör den närmare regleringen av anmälningssplikten i stället placeras i de förordningar som följer av 9 respektive 11 kap. miljöbalken beroende på om det är fråga om anmälningssplikt för det som i dag benämns miljöfarlig verksamhet (se vårt förslag till nytt uttryck i avsnitt 14.5.2) eller en vattenverksamhet. Anmälningssplikten för en miljöfarlig verksamhet bör således regleras i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Anmälningssplikten för vattenverksamheter bör, precis som i dag, framgå av förordningen om vattenverksamheter. För miljöfarliga verksamheter gör vi bedömningen att uppräkningsav vilka verksamheter och åtgärder som bör vara anmälningsspliktiga bör placeras i en bilaga (bilaga 1) till förordningen.

När det gäller uppräkningsav tillstånds- och granskningspliktiga verksamheter och åtgärder har vi övervägt om uppräkningsav, på sätt som i dag, bör regleras i enskilda paragrafer eller som i EU-rätten i bilagor. Även om det inte är lika enkelt att identifiera ändringar i bilagor jämfört med om regleringen finns i paragrafer gör vi bedömningen att en uppräkningsav i tabeller i bilagor är att föredra. Detta dels då det handlar om långa uppräkningsav och tillstånds- respektive granskningsplikten därför blir mer överskådlig om verksamheterna och åtgärderna återges i ett tabellformat, dels då en uppräkningsav i tabellformat också underlättar en jämförelse med EU-kraven som också återfinns i bilagor. Vi gör också bedömningen att det kan vara lämpligt att det av bilagorna, på motsvarande sätt som i exempelvis Danmark och Finland, framgår av vilken EU-reglering kravet på förprövning återfinns alternativt om det är fråga om ett nationellt krav. Denna typ av upplysning har även föreslagits i tidigare utredningar som ett sätt att underlätta rapporteringen till EU eller som ett pedagogiskt sätt att öka förståelsen för varför prövning ska ske och varför punkten är utformad som den är. På detta sätt blir det också tydligt för den enskilde verksamhetsutövaren att prövningskraven är lika för alla, exempelvis för verksamhetsutövarens konkurrenter i andra länder inom EU. Det blir också lättare att

härleda vilka verksamheter som påverkas av utslag i EU-domstolen eller av riktlinjer från EU-kommissionen om tillämpningen av EU-rätten. Eftersom indelningen kommer att följa EU-regleringen bör det dessutom inte bli aktuellt med ändringar av bilagorna oftare än när EU-rätten ändras.

Det kommer även fortsättningsvis att finnas en angiven verksamhetskod vid varje verksamhetsbeskrivning. Detta för att underlätta bl.a. rapportering och statistik. Vi har så långt möjligt försökt att behålla nuvarande verksamhetskoder för verksamhetsbeskrivningar som inte förändras med våra förslag. För verksamhetsbeskrivningar som har fått en förändrad omfattning eller lydelse har vi försökt undvika att använda en verksamhetskod som tidigare varit tillämplig på en annan verksamhetsbeskrivning.

En översättningsnyckel mellan våra föreslagna bestämmelser och nuvarande bestämmelser återfinns i kapitel 18. I vår beskrivning av förslagets konsekvenser i kapitel 16 framgår närmare vilka prövningskoder och verksamheter som påverkas och hur. Som en följd av vårt förslag om ny reglering av tillstånds- och granskningspliktiga verksamheter och åtgärder bör nuvarande regler i 1 kap. 3–15 §§ och 2–32 kap. miljöprövningsförordningen upphävas (se avsnitt 14.17.5).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 2 kap. 5 § miljöprövningsförordningen, 19 § förordningen om vattenverksamheter samt 5 § och bilaga 1 till förordningen om miljöpåverkande verksamheter och hälsoskydd.

14.7.12 Undantag från krav på bygglov för transformatorstation som omfattas av miljötillstånd eller igångsättningsbesked

Förslag: Ett undantag från krav på bygglov för transformatorstationer införs om transformatorstationen ingår i en sådan anläggning som omfattas av miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt miljöbalken.

Under arbetets gång har solkraftsbranschen framfört att kravet på bygglov för transformatorstationer i anslutning till anläggningar för solkraft innebär en dubbelprövning i förhållande till den prövning som görs enligt miljöbalken.

Vi kan konstatera att det finns ett generellt krav på bygglov för transformatorstationer i plan- och byggförordningen (6 kap. 1 § 10 PBF). Syftet med kravet på bygglov för transformatorstationer är, såvitt vi förstår, att kommunen ska få kännedom om var mindre nätstationer finns och hur de bör utformas när dessa är så små att krav på bygglov för byggnaden inte finns. Om nätstationen placeras inne i en byggnad som uppfyller kraven för bygglovsplikt för byggnad blir det således byggnaden och inte nätstationen som sådan prövas enligt plan- och byggregelverket¹⁰⁷. I plan- och byggförordningen finns ett undantag från bygglovsplikten för transformatorstationer. Detta gäller sådana transformatorstationer som omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen eller järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg (6 kap. 2 § första stycket 4 PBF).

När det gäller anläggningar för vindkraft kan vi konstatera att dessa i vissa fall är bygglovspliktiga enligt plan- och byggförordningen (6 kap. 1 § 6 PBF). Samtidigt anges i 6 kap. 2 § första stycket 3 plan- och byggförordningen att bygglov inte krävs om vindkraftverket omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. Undantagsbestämmelsen har tillkommit i syfte att undvika dubbelprövning av anläggningar för vindkraft.

Vi gör bedömningen att det är rimligt att kravet på bygglovsplikt för transformatorstationer avser sådana små fristående nätstationer som inte prövas inom ramen för bygglovsplikt för byggnader, men också att transformatorstationer inte bör prövas inom ramen för bygglov om de ingår i sådana större anläggningar som omfattas av beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt miljöbalken. I dessa senare fall bör prövningen inom ramen för miljöbalken anses tillräcklig.

Vi gör också bedömningen att undantaget från bygglovsplikten inte bör begränsas till transformatorstationer i anslutning till anläggningar för solkraft utan bör gälla generellt för transformator-

¹⁰⁷ Se Boverkets hemsida <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/annalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/transformatorstationer/>.

stationer i anslutning till anläggningar som har fått miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt 20 kap. miljöbalken.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 2 § plan- och byggförordningen.

14.7.13 Annan tillståndsplikt enligt miljöbalken m.fl. lagar

Förslag: Regeringen ska fortsatt få meddela föreskrifter om att en kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd eller anmälan för sådana avloppsanordningar och värmepumpsanläggningar som inte är tillståndspliktiga enligt 20 kap. miljöbalken.

Bedömning: Anläggningar för solkraft som inte omfattas av granskningsplikt enligt miljöbalken bör inte göras bygglovspliktiga.

Tillståndsplikt avseende avloppsanordningar, verksamheter och åtgärder inom Natura 2000-områden och vissa andra tillstånds- och dispensprocesser bör inte flyttas till miljöprövningsförordningen.

Avloppsanordningar och värmepumpsanläggningar

Som vi har beskrivit i kapitel 7.2.6 och 14.3 innehåller miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken också krav på tillstånd i andra situationer än de vi i avsnitt 14.3 har bedömt bör omfattas av reglerna om miljöprövning i föreslagna nya 20 kap. miljöbalken. Ett exempel är bestämmelserna om krav på tillstånd eller anmälan för avloppsanordning eller värmepumpsanläggning i 13, 14 och 17 §§ i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Eftersom vi gör bedömningen att denna tillståndsplikt inte bör omfattas av den föreslagna miljöprövningsprocessen bör regleringen av den inte heller flyttas till miljöprövningsförordningen.

Nuvarande bemyndigande i 9 kap. 8 § andra stycket miljöbalken som anger att regeringen får meddela föreskrifter om att en

kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan blir dock problematiskt i förhållande till våra utgångspunkter som innebär att endast en anmälan krävs om miljöpåverkan är liten och förprovning inte krävs enligt EU-rätten. Att avlopps- och värmepumpsanläggningar ska kunna vara tillståndspliktiga enligt kommunala föreskrifter innebär således ett avsteg från dessa utgångspunkter. Samtidigt handlar det inte om miljöprovning i dessa situationer utan en annan slags tillståndsprövning. För att tydliggöra detta bör bemyndigandet specificera vilka situationer som avses. Det bör alltså framgå av bemyndigandet att regeringen ska få meddela föreskrifter om att en kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd eller anmälan för sådana avloppsanordningar och värmepumpsanläggningar som inte är tillståndspliktiga enligt 20 kap. miljöbalken.

Förutom dessa två situationer finns sedan tidigare möjlighet för regeringen att bemyndiga kommuner att föreskriva om tillstånd i fall som anges i 9 kap. 10–12 §§ miljöbalken. Inte heller denna provning går att jämföra med föreslagen miljöprovning och vi föreslår inte någon ändring av bestämmelserna.

Natura 2000

Vi har övervägt om provningen av åtgärder och verksamheter som kan påverka ett Natura 2000-område i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. 28 a miljöbalken borde omfattas av regleringen om miljöprovning i det nya 20 kap. miljöbalken. Detta för att den provningen har stora likheter och ett nära samband med de övriga typer av miljöprovningar som vi har valt att reglera i det nya 20 kap. miljöbalken.

Provningen av om ett s.k. Natura 2000-tillstånd krävs eller inte följer i stora delar den granskning och bedömning som den nya Miljöprövningsmyndigheten kommer att göra efter en ansökan om igångsättningsbesked. Därtill har den sitt ursprung i EU-rätten och dessa provningar har vi i övrigt haft för avsikt att samla hos den nya prövningsmyndigheten för att uppnå en större enhetlighet i bedömningarna.

Enligt siffror från 2023 så omfattas cirka 13 procent av Sveriges areal av Natura 2000-område och en tillståndsprövning skulle så-

ledes kunna aktualiseras i många fall. Tillståndsfrågan kan komma upp i en rad olika typer av ärenden och det kan också bli aktuellt att annan myndighet än länsstyrelsen prövar tillståndsfrågan. I dag är det ofta mark- och miljödomstolen eller miljöprövningsdelegationen, som inom ramen för tillståndsprövning också prövar denna tillståndsfråga. Även andra myndigheter och kommuner kan pröva en sådan fråga. Det vanligaste exemplet när fråga om Natura 2000-tillstånd uppkommer i kommun är i samband med tillstånd till enskilda avlopp till vilket vattentoalett ska anslutas.¹⁰⁸ Vid länsstyrelse uppkommer en Natura 2000-prövning exempelvis i samband med provning av olika typer av anläggningar och utbyggnader såsom flytbryggor, enskilda avlopp, renovering av byggnad eller kopplat till skogsbruk såsom gallring, avverkning och ungskogsrojning. Enligt statistik från Länsstyrelsen i Västra Götalands län fick de in cirka 34 stycken Natura 2000 ansökningar under åren 2020–2024.

Vi bedömer att en förändrad prövningsordning där alla ansökningar om Natura 2000-tillstånd skulle prövas av den nya Miljöprövningsmyndigheten skulle riskera att medföra en mer komplex och tidskrävande hantering av dessa ärenden än vad som är ändamålsenligt. Om Natura 2000-tillståndsfrågan uppkommer inom ramen för ett ärende om miljöprövning bör prövningen dock, på motsvarande sätt som gäller i dag, hanteras av den myndighet som prövar det ärendet (jfr 7 kap. 29 b § och 21 kap. 3 § MB), dvs. med våra förslag av Miljöprövningsmyndigheten. Eftersom det alltid krävs en specifik miljöbedömning i dessa tillståndsärenden bör dock övervägas om Miljöprövningsmyndigheten bör ta över prövningen av samtliga Natura 2000-tillstånd på sikt.

Anläggningar för solkraft

I avsnitt 14.7.7 har vi föreslagit en granskningsplikt för anläggningar för solkraft på 1 hektar eller mer. Frågan är om det på motsvarande sätt som gäller för vissa mindre vindkraftverk finns skäl för kommunerna att bedöma lämplig lokalisering och placering av sådana mindre anläggningar för solkraft som inte omfattas av granskningsplikt enligt miljöbalken, exempelvis genom krav på bygglov enligt plan- och byggregelverket.

¹⁰⁸ Se Naturvårdsverkets Handbok 2017:1.

I denna del kan vi konstatera att Bygglövsutredningen 2021 kom fram till att prövningen av större anläggningar för solkraft borde ske genom miljöbalken och att någon generell bygglövsplikt inte borde införas i plan- och bygglagen.¹⁰⁹ Bygglövsutredningen gjorde dock inte någon bedömning i frågan om en eventuell sådan prövning av större anläggningar enligt miljöbalken borde kombineras med en bygglövsplikt för vissa av de anläggningar för solkraft som inte skulle omfattas av en sådan prövning.

Vi kan konstatera att Bygglövsutredningen föreslog en utökad lovplikt för fasadändringar på vissa värdefulla byggnadsverk och inom vissa värdefulla område och att sådana anläggningar för solkraft som monteras på eller integreras i sådana byggnadsverk kommer att omfattas av lovplikt.¹¹⁰ Vi kan också konstatera att uppförandet av anläggningar för solkraft på mindre än 1 hektar, oavsett om de är lovpliktiga eller inte, kommer att omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 9 § plan- och bygglagen. Bestämmelsen innebär att lokaliseringen, placeringen och utformningen av anläggningen inte får ske så att den avsedda användningen eller anläggningen kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt. En uppföljning av om bestämmelsen följs sker normalt inom ramen för byggnadsnämndens tillsyn.

Vi gör bedömningen att det i nuläget inte finns skäl för att införa krav på bygglövsplikt för sådana anläggningar för solkraft som inte kommer att omfattas av granskningsplikt enligt miljöbalken.

Andra tillstånd och dispenser enligt miljöbalken

Motsvarande bedömning som för avloppsanordningar och värmepumpsanläggningar ovan har vi gjort avseende sådana anmälningar om avhjälpandeåtgärder samt anmälan om att uppföra eller använda ett kyltorn som omfattas av 28 eller 38 a §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt tillstånd och dispenser som avses i bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken, artskydd i föreskrifter som är meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken, dispens från markavvattningsförbud i 11 kap. miljöbalken, vilthägn i 12 kap. miljöbal-

¹⁰⁹ Se SOU 2021:47 s. 566 och 567.

¹¹⁰ Se SOU 2021:47 s. 566.

ken, genetiskt modifierade organismer i 13 kap. miljöbalken, kemiska produkter och biotekniska organismer i 14 kap. miljöbalken samt avseende vissa bestämmelser om avfall i 15 kap. och i föreskrifter som är meddelade med stöd av 15 kap. miljöbalken. Dessa tillstånd och dispenser bedömer vi således vara av en annan ärendetyp än den som avses i nya 20 kap. miljöbalken och miljöprövningsföordningen. Precis som i dag bör sådana ärenden som inte är ärenden om miljöprövning trots detta prövas i samband med ett ärende om miljöprövning om frågan uppkommer inom ramen för sådant ärende (se förslag i avsnitt 14.6.9).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 9 kap. 8 § miljöbalken.

14.7.14 Frivillig ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked

Förslag: Nuvarande bestämmelser med möjlighet för den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet att ansöka om tillstånd för en verksamhet även om verksamheten inte är tillståndspliktig ska återfinnas i det nya 20 kap. miljöbalken och gälla både i förhållande till miljötillstånd och igångsättningsbesked.

I 9 kap. 6 b § och 11 kap. 9 § miljöbalken finns bestämmelser som innebär att den som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet respektive en vattenverksamhet frivilligt får ansöka om tillstånd för verksamheten enligt miljöbalken även om det inte krävs tillstånd.

Ett tillstånd som har meddelats efter en frivillig ansökan har samma rättskraft som ett tillstånd för en verksamhet som är tillståndspliktig. Det skydd, men också de förpliktelser som följer av tillståndsbeslutets rättskraft, är desamma i båda fallen. Det innebär att den som frivilligt har ansökt om tillstånd för en verksamhet inte kan välja att inte följa villkoren utan bundenheten av villkoren gäller så länge som tillståndet gäller.

Vi gör bedömningen att bestämmelserna i 9 och 11 kap. miljöbalken bör finnas kvar i den nya miljöprövningsprocessen, men att de bör ersättas av en motsvarande bestämmelse i nya 20 kap. miljöbalken.

Bestämmelsen bör vara tillämplig både vid situationen att en verksamhet varken kräver miljötillstånd eller igångsättningsbesked och vid situationen att verksamheten kräver igångsättningsbesked.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 8 § miljöbalken.

14.8 En tydligare miljöbedömningsprocess

14.8.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi våra utgångspunkter och överväganden avseende den miljöbedömningsprocess som behövs för verksamheter och åtgärder innan tillstånd ges. Övervägandena utgår i första hand från de miljöbedömningsprocesser som behövs inför beslut om miljötillstånd och igångsättningsbesked. Eftersom bestämmelserna om miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken också är tillämpliga vid tillståndsprövning enligt andra lagar än miljöbalken överväger vi också behovet av ändringar av i plan- och bygglagen, minerallagen, kontinentalsockellagen, lagen om ekonomisk zon, ellagen, farledslagen, rörledningslagen, naturgaslagen, kärntekniklagen, väglagen och lagen om byggande av järnväg.

I avsnitten 14.15–14.17 återkommer vi till behovet av följdändringar på lag- och förordningsnivå med anledning av föreslagna ändringar.

14.8.2 Utgångspunkter för miljöbedömningsprocessen

Bedömning: Miljöbedömningsprocesserna för verksamheter och åtgärder bör motsvara den stegvisa process som förordas i artikel 1.2 g i MKB-direktivet. Moment som går därutöver bör vara frivilliga.

En av utgångspunkterna i våra utredningsdirektiv är att undersöka hur miljöbedömningsprocessen kan bli mer effektiv och samtidigt tydliggöra genomförandet av MKB-direktivet. I detta ligger att undersöka hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till MKB-direktivet. Premissen är på så sätt att överväga och lämna förslag kring hur miljöbedömningsprocessen i miljöbalken och miljöbedömningsförordningen kan utvecklas inom de ramar som MKB-direktivet ger.¹¹¹

I kapitel 9 har vi gjort en systematisk genomgång av kraven på miljöbedömning av verksamheter och åtgärder i MKB-direktivet och annan internationell rätt. Vi har också beskrivit EU-domstolens praxis och vägledningar på EU-nivå. Kraven har jämförts med den svenska regleringen. Sammantaget kan vi konstatera att det svenska genomförandet i vissa avseenden går längre än vad direktivet kräver (exempelvis avseende kraven på undersökningssamråd och avgränsningssamråd). Samtidigt är det i andra avseenden oklart om de EU-rättsliga kraven har genomförts i det svenska regelverket alternativt om tillämpningen av de svenska reglerna säkerställer att EU-kraven uppfylls.

Därutöver kan vi konstatera att MKB-direktivet ger medlemsstaterna olika möjliga processpår för miljöbedömningsprocessen (jfr artikel 2.2, 5.2, 8a.1 och 8a.3 i MKB-direktivet). Detta gäller bl.a. frågan om den motiverade slutsatsen bör meddelas separat eller i samband med det slutliga avgörandet av tillståndsfrågan.

Den process som återkommer i de senast beslutade EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik är den som anges i artikel 1.2 g i MKB-direktivet. Enligt denna artikel ska miljöbedömningen ska innehålla följande steg.

- i) Ett utarbetande av en fullständig miljökonsekvensbeskrivning, i linje med ansvarig myndighets yttrande (om sådant begärts av exploatören).
- ii) Genomförande av samråd med allmänheten samt berörda myndigheter och vid behov andra påverkade länder.

¹¹¹ Se dir. 2023:78 s. 6.

- iii) Den ansvariga myndighetens granskning av den information som läggs fram i miljökonsekvensbeskrivningen och eventuell kompletterande information, samt all relevant information som inhämtas via samråden.
- iv) Den ansvariga myndighetens motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan, med beaktande av resultaten från granskning av miljökonsekvensbeskrivningen och, i tillämpliga fall, myndighetens egen kompletterande granskning.
- v) En integrering av den ansvariga myndighetens motiverade slutsats i tillståndsbeslutet.

I artiklarna 9.4, 9.5, 10.1 och 10.3 i EU-förordningen om nettollteknik har detta uttryckts enligt följande.

Om en miljökonsekvensbedömning krävs enligt artiklarna 5–9 i MKB-direktivet får den berörda projektägaren innan ansökan lämnas in begära ett yttrande från den gemensamma kontaktpunkten om omfattningen av och detaljnivån för den information som ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen enligt artikel 5.1 i det direktivet. Den gemensamma kontaktpunkten ska säkerställa att yttrandet utfärdas så snart som möjligt och senast 45 dagar från det datum då projektägaren lämnade in sin begäran om ett yttrande (artikel 10.1). Om en miljökonsekvensbedömning krävs enligt MKB-direktivet ska de steg i bedömningen som avses i artikel 1.2 g i) i det direktivet inte ingå i den längd på tillståndsprocessen som avses i punkterna 1 och 2 i den här artikeln (artikel 9.4). Om samrådet enligt artikel 1.2 g ii) i MKB-direktivet leder till att miljökonsekvensbeskrivningen behöver kompletteras med ytterligare information, får den gemensamma kontaktpunkten ge projektägaren möjlighet att lämna in ytterligare information. I sådana fall ska den gemensamma kontaktpunkten underrätta projektägaren om vilken dag den ytterligare informationen senast ska lämnas in, vilket ska vara minst 30 dagar efter dagen för underrättelsen. Perioden mellan den dag då ytterligare information senast ska lämnas in och den dag då informationen lämnas in får inte räknas med i den längd på tillståndsprocessen som avses i punkterna 1 och 2 i den här artikeln (artikel 9.5). Medlemsstaterna ska säkerställa att de behöriga myndigheterna utfärdar den motiverade slutsats som avses i artikel 1.2 g iv i MKB-direktivet rörande miljökonsekvensbedömningen inom 90 dagar efter det att den erhållit all nödvändig information enligt artiklarna 5, 6 och 7 i det direktivet och efter att ha slutfört de samråd som avses i artiklarna 6 och 7 i det direktivet (artikel 10.3).

Vi kan konstatera att när beslut om tillstånd lämnas ska beslutet åtminstone innehålla följande uppgifter.

- Den motiverade slutsatsen.
- Alla miljövillkor som bifogas beslutet, en beskrivning av projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan samt, i tillämpliga fall, kontrollåtgärder (artikel 8a.1 i MKB-direktivet).

Den ansvariga myndigheten ska förvissa sig om att den motiverade slutsatsen fortfarande är aktuell när den fattar beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan (artikel 8a.6 i MKB-direktivet).

Blickar vi ut och ser hur våra närmaste grannländer har genomfört MKB-direktivet har de i huvudsak byggt upp en sådan stegvis process som avses i artikel 1.2 g. Att Sverige har valt en annan modell där exempelvis den motiverade slutsatsen inte kommer tydligt till uttryck har lett till synpunkter inom Norden i samband med det s.k. gränsöverskridande samrådet (s.k. Esbosamråd). I dessa processer har exempelvis Finland också rest frågetecken kring samrådsförfarandet som sker inom ramen för den specifika miljöbedömningen (se avsnitt 9.13.2). När gränsöverskridande samråd krävs med Danmark beskriver företrädare från både Sverige och Danmark att samråden förlänger tillståndprocesserna på grund av olikheter i hur MKB-direktivet har genomförts.

I kapitel 6 beskriver vi hur Danmark och Finland har genomfört MKB-direktivet och vi kan notera att det finns tydliga skillnader mellan den genomförandemodell som Sverige har valt och de modeller dessa länder valt. Det som utmärker det svenska genomförandet är hur kravet på samråd om miljökonsekvensbeskrivningen har resulterat i ett undersökningssamråd, avgränsningssamråd samt en skriftlig yttrandeprocess (samt eventuell huvudförhandling) (se 6 kap. 30 och 39 §§ MB) samt att den motiverade slutsatsen integreras som en del i tillståndsbeslutet, utan att detta brukar vara tydligt i besluten (se 6 kap. 42 och 43 §§ MB).

Jämförs myndighetsrollen i miljöbedömningsprocessen i Sverige jämfört med Finland och Danmark är vår bedömning också att miljöbedömningsansvariga myndigheter i våra grannländer tar en mycket mer aktiv roll i utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen. Vår

bedömning är att EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik också ger myndigheterna, genom kravet på att utse kontaktpunkter, en mer framträdande roll i miljöbedömningsprocessen jämfört med hur den specifika miljöbedömningen regleras i 6 kap. miljöbalken. Detta ska inte tolkas som att det utpräglade kunskapskrav som finns i det svenska systemet inte finns i dessa andra system utan även här vilar det på sökanden att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och ansökan men i större dialog med ansvariga myndigheter. Vi bedömer att en myndighetsroll där den ansvariga myndigheten tar ett större ansvar för framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen kan öka förutsättningarna för en mer effektiv process där utdragna processer om miljökonsekvensbeskrivningens tillräcklighet undviks.

Vi beskriver i avsnitten 9.13.4–9.13.6 att det under lång tid har funnits ambitioner om att ha likartade provningssystem för både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet inom Norden. I och med det svenska genomförandet av MKB-direktivet verkar den svenska lagstiftningen i detta hänseende ha försvårat utvecklingen mot likartade provningssystem. Vi gör bedömningen att de utmaningar som vi har identifierat för den nationella miljöbedömningsprocessen i viss mån också utgör grunden för de utmaningar som finns för gränsöverskridande samrådsprocesser. I och med att de internationella konventioner som beskrivs i avsnitt 9.13 fortfarande gäller finns det skäl att undersöka om det går att närma sig den stegvisa process som förutsätts i artikel 1.2 g i MKB-direktivet och som våra grannländer har och samtidigt upprätthålla de fördelar som delar av den nuvarande svenska processen medför.

Som vi har beskrivit i avsnitt 9.9 är detta också i de delar som den svenska processen skiljer sig från processen som anges i artikel 1.2 g i MKB-direktivet som processen upplevs som mest problematisk enligt både myndigheter och verksamhetsutövare. Det är också dessa moment som i huvudsak beskrivs som källan till både långdragna kompletteringsvändor och missförstånd, vilket minskar förutsägbarheten i processen för såväl verksamhetsutövare som myndigheter. Svårigheter att nå samsyn kring vad exempelvis miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla är vanligt. Verksamhetsutövare har också framfört att provningsmyndigheten inte är tydlig med kraven på innehåll i miljökonsekvensbeskrivningen. Samtidigt påtalar myndighetsföreträdare att underlaget inför avgränsnings-

samrådet är för bristfälligt för att myndigheten ska kunna uttala sig om vilken detaljnivå och omfattning beskrivningen ska ha. Förtydliganden och förenklingar av processen i dessa delar bör således bidra till en effektivisering av processen. Vår bedömning är att detta problem inte går att hantera enbart genom att minska på antalet samråd utan bör lösas genom en tydligare miljöbedömningsprocess i linje med de EU-rättsliga krav som finns på området.

Vi kan således konstatera att Sverige inte bara har valt en egen modell för genomförandet av MKB-direktivet jämfört med våra grannländer utan dessutom har haft och delvis fortfarande har brister i genomförandet. Detta framgår av de överträdelseärenden som EU-kommissionen under flera år har drivit mot Sverige rörande delar av MKB-direktivet.¹¹²

Den utveckling som sker inom EU just nu med den gröna given har medfört att nya EU-förordningar och ändringar av direktiv har tagits fram och beslutats om i relativt hög takt. I dessa rättsakter såsom exempelvis EU-förordningen om netto-nollteknik utgår regleringen ifrån den stegvisa process som MKB-direktivet ger uttryck för i artikel 1.2 g MKB-direktivet.

Eftersom EU-förordningar är direkt tillämpliga i alla medlemsstater behöver medlemsstaterna på nationell nivå säkerställa att förordningarnas krav efterlevs och de tidsfrister som sätts upp hålls och eventuella nationella lagstiftningsmässiga konflikter lösas. När de nya EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik träder i kraft finns annars en risk för att det etableras två former av miljöbedömningsförfaranden i Sverige.

Det är bl.a. mot den bakgrunden som vi gör bedömningen att den svenska miljöbedömningsprocessen bör ha den stegvisa process som framgår av artikel 1.2 g i MKB-direktivet som utgångspunkt.

¹¹² Se promemoria, Miljödepartementet, Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet, M2021/00596 2021, s. 51–54 och promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, KN2023/04664 2023, s. 37–39 och prop. 2020/21:174, s. 29–31.

14.8.3 Specifik miljöbedömning endast om tillstånd krävs

Bedömning: På motsvarande sätt som i dag ska en specifik miljöbedömning endast göras vid tillståndsprövning av tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Förslag: Utöver kravet på specifik miljöbedömning för vissa verksamheter och åtgärder som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken tydliggörs i 6 kap. miljöbalken att detta även gäller för verksamheter och åtgärder som är tillståndspliktiga enligt andra lagar än miljöbalken.

I dag ska en specifik miljöbedömning göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska provas för ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a §, 9 kap., 11 kap. och 17 kap. miljöbalken om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 20 § första stycket MB). En specifik miljöbedömning ska också göras för sådana verksamheter och åtgärder som ska provas för tillstånd enligt annan lag än miljöbalken om en betydande miljöpåverkan kan antas (se mer om detta i avsnitt 14.8.13). Detta senare krav kommer dock inte till uttryck i dag i 6 kap. 20 § miljöbalken.

Vi gör bedömningen att en specifik miljöbedömning även fortsatt endast bör göras vid tillståndsprövning av tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Att detta krav även gäller för verksamheter och åtgärder som ska provas enligt andra lagar än miljöbalken bör komma till uttryck i 6 kap. 20 § miljöbalken. Regleringen i 6 kap. 20 § miljöbalken bör också följdändras med anledning av förslaget att reglera miljöprövning samlat i ett nytt 20 kap. i miljöbalken (se avsnitten 14.3 och 14.4).

Enligt 6 kap. 21 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att vissa slag av verksamheter och åtgärder ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Sådana föreskrifter finns i dag i 6 och 7 §§ miljöbedömningsförordningen. I 6 § första stycket miljöbedömningsförordningen anges att en verksamhet eller åtgärd ska antas medföra en betydande miljöpåverkan om den

1. omfattas av 2 kap. 1 §, 4 kap. 1, 2, 8, 9 eller 11–16 §, 6 kap. 1 §, 7 kap. 1 §, 9 kap. 1 eller 2 §, 11 kap. 1–3 eller 7–9 §, 12 kap. 1–36 eller 38, 39, 42 eller 43 §, 14 kap. 9, 15 eller 16 §, 15 kap. 1–5 eller 11–14 §, 17 kap. 1 eller 4 §, 18 kap. 9 §, 19 kap. 2 eller 3 §, 20 kap. 1 eller 3 §, 21 kap. 8, 13 eller 14 §, 22 kap. 1 §, 24 kap. 1, 3 eller 4 §, 29 kap. 58–60 § eller 30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen,
2. omfattas av 21 kap. 7 § miljöprövningsförordningen och är en kärnkraftsreaktor eller annan kärnreaktor, med undantag av forskningsanläggningar som producerar och omvandlar klyvbara och fertila material och vilkas högsta kontinuerliga termiska effekt inte överstiger 1 kilowatt,
3. omfattas av 28 kap. 1 eller 2 § miljöprövningsförordningen och är en avloppsreningsanläggning som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar minst 10 000 person-ekvivalenter,
4. är tillståndspliktig enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen och avser
 - a) förbränning, kemisk behandling eller deponering av farligt avfall, eller
 - b) förbränning eller kemisk behandling av mer än 100 ton icke-farligt avfall per dygn,
5. omfattas av 29 kap. 61 § miljöprövningsförordningen, med undantag för anläggningar för forskning, utveckling eller provtagning av nya produkter och processer,
6. omfattas av 29 kap. 62 eller 63 § miljöprövningsförordningen och är en anläggning för avskiljning av koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid om den årliga avskiljningen av koldioxid är minst 1,5 megaton,
7. är en vattenverksamhet med
 - a) minikraftverk eller annat vattenkraftverk,
 - b) vattenöverledning av mer än fem procent av normal låg-vattenmängd i något av de berörda områdena,
 - c) muddring i ett miljöriskområde eller för en farled,

- d) tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden, bortledande av grundvatten eller utförande av anläggning för dessa ändamål där den årligen tillförda eller borttagna vattenvolymen är lika med eller överstiger 10 miljoner kubikmeter, eller
 - e) en damm eller annan anläggning för uppdämning eller permanent lagring av vatten, där den nya eller tillförda mängden uppdämt eller lagrat vatten överstiger 10 miljoner kubikmeter,
8. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § 1, 2 eller 3 eller 4 a § 13–17 miljöbalken,
 9. innefattar en rörledning med en diameter som överstiger 800 millimeter och en längd som överstiger 40 kilometer för transport av gas, olja eller kemikalier eller av koldioxid för geologisk lagring,
 10. innefattar en anläggning för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kilovolt och en längd av minst 15 kilometer,
 11. är en motorväg, motortrafikled, eller annan väg med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, eller
 12. är en järnväg avsedd för fjärrtrafik eller innefattar anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik.

Som en följd av att tillståndsplikten för verksamheter och åtgärder som ska prövas enligt de nya bestämmelserna om miljöprövning i nya 20 kap. med våra förslag framgår av bilaga 1 till miljöprövningsförordningen finns inte längre skäl för att ange när sådana ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det följer i stället per automatik av att de är tillståndspliktiga. Bestämmelserna i 6 § första stycket 1–7 bör därför slopas. Återstående punkter 8–12 bör fortsatt gälla eftersom tillståndsplikten för dessa verksamheter och åtgärder inte återfinns på bilaga 1 till miljöprövningsförordningen utan i första hand framgår av bestämmelser i olika sektorslagar. Eftersom det av regeringen i dessa sektorslagar inte framgår vilka

typer av verksamheter och åtgärder som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan är det lämpligt att detta även framöver framgår av miljöbedömningsförordningen. På detta sätt blir genomförandet av MKB-direktivets bilaga 1 också fullständigt. Som en följd av den reglerade tillståndsplikten för vissa verksamheter och åtgärder i bilaga 1 till miljöprövningsförordningen bör den nuvarande åttonde punkten ändras på så sätt att hänvisningen till 17 kap. 1 § 3 miljöbalken om geologisk lagring av koldioxid slopas. För övriga verksamheter och åtgärder som avses i åttonde punkten kan liknande verksamheter finnas i bilaga 1 till miljöprövningsförordningen, men eftersom skärningen mellan verksamheterna kan vara annorlunda än i 17 kap. miljöbalken därför bör dessa hänvisningar finnas kvar för att säkerställa ett fullständigt genomförande av MKB-direktivets bilaga 1.

Av 7 § miljöbedömningsförordningen framgår vilka verksamheter och åtgärder som inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken. Det handlar om

- en avloppsanordning eller anslutning som avses i 13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
- en värmepumpsanläggning som avses i 17 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
- något som är tillståndspliktigt enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 39, 40 eller 42 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, eller
- markavvattning enligt 11 kap. miljöbalken om ansökan avser en markavvattning, vars miljöpåverkan är utan betydelse.

Genom den nya lydelsen av 6 kap. 20 § där en hänvisning görs till 20 kap. miljöbalken i stället för till 9 och 11 kap. kommer dessa verksamheter och åtgärder automatiskt att exkluderas från krav på specifik miljöbedömning. Skälet för detta är att de inte återfinns på bilaga 1 eller 2 till MKB-direktivet (se avsnitt 14.7.7). Vi gör därför bedömningen att 7 § miljöbedömningsförordningen kan upphävas.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 6 kap. 20 § miljöbalken och 6 § miljöbedömningsförordningen.

14.8.4 Nytt granskningsförfarande

Förslag: Nuvarande undersökningssamråd ersätts av ett granskningsförfarande.

Miljöprövningsmyndigheten ska granska om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan när

1. myndigheten har bedömt en ansökan om igångsättningsbesked för en verksamhet eller åtgärd som fullständig, eller
2. sådan granskning krävs enligt annan lag.

En granskning enligt 2 behöver dock inte göras om

1. den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden anser att en betydande miljöpåverkan kan antas, eller
2. frågan om betydande miljöpåverkan har avgjorts i föreskrifter som regeringen har meddelat.

Liksom tidigare ska det vara den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden som ska ta fram ett granskningsunderlag.

Miljöprövningsmyndigheten får ge länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten eller andra berörda myndigheter eller kommuner tillfälle att inkomma med synpunkter över det granskningsunderlag som ska finnas med i ansökan.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om granskningen.

Efter granskningen ska Miljöprövningsmyndigheten i ett särskilt beslut avgöra om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden har ansökt om igångsättningsbesked enligt 20 kap. ska beslutet i frågan om betydande miljöpåverkan lämnas tillsammans med det slutliga beslutet i ärendet om igångsättningsbesked. Beslutet i frågan om betydande miljöpåverkan ska, på motsvarande sätt som i dag, redovisa de omständigheter som talar för eller emot att verksamheten

eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet ska göras tillgängligt för allmänheten. På motsvarande sätt som i dag får beslutet inte överklagas särskilt.

Inledning

I dag sker granskningen av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan vid ett undersökningssamråd enligt 6 kap. 23–27 §§ miljöbalken. Som vi har beskrivit i avsnitt 9.6.1 uppställer MKB-direktivet dock inte något krav på att ett beslut om betydande miljöpåverkan ska föregås av ett samråd. Utgångspunkten i direktivet – när granskningen om betydande miljöpåverkan ska ske från fall till fall – är i stället att en myndighet ska fatta beslutet baserat på den information som verksamhetsutövaren lämnar (se avsnitt 9.6.3). För anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet sker prövningen av ansvarig myndighet i dag inom ramen för anmälningssärendet utan att undersökningssamråd äger rum (9 kap. 6 § MB, 25 § 2 och 26 § a FMH).

I detta avsnitt kommer vi att gå igenom när en granskning bör ske, vilka kriterier granskningen bör utgå ifrån, om och i så fall på vilket sätt samråd bör ske med andra myndigheter och allmänheten samt utformningen och tillgängliggörandet av beslutet om betydande miljöpåverkan. Vi kommer också att beskriva våra överväganden avseende nuvarande möjlighet att frivilligt söka om miljötillstånd för en verksamhet eller åtgärd i stället för denna ska genomgå en granskning.

När bör en granskning ske och av vem?

Av 6 kap. 23 § miljöbalken framgår att den som avser att bedriva en sådan verksamhet eller vidta en sådan åtgärd som avses i 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken ska undersöka om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Någon särskild tidpunkt för när undersökningen ska starta anges inte. Däremot framgår av 6 kap. 24 § miljöbalken att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden ska ta fram ett samrådsunderlag och samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda (se närmare beskrivning i

avsnitt 9.6.2). I avsnitt 9.6.3 redogör vi för skillnaderna mellan kraven i MKB-direktivet respektive miljöbalken avseende processen för att bedöma om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Regleringen i MKB-direktivet kräver inte något brett samråd inför beslut om betydande miljöpåverkan. Av bl.a. det skälet föreslog också den tidigare Miljöbalkskommittén att länsstyrelsen borde handha processen och att motsvarigheten till undersökningssamrådet skulle utmönstras. Vi kan även konstatera att varken Danmark eller Finland har en motsvarighet till det svenska undersökningssamrådet. I Finland konsulteras endast berörda myndigheter vid behov.

Med utgångspunkt i regleringen i MKB-direktivet och med syftet att effektivisera miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen enligt miljöbalken gör vi bedömningen att nuvarande undersökningssamråd bör ersättas av en myndighetsgranskning. Vi gör bedömningen att kravet på granskning bör gälla vid prövning av verksamheter och åtgärder som är granskningspliktiga (se förslag i avsnitt 14.7.7). Vidare gör vi bedömningen att granskningen bör integreras i det förfarande som följer efter en ansökan om igångsättningsbesked vid Miljöprövningsmyndigheten (se förslag i avsnitt 14.10.1). Skälen för att det bör vara Miljöprövningsmyndigheten och inte tillsynsmyndigheten som ansvarar för granskningen finns i avsnitten 14.4 och 14.10.2. Om granskningen ska göras inom ramen för ett ärende om igångsättningsbesked enligt 20 kap. miljöbalken bör granskningen påbörjas när Miljöprövningsmyndigheten har bedömt att ansökan om igångsättningsbesked är fullständig. I avsnitt 14.9.7 beskriver vi när en ansökan ska anses vara fullständig.

Även om en granskning av en verksamhets eller åtgärds betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. miljöbalken krävs enligt en annan lag än miljöbalken ska Miljöprövningsmyndigheten granska verksamheten eller åtgärden. Detta bör framgå av 6 kap. 23 § miljöbalken.

I 6 kap. 23 § miljöbalken andra stycket anges i dag tre situationer vid vilka en undersökning inte behöver göras i dag. Detta gäller när

- den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden anser att en betydande miljöpåverkan kan antas,
- frågan om betydande miljöpåverkan har avgjorts i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 21 §, eller

- den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden har förelagts att ansöka om ett tillstånd som avses i 9 kap. 6 a §.

Vi gör bedömningen att de två förstnämnda situationerna är aktuella även framöver i förhållande till granskning av en verksamhet eller åtgärd enligt annan lag än miljöbalken. Den tredje punkten blir dock inte aktuell för sådana verksamheter och åtgärder. Skälet för det är att vi gör bedömningen att nuvarande andra stycke inte bör bli tillämpligt vid granskningen i ett ärende om igångsättningsbesked. Detta då samtliga dessa frågeställningar redan passerats när ansökan om igångsättningsbesked har bedömts som fullständig. Är det så att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd gör bedömningen att en betydande miljöpåverkan kan antas söker denna direkt om miljötillstånd enligt förslag i avsnitt 14.7.14 och inte om igångsättningsbesked. När det gäller nuvarande andra punkt i andra stycket handlar den om frågan om betydande miljöpåverkan har avgjorts i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 21 § miljöbalken. Med våra förslag avser dessa föreskrifter endast sådana verksamheter och åtgärder som ska granskas enligt annan lag än miljöbalken. Detta då tillstånds- och granskningsplikten för sådana verksamheter och åtgärder som ska prövas enligt 20 kap. miljöbalken med våra förslag framgår direkt av bilagor till miljöprövningsförfordningen (se förslag i avsnitt 14.7). Inte heller den sista punkten i det nuvarande andra stycket blir aktuell i ärenden om igångsättningsbesked eftersom den som har förelagts att ansöka om miljötillstånd, med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken, inte söker om igångsättningsbesked utan om miljö-tillstånd.

I ett ärende om igångsättningsbesked framgår av föreslagna bestämmelser att det är den sökande som är ansvarig för att innehållet i ansökan uppfyller kraven. Ett av dessa krav är att ansökan ska innehålla ett sådant granskningsunderlag som avses i 8 och 9 §§ miljöbedömningsförfordningen. Nuvarande bestämmelse i 6 kap. 24 § första stycket 1 miljöbalken kan således justeras för att tydliggöra att den i första hand är tillämplig i förhållande till den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som är granskningspliktig enligt annan lag än miljöbalken. Bestämmelsen placeras lämpligen i en egen paragraf efter 6 kap. 23 § miljöbalken.

Vilka kriterier ska granskningen utgå ifrån?

I miljöbedömningsförordningen finns i dag en uppräkningslista av vad ett samrådsunderlag ska innehålla (8 § MBF). Underlaget ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att granska om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan utifrån sådana omständigheter som avses i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen (9 § 1 MBF). I MKB-direktivet anges att de omständigheter som beskrivs i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen i tillämpliga fall ska beaktas vid framtagandet av granskningsunderlaget. Det är inte samma terminologi i det svenska genomförandet som MKB-direktivet men andemeningen är densamma, dvs. att 8, 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen utgör kriterier för framtagandet av det granskningsunderlag som den som avser att genomföra en verksamhet eller åtgärd ska lämna in till prövningsmyndigheten inför beslut om betydande miljöpåverkan. Vi kan notera att i exempelvis Danmark har myndigheterna tagit fram en mall som den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd fyller i inför beslut om betydande miljöpåverkan, något som inte finns i Sverige (se avsnitt 6.3.3).

På samma gång som nämnda bestämmelser i miljöbedömningsförordningen utgör kriterier för den som avser att bedriva en verksamhet eller genomföra en åtgärd är dessa bestämmelser utgångspunkterna för prövningsmyndigheten när de granskar om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vår bedömning är att i dessa delar motsvarar bestämmelserna MKB-direktivets krav.

Om miljöprövningsmyndigheten bedömer att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kan den som avser att vidta en åtgärd eller genomföra en verksamhet utgå ifrån granskningsunderlag inför avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen. Kriterierna är i grunden desamma för dessa två underlag (se 8–9 §§ MBF). Dessutom har Miljöprövningsmyndigheten inför granskningen bedömt om underlaget är fullständigt.

Om verksamheten eller åtgärden ska vidtas inom eller i anslutning till ett Natura 2000-område krävs i dag särskilt tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken om verksamheten eller åtgärden på ett betydande sätt kan påverka miljön i naturområdet. Detta krav ändras inte med våra förslag (se avsnitt 14.7.13). När sådant tillstånd

krävs behöver i dag en specifik miljöbedömning göras enligt 6 kap. 20 § första stycket 1 miljöbalken, om det inte rör sig om brådskande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa. Inte heller detta krav ändras med våra förslag (se avsnitt 14.8.3). Precis som i dag kommer prövningen av Natura 2000-tillstånd att prövas av länsstyrelsen om frågan om sådant tillstånd inte uppkommer inom ramen för ett ärende om miljötillstånd (se avsnitt 14.6.9).

Inom ramen för det nya granskningsförfarandet blir det således endast aktuellt med prövning av sådana verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, om dessa samtidigt omfattas av granskningsplikt eller tillståndsplikt enligt 20 kap. miljöbalken.

Bör andra myndigheter och enskilda involveras i granskningen?

I avsnitt 9.6.3 jämförs MKB-direktivet och miljöbalkens bestämmelser om hur en granskning ska genomföras om betydande miljöpåverkan kan antas. Det är tydligt i MKB-direktivet att det inte finns något krav på att blanda in vare sig myndigheter eller enskilda som är särskilt berörda i denna process. Även om direktivet inte uppställer något sådant krav kan det samtidigt, enligt vad utredningen erfar, enligt vissa verksamhetsutövare finnas goda skäl för att ändå involvera allmänheten även på detta tidiga stadium i prövningsprocessen. Det finns således inget som hindrar den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd att kontakta enskilda som är särskilt berörda redan innan en eventuell ansökan om igångsättningsbesked lämnas in till Miljöprövningsmyndigheten. Vad utredningen erfar genomförs redan i dag vissa informella eller frivilliga samråd med allmänheten eller enskilda som är särskilt berörda. Tidiga kontakter med berörda kan också minska antalet överklaganden. Att det kan finnas goda skäl för att kontakta enskilda tidigt i processen bedömer vi dock inte utgöra tillräckligt skäl för att kräva sådant samråd i alla ärenden om igångsättningsbesked. Mot bakgrund av att detta krav inte heller ställs i MKB-direktivet gör vi bedömningen att det kan slopas.

Däremot ser vi att det kan vara en fördel för Miljöprövningsmyndigheten att få berörda myndigheters syn på gransknings-

underlaget inför beslutet om verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan. Utifrån det svenska förvaltningssystemet med nationella expertmyndigheter och decentraliserade tillsynsmyndigheter, gör vi bedömningen att prövningsmyndigheten vid behov bör få ge länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten eller andra berörda myndigheter tillfälle att inkomma med synpunkter över granskningsunderlaget. På så sätt ersätts det nuvarande undersökningssamrådet med ett remissförfarande med berörda myndigheter vid behov. I och med att ska-kravet på samråd tas bort blir processen enklare och berörda myndigheter får endast remisser när prövningsmyndigheten bedömer att den behöver stöd i sin bedömning, exempelvis avseende påverkan på allmänna intressen.

Vi bedömer att föreslaget granskningsförfarande är mer i linje med kraven i MKB-direktivet än nuvarande process med undersökningssamråd, vilken kan upplevas som en s.k. överimplementering. Att enskilda, som har ett särskilt intresse i saken eller kan antas bli särskilt berörda, inte föreslås delta i beslutsprocessen om betydande miljöpåverkan bör inte medföra någon större olägenhet i och med att de dels kommer att ha rätt att yttra sig innan beslut om igångsättningsbesked meddelas och även kommer att kunna överklaga ett igångsättningsbesked, dels kommer att få möjlighet att delta vid det offentliga samråd som följer på en ansökan om miljötillstånd om Miljöprövningsmyndigheten har avslagit ansökan om igångsättningsbesked. Både beslutet om betydande miljöpåverkan och beslutet i ärendet om igångsättningsbesked kommer att tillgängliggöras. Se mer om detta i avsnitten 14.10.5 och 14.6.12.

Beslut om resultatet av granskningen

Vi gör bedömningen att granskningsförfarandet alltid bör utmynna i ett beslut. Detta är också ett krav enligt MKB-direktivet liksom att beslutet behöver utformas så att berörda personer kan bedöma om det finns anledning att överklaga det (se artikel 4.5).¹¹³ I dag finns det ett krav på länsstyrelsen att efter undersökningen i ett särskilt beslut avgöra om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 26 § första stycket MB). Beslutet ska redovisa de omständigheter som talar för eller

¹¹³ Se EU-domstolens domar i målen C-75/08 p. 64 och C-570/13 p. 44.

emot att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 26 § andra stycket MB).

Vi anser att nuvarande reglering i 6 kap. 26 § miljöbalken, såvitt avser kravet på ett särskilt beslut och vad det ska innehålla, är ett korrekt genomförande av MKB-direktivet (se dock nästa avsnitt avseende kravet om tillgängliggörande), och föreslås gälla även i fortsättningen.

Om verksamhetsutövaren har ansökt om ett igångsättningsbesked bör beslutet om betydande miljöpåverkan meddelas i samband med avgörandet i miljöprövningsärendet. Om granskningen resulterar i att en betydande miljöpåverkan kan antas bör Miljöprövningsmyndigheten avslå ansökan om igångsättningsbesked. För granskningspliktiga verksamheter uppstår då också ett krav på miljötillstånd för att få bedriva verksamheten eller vidta åtgärden. Om verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska Miljöprövningsmyndigheten pröva om ett igångsättningsbesked kan ges (se mer om processen för, förutsättningarna för och utformningen av igångsättningsbeskedet i avsnitten 14.10.5-14.10.8).

Ett beslut om betydande miljöpåverkan ska i dag meddelas senast 60 dagar efter det att ett undersökningssamråd har genomförts och samrådsunderlaget bedömts som fullständigt av länsstyrelsen (se 14 § MBF). Enligt MKB-direktivets artikel 4.6 ska ansvarig myndighet fatta beslutet om betydande miljöpåverkan kan antas så snart som möjligt och inom en period på högst 90 dagar från den dag exploatören lämnat all information som krävs enligt artikel 4.4. Enligt artikel 11.5 i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial görs undantag från MKB-direktivets bestämmelser om en tidsfrist på 90 dagar. I stället ska ett beslut fattas inom 30 dagar från den dag då exploatören lämnat in all information som krävs enligt artikel 4.4 i MKB-direktivet.

Med vårt förslag ingår det i granskningsförfarandet att Miljöprövningsmyndigheten ska ge berörda myndigheter tillfälle att inkomma med synpunkter på det granskningsunderlag som ska finnas med i ansökan. Ingår granskningen i ett ärende om igångsättningsbesked ska beslutet om betydande miljöpåverkan samordnas med det slutliga beslutet i ärendet om igångsättningsbesked. Om Miljöprövningsmyndigheten överväger att bifalla ansökan om igångsättningsbesked ska myndigheten på lämpligt sätt och i skälig

omfattning ge berörda myndigheter och allmänhet tillfälle att yttra sig innan det slutliga beslutet meddelas (se förslag i avsnitt 14.10.6). För att hinna med dessa moment gör vi bedömningen att den tidsfrist på 90 dagar som finns i MKB-direktivet är lämplig. Tidsfristen ska räknas från den dag då Miljöprövningsmyndigheten har bedömt granskningsunderlaget som fullständigt. I ärenden om igångsättningsbesked innebär detta att de 90 dagarna ska räknas från den dag då ansökan bedömdes som fullständig (se förslag i avsnitt 14.9.7). I och med att det i dag inte finns någon tidsfrist för undersökningsrådet bedömer vi det som sannolikt att ett beslut om betydande miljöpåverkan med våra förslag normalt kommer att meddelas snabbare än i dag (se vidare avsnitt 14.10.11).

Tillgängliggörande av beslutet om betydande miljöpåverkan

I det överträdelseärende som EU-kommissionen driver mot Sverige avseende MKB-direktivet har det uppmärksamrats av kommissionen att inte alla beslut om betydande miljöpåverkan offentliggörs. Detta är relevant för miljöbalksprocesser där frågan uppkommer inom ramen för tillsyn, men även vid tillämpning av 6 kap. miljöbalken vid prövning enligt andra lagar än miljöbalken, se beskrivning i Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*.¹¹⁴ Vi bedömer, i likhet med departementet, att det till skillnad från i dag bör finnas ett krav på att beslut om betydande miljöpåverkan alltid ska tillgängliggöras. I promemorian föreslås ett tillägg till 6 kap. 26 § andra stycket miljöbalken som också vi bedömer uppfyller de krav som finns. I och med att även relevanta sektorslagar hänvisar till denna bestämmelse träffas även sektorslagarna av detta krav. Vi bedömer att ett sådant tillgängliggörande bör ske genom ett offentliggörande på lämplig webbplats.

¹¹⁴ Se promemorian, Miljödepartementet, Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet M2021/00596 2021, s. 99 och 100.

Vem bör få överklaga beslutet om betydande miljöpåverkan?

I dag får beslutet om betydande miljöpåverkan inte överklagas särskilt (jfr 6 kap. 27 § MB). Vi gör bedömningen att detta är rimligt. Se dock vår beskrivning av möjligheten att överklaga slutliga beslut i ärenden om igångsättningsbesked i avsnitt 14.10.10.

Bemyndigande

Detaljerade bestämmelser om undersökningssamrådet har tidigare bedömts kunna regleras på förordningsnivå med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen (jfr 6 kap. 24 § tredje stycket MB). Det handlar då om rena verkställighetsföreskrifter. På motsvarande sätt som gäller för flertalet andra bemyndiganden i miljöbalken gör vi bedömningen att aktuellt bemyndigande avseende föreskrifter om granskningen bör ges utan särskild hänvisning till regeringsformen (jfr exempelvis 6 kap. 13 och 34 §§ MB).¹¹⁵

Förenklat underlag/liten miljökonsekvensbeskrivning

I avsnitt 9.11 beskriver vi vad som i dag avses med förenklat underlag/liten miljökonsekvensbeskrivning och som krävs efter det att en undersökning resulterat i att en verksamhet eller åtgärd inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan. I och med det av oss föreslagna granskningsförfarandet inom ramen för en ansökan om igångsättningsbesked gör vi bedömningen att det som tidigare har benämnts som liten miljökonsekvensbeskrivning och som från den 1 januari 2025 benämns förenklat underlag kan slopas. I stället bör det vara tillräckligt att det av nya bestämmelser i miljöprövningsförordningen framgår vad en ansökan om igångsättningsbesked ska innehålla (se förslag i avsnitt 14.10.4).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 23, 23 a, 24, 26 och 27 §§ miljöbalken samt 8, 9, 10 och 14 a § miljöbedömningsförordningen.

¹¹⁵ Se prop. 2016/17:200 s. 110 och 132.

14.8.5 Undantag från krav på specifik miljöbedömning

Förslag: Miljöprövningsmyndigheten ska underrätta regeringen om en ansökan om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning. Regeringen får 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.

Om regeringen har förbehållit sig prövningen av ansökan om undantag eller hela ansökan om miljötillstånd ska Miljöprövningsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. Myndighetens yttrande får inte överklagas särskilt.

Regeringen eller Miljöprövningsmyndigheten får besluta om att undanta en verksamhet eller åtgärd från kravet på specifik miljöbedömning om

1. den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden har ansökt om det,
2. verksamheten eller åtgärden avser försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser, och
3. genomförandet av en specifik miljöbedömning skulle inverka negativt på verksamhetens eller åtgärdens syfte.

För andra verksamheter får regeringen eller Miljöprövningsmyndigheten besluta om ett undantag från hela eller delar av kraven på en specifik miljöbedömning om

1. den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden har ansökt om det,
2. verksamheten eller åtgärden bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt, och
3. genomförandet av hela eller delar av miljöbedömningen skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens eller åtgärdens syfte.

Ett beslut om undantag får inte påverka tillämpningen av bestämmelserna om gränsöverskridande samråd i 6 kap. 33 § miljöbalken. Om regeringen eller Miljöprövningsmyndigheten beslutar om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning ska både skälen för det och omfattningen av undantaget framgå av beslutet. Beslutet ska göras tillgängligt för allmänheten.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om krav på ansökan om undantag och handläggningen av en sådan ansökan. Ytterligare kriterier för en ansökan om undantag och en efterföljande tillståndsansökan placeras i miljöbedömningsföreläggningen.

Nuvarande generella undantag från krav på specifik miljöbedömning i vissa ärenden enligt 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken slopas.

Nuvarande undantag från krav på specifik miljöbedömning

I 6 kap. 20 § första stycket 1 miljöbalken finns ett undantag från kravet på specifik miljöbedömning. 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 allvariga olägenheter för människors hälsa. Eftersom vi har valt att avgränsa vårt uppdrag till sådana tillstånd enligt miljöbalken som ska prövas genom miljöprövning enligt nya 20 kap. miljöbalken föreslår vi ingen ändring av denna undantagsmöjlighet, som också får anses vara i överensstämmelse med MKB-direktivet. Regleringen i denna del bör således kunna bestå.¹¹⁶

Undantagen i 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken avser sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13, 13 a, 14 eller 14 a §§ miljöbalken (se även 7 § MBF). Dessa bestämmelser omfattar bl.a. när tillståndsmyndigheten

- helt eller delvis återkallar tillstånd, dispens eller godkännande,
- omprövar tillstånd avseende exempelvis tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändrar, upphäver eller meddelar nya villkor,

¹¹⁶ Se prop. 2000/01:111 s. 53, prop. 2016/17:200 s. 105 och 106 och Ds 2016:25 s. 206.

- prövar en ansökan om omprövning av en vattenverksamhet för sådana miljövillkor som avses i 11 kap. 27 § miljöbalken och upphäver, ändrar och beslutar nya bestämmelser och villkor i den utsträckning som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön, och
- prövar frågan om giltighetsförlängning.

Bortsett från giltighetsförlängningar finns det i dessa situationer inte något uttryckligt stöd i MKB-direktivet. MKB-direktivet ger inte heller medlemsstaterna någon möjlighet att kategoriskt undanta verksamheter eller åtgärder från direktivets krav utom i undantagsfall med stöd av artikel 1.3 och 2.4 (se avsnitt 9.6.3). Undantaget i 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken kommenterades inte särskilt vid den senaste revideringen av 6 kap. miljöbalken. I stället fanns en hänvisning till övervägandena i tidigare förarbeten från 2002. I dessa anges att syftet med att undanta dessa processer från miljöbedömningskravet är att tydliggöra att en myndighet som ansöker om återkallelse av tillstånd (24 kap. 3 § MB) eller omprövning av tillstånd eller villkor (24 kap. 5 § MB) inte är skyldig att på egen hand bekosta upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt förarbetena bör det inte finnas något krav på vad vi i dag betecknar som en specifik miljöbedömning i mål eller ärenden om återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor. Däremot betonas att det givetvis finns behov av ett gott beslutsunderlag inför prövningen. Vid exempelvis omprövning av villkor eller fastställande av nya villkor måste underlaget vara tillräckligt för att tillståndsmyndigheten ska kunna göra en bedömning enligt bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken.¹¹⁷

Att undanta ändring av villkor på initiativ av tillståndshavaren (24 kap. 13 § MB) från kravet på en specifik miljöbedömning syftar, enligt förarbetena, till att detta ska vara ett enklare alternativ till en fullständig ny tillståndsprövning. Det är enligt förarbetena inte nödvändigt att kräva en specifik miljöbedömning i mål och ärenden om villkorsändring på initiativ av tillståndshavaren. Skulle så krävas anges att tanken med en förenklad process förloras, samtidigt som det ändå genom de särskilda kriterierna som finns i 22 kap.

¹¹⁷ Se prop. 2016/17:200 s. 104 och 105 och prop. 2001/02:65 s. 33–37.

miljöbalken ställs höga krav på det beslutsunderlag som sökanden ska redovisa.¹¹⁸ I dag regleras detta i 22 kap. 2 a § miljöbalken.

Avseende 24 kap. 10, 13 a och 14 §§ miljöbalken rör dessa bestämmelser vattenverksamhet. Utgångspunkten är som har beskrivits i föregående stycke om omprövning och återkallelse att det vid en omprövning för moderna miljövillkor enligt 11 kap. 27 § miljöbalken (24 kap. 10 § MB) inte ska finnas något obligatoriskt krav på en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken (se vidare avsnitten 14.9.24 och 14.12.2). På ett likande sätt krävs inte en specifik miljöbedömning när arbetstiden förlängs för en tillståndshavare som har ett tillstånd till vattenverksamhet där arbetstiden enligt 22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken har bestämts till en längre tid än tjugo år och ansökan om omprövning enbart avser återstående arbeten för vattenverksamheten. I förarbetena anges att det förhållande att ett sådant krav inte ställs påverkar inte vilka krav på utredning som prövningsmyndigheten ska ställa enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken avseende tillhandahållande av den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för återkallelsen eller omprövningen med anledning av prövningen om moderna miljövillkor.¹¹⁹

Enligt förarbetena utgör det förhållandet att en ansökan om vattenverksamhet som följer av 11 kap. 27 § miljöbalken undantas från kravet på en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken att frågor som kan sakna relevans för bedömning av ansökan inte behöver framgå. Dessutom undantas den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden från att samråda med allmänheten och myndigheter om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta innebär en förenklad prövning i förhållande till vad som varit fallet om det, på sätt som är fallet vid övriga prövningar som sker på initiativ av verksamhetsutövaren eller tillståndshavaren, ställts krav på en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. I avsaknad av krav på samråd med berörda enskilda och myndigheter är det viktigt att prövningsmyndigheten tidigt under beredningen säkerställer att det underlag finns tillgängligt i målet som behövs för att prövningen ska resultera i att verksamheten förenas med nödvändiga restriktioner och försiktig-

¹¹⁸ Se prop. 2001/02:65 s. 33–37.

¹¹⁹ Se prop. 2017/18:243 s. 102 och 119–121.

hetsmått.¹²⁰ Detta föregås också av en samverkansprocess mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövarna inom ett sammanhängande avrinningsområde, en s.k. provningsgrupp. Avseende denna grupp av verksamheter bedömer vi att övergångsbestämmelser ska gälla för att den nationella planen för omprövning ska kunna fortsätta utan att förutsättningarna förändras på ett relativt omfattande sätt (se vidare avsnitt 14.12.2).

Det nyaste undantaget finns avseende giltighetsförlängningar (24 kap. 14 a § MB). Syftet med bestämmelsen är enligt förarbetena att tillåta att verksamheter fullföljer den verksamhet som tillåts, förutsatt inga ytterligare miljöeffekter godkänns. I förarbetena anges exemplet att om man i en täktverksamhet inte har hunnit bryta ut allt material som får brytas enligt tillståndet innan detta löper ut, kan en giltighetsförlängning möjliggöra att materialet kan brytas ut under en förlängning utan någon större miljöpåverkan än den som har tillståndsprövats. Ett exempel när det kan vara olämpligt med en giltighetsförlängning är om täktverksamheten innefattar bortledning av grundvatten. Det kan också ha visat sig att under tiden som det befintliga tillståndet har varit gällande att konsekvenserna av verksamheten har blivit större än man förutsåg vid tillståndsgivningen. Detta kan innebära behov av att förena ett tillstånd med ytterligare skyddsåtgärder. En förlängning av tillståndets giltighet framstår i sådana fall som olämplig enligt förarbetena.¹²¹ EU-domstolen har bedömt att en förlängning som förutsätter renoveringsarbeten för att säkerhetsnormer ska kunna uppfyllas inte är lämpligt utan att en ny miljöbedömningsprocess genomförs i enlighet med MKB-direktivet.¹²² Domstolen har också under industriutsläpps-direktivet bedömt bl.a. att en giltighetsförlängning som medför att tiden för att vidta de miljö- och hälsoskyddsåtgärder också förlängs inte är lämpligt utan i så fall ska verksamheten i stället upphöra alternativt söka nytt tillstånd.¹²³ I och med att 24 kap. 14 a § miljöbalken utgår ifrån att giltighetsförlängningar bara får ske om det är lämpligt med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön är det i linje med bl.a. EU-domstolens avgöranden. Med det sagt är vår bedömning att denna lämplighetsbedömning i vårt föreslagna tillståndssystem bäst görs inom ramen för det enklare tillstånds-

¹²⁰ Se prop. 2017/18:243 s. 102 och 119–121.

¹²¹ Se prop. 2023/24:152 s. 57–62.

¹²² Se EU-domstolens dom i mål C-411/17 p. 79.

¹²³ Se EU-domstolens dom i mål C-626/22 p. 132.

förfarande som vi föreslår för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder. På så sätt kan undantaget avseende 24 kap. 14 a § miljöbalken slopas, men möjligheten till en sådan giltighetsförläning som bestämmelsen möjliggör kvarstå (se vidare avsnitt 14.9.20).

Vi gör bedömningen att de kategoriska undantag som i övrigt återfinns i 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken, förutom hänvisningen till 24 kap. 14 a § miljöbalken, inte kan anses stå i överensstämmelse med EU-domstolens praxis kring exempelvis stegvisa förfaranden samt att samråd ska ske med allmänheten om det går att anta en betydande miljöpåverkan.¹²⁴ Enligt MKB-direktivet är det två kriterier som måste vara uppfyllda för att ett projekt ska omfattas av direktivet, vilka av dessa projekt som sedan omfattas av direktivet framgår av bilaga 1 och 2. Ett projekt i MKB-direktivet mening definieras som

- utförandet av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten, eller
- andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning (artikel 1.2 a).

Det går inte att utesluta att återkallelse och framför allt omprövning av verksamheter inte kommer att medföra ingrepp i omgivningen eller för den delen rivningsarbeten. Förutom att uppfylla dessa två kriterier ska även projektet falla under en av de kategorier som finns i bilaga 1 och 2.

Vår bedömning är att det inte går att utesluta att prövningarna som sker enligt dagens undantag i 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken uteslutande handlar om verksamheter eller åtgärder som inte finns på vare sig bilaga 1 eller 2 till MKB-direktivet (se avsnitt 9.6.3). Den kategoriska avgränsning som i dag görs i 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken är på så sätt svår att förena med syftet med MKB-direktivet. Om det är som förarbetena anger att de processer som undantas i 24 kap. miljöbalken inte behöver genomgå en miljöbedömning på grund av att de inte medför en betydande miljöpåverkan finns det inget som hindrar att dessa ändå granskas avseende sin miljöpåverkan för att på så sätt säkerställa att de fåtal verksamheter och åtgärder som trots allt kan antas medföra en sådan påverkan faktiskt genomgår en bedömning. På så sätt säkerställs ett kor-

¹²⁴ Se EU-domstolens dom i målen C-227/01, C-205/08 och C-50/09.

rekt genomförande av MKB-direktivet. Vi delar på så sätt det perspektiv som finns i förarbetena att enbart villkorsändringar som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan inte ska genomgå en miljöbedömning. Vi bedömer dock att en sådan bedömning bättre genomförs i samband med att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden lämnar in sin ansökan om villkorsändring och inte kategoriskt i lag.

Med våra förslag till förändringar i miljöbedömningsprocessen gör vi bedömningen att slopandet av detta undantag inte kommer att tynga processen märkbart. Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden måste ändå ta fram ett underlag för prövning, motsvarande vad som nu krävs enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken. Vi gör också bedömningen att det underlag som i dag krävs enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken och det underlag som bör krävas inför granskning av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan i stora delar bör kunna vara desamma. I och med att vi föreslår att undersökningssamrådet bör slopas (se avsnitt 14.8.4) kommer de verksamheter eller åtgärder som saknar en betydande miljöpåverkan inte heller att tyngas av granskningsprocessen. I och med våra förslag avseende igångsättningsbesked bör villkorsändringar utan betydande miljöpåverkan kunna hantearas av prövningsmyndigheten snabbare än i dag (se avsnitt 14.10).

Om ändringarna däremot kan antas medföra en betydande miljöpåverkan säkerställs ett korrekt genomförande av MKB-direktivet. Det medför inte bara att allmänheten samråds med utan också att verksamhetsutövaren vet vilket prövningsunderlaget som behövs och inte som i dag att prövningsmyndigheten måste förelägga om kompletteringar för dessa särskilda situationer.

Sammantaget gör vi bedömningen att en specifik miljöbedömning bör göras för tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder samt för sådana verksamheter och åtgärder som efter en särskild granskning har bedömts antas ha en betydande miljöpåverkan. Nuvarande undantag från kravet på en specifik miljöbedömning i 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken slopas till förmån för en enklare granskning av betydande miljöpåverkan och snabbare beslutsprocess när en sådan påverkan inte kan antas. Se nedan avseende förslag till nya undantagsmöjligheter från krav på specifik miljöbedömning.

Möjliga undantag enligt MKB-direktivet

Vi beskriver MKB-direktivets två undantag från kravet på en specifik miljöbedömning i avsnitten 9.6.1 och 9.6.3. Det första undantaget innebär att medlemsstaterna, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, får besluta att inte tillämpa MKB-direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften (artikel 1.3 MKB-direktivet). Det andra undantaget innebär att medlemsstaterna, i undantagsfall, får undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställts i MKB-direktivet, om tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte, förutsatt att målen i MKB-direktivet uppfylls (artikel 2.4 MKB-direktivet). I båda undantagsbestämmelserna är utgångspunkten att bedömningen sker från fall till fall och inte för en hel kategori verksamheter eller projekt, oavsett om undantaget äger rum under artikel 1.3 eller 2.4.

Kommissionen har i ett tillkännagivande avseende MKB-direktivets undantag varit tydlig med att för att medlemsstaterna ska kunna tillämpa undantagen i artikel 1.3 och 2.4 måste MKB-direktivet först fullt ut införlivas i nationell lagstiftning. Ett tillkännagivande av kommissionen motsvarar kommissionens officiella tolkning av en fråga och är på så sätt ett viktigt vägledningsdokument vid nationellt genomförande. Som redan har noterats i bl.a. avsnitt 9.6.3. har Sverige, enligt kommissionen, inte genomfört MKB-direktivet fullt ut. Det pågår därför arbete med att förbättra det svenska genomförandet.¹²⁵ Oavsett det arbete som pågår vid Klimat- och näringslivsdepartementet är vår bedömning att förslaget som vi lägger fram som helhet syftar till att säkerställa ett korrekt genomförande av MKB-direktivet, inklusive dess undantag.

Tidigare utredningar

Regeringsprövningsutredningen och Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap har nyligen lagt förslag om hur undantagen i MKB-direktivet kan genomföras i svensk rätt. Utredningarnas för-

¹²⁵ Se promemoria, Miljödepartementet, Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet M2021/00596 2021 och promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, KN2023/04664 2023.

slag är likartade även om Regeringsprövningsutredningens förslag är det mer omfattande. Vi har i första hand valt att ta avstamp i Regeringsprövningsutredningens förslag i vårt arbete. Remissvaren på utredningens förslag avseende MKB-direktivets undantag är blandade. Vi beskriver utredningens förslag i avsnitt 9.6.3.

Förslaget som Regeringsprövningsutredningen har lämnat är relativt omfattande och innefattar bl.a. ett nytt 17 a kapitel i miljöbalken för regeringens prövning.¹²⁶ Utredningen föreslår ett genomförande som i huvudsak kan sägas medföra att verksamhetsutövaren får ansöka till länsstyrelsen om att undantas från kravet på specifik miljöbedömning. Länsstyrelsen förbereder därefter ett beslut och skickar sedan vidare frågan till regeringen för prövning. Om regeringen beslutar att verksamheten eller åtgärden kan undantas ska sedan ansvarig miljöprövningsdelegation handlägga ärendet och sedan överlämna det till regeringen för beslut. Tillståndet är i förslaget tidsbegränsat till fyra år. Detta ska enligt Regeringsprövningsutredningen vara tillräckligt för att verksamhetsutövaren ska hinna gå igenom en fullskalig prövningsprocess om det rör sig om en verksamhet som är fortlöpande och inte endast tillfällig.

Vi delar i stora delar den analys av MKB-direktivets undantag i artiklarna 1.3 och 2.4 som de två utredningarna genomför. Det är exempelvis tydligt i EU-kommissionens tillkännagivande att undantagen ska användas i särskilda undantagsfall (exceptional cases), vilket även genomförandet i andra länder visar på. Ett strikt EU-rättsligt genomförande är av stor vikt för att på ett korrekt sätt förhålla sig till genomförandet i andra medlemsstater, EU-kommissionens tillkännagivande och EU-domstolens avgöranden. Däremot har vi vissa betänkligheter kring själva förslagen. Initialt måste först noteras att varken Regeringsprövningsutredningen eller Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap hade i uppdrag att se över hela miljöbedömningsprocessen i 6 kap. miljöbalken. Frågan om Sverige vid dagens datum fullt ut har genomfört MKB-direktivet verkar inte heller ha beaktats. Utredningarna föreslår att undantag från MKB-direktivet ska beslutas av regeringen och att underlaget ska tas fram av länsstyrelsen. Regeringsprövningsutredningen motiverar valet av länsstyrelsen med att länsstyrelsen i huvudsak är vana vid att hantera miljöbedömningsprocesser. I vårt förslag till miljöbedömningsprocess flyttas ansvaret för processen från länsstyrel-

¹²⁶ Se SOU 2024:11 s. 397–432.

serna till den nya prövningsmyndigheten, se avsnitt 14.8.13. Argumentet för att länsstyrelserna bör bereda ärendet är därmed inte längre relevant. I stället bör det vara den nya prövningsmyndigheten som bör bereda ärendet. Liknande argument förs fram för att miljöprövningsdelegationen ska förbereda tillståndsbeslutet. I och med att miljöprövningsdelegationerna inte längre finns kvar med vårt förslag på ändrad prövningsorganisation (se avsnitt 14.6) faller argumenten för det alternativet i vårt system också. Miljöprövningsmyndigheten bör således vara den myndighet som förbereder ett eventuellt tillståndsbeslut.

De huvudsakliga argumenten för att regeringen alltid ska besluta om undantag är, enligt Regeringsprövningsutredningen, att den är en skyndsam beslutsfattare, att i många medlemsstater är det motsvarande instans som avgör om undantag kan ges samt att det är Sverige som medlemsstat som ska rapportera om att undantag medges till EU kommissionen (avseende artikel 2.4). Detta ska äga rum innan beslut fattas och kommissionen ska vidarebefordra beslutet till samtliga medlemsstater.

Avseende regeringen som skyndsam beslutsfattare har vi inte kunnat identifiera något underlag som visar på att regeringen brukar agera skyndsamt när det handlar om komplicerande eller svåra miljörättsliga frågor. Regeringsprövningar kan gå snabbt, men det är inte det som normalt utmärker dessa prövningar inom miljöområdet. Samtidigt är undantagen i direktivet avsedda att hanteras snabbt eftersom det handlar om verksamheter och åtgärder som inte hinner genomgå en normal miljöbedömningsprocess. Valet att föreslå regeringen som prövningsinstans kan vi därför uppfatta som mindre lämpligt.

Ett annat argument som Regeringsprövningsutredningen förde fram är att regeringen eller dess motsvarighet är den vanligaste beslutsfattaren avseende undantag i andra medlemsstater. Samtidigt har exempelvis Finland valt en myndighet att pröva om undantag kan ges, NTM-centralen. Vi kan därför konstatera att argumenten för valet av regeringen som prövningsinstans inte håller fullt ut.

Beslut som undantag och tillstånd

Initialt ska sägas att vi vid vår översyn av miljöprövningsprocessen har kommit fram till att det svenska genomförandet av MKB-direktivet som en process där miljöbedömningsprocessen, med samråd, och prövningsprocessen både är väldigt splittrad samtidigt som vissa steg flyter ihop har fördelar, men också flera nackdelar. Vår bedömning är att förslagen som de två tidigare utredningarna har lagt fram är anpassade till den miljöbedömningsprocess som finns i andra delen av 6 kap. miljöbalken i dag. Däremot passar deras förslag inte lika bra in i den nya miljöbedömningsprocess som vi föreslår. Därför behöver de tidigare utredningarnas förslag anpassas till den process som vi föreslår.

Vi delar Regeringsprövningsutredningens bedömning att möjligheten till undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 MKB-direktivet bör prövas enligt samma ordning.¹²⁷ Till skillnad från de två tidigare utredningarna gör vi dock bedömningen att det som utgångspunkt bör vara prövningsmyndigheten och inte regeringen som ska pröva om undantag från miljöbedömningsprocessen kan ske. Detta då vi gör bedömningen att det finns bättre förutsättningar för en myndighet som har erfarenhet att bedöma betydande miljöpåverkan, avgränsningen av en miljökonsekvensbeskrivning och beslut om tillstånd i första instans att ta beslut om ett eventuellt undantag från krav på en specifik miljöbedömning. I och med att det är samma myndighet som tar beslut om undantag, avgränsar miljökonsekvensbeskrivningen och sedermera beslutar om tillståndet finns det goda förutsättningar för en mer skyndsam process.

Till skillnad från tidigare utredningar är det vår bedömning att kriterierna i artikel 2.4 i MKB-direktivet är situationsberoende i den meningen att verksamhetsutövaren tillsammans med myndigheten som ansvarar för miljöbedömningen ska undersöka från fall till fall huruvida en annan form av bedömning är lämplig. Med vårt förslag ska en skyndsam anpassning ske av de miljöbedömningskrav som i normalfallet ställs på verksamhetsutövaren.

Vår bedömning är att frågan om undantag bör prövas och beslutas antingen i samband med att betydande miljöpåverkan prövas eller i samband med avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen. På så sätt bör de verksamheter och åtgärder som träffas av undantaget

¹²⁷ SOU 2024:11 s. 425 och 426.

kunna få en skräddarsydd process i ett så tidigt skede som möjligt av miljötillståndprocessen.

Vi bedömer att undantaget både enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet som utgångspunkt bör hanteras av prövningsmyndigheten. Det är visserligen vanligare enligt Regeringsprövningsutredningen att motsvarigheten till regeringen beslutar om undantag från miljöbedömningsprocessen avseende militära tillståndsfrågor i andra medlemsstater. Vi gör därför bedömningen att regeringen för ett visst fall bör kunna förbehålla sig rätten att både pröva om undantag ska ges och själva tillståndsprovningen av verksamheten eller åtgärden. Regeringen bör också kunna välja att endast pröva frågan om undantag och överlämna efterföljande tillståndsprovning till exempelvis Miljöprövningsmyndigheten, om denna myndighet är prövningsmyndighet för ärendetypen. På så sätt kan prövningsmyndigheten också säkerställa att alla andra materiella krav som EU-rätten ställer, och som MKB-direktivet inte omfattar, beaktas på ett tillbörligt sätt. Detta är en viktig del att beakta när undantag från MKB-direktivet diskuteras. Ett undantag från delar eller hela den specifika miljöbedömningen medför inte att andra EU-rättsliga materiella krav kan åsidosättas. Det kan bl.a. nämnas att krav om bästa tillgängliga teknik enligt industriutsläppsdirektivet och försämringsförbudet under vattendirektivet fortfarande är tillämpliga. Önskar den som avser att vidta en åtgärd eller genomföra att denna även undantas från exempelvis försämringsförbudet i 5 kap. 4 § miljöbalken måste de undantag som vattendirektivet erbjuder i artikel 4.7 tillämpas. Undantagen är kontextuella och beslutade för enskilda rättsakter och är inte tillämpliga för hela den EU-rättsliga materiella kravbilden.

För att regeringen ska bli medveten om att frågan om undantag har väckts ska prövningsmyndigheten underrätta regeringen om detta omedelbart. Om regeringen väljer att förbehålla sig provningen av ansökan om undantag eller hela ansökan om miljötillstånd ska Miljöprövningsmyndigheten, med ett eget yttrande, överlämna ärendet till regeringen för provning. För att regeringen ska kunna förbehålla sig rätten att pröva en tillämpning av undantaget gör vi bedömningen att detta behöver komma till uttryck i 17 kap. miljöbalken. Regleringen placeras lämpligen under en egen rubrik.

Regeringsprövningsutredningen ansåg att eftersom det är regeringen som får stå till svars för om ett undantag ges är det rimligt att

den också prövar om ett avsteg kan ske. Att regeringen får svara på frågor om EU-rättens tillämpning i Sverige och tillhandahålla underlag kring dess genomförande utan att faktiskt besluta i enskilda ärenden bedömer vi inte utgör ett skäl för att regeringen alltid ska pröva frågan om undantag. Det är den ordinarie ordningen att regeringen gentemot kommissionen ansvarar för det svenska genomförandet av EU-rätten inom ramen för miljöbalken.

Avseende avsteg enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet ska regeringen meddela EU-kommissionen om sådana omedelbart efter det att ett beslut om undantag har meddelats eftersom kommissionen ska undersöka om avsteget är i överensstämmelse med kriterierna. Dessutom ska EU-kommissionen underrätta övriga medlemsstater omedelbart när de erhållit en underrättelse om att en medlemsstat tillämpat undantagsbestämmelsen. Därför ska prövningsmyndigheten även meddela regeringen när den har meddelat ett undantag så underrättelseprocessen med EU-kommissionen kan initieras. I och med att undantag från MKB-direktivet är något som endast ska ske i undantagsfall ska det inte uteslutas att, såsom vid undantaget för täktverksamhet, regeringen kan vara tvungen att tillhandahålla mer omfattande underlag än vad som legat till grund för prövningsmyndighetens eller regeringens undantagsbeslut. Beslut om tillstånd får inte ges innan EU-kommissionen informerats.

När det gäller de närmare processuella reglerna om tillämpningen av undantaget, exempelvis kravet på att redovisa tillämpningen av undantaget till EU-kommissionen gör vi bedömningen att sådan reglering lämpligen återfinns på förordningsnivå i stället för på lagnivå som tidigare utredningar har föreslagit. Detta då det finns liknande undantagsregler avseende krav och processer i miljöbalken i andra förordningar på miljöområdet, även när regeringen är inblandad (se exempelvis 4 kap. 14 § VFF). Vi gör bedömningen att regleringen bör placeras i miljöbedömningsförordningen.

Vi har, precis som Regeringsprövningsutredningen, inte utrett om undantagsmöjligheterna också bör tillämpas inom ramen för de s.k. sektorslagarna.¹²⁸ Det är sannolikt möjligt, men behöver utredas i särskild ordning. Hänvisningar till bestämmelserna om undantagsmöjligheten i 6 kap. miljöbalken föreslås därför inte i sektorslagarna.

¹²⁸ Se SOU 2024:11 s. 391.

Gränsöverskridande samråd

Avseende frågan om avsteg från miljöbedömningsprocessen när ett annat land deltar gör vi delvis en annan bedömning än de två nämnda utredningarna. Det är otydligt om Regeringsprövningsutredningen i detta menar att det för en verksamhet eller åtgärd som kan medföra betydande olägenhet i ett annat land inte alls ska vara möjligt att få undantag, eller om det ska gå att få undantag, men inte från just bestämmelserna 6 kap. 33 och 45 §§ miljöbalken.

Vi gör bedömningen att ett beslut om undantag inte får påverka tillämpning av 6 kap. 33 § miljöbalken om gränsöverskridande samråd. Detta eftersom undantagsmöjligheten för en verksamhet eller åtgärd som bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt är begränsad av artikel 7 enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet. Tillämpningen av artikel 2.4 får således inte påverka tillämpningen av artikel 7. Som vi har beskrivit i avsnitt 9.13.2 medför artikel 7 att en fullständig miljöbedömningsprocess ska äga rum i relation till den andra staten. Enligt vår uppfattning är det normalt inte meningsfullt att begränsa miljöbedömningsprocessen nationellt, men sedan tvingas genomföra den fullt ut mot det andra landet. Dessutom finns det krav på att allmänheten i de länder som deltar i det gränsöverskridande samrådet ska ha samma möjligheter att delta. Att inskränka möjligheten för den egna allmänheten att delta, men låta det andra landets allmänhet delta är sannolikt inte i överensstämmelse med internationell rätt.

Processen för beslut om undantag

Vår bedömning är att prövningsmyndigheten som utgångspunkt i samband med granskningen av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, eller vid avgränsningen av en miljökonsekvensbeskrivning, får undanta en verksamhet eller åtgärd från kravet på en specifik miljöbedömning om genomförandet av miljöbedömningen skulle få negativ inverkan på verksamhetens eller åtgärdens syfte och verksamheten eller åtgärden bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt. I övrigt utgår vi ifrån Regeringsprövningsutredningens förslag och till stora delar de motiv som den för fram kring utformningen av processen. Exempelvis bedömer vi också att det är rimligt att frågan om undantag från kravet

på en specifik miljöbedömning bör initieras av verksamhetsutövaren. Det är verksamhetsutövaren som förfogar över en tillståndsansökan för en verksamhet eller åtgärd, och det är främst verksamhetsutövaren som kan bedöma om det med hänsyn till syftet med verksamheten eller åtgärden finns anledning att aktualisera frågan om undantag. Mot bakgrund av detta bör verksamhetsutövaren själv få avgöra om den vill utnyttja möjligheten till undantag.¹²⁹

Överklaga tillståndsbeslutet

En skillnad från Regeringsprövningsutredningens förslag är att i vårt förslag kommer inte endast regeringen pröva undantag och efterföljande tillstånd. Inom ramen för den process som Regeringsprövningsutredningen föreslog går det endast att överklaga tillståndet som en rättsprövning till Högsta förvaltningsdomstolen. Det medför att överprövningen blir begränsad och sker endast i ett steg.

Om det i stället är prövningsmyndigheten som prövar tillståndet kan detta överklagas i två steg, först till mark- och miljödomstolen och sedan till Mark- och miljööverdomstolen. Det riskerar att medföra att den skyndsamma process som prövningsmyndigheten kan bidra till i första instans riskeras att förlängas och själva syftet med en snabb process går om intet.

Regeringsprövningsutredningen föreslog att de begränsade möjligheter som rättsprövningen medför kunde hanteras genom tidsbegränsade tillstånd om fyra år. Regeringsprövningsutredningen argumenterade för att fyra år är en rimlig tid för denna typ av tillstånd eftersom det ger verksamhetsutövaren möjlighet att söka ett långsiktigt tillstånd under denna tid. Regeringsprövningsutredningen utgick ifrån att anledningen till att ett undantag från miljöbedömningsprocessen aktualiseras är behovet av att skyndsamt få verksamheten eller åtgärden på plats, oavsett om det rör sig om försvaret, civila olyckor eller andra åtgärder eller verksamheter.

Om det är Miljöprövningsmyndigheten som ansvarar för tillståndsprocessen kan det första beslutet sannolikt komma relativt snabbt, särskilt om verksamhetsutövaren och prövningsmyndigheten har en nära och aktiv kontakt under den inledande fasen så att prövningsunderlaget kan bli fullständigt så snabbt som möjligt.

¹²⁹ Se SOU 2024:11 s. 403.

Vi bedömer att om tillståndet begränsas till fyra år och verkställighet som utgångspunkt ska ges i dessa situationer finns det goda möjligheter för de som har synpunkter på beslutet att framföra dessa inom ramen för den efterföljande tillståndsprocessen. Svårigheten är så klart om det rör sig om irreversibla åtgärder. Här får prövningsmyndigheten göra en bedömning från fall till fall. Vid civila olyckor eller översvämningar som inte gått att förutse kan det behöva genomföras irreversibla åtgärder för att hantera att exempelvis ett vattendrag sprängt sin fåra och rinner in i ett samhälle.

Kriterier för undantagen

Kriteriet i undantaget i artikel 1.3 MKB-direktivet är att medlemsstaten bedömer att kravet på en specifik miljöbedömning skulle inverka negativt på syftet med projektet. Kriteriet är samma för försvar som för civila olyckor och kriser. Enligt kommissionens vägledning måste medlemsstater som tillämpar detta undantag visa att tillämpningen av direktivet skulle vara kontraproduktivt i relation till möjligheten att uppnå syftet med projektet.¹³⁰ Syftet med direktivet är projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska omfattas av ett krav på tillstånd och att det ska göras en bedömning av miljöpåverkan. I och med att det finns många andra EU-rättsakter, såsom industriutsläppsdirektivet och vattendirektivet, som har krav på tillstånd är vår bedömning att undantaget i MKB-direktivet inte generellt går att använda avseende kravet på tillstånd, däremot kan det användas för miljöbedömningsprocessen. Samtidigt, såsom Regeringsprövningsutredningen anger, finns det i anslutning till andra tillståndskrav inom EU-rätten också krav om tillräckliga underlag. Det medför att undantaget i artikel 1.3 i huvudsak kan sägas omfatta processen som sådan och i vissa avseenden vilka uppgifter som krävs för att bedöma om tillstånd kan ges för fyra år.

Enligt artikel 2.4 är en förutsättning för undantag att en tillämpning av MKB-direktivets bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens eller åtgärdens syfte, och undantaget ska endast tillämpas i undantagsfall. Enligt kommissionens vägledning

¹³⁰ Se Kommissionens tillkännagivande, Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, ändrat genom direktiv 2014/52/EU) – artiklarna 1.3, 2.4 och 2.5 (2019/C 386/05).

innebär detta att det ska vara omöjligt att uppfylla de fullständiga kraven i direktivet utan att syftet med projektet äventyras. Dessutom ska fortfarande målen med MKB-direktivet fortfarande uppnås. Medlemsstaterna ska även

- undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig, och
- se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning, uppgifter om beslutet att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten.

EU-domstolen har även uttryckt att för att räknas som ett undantagsfall enligt artikel 2.4 måste medlemsstaten visa att risken för de konsekvenser som verksamheten eller åtgärden ska avhjälpa är rimligt sannolik och brådskande.¹³¹

Kommissionen framhåller i sin vägledning att undantag enligt artikel 2.4 innebär avsteg från allmänna bestämmelser och att de därmed ska tillämpas restriktivt för exceptionella situationer.¹³²

Avseende undantagen både enligt artikel 1.3 och 2.4 är det också av stor vikt att se att EU-domstolens fasta rättspraxis anger att den här typen av bestämmelse ska ha en enhetlig tolkning inom hela unionen även om de finns på direktivsnivå.¹³³ En svensk tolkning som inte är i överensstämmelse med EU-domstolens eller en gemensam förståelse inom resten av unionen bör undvikas.

Vilka typer av situationer omfattas

Regeringsprövningsutredningen redogör för i vilka typer av situationer som undantag har meddelats i andra länder. Vi hänvisar till denna beskrivning samt till vår sammanfattande beskrivning i avsnitt 9.6.3.¹³⁴

¹³¹ Se EU-domstolens dom i mål C-411/17 p. 101 och 102.

¹³² Se kommissionens tillkännagivande, Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, ändrat genom direktiv 2014/52/EU) – artiklarna 1.3, 2.4 och 2.5 (2019/C 386/05). Se även EU-domstolens dom i målen C-287/98 p. 49 och C-435/97 p. 65.

¹³³ Se exempelvis EU-domstolens dom i målen C-201/02 p. 37 och C-327/82 p. 11.

¹³⁴ Se SOU 2024:11 exv. s. 469.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 27 a–27 c §§ miljöbalken och 17 kap. 4 b § miljöbalken samt 14 b–14 j §§ miljöbedömningsförordningen.

14.8.6 Övergripande om stegen i den specifika miljöbedömningen

Förslag: Nuvarande beskrivning av stegen i den specifika miljöbedömningen i 6 kap. 28 § miljöbalken tydliggörs, kompletteras och placeras i kronologisk ordning.

Nytt är att det tydliggörs att Miljöprövningsmyndigheten är den myndighet som ansvarar för myndighetsuppgifterna inom ramen för den specifika miljöbedömningen hela vägen fram till det att miljöbedömningen ska slutföras när tillståndsfrågan avgörs. Först i detta avslutande steg kan annan myndighet vara aktuell för att slutföra miljöbedömningen om verksamheten eller åtgärden är tillståndspliktig enligt annan lag än miljöbalken.

Nytt är också att den specifika miljöbedömningen inleds med att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden begär ett yttrande av Miljöprövningsmyndigheten om omfattning och detaljeringsgrad av miljökonsekvensbeskrivningen och att Miljöprövningsmyndigheten ska yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad som en följd av denna begäran.

Nytt är också att Miljöprövningsmyndigheten ska meddela en motiverad slutsats innan eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs.

I 6 kap. 28 § miljöbalken finns i dag en beskrivning av vad en specifik miljöbedömning innebär. Av bestämmelsen framgår att den specifika miljöbedömningen för det första ska innebära att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska samråda om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd), ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och ge in miljökonsekvensbeskrivningen till den som prövar tillståndsfrågan. För det andra ska den specifika miljöbedömningen innebära att den som prövar tillståndsfrågan ger tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och slutför miljöbedömningen.

I det här avsnittet beskrivs översiktligt processen för en specifik miljöbedömning enligt vårt förslag och i de efterföljande avsnitten beskriver vi närmare de olika stegen.

Med utgångspunkt i våra övriga förslag avseende 6 kap. miljöbalken bedömer vi att 6 kap. 28 § miljöbalken behöver revideras. Vår utgångspunkt är att bestämmelsen bör spegla den process för miljöbedömning av tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder som finns i. Det är också denna process som återges i de nya rättsakterna, såsom exempelvis i EU-förordningen om netto-nollteknik (se exempelvis artiklarna 9.4, 9.5, 10.1 och 10.3 i EU-förordningen om netto-nollteknik). Se avsnitt 14.8.2 för en redogörelse av innehållet i aktuella artiklar i MKB-direktivet och EU-förordningen.

Omsatt till svenska förhållanden och med utgångspunkten att stegen bör beskrivas i kronologisk ordning gör vi bedömningen att den specifika miljöbedömningen bör innehålla följande steg.

- Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden begär ett yttrande av Miljöprövningsmyndigheten om omfattning och detaljeringsgrad av miljökonsekvensbeskrivningen.
- Miljöprövningsmyndigheten yttrar sig över miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad.
- Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden tar fram en miljökonsekvensbeskrivning och ger in den till Miljöprövningsmyndigheten.
- Miljöprövningsmyndigheten kungör att ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen finns för samråd.
- Miljöprövningsmyndigheten meddelar en motiverad slutsats.
- Prövningsmyndigheten slutför miljöbedömningen när tillståndsförfrågan avgörs.

Miljöprövningsmyndigheten bör alltså, efter en begäran, i ett särskilt yttrande motivera den omfattning och detaljeringsgrad som miljökonsekvensbeskrivningens ska ha. Det bör, precis som i dag, ligga på verksamhetsutövaren att därefter ta fram en miljökonsekvensbeskrivning med utgångspunkt i Miljöprövningsmyndighetens yttrande. Det är sedan denna miljökonsekvensbeskrivning tillsammans med ansökan om tillstånd som Miljöprövningsmyndigheten

bör kungöra för samråd med bl.a. allmänheten. Detta är i linje med artikel 6.2 och 6.3 i MKB-direktivet. Efter det att samråd har ägt rum ska Miljöprövningsmyndigheten avge en motiverad slutsats. Prövningsmyndigheten bör därefter avsluta miljöbedömningsprocessen inför beslut om miljötillstånd eller annat tillstånd. De respektive stegen beskrivs närmare i avsnitten 14.8.7–14.8.12.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 28 § miljöbalken.

14.8.7 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå

Förslag: Nuvarande avgränsningssamråd ersätts av ett avgränsningsyttrande från Miljöprövningsmyndigheten. Yttrandet ska föregås av en begäran om yttrande av den som avser att ansöka om miljötillstånd, ändringstillstånd eller tillstånd eller annat tillåtande enligt annan författning. Begäran ska innehålla de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna avge ett avgränsningsyttrande.

Miljöprövningsmyndigheten ska ge berörda myndigheter 30 dagar att inkomma med synpunkter på uppgifterna i begäran.

Miljöprövningsmyndigheten ska, inom 45 dagar från det att begäran inkom till myndigheten, skriftligen yttra sig över vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen. På motsvarande sätt som i dag ska avgränsningsyttrandet lämnas till den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden. Yttrandet är inte bindande.

Inledning

Det som i dag betecknas som avgränsningssamråd regleras i 6 kap. 29–32 §§ miljöbalken. Syftet med avgränsningssamrådet är att ta fram en avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen, dvs. vad

den ska belysa och vilken omfattning den ska ha. Av 6 kap. 30 § miljöbalken går att utläsa att avgränsningssamrådet är ett fullt samråd som ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden. Om verksamheten eller åtgärden kan medföra gränsöverskridande påverkan ska även det påverkade landet bjudas in till samrådet. Det andra landets allmänhet ska ha samma förutsättningar att delta som allmänheten i värdlandet för verksamheten eller åtgärden, vilket är ett krav både i MKB-direktivet och Esbokonventionen.

Som vi har beskrivit i avsnitten 9.7.3 och 9.13 finns det inget krav på avgränsningssamråd i MKB-direktivet eller i övrig internationell rätt. I MKB-direktivet ställs endast krav på att den ansvariga myndigheten ska samråda med berörda myndigheter om ett yttrande om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad ska avges (artikel 5.2). Det svenska genomförandet syftar, vad vi förstår, i stället till att svara på ett annat krav i MKB-direktivet, dvs. att den berörda allmänheten i ett tidigt skede ska kunna delta i beslutsprocessen, senast så snart som information rimligen kan lämnas (artikel 6.2). Enligt EU-kommissionens vägledning är detta också ”good practice”. Även om nuvarande reglering har tillkommit i ett gott syfte kan vi konstatera att kritiken mot avgränsningssamrådet och det underlag som ligger till grund för det är omfattande både från verksamhetsutövare, myndighetsföreträdare och representanter från allmänheten (se beskrivning i avsnitten 9.7.3 och 9.9.3).

Avgränsningssamrådets roll

Vi beskriver kraven på samråd med allmänheten i MKB-direktivet och Århuskonventionen i avsnitt 9.9.1. Dessutom analyserar vi på ett generellt plan hur det svenska genomförandet förhåller sig till de krav på allmänhetens deltagande som finns inom EU-rätten och Esbokonventionen i avsnitten 9.7, 9.9, 9.13.1 och 9.13.7.

Vad vi förstår ifrågasatts det av vissa aktörer om nuvarande process innebär en effektiv användning av allmänhetens tid. Det har också ifrågasatts om samrådet sker i ett för tidigt skede av proces-

sen för att det ska leda till ett effektivt och meningsfullt deltagande för allmänheten. Det som har förts fram som positivt med avgränsningssamrådet är att tidiga samråd kan medföra att verksamhetsutövaren kan göra bättre bedömningar kring vilka risker det finns med ett projekt och tidigt vidta åtgärder för att undvika olika konsekvenser. Dessutom har det förts fram att det för större acceptans för projektet kan vara klokt att ha samråd så tidigt som möjligt i processen. Ett tidigt samråd förs också fram som en förutsättning för att kunna beakta synpunkter på utformning och lokalisering av en verksamhet, liksom på utformningen av ansökningshandlingarna. Om allmänheten inte deltar i processen med att bestämma omfattningen och detaljeringsgraden av miljökonsekvensbeskrivningen finns det helt enkelt en högre risk för att verksamhetsutövaren behöver komplettera miljökonsekvensbeskrivning i ett senare skede. Detta kan i sin tur kräva omtag kring framför allt det offentliga samrådet. Samtidigt kan vi konstatera att krav på kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningen i dag är vanligt förekommande trots att processen har föregåtts av ett avgränsningssamråd.

I Finland finns en motsvarighet till det svenska avgränsningssamrådet. Kraven på underlaget är dock högre i detta skede av processen i Finland än vad som är brukligt vid svenska avgränsningssamråd. Det innebär att allmänheten i Finland har ett mer omfattande och detaljerat underlag att lämna synpunkter på. Allmänheten har i Finland 30 dagar på sig att inkomma med synpunkter och NTM-centralen (MKB-ansvarig myndighet) bestämmer hur och när detta samråd ska äga rum. I Danmark sker en digital kungörelse av avgränsningsunderlaget och allmänheten har 30 dagar på sig att inkomma med skriftliga synpunkter som lämnas in på samma webbplats som avgränsningsunderlaget publiceras. Såvitt vi känner till finns inte samma kritik avseende samråden i Finland och Danmark. Däremot har Finland, i samband med gränsöverskridande samråd med Sverige, och på sätt som vi beskriver i avsnitt 9.13.7, fört fram att det finns brister i underlaget i samband med det svenska avgränsningssamrådet. Vid gränsöverskridande samråd med Danmark har förts fram att de överhuvudtaget har svårt att förstå den svenska processen eftersom den i hög grad skiljer sig från den som anges i MKB-direktivet m.fl. internationella rättsakter.

Vi bedömer att den svenska processen i samband med avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen behöver effektiviseras.

Myndighetsrollen

När vi jämför det svenska avgränsningssamrådet med de danska och finska motsvarigheterna sticker myndighetsrollen ut. I Danmark och Finland har myndigheterna ett mycket större ansvar för att säkerställa att de underlag som verksamhetsutövaren tar fram uppfyller de kriterier som finns på underlag inför avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen, men även inför senare samråd. I våra grannländer är det samma myndighet som ska uppbära kompetensen att granska och även sedermera påtala vad som ska kompletteras. I den svenska processen ligger ansvaret för avgränsningssamrådet på den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden. Berörda myndigheter, i första hand länsstyrelsen, har en mer passiv roll i bakgrunden. Det gör det svårt för myndigheten att ställa krav på samrådsunderlaget även om länsstyrelsen ska verka för att innehållet i den kommande miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen och att se till att andra länder involveras när ett gränsöverskridande samråd behöver hållas enligt 6 kap. 33 § miljöbalken. Risken för att avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen ifrågasätts vid efterföljande tillståndsprövning är således överhängande. I och med att den kritik som riktas mot det svenska avgränsningssamrådet av både myndighetsföreträdare och verksamhetsutövare inte verkar finnas på samma sätt i våra grannländer går det inte att utesluta att det tydligare myndighetsansvaret i Finland och Danmark kan utgöra en delförklaring. Vi gör bedömningen att ett tydligare myndighetsansvar för frågan om avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad bör införas också i Sverige.

Allmänhetens deltagande när miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad bestäms

Vi kan notera att våra analyser i kapitel 9 visar att det saknas väl-motiverade argument i förarbetena för hur det svenska genomförandet förhåller sig till de krav som finns kring allmänhetens deltagande. Utgångspunkten verkar vara att om enskilda som är särskilt berörda och den berörda allmänheten kommer in tidigt i miljöbedömningsprocessen så uppfyller Sverige de formella krav

som finns kring samråd med allmänheten. Det är visserligen så att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ska få reella möjligheter att delta i beslutsprocesserna på miljöområdet och detta ska äga rum innan den ansvariga myndigheten fattar ett beslut om ansökan om tillstånd, dvs. när alla alternativ står öppna (artikel 6.4 MKB-direktivet). I den nuvarande svenska processen skulle det på så sätt räcka med att allmänheten får yttra sig efter att prövningsmyndigheten har kungjort ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen för att uppfylla just detta kriterium (se 6 kap. 39 § MB).

MKB-direktivet och Århuskonventionen kräver inte endast tidigt deltagande utan också att detta deltagande ska vara effektivt och ändamålsenligt för allmänheten och enskilda (artikel 6.2 i både MKB-direktivet och Århuskonventionen). För att se till att den berörda allmänheten på ett effektivt sätt ska kunna delta i beslutsprocesser på miljöområdet ska allmänheten informeras elektroniskt och på annat lämpligt sätt om bl.a. ansökan om tillstånd och om var exempelvis miljökonsekvensbeskrivningen finns tillgänglig senast så snart som informationen rimligen kan lämnas (artikel 6.2 MKB-direktivet). Samma kriterier finns i industriutsläppsdirektivet (se artikel 24 och bilaga IV till industriutsläppsdirektivet). MKB-direktivet anger här bara den berörda allmänheten, men enligt Århuskonventionen ska också enskilda informeras direkt när så är lämpligt (artikel 6.2 Århuskonventionen). I den svenska, icke officiella versionen av Århuskonventionen, står det ”i förekommande fall”, medan de officiella versionerna av konventionen (engelska, ryska och franska) innehåller ett uttryck som kan uttryck som kan översättas till ”när så är lämpligt”, även om uttrycken är snarlika. Sammantaget innebär kraven enligt vår bedömning att ansökan om tillstånd och miljökonsekvensbeskrivningen bör finnas tillgängliga när allmänheten och enskilda ska informeras. Det är dessutom först när den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd har tagit fram en miljökonsekvensbeskrivning utifrån den ansvariga myndighetens yttrande som MKB-direktivets och Århuskonventionens krav aktualiseras.

Det finns på så sätt inget krav på att allmänheten eller enskilda som är särskilt berörda ska delta i processen med att bestämma miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad.

Det ska i sammanhanget påminnas om att Århuskonventionen uppmanar parterna till konventionen att, när så är lämpligt, upp-

muntra potentiella sökande att innan de ansöker om tillstånd utreda vilken del av allmänheten som berörs, inleda diskussioner med den och informera om syftet med sin ansökan (artikel 6.5 Århuskonventionen). Detta är dock inte något som följer av EU-rätten och vi gör inte bedömningen att ett sådant krav behöver ställas i svensk rätt. Det finns dock inget som hindrar sökanden från att ta sådana kontakter med berörd allmänhet som en del i förarbetet inför tillståndprocessen.

Ett annat argument som har framförts emot att begränsa allmänhetens deltagande när miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad ska bestämmas är att Sevesolagstiftningen ställer krav på tidigt samråd med allmänheten. Vi har dock inte kunnat identifiera några krav på Sevesosamrådet som är mer långtgående än de krav som MKB-direktivet och Århuskonventionen ställer. Precis som i dessa två tidigare nämnda rättsakter ska information lämnas så snart som rimligen kan ske, utifrån samma kriterier som har beskrivits ovan, dvs. ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen ska finnas.

Det 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. Det finns som sagt inget som hindrar att verksamhetsutövaren samråder med allmänheten tidigare trots att detta inte är ett lagstadgat krav. Det åligger verksamhetsutövaren att ta fram ett fullständigt underlag som håller för samråd och visar det sig att prövningsmyndigheten efter samrådet inte kan författa en motiverad slutsats ska prövningsmyndigheten förelägga den som avser att genomföra verksamheten eller vidta åtgärden att komplettera och vid behov genomföra samrådet igen (se förslag i avsnitt 14.8.9).

Det finns samtidigt en komplicerande EU-rättslig bestämmelse i revideringen av förnybartdirektivet (se artikel 16b.2) som anger att den behöriga myndigheten ska avge ett yttrande om omfattningen av och detaljnivån för den information som projektexploatören ska lämna i miljökonsekvensbeskrivningen, vars omfattning inte får utökas därefter. Bestämmelsen riktar sig till den berörda myndigheten. Begränsningen återfinns inte i EU-förordningarna om nettollteknik samt kritiska och strategiska råmaterial och frågan är om bestämmelsen kan anses vara i överensstämmelse med bl.a. MKB-direktivet och den praxis som har utvecklats av EU-domstolen

inom detta område. Går det exempelvis att godta en miljökonsekvensbeskrivning om det senare visar sig att hänsyn inte har tagits till exempelvis miljökvalitetsnormer för vatten eller gränsöverskridande miljöeffekter. En sådan process skulle därigenom också begränsa allmänhetens möjligheter att ifrågasätta miljökonsekvensbeskrivningen. Den motiverade slutsatsen är inte heller begränsad till att belysa den betydande miljöpåverkan som enbart följer på en miljökonsekvensbeskrivning, om denna exempelvis skulle visa sig vara uppenbart felaktigt avgränsad (se artikel 5.3 c i MKB-direktivet). Prövningsmyndigheten som avgör ärendet är på samma sätt inte heller begränsad till att bedöma om verksamheten eller åtgärden är tillåtlig baserad på en miljökonsekvensbeskrivning som inte når upp till de krav som EU-rätten som helhet ställer på en sådan beskrivning.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att det nuvarande avgränsningssamrådet bör slopas och ersättas av ett yttrande från Miljöprövningsmyndigheten om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad. Yttrandet bör följa på en begäran om sådant yttrande från den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden. Miljöprövningsmyndigheten bör utforma yttrandet efter att länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och andra berörda myndigheter har getts tillfälle att inkomma med synpunkter över det underlag som inlämnats från den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden. Skillnaden jämfört med i dag blir dels att den s.k. MKB-myndigheten får ett tydligare ansvar, dels att något samråd inte måste genomföras med allmänheten i detta skede.

Som vi nämnde ovan noterar vi att både Finland och Danmark har alternativa former för att involvera allmänheten även i detta tidiga skede. I Danmark och Finland publiceras exempelvis utkastet till miljökonsekvensbeskrivning på en offentlig webbplats där allmänheten och även myndigheter kan logga in och lämna sina synpunkter kring vilken omfattning och detaljeringsgrad som krävs. I Finland publiceras alla efterföljande dokument på samma webbplats och både allmänheten och myndigheter kan där följa processen både före och efter samrådet.

Eftersom vårt uppdrag är att tydliggöra och föreslå en reglering som inte är mer långtgående än den som EU-rätten kräver gör vi bedömningen att svensk rätt inte bör ställa krav på samråd med allmänheten i detta skede. Däremot gör vi bedömningen att en

transparent process där bl.a. ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivningen är tillgänglig elektroniskt bör genomföras även i Sverige (se förslag i avsnitt 14.11). Detta kommer i sin tur att möjliggöra ett tidigt deltagande för intresserad allmänhet.

Underlag för yttrande

Precis som i nu gällande rätt bedömer vi att det är den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan som bör se till att ett tillräckligt bra underlag tas fram i varje steg i miljöbedömningsprocessen. Underlaget bör lämnas till prövningsmyndigheten som i sin tur, i dialog, med den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, ska verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprovningen. När granskningen följer på en ansökan om igångsättningsbesked följer detta av bestämmelserna om krav på ansökans innehåll i 3 kap. miljöprövningsförfordningen.

För att det ska vara möjligt för prövningsmyndigheten att kunna yttra sig om miljöeffekterna och att yttrandet ska få den viktiga roll som det är tänkt att ha enligt MKB-direktivet och även bl.a. EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik behöver underlaget uppfylla de ska-krav som framgår av 6 kap. 29 § miljöbalken (se även 8–9 §§ MBF). Detta gäller i synnerhet projektets specifika egenskaper, däribland dess lokalisering och tekniska kapacitet, och den miljöpåverkan det antas medföra (jfr artikel 5.2 i MKB-direktivet). Miljöprövningsmyndigheten bör ha en dialog med den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd så att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprovningen.

Båda EU-förordningarna hänvisar till artikel 5.1 i MKB-direktivet vars andra stycke syftar till att säkerställa en rättssäker process som ska möjliggöra att den som vill genomföra en verksamhet eller vidta en åtgärd ska känna sig trygg i att en miljökonsekvensbeskrivning baserat på yttrandet leder till en beskrivning som är förenlig med de krav som finns.

Tidsfrist för yttrandet

I tidigare nämnda EU-förordningar står det att den gemensamma kontaktpunkten ska säkerställa att yttrandet utfärdas så snart som möjligt och senast 45 dagar från det datum då projektägaren lämnade in sin begäran om ett yttrande (artikel 12.1 i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial samt artikel 10.1 i EU-förordningen om netto-nollteknik). Till skillnad från nämnda EU-förordningar finns det ingen tidsfrist i MKB-direktivet avseende när myndigheten ska lämna sitt yttrande (artikel 5.2). Vi gör bedömningen att det är rimligt och lämpligt att en sådan tidsfrist bör införas generellt för alla ärenden där en sådan granskning ska göras. Tiden för Miljöprövningsmyndigheten att yttra sig om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad bör, på motsvarande sätt som anges i aktuella EU-förordningar, vara 45 dagar från det att begäran inkom. Yttrandet bör inte få överklagas särskilt. Detta motsvarar kraven i gällande rätt, där länsstyrelsen ska redovisa en bedömning om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och avgränsning efter en dialog med den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden (se 6 kap. 32 § första stycket MB).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 29–32 §§ miljöbalken och 8–13 §§ miljöbedömningsförordningen.

14.8.8 Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning tydliggörs

Förslag: Nuvarande krav på en redogörelse i miljökonsekvensbeskrivningen avseende länsstyrelsens bedömning om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad ersätts av Miljöprövningsmyndighetens motsvarande avgränsningsyttrande som ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen.

I 6 kap. 35–37 §§ miljöbalken och 15–19 §§ miljöbedömningsförordningen regleras i dag vad som ska beaktas när en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram. EU-kommissionen har ifrågasatt

det svenska genomförandet i detta avseende och menade att bestämmelserna om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla inte fullt ut motsvarade direktivets krav. Regeringen har svarat kommissionen och i huvudsak framfört att de skillnader som finns mellan det svenska genomförandet och MKB-direktivet i detta hänseende beror på att språkbruket i direktivet inte överensstämmer med de termer och uttryck som används i svensk lagstiftning och språkbruk. Termerna och uttrycken i direktivet har därför behövt anpassas för att vara så tydligt som möjligt för svenska förhållanden. Vad vi känner till har EU-kommissionen inte återkommit i denna fråga efter regeringens förklaring.

I och med att vi föreslår att Miljöprövningsmyndigheten ska överta länsstyrelsens ansvar som s.k. MKB-myndighet och därmed ansvara för att yttra sig om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad behöver 6 kap. 35 § 8 miljöbalken ändras så att det framgår att det är Miljöprövningsmyndighetens yttrande som ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen och inte länsstyrelsens bedömning.

I enlighet med våra förslag avseende granskning av en verksamhets eller åtgärds betydande miljöpåverkan i avsnitt 14.8.4 och avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen i avsnitt 14.8.7 finns vidare skäl för att omformulera 6 kap. 35 § 8 miljöbalken så att det framgår att redogörelsen ska innehålla uppgift om samråd har skett innan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen lämnades till prövningsmyndigheten. Det kan då antingen handla om frivilliga samråd på initiativ av den som avser att genomföra en verksamhet eller vidta en åtgärd eller ett gränsöverskridande samråd inför Miljöprövningsmyndighetens avgränsningsyttrande. Det kan även vara så att det inte räcker med ett offentligt samråd och då bör miljökonsekvensbeskrivningen inför nästkommande samråd redovisa resultatet av föregående samråd.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 35 § miljöbalken.

14.8.9 Ett offentligt samråd

Förslag: När prövningsmyndigheten har bedömt att en ansökan om tillstånd är fullständig ska myndigheten samråda om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen genom att kungöra och tillgängliggöra handlingarna. Både allmänheten och berörda myndigheter och kommuner ska ges en skälig tid om minst 30 dagar att yttra sig över ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen.

Utöver nuvarande uppgifter ska kungörelsen innehålla upplysningar om ett samrådsmöte ska hållas med den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden och i så fall tid och plats för sådant möte. Kungörelsen ska också innehålla upplysning om till vem och i vilket format skriftliga synpunkter kan lämnas.

Om kungörelsen görs i ett ärende om miljöprövning enligt 20 kap. miljöbalken ska kungörelsen också innehålla sådana uppgifter som i dag finns med vid en kungörelse enligt 22 kap. miljöbalken.

När ett samrådsmöte har hållits ska den som avser att vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet sammanställa och bemöta inkomna synpunkter från mötet i en samrådsredogörelse. Om det av kungörelsen framgår att skriftliga synpunkter ska lämnas till den som avser att vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet och inte enbart till Miljöprövningsmyndigheten ska även sådana synpunkter bemötas i samrådsredogörelsen. Samrådsredogörelsen ska lämnas till Miljöprövningsmyndigheten.

Om Miljöprövningsmyndigheten efter samrådet bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen saknar sådana uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna avge en motiverad slutsats om verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan får myndigheten förelägga den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden att, inom viss tid, inkomma med sådana uppgifter. Om miljökonsekvensbeskrivningen ändras väsentligt efter en sådan komplettering får prövningsmyndigheten se till att ett nytt offentligt samråd hålls.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om hur kungörelse ska ske och om underrättelse till särskilt berörda.

Inledning

Dagens samråd enligt 6 kap. 39 § miljöbalken inträffar vid tillståndsprövning enligt miljöbalken normalt när prövningsmyndigheten har bedömt att miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen och därför kungörs ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen.

Som vi anger i avsnitt 14.9 finns det mycket synpunkter, i första hand från verksamhetsutövare, på den process som både föregår och följer på detta samråd. Synpunkterna handlar både om det s.k. kompletteringsträsket i förhållande till ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen och problematiken med att besked om bedömningen av om ansökan respektive miljökonsekvensbeskrivningen är fullständig ges först i samband med att tillståndsärendet avgörs. Att prövningsmyndigheten ofta begär flera kompletteringar av ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen både innan och efter kungörelsen av tillståndsansökan har ända sedan 2003 påtalats som en utmaning.¹³⁵ Utöver att processen ibland upplevs som utdragen kan vi konstatera att sena kompletteringar gör att MKB-direktivets krav på att samrådet ska ske först när det finns ett sammanhållet underlag inte efterlevs (se artikel 6.2 och 6.3 i MKB-direktivet, se även avsnitten 9.8.1 och 9.9.1). Enligt EU-domstolen måste allmänheten kunna göra sig en tydlig bild av ett projekts inverkan på miljön för att kunna avgöra om relevanta skyldigheter har iakttagits. Kan inte allmänheten förbereda sig för deltagande vid beslutsprocessen på grund av att dokumentationen är ofullständig, eller uppgifter har sammanställts på ett icke sammanhängande sätt, då är inte kraven enligt artikel 6 i MKB-direktivet uppfyllda (se även avsnitt 9.13.2 avseende gränsöverskridande samråd).¹³⁶

I avsnitten 14.8.4 och 14.8.7 föreslår vi att nuvarande undersöknings- respektive avgränsningssamråd slopas. I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden om när krav på samråd med allmänheten bör ställas och hur ett sådant samråd bör genomföras.

¹³⁵ Se SOU 2003:124 s. 20, 100 och 101.

¹³⁶ Se EU-domstolens dom i mål C-535/18 p. 86.

När bör samråd med allmänheten hållas?

Liksom i föregående avsnitt tar vi vår utgångspunkt i kraven inom EU-rätten för att bedöma när och hur ett samråd bör genomföras. Som vi har beskrivit i avsnitt 14.8.7 ställer EU-rätten krav på samråd med allmänheten först när den berörda allmänheten på ett effektivt kan delta i beslutsprocessen. Detta innebär att ansökan om tillstånd, liksom den däri ingående miljökonsekvensbeskrivningen ska finnas på plats (jfr artikel 6.2 i MKB-direktivet).

Enligt MKB-direktivet bör samråd med allmänheten om en ny eller ändrad verksamhet eller åtgärd dessutom ske först när miljökonsekvensbeskrivningen är av sådan kvalitet och omfattning att den når upp till de kriterier som direktivet ställer på ett sådant underlag (se artikel 6.1–6.4 i MKB-direktivet och beskrivning i avsnitt 9.9.1). I detta sammanhang kan noteras att det åligger den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, oavsett om miljöbedömningen görs inom ramen för en ansökan om miljötillstånd enligt miljöbalken eller tillstånd enligt annan lag, att inför samrådet tillhandahålla uppgifter om bl.a. förstahandsalternativ och andrahandsalternativ avseende tänkt plats. Även skälen för det valda huvudalternativet bör anges. EU-domstolen har uttalat att detta krav gäller oavsett om alternativen ursprungligen har övervägts av exploatören, myndigheter eller om de lagts fram av berörda parter.¹³⁷ Med våra förslag framgår detta av de krav som ställs på tillståndsansökans innehåll (se förslag i avsnitt 14.9.3).

I de nya EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik ställs krav på myndigheten att lämna besked om när ansökan är fullständig och att den tidsfrist som gäller för dessa ärenden kopplas till denna tidpunkt. I avsnitt 14.9.7 föreslår vi att en bekräftelse om när en ansökan i ett ärende om miljöprövning är fullständig alltid bör lämnas.

För ärenden om miljötillstånd gör vi bedömningen att det är lämpligt att denna tidpunkt även är startskottet för när samrådet enligt 6 kap. 39 § miljöbalken bör ske. Vi gör vidare bedömningen att samrådet bör benämnas offentligt samråd för att skilja det från det gränsöverskridande samrådet enligt 6 kap. 33 § miljöbalken och från andra frivilliga samråd som den som avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd kan vilja genomföra.

¹³⁷ Se EU-domstolens dom i mål C-461/17 p. 68 och 69.

Vad bör ingå i kungörelsen?

Vi gör bedömningen att det offentliga samrådet enligt 6 kap. 39 § miljöbalken, precis som i dag, bör innebära att miljökonsekvensbeskrivningen kungörs och görs tillgänglig för allmänheten. För överensstämmelse med EU-rätten bör det av bestämmelsen framgå att även ansökan om tillstånd ska kungöras och tillgängliggöras.

MKB-direktivet tillhandhåller inga närmare bestämmelser om hur ett samråd med allmänheten och berörda myndigheter ska äga rum. Utan närmare bestämmelser om samråd med den berörda allmänheten, till exempel om samrådet bör ske skriftligen eller genom samrådsmöten, får fastställas av medlemsstaterna (se artikel 6.5 i MKB-direktivet).

Vi gör bedömningen att kungörelsen, precis som i dag (jfr 6 kap. 40 § MB), bör innehålla upplysningar om

- att verksamheten eller åtgärden omfattas av kraven på specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken,
- vem som prövar tillståndsfrågan, till vem och inom vilken tid synpunkter kan lämnas,
- hur ny information i ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig, och
- om samråd med ett annat land ska ske.

Mot bakgrund av att vi föreslår att de nuvarande undersöknings- och avgränsningssamråden slopas och då dessa ofta innebär att allmänheten kan delta fysiskt vid ett samrådsmöte med den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden gör vi bedömningen att det kan vara lämpligt att ett fysiskt samrådsmöte hålls vid det offentliga samrådet. Om ett samrådsmöte ska hållas med den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden bör detta framgå av kungörelsen liksom tid och plats för sådant möte. Även om ett sådant möte hålls bör det vara möjligt att lämna skriftliga synpunkter.

- I avsnitt 10.4.7 analyserar vi huruvida nuvarande kungörelsebestämmelser överensstämmer med EU-rättsliga krav. I stort bedömer vi att nuvarande bestämmelser i dagens miljöbedömnings- och tillståndssystem som finns i bl.a. i 6 kap. miljöbalken,

22 kap. miljöbalken och 19 § industriutsläppsförordningen möjliggör att exempelvis den berörda allmänheten informeras elektroniskt och genom offentliga meddelanden eller på ett lämpligt sätt. Med vårt förslag till ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess slopas nuvarande 22 kap. miljöbalken samtidigt som ändringar föreslås i 6 kap. miljöbalken. Ändringarna medför behov av vissa förtydliganden i 6 kap. 40 § miljöbalken avseende vad en kungörelse om offentligt samråd ska innehålla. Om kungörelsen görs inom ramen för ett ärende om miljö- tillstånd bör kungörelsen därför i förekommande fall innehålla sådana uppgifter som i dag krävs vid en kungörelse enligt 22 kap. miljöbalken. Det handlar om en kortfattad redogörelse av ansökan och i ärenden om vattenverksamhet de fastigheter som kan beröras,

- en upplysning om verksamheten eller åtgärden omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor,
- en upplysning om att information om innehavare av servitut, nyttjanderätt eller rätt till elektrisk kraft på en berörd fastighet behöver lämnas till Miljöprövningsmyndigheten, och
- en upplysning om inom vilken tid krav på ersättning behöver lämnas.

Dessutom bör delar av 22 kap. 5 och 8 §§ miljöbalken flyttas till miljöbedömningsförordningen för att säkerställa att kungörelse även fortsättningsvis delges samt att sakägare som inte varit kända innan kungörelse får möjlighet att yttra sig. I 22 kap. miljöbalken har det nyligen införts regler som innebär att kravet på förordnande av aktförvarare slopas. I stället för att handlingar i ett ärende eller mål om tillstånd enligt miljöbalken förvaras hos en utsedd aktförvarare ska akten hållas tillgänglig på en webbplats eller i en lokal (se 22 kap. 3 § första stycket 5 och 19 kap. 5 § 4 MB). På vilken webbplats eller i vilken lokal handlingarna ska hållas tillgängliga ska anges i kungörelsen. Syftet med ändringen är att göra bestämmelsen om kungörelse av en ansökan mer teknikneutral så att handlingarna även kan hållas tillgängliga på lämplig webbplats. Förslaget innebär även att aktförvarare i form av en fysisk person ersätts av att akten

vid behov kan förvaras på en specifik plats.¹³⁸ Vi bedömer att tillgängligheten av ärenden som prövas av den föreslagna Miljöprövningsmyndigheten bör vara densamma. Nuvarande bestämmelse i 6 kap. 40 § första stycket 3 miljöbalken bör således förtydligas så att det av den framgår att kungörelsen bör innehålla uppgifter om på vilken webbplats eller i vilken lokal som miljökonsekvensbeskrivningen och andra handlingar i ärendet finns tillgängliga. I 20 § miljöbedömningsförordningen finns enligt nuvarande regler en bestämmelse som anger att en publik webbplats som tillhör den som prövar tillståndsfrågan är en lämplig webbplats för att kungöra miljökonsekvensbeskrivningen. Den bestämmelsen bör kompletteras på så sätt att nämnda webbplats även är lämplig för att tillgängliggöra andra handlingar i ärendet.

I syfte att göra handläggningen mer teknikneutral har det den 1 januari 2025 förts in bestämmelser som möjliggör för prövningsmyndigheten att bestämma i vilket format ansökningshandlingar och synpunkter på ansökan ska ges in (se 22 kap. 2 § första stycket och 10 första stycket MB). Beträffande formatet för ansökningshandlingarna har vi bedömt att den möjligheten bör behållas för Miljöprövningsmyndigheten och fört över den till bestämmelserna om ansökans innehåll och format i 3 kap. miljöprövningsförordningen, se avsnitt 14.9.3. Vi gör samma bedömning vad gäller formatet på de skriftliga synpunkter som lämnas över ansökan. Som vi har redogjort för ovan framgår möjligheten att lämna synpunkter på ansökan genom att det anges i kungörelsen. Vi bedömer därför att det lämpligen bör framgå av regleringen avseende kungörelsens innehåll att prövningsmyndigheten kan bestämma formatet för de skriftliga synpunkter som lämnas. Ska synpunkter lämnas digitalt bör detta således framgå av kungörelsen.

I 22 kap. 10 miljöbalken framgår även att domstolen kan begära att den som har lämnat synpunkter ska lämna en skriftlig sammanställning av dem. Bestämmelsen har ett nära samband med möjligheten för domstolen att kräva av sökanden att ge in en uppdaterad ansökan. Detta krav har vi bedömt bör kvarstå, men då utgå från de situationer när Miljöprövningsmyndigheten begär det, se avsnitt 14.9.3. Skälen för bestämmelserna om uppdaterad ansökan och sammanställning av synpunkter är att det ger ökad effektivitet och transpa-

¹³⁸ Se prop. 2023/24:152, s. 89–91.

rens inte minst för remissmyndigheterna.¹³⁹ Vår föreslagna process innebär att berörda myndigheter ges möjlighet att lämna synpunkter på en ansökan om miljötillstånd dels i samband med den remittering som görs direkt när ansökan har inkommit (se förslag i avsnitt 14.9.4), dels i samband med det offentliga samrådet. Allmänhetens möjlighet att lämna synpunkter sker i huvudsak vid ett tillfälle, dvs. i samband med det offentliga samrådet. Lämnade synpunkter kommer efter det att sammanställas av sökanden i samrådsredogörelsen och därefter av Miljöprövningsmyndigheten i den motiverade slutsatsen. Tanken med vårt förslag i denna del är således att så länge ansökan inte ändras eller kompletteras med nytt material ska ytterligare synpunkter inte behöva lämnas. Vi bedömer därför att behovet av en sådan bestämmelse, som möjliggör krav på sammanställning av synpunkter på ansökan, inte behövs i vårt föreslagna prövningsförfarande. Den bestämmelsen bör därför upphävas utan att ersättas.

Samrådsmöte och samrådstid

Enligt nuvarande 6 kap. 39 § miljöbalken ska allmänheten ges en skälig tid om minst 30 dagar att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen.

Vad utredningen förstår sker dagens avgränsningssamråd på olika sätt. Samrådet kan ske genom ett samrådsmöte där allmänheten och berörda myndigheter får möjlighet att ställa frågor och även lyfta otydligheter eller brister med miljökonsekvensbeskrivningen. Om det sker ett samrådsmöte eller flera skiljer sig också åt. Andra samrådsmetoder kan vara att projekt ställs ut på en offentlig plats under samrådstiden och att muntliga utlåtanden välkomnas under tiden. I vissa sammanhang genomförs samrådsmötet digitalt. Det finns inget som hindrar att flera samrådsmöten äger rum vid komplicerade projekt med storskalig miljöpåverkan. I och med att samrådet bl.a. syftar till att skapa acceptans för ett projekt som kan förändra livsmiljön för många människor kan det i vissa fall vara nödvändigt att samrådstiden är längre än minimtiden om 30 dagar. I exempelvis artikel 12.5 i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial sätts en övre gräns om 85 dagar, men i undantagsfall får medlemsstaten förlänga tidsramarna med ytterligare 40 dagar

¹³⁹ Se prop. 2023/24:152, s. 85.

om det krävs på grund av det föreslagna projektets karaktär, komplexitet, plats eller storlek.

Vi bedömer att det är lämpligt att Miljöprövningsmyndigheten får bedöma hur samrådet ska äga rum i det enskilda fallet för att säkerställa att allmänheten får möjlighet att inkomma med synpunkter på ansökan på ett sätt som är effektivt sett från allmänhetens perspektiv. Enligt artikel 7.1 j i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial ska för projekt som kan påverka urfolk finnas en plan med åtgärder för ett meningsfullt samråd med berörda urfolk om förebyggande och minimering av negativa konsekvenser för urfolks rättigheter, och i tillämpliga fall en rättvis ersättning för dessa befolkningar, samt åtgärder för att ta fasta på resultaten av samråden.

Det finns inget som hindrar att prövningsmyndigheten i dialog med sökanden bestämmer hur samrådet bäst genomförs för att skapa bra förutsättningar för allmänhetens deltagande. Det övergripande EU-rättsliga kriteriet är att samrådet ska vara effektivt för allmänheten (se artikel 6.2, 6.5 och 7.5 i MKB-direktivet och artikel 6.4 i Århuskonventionen). Oavsett form på samrådet bör skriftliga synpunkter alltid kunna lämnas. Synpunkterna bör med vårt förslag lämnas till Miljöprövningsmyndigheten samt, om detta angetts i kunskörelsen, också till den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Om miljöbedömningsprocessen avser en tillståndsansökan enligt en annan lag än miljöbalken kan det även vara aktuellt att den prövningsmyndigheten erhåller sådana synpunkter.

Oavsett hur samrådet sker med allmänheten bör det vara sökanden som ansvarar för att presentera den tänkta verksamheten eller åtgärden om samrådsmöte hålls. Vid samrådsmötet bör prövningsmyndigheten närvara för att svara på eventuella frågor om prövningsprocessen, men inte ansvara för att presentera projektet som sådant eller svara på frågor om miljökonsekvenser eller liknande.

Samrådskretsen

De som samråd ska ske med kallas i svensk rätt för "samrådsrets". Frågan om samrådskretsen har varit avgränsad och kommunicerad med på rätt sätt är en processförutsättning och brister i denna del

har därför vid ett antal tillfällen resulterat i att en ansökan om tillstånd avvisats.

De oklarheter som föreligger med nuvarande reglering avseende samrådskretsen och hur den ska informeras samt hur kungörelse ska ske av miljökonsekvensbeskrivningen är i huvudsak en fråga som fått sitt förtydligande genom praxis (se beskrivning i avsnitt 9.9.5). Eftersom de svenska bestämmelserna i denna del är mer långtgående än vad MKB-direktivet kräver kan vi konstatera att utmaningarna i denna del i huvudsak är nationella. EU-domstolen har varit tydlig med att enskilda som är berörda måste kunna få en tydlig bild av det aktuella projektets inverkan på bl.a. relevanta miljöförhållanden.¹⁴⁰ Här har den icke-tekniska sammanfattningen en viktig roll att spela och kraven på den finns i artikel 5.1 d i MKB-direktivet och har genomförts genom 6 kap. 35 § 7 miljöbalken. Svårigheten är att frågan om när allmänheten och enskilda som är särskilt berörda kan göra sig en tydlig bild av en verksamhet eller åtgärds miljöpåverkan är kontextuell, dvs. det ser olika ut från fall till fall. Miljöprövningsmyndigheten måste därför i varje enskilt fall, i dialog med den som vill vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet, bedöma om de enskilda som är särskilt berörda och den berörda allmänheten utifrån miljökonsekvensbeskrivningen kan förbereda sig för deltagande i samrådsprocessen.

Vad vi förstår finns det en stor frustration över att det inte går att bestämma exakt vad som menas med enskilda som är särskilt berörda eller för den delen när denna grupp behöver kommuniceras med direkt och på vilket sätt (se avsnitt 9.9.2). Det går inte att lagstifta bort det osäkerhetsmoment som finns här utan Miljöprövningsmyndigheten tillsammans med sökanden får bedöma om särskilda informationsutskick till enskilda som är särskilt berörda är nödvändiga för att säkerställa att alla som kan påverkas får vetskap om detta och i så fall hur. Oavsett ligger ansvaret för kungörelse om samråd på Miljöprövningsmyndigheten i vårt förslag och inte som i dag på sökanden (avseende avgränsningssamrådet).

Som helhet bedömer vi att det utvidgade ansvar som vi anser att Miljöprövningsmyndigheten kommer att ha för den samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen tillsammans med de nya bestämmelserna om bekräftelse av en fullständig ansökan och kungörelse av en fullständig ansökan kommer att medföra

¹⁴⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-535/18 p. 86–88.

att det inte längre kommer att bli aktuellt med avvisning av en ansökan på grund av att kommunikationen med samrådskretsen brustit i något skede. Det kommer inte heller att bli aktuellt med avslag på denna grund vid Miljöprövningsmyndigheten. Däremot skulle avslag och återförvisning för ny prövning på denna grund kunna bli aktuellt vid överprövning efter ett överklagande. Risken för detta bör dock minska avsevärt när Miljöprövningsmyndigheten får ansvaret för att detta sköts.

Samrådsredogörelsen

I dag ingår samrådsredogörelsen som en del i miljökonsekvensbeskrivningen (6 kap. 35 § 8 MB). Vi bedömer att behovet av en samrådsredogörelse kvarstår. Vi bedömer också att det bör vara den som avser att genomföra en verksamhet eller vidta en åtgärd som ska ta fram samrådsredogörelsen efter samrådsmötet. Samrådsredogörelsen bör, liksom i dag, innehålla en beskrivning av de synpunkter som framkommit vid samrådsmötet samt sökandens bemötande av dessa. När det gäller möjligheten att inkomma med skriftliga synpunkter bör Miljöprövningsmyndigheten i kungörelsen ange om de bara ska skickas till myndigheten eller också till den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden. Om skriftliga synpunkter också ska lämnas till den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden är det lämpligt att synpunkterna bemöts i samrådsredogörelsen. Väljer Miljöprövningsmyndigheten att skriftliga synpunkter enbart ska lämnas till myndigheten bör dessa redovisas i den motiverade slutsatsen och publiceras på en lämplig webbplats samtidigt som slutsatsen meddelas. Samrådsredogörelsen är samtidigt en del av den nödvändiga information som prövningsmyndigheten behöver för att kunna pröva om en motiverad slutsats kan författas eller inte (se avsnitt 14.8.11).

Kompletteringar efter samråd

Om Miljöprövningsmyndigheten efter samrådet bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen saknar sådana uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna avge en motiverad slutsats om verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan får myndigheten

förelägga den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden att, inom viss tid, inkomma med sådana uppgifter (se artikel 5.1 i MKB-direktivet). Om miljökonsekvensbeskrivningen ändras väsentligt efter en sådan komplettering får prövningsmyndigheten se till att ett nytt offentligt samråd genomförs, för att på så sätt säkerställa att allmänheten erhåller all nödvändig information. Ett ytterligare samråd kan exempelvis behöva äga rum om kompletteringarna rör hur verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan väsentligt påverkar enskilda, allmänheten eller de intressen som miljöorganisationer bevakar. Om kompletteringen rör frågor som inte berör allmänheten eller berörda myndigheter kan kompletteringen ske utan nytt samråd. Miljöprövningsmyndigheten bör vid kompletteringar efter samråd informera den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd att myndigheten kan avslå ansökan om den inte erhåller de kompletteringar som är nödvändiga för att meddela en motiverad slutsats. Om verksamhetsutövaren efter föreläggande inte kompletterar miljökonsekvensbeskrivningen medför det att prövningsmyndigheten bör avslå ansökan (se vidare avsnitt 14.8.11).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 39, 40 och 41 a–41 b §§ miljöbalken samt 20 a och 20 b §§ miljöbedömningsförordningen.

14.8.10 Ett förtydligt gränsöverskridande samråd

Förslag: I 6 kap. 33 § miljöbalken förtydligas att det är Miljöprövningsmyndigheten som Naturvårdsverket ska meddela om ett annat land vill delta i miljöbedömningen. Vidare förtydligas att det gränsöverskridande samrådet innebär att det andra landet, på motsvarande sätt som berörda myndigheter i Sverige, ska ges möjlighet att inkomma med synpunkter över uppgifterna i begäran om avgränsningsyttrande enligt 6 kap. 30 § miljöbalken och delta i det offentliga samrådet enligt 6 kap. 39 § miljöbalken. Det tydliggörs också att allmänheten i det andra landet, på motsvarande sätt som det tydliggörs för allmänheten i Sverige, ges möjlighet att delta i det offentliga samrådet enligt 6 kap. 39 § miljöbalken.

På förordningsnivå förtydligas hur ett gränsöverskridande samråd ska äga rum och Naturvårdsverket roll i detta.

Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska vi undersöka hur det svenska regelverket bör ändras för att åstadkomma en tydligare och mer förutsebar tillämpning av kraven i Esbokonventionen. Enligt våra direktiv är en förutsättning för ett effektivt gränsöverskridande samråd för specifika miljöbedömningar och för att prövningsmyndigheten ska kunna göra en allsidig bedömning av miljöeffekterna att den inlämnade miljökonsekvensbeskrivningen belyser de betydande gränsöverskridande miljöeffekterna på det sätt som krävs. Direktiven påpekar också att det är viktigt att samrådet med andra länder fungerar på ett sätt som inte försenar tillståndsprövningen. Det är därför viktigt att ramarna för samrådet är tydligt reglerade och förutsebara. Målet måste vara att samrådet med andra länder ska utgöra en naturlig del av den ordinarie tillståndsprövsprocessen. Regelverket bör i så stor utsträckning som möjligt bidra med tydlighet och förutsebarhet.¹⁴¹

Vi har i avsnitt 9.13.7 beskrivit de utmaningar som finns kring det svenska genomförandet av Esbokonventionen och MKB-direktivets artikel 7. Sammanfattningsvis innebär utmaningarna att det

¹⁴¹ Se dir. 2023:78 s. 4 och 5.

finns en kritik från i första hand Finland om att nuvarande avgränsningssamråd om miljökonsekvensbeskrivningen inte sker fullt ut innan ansökan lämnas till prövningsmyndigheten. Vad utredningen förstår så ter det sig också främmande för våra grannländer att det som MKB-direktivet beskriver som samråd sker vid en domstolsliknande process. Från danskt håll har framförts att de har svårt att överhuvudtaget förstå den svenska processen.

I Finland finns det jämfört med Sverige tydligare bestämmelser om gränsöverskridande samråd. Det finns bl.a. särskilda bestämmelser om vad en underrättelse till det andra landet ska innehålla. I denna del anges exempelvis att en redogörelse av eventuella gränsöverskridande miljökonsekvenser ska finnas med i underrättelsen. Om det andra landet meddelar att den vill delta i förfarandet, ska miljökonsekvensbeskrivningen och översättningar av väsentliga delarna översändas. På samma sätt ska den motiverade slutsatsen översattas och sändas till det andra landet när den beslutats av NTM-centralen (se vidare avsnitt 6.4.3).

Om ett projekt i Danmark ska genomgå ett gränsöverskridande samråd får inte tillståndsmyndigheten ge tillstånd innan miljöministern har givit sitt godkännande, vilket kan ske först efter att samrådet ägt rum. Till skillnad från i Sverige är det tydligt reglerat att den ansvariga danska myndigheten ska granska att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de formella kraven, dvs. är fullständig och av tillräcklig kvalitet, innan samråd sker med det andra landet (se vidare avsnitt 6.3.3).

Vi kan konstatera att den svenska processen för gränsöverskridande samråd behöver förtydligas och förbättras. Vår bedömning är att detta bör göras inom ramen för den nya samordnande miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen och inte i en separat process. Samtidigt är det av vikt att detta kan göras på ett effektivt sätt och så långt som möjligt utan att den ordinarie svenska processen fördröjs. Vi bedömer att utgångspunkten även i denna del bör vara att följa den stegvisa process som framgår av artikel 1.2 g i MKB-direktivet, men också att närma oss den reglering som finns avseende det gränsöverskridande samrådet i våra närmaste grannländer.

När det gäller regleringen i nuvarande 6 kap. 33 § miljöbalken om det gränsöverskridande samrådet gör vi bedömningen att bestämmelsen endast behöver ändras som en följd av andra ändringar

vi föreslår i 6 kap. miljöbalken. Det bör bl.a. förtydligas att den myndighet i Sverige som Naturvårdsverket bör informera om det andra landets avsikt är Miljöprövningsmyndigheten. Det bör också förtydligas att det är Miljöprövningsmyndigheten som ska ge det andra landet möjlighet att inkomma med synpunkter över uppgifterna i begäran om avgränsningsyttrandet enligt 6 kap. 30 § miljöbalken och delta i det offentliga samrådet enligt 6 kap. 39 § miljöbalken. Samtidigt ser vi att de ändringar vi föreslår för 6 kap. och nya 20 kap. miljöbalken redan i sig kan lösa ut delar av den kritik som finns mot nuvarande gränsöverskridande samråd.

Samtidigt finns det i dag flera olika slags gränsöverskridande samråd under nordiska miljöskyddskonventionen, Gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland och Svensk-norska vattenrättskonventionen som alla gäller samtidigt och överlappar varandra (se 1 kap. 4 § MB). Utredningen bedömer att sådana situationer går att hantera genom att regeringen kan föreskriva om hur sådana situationer ska lösas. Som vi beskriver i avsnitten 9.13.4–9.13.7 är inte kraven desamma i dessa konventioner som i Esbokonventionen. I och med den stora omprövningen av vattenverksamheter och eventuella ytterligare exploateringar i närheten av finländska gränsen finns det skäl för att tydliggöra hur våra grannländer ska ges de möjligheter att delta i processerna som dessa specialkonventioner som helhet föreskriver.

Redan i dag har Naturvårdsverket enligt miljöbedömningsförfordningen ett omfattande ansvar för gränsöverskridande samråd (24 § MBF). Vi bedömer att nuvarande bemyndigande i 6 kap. 34 § miljöbalken ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer en stor frihet att tydliggöra hur kraven på gränsöverskridande samråd enligt miljöbalken ska uppfylla de internationella konventioner som Sverige har undertecknat. Våra utredningsdirektiv nämner bara Esbokonventionen och inte övriga konventioner, vi har därför inte föreslagit någon bestämmelse som förtydligar relationen mellan dessa överlappande konventioner.

Nedan beskriver vi närmare vilka delar av det gränsöverskridande samrådet som bör förtydligas.

Förtydligat ansvar för Naturvårdsverket

I och med den förändrade process som vi föreslår avseende avgränsningsyttrande och offentligt samråd finns det goda förutsättningar för att den kritik som riktas mot den svenska miljöbedömningsprocessen ska kunna minimeras vid gränsöverskridande samråd. Eftersom vi i våra kontakter med både verksamhetsutövare och myndigheter har förstått att det gränsöverskridande samrådet i dag upplevs som något udda som hanteras separat från miljöbedömningsprocessen i övrigt gör vi ändå bedömningen att det finns skäl för att tydliggöra hur det gränsöverskridande samrådet bör integreras i den ordinarie miljöbedömningsprocessen. Det finns också skäl för att tydliggöra Naturvårdsverkets roll och ansvar i processen.

Naturvårdsverkets ansvar för gränsöverskridande samråd framgår i dag av 24 § miljöbedömningsförordningen (se beskrivning av ansvaret i avsnitt 9.13.2). Sammanfattningsvis handlar ansvaret om att Naturvårdsverket ska fullgöra de skyldigheter som Sverige har som del av Esbokonventionen och Kievprotokollet och fullgöra de uppgifter som följer av ett antal bestämmelser i olika EU-rättsliga akter.

Vi bedömer att regleringen av vissa av de skyldigheter och uppgifter som åligger Naturvårdsverket bör förtydligas bl.a. av pedagogiska skäl och inte enbart framgå genom hänvisningar till exempelvis Esbokonventionen och MKB-direktivet.

Vi bedömer att bestämmelserna bör ändras så att det framgår att när Naturvårdsverket har erhållit information om en plan, ett program, en verksamhet eller en åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land ska Naturvårdsverket granska att underlaget är tillräckligt för att informera det andra landet.

Om det andra landet bekräftar att de vill delta i samrådet bör Naturvårdsverket komma överens med den ansvariga myndigheten i det landet om hur deras berörda myndigheter ska kunna lämna synpunkter på omfattningen och detaljeringsgraden och hur offentligt samråd ska genomföras så att de myndigheter och den allmänhet som kan antas bli berörda i det andra landet ges möjlighet att lämna synpunkter.

Innan Naturvårdsverket översänder underlaget inför avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 30 § miljöbalken och samrådet enligt 6 kap. 39 § miljöbalken till det andra

landet bör Naturvårdsverket granska underlaget för att säkerställa att det når upp till de krav som följer av 8 § och 9 § 2 miljöbedömningsförordningen inför avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen och 6 kap. 35 § miljöbalken och 16–19 §§ miljöbedömningsförordningen inför samrådet.

Det kan upplevas som en överreglering att kräva att Naturvårdsverket ska agera kontrollinstans innan underlag skickas över till andra påverkade länder. Samtidigt bör beaktas att det i dessa sammanhang handlar om samråd med en annan suverän stat och inte en extra myndighet eller en större berörd allmänhet. Det finns därför anledning att ge Naturvårdsverket ett mer tydligt mandat att värna och ansvara för Sveriges relationer med våra grannländer när det planeras för verksamheter och åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i dessa stater.

Vikten av ett korrekt samråd

I dag ska en statlig myndighet som får kännedom om en plan, ett program, en verksamhet eller en åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, underrätta Naturvårdsverket om detta (22 § MBF). Avsikten är att Naturvårdsverket tidigt i miljöbedömningsprocessen ska få kännedom om det kan uppstå en gränsöverskridande påverkan. Tidig information till Naturvårdsverket är avgörande för att det andra landet ska kunna få möjlighet att delta i miljöbedömningsprocessen på sätt som överensstämmer med kraven i Esbokonventionen och MKB-direktivet. Vi bedömer att nuvarande krav är tydligt utformat och bestämmelsen ändamålsenlig.

Översättning av underlag inför gränsöverskridande samråd

I och med att det är den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ansöker om att få förlägga en verksamhet med en viss påverkan på en viss plats som medför gränsöverskridande miljöeffekter bedömer vi att det är rimligt att det är sökande som ansvarar för att de delar av miljökonsekvensbeskrivningen som berör det andra landet översätts till de officiella språk som finns i det område i det andra landet som kommer att påverkas. Detta är

inte reglerat i dag och vad vi förstår har det uppstått diskussioner mellan Naturvårdsverket och den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd avseende vem som ska översätta underlaget till det andra landets språk. Att allmänheten kan tillgodogöra sig samrådsunderlaget utgör ett kriterium för samråd överhuvudtaget ska kunna genomföras.

Att relevanta delar av underlaget vid samrådet ska finnas på ett språk som allmänheten kan förstå framgår av Esbokonventionen (se artikel 2.6, 3.8 och 4.2) och genomförandekommitténs beslut.¹⁴² Som minimum ska översättningen omfatta den icke-tekniska sammanfattning och de delar av miljökonsekvensbeskrivningen som är nödvändig för att ge allmänheten i det andra landet en likvärdig möjlighet att delta i processen. Kommittén har även rekommenderat att miljökonsekvensbedömning bör innehålla ett separat kapitel om gränsöverskridande påverkan för att underlätta översättning.

I linje med internationella principer, såsom att förorenaren betalar, bör det vara den som avser att genomföra en åtgärd eller bedriva en verksamhet som bekostar översättningen. Är området flerspråkigt och utan gemensamt officiellt språk kan flera språkversioner av underlagen behöva tas fram. Det är inte tillräckligt med enbart en översättning till engelska eftersom engelska inte är officiellt språk i något av våra grannländer.

Tidsfrister

Utgångspunkten vid ett gränsöverskridande samråd är att Naturvårdsverket ska komma överens med det andra landet hur dess myndigheter ska kunna lämna synpunkter på avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen och hur det offentliga samrådet ska ske så att den berörda allmänheten i det landet ska kunna ges möjligheter att lämna synpunkter.

Vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen får berörda myndigheter 30 dagar på sig att inkomma med synpunkter och vid samråd ska minst 30 dagar ges. Vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen gör MKB-direktivet ingen skillnad på vilket

¹⁴² Se Opinions of the Implementation Committee (2001-2010), UNECE 2011, paragraph 53: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/Opinions_of_IC_2001-2010/Implementation_Committee_opinions_to_2010.e.pdf.

land som de berörda myndigheterna befinner sig i så länge de omfattas av artikel 6.1 (se artikel 5.2 i MKB-direktivet).

I artikel 7.3 i MKB-direktivet och artikel 5 i Esbokkonventionen anges ingen tidsfrist för gränsöverskridande samråd utan detta ska ske inom en rimlig tidsfrist. Vad som är en rimlig tidsfrist är inte tydliggjort, men det är rimligt att utgå ifrån att det kan krävas mer omfattande tidsfrister vid gränsöverskridande samråd. Det ska också noteras att de tidsfrister som EU-förordningarna om netto-nollteknik samt kritiska och strategiska råmaterial anger inte ska påverka skyldigheterna enligt Esbokkonventionen och Århuskonventionen. I artikel 11.10 EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial anges att de tidsfrister som anges i artikel 11 som bestämmer varaktighet för tillståndprocessen inte ska påverka skyldigheter som följer av unionsrätten och internationell rätt och inte heller förfaranden för överklaganden av förvaltningsbeslut och rättslig prövning av en domstol. Det medför att tidsfristen om 45 dagar att yttra sig om avgränsningen inte gäller om detta påverkar tillämpningen av nämnda konventioner negativt (se exempelvis artikel 11.10, 12.1, 12.5 och 14 i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial). På samma sätt gäller inte den begränsning om exempelvis 90 dagar för samråd om exempelvis en netto-nollteknik om detta negativt påverkar det gränsöverskridande samrådet (se artikel 10.5 och 12.1 i EU-förordningen om netto-nollteknik). Vilken tid som är rimlig i det enskilda fallet bör bedömas utifrån de möjligheter som det andra landets myndigheter och allmänhet har att delta i den specifika miljöbedömningsprocessen.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 33 § miljöbalken, 22 a–22 c §§ och 23 a–23 c §§ miljöbedömningsförordningen.

14.8.11 Prövningsmyndighetens motiverade slutsats

Förslag: Inom tre månader från det att det offentliga samrådet samt eventuellt gränsöverskridande samråd har slutförts och Miljöprövningsmyndigheten har fått in de kompletteringar som behövs för att myndigheten ska kunna meddela en motiverad slutsats ska myndigheten meddela en sådan slutsats över verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan utifrån miljökonsekvensbeskrivningen. Liksom i dag får ett sådant ställningstagande inte överklagas särskilt.

I ärenden om miljötillstånd får Miljöprövningsmyndigheten meddela den motiverade slutsatsen tillsammans med det slutliga beslutet i ärendet om sökanden begär detta och förutsättningar för detta finns. I sådant fall ska tillståndsfrågan avgöras inom tre månader.

Miljöprövningsmyndigheten ska yttra sig över den motiverade slutsatsens aktualitet efter en begäran. Om Miljöprövningsmyndigheten bedömer att den motiverade slutsatsen inte är aktuell ska myndigheten specificera vilka uppgifter som behövs för att kunna uppdatera den motiverade slutsatsen.

Vid genomgång av miljökonsekvensbeskrivningens aktualitet, tillräcklighet och kvalitet inför ställningstagande om motiverad slutsats ska Miljöprövningsmyndigheten utgå ifrån de kriterier för en miljökonsekvensbeskrivning som finns i 6 kap. 35 § miljöbalken och bestämmelser i miljöbedömningsförordningen.

Miljöprövningsmyndigheten får bestämma att den motiverade slutsatsen är giltig endast för en viss tid. Om prövningsmyndigheten bestämmer att den motiverade slutsatsen endast ska vara giltig för viss tid ska myndigheten ange skälen för detta.

Om Miljöprövningsmyndigheten beslutar den motiverade slutsatsen separat från det slutliga beslutet i tillståndsärendet ska myndigheten kungöra den motiverade slutsatsen på en lämplig webbplats och sända den till bl.a. sökanden, berörda myndigheter, som har lämnat synpunkter under samrådet, enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden.

Inledning

I MKB-direktivets beskrivning av miljöbedömningsprocessen finns ett uttryck och ett moment som inte fullt ut har inarbetats i svensk rätt – myndighetens motiverade slutsats. Vi beskriver uttrycket och det svenska genomförandet av momentet i avsnitt 9.10. Inför våra överväganden återkommer vi i detta avsnitt helt kort till skillnaderna i kraven mellan MKB-direktivet och svensk rätt samt vilka utmaningar det innebär. Vi lämnar också vårt förslag på lösning av dessa utmaningar.

Den motiverade slutsatsen i EU-rätten

Den motiverade slutsatsen utgör en central del i miljöbedömningsprocessen enligt MKB-direktivet. I direktivet anges bl.a. att den ansvariga myndigheten även efter att ansökan och miljökonsekvensbeskrivning har lämnats in vid behov får be exploatören om kompletterande information, i enlighet med bilaga 4, som är av direkt relevans för att nå en motiverad slutsats om projektets betydande miljöpåverkan (artikel 5.3 c i MKB-direktivet). Av artikel 1.2 g v i MKB-direktivet följer att efter steget om att en motiverad slutsats har lämnats ska den motiverade slutsatsen integreras i tillståndsbeslutet (artikel 1.2 g v och 8a.1 a). Den motiverade slutsatsen utgör på så sätt en väsentlig del av det slutliga tillståndsbeslutet enligt artikel 8a.1 i MKB-direktivet. Den ansvariga myndigheten ska inför tillståndsbeslutet förvissa sig om att den motiverade slutsatsen fortfarande är aktuell när den fattar beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan (artikel 8a.6 i MKB-direktivet).

Enligt exempelvis artikel 10.3 i EU-förordningen om netto-nollteknik och artikel 12.3 i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial ska medlemsstaterna säkerställa att de behöriga myndigheterna utfärdar den motiverade slutsatsen inom 90 dagar efter det att den erhållit all nödvändig information enligt artiklarna 5, 6 och 7 i MKB-direktivet och slutfört de samråd som artiklarna 6 och 7 i MKB-direktivet ställer krav på. Med all nödvändig information avses all information från samråden, miljökonsekvensbeskrivning samt eventuella kompletteringar som ska ha inkommit till myndigheten innan en motiverad slutsats avges.

Vår tolkning av EU-förordningarna om netto-nollteknik samt kritiska och strategiska råmaterial är att både samråd och den motiverade slutsats ska ha föregåtts av att kontaktpunkten har bekräftat att ansökan är fullständig eftersom både genomförandet av samrådet och beslutet om den motiverade slutsatsen ingår i den tidsfrister som gäller för projektet som helhet. Tidsfristen startar när ansökan har bedömts som fullständig (se exempelvis artikel 2.19 och 9.9-9.10 i EU-förordningen om netto-nollteknik). Se mer om detta i avsnitten 14.9.8 och 14.9.9.

I EU-förordningarna skiljs på beslut om tillstånd och motiverad slutsats och olika tidsfrister gäller för slutsatsen jämfört med tillståndsbeslutet som helhet. Vi bedömer att det som utgångspunkt finns skäl för att besluta den motiverade slutsatsen separat från tillståndsbeslutet.

Enligt kommissionens vägledning under MKB-direktivet bör meddelandet av en motiverad slutsats ha föregåtts och omfattas av följande moment.

- En undersökning och uttalande om de olika angreppssätt och metoder som används för att utarbeta miljökonsekvensbeskrivningen.
- En undersökning av informationen och de underlag som tillhandahålls i miljökonsekvensbeskrivningen och som inkommit under samrådet.
 - Viktiga delar att utvärdera och belysa är utgångspunkterna för miljökonsekvensbeskrivningen, betydande effekter, vilken påverkan som effekterna kan leda till, föreslagen övervakning, åtgärder för att minska påverkan och annat som myndigheten bedömer är relevant att lyfta fram.
- En utförlig motivering av om miljökonsekvensbeskrivningen medför att en motiverad slutsats kan lämnas och eventuella argument för motsatsen, som exempelvis kan ha uppkommit under myndighetens undersökning av beskrivningen eller inkommit under samrådsprocessen.
- Vad den motiverade slutsatsen är, och skälen för den, ska formuleras tydligt.

- En beskrivning av de program av åtgärder som syftar till att mildra och övervaka effekterna av projektet (om betydande negativa miljöeffekter kan uppstå).¹⁴³

När den motiverade slutsatsen meddelas separat från tillståndsbeslutet är slutsatsen bindande i enlighet med artikel 8a.1 MKB-direktivet, något som också bekräftas i vägledningen till direktivet.¹⁴⁴ Den motiverade slutsatsen utgör på så sätt ett formellt samt obligatoriskt steg i miljötillståndsprocessen enligt MKB-direktivet.

Den motiverade slutsatsen i svensk rätt

Enligt förarbetena är kravet på en motiverad slutsats genomfört genom bestämmelserna i 6 kap. 43 § miljöbalken. Av bestämmelsen framgår att den som prövar tillståndsfrågan ska, när tillståndsfrågan avgörs, slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna. Enligt förarbetena medför kravet att prövningsmyndigheten ska motivera sin bedömning av verksamheten eller åtgärdens miljöeffekter och på så sätt ska kravet på en motiverad slutsats vara genomfört.¹⁴⁵

Med det avses att prövningsmyndigheten behöver ta ställning till om den identifiering, beskrivning och bedömning av verksamhetens miljöeffekter som gjorts av verksamhetsutövaren i miljökonsekvensbeskrivning är korrekt med hänsyn till vad som framkommit under handläggningen av målet eller ärendet. I förarbetena jämföras en motiverad slutsats med att ett beslut eller en dom ska motiveras.¹⁴⁶

Innan motsvarigheten till den motiverade slutsatsen infördes i 6 kap. 43 § miljöbalken fanns en liknande bestämmelse i dåvarande 6 kap. 9 § miljöbalken. Bestämmelsen i paragrafens första stycke återfinns i dag i 6 kap. 42 § miljöbalken och paragrafens andra stycke

¹⁴³ EU Commission, Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU), s. 78–80.

¹⁴⁴ EU Commission, Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU), s. 81.

¹⁴⁵ Se prop. 2016/17:200 s. 210.

¹⁴⁶ Se prop. 2016/17:200 s. 142 och 143.

har inarbetats i 6 kap. 43 § miljöbalken. I 6 kap. 42 § miljöbalken beskrivs att den som prövar tillståndsfrågan i ett särskilt beslut eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken så att den specifika miljöbedömningen kan slutföras. Ställningstagandet får inte överklagas särskilt.

Jämförs bestämmelserna i 6 kap. 42 och 43 §§ miljöbalken så slutförs miljöbedömningen oavsett vilken av bestämmelserna som prövningsmyndigheten tillämpar.

Jämförs 6 kap. 42 § miljöbalken med hur en motiverad slutsats beskrivs i MKB-direktivet finns det likheter, dvs. en slutsats eller ett beslut om en verksamhets eller åtgärds betydande miljöpåverkan tas efter att myndigheten har granskat den information som läggs fram i bl.a. miljökonsekvensbeskrivningen och inhämtats via samråd. Frågan om miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas i ett enskilt beslut har beskrivits i tidigare förarbeten. Det har då ifrågasatts om en bestämmelse som möjliggör förprövning av miljökonsekvensbeskrivningen fyller någon funktion och att det är svårt att se hur ett sådant beslut skulle kunna verka främjande för prövningen.¹⁴⁷ I förarbetena beskrivs att frågan om domstolen eller myndigheten i ett fall när miljökonsekvensbeskrivningen bedöms som godtagbar bör ge detta tillkänna genom ett särskilt beslut under rättegången eller ta upp frågan först vid avgörande av målet eller ärendet, torde få bli beroende av omständigheterna, varvid det är av särskild betydelse om invändning har gjorts mot miljökonsekvensbeskrivningen eller denna annars framstår som kontroversiell. Det viktiga är oavsett att en särskild bedömning görs av miljökonsekvensbeskrivningen och att den är fristående från prövningen av ansökan samt att ställningstagandet motiveras.¹⁴⁸

Som vi beskriver i avsnitt 14.8.13 godkänner/bedömer länsstyrelsen miljökonsekvensbeskrivningen innan den kungörs enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg, farledslagen och minerallagen (mineralförordningen) vilket utgör en fristående bedömning om miljökonsekvensbeskrivningen är formellt fullständig, utan att en motiverad slutsats krävs från myndigheten. Samtidigt åligger det sedan den som prövar tillståndsfrågan, vilket inte är länsstyrelsen, att enligt 6 kap. 39 § miljöbalken bedöma om miljökonsekvens-

¹⁴⁷ Se prop. 2016/17:200 s. 137.

¹⁴⁸ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 65 och 66.

beskrivningen kan läggas till grund för fortsatta miljöbedömningen och lämna motsvarigheten till en ”motiverad slutsats” enligt 6 kap. 43 § miljöbalken (se vidare avsnitt 14.8.13).

Vad vi förstår tar prövningsmyndigheterna i dag regelmässigt ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven som finns för att kunna godkänna miljökonsekvensbeskrivningen när tillståndsfrågan avgörs med stöd av 6 kap. 43 § miljöbalken. I praxis har detta, vid några tillfällen, givit upphov till sena avvísningar (se beskrivning i avsnitten 9.9.3 och 9.13.7).¹⁴⁹

När ska den motiverade slutsatsen meddelas?

Det finns flera anledningar till att bygga vidare på det som är styrkan med det svenska genomförandet där den motiverade slutsatsen integreras i tillståndsbeslutet. Vår bedömning är dock att det finns skäl för att tydliggöra behovet av en motiverad slutsats. Detta särskilt med anledning av de nya EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik. Enligt dessa är utgångspunkten att en motiverad slutsats ska meddelas innan prövningsmyndigheten meddelar slutligt beslut i tillståndsfrågan. Genom den motiverade slutsatsen finns också möjlighet för prövningsmyndigheten att bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen formellt kan godkännas. Det medför dock inte att myndigheten därigenom avgör om miljöeffekterna är godtagbara eller om skyddsåtgärderna är tillräckliga för att kunna tillåta verksamheten eller åtgärden. Där emot görs en bedömning av om en tillräcklig beskrivning av olika typer av skyddsåtgärder finns och om det finns kritik emot dessa från exempelvis berörda myndigheter eller allmänheten. Om en motiverad slutsats meddelas innan tillståndsbeslutet undviks också den osäkerhet om handlingarnas tillräcklighet som i dag kan finnas kvar hela vägen fram till tillståndsbeslutet (se beskrivning i avsnitten 9.6.3 och 9.10.3).

Samtidigt bedömer vi att det kan finnas tillståndsprocesser där den motiverade slutsatsen kan tas i samband med att tillståndsfrågan avgörs, precis som i dag, förutsatt att tidsfristen på tre månader kan hållas även för avgörandet i tillståndsfrågan. En sådan process kan således bli mycket effektiv rent tidsmässigt. Om den motiverade

¹⁴⁹ Se MÖD:s dom den 6 juli 2021 i mål M 1579-20 och MÖD 2022:27.

slutsatsen meddelas i samband med att tillståndsfrågan avgörs gör vi bedömningen att den bör bifogas Miljöprövningsmyndighetens tillståndsbeslut. I en del ärenden är det sannolikt svårt att både utfärda en motiverad slutsats och besluta om tillståndsansökan med hänsyn till den korta tidsfristen (se vidare avsnitt 14.9.11). Det är också av vikt att prövningsmyndigheten innan den meddelar en motiverad slutsats i samband med tillståndsbeslutet kommunicerar med sökanden för att få besked om denne önskar vidhålla sin ursprungliga ansökan och huvudalternativ för placering av verksamheten eller åtgärden.

Även om den motiverade slutsatsen meddelas separat behöver en kommunikering med sökanden ske för att prövningsmyndigheten ska få kännedom om ansökan vidhålls eller kommer att ändras. Om sökanden inte vidhåller sin ansökan kan det bli aktuellt att avskriva ansökan efter en återkallelse. Om sökanden meddelar att avsikten är att ansökan ska ändras bör eventuella tidsfrister som gäller för tillståndsprocessen pausas (se vidare om möjligheten att ”stoppa klockan” i avsnitten 14.9.8 och 14.9.9). Om så sker och tiden går kan den motiverade slutsatsen hinna bli inaktuell och kan då behöva kompletteras inför tillståndsärendets avgörande (se mer om detta i avsnitt 14.8.9).

Den motiverade slutsatsens roll och funktion

Ett av syftena med att den motiverade slutsatsen lämnas innan prövningsmyndigheten gör en slutlig och samlad bedömning av förutsättningarna för att ge tillstånd är att säkerställa att miljöbedömningsprocessen har genomförts på ett korrekt sätt. På så sätt skiljs det på om den miljöpåverkan som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra är tillåtlig och om miljökonsekvensbeskrivningen kan ligga till grund för en tillståndsprövning. Den motiverade slutsatsen är på så sätt inte en preliminär tillåtlighetsprövning.

Utgångspunkten för den miljöbedömningsprocess som vi föreslår är att prövningsmyndigheten, efter det offentliga samrådet ska bedöma förutsättningarna för att dels ge en motiverad slutsats, dels ge denna samtidigt som beslutet i tillståndsärendet. Bedömningen ska göras utifrån bl.a. miljökonsekvensbeskrivningens beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter samt uttalanden och

yttranden från samrådet. I detta ligger att, om så är fallet, visa på olika uppfattningar om exempelvis var verksamheten bör lokaliseras och vilka försiktighetsmått som bör genomföras.

I nuvarande 6 kap. 43 § miljöbalken och i förarbetena till denna paragraf används uttrycket ”betydande miljöeffekter” avseende beskrivningen av verksamhetens eller åtgärdens påverkan.¹⁵⁰ I 6 kap. 37 § 2 miljöbalken används även uttrycket ”väsentliga miljöeffekter”. De svenska uttrycken förklaras inte närmare i förarbetena. I MKB-direktivet används i stället uttrycket ”betydande miljöpåverkan” för beskrivningen av verksamhetens och åtgärdens påverkan i relation till den motiverade slutsatsen i enlighet med artikel 1.2 g iv i MKB-direktivet. Vi bedömer att det uttryck som används i MKB-direktivet bör användas eftersom det handlar om att de miljöeffekter som ett projekt medför leder till en viss miljöpåverkan. Den motiverade slutsatsen bör alltså belysa det som i det enskilda fallet bör ses som en betydande miljöpåverkan. Genom att använda uttrycket ”betydande miljöpåverkan” får vi också samma uttryck som det som används vid granskningsförfarandet.

I linje med artikel 8a.6 i MKB-direktivet bedömer vi att Miljöprövningsmyndigheten bör få bestämma att den motiverade slutsatsen endast ska vara giltig för en viss tid. Om prövningsmyndigheten bestämmer att den motiverade slutsatsen endast ska vara giltig för viss tid ska myndigheten ange skälen för detta.

Om det vid överprövningen av ett tillståndsbeslut uppmärksammas att det finns betydande miljöeffekter som inte har beskrivits i miljökonsekvensbeskrivningen bör ärendet återförvisas till första instans endast om frågan inte går att läka vid överinstansens prövning (se avsnitt 14.10.10). Detta kan medföra en risk för att miljökonsekvensbeskrivningen blir inaktuell under ärendets gång i vissa avseenden. I och med att prövningsmyndigheten ska säkerställa att slutsatsen är aktuell och Miljöprövningsmyndigheten annars ska specificera vilka uppgifter som behövs för att kunna uppdatera den motiverade slutsatsen hanteras denna problematik i vårt förslag (se vidare avsnitt 14.8.9).

En motiverad slutsats är i vårt förslag således Miljöprövningsmyndighetens beslut om huruvida miljökonsekvensbeskrivningen har fångat verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan. Beslutet utgår ifrån den miljökonsekvensbeskrivning som sökan-

¹⁵⁰ Se prop. 2016/17:200 s. 125–127, 134, 142 och 143.

den har lämnat in till prövningsmyndigheten, de yttranden och utlåtanden som lämnats om beskrivningen vid det offentliga samrådet samt prövningsmyndighetens egen granskning av underlaget. I och med att kraven på miljökonsekvensbeskrivningen finns i 6 kap. 35 § miljöbalken tillsammans med de bestämmelser som finns i miljöbedömningsförordningen utgör uppfyllandet av dessa krav utgångspunkten för den motiverade slutsatsen (se 15–19 §§ MBF). I och med att en miljökonsekvensbeskrivning bl.a. ska omfatta verksamhetens eller åtgärdens uppbyggnad och drift ger en korrekt miljökonsekvensbeskrivning också underlag för att avgöra den miljöpåverkan som ett bedrivande av verksamheten eller ett vidtagande av åtgärden skulle medföra (se 18 § 1 MBF och bilaga 4 till MKB-direktivet, exempelvis punkterna 1 och 5).

Den motiverade slutsatsens innehåll och omfattning

I och med att svenska prövningsmyndigheter i dag integrerar bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningen i själva avgörandet kan det vara svårt att se vilken del av beslutet som utgör den motiverade slutsatsen och vad som utgör den slutliga bedömningen i övrigt. I våra utredningsdirektiv lyfts Finland fram som ett land vars miljöbedömningsprocess vi bör undersöka närmare. Vi har därför gått igenom ett antal motiverade slutsatser från olika finska NTM-centraler för att se hur dessa struktureras och vad för information de innehåller. De studerade motiverade slutsatserna omfattar olika verksamheter: ändringstillstånd för en gruva, en vindkraftpark, en täkt, utbyggnad av elledning (även gränsöverskridande samråd), ändringstillstånd för avfallsverksamhet, en batterifabrik, ändringstillstånd för hamn (utbyggnad av hamnen), anläggning för djurhållning (240 000–480 000 värphöns) med tillhörande gödselproduktion, bioraffinaderi avseende textilier, värmeverk och ändringstillstånd för stålverk (även gränsöverskridande samråd). Vi kan konstatera att besluten i grunden har samma struktur, men att verksamhetens påverkan, resultat från samrådet och myndighetens egen granskning fått styra vad som tagits upp. Dokumenten är på mellan 21–61 sidor per ärende.

Vi bedömer att de motiverade slutsatserna som de finska MKB-myndigheterna meddelar grundar sig på omfattande och noggranna

granskningar av de miljöeffekter som en verksamhet eller åtgärd kan medföra. Sammantaget tar myndigheten ställning till bl.a. den betydande miljöpåverkan som miljöeffekterna kan leda till och oklarheter i miljökonsekvensbeskrivningen. Myndigheten bemöter inkomna synpunkter avseende underlaget, om myndigheten gör en annan bedömning, samt pekar på vad som behöver kompletteras eller tydliggöras innan en tillståndsansökan lämnas in. Exempelvis kan det finnas synpunkter om att ytterligare inventeringar bör ske, men där prövningsmyndigheten bedömer att nuvarande underlag är tillräckligt för att meddela en motiverad slutsats. Mindre kompletteringar eller förtydliganden avseende exempelvis försiktighetsmått som inte påverkar myndighetens möjligheter att meddela en motiverad slutsats kan myndigheten peka på som viktiga att förbättra inför tillståndsbeslutet ska fattas.

När vi jämför genomförandet av kravet på en motiverad slutsats i svensk respektive finsk rätt samt kommissionens vägledning kan vi konstatera att det behöver tydliggöras i svensk rätt vad en motiverad slutsats bör innehålla för att uppfylla kraven och för att vara ett bra underlag inte bara vid prövningen i ärenden om miljöprövning utan också inför tillståndsprövning enligt andra lagar där en specifik miljöbedömning krävs.

Vi gör bedömningen att det av den motiverade slutsatsen bör framgå vad ärendet avser och vilka som är ansvariga för verksamheten eller åtgärden. Information bör lämnas om följande.

- Projektnamn och plats.
- Ansvarig för projektet – kontaktuppgifter (ansvarig konsult om sökanden inte själv tagit fram miljökonsekvensbeskrivningen).
- Ansvarig myndighet – kontaktuppgifter.
- Övergripande beskrivning av projektet och alternativ – sökandens beskrivning.
 - En beskrivning av om verksamheten är ny, befintlig men ett nytt tillstånd sökes eller om det är en ändring av en befintlig verksamhet. Om prövningen avser en ändring av ett befintligt tillstånd bör en kort sammanfattning av nuvarande tillstånd ges och varför ändring sker och i vilket syfte.

- En beskrivning av de olika alternativen (och om något är huvudalternativet) och de förutsättningar som råder inom ramen för vardera alternativ – behövs exempelvis en ny detaljplan innan ett av alternativen för verksamheten eller åtgärden kan initieras eller kommer värdefull jordbruksmark exploateras.
- Alternativredogörelsen ska även översiktligt nämna skillnader i miljöeffekter som följer av de olika alternativen samt, när så är lämpligt, hur dessa förhåller sig nuvarande miljöeffekter från verksamheten. Om det finns närliggande verksamheter eller åtgärder som medför att verksamheten måste prövas utifrån en samlad kumulativ påverkan bör detta nämnas.

I och med att den motiverade slutsatsen utgör ett viktigt delbeslut i den samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen bör slutsatsen också innehålla en kort beskrivning av den miljöbedömningsprocess som ägt rum och det moment som återstår där efter. Beskrivningen bör inkludera följande.

- En beskrivning av när ärendet först kom in till prövningsmyndigheten (såsom Miljöprövningsmyndigheten, Bergmästaren eller Energimarknadsinspektionen).
- En beskrivning av beslut, yttranden och förelägganden som har föregått den motiverade slutsatsen – såsom beslutet om betydande miljöpåverkan, yttrande om omfattning och detaljnivån när ansökan om miljötillstånd bedömdes som fullständig, samt kompletteringar.
- En redogörelse för när Miljöprövningsmyndigheten kungjorde ansökan och miljökonsekvensbeskrivning, inklusive var kungörelse ägde rum, såsom webbplats, ortstidning eller liknande. Om projektet har ställts ut på någon offentlig lokal under hela samrådstiden, såsom ett bibliotek eller kommunhus eller liknande, bör det framgå var.
- En beskrivning av när samråd har ägt rum, hur många samråd som genomförts, antalet närvarande – inklusive om ett gränsöverskridande samråd eller digitala samråd ägt rum.
- En beskrivning av den fortsatta processen efter att den motiverade slutsatsen lämnats (är det exempelvis Miljöprövnings-

myndigheten som är fortsatt ansvarig eller exempelvis regeringen, Bergmästaren eller Energimarknadsinspektionen).

I den motiverade slutsatsen är det också viktigt att de synpunkter som har inkommit eller framkom vid samrådet beskrivs kortfattat avseende exempelvis följande.

- Beskrivningen av de betydande miljöeffekter som kan uppstå, hur miljökonsekvensbeskrivningen beskriver dessa, vilket alternativ som förordas och skyddsåtgärder.
- Eventuella brister i underlagen till beskrivningen, exempelvis metoder, modeller eller att alternativredovisningen borde inkluderat ytterligare undersökningar eller alternativ för att visa på skillnader, hur miljöövervakning och uppföljning ska ske.
- Om det finns synpunkter kring hur samrådet ägt rum och hur allmänheten samt enskilda kommunicerats med.
- Skriftliga yttranden bör ingå som bilagor till slutsatsen, alternativt publiceras på den publika websida som ansvarig myndighet tillgängliggör bl.a. miljökonsekvensbeskrivningen och den motiverade slutsatsen på.

Efter denna redogörelse bör Miljöprövningsmyndigheten först översiktligt göra en bedömning av om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de formella kraven. Detta kan innefatta exempelvis följande.

- Finns det exempelvis icke-tekniska sammanfattningar som medför att allmänheten kan göra sig en klar uppfattning av de betydande miljöeffekterna?
- Om miljökonsekvensbeskrivningen har utarbetats med utgångspunkt i prövningsmyndighetens yttrande om beskrivningens detaljeringsgrad och omfattning. Om inte, varför då?
- Om det utifrån miljökonsekvensbeskrivningen går att identifiera och utvärdera den betydande miljöpåverkan som verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter kan antas medföra, samt utvärdera om de olika alternativen beskrivits på ett likartat sätt så att en jämförelse av miljöeffekter och miljöpåverkan kan göras.

Efter den formella bedömningen bör Miljöprövningsmyndigheten utarbeta en detaljerad beskrivning av viktiga aspekter avseende miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet och ändamålsenlighet och dra sina slutsatser kring verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan. Detta kan röra myndighetens bedömning av

- sökandens motivering av sitt huvudalternativ samt genomförbarheten av de andra alternativen,
- vilka ytterligare planer, tillstånd, beslut och bygglov som krävs för att projektet ska genomföras,
- miljöeffekternas betydelse och avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen,
- metoder som legat till grund för bedömningarna,
- uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter, inkl. BAT och ett eventuellt behov av mer långtgående åtgärder för att nå tillåtlighet,
- eventuella tidigare avvikelser från tillståndsvillkor bör uppmärksammas i relation till de miljöeffekter som beskrivs,
- vilka de betydande miljöeffekter är och hur dessa har bedömts,
 - exempelvis effekter i relation till trafik, buller, mark, grundvatten, ytvatten, luftkvalitet, klimat, arter, skyddade områden, och
 - andra relevanta aspekter att lyfta fram är miljörisker och säkerhetsfrågor, samt kumulativa miljöeffekter,
- om yttranden eller utlåtanden har ifrågasatt delar av miljökonsekvensbeskrivningen, såsom metoderna för att bedöma grund- och ytvatten, bör Miljöprövningsmyndigheten och kommentera dem vid behov, och
- om miljökonsekvensbeskrivningen innehåller några materiella eller kvalitativa brister.

För att Miljöprövningsmyndigheten ska kunna meddela en motiverad slutsats behöver miljökonsekvensbeskrivningen ge en samlad bild av projektets miljöeffekter. Om miljökonsekvensbeskrivningen

har brister i denna del bör Miljöprövningsmyndigheten tydliggöra det i sin granskning, som beskrivs ovan.

Miljöprövningsmyndigheten bör bedöma om miljöeffekterna är negativa eller positiva och i vilken utsträckning. Exempelvis kan elektrifieringen av en verksamhet ge positiva effekter på klimatutsläpp men kräver samtidigt att naturområden i närheten av verksamheten måste tas i anspråk för att bygga nödvändig infrastruktur vilket kan ge negativa effekter på biodiversitet. Påverkan på exempelvis närboende bör också nämnas. Om de olika alternativen utmärker sig i form av mindre eller större negativ påverkan bör myndigheten uppmärksamma det och göra en bedömning kring vilket alternativ som förordas sett till miljöeffekterna.

Finns det utmaningar som kan medföra att verksamheten eller åtgärden riskerar att inte kunna genomföras bör det också uppmärksammas, såsom kommunal planläggning eller överklaganden av andra närliggande tillstånd som kan påverka de kumulativa miljöeffekterna.

I och med att ansökan om tillstånd har granskats avseende sin fullständighet (se förslag i avsnitt 14.9.7) och i och med att miljökonsekvensbeskrivningen ska ha tagits fram utifrån Miljöprövningsmyndighetens avgränsningsyttrande kan myndigheten redan inför den motiverade slutsatsen bedöma om exempelvis skyddsåtgärderna är rimliga eller möjliga (se 6 kap. 35 § 5 MB och 17 § 3 MBF). Utgångspunkten är de åtgärder som den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden har föreslagit och synpunkter på dessa och eventuella förslag på andra åtgärder som inkommit under samrådet. Även om den motiverade slutsatsen inte innehåller något ställningstagande i förhållande till lämpliga tillståndsvillkor bör Miljöprövningsmyndigheten inom ramen för den motiverade slutsatsen analysera om de föreslagna skyddsåtgärderna exempelvis är funktionella i relation till tillåtlighetsfrågor rörande exempelvis artskydd och vattenmiljön.

Ser Miljöprövningsmyndigheten att det finns otydligheter eller brister som inte påverkar myndighetens möjlighet att lämna en motiverad slutsats, men som påverkar möjligheten att utforma lämpliga tillståndsvillkor bör detta uppmärksammas. På samma sätt bör det uppmärksammas om det finns brister och osäkerhetsfaktorer som kan påverka den fortsatta handläggningen. Den motiverade slutsatsen kan på så sätt innehålla slutsatser som medför att sökanden be-

höver komplettera sina inventeringar eller använda en kompletterande modell för att bättre bestämma den miljöpåverkan som kan uppstå för att ge tillståndsprövande myndighet ett tillräckligt underlag inför avgörande i tillståndsärendet och inför att villkoren för verksamheten eller åtgärden bestäms. Om det finns frågor som särskilt bör beaktas i den fortsatta handläggningen av ärendet vid Miljöprövningsmyndigheten eller andra prövningsmyndigheter bör det uppmärksammas, exempelvis

- hur olika typer av skyddsåtgärder ska genomföras i relation till artskyddet,
- hur åtgärden eller verksamheten ska genomföras för att inte överträda miljökvalitetsnormer eller icke-försämringsförbudet,
- förfining av bullerutredningar, eller
- andra möjliga skyddsåtgärder som inte föreslagits, men som kan reducera påverkan från verksamheten på människor och miljö i stort.

Kommunikation med parterna om villkorssättningen kan fortsätta, om en separat motiverad slutsatsen har meddelats, inför tillståndsansökans avgörande. Kommunikationen kan ske vid sammanträde eller vid skriftväxling mellan parterna.

Avsikten är således att prövningsmyndigheten i den motiverade slutsatsen ska bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen

- uppfyller de formella kraven som finns i 6 kap. 35 § miljöbalken och 16–19 §§ miljöbedömningsförordningen (se även bilaga 4 till MKB-direktivet),
- är av tillräcklig kvalitet och ändamålsenlighet för att kunna göra en slutlig och samlad bedömning av förutsättningarna för att ge tillstånd, och
- ger förutsättningar för att dra slutsatser kring verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan.

Av bestämmelserna i 6 kap. 42 § miljöbalken bör det framgå att den motiverade slutsatsen ska innehålla myndighetens bedömning av verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan utifrån miljökonsekvensbeskrivningen och det som i övrigt har kommit

fram under handläggningen av ärendet. Vi bedömer att detta tillsammans med bestämmelserna i 6 kap. 35 och 39 §§ miljöbalken samt föreslagna nya 6 kap. 41 a § miljöbalken (se förslag i avsnitt 14.8.9) och 16–19 §§ miljöbedömningsförordningen samt den beskrivning av innehållet som anges i detta betänkande bör vara tillräckligt för en god tillämpning av bestämmelserna. Vi utesluter dock inte att det framöver kan behöva meddelas ytterligare föreskrifter om den motiverade slutsatsens innehåll på förordningsnivå i enlighet med vad som beskrivs i detta avsnitt.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 42 och 42 a §§ miljöbalken och 26 a–26 c §§ miljöbedömningsförordningen.

14.8.12 En samlad bedömning när tillståndsfrågan avgörs

Förslag: Prövningsmyndigheten ska, när tillståndsfrågan avgörs, säkerställa att den motiverade slutsatsen är aktuell och göra en slutlig och samlad bedömning av förutsättningarna för att ge tillstånd.

I dag framgår av 6 kap. 43 § miljöbalken att prövningsmyndigheten, när den avgör tillståndsfrågan, ska slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna.

I och med de överväganden och förslag vi lägger i övrigt finns det skäl att anpassa bestämmelsen så att det blir tydligare vad som krävs av prövningsmyndigheten vid slutförandet av miljöbedömningen.

För det första gör vi bedömningen att prövningsmyndigheten, när tillståndsfrågan ska avgöras, ska säkerställa att den motiverade slutsatsen är aktuell. Sådant som medför att en motiverad slutsats kan ha blivit inaktuell är exempelvis om en vattenförekomsts statusklassificering eller indelning har ändrats eller om bebyggelse plane-

ras närmare den valda platsen. I och med att denna typ av ändringar påverkar tillåtlighetsprövningen måste de beaktas oavsett om andra förutsättningar låg till grund för den motiverade slutsatsen. Risken är annars att meddelade villkor kan äventyra möjligheten att följa gällande miljökvalitetsnormer eller leda till en försämring.¹⁵¹ Huruvida de förändrade förutsättningarna kräver omfattande kompletteringar så att väsentlighetskriteriet för ett nytt samråd uppfylls får avgöras från fall till fall. Vi bedömer att exemplet kring statusklassificering och vattenförekomstindelning inte utgör sådana förändringar som kräver en ny motiverad slutsats utan utredningen kan läkas av prövningsmyndigheten, oavsett om förändringen blir aktuell vid prövningen i första instans eller inom ramen för överprövning. En annan bedömning som medför att den motiverade slutsatsen inte längre är aktuell kan medföra att Miljöprövningsmyndigheten behöver förelägga om kompletteringar, vilka i sin tur kan medföra behov av ett nytt offentligt samråd innan en ny motiverad slutsats kan meddelas.

Om prövningsmyndigheten har säkerställt att den motiverade slutsatsen är aktuell återstår, enligt vår bedömning, att göra en slutlig och samlad bedömning av om förutsättningarna för att ge tillstånd är uppfyllda. En del i detta är att bedöma om den miljöpåverkan som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra är tillåtlig. För ärenden om miljötillstånd framgår förutsättningarna för att ge miljötillstånd av en ny bestämmelse i 20 kap. miljöbalken (se förslag i avsnitt 14.9.14).

Oavsett om den motiverade slutsatsen har meddelats separat eller tillsammans med det slutliga beslutet i tillståndsärendet gör vi bedömningen att den bör bifogas tillståndsbeslutet. Därefter är den specifika miljöbedömningen eller miljökonsekvensbedömningen som den benämns i MKB-direktivet avslutad (se artikel 1.2 g).

För att tydliggöra att fler myndigheter än Miljöprövningsmyndigheten kan vara prövningsmyndighet i detta skede av processen bör termen prövningsmyndighet användas i 6 kap. 43 § miljöbalken (se vidare avsnitt 14.8.13).

¹⁵¹ Se MÖD:s dom den 2 september 2024 i mål nr M 3278-23.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 43 § miljöbalken.

14.8.13 Miljöprövningsmyndigheten tar över rollen som MKB-myndighet vid prövning enligt vissa sektorslagar

Förslag: Miljöprövningsmyndigheten ska ta över rollen som s.k. MKB-myndighet för miljöbedömning av verksamheter och åtgärder som ska prövas enligt farledslagen, ellagen, rörledningslagen, naturgaslagen, kärntekniklagen, lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln från länsstyrelsen.

Miljöprövningsmyndigheten ska också ta över ansvaret från länsstyrelsen när det gäller att yttra sig avseende den omfattning och detaljnivå som miljökonsekvensbeskrivningen ska ha vid bearbetningskoncessioner samt besluta om den motiverade slutsatsen enligt minerallagen.

Det tydliggörs att inför beslutet om en detaljplan ska kommunen slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som har kommit fram under handläggningen av ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna.

Bedömning: Vilken myndighet som bör ansvara för miljöbedömningsprocessen inför beslut om vägplaner enligt väglagen och järnvägsplaner enligt lagen om byggande av järnväg bör utredas i särskild ordning. I avvaktan på detta bör ansvaret fortsatt ligga på länsstyrelsen.

Inledning

Den specifika miljöbedömningsprocessen är relevant inte bara vid tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken utan också vid tillståndsprövning enligt ett antal andra lagar. Det handlar i första hand om plan- och bygglagen, minerallagen, väglagen och lagen om byggande av järnväg, men också ett antal andra lagar såsom exempelvis ellagen och kärntekniklagen.

Som vi beskriver nedan finns det fyra modeller för hur kopplingen mellan prövningsprocessen i dessa lagar och miljöbedömningsprocessen i 6 kap. miljöbalken ser ut. Med det menas att det finns fyra olika sätt i vilken utsträckning som bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken är tillämpliga enligt dessa lagar, men också huruvida det är länsstyrelsen eller myndigheten i tillståndsärendet som utför miljöbedömningen. Skillnaderna framgår genom de hänvisningar till 6 kap. miljöbalken som finns i respektive lag. Normalt är det länsstyrelsen som dels ansvarar för beslut om en betydande miljöpåverkan kan antas, dels yttrar sig i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen.¹⁵²

Vi beskriver de olika modellerna nedan. Samtidigt redovisar vi vår bedömning av behovet av ändringar i dessa lagar som en följd av förändringarna i miljöbedömningsprocesserna enligt 6 kap. miljöbalken. Behovet av följdändringar i form av ändrade paragrafhänvisningar framgår också av avsnitt 14.16.

Modell 1 – plan och bygglagen

Vid planläggning och annan prövning enligt plan- och bygglagen tillämpas bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om både strategisk och specifik miljöbedömning endast i samband med att detaljplaner tas fram för s.k. MKB-projekt (jfr 4 kap. 34 § andra stycket PBL). Eftersom våra ändringar i 6 kap. miljöbalken i första hand avser bestämmelserna om den specifika miljöbedömningen för verksamheter och åtgärder blir de mindre relevanta för processerna enligt plan- och bygglagen.

Som vi nämner i avsnitt 9.6.3 reviderades bestämmelserna i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen under 2021 för att åstadkomma en förbättrad överensstämmelse med kraven i MKB-direktivet. Vi gör bedömningen att någon ytterligare ändring med anledning av kraven i direktivet inte behövs i plan- och bygglagen. Däremot gör vi bedömningen att hänvisningarna till 6 kap. miljöbalken bör justeras något. Det gäller i första hand hänvisningen till 6 kap. 43 § miljöbalken. Eftersom denna paragraf inte handlar om vad som bör redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen, vilket regleringen i 4 kap. 34 §

¹⁵² Se prop. 2023/24:152 s. 7 och 62–73.

andra stycket plan- och bygglagen avser, utan om den bedömning som bör göras inför det slutliga beslutet om planen bör nuvarande hänvisning till bestämmelsen i 6 kap. 43 § första stycket miljöbalken slopas. Vad som ska gälla vid slutförandet av miljöbedömningen bör i stället regleras särskilt i ett nytt tredje stycke i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen. Av bestämmelsen bör framgå att kommunen inför beslutet om detaljplanen ska slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som har kommit fram under handläggningen av ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna. Genom förslagen ändring påverkas bestämmelserna i plan- och bygglagen inte av det faktum att vi föreslår att kravet på en motiverad slutsats regleras på annat sätt än tidigare i 6 kap. miljöbalken (se avsnitt 14.8.11). Genom ändringen får bestämmelserna om miljöbedömning av detaljplaner för s.k. MKB-projekt i stället samma innebörd som i dag. Någon ändring i sak jämfört med i dag är således inte avsedd.

För att skapa större överensstämmelse med vårt förslag avseende miljöbedömningsprocessen och delar av planprocesserna enligt plan- och bygglagen bör det övervägas om Miljöprövningsmyndigheten, när den väl har etablerats också bör få ansvar för delar av miljöbedömningsprocessen vid framtagande av detaljplaner för s.k. MKB-projekt. Mot bakgrund av att planläggning är något annat än den miljöprövning av verksamheter och åtgärder som Miljöprövningsmyndigheten i huvudsak kommer att ansvara för behöver frågan om ytterligare samordning med processerna enligt plan- och bygglagen i så fall utredas i särskild ordning.

Modell 2 – minerallagen

Prövning enligt minerallagen utförs av Bergsstaten genom bergmästaren. I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning äga rum avseende 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken (4 kap. 2 sjätte stycket ML). När det gäller tillämpningen av 6 kap. miljöbalken ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger (8 kap. 1 § tredje stycket ML). Länsstyrelsen

ska inhämta yttrande från kommunen vid samråd och bedöma miljökonsekvensbeskrivningen (28 § första stycket mineralförordningen).

Vi konstaterar att regleringen i minerallagen utmärker sig med en särskild form av stegvis prövningsprocess. Som vi redogör för i avsnitt 9.9.3 är det EU-rättsligt viktigt att stegvisa prövningar av projekt bl.a. inte medför att tidiga beslut baseras på otillräcklig kunskap om miljöpåverkan eller att en samlad bedömning av miljökonsekvenserna hindras i ett senare skede.

Som en följd av vårt förslag till ny prövningsorganisation för miljöbedömningar gör vi bedömningen att länsstyrelsens nuvarande roll i samrådsprocessen vid prövning om bearbetningskoncession enligt minerallagen bör ersättas av den nya Miljöprövningsmyndigheten.

På så sätt säkerställs att det yttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningen som lämnas till bergmästaren är i överensstämmelse med myndighetens bedömningar i miljötillståndsprocesser. Det är även så att det dessutom krävs ett miljötillstånd trots godkänd bearbetningskoncession av bergmästaren. Får den nya Miljöprövningsmyndigheten ansvaret för att bedöma miljökonsekvensbeskrivningen i båda fallen ökar samordningen liksom effektiviteten i processen. I och med att en godkänd bearbetningskoncessionen är en del i den svenska tillståndsprocessen för att exempelvis kunna bryta kritiska råmaterial är det vår bedömning att koncessionssteget precis som miljötillståndsprocessen får anses omfattas av de tidsfrister som uppställs i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial (se artikel 2.18). Det kommer därmed att krävas samordning mellan processerna om tidsfristerna ska kunna hållas (se mer om tidsfrister i avsnitt 14.9.8).

En nyhet i den miljöbedömningsprocess som vi föreslår är att den motiverade slutsatsen bör komma tydligare till uttryck än i dag (se förslag i avsnitt 14.8.11). Vid miljötillståndsprocessen kommer Miljöprövningsmyndigheten att ansvara för att meddela den motiverade slutsatsen även vid tillståndsprövning enligt andra lagar. För att skapa överensstämmelse mellan miljöbedömningsprocesserna vid prövning av verksamheter och åtgärder inom ramen för miljöprövning enligt nya 20 kap. miljöbalken och prövning enligt minerallagen gör vi bedömningen att den nya Miljöprövningsmyndigheten bör få ansvara för detta moment enligt båda lagarna. Miljöprövnings-

myndigheten bör således överta länsstyrelsens (se 28 § första stycket mineralförordningen) nuvarande roll i denna del.

Vi bedömer således att det ansvar som länsstyrelsen har för miljöbedömningsprocessen avseende bearbetningskoncessionsprövningar enligt minerallagen bör flyttas till Miljöprövningsmyndigheten. För att tydliggöra detta skiljer vi i 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken på om det är Miljöprövningsmyndigheten eller prövningsmyndigheten som ska ansvara för ett visst moment. Prövningsmyndigheten kan då vara Miljöprövningsmyndigheten i ett ärende om miljöprövning, men en annan myndighet vid tillämpningen av 6 kap. miljöbalken vid prövning enligt andra lagar.

Vi anser att termen ”samråda” i 8 kap. 1 § andra stycket mineralagen i vårt förslag bör förstås så att bergmästaren ska samråda med Miljöprövningsmyndigheten vid genomförandet av miljöbedömningsprocessen, men inte att ansvaret flyttas från Miljöprövningsmyndigheten till bergmästaren. Däremot bedömer vi att det vid bearbetningskoncession fortsatt är lämpligt att länsstyrelsen är den myndighet som yttrar sig om behovet av och beslutar om sådan arkeologisk utredning som avses i 2 kap. 11 § kulturmiljölagen. Bergmästaren bör därför samråda både med Miljöprövningsmyndigheten och länsstyrelsen i det område som verksamheten ska bedrivas i.

Även sådana bedömningar i förhållande till 3 och 4 kap. miljöbalken och behov av särskild utredning vid väsentlig skada på jord- eller skogsbruk m.m. i samband med prövning av bearbetningskoncession bör fortsatt ligga på länsstyrelsen (se bestämmelserna om undersökningstillstånd enligt 3 kap. 6 § ML).

Ändringarna bör komma till uttryck i 8 kap. 1 § mineralagen och 28 § mineralförordningen.

Modell 3 – väglagen och lagen om byggande av järnväg

En fråga om byggande av väg respektive en fråga om att fastställa en järnvägsplan prövas av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan till regeringens prövning. Regeringen kan i sin tur förordna att fråga om byggande av väg respektive järnväg i vissa fall ska prövas av länsstyrelsen (11 § väglagen respektive 2 kap. 15 § lagen om byggande av järnväg).

Enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg ska länsstyrelsen pröva och besluta om planprojekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen får inte besluta i ärendet innan de enskilda som kan antas bli särskilt berörda har getts möjlighet att yttra sig (15 § väglagen respektive 2 kap. 4 § lagen om byggande av järnväg). Länsstyrelsens beslut ska redovisa de omständigheter som talar för eller emot att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (3 kap. 8 § vägförordningen respektive 8 § förordningen om byggande av järnväg).

Innan frågan om betydande miljöpåverkan lämnas till länsstyrelsen för beslut, ska den som avser att bygga vägen genom brev, kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt ge de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig. Det ska också framgå var handlingar om projektet hålls tillgängliga (3 kap. 8 a § vägförordningen respektive 8 a § förordningen om byggande av järnväg). I 3 kap. 9 § vägförordningen och 9 § förordningen om byggande av järnväg anges att, om handlingarna är fullständiga och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda har getts möjlighet att yttra sig, ska länsstyrelsen avgöra frågan om betydande miljöpåverkan så snart som möjligt och senast 90 dagar efter att den som avser att bygga vägen lämnat frågan till länsstyrelsen för beslut.

Någon föreskriven total tidsgräns för samråd i detta skede finns alltså inte utan tid och omfattning för samråd ska anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Då de infrastrukturprojekt som prövas av aktuella lagstiftningar kan variera mycket kraftigt i storlek och komplexitet har det inte ansetts lämpligt att ange en tidsgräns.

För prövningar enligt lagarna finns bestämmelser som anger att miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i bl.a. 6 kap. 35 § miljöbalken och godkännas av berörda länsstyrelser innan den kungörs (se 16 b § väglagen respektive 2 kap. 10 § lagen om byggande av järnväg). I vissa sammanhang ska planer tillåtlighetsprövas av regeringen och även då ska länsstyrelsen först godkänna miljökonsekvensbeskrivningen (16 § väglagen respektive 2 kap. 8 § lagen om byggande av järnväg). De steg som vi föreslår för miljöprövningsprocessen avseende att Miljöprövningsmyndigheten ska bedöma om en ansökan är fullständig och besluta om en motiverad slutsats finns på så sätt i vissa avseenden redan i väglagen och lagen om byggande av järnväg (se avsnitten 14.8.11 och 14.9.7).

I stället för en hänvisning till 6 kap. 43 § miljöbalken finns krav på att, när frågan om fastställande av planen avgörs, ska dels en identifiering, beskrivning och samlad bedömning av miljöeffekterna göras om planen avser ett projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, dels innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning och resultatet av samråd och yttranden beaktas (18 § väglagen respektive 2 kap. 15 § lag om byggande av järnväg).

Trafikverket ska även inhämta berörda länsstyrelser yttrande över ett förslag till plan med underlag (2 kap. 22 § vägförordningen respektive 21 § förordningen om byggande av järnväg). I 3 kap. 15 § vägförordningen och 14 § förordningen om byggande av järnväg föreskrivs att granskningstiden ska vara minst 30 dagar och att planförslaget med underlag ska finnas tillgängligt hos den som avser att bygga vägen samt hos berörda kommuner under granskningstiden. Om en miljökonsekvensbeskrivning har tagits fram, ska kungörelsen om granskningen även ske på en lämplig webbplats (3 kap. 16 § vägförordningen respektive 15 § förordningen om byggande av järnväg). Synpunkter på förslaget till plan och underlaget till detta ska lämnas skriftligen (3 kap. 19 § vägförordningen respektive 18 § förordningen om byggande av järnväg).

Väglagen och lagen om byggande av järnväg delar samrådsmodell, men utgår inte från 6 kap. miljöbalksprocessen även om det finns stora likheter. Länsstyrelsen ska besluta om betydande miljöpåverkan kan antas, godkänna miljökonsekvensbeskrivningen samt yttra sig över de planer som tas fram under de två lagarna. Till skillnad från minerallagen eller de andra sektorslagar som beskrivs nedan finns inget utpekat ansvar för länsstyrelsen att yttra sig om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljnivå.

Trafikverkets har tidigare haft synpunkter på att föreslagna ändringar i 6 kap. miljöbalken inte har utretts med hänsyn tagen till konsekvenserna för bestämmelserna i väglagen och lagen om byggande av järnväg.¹⁵³ Vi har övervägt om länsstyrelsens roll i frågan om betydande miljöpåverkan av en ny väg eller järnväg kan antas samt om miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas borde övertas av den av oss föreslagna Miljöprövningsmyndigheten. Vi har dock identifierat vissa utmaningar med en sådan lösning mot bakgrund av att dessa projekt hanteras inom ramen för vägplaner och järnvägsplaner och med våra förslag görs inga förändringar i länsstyrel-

¹⁵³ Se prop. 2023/24:152 s. 70.

sens ansvar för att granska planer (jfr planläggning enligt PBL). Det finns även andra gränsdragningsfrågor som reser frågetecken kring hur processen enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg i så fall borde anpassas till den miljöbedömningsprocess som vi föreslår.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att det behövs en fördjupad analys av om Miljöprövningsmyndigheten, Trafikverket eller länsstyrelsen bör ansvara för miljöbedömningsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken i relation till beslut om vägar respektive järnvägar. Analysen bör också avse hur processen enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg bör anpassas till nya samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess som vi föreslår, såsom avgränsningsyttrandet och den motiverade slutsatsen.

När det gäller nuvarande hänvisningar i väglagen och lagen om byggande av järnväg till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken kan vi dock konstatera att några följdändringar inte behövs.

Modell 4 – övriga lagar

En fjärde modell finns genomförd i övriga lagar med koppling till 6 kap. miljöbalken. Det handlar om:

- farledslagen,
- ellagen,
- rörledningslagen,
- naturgaslagen,
- kärntekniklagen,
- lagen om Sveriges ekonomiska zon, och
- kontinentalsockellagen.

I 1 kap. 17 § ellagen, 5 c § kärntekniklagen 3 a § kontinentalsockellagen, 4 § rörledningslagen och 7 § naturgaslagen finns samma referens till bestämmelserna om specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken. Enligt denna ska frågan om

- verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§

miljöbalken har gjorts om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket miljöbalken,

- en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och
- en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

I 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon som har samma innehåll som ovan finns ett tillägg om att det som sägs om länsstyrelsen i 6 kap. miljöbalken ska gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det område där verksamheten avses att bedrivas.

Farledslagen har ytterligare ett tillägg till den grundbestämmelse som används för att hänvisa till 6 kap. miljöbalken. I 1 b § farledslagen tilläggs att Sjöfartsverket och berörda länsstyrelser omfattas av de samråd som ska ske, och det som föreskrivs i 6 kap. miljöbalken om länsstyrelse ska gälla den länsstyrelse inom vars område verksamheten huvudsakligen ska bedrivas. Dessutom anges att berörda länsstyrelser ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken innan beslut fattas om att inrätta, utvidga eller avlysa allmän farled eller allmän hamn. Beslut i den frågan får inte överklagas. Avslutningsvis anges i 1 b § sista stycket farledslagen att i samband med prövningen av ett ärende enligt denna lag ska miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden beaktas.

Precis som för processer enligt minerallagen, väglagen och lagen om byggande av järnväg finns här en bedömning av miljökonsekvensbeskrivning tillräcklighet, även om kravet skiljer sig åt. Avseenden farledslagen motsvarar länsstyrelsens beslut om miljökonsekvensbeskrivningen det som MKB-direktivet benämner som motiverad slutsats (se avsnitt 14.8.11).

Till skillnad från minerallagen ska det enligt dessa lagar ske en prövning av om en betydande miljöpåverkan kan antas. I övrigt finns det likheter med dessa prövningar och minerallagen i den mening att en specifik miljöbedömning ska göras, information ska lämnas och samordning ska ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Precis

som för minerallagen framgår det att länsstyrelsen även enligt dessa lagar ska göra bedömningen enligt 6 kap. 32 § miljöbalken om vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla för att kunna ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen.

Vi bedömer att det finns ett värde i att bestämmelserna om en specifik miljöbedömning kan tillämpas på ett likartat sätt för majoriteten av sektorslagarna. Samtidigt utgår nuvarande reglering från att länsstyrelsen är den myndighet som har kompetensen att bedöma om en betydande miljöpåverkan kan antas och yttra sig om omfattning och detaljnivå på grund av de har detta ansvar enligt miljöbalken. Enligt vårt förslag är det Miljöprövningsmyndigheten som ansvarar för dessa moment samt för att besluta om den motiverade slutsatsen.

Regeringen är den huvudsakliga tillståndsmyndigheten i ovan nämnda lagar förutom avseende ellagen där Energimarknadsinspektionen är nätmyndighet i de flesta fall (se 1 kap. 5 § och 2 kap. 4 § ellagen samt 4 § förordningen [2023:241] om det nationella elsystemet).

Förutom när Energimarknadsinspektionen är prövningsmyndighet enligt ellagen ska Energimarknadsinspektionen enligt rörledningslagen och naturgaslagen pröva ärenden, men överlämna själva tillståndsbeslutet tillsammans med ett yttrande till regeringen. Sjöfartsverket ska på ett liknande sätt överlämna ett yttrande enligt farledslagen till regeringen inför tillståndsbeslut. Enligt kärntekniklagen, lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen är det som utgångspunkt regeringen som prövar frågan om tillstånd.

Vår bedömning är att nuvarande modell för reglering av miljöbedömningsprocessen i dessa sektorslagar bör bestå, men att den nya Miljöprövningsmyndigheten bör överta den roll som länsstyrelsen har i dag i relation till tillståndsprocesserna. I och med att Miljöprövningsmyndigheten framöver kommer att vara den myndighet som uppbär högst kompetens på miljöbedömningsområdet kommer den också att vara den myndighet som bäst bedömer när miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig. Vi bedömer att det bör vara Miljöprövningsmyndigheten som beslutar om den motiverade slutsatsen i relation till dessa tillståndsprocesser. För att tydliggöra bl.a. detta bör det av bestämmelserna i 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken framgå när det är Miljöprövningsmyndigheten som ansvarar för ett

moment i processen och när det ansvaret åligger en prövningsmyndighet, vilket kan vara Miljöprövningsmyndigheten men även exempelvis Energimarknadsinspektionen (se avsnitt 14.8.12).

När tillståndsfrågan prövas av exempelvis regeringen medför det att underlaget inför tillståndsbeslutet blir tydligare i frågan om verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan och om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken så att den specifika miljöbedömningen kan slutföras. Att regeringen i dessa sammanhang får en motiverad slutsats av Miljöprövningsmyndigheten och en slutlig och samlad bedömning av förutsättningarna för att ge tillstånd från Energimarknadsinspektionen eller Sjöfartsverket bedömer vi inte utgör ett hinder utan den motiverade slutsatsen och yttrandet till regeringen i tillståndsfrågan har två olika syften. Att vissa beslut enligt ellagen beslutas direkt av Energimarknadsinspektionen medför inte någon annan bedömning. I och med att de tillståndsbeslut som Energimarknadsinspektionen beslutar överklagas till mark- och miljödomstolen och inte till Miljöprövningsmyndigheten uppstår inte någon dubbel roll för Miljöprövningsmyndigheten.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen, 2 kap. 17 § ellagen, 5 c § kärntekniklagen 3 a § kontinentalsockellagen, 4 § rörledningslagen, 5 § förordningen om rörledningar, 2 kap. 7 § naturgaslagen, 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och 1 b § farledslagen.

14.9 En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

14.9.1 Inledning

I avsnitt 14.3 har vi redogjort för vår bild av behovet av en ny reglering om miljöprövning i miljöbalken. I avsnitt 14.4 har vi redovisat våra utgångspunkter för en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. För att underlätta förståelsen för

förslaget återfinns i samma avsnitt en illustration över den tänkta processen.

I detta avsnitt beskriver vi våra överväganden och förslag avseende de olika stegen i processen, och reglerna i det nya 20 kap. miljöbalken. För att ge den som tillämpar bestämmelserna i det nya 20 kap. miljöbalken en helhetsbild av processen har vi infört upplysningsbestämmelser till relevanta moment i 6 kap. miljöbalken och andra lagar som är tillämpliga.

14.9.2 Upplysning om kravet på avgränsningsyttrande inför en ansökan om miljötillstånd

Förslag: Bestämmelse med upplysning om kravet på avgränsningsyttrande inför en ansökan om miljötillstånd placeras i det nya 20 kap. miljöbalken.

I avsnitt 14.8.7 tydliggör vi att det första steget vid en specifik miljöbedömning av en verksamhet eller åtgärd är att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd inför ansökan om miljötillstånd ska begära ett avgränsningsyttrande av Miljöprövningsmyndigheten. Kravet på att begära ett avgränsningsyttrande ska, precis som i dag, återfinnas i 6 kap. miljöbalken. På motsvarande sätt som gäller vid tillämpningen av 6 kap. miljöbalken i vissa andra lagar, gör vi bedömningen att det av bestämmelserna i nya 20 kap. miljöbalken bör framgå när bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken är tillämpliga i ett ärende om miljöprövning. I förhållande till bestämmelsen om avgränsningsyttrande i 6 kap. miljöbalken gör vi bedömningen att det är tillräckligt med en upplysningsbestämmelse i 20 kap. miljöbalken. Av bestämmelsen bör framgå att det i 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser som innebär att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd inför en ansökan om miljötillstånd ska begära ett yttrande av Miljöprövningsmyndigheten.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 9 § miljöbalken.

14.9.3 Samlad reglering om innehåll och utformning av en ansökan i ett ärende om miljöprövning

Förslag: En ansökan i ett ärende om miljöprövning ska vara skriftlig.

Regeringen får meddela föreskrifter om krav på en ansökans innehåll och format. De närmare bestämmelserna med krav på ansökans innehåll och format förs in i ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen.

Utöver de krav på en ansökans innehåll som finns i dag bör krav ställas på uppgift om sökanden och sådana uppgifter som behövs för prövningen enligt 16 kap. 6 § miljöbalken.

Bakgrund och problembild

I detta avsnitt tar vi upp frågan om vilka krav som bör ställas på en ansökan om miljöprövning i den av oss föreslagna nya miljöprövningsprocessen.

Av våra utredningsdirektiv framgår att vi har i uppgift att utreda om det behövs tydligare regler för innehållet i en ansökan om tillstånd för att öka förutsebarheten i tillståndsprocessen.¹⁵⁴

Vilka krav som ställs på en ansökan om tillstånd i dag enligt miljöbalken och föreskrifter som är meddelade med stöd av miljöbalken har beskrivits i avsnitt 10.2.1. Det vi kan konstatera är att kraven både är många och delvis olika beroende på verksamhet eller åtgärd. Flertalet av kraven är en följd av krav på ansökningar inom olika områden enligt EU-rätten.

Under utredningsarbetets gång har vi inte kunnat uppfatta någon tydlig och enhetlig linje i framförda synpunkter om lagstiftningens specifika krav på innehållet i en tillståndsansökan. Vi har dock fått ett konkret förslag på ändrad reglering. Enligt förslaget vore det bättre om reglerna med krav på innehållet i tillståndsansökan betonar att det som tas upp i prövningen ska vara frågor om huvudsaklig miljöpåverkan. Förslaget innehåller också skrivningar i syfte att förenkla några av de punkter som i dag uppges vara svårförståeliga. Det som i övrigt har framkommit i utredningsarbetet är främst att företrädare för verksamhetsutövare upplever att prövande myndig-

¹⁵⁴ Se dir. 2023:78 s. 1 och 10.

heter och domstolar ofta förelägger om kompletteringar av ansökningar i ärenden om tillstånd enligt miljöbalken. Enligt samma företrädare sker detta inte bara en gång i ett ärende utan kan förekomma vid flera tillfällen både inledningsvis och längre fram under handläggningen av ärendet. Detta uppfattas i sig mera som ett utslag av bristande processledning än tveksamheter om vilka krav som gäller beträffande innehållet i en ansökan. Myndighetsföreträdare har å sin sida förmedlat en bild av att det inte är ovanligt att tillståndsansökningar är undermåliga från början, vilket medför stora behov av kompletteringar för att ansökan ska kunna prövas. Från myndighetshåll har inte framkommit någon bild av att kraven i lagstiftningen i denna del är otydliga.

Sammantaget kan vi konstatera att det vore en fördel om de som ansöker om tillstånd och de som handlägger och prövar ärenden om tillstånd i högre grad kunde vara överens om vad som bör finnas med i en ansökan. Det är också av vikt med en tidig, tydlig och bra kommunikation om det är så att en myndighet upplever brister i en ansökan.

Vi har undersökt om nuvarande författningskrav på en ansökans innehåll är nödvändiga eller kan förenklas i något avseende. Utgångspunkter har varit att bestämmelserna ska genomföra EU-rätten samt i övrigt vara generella och så tydliga som möjligt samt medge ett ändamålsenligt underlag för tillståndsprövningen. I anslutning till detta hänvisas på nytt till avsnitt 10.2.1 där vi redovisar de successiva författningsändringar som har lett fram till gällande reglering i 22 kap. 1–1 f §§ miljöbalken.

Frågan är då om de författningsreglerade krav som ställs på en tillståndsansökan är onödiga eller utformade på ett sätt som är särskilt svårt att tillämpa. Som vi redan har antytt är problembilden komplex och framförda synpunkter inte samstämmiga. Problemen kan inte heller beskrivas som ett resultat av hur de enskilda kraven som ställs på innehållet i en ansökan är formulerade. Dessa krav har till största del en nära koppling till EU-rättsakter eller har sedan länge ansetts vara av grundläggande betydelse för en ändamålsenlig tillståndsprövning på miljörettens område. Vi har därför gjort bedömningen att en utformning av kraven som t.ex. i det ovannämnda förslag vi har fått under utredningstiden inte skulle bli tydligare än den av oss föreslagna regleringen. Problemen handlar mera om att ramen för tillståndsprövningen i dag uppfattas som otydlig i förhål-

lande till samråds- och miljöbedömningsprocessen vilket kan skapa oklarhet om roller och ansvar i processen och prövningsmyndighetens möjlighet att ge tydliga och stegvisa besked om processens gång. Vi har emellertid inte, enligt vad som redovisas nedan, kunnat identifiera att något av kraven på innehåll i tillståndsansökan skulle kunna slopas eller ändras och vi kommer därför fram till bedömningen att de bör behållas i stort oförändrade.

Genomgång av befintliga krav på en ansökan

Som har nämnts i avsnitt 10.2.1 kan delar av bestämmelserna i miljöbalken med krav på innehållet i en tillståndsansökan spåras till ursprunglig inhemsk miljörettslig lagstiftning. Det gäller till en början det generella skriftlighetskravet som anges i inledningen till 22 kap. 1 § miljöbalken.

Av generell och ursprunglig karaktär enligt inhemsk miljöretts-tradition och utifrån krav i EU-rätten kan även betraktas dels kraven på att en ansökan ska innehålla ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen jämte krav om produktionsmängd eller liknande (22 kap. 1 § 1 MB), dels förslag till skydds-åtgärder eller andra försiktighetsmått (22 kap. 1 § 4 MB), dels en miljökonsekvensbeskrivning (22 kap. 1 § 3 MB). På samma vis kan kravet på förslag till kontroll av verksamheten karaktäriseras (22 kap. 1 § 5 MB).

I dessa delar kan kraven på innehåll i en ansökan, enligt vår uppfattning, betraktas som ändamålsenliga och väl beprövade som förutsättning för att kunna ta ställning till en tillståndsansökan. I sammanhanget kan noteras att EU-rättsliga direktiv med bestämmelser om tillståndskrav för verksamheter, exempelvis det tidigare IPPC-direktivet och det nu gällande industriutsläppsdirektivet, innehåller i princip motsvarande krav på innehållet i en tillstånds-ansökan.

Som har redovisats i avsnitt 10.2.1 har vår nationella reglering inte alltid i alla delar ansetts vara tillräcklig för ett korrekt genomförande av EU-rätten. Formuleringarna av de inhemska kraven för innehållet i en tillståndsansökan har därför successivt byggts på.

En genomgång av motiven till ändringarna i ovan nämnda bestämmelser ger vid handen att de nuvarande kraven till övervägande

del är en följd av EU-rättsliga krav. Det gäller framför allt kraven i 22 kap. 1 § 1, 2 och 5 miljöbalken som har formulerats med en ordalydelse som närmare överensstämmer med ordalydelsen i det tidigare IPPC-direktivet och som motsvarar det nu gällande industriutsläppsdirektivet. Samtidigt infördes ett nytt krav i 22 kap. 1 § 9 miljöbalken om en icke-teknisk sammanfattning av de lämnade uppgifterna. I lagstiftningsärendet som då gällde det svenska genomförandet av IPPC-direktivet uttalades att de i och för sig nödvändiga ändringarna, närmast var att betrakta som preciseringar. Samtidigt påpekades att ändringarna endast innebar ett klargörande av gällande rätt, men för att undanröja de uppkomna tvivlen om att Sverige på ett korrekt sätt genomför IPPC-direktivet var det ofrånkomligt att göra ändringarna. När industriutsläppsdirektivet skulle genomföras gjordes bedömningen att svensk rätt till största delen uppfyllde detta direktivs krav på en ansökan om tillstånd, men på grund av de ändringar som hade gjorts i industriutsläppsdirektivet jämfört med IPPC-direktivet behövde vissa ändringar ändå göras i svensk lagstiftning.

I 22 kap. 1 § miljöbalken (dåvarande första stycket) behövde det göras ett tillägg angående avfallsfrågor i *andra punkten* för genomförande av artikel 12.1 h i industriutsläppsdirektivet och en *ny sjunde punkt* avseende statusrapport som beskriver föroreningssituationen behövde införas för genomförande av artikel 12.1 e i industriutsläppsdirektivet. Paragrafens *sjätte punkt* tillkom i sin första utformning i samband med ikraftträdandet den 1 juli 1999 av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (den s.k. Sevesolagen). Som har nämnts i avsnitt 10.2.1 vidtogs år 2015 vissa ändringar i denna punkt för genomförande av Seveso III-direktivet. Vidare tillkom *åttonde punkten* efter förslag i propositionen *Ordning och reda på avfallet* och har som framgår av det nyssnämnda avsnittet sin grund i EU:s utviningsavfallsdirektiv. I samma avsnitt nämns dessutom att 22 kap. 1 b och 1 c §§ miljöbalken liksom 22 kap. 1 e § miljöbalken har tillkommit för att genomföra EU:s direktiv om geologisk lagring av koldioxid, det s.k. CCS-direktivet respektive energieffektiveringsdirektivet.

Även 20 a och 25 d §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har sin grund i EU-direktiv, i dessa fall de grundläggande direktiven på avfallsområdet. Beträffande 20 e § samma

förordning kan bakgrunden spåras till en ursprunglig reglering i miljöbalken om behovsprövning vid meddelande av täkttillstånd (i lydelsen enligt SFS 2007:660 i 9 kap. 6 a § första stycket). Efter förslag i propositionen *Enklare och bättre täktbestämmelser*¹⁵⁵ upphävdes denna reglering i lag och i stället infördes på förordningsnivå en likartad reglering i 20 e § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (ändringsförordning SFS 2010:953). Samtidigt infördes även 20 f § i samma förordning.

Mot bakgrund av det som nu har tagits upp kan vi konstatera att gällande krav på innehållet i en ansökan om miljötillstånd är relevanta. En beskrivning av våra förslag med krav på innehåll i en ansökan om igångsättningsbesked finns i avsnitt 14.10.4.

Kraven får anses vara tillräckligt tydliga och väl avgränsade. De kan i stort sett anses gemensamma för flertalet tillståndsansökningar och de håller sig inom ramen för vad som krävs enligt EU-rätten. Samma inställning förefaller vara företrädd av de flesta som har framfört synpunkter i denna fråga under utredningens gång.

Sökandens arbete med ansökan kan i dag förmodas fortsätta successivt och parallellt med samrådsprocessen. Redan i de initiala gransknings- respektive avgränsningsskedena ska ansökan dock hålla sådan kvalitet att den kan bedömas vara tillräcklig för att starta handläggningen av ärendet, se 6 kap. 24 § och 6 kap. 29–32 §§ med våra ändringsförslag samt förslaget till ny bestämmelse i 20 kap. miljöbalken som innebär att Miljöprövningsmyndigheten ska informera sökanden om när ansökan bedömts som fullständig (se förslag i avsnitt 14.9.7). Av 6 kap. 29 § miljöbalken framgår att verksamhetsutövaren inför avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen ska ta fram och lämna in visst underlag till prövningsmyndigheten. I detta underlag bör ingå en miljötillståndsansökan med bl.a. en miljökonsekvensbeskrivning. Efter att samrådet har slutförts och prövningsmyndigheten enligt 6 kap. 42 § miljöbalken meddelat sin motiverade slutsats (se förslag i avsnitt 14.8.11) om verksamhetens eller åtgärdens betydande miljökonsekvenser kan det bli aktuellt för verksamhetsutövaren att lämna in en ändrad tillståndsansökan med miljökonsekvensbeskrivning och annat underlag (se avsnitt 14.9.11). Genom att ansökan utformas successivt och parallellt med miljöbedömningsprocessen bör det finnas goda

¹⁵⁵ Se prop. 2008/09:144.

förutsättningar att ansökan kan tjäna väl som underlag för tillståndsprövningen. Avvisning av ansökan på formella grunder sent i processen bör inte komma i fråga när processerna har vävts samman på detta sätt och prövningsmyndigheten på ett tidigt stadium har lämnat besked om att ansökan är fullständig. Sammantaget bör detta ge förutsättningar för en betydligt snabbare tillståndsprövningsprocess.

Sammanfattningsvis innebär nuvarande krav på innehåll i en tillståndsansökan en nära koppling till EU-rätten och då vi inte har kunnat identifiera att något av kraven skulle kunna slopas gör vi bedömningen att de bör behållas. Däremot gör vi bedömningen att kravlistan kan behöva utökas något. Av 16 kap. 6 § miljöbalken framgår att tillstånd ska vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare meddelade tillstånd. Det kan tyckas självklart att ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs för en sådan prövning. För att undvika diskussioner i dessa delar mellan prövningsmyndigheten och den sökande gör vi bedömningen att det av författningstexten bör framgå att en ansökan alltid ska innehålla uppgifter om sökanden och sådana uppgifter som behövs för prövningen enligt 16 kap. 6 § miljöbalken, dvs. för den s.k. vandelsprövningen.

Särskilt om ansökans innehåll för vattenverksamhet

Nuvarande regler innehåller specifika krav när det gäller ansökan om tillstånd för vattenverksamhet. Utöver det som i dag anges i 22 kap. 1 § miljöbalken ska en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet även innehålla uppgift om huruvida det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller inte och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna. Vidare ska ansökan innehålla uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter (se 22 kap. 1 a § MB). Dessa krav på ansökans innehåll får anses ha ett nära samband med att frågan om ersättning för skador har prövats av mark- och miljödomstolen tillsammans med frågan om tillstånd.

I avsnitt 14.6.9 har vi föreslagit att prövningen av ersättningsfrågorna ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten tillsammans

med frågan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Det innebär att sökanden även i det nu föreslagna prövningsförfarandet behöver ange vilka sakägare som kan beröras och vilken ersättning som erbjuds till de som lider skada av den sökta vattenverksamheten.

I 7 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns också bestämmelser om ansökans innehåll i mål om vattenverksamhet. Dessa ska alltså gälla i de aktuella ärendetyperna. Bestämmelsen förs över till vårt föreslagna kapitel i miljöprövningsförordningens om ansökans innehåll.

Nytt bemyndigande att ställa krav på ansökans format

Som framgår av avsnitt 14.2.3 är vår utgångspunkt att hela miljöprövningsförfarandet så långt det är möjligt och lämpligt bör vara digitalt. Vidare behandlar vi i avsnitt 14.11 ytterligare i vilken utsträckning miljöprövningsprocessen bör vara digital. Vi har övervägt att införa ett lagstadgat krav om digital ansökan om miljöprövning. Såvitt vi har kunnat utröna finns för närvarande ytterligt få exempel i svensk lagstiftning på ett sådant krav. Ett tydligt exempel handlar om återbetalning till beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder enligt regler i 15 kap. 12 § första stycket samt 22 kap. 19 § mervärdeskattelagen (2023:200). Dessa bestämmelser grundar sig dock på en EU-förordning som är direkt tillämplig här i landet.

Som framgår av avsnitt 14.11 kommer det att i EU-rättsakter ställas krav på ett fullständigt digitaliserat miljöprövningsförfarande. För stunden bedöms dock detta steg inte kunna tas i vår inhemska reglering, men för att bereda möjlighet för en snabb författningsändring kring detta bör i paragrafen som gäller ansökans innehåll införas ett bemyndigande om att regeringen får meddela föreskrifter om krav på en ansökans innehåll och format. Enligt en nyligen införd bestämmelse i 22 kap. 2 § miljöbalken ges mark- och miljödomstolen möjlighet att bestämma om ansökningshandlingarna ska ges in ett visst antal exemplar eller ett visst format (jfr också 19 kap. 5 § 2 MB). Bestämmelsen ger t.ex. möjlighet för prövningsmyndigheten att välja ett elektroniskt format som gör det lättare för myndigheten att göra information digitalt tillgänglig.¹⁵⁶ Även om vi be-

¹⁵⁶ Se prop. 2023/24:152, s. 113.

dömer att det i nuläget inte går att ta steget till en fullt ut digital hantering bör möjligheten finnas för Miljöprövningsmyndigheten att ställa krav på att ansökan ska ges in i en digital form. Ställer myndigheten ett sådant krav utgör det en förutsättning för att ansökan ska anses komplett. Vid brister i ansökan kan Miljöprövningsmyndigheten förelägga om komplettering.

Regeringen har vidare nyligen beslutat om en ny regel som möjliggör för prövningsmyndigheten att begära in en uppdaterad ansökan eller en skriftlig sammanställning av de svar som sökanden har lämnat med anledning av synpunkter på ansökan (se 22 kap. 10 a § MB). Den bestämmelsen bör gälla även vid prövning av den nya Miljöprövningsmyndigheten.

Placering av regleringen om innehåll och format av en ansökan

Vi har avsnitt 14.6.3 gjort bedömningen att domstol inte bör pröva ärenden om miljöprövning som första instans. Vidare har vi i avsnitt 14.6.6 i första hand förordnat att en ny statlig förvaltningsmyndighet, Miljöprövningsmyndigheten, bildas för den nya samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen enligt 6 och 20 kap. miljöbalken. I andra hand förordar vi att sex länsstyrelser ska ansvara för miljöprövning och miljöbedömningsprocess. Tanken är att den nya Miljöprövningsmyndigheten (eller de utpekade länsstyrelserna) ska pröva samtliga ansökningar i ärenden om miljöprövning. Följaktligen kommer tillståndsprövning i första instans inte längre att ske vid en domstol. Mot den bakgrunden saknas anledning att i samma utsträckning som hittills ställa upp krav på lagnivå om innehåll i en ansökan. Detaljerade bestämmelser av mer verkställande karaktär kan därför flyttas till förordningsnivå.

Utöver kravet på skriftlighet som bör framgå av det nya 20 kap. miljöbalken gör vi därför bedömningen att resterande krav på vad en ansökan om miljöprövning ska innehålla bör framgå av föreskrifter på förordningsnivå. Jämfört med dagens reglering på lagnivå blir en ny reglering av kraven på en ansökans innehåll på förordningsnivå mer flexibel och skapar bättre förutsättningar för snabba författningsändringar i takt med ändrade krav inom EU-rätten.

På förordningsnivå gör vi bedömningen att det är lämpligt att samtliga krav som ska gälla på en ansökans innehåll och format i

ett ärende om miljöprövning samlas i ett eget kapitel i miljöprövningsförordningen.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 10 § miljöbalken och 3 kap. miljöprövningsförordningen.

14.9.4 Ny reglering om underrättelse om ansökan till berörda myndigheter

Förslag: När en ansökan om miljötillstånd kommer in till Miljöprövningsmyndigheten ska myndigheten underrätta de myndigheter och kommuner som berörs av ansökan och ge dem möjlighet att yttra sig skriftligen i ärendet inom viss tid.

Underrättelse behöver inte ske om

1. det kan antas att något allmänt intresse inte berörs av verksamheten, eller
2. det är uppenbart att ansökan inte kan bifallas.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka myndigheter som ska underrättas om en ansökan om miljötillstånd och i vilken utsträckning underrättelse bör ske till myndigheter och kommuner om ansökningar i andra ärenden om miljöprövning.

I detta avsnitt tar vi upp frågan om i vilken utsträckning den nya Miljöprövningsmyndigheten bör underrätta berörda myndigheter och kommuner om en ansökan i ett ärende om miljöprövning. Vi går också igenom vilka myndigheter som bör anses som berörda i ärenden om miljötillstånd.

I avsnitt 10.2.7 har vi redovisat att underrättelse om en tillståndsansökan till en mer eller mindre känd krets av mottagare enligt nu gällande ordning huvudsakligen sker genom kungörelse enligt 22 kap. 3 § miljöbalken. Härutöver finns i 22 kap. 4 § miljöbalken regler om till vilka myndigheter och kommuner som mark- och miljödomstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och

av kungörelsen. Genom bestämmelserna i 19 kap. 5 § 4 miljöbalken framgår att en förvaltningsmyndighet eller kommun ska tillämpa bestämmelserna om en kungörelses innehåll i 22 kap. 3 § miljöbalken. I övrigt framgår av 19 kap. 4 § 2 miljöbalken att samråd ska ske med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken. Regelverket är således inte så tydligt om vilka myndigheter som ska anses berörda och därför bör underrättas i ett ärende enligt miljöbalken hos en förvaltningsmyndighet eller kommun.

Gällande regler i miljöbalken om formell underrättelse till myndigheter och kommuner avser ett skede efter det att samrådsprocessen är avslutad. Med vårt förslag till ny sammanhållen samråds- och prövningsprocess är en av utgångspunkterna att få till ett samlat underlag för prövningen i ett så tidigt skede av processen som möjligt, bl.a. för att kunna hålla den tidsplan samt de tidsfrister som behandlas i avsnitten 14.9.8, 14.9.9 och 14.10.11.

Frågan är då när och till vilka myndigheter en underrättelse om en ansökan i ett ärende om miljöprövning bör ske med vår nya process.

Vi gör bedömningen att det finns ett underrättelsebehov i skedet direkt när en ansökan har kommit in till Miljöprövningsmyndigheten. Detta tidiga underrättelsebehov gäller specifikt sådana myndigheter och kommuner som berörs av ansökan. Syftet med en sådan underrättelse bör vara dels att informera myndigheterna eller kommunerna om ansökan och den förestående prövningen, dels att Miljöprövningsmyndigheten ska få in sådana synpunkter från myndigheterna och kommunerna som kan vara värdefulla vid myndighetens bedömning av om ansökan ska anses fullständig eller om ett föreläggande om komplettering behöver beslutas. Med denna utgångspunkt bör Miljöprövningsmyndigheten underrätta om en ansökan om igångsättningsbesked innan granskningsförfarandet, enligt 6 kap. 23–27 §§ miljöbalken. När det gäller en ansökan om miljötillstånd bör underrättelse ske innan det hålls ett offentligt samråd enligt 6 kap. 39–41 a §§ miljöbalken (se förslag om offentligt samråd i avsnitt 14.8.9).

Vi gör bedömningen att behovet av underrättelse till berörda myndigheter och kommuner om en ansökan i ett ärende om miljöprövning är störst i ärenden om miljötillstånd. Därför bör Miljöprövningsmyndigheten vara skyldig att underrätta om en ansökan i sådana ärenden.

Enligt vår bedömning bör det finnas två undantag från nyss nämnda huvudregel om underrättelseskyldighet. För det första bör Miljöprövningsmyndigheten, precis enligt vad som gäller för mark- och miljödomstolarna i dag, inte behöva underrätta myndigheter och kommuner om sådana ansökningar om miljötillstånd som avser verksamheter som inte berör det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse (jfr 22 kap. 4 § första stycket sista meningen MB).

För det andra bör det inte krävas att Miljöprövningsmyndigheten underrättar om en ansökan om miljötillstånd om det är uppenbart att miljötillstånd inte kan ges. Kravet på att det ska vara uppenbart att miljötillstånd inte kan ges bör innebära att Miljöprövningsmyndigheten gör bedömningen att utrymmet för en annan bedömning av förutsättningarna för miljötillstånd i en överprövande instans i princip är obefintlig. Om Miljöprövningsmyndigheten gör bedömningen att det finns ett tolkningsutrymme i frågan om huruvida miljötillstånd kan ges bör underrättelse ske för att undvika att en överinstans ska behöva återförvisa ärendet för kommunikering och nytt beslut. Att Miljöprövningsmyndigheten gör en noggrann bedömning innan detta undantag används är således av vikt för effektiviteten i processen.

När det gäller andra ansökningar i ärenden om miljöprövning gör vi bedömningen att behovet av underrättelse till myndigheter och kommuner inte är lika stort som i ansökningar om miljötillstånd. Detta behov kan dock variera beroende på vad ansökan avser och vilka verksamheter eller åtgärder som omfattas. För ansökningar om igångsättningsbesked föreslår vi i avsnitt 14.10.6 att det av den sektorsövergripande regleringen om granskning av verksamheter och åtgärder i 6 kap. miljöbalken bör framgå att prövningsmyndigheten vid behov får ge länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten eller andra berörda myndigheter tillfälle att inkomma med synpunkter över granskningsunderlaget, dvs. innehållet i ansökan.

I andra ärenden om miljöprövning än ärenden om miljötillstånd är det inte lika givet att ange vilka som bör få underrättelse om en ansökan. Regeringen ges i stället bemyndigande att meddela föreskrifter om i vilken utsträckning underrättelse om ansökan ska ske i sådana ärenden. I nästa avsnitt 14.9.5 redovisas närmare vilka myndigheter som enligt våra överväganden bör underrättas om en ansökan.

Av underrättelsen bör framgå att myndigheten eller kommunen ges möjlighet att yttra sig skriftligen i ärendet inom viss tid. Vilken

tid som är lämplig att ange behöver anpassas till föreliggande omständigheter och eventuell tidsplan för ärendets handläggning. Tiden bör vara rimlig för att ändamålet med underrättelsen ska uppfyllas.

När det gäller vår bedömning av lämplig tidpunkt för Miljöprövningsmyndighetens underrättelse till *allmänheten* om en inkommen ansökan om miljöprövning framgår detta av avsnitt 14.9.10.

Vi gör bedömningen att den nya regleringen med ett generellt krav på underrättelse för ansökningar om miljöprövning bör placeras efter bestämmelsen om ansökans innehåll i det nya 20 kap. miljöbalken.

Av den nya bestämmelsen om underrättelse om ansökan bör också framgå att regeringen ges bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om vilka myndigheter som ska underrättas om en ansökan. Syftet med bemyndigandet är att flytta sådana specifika bestämmelser om vilka myndigheter som ska underrättas om en ansökan som i dag finns i exempelvis 22 kap. 4 § miljöbalken till förordningsnivå.

Vi föreslår att bemyndigandet utnyttjas genom närmare regler i nya 4 kap. miljöprövningsförordningen om vilka myndigheter som ska underrättas om ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked, se mer om dessa förslag i avsnitt 14.9.5.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 11 § miljöbalken.

14.9.5 Närmare om vilka myndigheter som ska underrättas om en ansökan

Bedömning: När Europeiska kommissionen, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksgäldskontoret, Sveriges geologiska undersökning, tillsynsmyndigheten och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska anses berörda av en ansökan om miljötillstånd bör framgå av miljöprövningsförordningen.

I avsnitt 14.9.4 redovisas vårt förslag till ny reglering av prövningsmyndighetens underrättelseskyldighet med en grundreglering i nya 20 kap. miljöbalken och med närmare föreskrifter i nya 4 kap. miljöprövningsförordningen. Som framgår av avsnitt 14.9.4 är tanken att underrättelser enligt dessa regler ska skickas i ett tidigt skede efter att ansökan har kommit in till Miljöprövningsmyndigheten.

Av en inledande paragraf i 4 kap. miljöprövningsförordningen bör anges de myndigheter som Miljöprövningsmyndigheten ska underrätta genom att skicka ansökningshandlingarna till dem. För det första handlar det om underrättelse till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för det fall att verksamheten eller åtgärden i ansökan ska vidtas inom eller i anslutning till ett sådant område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken, dvs. område som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar. Den sistnämnda myndigheten bör också underrättas om verksamheten eller åtgärden i ansökan omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Gäller ansökan täktverksamhet bör Sveriges geologiska undersökning underrättas. Sveriges geologiska undersökning bör också, jämte Europeiska kommissionen, underrättas om ärendet avser geologisk lagring av koldioxid. En i stort likalydande bestämmelse finns i dag i 22 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken. Bestämmelsen tillkom för att genomföra EU:s direktiv om geologisk lagring av koldioxid, det s.k. CCS-direktivet.

Även Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet bör underrättas om ansökan. Slutligen bör andra berörda verksamheter och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan ska underrättas.

Underrättelsebehovet i ett ärende om igångsättningsbesked bör anpassas till vad som behövs i det enskilda ärendet. Mottagare av ansökningshandlingarna bör i så fall vara desamma som i ett ärende om miljötillstånd.

Vi har i avsnitt 10.2.1 berört propositionen *Ordning och reda på avfallet*. I propositionen lämnades förslag till vissa nya bestämmelser för hur säkerheter vid utvinningsverksamheter skulle ställas. Förslagen syftade bl.a. till ett förbättrat genomförande av EU:s

utvinningsavfallsdirektiv.¹⁵⁷ Lagförslaget ledde bl.a. till införande av en ny paragraf, 22 kap. 13 a § miljöbalken, som trädde i kraft den 1 juli 2023. Enligt första stycket i denna paragraf ska mark- och miljödomstolen i mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet ska ställas enligt 15 kap. 36 a § hämta in ett yttrande från Riksgäldskontoret i fråga om beräkningen av storleken på säkerheten. I samma paragraf andra stycket ska mark- och miljödomstolen vidare före prövningen av om säkerheten ska godtas enligt 15 kap. 36 b § miljöbalken hämta in ett yttrande i fråga om godtagandet från Riksgäldskontoret. Bestämmelser motsvarande de som i dag finns i 22 kap. 13 a § miljöbalken bör återfinnas i föreslagna 4 kap. miljöprövningsförordningen. I miljöprövningsförordningen bör bestämmelserna ges en lydelse som stämmer överens med att tillståndsprövningen i första instans enligt vårt förslag ska ske hos en myndighet. Bestämmelserna reglerar visserligen inte renodlade underrättelsesituationer utan syftar snarare till att ge prövningsmyndigheten ett bredare prövningsunderlag, men det är ju ett skäl som sammanfaller med det som ligger till grund för bestämmelser om prövningsmyndighetens underrättelseskyldighet.

Av 24 kap. 11 § första stycket miljöbalken framgår att länsstyrelsen kan besluta att ta upp t.ex. en fråga om omprövning utan någon särskild framställning. Kopplat till denna möjlighet finns i 9 § andra stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd en bestämmelse om att länsstyrelsen i sådana fall ska informera den kommunala nämnden om beslutet. För Miljöprövningsmyndighetens handläggning bör det finnas en motsvarande bestämmelse om myndigheten på eget initiativ tar upp frågan om omprövning av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked, se mer om detta i avsnitt 14.9.24.

I 22 kap. 13 § miljöbalken finns bestämmelser med krav på inhämtande av yttrande från vattenmyndigheten i två olika situationer. Bestämmelsen är inte underrättelsepräglad och kan tillämpas även i senare skeden av förfarandet oavsett om en tidig underrättelse till aktuell vattenmyndighet har lämnats. Bestämmelsen infördes efter förslag i regeringens proposition *Vattenmiljö och vattenkraft* och började gälla den 1 januari 2019 samtidigt med tillkomsten av nya regler i 11 kap. miljöbalken om att den som bedriver en till-

¹⁵⁷ Se prop. 2021/22:219 s. 1.

ståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. I avsnitt 14.9.13 föreslår vi att en motsvarande bestämmelse bör införas i nya 20 kap. miljöbalken. Skälet för placeringen i 20 kap. miljöbalken i stället för i 4 kap. miljöprövningsförordningen är att flera lagar i dag hänvisar till just denna paragraf och att det behöver vara så även framöver. I 4 kap. miljöprövningsförordningen bör dock upplysas om denna paragraf för att samlat åskådliggöra vilka bestämmelser om inhämtande av yttrande som är aktuella vid miljöprövning.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. miljöprövningsförordningen.

14.9.6 Nytt krav på kompletteringsföreläggande inom viss tid

Förslag: Om en ansökan i ett ärende om miljöprövning är ofullständig ska Miljöprövningsmyndigheten förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas om föreläggandet inte följs.

Om sökanden inte följer föreläggandet får prövningsmyndigheten avvisa ansökan om bristen medför att ansökan inte kan läggas till grund för en prövning i sak.

Bestämmelser om begränsning av möjligheterna att förelägga om komplettering finns i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial samt EU-förordningen om netto-nollteknik.

Nuvarande bestämmelser i 22 kap. 2 a § miljöbalken om krav på den som har tillstånd, dispens eller godkännande att vid prövning av frågor enligt 24 kap. miljöbalken tillhandahålla utredning flyttas till det nya 20 kap. miljöbalken.

Som framgår av beskrivningen i avsnitt 14.6.9 kan en ansökan i ett ärende om miljöprövning avse bl.a. en ansökan om miljötillstånd eller en ansökan om igångsättningsbesked. För den fortsatta redogörelsen i detta avsnitt tas dessa typer av ärenden som exempel på ärenden om miljöprövning. I avsnitt 14.6.9 finns en finns en uttöm-

mande uppräknade av vilka ärenden som ska ses som ärenden om miljöprövning.

När en ansökan i ett ärende om miljöprövning har inkommit bör Miljöprövningsmyndigheten, på motsvarande sätt som gäller i dag, undersöka om ansökan innehåller brister och behöver kompletteras. Vid bedömningen av om ansökan innehåller brister bör myndigheten utgå från de krav som ställs på ansökan för den aktuella typen av ärende och verksamhet eller åtgärd. Kraven framgår av nya 3 kap. miljöprövningsförfordningen (se förslag i avsnitt 14.9.3). Vi är medvetna om att det finns gränsfall när det i ett tidigt skede av prövningsprocessen inte är givet om en ansökan uppfyller författningskraven. Prövningsmyndigheten har emellertid ett påtagligt ansvar för att vägleda sökanden kring kraven och så snart som möjligt verka för att få ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivningen kompletterad och i skick för att sätta igång handläggningen av ärendet.

Miljöprövningsmyndigheten bör inom 45 dagar efter det att den har erhållit ansökan antingen bekräfta att ansökan är fullständig eller förelägga sökanden att avhjälpa de brister som ansökan är förknippad med. Tidsfristen följer av artikel 9.10 EU-förordningen om netto-nollteknik och artikel 11.6 EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial. Även om förordningarnas tidsfristkrav endast gäller för de verksamheter och åtgärder som de omfattar bedömer vi att tidsfristen bör gälla alla ansökningar som inkommer till Miljöprövningsmyndigheten. På så sätt säkerställs en skyndsam, förutsägbar och likvärdig handläggning av ansökningar vid Miljöprövningsmyndigheten.

Om det krävs kompletteringar bör formen i första hand vara skriftliga förelägganden, men det kan också fordras muntliga inslag och kanske till och med någon form av muntligt sammanträde (se avsnitt 14.9.12). Föreläggandet bör alltid innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas om föreläggandet inte följs. Om sökanden inte i tillfredsställande grad följer ett kompletteringsföreläggande och bristen medför att ansökan inte kan läggas till grund för en prövning i sak bör prövningsmyndigheten således inte dröja med att överväga avvisning av ansökan. Strävan bör således vara att inte hamna i en långdragen kompletteringsfas, som i dag sägs vara ett stort bekymmer i handläggningen. För att klara detta är det av vikt att prövningsmyndigheten har verkningsfulla medel

och även kan agera verkningsfullt för att begränsa tiden för kompletteringsfasen.

I det system som vi föreslår, med en förvaltningsmyndighet som första prövningsinstans, bör ansökan kunna avvisas exempelvis om formella brister inte har rättats till efter ett kompletteringsföreläggande. Det kan handla om att ansökan inte innehåller sådana uppgifter som det ställs krav på i miljöprövningsföreläggandet och bristen medför att ansökan inte går att pröva i sak. Möjligheten att avvisa en ansökan kommer därmed att följa allmänna förvaltningsrättsliga principer och därmed vara större än de möjligheter som finns i dag enligt 22 kap. 2 § andra stycket miljöbalken. Enligt nuvarande bestämmelserna finns ett krav på att bristerna i en ansökan behöver vara väsentliga för att ansökan ska få avvisas.

Att möjligheterna att avvisa en ansökan ökar hindrar dock inte sökanden från att ansöka om miljötillstånd på nytt med en komplett ansökan. Samtidigt gör vi bedömningen att de nya bestämmelserna bör motivera både prövningsmyndigheten och sökanden att i tidigt skede arbeta för att ansökan blir fullständig.

Den processuella bedömningen utmynnar således antingen i att prövningsmyndigheten bestämmer att ansökan är fullständig eller att den uppvisa sådana brister att den bör avvisas. Avvisning kan framstå som ett stramt processuellt begrepp. Innebörden är enligt en ”mjukare” formulering som i t.ex. 20 § andra stycket förvaltningslagen att ”framställningen inte tas upp till prövning” eller som i finländska miljöskyddslagen (40 §) och finländska vattenlagen (11 kap. 5 §) att ”ärendet lämnas utan prövning”.

I handläggningssteget som innefattar den processuella bedömningen av ansökan ska prövningsmyndigheten normalt ta huvudansvaret för att se till att ansökan motsvarar de författningsreglerade kraven för vad en sådan ansökan ska innehålla. Det kan i dag vara en aning svårt att avgöra vilka krav som gäller för en ansökans innehåll eftersom regleringen av kraven är så splittrad. Med våra förslag som innebär en mer samlad och tydlig reglering bör bedömningen underlättas. Dessutom är avsikten inte i detta handläggningsskede, som ligger före det offentliga samrådet och meddelandet av den motiverade slutsatsen, att fullt ut avgöra om t.ex. miljökonsekvensbeskrivningen är komplett utan bara att den har den omfattning och detaljeringsgrad som framgår av avgränsningsyttrandet. Vid brister i miljökonsekvensbeskrivningen som uppdragas under

handläggningens gång behöver prövningsmyndigheten med möjliga medel försöka läka dessa (se avsnitten 14.8.9 och 14.8.11). Av den nya regleringen i 20 kap. miljöbalken bör framgå att de nya EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik innehåller bestämmelser som innebär att om inte all information har lämnats som krävs för att behandla en ansökan ska sökanden förläggas att lämna in en fullständig ansökan och ansvarig myndighet ska samtidigt ange vilken information som saknas. Om den inlämnade ansökan anses ofullständig en andra gång får ansvarig myndighet inte begära in information på områden som inte omfattas av det första föreläggandet utan i stället endast begära in ytterligare underlag som kompletterar den saknade informationen (se artikel 9.10 EU-förordningen om netto-nollteknik och artikel 11.6 EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial). Dessa bestämmelser är således meddelade i EU-förordningar som gäller direkt i inhemsk rätt. Vi har övervägt om ett motsvarande krav borde gälla för samtliga ärenden om miljöprövning i nya 20 kap. miljöbalken, men stannat vid att ett sådant generellt krav åtminstone i nuläget vore mindre lämpligt. I denna del gör vi bedömningen att en utvärdering av tillämpningen av bestämmelsen i EU-förordningarna först bör göras. Bestämmelserna med begränsning av hur många kompletteringar prövningsmyndigheten får begära kommer således enbart att gälla i de ärenden som omfattas av de angivna EU-förordningarna.

Viss ledning för tolkning av dessa bestämmelser lämnas i skälsatserna till EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial. I skälsats 26 anges att de nationella tillståndprocessernas oförutsägbarhet, komplexitet och ibland orimliga tidsåtgång motverkar den investeringssäkerhet som krävs för att säkerställa utvecklingen av projekt för strategiska råmaterial i hela unionen. Vidare framgår av skälsats 32 till samma rättsakt att medlemsstaterna bör säkerställa att tillståndprocessen för strategiska projekt inte överskrider angivna tidsfrister för att öka utvecklingen av sådana projekt. I skälsats 26 framhålls dessutom att förordningen inte bör hindra behöriga myndigheter från att rationalisera tillståndsgivningen för andra projekt i värdekedjan för kritiska råmaterial som inte är strategiska projekt.

Rimligen måste utgångspunkten för en svensk prövningsmyndighet vara att dessa bestämmelser primärt avser ett ställningstag-

ande till om ansökan kan anses vara fullständig för att starta en prövningsprocess. Kompletteringar som avser omständigheter av betydelse för bedömningen om tillstånd kan ges, dvs. materiella omständigheter, bör inte hindra kompletteringar i senare skeden av prövningsprocessen, men myndigheten kan behöva ge sökanden tydligt besked om hur man ser på dessa förhållanden och att konsekvensen kan bli att ansökan visserligen inte avvisas, men väl avslås vid en slutlig bedömning.

Som framgår av avsnitt 10.2.3 har i 22 kap. 2 a § miljöbalken införts en särskild paragraf om komplettering av ansökningar i ärenden och mål som avser redan meddelade tillstånd, t.ex. ansökan om omprövning av gällande tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor. Denna reglering med krav på den som har tillstånd, dispens eller godkännande är alltså ändamålsenlig för att tillhandahålla nödvändig utredning vid prövning av frågor enligt 24 kap. miljöbalken. Regleringen bör följaktligen bibehållas, men flyttas till det nya 20 kap. miljöbalken. För att ytterligare skapa garanti för att prövningsunderlaget i dessa fall är tillräckligt bör den nyssnämnda regleringen också kompletteras med ett moment hämtat från nuvarande 22 kap. 2 § andra stycket sista meningen miljöbalken som ger prövningsmyndigheten möjlighet att i fall där ett kompletteringsföreläggande inte följs besluta att bristen ska avhjälpas på den förelagdes bekostnad. Detta ligger i linje med vad regeringen har uttalat i propositionen *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning* (se redovisning i avsnitt 10.2.3).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken.

14.9.7 Ny bekräftelse om fullständig ansökan

Förslag: När Miljöprövningsmyndigheten bedömer att en ansökan är fullständig ska myndigheten skriftligen bekräfta detta och informera sökanden om att en tidsfrist för ärendets handläggning har börjat löpa.

Som vi återkommer till i avsnitten 14.9.8 och 14.9.9 behöver svensk rätt i vissa delar anpassas till ett antal nya EU-rättsakter med regler om tidsfrister för handläggningen. Det handlar för närvarande främst om EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial respektive netto-nollteknik. För genomförandet av förnybartdirektivet tillkom lagen med bemyndiganden att meddela föreskrifter om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi 2021. Med stöd av den lagen har regeringen föreskrivit närmare bestämmelser i förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.

Med regler om tidsfrister för handläggningen uppstår ett behov av tydlig utgångspunkt för beräkning av fristen. I EU:s förordning om kritiska och strategiska råmaterial har detta behov tillgodosetts genom krav på bedömning när en ansökan ska anses fullständig och att information om denna bedömning ska skickas till sökanden (artikel 11 första stycket punkt 6 jämförd med andra stycket i samma artikel). Vi gör bedömningen att ett motsvarande krav bör återfinnas i nya 20 kap. miljöbalken. Skälet för detta är att en sådan utgångspunkt bör bidra till ökad effektivitet i processen. Av redovisningen i avsnitt 10.2.3 framgår att det i miljöbalken i dag inte finns någon uttrycklig regel som anger när en tillståndsansökan ska anses vara fullständig. Vi gör bedömningen att en ansökan bör bedömas som fullständig när den uppfyller kraven på en ansökan enligt föreslagna krav i nya 3 kap. miljöprövningsförordningen (se förslag i avsnitt 14.9.3) och miljökonsekvensbeskrivningen har den omfattning och detaljeringsgrad som avses i avgränsningsyttrandet (se förslag i avsnitt 14.8.7).

Konsekvensen av att en ansökan bekräftas som fullständig av prövningsmyndigheten bör inte bara vara att tidsfristen för ärendets handläggning påbörjas. Bekräftelsen bör också innebära att ansökan därefter inte bör kunna avvisas. Detta innebär en stor

förändring jämfört med dagens bestämmelser där möjligheten till avvisning av ansökan finns med hela vägen fram tills dom eller slutligt beslut meddelas i ärendet.

Som en utgångspunkt bör fastslås att en bekräftelse av att ansökan är fullständig inte betyder att den ska bifallas utan bara att den inte kan avvisas. Om tillståndsansökan bör bifallas eller inte följer på en bedömning av om de materiella förutsättningarna för detta är uppfyllda och denna bedömning görs först inför det slutliga avgörandet i ärendet.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 15 § miljöbalken.

14.9.8 Ny reglering om tidsplan och tidsfrister för handläggningen

Förslag: I ärenden om miljöprövning ska prövningsmyndigheten senast en månad efter dagen för bekräftelsen om att ansökan är fullständig och efter samråd med sökanden och berörda myndigheter utarbeta en tidsplan för ärendets handläggning, om det inte på grund av ärendets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl är obehövligt.

Prövningsmyndigheten ska offentliggöra tidsplanen på lämplig webbplats och uppdatera den om det sker betydande förändringar som kan påverka tidpunkten för beslutet om miljötillstånd.

Bestämmelserna om enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning i 9 § första stycket förvaltningslagen gäller för prövningsmyndighetens handläggning av ansökningar i ärenden om miljöprövning. Regeringen får dock meddela närmare föreskrifter om tidsfrister för handläggningen vid prövningsmyndigheten.

Bestämmelser om tidsfrister finns också i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial, EU-förordningen om netto-nollteknik och föreskrifter om tidsfrister som är meddelade med stöd av lagen med bemyndiganden att meddela föreskrifter om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi. Det tydliggörs att dessa bestämmelser gäller för handläggningen om de innehåller en kor-

tare tidsfrist än de som anges i detta kapitel eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 20 kap. miljöbalken.

Bedömning: Det bör i nuläget inte beslutas om generella tidsfrister för alla ärenden om miljötillstånd. Det bör däremot beslutas om handläggningsmål för handläggningen. Miljöprövningsmyndigheten bör rapportera handläggningsstatistik och måluppfyllelse till regeringen, och i förekommande fall förklara varför ett handläggningsmål inte nås.

Av våra utredningsdirektiv framgår att en utgångspunkt bör vara att tiden för tillståndsprövningen ska kortas.¹⁵⁸

Prövningsmyndigheten har ett ansvar för att driva ärendena framåt och avgöra dessa inom rimlig tid. Enligt 9 § förvaltningslagen ska ärenden handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Som har redovisats i avsnitt 14.2.2 avgörs de flesta mål och ärenden i rimlig tid i dag, men det finns utrymme att öka förutsebarheten i hur lång tid en miljöprövning tar och tid att vinna genom effektiviseringar och att kapa toppar i handläggningen. Statistiken visar att det finns en stor spridning i handläggningstid, och att den varierar beroende på vilken typ av verksamhet det rör sig om och var i landet ärendet avgörs. En jämförelse mellan statistiken och den genomsnittliga styckkostnaden för ett ärende ger vidare slutsatsen att den totala handläggningstiden inte är direkt kopplad till arbetad tid, utan det är andra faktorer som påverkar. Det finns improduktiv tid där det inte händer något med ärendet. Det kan t.ex. vara så att sökanden eller en parts- eller remissmyndighet av olika skäl begär anstånd med att inkomma med ett yttrande. Det kan också vara så att prövningsmyndigheten inte har möjlighet att fortsätta handläggningen av ett ärende direkt när ett yttrande inkommer på grund av begränsade resurser och att ärendet därför kan behöva ”vänta på sin tur”.

För att alla ärenden om miljöprövning ska avgöras inom en rimlig tid måste alla inblandade aktörer bidra. Prövningsmyndigheten måste aktivt driva samtliga ärenden framåt. För att frigöra resurser för mer komplicerade ärenden måste myndigheten utveckla interna rutiner för att avgöra enklare ärenden så snabbt som möjligt. När

¹⁵⁸ Se dir. 2023:78 s. 1.

ett moment är avklarat ska nästa ta vid. I valet mellan att fortsätta en skriftväxling eller kalla till ett sammanträde, kan det senare vara mer effektivt för att tydliggöra inställningar, undanröja oklarheter och lösa ut frågor. Sökanden och myndigheter måste också bidra genom att lämna korrekta och fullständiga underlag och upplysningar i rätt tid. Det är viktigt att sökanden medverkar på det sätt som prövningsmyndigheten önskar och inte försvårar handläggningen genom att lämna in ofullständiga uppgifter. På samma sätt är det viktigt att myndigheter och kommuner medverkar till en effektiv och förutsebar tillståndsprövning genom att tidigt framföra synpunkter på vilka utredningar som ska genomföras, och inte begär mer tid för yttranden om det inte är motiverat av det aktuella ärendets art eller omfattning.

Vi ser en utveckling inom EU mot att använda tidsfrister som ett viktigt verktyg för en effektiv handläggning av tillståndsärenden inom branscher som har bedömts vara av avgörande betydelse för klimatomställningen och EU:s konkurrenskraft. Både EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial och EU-förordningen om netto-nollteknik innehåller tidsfrister för handläggningen av sådana ärenden som omfattas av bestämmelserna. I Sverige finns sedan tidigare bestämmelser i lagen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi, som har tillkommit för att genomföra förnybartdirektivet. För att genomföra ändringar av direktivet kommer tidsfrister behöva införas för fler tillståndsförfaranden.

Under utredningsarbetet har frågan väckts om det bör införas *generella* tidsfrister för handläggningen av alla ansökningar om miljö-tillstånd och igångsättningsbesked, dvs. även sådana som inte omfattas av en tidsfrist enligt EU:s regelverk. De nuvarande handläggningsmålen bedöms inte vara tillräckligt styrande för att effektivisera handläggningen och korta de längsta handläggningstiderna hos alla prövningsmyndigheter. Ett regelverk med tidsfrister för olika ärendetyper kräver dessutom bedömningar som i sig kan ta tid. Tidsfristerna enligt EU:s regelverk ser ut att omfatta flera av de verksamhetstyper som tillståndsprövas. I vissa fall kan delar av en verksamhet omfattas. Utifrån de synpunkter vi har fått från olika aktörer framgår att det också finns en skepsis mot att införa ett snabbspår för vissa verksamheter, ett A- och B-lag. I stället efterfrågas kortare tillståndprocesser för alla verksamhetstyper. Gene-

rella tidsfrister skulle kunna medföra att vi undviker de utmaningar som är förknippade med ett förtursförfarande och att behovet av att avgöra om en verksamhet omfattas, helt eller delvis, av en EU-rättsakt minskar. Samtidigt har flera som vi samtalat med under utredningsarbetet framfört att generella tidsfrister kan leda till att de verksamheter och åtgärder som omfattas av nämnda EU-rättsakter inte hanteras med den prioritet som krävs. Vår bild är dessutom att företrädesförfarandet i Finland, som ska tillämpas på investeringsprojekt som är viktiga för den gröna omställningen, anses vara uppskattat och bidrar till att öka konkurrenskraften för vissa verksamheter.

Frågan om att införa tidsfrister för handläggningen av miljöprövningsärenden har utretts tidigare utan att sådana förslag har bedömts lämpliga, se mer i avsnitt 8.5.3. Som skäl för det har i huvudsak anförts att miljöprövningar är komplicerade ärenden och att det är flera faktorer som påverkar handläggningstiden. En tidsfrist har också ansetts medföra risk för att ärenden antingen inte blir tillräckligt utredda eller skulle tvinga fram avvísings- eller avslagsbeslut.

Vi bedömer att en tidsfrist är ett verktyg som rätt utformat kan bidra till att förkorta handläggningstiden och öka förutsebarheten hos alla berörda aktörer för hur miljöprövningen ska planeras och genomföras. Syftet med att införa en tidsfrist är att uppnå en förbättrad effektivitet i handläggningen. Genom att sätta en tidsfrist för hur lång tid som handläggningen får ta skapas incitament för prövningsmyndigheten att utveckla interna rutiner som bidrar till att handlägga ärenden snabbt och effektivt. Tidsfrister sätter också press på verksamhetsutövaren och andra parter och aktörer att följa prövningsmyndighetens förelägganden.

Fel utformad kan emellertid en tidsfrist leda till sämre kvalitet. En för kort tidsfrist kan leda till materiella fel, forcerade beslut och leda till fler avslagsbeslut eller ett sämre miljöskydd. En för lång tidsfrist kan i sin tur leda till att prövningsmyndigheten anpassar handläggningen efter tidsfristens längd och att ärenden inte handläggs så snabbt och enkelt som hade varit möjligt. En illa utformad tidsfrist kan dessutom leda till att den avsedda effekten inte uppnås eller andra oavsedda effekter. När vi t.ex. jämför handläggningstiden i miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen konstaterar vi att miljöprövningsdelegationen genom-

snitt lägger mer tid på momenten innan kungörelse och mark- och miljödomstolen mer tid på momenten efter kungörelse. En bidragande orsak till detta kan vara att handläggningsmålen räknas från olika tidpunkter, och att miljöprövningsdelegationen således har anpassat handläggningen så att mer av arbetet görs innan tiden börjar löpa.

I detta betänkande finns förslag på tidsfrister för vissa handläggningsmoment samt för beslut om igångsättningsbesked (se t.ex. förslag i avsnitten 14.9.9 och 14.10.11). När det gäller ärenden om miljötillstånd bedömer vi emellertid att det inte är ändamålsenligt att införa generella tidsfrister för handläggningen av alla ärenden. Det är inte möjligt att utifrån befintlig handläggningsstatistik bedöma hur lång en generell tidsfrist skulle behöva vara för att ge effekt och samtidigt hantera den variation i handläggningstid som finns i dag. Vi uppskattar att många ärenden kommer att kunna avgöras inom 6–10 månader från det att myndigheten bekräftar att ansökan är fullständig och handläggningen startar. En generell reglering skulle emellertid behöva en mycket generös förlängningsmöjlighet. Det medför risker för att effekten med att införa en tidsfrist uteblir, samtidigt som det kan ge utrymme för godtycke, orättvisa och snedvriden konkurrens. Tidsfrister för handläggningen av miljötillstånd bör därför differentieras, och vara så långa att de skapar incitament för inblandade aktörer att agera på ett ändamålsenligt sätt och ge utrymme för såväl obligatoriska moment som dialog om avvägningar och olika lösningar.

Mot denna bakgrund stannar vi, i nuläget, vid att understryka vikten av en enkel, snabb och konstadseffektiv handläggning. Vi bedömer att det kan åstadkommas genom att i 20 kap. miljöbalken ta in en upplysningsbestämmelse om att det allmänna kravet på en enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning i 9 § första stycket förvaltningslagen gäller i ärenden om miljöprövning. På så vis skapar vi en signal om förväntningarna på handläggningen och att den bör vara så effektiv som möjligt. Regeringen bör dock få möjlighet att meddela föreskrifter om tidsfrister för handläggningen. Bemyndigandet bör avse alla ärenden om miljöprövning och inte bara ärenden om miljötillstånd. Utöver tidsfrister för att genomföra förnybart-direktivet och för särskilda moment i handläggningen, kan regeringen välja att besluta om tidsfrister för handläggningen av prioriterade

verksamhetstyper eller, när underlaget medger detta, differentierade eller generella tidsfrister för alla typer av ärenden om miljöprövning.

För att ge regeringen ett underlag för att ta fram fler tidsfrister bedömer vi att det bör beslutas om handläggningsmål för den nya prövningsmyndighetens handläggning och att uppföljningen av målen bör utvecklas jämfört med i dag. Det behöver tas fram statistik för handläggningen av varje ärendetyp och moment i den nya miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. Handläggningsmål och statistik bör också utformas på ett sådant sätt att tidsfrister ska kunna beslutas utifrån resultatet. Det bör också göras analyser av orsakerna bakom en eventuell fördröjning i handläggningen. Prövningsmyndigheten bör därför rapportera statistik och måluppfyllelse, och i förekommande fall förklara varför ett handläggningsmål inte nås. Detta bör tydliggöras i myndighetens regleringsbrev, och frågan bör tas upp i den återkommande dialogen mellan Regeringskansliet och Miljöprövningsmyndigheten.

Vi bedömer att de tidsfrister som omfattas av EU:s regelverk eller som tas fram av regeringen bör gälla för handläggningen hos prövningsmyndigheten i första instans. På motsvarande sätt som undantag finns för tidsfrister för överprövning vid domstol i den nya EU-förordningarna gör vi bedömningen att tidsfrister inte bör införas för överprövningen av miljötillståndsärenden vid mark- och miljödomstol. För handläggningen vid domstol rekommenderar vi emellertid att det finns en tidsplan för arbetet som parterna kan få ta del av, och att det även framöver sätts handläggningsmål.

För att klargöra förhållandet mellan fastställda tidsfrister i miljöbalken och fastställda tidsfrister i de nya EU-förordningarna och i andra författningar bör det av upplysningsbestämmelsen i nya 20 kap. miljöbalken framgå att bestämmelser i andra författningar gäller för handläggningen om de innehåller en kortare tidsfrist än de som anges i 20 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel.

Prövningsmyndigheten ska ta fram en tidsplan för handläggningen

Vi bedömer att det bör införas en regel om tidsplaner i nya 20 kap. miljöbalken. Den 1 januari 2025 trädde en ny bestämmelse om tidsplaner för ansökningsmål enligt miljöbalken i kraft.¹⁵⁹ Enligt den ska prövningsmyndigheten senast i anslutning till kungörelsen upprätta en tidsplan för målet eller ärendets handläggning om det inte på grund av målets eller ärendets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl är obehövligt. De nya EU-förordningarna innehåller också bestämmelser med krav på tidsplaner. Bestämmelserna innebär att den gemensamma kontaktpunkten inom en eller två månader, beroende på verksamhetstyp, ska ta fram en utförlig tidsplan för tillståndsprocessen i nära samarbete med sökanden och andra berörda myndigheter.

Vi bedömer att en tidsplan kan främja en effektiv handläggning, underlätta planeringen och därigenom bidra till att behovet av att begära anstånd med att inkomma med ett yttrande kan minskas. En tidsplan är också nödvändig för att få överblick över ärendet och de åtgärder som återstår att vidtas för att få till ett avgörande inom ett handläggningsmål eller en fastställd tidsfrist. Om prövningsmyndigheten bedömer att ett sammanträde kan bidra till en effektiv handläggning kan det vara klokt att redan i tidsplanen ge en tidsangivelse om när detta ska ske. En bestämmelse med i huvudsak motsvarande innehåll som den som har trätt i kraft den 1 januari 2025 bör därför föras in i nya 20 kap. miljöbalken. Den bör vara generell för alla ärenden om miljöprövning. Samtidigt bör kravet inte gälla om en tidsplan på grund av ärendets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl är obehövligt. En sådan situation får anses gälla i ärenden om igångsättningsbesked eftersom vi för dessa ärenden har föreslagit en kort tidsfrist på tre månader (se förslag i avsnitt 14.10.11). Behovet av tidsplan får då anses obehövligt.

Jämfört med den bestämmelse som har trätt i kraft den 1 januari 2025 bör vissa förändringar göras för att anpassa den till EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial respektive nettonollteknik. I stället för ett krav på att tidsplanen ska tas fram senast i anslutning till kungörelsen gör vi bedömningen att tidsplanen bör tas fram inom en månad från bekräftelsen att ansökan är fullständig. Att använda en annan tidpunkt än den som framgår av EU-

¹⁵⁹ Se prop. 2023/24:152 s. 79–82.

förordningarna kan skapa en otydlighet om vilken tidpunkt som gäller. Vi bedömer vidare att det bör framgå att tidsplanen ska tas fram efter samråd med sökanden och andra berörda myndigheter. I avsnitt 14.6.3 redogör vi för vår bedömning att den nya prövningsmyndigheten skulle kunna vara en lämplig kontaktpunkt för de tillståndprocesser som omfattas av EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik. Oavsett vilken myndighet som regeringen utser kommer det att krävas ett visst mått av samverkan med andra beslutande myndigheter för att samordna miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen med andra tillståndprocesser. Det kan t.ex. vara nödvändigt att anpassa moment och tidsplaner för att säkerställa att tidsfristerna kan hållas. Det torde också vara svårt att ta fram en relevant tidsplan utan att samråda med sökanden och de myndigheter som kommer att delta som parts- eller remissmyndigheter i miljöprövningsprocessen. För att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen eller kommunen ska kunna planera sin verksamhet i syfte att kunna lämna yttranden utan att begära anstånd behövs framförhållning och att myndigheterna ges en möjlighet att framföra omständigheter som kan påverka tidsplanen. Detta bör framgå av bestämmelsen.

Tidsplanen bör publiceras på en lämplig webbplats tillsammans med annan information om det aktuella ärendet. Vi bedömer att det bör göra det enklare för sökanden, sakägare, allmänhet och myndigheter att följa ärendet och planera för ett deltagande. Den aktuella webbplatsen bör som utgångspunkt vara prövningsmyndighetens egen webbplats. I fråga om de ärenden som omfattas av EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik ska projektägaren publicera en tidsplan på den webbplats som används för att informera allmänheten om det aktuella projektet (se t.ex. artikel 8.5 och 11.7 i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial). I dessa fall kan det vara lämpligt att prövningsmyndigheten informerar om att ytterligare information finns på projektägarens webbplats. Se mer om detta i avsnitt 14.11.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 16 och 17 § miljöbalken.

14.9.9 Närmare bestämmelser om tidsfrister för handläggningen

Förslag: En fastställd tidsfrist för handläggningen innebär att prövningsmyndigheten ska fatta slutligt beslut i ett ärende om miljöprövning inom en viss tid från den dag då myndigheten bekräftade att ansökan var fullständig.

Prövningsmyndigheten ska tillfälligt stoppa löptiden för en tidsfrist om verksamhetsutövaren ska komplettera miljökonsekvensbeskrivningen med ytterligare information efter att synpunkter inkommit vid det offentliga samrådet. Fristen börjar löpa igen efter att kompletteringen inkommit till myndigheten. Motsvarande ska gälla om sökanden har lämnat besked om att ansökan kommer att ändras. Tidsfristen börjar löpa igen första arbetsdagen efter det att en komplettering eller en ändrad ansökan har kommit in till prövningsmyndigheten.

Miljöprövningsmyndigheten får förlänga tidsfristen en gång med högst 3 månader om det efter det att tidsfristen har börjat löpa uppstår behov av andra tidskrävande och nödvändiga kompletteringar som inte kunde förutses när tidsfristen började löpa eller det finns andra synnerliga skäl. Prövningsmyndigheten får också förlänga tidsfristen om det är nödvändigt för att genomföra ett samråd.

Om myndigheten förlänger en tidsfrist eller tillfälligt stoppar tiden ska skriftlig information om förlängning och skälen för den lämnas till parterna innan den ursprungliga tidsfristen löpt ut.

Om ett ärende har återförvisats till prövningsmyndigheten för förnyad handläggning gäller tidsfristen från den dag när beslutet om återförvisning fått laga kraft.

Som vi beskriver i avsnitt 14.9.8 bedömer vi att regeringen bör få besluta om tidsfrister för handläggningen i ärenden om miljöprövning. Vi bedömer att sådana tidsfrister och möjlighet till förlängning av dem bör införas på förordningsnivå. I detta avsnitt foku-

serar främst vi på ärenden om miljötillstånd. I avsnitt 14.10.11 beskrivs bestämmelserna om tidsfrister för igångsättningsbesked och ändringsbesked.

Utgångspunkter för bestämmelser om tidsfrister

En fastställd tidsfrist för hela handläggningen innebär att prövningsmyndigheten ska fatta slutligt beslut i ett ärende om miljötillstånd inom en viss tid. Det finns tidsfrister i de nya EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial respektive netto-nolltekniker, och i bestämmelser som genomför förnybartdirektivet. För att genomföra ändringar i förnybartdirektivet kommer det dessutom att införas fler tidsfrister. Tidsfristernas längd skiljer sig åt beroende bl.a. på verksamhetens typ och placering, men också på hur prioriterad verksamheten bedöms vara.

Av EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial respektive netto-nollteknik framgår att tidsfristerna riktar sig till medlemsstaten och omfattar myndigheternas handläggning. Verksamhetsutövarens arbete med att ta fram miljökonsekvensbeskrivningen räknas inte in i tidsfristerna, inte heller de utredningar och kompletteringar som görs med anledning av synpunkter som har inkommit vid samråd enligt MKB-direktivet. Det framgår också av nämnda EU-förordningar att en tidsfrist inte får begränsa möjligheterna att uppfylla kraven inom andra centrala delar av unionsrätten, tex. att genomföra ett samråd med den berörda allmänheten inom ett visst område eller med ett annat land (jfr artikel 14 EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial). När det gäller förnybartdirektivet är förhållandet till andra delar av unionsrätten inte lika tydligt, tvärtom inbjuder direktivet till olika tolkningar. Vi bedömer emellertid att utgångspunkten bör vara densamma.

Vi gör bedömningen att bestämmelser om tidsfrister i miljöbalken bör ta sin utgångspunkt i bestämmelserna i nämnda EUrättsakter, och stödja tillämpningen av dessa. Det påverkar överväganden om vilka moment som bör omfattas av tidsfristerna, vid vilken tidpunkt som dessa ska börja löpa och behov av att kunna stoppa löptiden eller förlänga en tidsfrist. Denna utgångspunkt innebär bl.a. att Sverige inte får införa tidsfrister som i praktiken

begränsar möjligheten för allmänheten, i Sverige eller annat medlemsland, att påverka ansökans innehåll.

Tidsfristens startpunkt

Vad gäller en tidsfrists startpunkt bedömer vi att den ska börja löpa den dag då myndigheten bekräftar att ansökan är fullständig. Som vi beskriver i avsnitt 14.9.7 skapar det en tydlig utgångspunkt för beräkning av fristen efter samma mönster som i nämnda EU-rättsakter. Det bidrar också till att skapa incitament för sökanden att ta fram ett bra underlag från början eftersom tiden inte börjar inte löpa förrän ansökan anses vara tillräcklig för att behandlas.

Fastställda tidsfrister

Vi bedömer att bestämmelser om tidsfrister bör införas i ett nytt 5 kap. i miljöprövningsförordningen. I detta betänkande finns förslag på tidsfrister för vissa moment samt för beslut om igångsättningsbesked (se t.ex. förslag i avsnitten 14.9.8 och 14.10.11). För att ge den som tillämpar bestämmelserna en helhetsbild bör det införas en upplysningsbestämmelse i det nya kapitlet om att det finns ytterligare tidsfrister i de ovan nämnda EU-förordningarna samt i förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi om ansökan avser en verksamhet eller åtgärd som omfattas av dessa bestämmelser.

Som vi beskriver i avsnitt 14.9.8 bedömer vi att regeringen även bör få besluta om tidsfrister för handläggningen av ärenden om miljötillstånd när underlag för det finns. Vad gäller tidsfristernas längd har vi under utredningsarbetet gjort följande iakttagelser. För att en tidsfrist ska ge effekt går det inte att rakt av använda EU-tidsfristerna som ett mått på hur lång tid en miljöprövningsprocess bör ta. Vi konstaterar att EU-tidsfristerna i några fall är väl tilltagna och omfattar fler tillståndsbeslut än miljötillstånd. Det går inte heller att rakt av utgå från den befintliga handläggningsstatistiken som Naturvårdsverket sammanställer. Flera av de moment som i dag tar mycket tid omfattas inte av EU:s tidsfrister. Det gäller t.ex. verksamhetsutövarens kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningen efter samråd enligt MKB-direktivet. Till det förvän-

tas våra förslag i detta betänkande bidra till effektivisering. Den nya processen syftar t.ex. till att minska behovet av kompletteringar i ett sent skede. Även de nya reglerna om miljötillståndets innehåll syftar till att förtydliga och minska prövningens omfattning och därmed onödig skriftväxling och diskussioner.

I tabellerna 14.6 och 14.7 har vi gjort en uppskattning av handläggningstiden för två ärendetyper – ett genomsnittsärende respektive ett enklare ärende.

Stoppad löptid

Vi bedömer att det bör införas en möjlighet för prövningsmyndigheten att tillfälligt stoppa löptiden för en tidsfrist om sökanden behöver tid för att komplettera eller ändra en ansökan om miljötillstånd eller ändringstillstånd exempelvis med anledning av synpunkter som har inkommit vid det offentliga samrådet. Vid det offentliga samrådet har allmänheten möjlighet att påverka ansökans innehåll och bidra till att den sökta verksamheten får en så liten påverkan som möjligt på omgivningen. Vi utgår från att både ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen kan behöva justeras eller kompletteras i detta läge. Som vi har beskrivit ovan omfattas inte denna typ av kompletteringar av tidsfrister enligt EU:s regelverk. Syftet med att införa en stoppa-klockan bestämmelse, i stället för att förlänga tidsfristen i dessa situationer, är att skapa incitament för verksamhetsutövaren att snabbt inkomma med kompletteringar av rätt kvalitet. Löptiden för en tidsfrist bör stoppas tillfälligt, och bör starta igen när kompletteringen har inkommit till prövningsmyndigheten.

Förlängning av tidsfrist

Prövningsmyndigheten bör dessutom ha möjlighet att förlänga tidsfristen när det uppstår andra oförutsedda eller på andra sätt speciella behov. Denna möjlighet bör avse alla ärendetyper som har en tidsfrist. Vi vet att verksamhetens eller åtgärdens art, lokalisering eller omfattning påverkar handläggningstidens längd. Många intressenter ökar behovet av kommunikation. Det kan också uppstå situationer där prövningsmyndigheten bedömer att det offentliga sam-

rådet behöver anpassas till den berörda allmänheten eller göras om för att kunna lämna den motiverade slutsatsen. Vid gränsöverskridande samråd med ett annat land kan vissa moment ta längre tid, t.ex. för att översätta yttranden från andra språk. Det kan 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. Komplexa orsakssamband ökar dessutom behovet av kunskap. Enligt EU-förordningen om netto-nollteknik kan en förlängning vara motiverad om det har identifierats risker för arbetstagares eller allmänhetens hälsa och säkerhet och det krävs mer tid för att fastställa åtgärder för att komma till rätta med riskerna.

För att kunna genomföra nödvändiga åtgärder för ett meningsfullt samråd med allmänheten, berörda myndigheter och andra länder utan att det begränsar tiden för analys eller för att skriva ett välmotiverat beslut kan prövningsmyndigheten behöva förlänga tidsfristen. Mot bakgrund av att vi bedömer att de tidsfrister som tas fram bör vara differentierade och väl anpassade för de olika verksamhetstyperna bör möjligheten till förlängning inte vara längre än vad som är motiverat.

Prövningsmyndigheten bör skriftligen informera sökanden om att tidsfristen börjar löpa. Om tidsfristen förlängs bör prövningsmyndigheten lämna skriftlig information om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Tidsfrist vid återförvisning av beslut

Av beslut från Justitieombudsmannen framgår att ärenden som har återförvisats från en överprövande instans bör handläggas med särskild skyndsamhet och med förtur.¹⁶⁰ I plan- och bygglagstiftningen har detta kommit till uttryck genom att det anges att de tidsfrister som finns för ärenden om lov och förhandsbesked också gäller vid återförvisning för förnyad handläggning (9 kap. 27 b § PBL).

Vi bedömer att det är lämpligt att reglera att fastställda tidsfrister också gäller när ärenden om miljöprövning har återförvisats från en överprövande instans. Tidsfristen bör då räknas från den dag då beslutet om återförvisning fick laga kraft.

¹⁶⁰ Se JO:s beslut den 14 juni 2023, dnr 10151–2022 och JO:s beslut den 29 maj 2024, dnr 4452–2023.

Tabell 14.6 Uppskattad handläggningstid för handläggningsstegen i miljöbedömnings- och miljötillståndprocessen – ett normalärende

I ärenden där den ursprungliga ansökan om miljötillstånd eller ändringstillstånd behöver kompletteras eller ändras inför det slutliga beslutet meddelar prövningsmyndigheten en motiverad slutsats separat innan den tar ställning till om det finns förutsättningar för att ge ett miljötillstånd eller ändringstillstånd

Handläggningssteg	Ungefärlig tidsåtgång
Inför ansökan om miljötillstånd – avgränsningsyttrande	
1. Begäran om avgränsningsyttrande kommer in	
2. Remiss berörda myndigheter, hantera ev. synpunkter	1 mån
3. Ta ställning till omfattning & detaljeringsgrad för MKB, skriva avgränsningsyttrande	2 veckor
Uppstart handläggning av ansökan om miljötillstånd	
4. Ansökan inkl. MKB kommer in	
5. Underrättelse myndigheter, hantera ev. synpunkter	1 mån
6. Ta ställning till om ansökan är fullständig	1 mån
7. Föreläggande om komplettering, hantera komplettering	1,5 mån
8. Skicka bekräftelse, ev. tidsfrist börjar löpa	1 dag
9. Ta fram tidsplan, uppdatera info på hemsidan	2 veckor
Offentligt samråd	
10. Kungörelse av ansökan inkl. MKB, förbereda och delta vid samrådsmöten	1 mån
11. Hantering av samrådsredogörelse, inkomna synpunkter	2 mån
12. Föreläggande till sökanden om bemötande eller komplettering, skriftväxling eller sammanträde och besiktning	2 mån
Motiverad slutsats	
13. Ta ställning till verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan och MKB, skriva motiverad slutsats	2 mån
14. Offentliggöra den motiverade slutsatsen, uppdatera informationen på hemsidan	1 dag
Beslut om miljötillstånd	
15. Ge sökanden tillfälle att yttra sig över ärendets fortsatta handläggning	2 veckor
16. Skriftväxling och ev. sammanträde och besiktning	1 mån
17. Ta ställning till förutsättningarna för tillstånd, skriva beslut om miljötillstånd	1 mån
18. Kungöra beslutet	1 dag
Totalt för processen med detta exempel	15 mån
Tid från bekräftelse om fullständig ansökan till beslut	10 mån

Anm. I exemplet ingår inte tid för s.k. gränsöverskridande samråd.

Tillhör nämndsbeslut 2025-05-27 DIR §46 REM.2025.519

Ankom: 2025-02-05 Ärende: REM.2025.519 Handling: 728097

Tabell 14.7 Uppskattad handläggningstid för handläggningsstegen i miljöbedömnings- och miljötillståndsprocessen – ett enklare ärende

I ärenden där den ursprungliga ansökan om miljötillstånd eller ändringstillstånd inte behöver kompletteras eller ändras inför det slutliga beslutet kan den motiverade slutsatsen och det slutliga beslutet i ärendet fattas samtidigt

Handläggningssteg	Ungefärlig tidsåtgång
Inför ansökan om miljötillstånd – avgränsningsyttrande	
1. Begäran om avgränsningsyttrande kommer in	
2. Remiss berörda myndigheter, hantera ev. synpunkter	1 mån
3. Ta ställning till omfattning & detaljeringsgrad MKB, skriva avgränsningsyttrande	2 veckor
Uppstart handläggning av ansökan om miljötillstånd	
4. Ansökan inkl. MKB kommer in	
5. Underrättelse myndigheter, hantera ev. synpunkter	2 veckor
6. Ta ställning till om ansökan är fullständig	1 mån
7. Skicka bekräftelse, ev. tidsfrist börjar löpa	1 dag
8. Ta fram tidsplan, uppdatera info på hemsidan	2 veckor
Offentligt samråd	
9. Kungörelse av ansökan inkl. MKB, förbereda och delta vid samrådsmöten	1 mån
10. Hantering av samrådsredogörelse	1 mån
11. Föreläggande till sökanden om bemötande	3 veckor
12. Ge berörda tillfälle att yttra sig om ärendets fortsatta handläggning	3 veckor
Motiverad slutsats och beslut om tillstånd	
13. Ta ställning till verksamhetens eller åtgärdens miljö-påverkan, MKB och förutsättningarna för tillstånd, skriftväxling med sökande om möjligheten att besluta den motiverade slutsatsen och beslutet om tillstånd samtidigt om det ursprungliga yrkandet vidhålls, utforma beslutet	2 mån
14. Kungöra beslutet	1 dag
Totalt för hela processen med detta exempel	9 mån
Tid från bekräftelse om fullständig ansökan till beslut	6 mån

Anm. I exemplet ingår inte tid för s.k. gränsöverskridande samråd.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 5 kap. miljöprövningsförordningen.

Tillhör nämndsbeslut 2025-05-27 DIR §46 REM.2025.519

Ankom: 2025-02-05 Ärende: REM.2025.519 Handling: 728097

14.9.10 Upplysning om bestämmelser om offentligt samråd och motiverad slutsats i nya 20 kap. miljöbalken

Förslag: Bestämmelser med upplysning om kraven på samråd och motiverad slutsats samt möjligheten att begära ett yttrande från Miljöprövningsmyndigheten avseende den motiverade slutsatsens aktualitet i 6 kap. miljöbalken placeras i nya 20 kap. miljöbalken.

I avsnitten 14.8.9–14.8.11 beskriver vi våra förslag avseende samråd, motiverad slutsats och möjligheten att begära ett yttrande av Miljöprövningsmyndigheten avseende den motiverade slutsatsens aktualitet. På motsvarande sätt som gäller vid tillämpningen av 6 kap. miljöbalken i vissa andra lagar, gör vi bedömningen att det av bestämmelserna i nya 20 kap. miljöbalken bör framgå när bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken är tillämpliga i ett ärende om miljöprövning. I förhållande till bestämmelserna om samråd och motiverad slutsats i 6 kap. miljöbalken gör vi bedömningen att det är tillräckligt med upplysningsbestämmelser i en paragraf i nya 20 kap. miljöbalken.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 20 § miljöbalken.

14.9.11 Kommunikering med sökanden inför slutligt beslut i ärendet om miljötillstånd

Förslag: Innan Miljöprövningsmyndigheten meddelar slutligt beslut i ärendet om miljötillstånd ska myndigheten ge sökanden möjlighet att, inom viss tid, yttra sig om den ursprungliga ansökan vidhålls, och om det finns förutsättningar för det, om det slutliga beslutet bör ges tillsammans med den motiverade slutsatsen.

Vi beskriver våra överväganden och förslag kring den motiverade slutsatsen i avsnitt 14.8.11. Den motiverade slutsatsen utgör prövningsmyndighetens slutsatser om miljökonsekvensbeskrivningen och verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan.

Innan Miljöprövningsmyndigheten meddelar sin motiverade slutsats gör vi bedömningen att myndigheten bör överväga om det finns förutsättningar för att meddela den motiverade slutsatsen och det slutliga tillståndsbeslutet samtidigt. För att sådana förutsättningar ska finnas bör det för det första handla om ett ärende där Miljöprövningsmyndigheten är den myndighet som ska meddela det slutliga beslutet i ärendet. Om exempelvis regeringen ska meddela det slutliga beslutet i ärendet meddelar Miljöprövningsmyndigheten således alltid den motiverade slutsatsen separat från det slutliga beslutet i ärendet. För det andra behöver Miljöprövningsmyndigheten göra bedömningen att en motiverad slutsats och ett miljötillstånd kan meddelas på tillgängligt underlag i ärendet (se 25 § FL).¹⁶¹ Slutligen behöver Miljöprövningsmyndigheten göra bedömningen att det finns förutsättningar för att hinna meddela det slutliga beslutet inom den tidsfrist som finns för meddelande av den motiverade slutsatsen (se förslag i avsnitt 14.8.11). Om dessa förutsättningar är uppfyllda bör Miljöprövningsmyndigheten ge sökanden möjlighet att inom en kort tidsfrist yttra sig dels om den ursprungliga ansökan vidhålls, dels om sökanden önskar att det slutliga beslutet i ärendet ges tillsammans med den motiverade slutsatsen.

Om Miljöprövningsmyndigheten gör bedömningen att förutsättningar för att meddela besluten samlat inte finns eller om sökanden antingen anger att ansökan inte vidhålls eller att denne önskar få beslutet om den motiverade slutsatsen separat bör Miljöprövningsmyndigheten meddela den motiverade slutsatsen separat och därefter ge sökanden möjlighet att inkomma med en återkallelse av ansökan eller en ändrad ansökan.

I dessa situationer är det rimligt att sökanden ges en tid om cirka en månad från det att Miljöprövningsmyndigheten meddelade den motiverade slutsatsen för att yttra sig över den fortsatta handläggningen av ärendet. Avsikten är att sökanden under denna tid ska hinna bestämma sig för om denne önskar vidhålla sin ansökan eller ändra den i något avseende. Tidsfristen på en månad ska bidra till att sådana tidsfrister som följer av exempelvis EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik ska kunna hållas. Vi bedömer att i de flesta fall bör sökanden kunna bekräfta att ansökan vidhålls inom en månad. Om så ej sker gäller

¹⁶¹ Se prop. 1985/86:80 s. 67 och prop. 1971:30 s. 468–470.

inte längre de tidsfrister som gäller för tillståndprocessen som helhet (se avsnitt 14.9.8). Begränsningen om en månad utgör på så sätt inte en bedömning av den motiverade slutsatsens aktualitet.

I och med att det kan finnas aspekter kring myndighetens slutsatser om verksamhetens eller åtgärdens miljökonsekvenser som kan medföra att sökanden behöver tid att komplettera ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen eller ändra sin ansökan på något sätt bedömer vi att sökanden bör ha möjlighet att inkomma med dessa även efter en månad. Exempelvis kan det finnas osäkerheter kring vissa miljöeffekter och olika undersökningar som visar på olika effekter, vilket kan göra en tillståndsprövning osäker om detta rör tillåtlighetsfrågor, dvs. påverkan på exempelvis vattenmiljön eller ett Natura 2000-område. Innan processen kan påbörjas igen ska prövningsmyndigheten yttra sig om miljökonsekvensbeskrivningen är fortsatt överensstämmande med den motiverade slutsatsen.

I ärenden där sökanden ändrar sin ansökan inom en månad eller återkommer efter att tidsfristen om en månad har gått ut bedömer vi att Miljöprövningsmyndigheten behöver granska om ansökan har ändrats på ett sådant sätt att ett nytt offentligt samråd bör hållas. Myndigheten behöver också kommunicera eventuella ändringar i materialet med de som är parter i ärendet (jfr 25 § FL). Det betyder att myndigheten på eget initiativ ska underrätta en part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över detta innan den fattar beslut i ärendet. Det kan gälla exempelvis iakttagelser vid besiktning efter att samråd har ägt rum om.¹⁶² Det handlar på så sätt om sådana omständigheter eller uppgifter i materialet som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. I ärenden med omfattande skriftligt utredningsmaterial kan det i vissa fall vara lämpligt att Miljöprövningsmyndigheten i ett särskilt dokument sammanställer de uppgifter som är relevanta för myndighetens beslut och sedan kommunicerar det materialet med parterna.¹⁶³ Med utgångspunkt i 25 § förvaltningslagen ska parterna inte själv behöva efterforska om något nytt material av betydelse har förts till ärendet. Kommunikationen utgör därför ett viktigt verktyg för Miljöprövningsmyndigheten för att den ska kunna fullgöra sitt utredningsansvar. Eftersom 25 § förvaltningslagen innebär en aktivitetsplikt för myndigheter oberoende av

¹⁶² Se prop. 2016/17:180 s. 155–162.

¹⁶³ Se Ahlström, Förvaltningslagen (2017:900) 25 §, Lexino 2024-09-01 (JUNO).

begäran ställer reglerna om kommunikation höga krav på uppmärksamhet från myndighetens sida. Om en myndighet inte följer förvaltningslagens regler om kommunikation, har beslutet i ärendet inte tillkommit i laga ordning och det kan då bli aktuellt för en högre instans att upphäva beslutet och återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten för ny behandling.¹⁶⁴

Förslaget till slutligt beslut i ärendet behöver inte kommuniceras enligt 25 § förvaltningslagen. Det finns dock inte något hinder mot att en myndighet kommunicerar ett förslag till beslut innan ärendet avgörs för att ge parterna möjlighet att lämna synpunkter även på myndighetens slutsatser på grundval av utredningen. Miljöprövningsmyndigheten kan exempelvis bedöma att det finns behov att kommunicera med den sökande eller med partsmyndighet om villkor och materiella förutsättningar för att ge tillstånd.

Som vi beskriver i avsnitt 14.8.11 finns det möjligheter för prövningsmyndigheten att sätta en giltighetstid för sin motiverade slutsats. Det kan exempelvis vara aktuellt när det finns kumulativa miljökonsekvenser i relation till andra planerade verksamheter eller åtgärder. Även om sökanden kan begära ett yttrande om den motiverade slutsatsens aktualitet när giltighetstiden har gått ut är syftet med giltighetstiden att visa inom vilket tidsspänn som prövningsmyndigheten bedömer att det är rimligt att den kommer att avge ett positivt svar om prövningsprocessen kan fortsätta. Att en giltighetstid sätts medför på så sätt inte att prövningsmyndigheten (såsom Miljöprövningsmyndigheten eller Bergmästaren) inte behöver säkerställa att den motiverade slutsatsen är aktuell utan detta är ett självständigt krav (se artikel 8.6 i MKB-direktivet).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 21 § miljöbalken.

¹⁶⁴ Se Lundmark och Säfstén, Förvaltningslagen (2024-08-26, JUNO) kommentaren till 25 §.

14.9.12 Ny reglering om sammanträde och besiktning

Förslag: Prövningsmyndigheten ska hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet.

Besked om tid och plats för sammanträde och besiktning ska i så fall lämnas till parterna i ärendet i god tid.

Sammanträde och besiktning

Av vår redogörelse i avsnitt 10.2.8 framgår att muntliga inslag i förfarandet vid mark- och miljödomstolen i ansökningsmål är huvudregel samt att miljöbalkens krav för att underlåta den avslutande huvudförhandlingen är ganska höga. Samtidigt kan vi konstatera att riksdagen nu har bestämt att minska kravet på att hålla huvudförhandling vid mark- och miljödomstol och att nya bestämmelser har börjat gälla från den 1 januari 2025. I avsnitt 10.2.8 har vi också konstaterat att muntligt sammanträde och besiktning inte är lika vanligt hos miljöprövningsdelegationen som vid mark- och miljödomstolen. Sammantaget kan vi dock konstatera att det finns fördelar med inslag av muntlig handläggning även i det tillståndsförfarande som vi behandlar här. Vid ett sammanträde kan ofta oklarheter redas ut. Detta kan i sin tur skapa större förståelse för den sökta verksamheten och leda till färre överklaganden med den tidsvinst det ger för alla berörda.

Inte sällan är det också nödvändigt att prövningsmyndigheten, eller åtminstone någon företrädare för den, besöker platsen för den verksamhet eller åtgärd som ska tillståndsprövas och där företar besiktning. Iakttagelser på plats ger ofta en bättre förståelse för dimensionerna och förhållandena på platsen samt skapar bättre förståelse för den information som lämnas i skriftligt underlag till en aktuell ansökan.

När förstainstansprövningen nu enligt vårt förslag kommer att företas av en förvaltningsmyndighet bör det således inte innebära att utrymmet för muntlig handläggning inskränks, även om skriftlig handläggning är utgångspunkten enligt förvaltningslagen. Vid tillkomsten av miljöskyddslagen och inrättandet av Koncessions-

nämnden för miljöskydd, som också var en förvaltningsmyndighet, uttalade departementschefen följande:

För att tillgodose kravet på rättssäkerhet i prövningen och för att vinna ökad säkerhet att ärendena blir uttömmande utredda bör nämnden i regel hålla offentliga sammanträden där alla intressenter, också enskilda sakägare, får tillfälle att lägga fram sina synpunkter. I anslutning till sammanträde eller fristående från sammanträde bör syn på platsen vanligen äga rum. Sammanträde och syn bör kunna hållas av nämnden i dess helhet eller av en eller flera av dess ledamöter. Det bör kunna bli en viktig uppgift för den tekniske ledamoten att förrätta syn och också att hålla sammanträden i vissa frågor.¹⁶⁵

Vi gör bedömningen att krav på sammanträde och besiktning bör ställas i motsvarande utsträckning som den som nu gäller i 19 kap. 4 § 3 miljöbalken för länsstyrelser (miljöprövningsdelegationer) eller kommunala nämnder vid prövningen av miljöfarlig verksamhet. Regeln är utformad efter mönster från 14 § andra stycket 3 miljöskyddslagen som gällde för Koncessionsnämnden för miljöskydd. Regeln som riktade sig till koncessionsnämnden var dock strängare i den bemärkelsen att sammanträde och besiktning bara kunde underlåtas om det var uppenbart onödigt. Gällande regler i miljöbalken riktade till mark- och miljödomstol om huvudförhandling och syn är som sagt också strängare. Enligt den tidigare nämnda lagändringen, som börjadegälla den 1 januari 2025, ska mark- och miljödomstolen kunna underlåta att hålla huvudförhandling om det med hänsyn till utredningen i målet är tillräckligt med skriftlig handläggning. Även om uttalandet vid tillkomsten av miljöskyddslagen i allt väsentligt fortfarande gäller bör ändå i ljuset av det senaste lagstiftningsinitiativet den regel som vi föreslår ge större utrymme för prövningsmyndighetens egen bedömning än hittills gällande regler för mark- och miljödomstol. Dessutom är den föreslagna regeln en motsvarighet till vad som gäller för miljöprövningsdelegationen i dag.

När vi här använder termen sammanträde motsvarar den såväl muntlig förberedelse som huvudförhandling enligt gällande förfarande vid mark- och miljödomstol. Det betyder att prövningsmyndigheten enligt vårt förslag kan använda sammanträdesbestämmelsen under hela prövningsprocessen. De särskilda bestämmelserna om krav på muntlig förberedelse och huvudförhandling i mark- och

¹⁶⁵ Se prop. 1969:28 s. 204.

miljödomstol fyller följaktligen inte någon funktion i förfarandet som vi föreslår för prövningsmyndigheten.

Miljöprövningsmyndighetens utredningsansvar

Som vi beskriver i avsnitt 14.6.9 kommer Miljöprövningsmyndigheten, utöver bestämmelser i miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, att tillämpa bestämmelserna i förvaltningslagen vid handläggningen av miljöprövningsärenden. Det innebär bl.a. att bestämmelser om utgångspunkter för handläggningen och myndighetens utredningsansvar blir tillämpliga (se 9 och 23 §§ FL). Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I 22 kap. 11 § miljöbalken regleras mark- och miljödomstolens utredningsansvar i ansökningsmål. Som vi redogör för i avsnitt 14.15.2 föreslår vi att samtliga bestämmelser i 22 kap. miljöbalken ska upphävas som en följd av att prövningen av ärenden om miljöprövningsinstans inte längre ska prövas av mark- och miljödomstol. Bestämmelsen i nuvarande 22 kap. 11 § miljöbalken har nyligen kompletterats med en precisering av utredningsansvarets omfattning. Preciseringsen innebär att mark- och miljödomstolen under förberedelsen ska se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning samt väsentliga miljöeffekter. Vårt förslag innebär att det som i dag utgör ansökningsmål ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten. Vi bedömer att den precisering av utredningsansvaret som kommer till uttryck i 22 kap. 11 § miljöbalken i och för sig är rimlig för Miljöprövningsmyndighetens handläggning av miljöprövningsärenden. Däremot bedömer vi att förvaltningslagens regel om utredningsansvar är tillräcklig och att den precisering av ansvaret som framgår av 22 kap. 11 § miljöbalken därför inte behöver framgå av bestämmelserna i nya 20 kap. miljöbalken. Vi föreslår därför inte någon särskild regel om Miljöprövningsmyndighetens utredningsansvar och dess omfattning.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 22 § miljöbalken.

14.9.13 Möjlighet att förordna om sakkunnig, inhämtande av yttrande från vattenmyndighet m.m.

Förslag: På motsvarande sätt som i dag gäller för mark- och miljödomstol ska den nya Miljöprövningsmyndigheten få förordna en eller flera sakkunniga att efter förberedande undersökning avge utlåtande i ärendet.

Bestämmelserna om markavvattningssakkunniga i 7 kap. 21, 23–26 och 29 §§ lagen med särskilda bestämmelse om vattenverksamhet upphävs. Likaså upphävs bestämmelserna om förordnande av sakkunnig eller besiktningsman i 9 kap. 4 och 5 §§ i samma lag.

På motsvarande sätt som i dag gäller för mark- och miljödomstol ska den nya Miljöprövningsmyndigheten få inhämta yttrande från vattenmyndighet och ge sådana sakägare som har blivit kända först efter det att kungörelsen om det offentliga samrådet skett tillfälle att yttra sig. Även nuvarande bestämmelser om tvist om fastighet och tidpunkt för framställande av yrkanden om ersättning till följd av vattenverksamhet ska tillämpas av Miljöprövningsmyndigheten.

Begäran om ersättning i ärenden om miljötillstånd för vattenverksamhet ska framställas inom den tid som anges för yttrande i kungörelsen om samråd. Inom samma tid ska sakägare även yttra sig över inhämtade av sakkunnigutlåtande eller yttrande från Vattenmyndigheten.

Bedömning: Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen ska alltså kunna meddela föreskrifter om behörighet att vara sakkunnig i ärenden om markavvattning.

Förordnande av sakkunnig

Enligt nuvarande 22 kap. 12 § miljöbalken kan mark- och miljödomstolen förordna om en eller flera sakkunniga att efter förberedande undersökning avge utlåtande i målet. Bestämmelsen är enligt 19 kap. 5 § miljöbalken även tillämplig när länsstyrelsen eller kommunen prövar tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Vi har i avsnitt 14.6. föreslagit att prövningen av miljötillstånd och igångsättningsbesked ska handläggas av en Miljöprövningsmyndighet. Vi har i samma avsnitt betonat vikten av att denna myndighet förses med rätt kompetens. Genom den organisationsmodell vi föreslår bör det också finnas möjlighet att, vid behov, fördela resurser och ärenden i den mån arbetsbelastningen varierar på de olika kontoren eller om en specifik branschkompetens finns på ett kontor, men inte på ett annat. Även om Miljöprövningsmyndigheten ska ha den kompetens som behövs för de ärenden som hanteras kan det i vissa fall finnas behov av att förordna en person med särskilda sakkunskaper inom ett specifikt område som berörs i det aktuella ärendet. Dagens möjlighet att förordna om sakkunnig bör därför även gälla vid Miljöprövningsmyndighetens handläggning av miljöprövningsärenden. En fråga om att förordna en sakkunnig kan väckas av sökanden, annan part eller prövningsmyndigheten. Behov av sakkunnig kan även uppstå efter att ett ärende har överklagats. Möjligheten att förordna sakkunnig bör därför, på samma sätt som i dag, även gälla vid överprövning i mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen.

Regler om sakkunniga i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Enligt vårt förslag ska prövningen av tillstånd för markavvattning ske av den föreslagna Miljöprövningsmyndigheten. Det gäller både ny markavvattning och omprövning av befintliga anläggningar. Det innebär att länsstyrelsen inte längre kommer att pröva tillstånd till markavvattning. Däremot kommer länsstyrelsen alltjämt vara tillsynsmyndighet över vattenverksamhet och därmed även över markavvattning.

Enligt nuvarande regler ska en markavvattningssakkunnig förordnas om det vid prövningen av markavvattning enligt miljöbalken framställs yrkande om att även någon annan än sökanden ska delta i markavvattningen (se 7 kap. 21 § LSV). Detsamma gäller om målet inleds genom en anmälan av lantmäterimyndigheten enligt 7 kap. 20 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Om det är uppenbart hur frågan om delaktighet ska lösas behöver någon markavvattningssakkunnig dock inte förordnas. Mark- och miljödomstolen får även i annat fall förordna en markavvattnings-

sakkunnig. Länsstyrelsen har inte getts möjlighet att förordna en markavvattningssakkunnig, eftersom huvuduppgiften för den sakkunniga är att utforma anläggningen så att den blir till nytta för flera fastigheter och fördela kostnaderna mellan deltagarna. Föreligger sådana omständigheter ska målet överlämnas till domstol.

Bestämmelser om markavvattningssakkunniga finns i 7 kap. 21–26 och 29 §§ lagen med särskilda bestämmelse om vattenverksamhet. Där regleras hur den markavvattningssakkunniga ska arbeta och om rätt till tillträde till byggnader m.m. Särskilda bestämmelser om behörighet att vara markavvattningssakkunnig meddelas av Jordbruksverket och Skogsstyrelsen i enlighet med 7 kap. 22 § nyss nämnda lag och i enlighet med 6 § förordningen om vattenverksamheter.¹⁶⁶ I 7 kap. 26 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns regler om tillträde.

Som vi redan har konstaterat kan det i vissa ärenden om miljöprövning finnas behov av att förordna en sakkunnig. På samma sätt som gäller enligt nuvarande regler kan behovet av en sakkunnig uppstå i ett ärende om markavvattning och då i de situationer där flera fastigheter ska delta. Miljöprövningsmyndigheten ska som har nämnts pröva alla miljötillstånd eller igångsättningsbesked till markavvattning i hela landet. Det innebär att prövningen av markavvattning centraliseras till en myndighet jämfört med dagens prövning där den är uppdelad på alla länsstyrelser och mark- och miljödomstolar. Med den mer centraliserade prövningen borde det vara möjligt att i större utsträckning än i dag ha den markavvattningskompetensen som behövs inom den egna myndigheten. Vi kan därför inte se behov av en regel som anger att utgångspunkten är att en markavvattningssakkunnig ska förordnas i alla ärenden där fler än en fastighet ska delta. Huruvida det behövs en sakkunnig med markavvattningskompetens bör i stället avgöras från fall till fall. Den generella regel som vi föreslår ska gälla för Miljöprövningsmyndighetens handläggning av miljöprövningsärenden och möjligheten att förordna sakkunnig bör därför vara tillräcklig även för dessa situationer. Bestämmelsen i 7 kap. 21 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet bör därför upphävas. Det finns inte heller skäl att ha specialregler för utförandet av sakkunniguppdraget när det kommer till markavvattning. Bestämmelserna i 7 kap. 23–25 §§ i nämnda lag bör därmed också upphävas. Likaså bör be-

¹⁶⁶ Se Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS 2020:12 och Skogsstyrelsens föreskrifter SKSFS 2000:2.

stämmelsen i 7 kap. 26 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet upphävas. Den bestämmelsen reglerar en markavvattningssakkunnigs rätt att gå in i byggnader, beträda ägor, göra mätningar och markundersökningar samt utföra därmed sammanhängande eller jämförliga åtgärder. Rätt till tillträde för en sakkunnig gäller ändå enligt 28 kap. 1 § miljöbalken. En markavvattningssakkunnigs behov av tillträde bör därför kunna tillgodoses med den bestämmelsen.

I 7 kap. 29 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet regleras att en sakkunnig ska lämna in ett yttrande och vad det ska innehålla reglera. En motsvarande bestämmelse bör införas i nya 20 kap. miljöbalken. I samband med ett förordnande av en sakkunnig bör anges i beslutet vad uppdraget ska avse. Vi bedömer inte att detta behöver regleras i lag.

Enligt nuvarande regler förordnas sakkunniga i mål om markavvattning där fler än en fastighet ska delta. För att en markavvattningsanläggning ska behålla sin funktion behöver anläggningarna underhållas. Det är viktigt att deltagarna i anläggningen uppfattar att kostnaderna mellan dem fördelas på ett rättvist sätt. Syftet med sakkunniga med särskild behörighet är att upprätthålla en gemensam praxis för hur kostnaderna bör fördelas. Vi anser därför att föreskriftsrätten om behörighetskrav för markavvattningssakkunniga bör finnas kvar. Dessa ska Miljöprövningsmyndigheten tillämpa när en sakkunnig förordnas i ett ärende om markavvattning oavsett om det gäller en ansökan om miljötillstånd, igångsättningsbesked eller omprövning. Det har framförts att föreskriftsrätten bör föras över till den myndighet som har det tillsynsvägläggande ansvaret för markavvattning. Om en sådan förändring bör göras behöver utredas i särskild ordning.

Bland reglerna om sakkunniga i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns även en bestämmelse om hur prövningsmyndigheten ska agera när en sökande återkallar sin ansökan om markavvattning. I 7 kap. 27 § nämnda lag anges att om sökanden återkallar sin ansökan, ska de sakägare som har framställt yrkande om att delta i markavvattningen underrättas. Om sådana sakägare saknas eller inte inom föreskriven tid begär att handläggningen fortsätter, ska målet skrivas av. Om sakägare vill att målet ska fortsätta att handläggas ska prövningsmyndigheten göra det, men med dessa sakägare som sökande i stället. Vi gör bedömningen

att den bestämmelsen bör behållas, men att den bör justeras då det nu kommer att handläggas som ett ärende i stället för mål.

I nuvarande regler i 9 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns en möjlighet för mark- och miljödomstolen att, innan en ansökan om vattenverksamhet lämnas in, förordna en sakkunnig för undersökning av en fastighet som förberedelse för en vattenverksamhet. Regleringen hör samman med bestämmelsen i 28 kap. 3 § miljöbalken om rätt till tillträde för bl.a. planerad verksamhet. Länsstyrelsen kan alltså besluta om att någon bereds tillträde till annans fastighet. Som nämnts har enligt 28 kap. 1 § miljöbalken en myndighet och den som på myndighetens uppdrag, t.ex. en sakkunnig, utför ett arbete rätt till tillträde till fastigheter m.m. Det som tillkommer genom regleringen i 9 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är alltså mark- och miljödomstolens möjlighet att i ett förberedande skede förordna en sakkunnig. Vattenverksamhetsutredningen som bl.a. hade att utreda behovet av bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet föreslog att 9 kap. 4 § skulle upphävas.¹⁶⁷ Den utredningen ansåg att den reglering som finns i 28 kap. miljöbalken borde vara tillräcklig för att lösa de allra flesta situationer som går att förutse. Vi instämmer i den bedömningen och föreslår att 9 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet bör upphävas.

Vattenverksamhetsutredningen föreslog även att bestämmelsen i 9 kap. 5 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet borde upphävas.¹⁶⁸ Bestämmelsen gör det möjligt för länsstyrelsen att förordna en besiktningsman för att utreda om en anläggning har kommit till i laga ordning, dvs. att tillståndsplikt enligt miljöbalken eller äldre lag har iakttagits, eller är av laga beskaffenhet, dvs. har utförts i enlighet med dom eller beslut enligt miljöbalken eller äldre lag. Kostnaderna för besiktningen ska betalas av den som har begärt besiktningen. Besiktningsmannens utlåtande har inte någon rättsverkan i sig utan är endast ett bevismedel som senare kan användas i en rättegång om bortskaffande av anläggningen m.m.

I 26 kap. 22 § miljöbalken finns en bestämmelse som anger en skyldighet för en verksamhetsutövare att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Om

¹⁶⁷ Se SOU 2014:35 s. 477 och 478.

¹⁶⁸ Se SOU 2014:35 s. 478 och 479.

det är lämpligare får tillsynsmyndigheten i stället besluta att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen. För det fall någon annan utses ska verksamhetsutövaren eller den avhjälplingsskyldige ersätta kostnaderna för undersökningen. Bestämmelsen gäller både verksamhetsutövare och annan som är skyldig att avhjälpa skada eller olägenhet. Därigenom omfattas både den som utövar vattenverksamhet och den som endast är ansvarig för en anläggnings underhåll m.m. Vi bedömer i likhet med Vattenverksamhetsutredningen att regleringen i 26 kap. 22 § miljöbalken är tillräcklig och att 9 kap. 5 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet därför kan upphävas.

Inhämtande av yttrande från vattenmyndigheten

I 22 kap. 13 § miljöbalken finns bestämmelser med krav på inhämtande av yttrande från vattenmyndigheten i två olika situationer. Bestämmelsen är inte underrättelsepräglad och kan tillämpas även i senare skeden av förfarandet oavsett om en tidig underrättelse till aktuell vattenmyndighet har lämnats. Bestämmelsen infördes efter förslag i regeringens proposition *Vattenmiljö och vattenkraft* och började gälla den 1 januari 2019 samtidigt med tillkomsten av nya regler i 11 kap. miljöbalken om att den som bedriver en tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor.

Vi gör bedömningen att en motsvarande bestämmelse bör införas i nya 20 kap. miljöbalken. Möjligheten att inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten bör avse alla verksamheter eller åtgärder som påverkar vattenmiljön.

Sakägare som blivit kända först sedan kungörelse utfärdats

I 22 kap. 8 § miljöbalken finns en bestämmelse om att även en sent upptäckt sakägare ska ges tillfälle att yttra sig, men utan att handläggningen av målet får uppehållas. Bestämmelsen har sin grund i att det inte alltid är möjligt att läka en sådan brist i miljöbedömningen som följer av att nya sakägare dyker upp efter det att kungörelse av en ansökan har skett. Vi gör bedömningen att det är lämpligt att införa en motsvarande bestämmelse i nya 20 kap. miljöbalken.

Bestämmelsen bör kopplas till den kungörelse som ska ske vid det offentliga samrådet enligt 6 kap. 39 § miljöbalken.

Tvist om fastighet och ny ägare av fastighet

I 22 kap. 9 § miljöbalken finns bestämmelser om vad som gäller vid tvist om fastighet samt vad som gäller avseende ingångna överenskommelser om fastigheten får en ny ägare. Bestämmelserna om tvist om fastighet innebär att den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk som får företräda fastigheten, även om han eller hon inte har lagfart. Det är således besittningen som är avgörande för frågan. Bestämmelserna om ny ägare innebär att överenskommelser och processhandlingar som är bindande för ägaren när de ingås eller vidtas också binder en ny ägare. Vi gör bedömningen att det är lämpligt att införa en motsvarande bestämmelse i nya 20 kap. miljöbalken.

Begäran om ersättning

Som vi har redogjort för i avsnitten 14.6.9 och 14.6.10 ska Miljöprövningsmyndigheten pröva frågor om ersättning med anledning av skador som uppstår till följd av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked för vattenverksamhet. Enligt nuvarande regler ska yrkanden om ersättning framställas senast vid huvudförhandlingen i mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen får avvisa senare framställda yrkanden om de inte har föranletts av iakttagelser vid syn eller av andra omständigheter som har förekommit under huvudförhandlingen (se 22 kap. 19 § MB). Syftet med bestämmelsen bör vara att samtliga yrkanden från sakägare kan hanteras gemensamt och hinna beredas innan målet ska avgöras.

Då ersättningsfrågorna nu ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten behövs motsvarande bestämmelse för den handläggningen. I det föreslagna systemet finns ingen särskild regel om kommunikering med sakägare. Sakägare har rätt att yttra sig i samband med kungörelsen för offentligt samråd. Det är därför lämpligt att knyta skyldigheten att framställa eventuella ersättningsanspråk till den frist som anges i kungörelsen. Det bör även vara möjligt för Miljöprövningsmyndigheten att avvisa en begäran om ersättning som

framställs senare. I de fall handläggningen fortsätter efter kungörelsen och ärendet kompletteras på ett sådant sätt att det kan påverka eventuella ersättningsanspråk måste dock tillfälle ges för sakägare att justera eller framställa en ny begäran.

Nuvarande bestämmelse i 22 kap. 19 § miljöbalken innehåller även en skyldighet att yttra sig över eventuella inhämtade utlåtande från sakkunniga eller yttrande från Vattenmyndigheten. Sådan utredning kan förekomma även i den föreslagna prövningsordningen. Det är lämpligt att även införa i en skyldighet att yttra sig över sådana utlåtanden och yttranden inom samma tid.

Upplysning om rättighetshavare

Enligt nuvarande bestämmelse i 22 kap. 7 § miljöbalken ska ägare av fastigheter som berörs av en ansökan i ett mål om vattenverksamhet till mark- och miljödomstolen uppge innehavare av servitut, nyttjanderätt eller rätt till elektrisk kraft som har upplåtits i fastigheten. Underlåts detta utan giltigt skäl och uppstår på grund av detta skada för sådana sakägare, ska fastighetsägaren ersätta skadan. Skyldigheten att uppge andra rättighetshavare har sin grund i att både fastighetsägare och innehavare av särskild rätt har rätt till ersättning för vad som avstås eller skadas genom ett tillstånd till vattenverksamhet. Med särskild rätt till fastighet avses arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt samt servitut, rätt till elektrisk kraft och liknande sakrätter. Hit torde även räknas renskötselrätt. Det är avgörande för innehavaren av en särskild rätt att den känner till en ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked till vattenverksamhet för att kunna få en eventuell begäran om ersättning prövad inom ramen för miljöprövningsärendet. Skadeståndsskyldighet för fastighetsägaren uppkommer bara om fastighetsägaren är oaktsam när uppgift lämnas eller om fastighetsägaren låter bli att lämna uppgift utan att giltigt förhinder finns. Vad som är oaktsamt eller giltigt förhinder behöver prövas från fall till fall.

Vi bedömer att motsvarande skyldighet för berörda fastighetsägare ska föreligga även i ärenden om miljöprövning när ansökan rör vattenverksamhet. I ett ärende om miljötillstånd bör, som har nämnts, yttrande över ansökan och begäran om ersättning framställas inom den tid för yttrande som prövningsmyndigheten anger

i kungörelsen. Inom samma frist är det lämpligt att en fastighetsägare även uppger eventuella rättighetshavare. Detta bör framgå av 6 kap. 40 § miljöbalken och bestämmelser i miljöprövningsförordningen.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 20 kap. 23–27 §§ miljöbalken, 7 kap. 27 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och 8 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

14.9.14 Ny bestämmelse om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att miljötillstånd ska ges

Förslag: Prövningsmyndigheten ska ge miljötillstånd om en ansökan om miljötillstånd avser en verksamhet eller åtgärd som uppfyller kraven i denna balk eller föreskrifter som är meddelade med stöd av balken eller av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Det krävs också att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden uppfyller krav på säkerhet enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35, 36 a eller 37 §§ eller 16 kap. 3 § samt anses vara lämplig efter en sådan prövning som avses i 16 kap. 6 § miljöbalken.

Bestämmelsen om säkerhet i 9 kap. 3 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet upphävs.

Som vi har beskrivit i avsnitt 14.3 finns ett behov av att samla och tydliggöra vilken process och vilka krav som bör ställas vid miljöprövning. Vi gör bedömningen att detta behov även omfattar frågan om vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att ett miljötillstånd ska kunna ges. I dag saknas en sådan samlad reglering helt i miljöbalken. Däremot finns en sådan samlad reglering exempelvis för prövningen av tillstånd i form av bygglov i plan- och bygglagen. Ett rimligt antagande är att denna tillståndsreglering i plan- och bygglagen underlättar tillämpningen av bestämmelserna om när bygglov ska ges och därigenom också ökar förutsägbarheten och effektiviteten i den processen. Även om miljöprövningen rent generellt

är en mer komplex prövning än prövningen av bygglov enligt plan- och bygglagen och även om miljöbalken är en skyddslagstiftning och plan- och bygglagen är en exploateringslagstiftning gör vi bedömningen att det även av bestämmelserna om miljöprövning i nya 20 kap. bör framgå vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att Miljöprövningsmyndigheten ska ge miljötillstånd.

En samlad reglering om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att miljötillstånd ska kunna ges borde medföra en ökad förståelse för miljöprövningen både hos den sökande och hos de som ska utföra prövningen vid Miljöprövningsmyndigheten respektive överprövande domstolar. En sådan reglering skulle exempelvis kunna öka förståelsen för vilket underlag som behövs i prövningen. Sammantaget gör vi bedömningen att en ökad förståelse för processen bör underlätta tillämpningen och därmed också göra miljöprövningen mer effektiv.

Frågan är då vilka materiella krav som bör uppställas som förutsättningar för att miljötillstånd ska kunna ges. Vi gör bedömningen att det handlar om förutsättningar som uppställs i miljöbalken samt i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Att identifiera alla nuvarande förutsättningskrav i miljöbalken och föreskrifter som är meddelade med stöd av miljöbalken är inte en helt enkel uppgift. Med utgångspunkt i förarbetena till miljöbalken, gällande EU-rätt och efter en genomgång av samtliga krav i miljöbalken och tillhörande föreskrifter gör vi bedömningen att det i första hand handlar om att alla tillståndspliktiga verksamheter bör uppfylla kraven i portalparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken, kraven i 2 kap. miljöbalken, miljökvalitetskraven i 5 kap. miljöbalken, kraven på skydd för vissa områden i 7 kap. miljöbalken och kraven på skydd för biologisk mångfald i 8 kap. miljöbalken. När det gäller kraven i 2 kap. miljöbalken är det i första hand hänsynsreglerna i 2–5 §§, bestämmelsen om val av plats i 6 §, bestämmelsen om rimlighetsavvägning i 7 § och slutavvägningen enligt 9 och 10 §§ som bör vara tillämpliga vid miljöprövningen. Genom bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken behöver verksamheten dessutom uppfylla de allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter som finns i artikel 11 i industriutsläppsdirektivet. Enligt artikel 11 i industriutsläppsdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att anläggningen drivs enligt principerna om att a) alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika

föroreningar, b) bästa tillgängliga teknik används, c) ingen betydande förorening förorsakas, d) generering av avfall förhindras i enlighet med avfallsdirektivet, e) avfall som ändå genereras, i prioritetsordning och i enlighet med avfallsdirektivet, förbereds för återanvändning, materialåtervinns, återvinns eller, när detta inte är tekniskt och ekonomiskt möjligt, bortskaffas på ett sådant sätt att påverkan på miljön undviks eller minskas, f) energianvändningen är effektiv, g) nödvändiga åtgärder vidtas för att förebygga olyckor och begränsa deras följder, h) nödvändiga åtgärder vidtas när verksamheten definitivt har upphört, så att det inte uppstår några risker för förorening och för att återställa platsen i det tillfredsställande skick som fastställts i enlighet med artikel 22 i industriutsläpps-direktivet.

På motsvarande sätt som gäller i dag bör verksamheten eller åtgärden i förekommande fall också uppfylla andra krav med hänsyn tagen till vilken slags verksamhet eller åtgärd ansökan avser. Enligt vår bedömning handlar det om krav som framgår av bestämmelserna i 1 kap. 3, 4 och 7 §§ miljöbalken, men också hänsynskraven för hantering av avloppsvatten, täkter av naturgrus, torv och matjord, gruvdrift och utvinning av råolja, skifferolja eller naturgas i 9 kap. 6 e–6 k §§ miljöbalken, kraven på vattenverksamheter i 11 kap. 7, 8, 19 och 23 §§ miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kraven på avfallsverksamheter i 15 kap. 11, 35, 36 a och 37 §§ miljöbalken och kraven på säkerhet och fullgörande av skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens i 16 kap. 3 och 6 §§ miljöbalken.

Krav på förordningsnivå som behöver uppfyllas kan handla om krav på vattenmiljön i vattenförvaltningsförordningen som är meddelade med stöd av 5 kap. miljöbalken och sådana krav på artskydd i artskyddsförordningen som är meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken.

Det är också av vikt att det för miljötillstånd krävs att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden uppfyller krav på säkerhet enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35, 36 a eller 37 §§ eller 16 kap. 3 § samt anses vara lämplig efter en sådan prövning som avses i 16 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt nuvarande regler finns särskilda bestämmelser om säkerhet vid prövning av en anmälan om avfall (se 28 a–28 c §§ FMH). Som vi redogör för i avsnitt 14.7.6 föreslår vi att avfallsverksam-

heter inte längre ska provas genom anmälan. I den mån det är motiverat med förprovning ska sådan i stället ske genom miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Vi gör därför bedömningen att bestämmelserna i 28 a–28 c §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör upphävas.

I 9 kap. 3 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns ytterligare en bestämmelse om säkerhet. Bestämmelsen har sitt ursprung i vattenlagen (se 22 kap. 3 § VL) och infördes utan någon motivering i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det är osäkert hur detta stadgande förhåller sig till 16 kap. 3 § miljöbalken, som gäller för både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Någon ledning finns inte heller att hämta i förarbeten eller kommentarer.

Bestämmelsen i 16 kap. 3 § miljöbalken innebär att tillståndsmyndigheten alltid ska pröva en säkerhet. Enligt 9 kap. 3 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är det i stället den till vars förmån säkerheten ska ställas som ska godkänna denna och om den personen inte godtar säkerheten ska den provas av länsstyrelsen. Enligt båda bestämmelserna är staten, kommuner, landsting och kommunalförbund befriade från kravet på att ställa säkerhet. Eftersom båda bestämmelserna torde vara tillämpliga om säkerhet ska ställas för en vattenverksamhet, bör det för sådan verksamhet innebära ytterligare ett moment eftersom den till vars förmån säkerheten ska ställas också ska godkänna den.

Som vi har beskrivit i avsnitt 14.3.1 gör vi inte bedömningen att alla sådana krav på förutsättningar för miljötillstånd bör flyttas till det nya 20 kap. miljöbalken. I stället har vi övervägt att det av en paragraf i 20 kap. miljöbalken genom hänvisningar borde framgå i vilka paragrafer alternativt i vilka kapitel i miljöbalken som kraven finns. Mot ett införande av en sådan bestämmelse har framförts att det är lätt att något krav missas i uppräknningen. Vi instämmer i denna problematik. Samtidigt gör vi bedömningen att det är just det faktum att så få vet vilka samlade krav som gäller i dag för att tillstånd ska kunna ges som egentligen gör behovet av en sådan bestämmelse extra angelägen. Med en sådan bestämmelse med hänvisningar till de krav som ska uppfyllas skulle också risken för att något krav missas vid provningen minska. Efter hänsynstagande till synpunkter från vår expertgrupp har vi dock landat i att det i nuläget är lämpligast att föreslå en övergripande reglering om kraven.

Av regleringen bör det framgå att prövningsmyndigheten ska ge miljötillstånd om en ansökan om miljötillstånd avser en verksamhet eller åtgärd som uppfyller kraven på verksamheten eller åtgärden i denna balk och i föreskrifter som är meddelade med stöd av balken samt i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Vidare bör framgå att kraven inte bara avser verksamheten eller åtgärden som sådan utan också den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden. Den fråga som har uppkommit i denna senare del är vad som händer om verksamheten efter det att miljö-tillstånd har getts överläts till en ny verksamhetsutövare och den nya verksamhetsutövaren inte uppfyller angivna förutsättningar. Med nuvarande reglering finns ingen enkel lösning på denna situation. Problematiken har också förts fram inom ramen för Miljö-straffrättsutredningens arbete och vi hänvisar till den utredningens överväganden och förslag i denna fråga.

Avsikten med den nya regleringen om förutsättningar för miljö-tillstånd är inte att ändra förutsättningar rent materiellt jämfört med i dag utan, som tidigare har sagts, att ge förutsättningar för en mer effektiv process för bedömning av om den sökta verksamheten eller åtgärden uppfyller förutsättningarna. Är förutsättningarna uppfyllda bör det enligt vår bedömning vara tydligt att prövningsmyndigheten ska ge miljötillstånd.

Endast i två avseenden gör vi bedömningen att det behövs ändringar i bestämmelserna om förutsättningarna för miljötillstånd. Båda avser tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. För det första föreslår vi i avsnitt 14.9.15 en ändring av 2 kap. 3 § miljöbalken i syfte att få bestämmelsen mer i överensstämmelse med industriutsläppsdirektivet. För det andra föreslår vi i avsnitt 14.9.16 en ändring av bestämmelsen i 2 kap. 6 § om val av plats. Denna ändring föreslås i första hand för att få bättre överensstämmelse mellan regleringen och tillämplig praxis.

En möjlig motivering av om förutsättningarna är uppfyllda skulle i ett framtida miljötillstånd i ett ärende som avser miljö-påverkande verksamhet kunna se ut enligt följande.

Den sökta lokaliseringen strider inte mot detaljplan, områdesbestämmelser eller annan tillämplig plan enligt plan- och bygglagen. Verksamheten medför inte påtaglig skada på riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. Det är visat att det inte skulle gå att finna en bättre plats med mindre intrång och olägenhet utan orimliga kostnader. Lokali-

seringen är därför lämplig och möter inga hinder vid en prövning mot 2 kap. 6 § miljöbalken.

Prövningsmyndigheten anser vidare att sökanden har visat att störningarna från den tillkommande verksamheten är begränsade och att det sökta tillståndet, med de skäligen försiktighetsmått och begränsningar som är föreskrivna med stöd av 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken, inte kan befaras medföra några olägenheter eller störningar av väsentlig betydelse enligt 2 kap. 9 § miljöbalken.

Verksamheten strider inte heller mot bestämmelserna om miljö-kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken eller mot bestämmelser i övrigt i miljöbalken eller i föreskrifter som är meddelade med stöd av miljöbalken. Den sökta verksamheten är därmed tillåtlig. Sökanden uppfyller de krav som följer av 16 kap. 6 § miljöbalken. Miljötillstånd ska därför ges.

Vi gör bedömningen att det lämpligt med en nära koppling mellan de förutsättningar som bör vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna ges och de krav som bör ställas på en ansökan om miljötillstånd respektive ett beslut om miljötillstånd. Våra överväganden och förslag i dessa delar finns i avsnitten 14.9.3 och 14.9.18.

Att samma förutsättningar bör vara uppfyllda för att ett igångsättningsbesked ska ges beskrivs närmare i avsnitt 14.10.8.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 28 § miljöbalken.

14.9.15 Krav på bästa tillgängliga teknik i stället för bästa möjliga teknik

Förslag: Uttrycket ”bästa tillgängliga teknik” ska ersätta uttrycket ”bästa möjliga teknik” i 2 kap. 3 § miljöbalken.

I avsnitten 7.5.2 och 7.5.3 redogör vi för skillnaden mellan det svenska uttrycket ”bästa möjliga teknik” i 2 kap. 3 § miljöbalken och uttrycket ”bästa tillgängliga teknik” i industriutsläppsdirektivet. Vi redogör också för de utmaningar som har uppstått vid tillämpningen av uttrycket i miljöbalken.

En sådan utmaning är den osäkerhet som har uppkommit om huruvida uttrycken innebär samma sak. Redan vid införandet av miljöbalken användes de båda uttrycken ”bästa möjliga teknik” och

”bästa tillgängliga teknik” på ett sådant sätt att det uppstod en viss oklarhet kring vad som egentligen menas. Miljöbalksutredningen angav exempelvis att uttrycken är synonyma¹⁶⁹ medan det i efterföljande proposition¹⁷⁰ angavs att ”bästa möjliga teknik” var tänkt att vara striktare än ”bästa tillgängliga teknik” så som det angavs i IPPC-direktivet. Framför allt det senare uttalandet har hängt kvar och har fått en stor betydelse i tolkningen av uttrycket ”bästa möjliga teknik”. Vi gör bedömningen att en del i förvirringen skulle kunna vara att det ibland felaktigt sätts likhetstecken mellan BAT dvs. principen om bästa tillgängliga teknik och BAT-slutsatser som beskriver och tolkar vad en verksamhet förväntas klara i fråga om exempelvis utsläppsnivåer vid användandet av det som anses vara bästa tillgängliga teknik för respektive sektor vid tidpunkten för framtagandet av aktuell BREF, dvs. referensdokumentet för bästa tillgängliga teknik för verksamheten.

Vid en jämförelse mellan uttrycken kan vi dock inte se att teknikkravet skulle bli strängare genom att använda termen ”möjliga” i stället för termen ”tillgängliga”.

I förarbetena till miljöbalken¹⁷¹ beskrivs att uttrycket ”bästa möjliga teknik” enligt miljöbalken ska innebära följande.

- Bästa möjliga teknik inrymmer både den använda teknologin och det sätt på vilket en anläggning konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk.
- Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Det innebär att den ska vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Den behöver dock inte finnas i Sverige. Det angivna utesluter inte att det kan finnas flera tekniska system som håller sådan standard från miljöskyddssynpunkt att de kan få användas.
- Gällande den ekonomiska aspekten ska utgångspunkten vara vad som är ekonomiskt möjligt för ett typiskt företag i branschen och inte vad den enskilde företagaren klarar av.

¹⁶⁹ Se SOU 1996:103 s. 251.

¹⁷⁰ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 218.

¹⁷¹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 216.

Dagens formulering ”bästa möjliga teknik” i miljöbalken har sin förebild i miljöskyddslagen. I miljöskyddslagen fanns två s.k. hjälpregler för att fastställa vad som skäligen kunde krävas i form av begränsningar, skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Den första hjälpregeln angav att omfattningen av skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått skulle bedömas med utgångspunkt från vad som är tekniskt möjligt. Av förarbetena till miljöskyddslagen angavs bl.a. följande kring hur denna hjälpregel skulle tolkas.¹⁷²

Det är mot denna bakgrund man får se det principiella kravet på att göra vad som är tekniskt möjligt. Vad som åsyftas är att man – inom den grundläggande skälighetsregelns ram – bör eftersträva en så god teknisk lösning som möjligt. Ofta måste man kanske räkna med att den bästa tekniska lösningen inte går att nå, främst av ekonomiska skäl. Men utgångspunkten för skälighetsbedömningen skall vara vad som är tekniskt möjligt. När det gäller att avgöra vad som är tekniskt möjligt i fall av en viss typ, får man i hög grad bygga på jämförelse med liknande anläggningar. Om jämförbara befintliga företag har visat sig kunna bemästra sina immissionsproblem genom särskilda inrättningar eller metoder, bör i regel av det nytillkommande företaget krävas, att det är utrustat med motsvarande anordningar – eller andra som är minst lika bra.

Bland kriterier som återfinns i både propositionen till miljöskyddslagen och miljöbalken kan nämnas att man inte kräver att företagen ska prova teknik som ännu bara förekommer på experimentstadiet utan det ska röra sig om teknik som är i bruk någonstans i världen. Vad gäller den ekonomiska aspekten ska man i båda regelverken utgå ifrån vad som är ekonomiskt möjligt för ett typiskt företag i branschen och inte vad den enskilde företagaren klarar av.

I industriutsläppsdirektivet (artikel 3 punkten 10) anges följande avseende uttrycket ”bästa tillgängliga teknik”

- Teknik: både den teknik som används och det sätt på vilket anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas.
- Tillgänglig: att tekniken ska ha utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nytta, oavsett om tekniken tillämpas eller produceras inom den berörda medlemsstaten, förutsatt att den

¹⁷² Se prop. 1969:28 s. 115.

berörda verksamhetsutövaren på rimliga villkor kan få tillgång till den.

- Bästa: den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet.

Vi gör bedömningen att det som anges avseende uttrycket ”bästa möjliga teknik” i förarbetena till miljöbalken och miljöskyddslagen får anses motsvara det som avses med uttrycket ”bästa tillgängliga teknik” i industriutsläppsdirektivet. I syfte att undvika diskussioner om att uttrycken skulle kunna antas innebära olika kravnivåer och i syfte att samtidigt anpassa den svenska regleringen till EU-rätten gör vi bedömningen att uttrycket ”bästa möjliga teknik” bör ersättas av uttrycket ”bästa tillgängliga teknik” i 2 kap. 3 § miljöbalken. Samtidigt vill vi vara tydliga med att bytet av uttryck inte är avsett att innebära någon förändring i sak. Av detta skäl gör vi bedömningen att det är tillräckligt att justera uttrycket i 2 kap. 3 § miljöbalken. Det behöver alltså inte ske någon förändring av bestämmelsen om rimlighetsavvägning i 2 kap. 7 § miljöbalken. Däremot kan det, precis som i dag, i det enskilda fallet behöva ställas strängare krav än vad som följer av uttrycket ”bästa tillgängliga teknik” om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm.

Ändringen medför behov av följdändringar i miljöbalken (se mer om dessa i avsnitt 14.15).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 2 kap. 3 § miljöbalken.

14.9.16 Justerad reglering om val av plats

Förslag: I bestämmelsen om val av plats i 2 kap. 6 § miljöbalken tydliggörs att hänsyn vid prövning ska tas till sådan planläggning för området som har antagits med stöd av plan- och bygglagen eller motsvarande äldre bestämmelser.

Som vi har beskrivit i avsnitten 10.3.2 och 10.3.3 har vi under utredningsarbetet identifierat olika utmaningar med koppling till bestämmelserna om prövning av val av plats i 2 kap. 6 § miljöbalken.

En sådan utmaning är hur hänsyn bör tas till planer enligt plan- och bygglagen utöver det som framgår av 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. En annan utmaning är hur bättre samordning kan åstadkommas mellan planläggning enligt plan- och bygglagen och tillståndsprövning enligt miljöbalken i syfte att undvika dubbelprövning av lokaliseringen av en viss verksamhet. Anledningen till att dubbelprövning bör undvikas är att processen för en verksamhet för vilken både en ny eller ändrad detaljplan och ett tillstånd enligt miljöbalken krävs riskerar att ta mycket lång tid – särskilt om prövningsmyndigheterna gör olika bedömning av lokaliseringsfrågan.

Enligt nuvarande bestämmelse i 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken får ett tillstånd eller en dispens inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Av förarbetena till paragrafen framgår att uttrycket ”i strid med” innebär att detaljplaner och områdesbestämmelser är fränstyrande. Om exempelvis en detaljplan föreskriver att ett område ska användas för bostäder kan inte tillstånd ges till en industri på platsen. Däremot är planen inte formellt tillstyrande.¹⁷³ Även om planen föreskriver att ett område ska användas för visst slags bebyggelse (t.ex. industrier), och en tillståndsansökan enligt miljöbalken är förenlig med planen, ska prövningsmyndigheten ändå avslå ansökan ifall verksamheten strider mot andra krav i miljöbalken, såsom exempelvis miljökvalitetsnormer eller strandskyddsförbudet.¹⁷⁴

Vår bedömning är att nuvarande bestämmelse i 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken är lämplig och även bör gälla framöver. Både detaljplaner och områdesbestämmelser är planinstrument som är bindande och att meddela ett tillståndsbeslut i strid med en sådan plan är normalt olämpligt. Däremot bör förtydligas att bestämmelsen inte bara gäller i förhållande till detaljplaner och områdesbestämmelser som har antagits med stöd av nuvarande plan- och bygg-

¹⁷³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 206.

¹⁷⁴ Se MÖD 2008:32.

lagen utan också med stöd av sådana planer som har beslutats med stöd av äldre bestämmelser.

Även om detaljplaner och områdesbestämmelser inte formellt har en tillstyrande verkan vid prövning enligt miljöbalken, kan planerna i praktiken också ge sådan information att prövningsmyndigheten anser att kraven i 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken uppfylls.¹⁷⁵ Av praxis framgår också att en väl underbyggd fördjupad översiktsplan kan fungera styrande vid en tillståndsprövning även om översiktsplanen inte är bindande.¹⁷⁶

Vi gör bedömningen att denna praxis bör kodifieras och det därför av 2 kap. 6 § miljöbalken bör bli tydligare, inte bara att tillstånd inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser, utan att hänsyn ska tas till sådan planläggning för området som har beslutats enligt plan- och bygglagen. Genom tillägget blir det tydligt att även andra planer såsom översiktsplaner och regionplaner har en vägledande funktion vid prövningen av lämplig användning av mark- och vattenområden (jfr 7 kap. 18 e § MB samt 3 kap. 2 § och 7 kap. 2 § PBL).

Avsikten med förtydligandet är inte att göra all planläggning enligt plan- och bygglagen styrande för prövningen enligt miljöbalken. Däremot bör – på motsvarande sätt som redan gäller enligt praxis – hänsyn tas till den planläggning som finns för området oavsett planinstrument. Finns en detaljplan eller områdesbestämmelser gäller dessa framför en icke bindande översiktsplan eller regionplan. I avsaknad av en bindande plan för området är det dock lämpligt att prövningsmyndigheten i tillståndsärendet i första hand tar hänsyn till den kommunala översiktsplanen.

Genom att uttrycka kravet på hänsynstagande till planläggning enligt plan- och bygglagen eller motsvarande äldre bestämmelser i 2 kap. miljöbalken bör planernas legitimitet öka i relation till tillståndsprövningen. Detta ökar i sin tur förutsägbarheten för vilka verksamheter och åtgärder som bör kunna vidtas inom ett område så länge som också andra krav enligt miljöbalken är uppfyllda. Ett sådant förtydligande i platsvalsbestämmelsen kan också ge bättre förutsättningar för möjlig samordning av planprocessen och tillståndsprocessen exempelvis genom en ökad användning av gemensamt utredningsunderlag för lokaliseringsfrågan.

¹⁷⁵ Se Lexino, kommentaren till 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

¹⁷⁶ Se MÖD:s dom den 27 november 2015 i mål nr M 3352-15.

I miljöbalken finns redan i dag en bestämmelse som innebär att den som gör en strategisk eller specifik miljöbedömning ska sträva efter att samordna arbetet med andra miljöbedömningar som görs enligt 6 kap. miljöbalken eller med liknande arbete som görs enligt andra författningar (6 kap. 46 § MB). Kravet på samordning mellan olika förfaranden kommer också till uttryck både i SMB-direktivet (artikel 11) och MKB-direktivet (artikel 2).

I rättspraxis har det uttolkats som att det inte finns något hinder mot att använda samma underlag i ett tillståndsärende som i en detaljplaneprocess, under förutsättning att det framgår vilken lagstiftning och vilken process som avses samt vem som är ansvarig.¹⁷⁷ Dessutom finns exempel på att Mark- och miljööverdomstolen har angett att den miljökonsekvensbeskrivning som har gjorts i ett detaljplaneärende var tillräcklig just med hänsyn till den miljöbedömning som sedan skulle komma att ske inom ramen för kommande tillståndsprövning enligt miljöbalken.¹⁷⁸

Detta kan vara särskilt aktuellt vid planläggning för en s.k. MKB-verksamhet enligt 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen. Vid planläggning för en MKB-verksamhet är kravet på underlag för miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken detsamma i de båda processerna. Planprocessen syftar därutöver till att, på ett liknande sätt som miljöbedömningsprocessen vid tillståndsprövning, ge bl.a. myndigheter och allmänheten inflytande i processen och den lägger grunden för en bedömning av markanvändningen i ett större sammanhang. Detaljplanen ger också den enskilde markägaren rätt att bygga enligt planen och anger även ansvarsfördelningen mellan kommunen och den enskilde fastighetsägaren, samtidigt som de grannrättsliga förhållandena klaras ut.¹⁷⁹

Mark- och miljööverdomstolen har bedömt att en verksamhets lokalisering ansetts tillräckligt prövad genom detaljplanen och att det förslag på lokalisering som angavs i ansökan om tillstånd enligt miljöbalken därför inte kunde anses vara olämpligt.¹⁸⁰ I målet var fråga om tillstånd för en småbåtshamn. Samtidigt fanns en lagakraftvunnen detaljplan för området i vilken föreskrevs att området skulle användas för småbåtshamn.

¹⁷⁷ Se RÅ 2008 not 112.

¹⁷⁸ Se MÖD:s dom den 20 januari 2016 i mål nr P 2134–15.

¹⁷⁹ Se prop. 2009/10:170 s. 191, 193 och 194.

¹⁸⁰ Se MÖD:s dom den 22 februari 2023 i mål nr M 503–22.

På motsvarande sätt som Mark- och miljööverdomstolen gör vi bedömningen att lokaliseringen av en s.k. MKB-verksamhet i en detaljplan ibland bör kunna anses vara slutligt prövad genom detaljplanen och att en ansökan om att få lokalisera samma verksamhet på ett sätt som är i överensstämmelse med planen då inte bör ifrågasättas utifrån ett lokaliseringsperspektiv i miljöbalksprövningen. Naturligtvis bör prövningsmyndigheten i detta sammanhang beakta om detaljplanen har fått laga kraft och om förutsättningarna i övrigt är desamma som när planen beslutades.

Om förslagen till ändringar i 5 kap. miljöbalken från betänkandet *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande* genomförs blir det också tydligare på vilket sätt frågor om miljö kvalitet ska bedömas i planlägningsprocesserna.¹⁸¹ Det förslaget och vårt förslag är dock inte beroende av varandra.

Vi är väl medvetna om att tillståndprocessen enligt miljöbalken, även om lokaliseringsfrågan i vissa fall skulle kunna anses avgjord genom en detaljplan, innefattar ett flertal andra frågor som är av sådan natur att de inte kan provas enbart genom planläggning. Det kan inte minst avse frågor om sådana villkor som ett miljötillstånd bör förenas med och som inte relaterar till valet av plats. Även om lokaliseringsfrågan kan anses avgjord genom planen behöver den som ansöker om miljötillstånd alltså bistå med klagöranden och sådan ytterligare utredning som prövningsmyndigheten efterfrågar, för att myndigheten ska kunna ta ställning till vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som verksamheten eller åtgärden bör förenas med.¹⁸²

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 2 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁸¹ Se SOU 2023:72 s. 691–713.

¹⁸² Se SOU 2005:77 s. 756–758 och 792–794 samt prop. 2009/10:170 s. 364–366.

14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan

Förslag: Beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked som har fått laga kraft gäller mot alla vad avser frågor som uttryckligen har reglerats i beslutet.

Bedömning: Frågor som enbart omfattas av det allmänna villkoret bör inte ses som rättskraftigt avgjorda.

Bakgrund

Under utredningsarbetet har det från olika aktörer framförts önskemål om att tillståndsprövningens omfattning ska minska genom att flytta över frågor från tillståndsprövningen till tillsynen, och att det måste bli enklare att göra ändringar i verksamheten.

I avsnitt 10.4 beskriver vi identifierade utmaningar kopplade till tillståndsbeslutet. Vid en genomgång av olika tillstånd för olika branscher konstaterar vi att det inte är ovanligt att berörda aktörer har olika syn på vad som bör regleras i tillståndet och hur det ska ske. Flera av villkoren är utformade på ett allmängiltigt sätt och borde kunna ingå i en generell föreskrift för den aktuella verksamhetstypen eller branschen. Vissa villkor ställer krav på interna rutiner och processer hos verksamhetsutövaren som kan förutses behöva ändras i takt med teknikutvecklingen. Inte sällan diskuteras frågor i prövningsprocessen som inte har den omgivningspåverkan att villkorsreglering borde vara motiverad. Det förekommer också det omvända, att en aktör vill att en fråga ska omfattas av ett åtagande trots att den har sådan omgivningspåverkan att den är avgörande för tillåtligheten.

Det är inte konstigt att aktörerna har olika syn på hur viktig en fråga är. Olika perspektiv och kompetenser ska brytas mot varandra i prövningen och olika aktörer kommer att lyfta fram olika aspekter och frågor. Vi bedömer emellertid att det spretar mer än vad som är motiverat och att tillståndsprövningen i dag omfattar frågor som inte behöver hanteras där. Att det ser ut som det gör bedöms bero på flera anledningar. Utformningen av bestämmelsen om vad ett miljötillstånd ska innehålla i dagens 22 kap. 25 § miljöbalken kan vara en bidragande orsak. Bestämmelsen är utformad på

ett sådant sätt att den kan uppfattas som att alla miljötillstånd ska innehålla dessa uppgifter. Något som vi tror har ännu större inverkan är att det är otydligt vad tillståndsvillkoren syftar till, vad ett tillstånd ska omfatta och vilken rättsverkan det ska få. Det finns också regler som bidrar till ytterligare otydlighet i frågan om vad ett tillstånd måste innehålla, t.ex. regler om prövningsmyndighetens möjlighet att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse.

Vi kan samtidigt konstatera att det i dessa delar ofta saknas incitament för att skapa tydlighet genom praxis. Det kan helt enkelt vara viktigare för sökanden att godta ett villkor om det leder till att tillståndsprövsprocessen kan gå vidare eller för att visa att man lyssnar till inkomna synpunkter. Bristande resurser hos en tillsynsmyndighet kan också påverka hur mycket flexibilitet och eget utrymme i tillsynen som anses vara önskvärt.

För att åstadkomma en mer flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning behöver vi få samsyn om svaren på vissa grundläggande frågor. Hur ska vi se på miljötillståndet? Vad behöver ett modernt miljötillstånd innehålla? Hur skapar vi ett regelverk som ser till att tillståndsprövningen fokuserar på frågor som utgör förutsättningar för att tillstånd ska kunna ges, låter andra frågor hanteras mer flexibelt i tillsynen och som främjar miljöförbättrande ändringar i verksamheten och inte begränsar?

Inom EU-rätten utgör ett tillstånd ett skriftligt godkännande att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Tillståndsvillkoren utgör förutsättningar för att verksamheten ska få bedrivas enligt tillståndet, och beskriver verksamhetsutövarens skyldigheter i olika avseenden. Man kan uttrycka det som att villkoren ska säkerställa att förutsättningarna för tillståndet är uppfyllda. Tillståndet ska beskriva vilken skyddsnivå som ska uppnås genom bl.a. gränsvärden och andra skyddsåtgärder som minimerar påverkan eller behövs för att följa exempelvis en miljökvalitetsnorm för vatten. Det rör sig inte om ett statiskt tillstånd – EU-rätten förutsätter att villkoren uppdateras i takt med teknikutvecklingen och förändringar i miljön. Verksamhetsutövaren ska följa lagstiftningen och informera berörd myndighet när den vill göra ändringar i verksamheten som kan påverka människors hälsa eller miljön, och myndigheterna ska med jämna mellanrum göra en översyn av tillståndet, bedöma om villkoren är tillräckliga och vid behov uppdatera villkoren.

Vi delar Miljöprövningsutredningens bedömning att det är viktigt att komma ifrån föreställningen att allt ska ingå i tillståndsprövningen. Med vår utgångspunkt att den svenska regleringen av miljöprövningen bör närma sig EU-rätten bör detta även omfatta frågan om vad ett tillstånd innebär. I denna del gör vi följande övergripande överväganden.

Det kommer alltid att behöva göras en bedömning i varje ärende av förutsättningarna för tillstånd och vilka villkor som krävs för att tillstånd ska kunna meddelas. Vad som behöver regleras bör därför även i fortsättningen avgöras från fall till fall – det beror på vilken verksamhet eller åtgärd det rör sig om, karaktär, typ, miljöpåverkan, och var denna är lokaliserad. Det som regleras i tillståndet bör emellertid handla om villkor och andra bestämmelser som är nödvändiga för tillåtligheten. Sådana verkningar av en verksamhet eller åtgärd som prövningsmyndigheten inte har ansett vara så påtagliga att det har funnits skäl att reglera dem särskilt i tillståndet bör i stället hanteras inom ramen för egenkontrollen och tillsynen.

Ett miljötillstånd och dess villkor bör inte utformas på ett sådant sätt att det försvårar ändringar i verksamheten som inte kan anses påverka miljön eller människors hälsa. Tillståndet ska beskriva vilken skyddsnivå som ska uppnås, inte nödvändigtvis hur detta ska ske eller vilken teknik som ska användas. Detaljregleringar av verksamheten hanteras normalt sett bättre och mer dynamiskt av tillsynsmyndigheten i tillsynen i samspel med verksamhetsutövaren.

Om det finns generella föreskrifter som reglerar en viss fråga i tillräcklig utsträckning gör vi bedömningen att sådana frågor inte bör upprepas i ett villkor. EU-rätten bygger på att en individuell prövning görs, men öppnar upp för att använda generella föreskrifter i stället för villkorsreglering i det enskilda fallet under förutsättning att detta bidrar till ett lika högt miljöskydd.

Vidare gör vi bedömningen att det måste finnas en större flexibilitet att uppdatera villkor och andra bestämmelser när det är nödvändigt. Det arbetet bör emellertid inte ske i samband med tillståndsprövningar av förändringar i verksamheten. I stället bör arbetet med att uppdatera villkor i ett miljötillstånd ske utifrån en bedömning av vilka tillstånd som måste uppdateras, och enligt ett enklare förfarande som inte belastar tillståndsprövningen.

Ett miljötillstånd kommer med våra förslag inte att i detalj reglera alla skyldigheter. Allt som är relevant för en verksamhetsutövare, tillsynsmyndighet eller allmänheten att känna till kommer därmed inte att framgå av tillståndsbeslutet. För att få en fullständig bild behöver man i förekommande fall även läsa generella föreskrifter och tillsynsbeslut. En utgångspunkt bör vara att behovet av information ska hanteras genom vägledning och digitaliserade lösningar.

I avsnitten 14.9.18–14.9.20 och 14.9.24 redogör vi för våra överväganden och förslag om ny reglering av vad som bör framgå av ett tillståndsbeslut, ökad användning av generella föreskrifter, enklare hantering av ändringar och tydligare regler om omprövning. Förslagen på ändringar har ett samband med varandra. De syftar till att minska omfattningen på prövningen och att flytta frågor från prövning till tillsyn, vilket kommer att underlätta ändringar.

En grundläggande förutsättning för att genomföra föreslagna ändringar är att det är tydligt för alla inblandade vilka frågor som bör omfattas av tillståndsbeslutet. En central fråga i detta sammanhang är reglerna om beslutets omfattning och rättsverkan.

Beslutets rättsverkan bör förtydligas

Ett tillståndsbeslut ger en verksamhetsutövare rätt att vidta en åtgärd, bedriva en verksamhet och utföra de anläggningar som hör verksamheten till. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att tillståndet och villkoren formuleras tydligt för att samtliga berörda ska ha kännedom om tillståndets omfattning. Reglerna om beslutets omfattning och rättsverkan påverkar dessutom följande.

- Prövningens omfattning, och hur de olika aktörerna ser på behovet av särskilda villkor och hur dessa ska regleras.
- Verksamhetsutövarens utrymme att göra ändringar i verksamheten utan prövning.
- Hur tillsynen bedrivs och tillsynsmyndighetens bedömning av vilka ändringar som kan åstadkommas inom ramen för tillsynen och vilka som förutsätter en ansökan om omprövning.

Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken är tillståndets rättsverkan begränsad till de frågor som har prövats i domen eller beslutet. Som vi beskriver i avsnitt 10.4.2 är det emellertid inte självklart vilka frågor som bör prövas i tillståndet. Särskilda utmaningar medför det s.k. allmänna villkoret, som innebär att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som har angivits i ansökan eller på andra sätt anförts i ärendet. Med en sådan allmän formulering kan det vara svårt att avgöra vad som har prövats och därför omfattas av beslutets rättsverkan.

Nuvarande reglering bidrar till osäkerheter i tillståndsprövningen om vad som måste regleras och vad som kan vara mer flexibelt. Det flyttar fokus från de centrala miljöfrågorna och försvårar ändringar i verksamheten som inte kan anses medföra betydande miljöpåverkan. Med hänvisning till det allmänna villkoret går det att t.ex. argumentera för att ett begränsningsvillkor inte fyller någon funktion eftersom sökanden har åtagit sig att vidta en åtgärd. En tillsynsmyndighet kan framföra önskemål om att detaljerade frågor måste regleras med särskilda villkor för att skapa en önskvärd tydlighet kring vad som är öppet för tillsyn och vad som måste ändras efter en omprövning. Det allmänna villkoret lyfts ibland fram som en källa till flexibilitet för verksamhetsutövaren. I själva verket försvårar det ofta utveckling och ändringar i verksamheten. Det allmänna villkoret kan inte heller anses vara rättssäkert med hänsyn till att omfattningen av underlaget i en tillståndsprövning ofta är mycket omfattande. De åtaganden som en verksamhetsutövare gör under processens gång kommer inte heller alltid till uttryck på ett sätt som gör att de med säkerhet kan fastställas.

Tidigare utredningar har påtalat att beslutets omfattning är oklar och att det påverkar effektiviteten i tillståndsprövningen och utrymmet för att ändra en verksamhet. Industriutsläppsutredningen redogjorde för rättsläget och bedömde att regleringen i 24 kap. 1 § miljöbalken borde ändras genom att det i första stycket tydligt borde framgå att tillståndet gäller såvitt avser frågor som uttryckligen har reglerats i domen eller beslutet.¹⁸³ Miljöprövningsutredningen lämnade förslag om en ny punkt i miljöprövningsförordningen i syfte att förtydliga att tillståndet och särskilda villkor utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsplikt och

¹⁸³ Se SOU 2011:86 s. 240–245.

anmälningsplikt.¹⁸⁴ De senaste åren har också problemen kring beslutets rättskraft belysts i lagstiftningsärenden i samband med att det uppstått behov av att snabbt kunna ändra en verksamhet.

Vi bedömer att tillståndets omfattning och verkan bör förtydligas genom en ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken. Det bör, på sätt som Industriutsläppsutredningen var inne på, tydligt framgå att ett beslut om miljötillstånd som har fått laga kraft, gäller mot alla, vad avser frågor som *uttryckligen har reglerats i beslutet*. Syftet med den föreslagna ändringen är att skapa en ökad tydlighet för inblandade aktörer om rättskraftens omfattning. Frågor som enbart omfattas av det allmänna villkoret bör inte anses rättskraftigt avgjorda. Frågor som inte uttryckligen regleras i miljötillståndet kan i stället hanteras inom ramen för tillsynen. Avsikten är att förenkla prövningen på så sätt att det bidrar till att fokusera på de viktiga frågorna. En tydligare omfattning av tillståndet bör kunna minska prövningens komplikationsgrad och snabba på processen. Därigenom bör resurser för både verksamhetsutövare och myndigheter kunna frigöras. Förslaget är också en förutsättning för en enklare hantering av ändringar i verksamheten.

Föreslagen ändringen bör inte medföra någon större förändring av den trygghet tillståndet ger verksamhetsutövaren eller närboende. Vi uppfattar att det från vissa verksamhetsutövarhåll eller branschföreträdare förs fram argument för att tillståndet omfattar allt som anges i ansökan eller åtagits vid en huvudförhandling. Det är en föreställning som ger en falsk trygghet och som dessutom begränsar utrymmet för att göra ändringar i verksamheten. I stället är det vad som anges i tillståndet och dess särskilda villkor som bör få rättsverkan. Vad gäller frågor som inte varit föremål för en bedömning vid prövningen och som inte mynnat ut i ett särskilt villkor kan tillsynsmyndigheten redan i dag grunda beslut direkt på miljöbalkens regler.¹⁸⁵ En ökad tydlighet i detta avseende är en förutsättning för att åstadkomma en mer effektiv, flexibel och förutsebar tillståndsprövning.

Industriutsläppsutredningen framförde att en risk med den föreslagna ändringen är att villkorsskrivningen kan försvåras om prövningsmyndigheten anser att en ökad detaljreglering krävs – om nu inte det allmänna villkoret binder verksamhetsutövaren till den redo-

¹⁸⁴ Se SOU 2022:33 s. 115–118.

¹⁸⁵ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 272 och 273 och 348.

visning eller uppgifter som lämnats i ärendet så måste frågor regleras på annat sätt. Någon förenkling av processen uppnås då inte eftersom besluten riskerar att bli mycket omfattande med långa villkorskataloger. Som vi har anført ovan bedömer vi att det är viktigt att öka tydligheten kring den centrala frågan om *vad som ska regleras i ett miljötillstånd*. Allt bör inte regleras med särskilda villkor. Vissa frågor hanteras bättre och mer dynamiskt i tillsynen. Tillståndsprövningen bör vara begränsad till de centrala frågor som är avgörande för bedömningen av verksamhetens tillåtlighet. Härav följer att villkorsskrivningen inte nödvändigtvis behöver bli mer omfattande för att rättskraftens omfattning preciseras. Vad gäller det allmänna villkoret gäller redan i dag att viktiga åtaganden bör regleras med ett särskilt villkor och inte enbart omfattas av det allmänna villkoret. Vi bedömer emellertid att detta bör tydliggöras (se mer i avsnitt 14.9.18 om våra överväganden om behov av tydliga regler om vad som bör framgå av ett tillstånd).

En annan farhåga som har framförts är att förslaget kan bidra till en otydlighet kring vad som gäller för redan tillståndsgivna verksamheter, och att påverkan på miljön och närboende kan öka om verksamhetsutövare inte längre skulle känna sig bundna av gjorda åtaganden och det som tidigare framförts. Det har i detta sammanhang påtalats att frågor med stor påverkan på omgivningen kan omfattas av det s.k. allmänna villkoret. Som exempel har nämnts att frågor om den rumsliga utbredningen av verksamheten, produktionsmängder eller energiförbrukning inte alltid regleras i särskilda villkor. Vi har övervägt att låta ändringen gälla retroaktivt även för befintliga tillstånd. Syftet med ett sådant upplägg skulle vara att skapa tydlighet och underlätta tillsynen. Då vi inte har haft möjlighet att fullt ut överblicka konsekvenserna av ett sådant förslag och mot bakgrund av förbudet mot retroaktiv lagstiftning i vissa fall enligt 2 kap. 10 § regeringsformen och då retroaktiv lagstiftning normalt också undviks i relation till sådan myndighetsutövning som innebär att ett tillstånd har getts föreslår vi att den ändrade bestämmelsen gäller i relation till sådana tillstånd som meddelas efter ikraftträdandet.

Miljöprövningsutredningen föreslog en generell översyn av befintliga tillstånd för miljöfarlig verksamhet.¹⁸⁶ Utredningen utelämnade sådana vattenverksamheter som inte ingår i den natio-

¹⁸⁶ Se SOU 2022:33 s. 184.

nella planen för omprövning av vattenkraft och inte ingår i en miljöfarlig verksamhet.¹⁸⁷ Utredningens förslag har inte genomförts. Om det framöver identifieras ett behov av en nationell plan för att systematiskt ompröva samtliga befintliga tillstånd så att de erhåller ett tillstånd mer i enlighet med vårt förslag till ändring av 24 kap. 1 § miljöbalken får i så fall utredas i särskild ordning.

Vårt förslag innebär sammanfattningsvis att om en *fråga har reglerats* i tillståndet med ett särskilt villkor gäller inte de skyldigheter som framgår av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken utan i stället vad som har föreskrivits i beslutet. Tillsynsmyndigheten kommer därmed att kunna förelägga om en begränsning av tillståndet bara om verksamhetsutövaren bryter mot dessa villkor eller om risk finns för att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer (26 kap. 9 § fjärde stycket MB). Regeringen bör, precis som i dag, kunna besluta om generella föreskrifter som bryter igenom beslutets rättsverkan. En ändring av ett tillståndsvillkor bör i sådant fall inte behöva ske efter ansökan av verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten. När det *gäller en fråga som inte* har reglerats i tillståndet bör alltså de skyldigheter som följer av miljöbalken eller föreskrifter som är meddelande med stöd av denna gälla. Det rör sig om frågor som inte är avgörande för tillåtligheten och som är lämpliga att hanteras inom ramen för egenkontrollen eller tillsynen. Om det behövs för att verksamhetsutövaren ska följa miljölagstiftningen bör tillsynsmyndigheten precis som i dag kunna grunda beslut om föreläggande på miljöbalkens regler, t.ex. hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken eller om det tagits fram andra generella föreskrifter för en viss verksamhetstyp eller bransch.

Med våra förslag om igångsättningsbesked utökar vi förprövningsplikten för vissa verksamheter. Vi redogör för vad detta betyder för beslutets rättsverkan i avsnitt 14.10.12.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns 24 kap. 1 § miljöbalken.

¹⁸⁷ Se SOU 2022:33 s. 195.

14.9.18 Ny reglering om vad som bör framgå av ett beslut m.m.

Förslag: Ett beslut i ett ärende om miljöprövning ska vara skriftligt.

Regeringen får meddela föreskrifter om vad ett beslut i ett ärende om miljöprövning ska innehålla. De närmare bestämmelserna om vad ett beslut ska innehålla förs in i ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen.

Nuvarande möjligheten att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse slopas.

Nuvarande möjligheter för prövningsmyndigheten att jämka ersättningsbelopp och besluta om prøvotid och provisoriska skyddsåtgärder förs in i det nya 20 kap. miljöbalken.

Ett tillstånd innehåller flera delar – själva tillståndet till den sökta verksamheten eller åtgärden på den aktuella platsen med besluts-mening och villkor, den inledande och mer beskrivande delen som kallas recit och så motiveringen till beslutet.

Bestämmelser om vad ett tillstånd måste innehålla finns i flera EU-direktiv, bl.a. MKB-direktivet, industriutsläppsdirektivet, avfallsdirektivet, utvinningsavfallsdirektivet och direktivet om deponering av avfall. Vid en genomgång av aktuella bestämmelser noteras att det ställs krav på uppgifter av olika karaktär, det kan vara villkor som ska säkerställa att förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda, redovisningar av bedömningar, beskrivningar av verksamheten eller upplysningar av olika slag. I industriutsläppsdirektivet anges t.ex. inledningsvis att tillståndet bör omfatta alla åtgärder som krävs för att uppnå en hög skyddsnivå som helhet och för att säkerställa att anläggningen drivs i enlighet med de allmänna principerna för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter som motsvarar våra hänsynsregler, och för att miljökvalitetsnormer ska följas. Bland de åtgärder som räknas upp i bestämmelsen återfinns begränsningsvärden, skyddsåtgärder för mark och vatten och olika former av kontrollåtgärder. Av MKB-direktivet följer vidare att tillståndet åtminstone ska innehålla den motiverade slutsatsen, en beskrivning av projektets särdrag eller planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och, om möjligt, kompensera betydande negativ miljöpåverkan. I andra direktiv finns mer specifika krav för en viss typ av verksamhet eller åtgärd.

Att dessa krav ska framgå av tillståndet är i dag huvudsakligen reglerat i 22 kap. 25 § miljöbalken, till vilken även 19 kap. 5 § miljöbalken hänvisar. Specialbestämmelser för vad en dom som omfattar tillstånd att bedriva vissa typer av verksamhet finns därutöver i 22 kap. 25 a–25 h §§ miljöbalken och 7 kap. 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Det finns dessutom grundläggande bestämmelser om vad en dom eller ett beslut ska innehålla. Av förvaltningslagen, som ska tillämpas av den nya prövningsmyndigheten, framgår att ett beslut ska dokumenteras och innehålla en klargörande motivering, uppgift om vilka regler som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (31 och 32 §§ FL). Motiveringsskyldigheten anses vara central i rättssystemet – en upplysande motivering kan övertyga en aktör om att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande. Verksamhetsutövarns och allmänhetens tilltro till prövningsmyndighetens kompetens och objektivitet kräver också att myndigheten kan visa att besluten är väl underbyggda, och vetskapen om att en motivering måste ges anses i sin tur främja en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena.

Bestämmelser om vad ett beslut i ärenden om miljöprövning bör innehålla tydliggörs och samlas

Enligt vad vi har redogjort för i avsnitt 14.3 samlas bestämmelser om miljöprövning i ett nytt 20 kap. i miljöbalken. För prövningen gäller bestämmelserna i förvaltningslagen om inget annat sägs. När det gäller besluten i ärenden om miljöprövning gör vi bedömningen att det av de nya bestämmelserna i 20 kap. miljöbalken bör framgå att besluten ska vara skriftliga. Vidare bör regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vad ett slutligt beslut ska innehålla. Det handlar dels om generella krav som alla slutliga beslut bör uppfylla, dels om krav som bör uppfyllas i förekommande fall beroende på verksamhet och åtgärd. Avsikten är att dagens krav i miljöbalken och i förordningar som har meddelats med stöd av miljöbalken bör samlas och regleras i ett nytt 6 kap. miljöprövningsförordningen. Att regleringen samlas på ett ställe på förordningsnivå bör underlätta både tillämpningen av bestämmelserna och genomförandet av eventuella nya sådana krav inom EU-rätten.

Därutöver gör vi bedömningen att ett antal av dagens bestämmelser med krav på innehåll i slutliga beslut bör ändras för att komma till rätta med sådana identifierade utmaningar som vi har redogjort för i avsnitt 10.4. Dessa överväganden redogör vi för nedan. För särskilda bestämmelser om beslut som avser ändringstillstånd eller ändringsbesked se avsnitt 14.9.20, beslut efter omprövning se avsnitt 14.9.24 och igångsättningsbesked se avsnitt 14.10.8.

Tydligare ram för vad som ska regleras i miljötillståndet

I avsnitt 14.9.14 lämnar vi förslag på vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att miljötillstånd ska ges. I avsnitt 14.9.17 lämnar vi ett förslag om att endast det som uttryckligen har reglerats i miljötillståndet får rättskraft. I det avsnittet har vi också beskrivit vår utgångspunkt att nuvarande regler om tillstånden i miljöprövningsärenden bör förtydligas och anpassas till kraven inom EUrätten. Vi gör också bedömningen att det är av vikt att bestämmelserna med krav på tillstånden är utformade så att alla inblandade aktörer nogt överväger vilka frågor som har betydelse för tillåtligheten och vilka villkor som krävs för att tillstånd ska kunna ges.

Av de nya bestämmelserna med krav på innehåll i miljötillstånd i 6 kap. miljöprövningsförordningen bör det inledningsvis framgå att besluten ska innehålla de bestämmelser och villkor som behövs för att säkerställa att förutsättningarna för ett miljötillstånd är uppfyllda. Genom att ange syftet med tillståndsvillkor och andra bestämmelser är avsikten att underlätta bedömningen av vad som måste regleras i tillståndsbeslutet och vad som kan lämnas till egenkontrollen och tillsynen. Vilka förutsättningar som avses framgår av förslaget till ny paragraf (se avsnitt 14.9.14). För att öka tydligheten i regelverket bör det i paragrafen med krav på beslutets innehåll finnas en hänvisning till bestämmelsen om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda.

Vi bedömer att det av den nya paragrafen i 6 kap. miljöprövningsförordningen också bör framgå att alla miljötillstånd alltid ska förenas med de villkor om skyddsåtgärder, försiktighetsmått och andra åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka en betydande negativ miljöpåverkan. Framtagandet av sådana åtgärder och mått bör underlättas av att prövningsmyndigheten ska meddela

en motiverad slutsats över den sökta verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan (se mer om detta moment i avsnitt 14.8.11). Den nya bestämmelsen kan innebära att miljötillståndet förenas med villkor om exempelvis skyddsåtgärder för att förebygga skador på människors hälsa, begränsningsvillkor för att följa miljökvalitetsnormer för vatten eller villkor om fastställande av säkerhet.

*Tydlig koppling mellan den motiverade slutsatsen
och det slutliga tillståndsbeslutet*

I avsnitt 14.8 beskriver vi våra förslag till ändringar i miljöbedömningsprocessen. En av nyheterna är att prövningsmyndigheten i en s.k. motiverad slutsats ska bedöma verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan. En annan förändring är att alla inlämnade synpunkter vid det offentliga samrådet inte alltid kommer att framgå av samrådsredogörelsen. Detta då vissa synpunkter kan komma att lämnas direkt till prövningsmyndigheten. Vi bedömer att det av tillståndsbeslutet bör framgå hur prövningsmyndigheten har tagit hänsyn till den motiverade slutsatsen, inkomna synpunkter och det i övrigt som framkommit i ärendet. För ett tydligt genomförande av artiklarna 1.2 g) v), 8 och 8 a i MKB-direktivet bedömer vi att det i den nya paragrafen om vad beslut om miljötillstånd alltid ska innehålla bör införas en regel om detta.

*Verksamhetens omfattning och uppgifter om teknisk utformning
behöver framgå av ansökan men inte nödvändigtvis av tillståndet*

Eftersom ett tillståndsbeslut har viktiga rättsverkningar bör beslutet tydligt ange den verksamhet som tillståndet avser. Av 22 kap. 25 § 2 miljöbalken framgår att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt. Bestämmelsen överfördes i princip ordagrant från vattenlagen till miljöbalken (13 kap. 47 § 1 VL). Motsvarande bestämmelse om tillståndets innehåll i miljöskyddslagen angav endast att det noggrant ska anges vilken miljöfarlig verksamhet som tillståndet avser och de villkor som ska gälla (18 § miljöskyddslagen). Bestämmelsen är inte kommenterad i förarbetena till miljöbalken.

Vi bedömer att ett miljötillstånd alltid bör innehålla bestämmelser om vad det är för typ av verksamhet eller åtgärd som tillståndet reglerar, liksom var verksamheten eller åtgärden avses placeras eller utföras. Det är emellertid inte lika självklart att ett tillstånd alltid bör innehålla bestämmelser om verksamhetens omfattning eller tekniska utformning.

En verksamhets omfattning kan t.ex. anges i form av en produktionsmängd, tillåten mängd massor som får deponeras, viss mängd som får brytas, eller hur mycket vatten som får dämmas eller avledas. I en av kommentarerna till miljöbalken anges att tillståndets omfattning alltid ska anges, något skäl för att just detta alltid ska anges framgår inte.¹⁸⁸ Vad gäller teknisk utformning anges i kommentaren till bestämmelsen att den tekniska utformningen ska framgå i lämplig omfattning av den inledande redogörelsen i domen.¹⁸⁹ Regleringen bör enligt vår uppfattning tolkas på så sätt att den tekniska utformningen inte alltid, eller snarare sällan, bör anges som ett krav i själva tillståndet.

Under utredningsarbetet har det, från framför allt verksamhetsutövare, ifrågasatts om verksamhetens omfattning alltid bör anges i tillståndsbeslutet. Kritiken bygger på att sådana bestämmelser i tillståndet låser fast verksamhetens eller åtgärdens omfattning på ett sätt som inte alltid är miljömässigt motiverat. Om omfattningen av verksamheten regleras i tillståndet kommer det att omfattas av den rättsverkan som följer av det, vilket kan försvåra för eventuella ändringar av verksamheten oavsett om ändringen av omfattningen har en påverkan på miljön eller inte. Samtidigt har det framförts att verksamhetens omfattning är en sådan uppgift som utgör kärnan i tillståndet och därför alltid bör framgå. Det torde t.ex. vara svårt för en verksamhetsutövare att kvantifiera utsläpp och miljöpåverkan från transporter m.m. utan att relatera den till produktionsmängd eller råvaruförbrukning. I täktillstånd anges regelmässigt det maximalt tillåtna uttaget – vilket inte bara har betydelse för bedömningen av miljöeffekterna, utan också för den s.k. behovsbedömningen som ska göras för täktverksamheter. Produktionsvolym och kapacitet kan också ha betydelse för bedömningen av om en verksamhet är en industriutsläppsverksamhet eller vilka BAT-slutsatser som ska tillämpas. Om omfattningen inte skulle regleras i tillståndet har

¹⁸⁸ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 juni 2023, JUNO), kommentaren till 22 kap. 25 §.

¹⁸⁹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 juni 2023, JUNO), kommentaren till 22 kap. 25 §.

det framförts att det finns risk för fler tvister och överklagade tillsynsbeslut.

Vi bedömer att såväl verksamhetens omfattning som teknisk utformning ska beskrivas i ansökan (se förslag i avsnitt 14.9.3). Det är också rimligt att dessa uppgifter redovisas i beslutet som en viktig omständighet i den mån det har betydelse för prövningsmyndighetens bedömningar av t.ex. om hänsynsreglerna är uppfyllda. Vi gör dock bedömningen att en reglering av verksamhetens omfattning eller tekniska utformning i miljötillståndet endast bör ske om ett sådant krav följer av EU-rätten eller om det på grund av verksamhetens eller åtgärdens karaktär inte är möjligt att genom villkor i tillräcklig utsträckning begränsa miljöpåverkan. Det behovet är t.ex. tydligt vid prövningen av en ansökan om tillstånd till tåktverksamhet, uttag av vatten eller att vatten får avledas. Vi har övervägt att tydliggöra detta genom att begränsa möjligheten att reglera en verksamhets omfattning till ovan angivna situationer. Syftet med en sådan begränsning skulle vara att undvika att omfattning och teknisk utformning regelmässigt anges i tillståndet utan att det är miljömässigt motiverat. Mot bakgrund av övriga föreslagna förtydliganden avseende vad ett miljötillstånd bör innehålla och det faktum att det aktuella kravet bör placeras i en bestämmelse som ska uppfyllas i *förekommande fall* får den nuvarande lydelsen ändå anses vara tillräcklig.

Möjligheten att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse slopas

Vid tillståndsprövning ska prövningsmyndigheten bedöma om den sökta verksamheten kan tillåtas på platsen, om tillstånd ska kunna ges och under vilka villkor som det kan ske. Utgångspunkten är att prövningsmyndigheten avgör samtliga frågor och föreskriver de villkor som behövs. Undantag har gjorts beträffande frågor av mindre betydelse, dessa får i dag överlåtas till tillsynsmyndigheten med stöd av tredje stycket i 22 kap. 25 § miljöbalken. I förarbetena till bestämmelsen noterar regeringen att det ibland kan vara svårt för domstolen att fastställa villkoren i minsta detalj, och att det därför behövdes en regel som innebär att domstolen får överlämna vissa

frågor till tillsynsmyndigheten.¹⁹⁰ Frågor av betydelse för tillåtligheten kan aldrig överlåtas till en tillsynsmyndighet. I praktiken kan det handla om att låta tillsynsmyndigheten besluta om den närmare utformningen av en reningsutrustning, placeringen av en utsläppspunkt, fördelning av fastslagen minimitappning under året, utformningen av en fiskväg förbi en damm, försiktighetsmått till följd av de anläggningsarbeten som tillståndet omfattar eller kontrollen av verksamheten.

Delegationsmöjligheten används i stor utsträckning. Under utredningsarbetet har det framkommit att detta inte är helt oproblematiskt. Inte sällan uppkommer diskussion vid tillståndsprövningen om vad som avses med mindre betydelse och om en fråga är lämplig och tillräcklig utredd för att överlåtas till en tillsynsmyndighet. Ibland är det svåra frågor som delegeras där det finns en stark koppling till bedömningen av tillåtligheten. Bestämmelsen ser dessutom ut att aktualiseras i relativt skilda situationer. Att delegera frågan till tillsynsmyndigheten anses t.ex. ibland vara ett effektivt sätt att hantera frågor där parterna inte kan komma överens. Delegationsmöjligheten kan också användas för att reglera frågor som förutsätter ett kontinuerligt miljöarbete, och ger då en möjlighet att säkerställa att verksamhetsutövaren successivt vidtar åtgärder för att begränsa miljöpåverkan. Det kan då handla om att tillsynsmyndigheten ska besluta om åtgärder som tas fram inom ramen för en energihushållningsplan. I andra fall kan det vara svårt att besluta om den närmare utformningen av ett villkor innan verksamheten har varit i gång ett tag. Tillsynsmyndigheten kan i ett sådant sammanhang ges rätt att besluta om undantag eller avvikelser från hela eller delar av ett villkor eller anstånd från en i tillståndet angiven tidsram. En vanlig villkorskonstruktion i regeringens vindkraftsprövningar enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon är att det beslutas om ett villkor om driftreglering till skydd för migrerande fåglar, ett utredningsvillkor där verksamhetsutövaren åläggs att vidta vissa ytterligare utredningar när vindparken är rest samt en delegation till länsstyrelsen som får rätt att besluta om justeringar i driftregleringen, både i strängare och mildare riktning, beroende på vad utredningarna enligt utredningsvillkoret visar.

Under vårt utredningsarbete har det också visat sig att bestämmelsen endast i undantagsfall leder till att tillsynsmyndigheten

¹⁹⁰ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 246.

beslutar om villkor – en stor del av frågorna som delegeras till tillsynsmyndigheten hanteras i stället inom ramen för tillsynen. I samtal med tillsynsmyndigheter framkommer att det inte alltid är tydligt för myndigheten att det är prövning som delegeras, dvs. rätten att besluta om villkor för tillstånd. Vissa tillsynsmyndigheter har också framfört att det är minst lika svårt för dem att besluta de aktuella villkoren som för prövningsmyndigheten.

Vår sammantagna bedömning i denna del är att nuvarande bestämelse med möjlighet till delegering av tillståndsvillkor bör slopas. Regeln är gammal och tillkom i ett annat läge. Utmaningen i dag är i stället att fokusera tillståndsprövningen till frågor som är nödvändiga för tillåtligheten, och att tydliggöra tillsynsmyndighetens mandat att hantera övriga frågor inom ramen för tillsynen. Bestämmelsen i dess nuvarande utformning främjar inte en sådan förändring den bidrar tvärtom till att gränserna mellan tillståndsgivningen och tillsynen blir suddiga.

Vi har övervägt att behålla bestämmelsen eller ge den ett annat innehåll. Utredningsarbetet i denna del har präglats av en viss försiktighet. De aktörer som vi har samtalat med har haft svårt att överblicka konsekvenserna av en ändring. Eftersom möjligheten som bestämmelsen medger i dag används som ett smörjmedel i tillståndsprövningen har det framförts farhågor om att en ändring kan leda till fler diskussioner och längre tillståndsprövningar. Det har också framförts att ett slopande av nuvarande delegeringsmöjlighet skulle kunna leda till att prövningsmyndigheten kommer att föreskriva fler eller strängare villkor för att säkerställa att allt regleras eller väga upp för osäkerheter i underlaget. Vissa menar att det i så fall kommer att bli provotider. Andra menar att provotiderna då bör bli färre. Vi bedömer att svårigheten med att bedöma konsekvenserna kan ha sin förklaring i att bestämmelsen inte används på avsett vis, och att den i praktiken syftar till att möjliggöra för tillsynsmyndigheten att agera i frågor som annars upplevs vara rättskraftigt avgjorda. Genom att klargöra beslutets rättsverkan tydliggörs också tillsynsmyndighetens mandat att besluta i frågor som inte uttryckligen regleras i tillståndet. Det bör rimligtvis handla om flera av de frågor som i dag hanteras efter delegation.

Om verkningarna inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, och det rör sig om en fråga som bör regleras inom ramen för en tillståndsprövning, kommer prövningsmyndigheten även i fortsättningen att

kunna skjuta upp frågan till dess erfarenheter har vunnits av verksamhetens inverkan. Om förutsättningarna för provotid inte är uppfyllda, och det resulterar i att provningsmyndigheten beslutar om villkor som efter en tid bedöms vara strängare än nödvändigt, kan en ändring av villkoret ske efter en provning enligt det enklare förfarandet som gäller för granskningspliktiga verksamheter (se mer om detta i avsnitt 14.9.20).

Vi gör bedömningen att våra samlade förslag inte kommer att leda till någon ny uppgift för tillsynsmyndigheterna. I praktiken kan förslagen dock leda till behov av en mer kvalificerad tillsyn än i dag. Detta eftersom det inte kommer att vara tillräckligt för en tillsynsmyndighet att enbart kontrollera om villkoren följs, utan tillsynsmyndigheten bör också hantera frågor som inte har reglerats i tillståndet. Tillsynsvägledande myndigheter har en viktig roll i att ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna, och länsstyrelsen har ett särskilt ansvar för att säkerställa att de kommunala tillsynsmyndigheterna har förutsättningar att genomföra sitt uppdrag (se mer om tillsynsfrågorna i avsnitt 14.14).

Beslut om jämkning av ersättning för vattenverksamhet m.m.

I avsnitten 14.6.9 och 14.6.10 föreslår vi att den nya Miljöprovningsmyndigheten ska handlägga frågor om ersättning som uppkommer inom ramen för ett ärende om miljöprovning.

Enligt nuvarande bestämmelse i 22 kap. 22 § miljöbalken har mark- och miljödomstolen möjlighet att jämka ett ersättningsbelopp för andra sakägare. Det kan ske när domstolen i enlighet med en parts yrkande fastställer ersättningen till ett högre belopp än vad sökanden föreslagit. En sakägare som i och för sig har godtagit ett lägre belopp kan då av domstolen tillerkännas en högre ersättning. Bestämmelsen utgör ett s.k. indispositivt inslag i processen och är ett uttryck för den inom den vattenrättsliga ersättningsrätten gällande likformighetsprincipen.¹⁹¹ Enligt vår bedömning saknas skäl för att inte ha en motsvarande möjlighet nu när Miljöprovningsmyndigheten ska pröva frågan om ersättning. Vi gör därför bedömningen att en bestämmelse motsvarande den som i

¹⁹¹ Se Wik, Miljöbalk, 22 kap. 22 §, Karnov (JUNO) (2024-07-08).

dag finns i 22 kap. 22 § miljöbalken bör föras in i nya 20 kap. miljöbalken.

I 22 kap. 23 § miljöbalken finns en bestämmelse som också behandlar prövningen av ersättningsrätten. Bestämmelsens syfte är att skydda panthavares rätt i en fastighet som berörs av ett tillstånd till vattenverksamhet. Mark- och miljödomstolen ska enligt bestämmelsen, om det behövs, uppskatta det värde som en berörd fastighet har utan särskild rättighet som minskar fastighetens värde. Då ersättningsfrågorna ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten bör en bestämmelse motsvarande den som i dag finns i 22 kap. 23 § miljöbalken föras in i 20 kap. miljöbalken.

Beslut om provotid

Enligt nuvarande regler i 22 kap. 27 § miljöbalken kan mark- och miljödomstolen i samband med att dom om tillstånd meddelas skjuta upp vissa frågor på provotid. Det får enligt nuvarande regler ske när verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet. I domen anges då en tid inom vilken sökanden ska inkomma med en s.k. provotidsredovisning och förslag om slutliga villkor. Ibland kan det fattas ett nytt beslut av domstolen om ytterligare provotid. Om frågan är tillräckligt utredd ska slutliga villkor meddelas.

I samband med uppskovsbeslutet ska mark- och miljödomstolen, i fråga om skada eller förlust som kan antas bli mera kännbar, meddela provisoriska föreskrifter om ersättning eller skadeförebyggande åtgärder. Om det är nödvändigt för att motverka olägenheter, ska motsvarande föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas. När frågan om ersättning skjuts upp kan mark- och miljödomstolen besluta om att sökanden ska ställa säkerhet för den slutliga ersättningen för att tillståndet ska få tas i anspråk.

Vi bedömer att en motsvarande bestämmelse behövs för prövningen inom ramen för det nya föreslagna förfarandet med prövning av miljötillstånd och igångsättningsbesked. Miljöprövningsmyndigheten bör således ha möjlighet att skjuta upp vissa frågor om ersättning och villkor. I övrigt föreslås ingen ändring i sak.

Beslut om provisoriska skyddsåtgärder under handläggningen

Enligt nuvarande regler i 22 kap. 14 § miljöbalken kan mark- och miljödomstolen i ett ansökningsmål besluta om att åtgärder får vidtas för att förebygga eller minska skador eller olägenheter, innan frågan om sådana åtgärder slutligen avgörs. Sådan begäran får framställas av sökanden. Enligt bestämmelsens andra stycke gäller beslutet omedelbart, men kan ändras när förhållandena föranleder det. Det är alltså fråga om ett interimistiskt beslut som fattas under handläggningen och som avser brådskande åtgärder. Sökanden ska också ställa säkerhet hos länsstyrelsen för den ersättning som den sökande kan bli skyldig att betala på grund av åtgärderna. Beslutet kan enligt 23 kap. 3 § miljöbalken överklagas särskilt. Mark- och miljööverdomstolen kan då meddela inhibition.

Enligt nuvarande regler är bestämmelsen inte tillämplig när länsstyrelsen, miljöprövningsdelegation eller en kommunal nämnd prövar ett ärende (jfr 19 kap. 5 § MB). Vi har inte kunnat hitta några uttryckliga skäl för det. En möjlig anledning är att bestämmelsen har sin bakgrund i vattenlagen och att den då endast var tillämplig på vattenverksamhet (se 13 kap. 34 § VL). Enligt nuvarande regler i miljöbalken är den dock tillämplig även när mark- och miljödomstolen prövar ett ansökningsmål om miljöfarlig verksamhet.

Vårt förslag innebär att Miljöprövningsmyndigheten ska pröva det som tidigare prövades som ansökningsmål i mark- och miljödomstol. Vid prövning av dessa mål kan det alltjämt uppstå behov av att kunna vidta brådskande skyddsåtgärder innan det att ärendet slutligt avgörs. Miljöprövningsmyndigheten bör därför ges möjlighet att meddela sådana provisoriska skyddsåtgärder i samtliga ärenden om miljöprövning. I övrigt gör vi bedömningen att bestämmelsen inte bör ändras i sak i samband med flytten från 22 till 20 kap. miljöbalken.

Särskilda krav på beslutets innehåll för vattenverksamhet

Som vi har nämnt finns det enligt nuvarande regler särskilda bestämmelser om innehåll i en dom om tillstånd för vattenverksamhet. Utöver krav om arbetstid som framgår av 22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken finns även krav på innehåll i 7 kap. 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Såväl kravet på

arbetstid som de krav som anges i nyss nämnda lag bör gälla även för ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked för vattenverksamhet. Vi gör bedömningen att dessa krav bör återfinnas tillsammans med övriga krav på beslutets innehåll i nya 6 kap. miljöprövningsförordningen. Bestämmelsen i 7 kap. 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet bör därför upphävas.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 29–32 och 35 §§ miljöbalken och 6 kap. miljöprövningsförordningen.

14.9.19 Ökad användning av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd

Bedömning: Användningen av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd bör öka.

I vårt uppdrag ingår att utreda möjligheterna att använda mer generella föreskrifter i stället för prövning i det enskilda fallet i vissa frågor.¹⁹² Vi tolkar det som att det ska göras i syfte att minska dels det tillståndspliktiga området, dels miljöprövningens omfattning.

I avsnitt 14.7.3 har vi angett att en av våra utgångspunkter är att generella föreskrifter bör användas där det är möjligt för att minska behovet av i första hand krav på anmälan för verksamheter och åtgärder. I avsnitt 14.7.9 redogör vi för vårt förslag till ny registreringsplikt i kombination med generella föreskrifter.

I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden i frågan om generella föreskrifter kan förenkla tillstånden och tillståndsgivningen.

Generella föreskrifter kan användas i stället för villkorsreglering, och bör kunna användas i större utsträckning

EU-rätten bygger på att en individuell prövning görs, men öppnar också upp för att använda generella föreskrifter i stället för villkorsreglering i det enskilda fallet under förutsättning att det bidrar till

¹⁹² Se dir. 2023:78 s. 5.

ett lika högt miljöskydd. Det framgår bl.a. av industriutsläpps-direktivet och MKB-direktivet.

Under arbetet med vår nordiska utblick kan vi se att generella föreskrifter används i större utsträckning i Danmark. Som vi beskriver i kapitel 6 finns det i Danmark s.k. standardvillkor för vissa tillståndspliktiga verksamheter. Villkoren, som finns i bilagor till förordningen om standardvillkor, kan avse krav på drift, driftstider, luftföroreningar, avfall, spillvatten, åtgärder för att skydda mark och grundvatten, gränsvärden för utsläpp av förorenande ämnen, egenkontroll och avslutande åtgärder. Syftet med standardvillkoren är att underlätta tillståndsprövningen. Omfattas en verksamhet av sådana standardvillkor ska dessa normalt sett föras in som ett villkor i tillståndet. Det finns också andra generella föreskrifter med bl.a. krav för Sevesoverksamheter, hanteringen av avloppsvatten, stora och medelstora förbränningsanläggningar och avfallsförbränningsanläggningar.

Även i Finland finns föreskrivna generella krav. Ett sådant krav behöver, till skillnad från vad som gäller i Danmark, inte upprepas i tillståndet. Tillståndsmyndigheten ska dock i tillståndet, i en separat handling eller på annat sätt upplysa verksamhetsutövaren om de centrala skyldigheter som gäller verksamheten, antingen genom en hänvisning eller genom att redogöra för skyldigheternas innebörd, om myndigheten anser att detta behövs för att informera verksamhetsutövaren. Det finns också krav för de verksamheter som omfattas av registreringsplikt, t.ex. bensinstationer.

I Sverige har regeringen getts bemyndigande att inom ramen för provningssystemet utfärda generella föreskrifter om sådana föreskrifter framstår som mer ändamålsenliga i förhållande till miljöbalkens syften än ett beslut i ett enskilt fall (se 9 kap. 5 § jämfört med 11 kap. 9 c § och 12 kap. 10 § MB).

Miljöprövningsutredningen bedömde i sitt betänkande *Prövning och omprövning* att generella föreskrifter för verksamheter och åtgärder borde kunna användas i större utsträckning än det görs i dag och att det skulle kunna bidra till att tillståndsprövningens omfattning minskar genom att flytta frågor från tillståndsprövningen till tillsynen. Utredningen föreslog i sitt betänkande att Naturvårdsverket skulle ges i uppdrag att i samverkan med länsstyrelsen och andra berörda myndigheter dels identifiera inom vilka områden generella föreskrifter kan användas, dels ta fram sådana generella

föreskrifter. Som skäl för det angav utredningen att det krävs en analys av de utmaningar som har identifierats och hur dessa ska hanteras för att åstadkomma en ökad användning av generella föreskrifter. För att ta fram generella föreskrifter krävs dessutom ingående kunskap om verksamheter och miljöfaktorer, kunskap inom såväl tillståndsprövning som tillsyn samt en analys av hur föreskrifterna uppfyller kraven i EU-rätten.¹⁹³

Av remissvaren verkade majoriteten av remissinstanserna vara positiva till ett sådant uppdrag under förutsättning att de generella föreskrifterna skulle ersätta tillståndsvillkor, inte komplettera eller dubbelreglera. Naturvårdsverket var emellertid mer tveksam till ett sådant uppdrag, och bedömde att det i ett första steg behöver utredas närmare om en ökad användning av generella föreskrifter är en lämplig väg att gå för en mer effektiv miljöprövning, och om nyttan i tillståndsprövningen överväger kostnaderna för samhället att ta fram sådana föreskrifter.¹⁹⁴

Vi delar Miljöprövningsutredningens bedömning att generella föreskrifter bör kunna användas i större utsträckning än i dag och att detta borde underlätta tillståndsprövningen. Om det finns generella föreskrifter inom ett område bör sådana frågor som omfattas av föreskrifterna normalt sett inte behöva regleras genom villkor i beslutet. Generella föreskrifter bedöms också ge bättre förutsättningar för tillsynen i de frågor som inte regleras i tillståndet.

Vi delar Miljöprövningsutredningens bedömning att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att ta fram sådana föreskrifter, se mer om uppdraget i avsnitt 14.20.3. Se också vårt förslag på utökat bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela generella föreskrifter för ett antal verksamheter och åtgärder i avsnitt 14.7.9.

Det är svårt att identifiera lämpliga frågor och områden

En första utmaning är att det från myndighetshåll upplevs vara svårt att överblicka vilka verksamheter eller områden som kan lämpa sig för en ökad användning av generella föreskrifter. Miljöbalken bygger till viss del på att en tillämpning av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska göras för att kunna lägga fast vad en verksamhet klarar

¹⁹³ Se SOU 2023:33 s. 468 och 474.

¹⁹⁴ Yttrande över SOU 2022:33, Naturvårdsverket, 2022-11-11, NV-06558-22.

av. Om inställningen är att man i varje prövning och varje fråga ska se hur långt miljöarbetet kan drivas framåt är inställningen till en effektivisering genom generella föreskrifter mindre positiv. Det har också framförts att det kan vara svårt att hitta rätt nivå på föreskrifterna. Om föreskrifterna utgår från förhållanden som råder för en verksamhet som lokaliseras till en ur miljösynpunkt mycket känslig plats riskerar föreskrifterna att vara orimligt hårda för motsvarande verksamheter på andra platser. Om föreskrifterna å andra sidan utgår från en verksamhet som är lokaliserad till ett mindre känsligt område riskerar föreskrifterna att leda till ett försämrats miljöskydd för motsvarande verksamhet i ett mer känsligt område.

Industriutsläppsutredningen har studerat frågan och anger i sitt betänkande att det är ett tidskrävande arbete för myndigheter att utforma generella föreskrifter.¹⁹⁵ Trycket på myndigheterna att ta fram förslag till författningar eller utfärda föreskrifter är redan i dag stort samtidigt som resurserna för att göra arbetet är begränsade. Även andra aktörer behöver delta för att bidra med kunskap. En samhällsekonomisk analys behöver därför göras i valet mellan att utarbeta en specifik generell föreskrift eller använda individuell prövning.

Syftet med att öka användningen av generella föreskrifter bör vara att på ett enklare och mer förutsebart sätt åstadkomma rättsligt bindande krav med lika högt miljöskydd som vid en individuell prövning. En fråga som omfattas av föreskrifterna behöver då inte regleras genom tillståndsvillkor. Det minskar bedömningsutrymmet och därmed behovet av skriftväxling och argumentation. Det skapar också förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av frågor som kommer att hanteras i tillsynen.

För att generella föreskrifter ska kunna användas i stället för prövning i vissa frågor bör det handla om frågor där det inte behövs en individuell bedömning och anpassning till verksamheten eller miljön. Faktorer som kan vara relevanta vid bedömningen av om generella föreskrifter bör tas fram är *antalet* verksamheter och *vilken typ* av verksamhet och miljöpåverkan det är frågan om. För att det ska anses vara mer ändamålsenligt med generella föreskrifter än beslut i det enskilda fallet bör situationen vara sådan att det finns ett relativt stort antal anläggningar och verksamheter. Det bör handla om frågor som ofta förekommer vid prövningar, för alla eller för

¹⁹⁵ Se SOU 2011:86 s. 287.

vissa typer av verksamheter eller åtgärder, och där omgivningspåverkan är väldokumenterad och likartad oavsett lokalisering.

Som exempel på områden som i tidigare utredningar har bedömts som lämpliga att reglera med generella föreskrifter kan nämnas buller, som numera regelmässigt villkoras med stöd av riktvärden för industribuller, och energihushållningsplaner för energiintensiv industri. Det har också bedömts finnas goda förutsättningar att reglera Sevesoverksamheter, lagring av kemikalier, täkter och krossverksamheter med generella föreskrifter, liksom frågor om avslutning av verksamheter och efterbehandling.

Under utredningsarbetet har vi noterat att tillståndsprövningen och tillståndsbeslut ofta omfattar frågor som borde lämpa sig väl för generella föreskrifter. Flera av villkoren är utformade på ett allmängiltigt sätt och borde vara möjliga att ingå i en generell föreskrift för den aktuella verksamhetstypen eller branschen. Vi bedömer mot denna bakgrund att det finns frågor eller områden som bör vara lämpliga att undersöka vidare.

Generella föreskrifter ersätter sällan prövning och leder i praktiken till dubbelreglering

En annan utmaning rör förhållandet mellan tillståndsvillkor och generella föreskrifter. Det har framförts att det inte upplevs som meningsfullt att ta fram generella föreskrifter när det ändå beslutas om villkor trots att det redan finns föreskrifter på området som reglerar frågan i tillräcklig utsträckning. Då bidrar inte en ökad användning av generella föreskrifterna till att effektivisera tillståndsprövningen.

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.3 har industriutsläppsdirektivet som huvudspår att genomförandet av direktivets bestämmelser ska ske genom att ompröva tillstånden till berörda verksamheter i samband med att nya BAT-slutsatser offentliggörs. Det utesluter inte en användning av generella föreskrifter. I stället framgår uttryckligen att medlemsstaterna får anta generella föreskrifter i stället för att ange skyldigheter i enskilda tillstånd. Antas generella regler räcker det enligt andra stycket att en hänvisning till dessa regler sker i tillståndet. Det svenska genomförandet av direktivet bygger emellertid på att i så stor utsträckning som möjligt hålla miljötillstånd separata från BAT-slutsatser. Syftet är att minska behovet av

individuell omprövning av tillstånd i samband med att nya BAT-slutsatser offentliggörs. Generella föreskrifter gäller därmed parallellt med de krav som har fastställts vid tillståndsprövning, och verksamhetsutövaren måste därmed följa både villkoren i sitt tillstånd och de krav som följer av BAT-slutsatser (1 kap. 12 § IUF). I vissa fall behöver föreskrifterna anpassas till förhållandena i det enskilda fallet och till den särskilda verksamhet som tillståndet avser, föreskrifterna används då som referens eller stöd för att kunna besluta ett villkor (1 kap. 13 § IUF).

Vi bedömer att det är viktigt att förhållandet mellan prövning och generella föreskrifter är tydligt. Utgångspunkten bör vara att om det i en författning har föreskrivits krav för verksamheten bör inte dessa krav upprepas i tillståndsvillkoren. Genom tillståndsvillkor kan allmänt hållna författningsreglerade krav omvandlas till mer preciserade krav. Däremot bör mer detaljerade bestämmelser i föreskrifter inte upprepas i ett tillståndsbeslut. Denna bedömning har stöd i praxis. Högsta domstolen har beträffande hänvisning till regler i tillståndsbeslut uttalat att om det är fråga om en närmare reglering i författning saknas många gånger anledning att upprepa regleringen i villkoren för ett visst tillstånd – villkoren bör i stället ta sikte på sådant som inte direkt följer av de författningsbestämmelser som ändå måste iakttas i verksamheten (NJA 2010 s. 516).

Miljöprövningsutredningen bedömde att det kan finnas behov av att i författning reglera hur den individuella prövningen och tillståndsvillkor ska förhålla sig till generella föreskrifter.¹⁹⁶ Svenskt Näringsliv har tidigare föreslagit ett förbud mot att föreskriva villkor som omfattas av generella föreskrifter eller krav på särskilda skäl för att få föreskriva villkor som avviker mot föreskrifterna.¹⁹⁷ I remitteringen av utredningens förslag framförde några remissinstanser en liknande inställning.¹⁹⁸

Även om det finns stöd i praxis för att inte upprepa författningsreglerade krav i tillståndsvillkor gör vi bedömningen att det inte är lämpligt att författningsreglera ett sådant förbud. Att författningsreglerade krav inte bör upprepas i tillståndsvillkor får anses följa av allmänna principer.

¹⁹⁶ Se SOU 2022:33 s. 472.

¹⁹⁷ En miljöprövning för omställning och nya möjligheter. Förslag till regler för en mer effektiv och rättssäker miljöprövning. Svenskt Näringsliv, november 2021.

¹⁹⁸ Se t.ex. remissyttrande från Avfall Sverige och Energiföretagen.

Det blir svårare att få överblick om vad som gäller för verksamheten om fler frågor regleras med generella föreskrifter i stället för villkor

Det har framförts att det finns praktiska fördelar med att reglera alla krav för en verksamhet genom tillståndsvillkor, det underlättar för berörda att få en bild av om vad som gäller för den enskilda verksamheten.

Vi har noterat att det i vissa domar och beslut finns en upplysning om de generella regler som gäller vid sidan om tillståndsbeslutet. I vissa fall ställer EU-rätten krav på en sådan upplysning. Den typen av information kan förenkla förståelsen för vad som gäller för en verksamhet hos verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och allmänhet. Vi ser därför gärna att detta görs i fler beslut och har övervägt att reglera detta i anslutning till bestämmelserna om vad ett miljötillstånd ska innehålla. Vi har dock stannat vid att en sådan reglering inte är lämplig eftersom det lägger en onödig börda på prövningsmyndigheten att i samtliga ärenden ha korrekt och uppdaterad information om olika bestämmelser som kan vara tillämpliga på en verksamhet. I stället gäller kunskapsbestämmelsen i 2 kap. 2 § miljöbalken som innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. I detta inkluderas att känna till generella föreskrifter med krav på sådan verksamhet som bedrivs.

Vi ser också att det finns mer effektiva lösningar som tillgodoser behovet av information utan att ställa krav på prövningsmyndigheten att informera om vad som gäller i varje enskilt ärende. Det bör t.ex. både hos Naturvårdsverket och den nya prövningsmyndigheten vara möjligt att i större utsträckning än i dag samla information om vad som vanligtvis gäller för en bransch, vilken miljöpåverkan olika verksamhetstyper medför och vilka krav som ställs på den aktuella verksamhetstypen, tillsammans med länkar till webbplatser med tillståndsbeslut, tillsynsbeslut och relevanta författningar.

Valet av sanktion begränsar utrymmet att meddela myndighetsföreskrifter

Miljörätten innehåller många föreskrifter av detaljkaraktär, och det finns ett behov av att meddela handlingsregler både i förordningar och i myndighetsföreskrifter. Att utforma handlingsregler i form av myndighetsföreskrifter har emellertid betydelse för hur överträdelser bör sanktioneras. För överträdelser av föreskrifter som beslutats på lägre normnivå än förordningsnivå kan det inte bli aktuellt med strängare straff än böter. Det påverkar utrymmet för en myndighet att ta fram generella föreskrifter med stöd av de bemyndiganden som finns.

Grundläggande bestämmelser om svensk normgivning finns i 2 och 8 kap. regeringsformen. Det är enligt 2 kap. 8 § jämfört med 20 § regeringsformen möjligt att meddela regler om frihetsstraff som påföljd för brott, men sådan reglering ska som huvudprincip ske i lag. Detta lagkrav upprepas i 8 kap. 2 § regeringsformen. Regeringen har i 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen givits bemyndigande att meddela föreskrifter om annan rättsverkan än böter. I andra stycket finns dock en bestämmelse som i viss mån kan sägas lätta upp det nu angivna lagkravet. Riksdagen kan i lag som innehåller ett sådant bemyndigande föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelser av handlingsregler som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.¹⁹⁹ Denna skillnad mellan normgivningsnivåer bör inte medföra att möjligheten att använda sig av generella föreskrifter avfärdas. Det är inte alltid motiverat att ha strängare påföljd än böter i straffskalan och då är det inget som hindrar att föreskrifterna ligger på myndighetsnivå. Om ett brott mot en handlingsregel behöver sanktioneras med strängare straff än böter är det heller inget som hindrar att en viss regel flyttas upp till någon av regeringens förordningar. Hur allvarlig en överträdelse av en viss handlingsregel är har betydelse för bedömningen av på vilken nivå regeln bör läggas.²⁰⁰

Straffsystemet ska emellertid också präglas av proportionalitet, ekvivalens och en systematik som är genomtänkt och inte uppfattas som godtycklig. En överträdelse av ett tillståndsvillkor bör därför

¹⁹⁹ Se även NJA 2005 s. 33 och NJA 2006 s. 393.

²⁰⁰ Se SOU 2011:86 s. 288.

som utgångspunkt sanktioneras på motsvarande sätt som en överträdelse av en generell föreskrift som ersätter ett tillståndsvillkor.

Miljöstraffrättsutredningen har i uppdrag att se över valet av sanktion, och ta ställning till om det bör finnas gärningar i 29 kap. miljöbalken som bör avkriminaliseras och i stället föras in i systemet med miljöstraffsavgifter.²⁰¹ Tills annat är beslutat utgår vi från det sanktionssystem vi har.

Det är inte tillräckligt tydligt i vilka situationer som generella föreskrifter ska tas fram

Det är viktigt att det är tydligt i vilka sammanhang som generella föreskrifter förväntas tas fram. Det finns flera bemyndiganden för regeringen att utfärda generella föreskrifter (9 kap. 5 §, 11 kap. 9 c § och 12 kap. 10 § MB). I delar som myndighetsföreskrifter förväntas tas fram behöver det finnas ett bemyndigande även för detta. Att en myndighet är behörig att besluta om föreskrifter innebär emellertid inte att föreskrifter också måste beslutas. En förväntan om att så ska ske kan därför behöva tydliggöras på annat sätt. I de fall regeringen behöver ett underlag för beslut om ny förordning bör relevanta myndigheter ges ett regeringsuppdrag om att ta fram ett sådant underlag.

Miljöprövningsutredningen uteslöt inte författningsändringar för att öka användningen av generella föreskrifter. Utredningen angav att det t.ex. kan behövas en ändring av bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken eftersom det i dag krävs särskilda skäl för att en myndighet ska få meddela sådana föreskrifter. Miljöprövningsutredningen föreslog att behovet av författningsändringar borde utredas i samband med att uppdraget till Naturvårdsverket m.fl. ges.²⁰²

När det gäller utformningen av bemyndigandena i 9 kap. 5 § miljöbalken gör vi bedömningen att de inte behöver ändras i sak, men att de bör ändras redaktionellt för att bli tydligare. Samtidigt gör vi bedömningen att regleringen av kriterierna för när sådana föreskrifter behövs i huvudsak bör preciseras på sätt som i 11 kap. 9 c § miljöbalken.

²⁰¹ Se dir. 2022:69 s. 8.

²⁰² Se SOU 2022:33 s. 470–472.

Vi kan i övrigt instämma i Miljöprövningsutredningens förslag i denna del, men bedömer att uppdraget till Naturvårdsverket bör förtydligas. En utgångspunkt i allt författningsarbete är att bindande regler bör beslutas endast om det inte finns något bättre alternativ. Det är därför viktigt att syftet och de effekter som eftersträvas med en ökad användning av generella föreskrifter framgår tydligt av uppdraget. Det kan t.ex. vara enklare för en myndighet att ta fram en vägledning om hur hänsynsreglerna bör tillämpas än att ta fram generella föreskrifter, men om målsättningen är att i vissa frågor *ersätta* villkorskrivning krävs föreskrifter.

När det gäller regleringsnivån för generella föreskrifter gör vi bedömningen att nivån är beroende av karaktären på de föreskrifter som tas fram. På motsvarande sätt som Industriutsläppsutredningen och Miljöprövningsutredningen har fört fram menar vi att en förutsättning för att systemet med generella föreskrifter ska fungera är att de även ska kunna meddelas på myndighetsnivå eftersom det inte alltid är möjligt eller ens lämpligt att i lagtext eller i förordning ta in alla handlingsregler. Samtidigt behöver beaktas att föreskrifter meddelade av myndigheter inte kan beivras med strängare straff än böter. Uppdraget till Naturvårdsverket bör därför inte begränsas till att ta fram myndighetsföreskrifter.

Det finns slutligen skäl att peka ut fler viktiga samrådsparter i uppdraget. Berörda branschorganisationer bör ha en god bild av kraven inom sina områden och vilka av dessa som är lämpliga att reglera med generella regler. Även allmänheten bör ges möjlighet att delta i arbetet med att ta fram den här typen av generella föreskrifter. När det gäller generella föreskrifter för verksamheter som omfattas av kraven i det reviderade industriutsläppsdirektivet anges också specifikt i direktivet att allmänhetens möjlighet till delaktighet ska ske just vid framtagandet av de generella föreskrifterna för de aktuella verksamheterna (se artikel 70 g i industriutsläppsdirektivet).

Som vi har beskrivit i avsnitt 14.7.9 bedömer vi att generella föreskrifter i kombination med registreringsplikt kan minska antalet verksamheter som omfattas av krav på anmälan. Även i denna del bör ett myndighetsuppdrag ges.

Båda uppdragen beskrivs närmare i avsnitt 14.20 tillsammans med andra utredningar och myndighetsuppdrag.

14.9.20 Ny hantering av en ansökan om ändring av verksamhet eller beslut

Förslag: Efter en ansökan av verksamhetsutövaren får tillståndsmyndigheten besluta om ändringar av ett beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked.

Vid en ansökan om ändring av en verksamhet ska prövningsmyndigheten pröva de delar av verksamheten som påverkas av ändringen samt den omgivningspåverkan som ändringen i sig eller tillsammans med verksamheten i övrigt kan orsaka.

Om en ansökan om ändring inte avser hela verksamheten ska myndigheten begränsa beslutet till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd eller ändringsbesked).

En tydlig reglering av tillstånds- och granskningsplikt avseende ändringar av en verksamhet

I avsnitten 14.7.6 och 14.7.7 redogör vi för vårt förslag om ny tillstånds- och granskningsplikt. Krav på förprovning genom miljöprovning av verksamheter och åtgärder bör som huvudregel endast ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver detta. Det gäller även ändringar av verksamheter och åtgärder. I fråga om ändringar eller utvidgningar av en verksamhet ställer EU-rätten krav på att verksamhetsutövaren ska informera myndigheten om planerade ändringar som kan påverka omgivningen, och att myndigheten ska uppdatera tillståndet vid behov. Vissa ändringar får inte genomföras utan att det har gjorts en bedömning av miljöpåverkan och ett uppdaterat tillstånd utfärdats. Det rör sig om ändringar som kan antas ha en betydande miljöpåverkan eller som i sig är så stora att de uppfyller kraven på tillståndsplikt.²⁰³

²⁰³ Se t.ex. punkt 24 bilaga 1 och punkt 13 bilaga 2 till MKB-direktivet, artikel 20 och 70c i industriutsläppsdirektivet, artikel 11 CCS-direktivet samt artikel 3.29 och 7.4 utvinningsavfallsdirektivet.

Detta innebär att avgörande för om ändringen är *tillståndspliktig* är om

- ändringen i sig själv uppfyller kraven för tillståndsplikt enligt bilaga 1 eller 2 till miljöprövningsförordningen, eller
- ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar efter en granskning enligt 6 kap. miljöbalken har bedömts kunna antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Den första punkten innebär inte någon skillnad jämfört med nuvarande bestämmelser. Den andra punkten innebär en skillnad genom att uttrycket ”betydande miljöpåverkan” ersätter uttrycket ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”. Därigenom anpassar vi kraven på tillståndsprövning till EU-rätten. Vid bedömningen av om en ändring kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bör hänsyn tas till tidigare ändringar precis som i dag. Flera ändringar efter varandra kan tillsammans medföra en sådan betydande miljöpåverkan som motiverar en tillståndsprövning. Det är således inte möjligt att dela upp en planerad ändring i flera för att undvika en tillståndsprövning när de tillsammans kan antas ha betydande miljöpåverkan. Detta gäller även mer komplicerade och omfattande ändringar som kan behöva genomföras i olika steg.²⁰⁴ Det får vidare anses framgå av uttrycket ”betydande miljöpåverkan” att det är ändringar som vid behovsbedömningen kan antas medföra en betydande *negativ* inverkan på miljön, det vill säga som kan få ogynnsamma eller skadliga effekter, som är tillståndspliktiga.

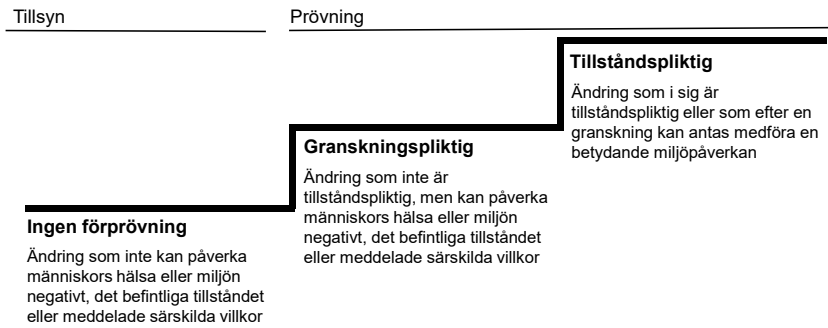
Reglerna om *granskningsplikt* syftar till att fånga upp alla planerade ändringar av verksamheter och åtgärder upptagna i bilaga 1–3 till miljöprövningsförordningen som kan få negativa konsekvenser för miljön eller påverkar befintligt miljötillstånd eller igångsättningsbesked. En ändring anses påverka ett befintligt beslut om den påverkar förutsättningarna för att begränsa miljöpåverkan för verksamheten i sådan utsträckning att tillståndet eller dess villkor behöver ändras. Om ändringen inte bedöms vara tillståndspliktig förenas beslutet som huvudregel med ett beslut om ändringbesked. Jämfört med nuvarande bestämmelser innebär förslaget att tillsynsmyndigheten inte längre kommer att hantera anmälningar om ändringar

²⁰⁴ Se Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av MKB-direktivet, 2021/C586/01.

som inte är tillståndspliktiga, och att det sätts en tröskel för vilka ändringar som måste bli föremål för en förprövning.

Om en ändring inte har betydelse från miljösynpunkt eller medför ett behov av att ändra ett tidigare tillståndsbeslut bör det som huvudregeln *inte krävas någon åtgärd alls*. Det rör sig då om åtgärder där det är uppenbart att dessa inte kan få en negativ påverkan på omgivningen och som inte heller påverkar förutsättningarna för att få bedriva verksamheten. Det saknas då skäl för en förprövning.

Figur 14.5 Ändringstrappan – EU styr kravnivån



Källa: SOU 2022:33 s. 111, bearbetad och uppdaterad version.

Bedömningen av om ändringen har betydelse från miljösynpunkt eller påverkar tidigare tillstånd ligger i första hand på verksamhetsutövaren. Vid bedömningen kan det vara lämpligt att verksamhetsutövaren stämmer av frågan med tillsynsmyndigheten. I andra hand är det upp till tillsynsmyndigheten att bedöma ändringens påverkan när myndigheten får information om ändringen av verksamhetsutövaren. Om tillsynsmyndigheten skulle få information om planerade ändringar som kan medföra negativa konsekvenser för miljön eller kan påverka befintliga beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked ska den informera verksamhetsutövaren om att denne behöver ansöka om ändring av verksamheten eller åtgärden vid prövningsmyndigheten, och i sista hand förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om sådan ändring.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheten får information om planerade ändringar. Det kan påverka bedömningar av tillsynsbehov och prioriteringar. Trots det bedömer vi att det inte behövs en

uttrycklig informationsskyldighet vid ändringar. Tillsynsmyndigheten kommer att underrättas av pågående miljöprövningar vid Miljöprövningsmyndigheten. Vissa verksamhetsutövare ska också lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten varje år där bl.a. genomförda ändringar ska anges. Naturvårdsverket meddelar föreskrifter om miljörapporten, och har möjlighet att vid behov förtydliga vilka uppgifter om genomförda ändringar som ska lämnas för att uppfylla specifika krav i EU-rätten.

Förslaget innebär att tröskeln för när en ändring är tillståndspliktig höjs jämfört med i dag och anpassas till EU-rätten. Fler ändringar kommer att kunna hanteras enligt det enklare förfarandet som gäller för granskningspliktiga verksamheter. Förslaget bör leda till att det blir betydligt enklare att göra ändringar i verksamheten som inte kan antas ha en betydande miljöpåverkan. Förslaget bedöms inte sänka miljökraven – alla ändringar som i sig själv eller tillsammans med tidigare ändringar kan medföra en påverkan på omgivningen ska bli föremål för en granskning. Genom att begränsa tillståndsplikten till ändringar som kan antas medföra betydande miljöpåverkan skapas dessutom en drivkraft för verksamhetsutövaren att minska miljöpåverkan.

Förslaget förutsätter dock att det är enkelt att avgöra vilka ändringar som påverkar tidigare meddelade tillståndsbeslut och dess villkor, se mer om beslutets rättsverkan i avsnitt 14.9.17.

Huvudregeln vid en ansökan om förändring av en verksamhet är att beslutet ska begränsas till att avse enbart ändringen

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi undersöka möjligheten att införa enklare regler för ändringstillstånd utan att införa krav på obligatorisk omprövning och intensifierad tillsyn. En fråga vi ska överväga är om risken för en svåröverskådlig reglering kan hanteras genom att införa ett krav på att tillståndsmyndigheten ska tydliggöra vilka villkor som gäller för en tillståndspliktig verksamhet som regleras genom fler än ett tillstånd.²⁰⁵

Enligt 16 kap. 2 a § miljöbalken får tillstånd vid ändring av miljöfarlig verksamhet begränsas till att enbart avse ändringen. En motsvarande regel finns för vattenverksamheter som omfattas av kravet

²⁰⁵ Se dir. 2023:78 s. 8.

på moderna villkor i 16 kap. 2 b § miljöbalken. Där sådan vattenverksamhet omfattas av en nationell plan för obligatorisk omprövning är det inte tänkt att någon lämplighetsbedömning ska behövas för ändringen eftersom planen kommer att medföra att en sådan verksamhet blir prövad i sin helhet inom en viss tid.²⁰⁶

Miljöprövningsutredningen föreslog ett antal förändringar i syfte att förtydliga och förenkla möjligheterna att ändra en verksamhet. Ett av förslagen var att låta ändringstillstånd vara huvudregeln vid ansökan om ändring av en miljöfarlig verksamhet. Förslaget innebar att ett miljöstillstånd alltid ska begränsas till att enbart avse ändringen om inte ansökan avser tillstånd för hela verksamheten. Avsikten var att undvika tidsödande lämplighetsbedömningar kring processuella frågor, och att öka utrymmet för att besluta om ändringstillstånd. Utredningen underströk att prövningens och underlagets omfattning alltid bör bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen, och att utgångspunkten bör vara att det endast är den miljöpåverkan ändringen medför som ska bedömas.²⁰⁷

Regeringen behandlade förslaget i propositionen *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning*. En stor del av remissinstanserna tillstyrkte förslaget eller hade inget att invända mot det. Regeringen konstaterade att principen om en samlad prövning inte bör vara ett hinder för att göra förändringar som innebär att ändringstillstånd kan användas i större utsträckning än i dag. Trots det gick regeringen inte vidare med Miljöprövningsutredningens förslag fullt ut med hänvisning till att regeringen ansåg sig förhindrad att göra så utan att samtidigt gå vidare med ett annat förslag om obligatorisk omprövning. I stället föreslog regeringen en ändrad bestämmelse som har trätt i kraft den 1 januari 2025 och som innebär att ändringstillstånd är huvudregeln om inte ansökan avser hela verksamheten eller om det är olämpligt att begränsa tillståndet till att avse enbart ändringen.²⁰⁸

Vi delar Miljöprövningsutredningens bedömning att tillämpningen av 16 kap. 2 a § miljöbalken har blivit för restriktiv på grund av äldre förarbetsuttalanden och att tillståndsprövningen av ändringar används som ett sätt att ompröva och uppdatera bestäm-

²⁰⁶ Se prop. 2017/18:243 s. 206.

²⁰⁷ Se SOU 2022:33 s. 111–113.

²⁰⁸ Se prop. 2023/24:152 s. 46–48.

melser och tillståndsvillkor i stället för att omprövningar hanteras separat.²⁰⁹

Verksamhetsutövare upplever det i dag som oförutsebart om det går att få igenom en ansökan om ändringstillstånd eller om det krävs en hel prövning. Beslutet i denna fråga kommer dessutom ofta sent i processen. Det är flera som har framfört att många verksamhetsutövare avstår från att vidta miljöförbättrande ändringar för att de inte vågar ta risken med en osäker process. Detta verkar hämmande för investeringsviljan och bromsar infasning av ny teknik och utfasning av gammal teknik.

Vi bedömer att det är angeläget att få till en förändring i denna fråga. För att främja omställningen och miljöförbättrande förändringar av verksamheten måste det bli mer förutsebart för verksamhetsutövaren hur en ansökan om ändring kommer att hanteras. Osäkerhet får inte leda till att verksamhetsutövare avstår från ändringar som kan leda till minskad miljöpåverkan genom nya produkter, teknik eller nya processer. Utrymmet för ändringstillstånd bör dessutom öka, även större ändringar av en verksamhet bör som utgångspunkt prövas efter en ansökan om ändring om ansökan inte avser hela verksamheten.

Reglerna om ändringstillstånd bör därför ändras. Vi ansluter oss till Miljöprövningsutredningens förslag att ändringstillstånd bör vara huvudregeln vid ansökan om ändring. Jämfört med nuvarande bestämmelser i 16 kap. 2 a och 2 b §§ miljöbalken bör en ny regel innebära att om en verksamhetsutövare ansöker om ändring av en verksamhet ska tillståndet begränsas till att avse enbart ändringen om inte ansökan avser tillstånd för hela verksamheten. Prövningsmyndigheten bör således inte göra någon lämplighetsbedömning av om tillståndet kan begränsas till att avse ändringen. Det bör dock även i fortsättningen ankomma på prövningsmyndigheten att bestämma vilket beslutsunderlag som behövs för att möjliggöra en ändamålsenlig miljöprövning av den planerade ändringen och vilka villkor som har ett miljömassigt samband med ändringen.

Jämfört med Miljöprövningsutredningens förslag gör vi en ändring genom att lägga till igångsättningsbesked samt införa ett nytt begrepp för beslut om ändringar som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan och kan hanteras inom ramen för det enkla tillståndsfarandet för granskningspliktiga verksamheter, ett

²⁰⁹ Se SOU 2022:33 s. 111–113.

s.k. *ändringsbesked*. Detta som följd av att vi inför ett enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga ändringar. Vi bedömer att den nya regeln bör vara generell och gälla ändringar av både miljöpåverkande verksamheter och vattenverksamheter. Det finns inte skäl för att ha olika regler för dessa verksamheter.

Under remitteringen av Miljöprövningsutredningens betänkande framförde flera remissinstanser att förslaget borde kompletteras med en bestämmelse om att det enbart är ändringen som ska bedömas. Regeringen förklarade i propositionen att en sådan ordning skulle kunna medföra problem, och att prövningens omfattning även i fortsättningen bör bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen.²¹⁰

Vi delar regeringens bedömning i denna del. EU-rätten förutsätter att det ska göras en samlad miljöbedömning som ska ge en helhetsbild av de olika miljöeffekter som en verksamhet riskerar att medföra. Det gäller även vid ändringar av verksamheter. Verksamhetsutövaren behöver därför beskriva kumulativa miljöeffekter och hur ändringen påverkar den sammantagna miljöpåverkan av befintliga miljötillstånd eller andra beslut. Det är också nödvändigt att säkerställa att underlaget uppfyller kraven i art- och habitatdirektivet för att det ska vara möjligt att göra en samlad bedömning av påverkan på ett Natura 2000-område. Ändringen kan dessutom medföra behov av att ändra villkoren i tidigare meddelade tillstånd som har ett samband med den genomförda ändringen. Prövningens och underlagets omfattning behöver således bestämmas utifrån vad som är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen.

Redan i dag finns bestämmelser som säkerställer att en ansökan och ett underlag får en ändamålsenlig omfattning och att verksamheten får den reglering som bedöms vara nödvändig. Vid prövningen av en ansökan måste prövningsmyndigheten alltid ta hänsyn till vilken påverkan verksamheten som helhet får. Av 6 kap. miljöbalken följer att underlaget ska möjliggöra en samlad bedömning av ändringens påverkan på verksamheten och miljön som helhet. Prövningsmyndigheten får dessutom enligt 24 kap. 8 § miljöbalken besluta om bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats och som inte omfattas av ändringen om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen. Det kan handla om såväl miljömässiga som tekniska samband. I författningskommentaren

²¹⁰ Se prop. 2023/24:152 s. 48.

till 24 kap. 8 § miljöbalken anges att det t.ex. kan vara fråga om utsläpp av lösningsmedel som i grundtillståndet har reglerats genom ett villkor om totalutsläppen – i ett ändringstillstånd som avser en del av anläggningen som har betydelse för lösningsmedelsutsläppet får grundtillståndets villkor om totalutsläpp ändras.²¹¹ Dessa bestämmelser bör inte ändras.

För att öka förståelsen för prövningens omfattning av en ansökan om ändring av en verksamhet bedömer vi att det däremot bör införas en bestämmelse som anger att prövningen ska omfatta de delar av verksamheten som kan påverkas av ändringen samt den omgivningspåverkan som ändringen i sig och tillsammans med verksamheten i övrigt kan orsaka. Prövningsmyndigheten bör göra en bedömning av den sökta ändringen och den befintliga verksamhetens totala miljöpåverkan, och hur ändringen påverkar verksamheten och miljön som helhet. Prövningsmyndigheten kan därmed inte begränsa prövningen till enbart de delar som ändras, även delar med ett miljömässigt samband med ändringen och som behöver regleras i ett sammanhang ingår.

Under utredningsarbetet har det framförts att det finns skäl att behålla kraven på en lämplighetsbedömning. Experterna har i denna del ifrågasatt om det är förenligt med EU-rätten att begränsa prövningsmyndigheten från att ta med delar av verksamheten *som inte har något samband* med ändringen. Som skäl för detta har det bl.a. hänvisats till ett avgörande från EU-domstolen som handlar om stålverket Ilva i Italien.²¹² Enligt experterna kan avgörandet tolkas så att prövningsmyndigheten inte kan begränsa prövningen till de delar som har ett samband med ändringen, utan måste ha möjlighet att även se över andra delar av verksamheten om det skulle vara nödvändigt för att begränsa miljöpåverkan.

Vi konstaterar inledningsvis att när vi bedömer vilken betydelse ett visst EU-domstolsavgörande har för en fråga på nationell nivå måste vi ta hänsyn till de specifika förutsättningar som gällde för det tidigare avgörandet och inte göra för långtgående tolkningar av detta. I det aktuella fallet rör det sig om speciella omständigheter, och beslut om att bevilja tillstånd till att fortsätta en verksamhet liksom upprepade förlängningar av tiden inom vilken nödvändiga

²¹¹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 januari 2024, JUNO), kommentaren till 24 kap. 8 §.

²¹² EU-domstolens dom i mål C-626/22 p. 105.

miljöåtgärder ska vidtas trots uppgifter om att verksamheten har medfört allvarliga miljö- och hälsorisker.

Förslaget om att låta ändringstillstånd vara huvudregeln vid ansökan om ändringar i verksamheten är tänkt att förenkla processen och stimulera till att fler ansöker om ändringar. Vi bedömer att det är nödvändigt för att öka förutsebarheten, investeringsviljan och främja omställningen och utfasningen av gammal teknik. En viktig åtgärd är att tydliggöra att prövningen av en ändring ska fokusera på den aktuella ändringen, de delar av verksamheten som påverkas av ändringen samt hur ändringen påverkar den sammanlagda miljöpåverkan av befintliga miljötillstånd eller andra beslut. En sådan ansats är också förenlig med artikel 20.2 i industriutsläppsdirektivet. I artikeln anges att ett beslut om tillstånd till en ändring ska avse de delar av anläggningen och de uppgifter som räknas upp i artikel 12 och som kan komma att beröras av den väsentliga ändringen.

Vad gäller delar som inte har något samband med en sökt ändring konstaterar vi inledningsvis att det åligger tillsynsmyndigheten att systematiskt och löpande analysera verksamhetens inverkan på såväl miljön som människors hälsa, och säkerställa att tillståndsvillkoren är tillräckliga. Om miljöpåverkan behöver begränsas ytterligare ska tillsynsmyndigheten ansöka om omprövning av tillståndets omfattning eller villkor. Vid akuta situationer kan tillsynsmyndigheten dessutom fatta beslut om förbud mot fortsatt verksamhet om det är brådskande och nödvändigt för att undvika ohälsa eller allvarliga skador på miljön. Om det vid handläggningen av en ansökan om ändringstillstånd vid prövningsmyndigheten framkommer behov av ytterligare begränsningar av verksamheten som inte har något samband med ändringen bör prövningsmyndigheten informera tillsynsmyndigheten. Prövningsmyndigheten har också med våra förslag i avsnitt 14.9.24 möjlighet att ta eget initiativ till en förnyad bedömning av tillståndsvillkoren enligt bestämmelserna om omprövning i 24 kap. 5 § miljöbalken. Av bestämmelsen framgår att myndigheten får uppdatera tillståndsvillkor om det t.ex. visar sig att verksamheten orsakar föroreningar av sådan betydelse att nya eller uppdaterade gränsvärden för utsläpp behöver införas i tillståndet eller det är nödvändigt för att följa en miljö kvalitetsnorm. När det framkommer betydande risker för människors hälsa och miljön är det viktigt att villkoren ses över tidigt.

Vi avser inte att göra någon ändring i frågan om vad som anses utgöra en ny verksamhet och vad som anses vara en ändring av en befintlig verksamhet. Om den planerade ändringen har ett sådant samband med befintlig verksamhet att det kan anses vara en del av en och samma verksamhet rör sig om en ändring av en befintlig verksamhet. Mark- och miljööverdomstolen har vid en prövning av en anmälan om en ny verksamhet inom tillståndsgivet verksamhetsområde anfört att det inte kan vara fråga om en ändring av en befintlig verksamhet om det rör sig om olika verksamhetsutövare och det inte är tillståndshavaren för den befintliga verksamheten som gör anmälan.²¹³

Vi föreslår inte heller några ändringar i frågan om att tillståndets geografiska placering och omfattning tydligt bör avgränsas genom tillståndets inledande bestämmelse. Ändringar som innebär att ett verksamhetsområde utökas, och att nya geografiska områden därmed tas i anspråk, får alltid till följd att det befintliga tillståndet påverkas och behöver ändras. Med våra förslag kommer det emellertid att vara möjligt att besluta om igångsättningsbesked om prövningsmyndigheten vid en granskning finner att ändringen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Det finns risk för att förslaget leder till att prövningsmyndigheten i det enskilda fallet avslår en ansökan om ändring i stället för att ändra prövningsramen. Vi gör bedömningen att prövningsmyndigheten vid prövningen av en ansökan om ändring måste ta hänsyn till vilken påverkan verksamheten som helhet får, och underlaget ska medge en sådan bedömning. Med vårt förslag kommer verksamhetsutövarens ansökan vara styrande. En förutsättning för att prövningen ska kunna omfatta något annat än vad ansökan avser är således att sökanden utvidgar eller ändrar ansökan.

För att förslaget ska få avsedd effekt är det viktigt att samtliga parter noga funderar igenom vad som faktiskt har ett miljömässigt samband med ändringen och som därför behöver regleras i ett sammanhang, så att villkor som hör samman med ändringen kan prövas samtidigt.²¹⁴ Prövningsmyndigheten bör stödja verksamhetsutövaren i bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad genom att tydliggöra sin syn på detta i avgränsningsyttrandet (se förslag avsnitt 14.9.2). Det kom-

²¹³ MÖD:s dom den 1 december 2022 i mål nr M 1472–22.

²¹⁴ Se SOU 2022:33 s. 114.

mer att vara samma prövningsmyndighet som ger vägledning om hur ansökan och underlaget bör avgränsas, tar ställning till om ansökan är fullständig och som sedan slutligt prövar förutsättningarna för tillstånd. Detta bör öka förutsättningarna för ett tidigt ställningstagande i frågan om vad ansökan omfattar, vilka frågor och delar av den befintliga verksamheten som har samband med ändringen och vilket underlag som behövs för prövningen av den sökta ändringen. Det bör också vara enklare för prövningsmyndigheten att sälla bort sådant som inte har ett samband med den sökta ändringen.

Förslaget medför behov av ändringar i bestämmelserna om vad en ansökan om ändring ska innehålla. Bestämmelser om vad ansökningar ska innehålla samlas, med vårt förslag, i 3 kap. miljöprövningsförordningen (jfr förslag i avsnitt 14.9.3). Då vi föreslår att kravet på lämplighetsbedömningen bör slopas bör även kravet på ansökans innehåll beträffande lämpligheten slopas (se nuvarande 22 kap. 1 d § MB). En förutsättning för en ökad användning av ändringstillstånd är att miljötillståndets omfattning och rättsverkan är tydligt. Om det inte tydliggörs att det endast är frågor som uttryckligen regleras i tillståndet och att frågor som omfattas av det allmänna villkoret inte har rättskraft kan en ökad användning av ändringstillstånd leda till osäkerhet kring vad som gäller för verksamheten och vilka delar som är skyddade genom det befintliga miljötillståndet respektive ändringstillståndets rättskraft (se vårt förslag avseende rättskraft i avsnitt 14.9.17).

Det finns regler som syftar till att göra det enklare att få en fullständig bild av ramarna för verksamheten

Vid remitteringen av Miljöprövningsutredningens betänkande framfördes förslag om att prövningsmyndigheten ska sammanställa gällande beslut i ett konsoliderat tillstånd.²¹⁵ Med en *konsoliderad* version av tillståndsbeslutet avses vanligtvis ett beslut som har försetts med uppdateringar eller de ändringar som tillkommit efter det att grundbeslutet meddelades. Den konsoliderade versionen utgör då en sammanställning som syftar till att underlätta förståelsen av vilka krav som gäller. En konsoliderad version kan emellertid

²¹⁵ Se prop. 2023/24:152 s. 49.

inte ersätta tidigare beslut och har därmed inte någon rättsverkan. Vid tillämpningen kommer verksamhetsutövare, tillsynsmyndighet och allmänheten ändå att behöva kontrollera denna version mot de meddela tillståndsbesluten.

Den 1 januari 2019 infördes en ny bestämmelse i 22 kap. 30 § miljöbalken som innebär att en dom som innebär tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en samlad redovisning av de tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten enligt domen och tidigare givna tillstånd i de delar som domen inte ändrar eller upphäver dem. Syftet med bestämmelsen var att förenkla för såväl enskilda som myndigheter att få en fullständig bild av de rättigheter och skyldigheter som åvilar tillståndshavaren och de krav i övrigt som ställs på verksamheten. Regeringen anförde att det bör vara tillståndshavaren som förser prövningsmyndigheten med den information som behövs. Kravet på en samlad redovisning innebär inte att de tillståndsvillkor som gäller för verksamheten enligt tidigare givna tillstånd ska redovisas som en del av domslutet, det handlar i stället om att på lämpligt sätt referera eller återge vad verksamhetsutövaren lämnat för uppgifter.²¹⁶ Vi gör bedömningen att bestämmelsen också bör vara tillämplig på Miljöprövningsmyndighetens beslut. I samband med att 22 kap. miljöbalken upphävs bör bestämmelsen placeras tillsammans med övriga bestämmelser om vad ett tillståndsbeslut ska innehålla i 6 kap. miljöprövningsförordningen. I den årliga miljörapporten ska det också ingå uppgifter om tillståndsbeslutet och dess villkor för att underlätta för tillsynsmyndigheten.

Vi finner i nuläget inte anledning att föreslå en ändring i denna del. Det är möjligt för verksamhetsutövaren att söka ett nytt tillstånd för hela verksamheten, och upphäva tidigare tillstånd om det behövs för att underlätta förståelsen. I övrigt handlar det i grund och botten om informationshantering och vilka möjligheter det finns för berörda aktörer att söka efter och sammanställa information om en viss verksamhet. För att stödja utvecklingen mot ökad digitalisering bl.a. för enklare åtkomst till uppgifter om miljötillstånd lämnar vi vissa förslag i avsnitt 14.11.

²¹⁶ Se prop. 2017/18:243 s. 161 och 162 samt 217.

Ändring av villkor och bestämmelser som inte har koppling till den sökta ändringen bör hanteras efter ansökan om omprövning

Vi delar tidigare utredningars bedömning att bristerna i arbetet med att regelbundet se över och vid behov uppdatera bestämmelser och tillståndsvillkor behöver åtgärdas.²¹⁷ Våra förslag syftar till att göra det enklare att genomföra ändringar som bidrar till att miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att verksamhetens grundtillstånd inte tillåter gammal teknik – det hämmar utvecklingen och snedvrider konkurrensen till fördel för verksamheter med sämre prestanda.

Förslaget om att låta ändringstillstånd vara huvudregeln innebär att arbetet med att uppdatera tillståndsvillkor inte kommer att ske i samband med tillståndsprövning av ändringar i verksamheten. För att ändra villkor som inte har något miljömässigt samband med en ändring eller för att helt ersätta ett tidigare tillstånd med ett nytt bör myndigheternas i stället ansöka om omprövning. För att förslaget inte ska medföra att verksamheter drivs med inaktuella villkor är det angeläget att myndigheterna använder den möjlighet att ansöka om omprövning som finns. Vi redogör för våra förslag i denna del i avsnitt 14.9.24.

Verksamhetsutövarens ansökan om villkorsändringar, upphävande eller giltighetsförlängning ska bli föremål för granskning

Verksamhetsutövaren kan vilja ansöka om ändringar av ett beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked av olika skäl – det kan vara motiverat av en planerad förändring eller utvidgning av verksamheten, ett behov av förlängd tid för att vidta vissa åtgärder eller en insikt om att villkor i tillståndet inte längre behövs. Bestämmelser om ändringar av tidigare meddelade beslut finns i 24 kap. miljöbalken. Från och med den 1 januari 2025 får tillståndshavaren även ansöka om giltighetsförlängning enligt en ny bestämmelse i 24 kap. 14 a § miljöbalken. Vi föreslår ingen ändring av den bestämmelsen annat än att den bör vara tillämplig på miljötillstånd och igångsättningsbesked. Som vi har redogjort för i avsnitt 14.8.5 görs den lämplighetsbedömning som bestämmelsen förutsätter, med våra

²¹⁷ Se t.ex. prop. 2004/05:129 s. 66, SOU 2011:86 s. 240–245 och SOU 2022:33 s. 113 och 184.

förslag, inom ramen för det enklare tillståndsförfarande som vi föreslår för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder. Vad gäller nuvarande bestämmelse om innehåll i ansökan om giltighetsförlängning i 22 kap. 1 g § miljöbalken bör den föras över till miljöprövningsförfordningen. Bestämmelsen om villkorsändringar i 24 kap. 13 § miljöbalken ger tillståndsmyndigheten rätt att besluta om vissa ändringar av ett tillståndsbeslut efter ansökan av tillståndshavaren. Miljöprövningsutredningen föreslog i sitt betänkande *Prövning och omprövning* förändringar av bestämmelsen i syfte att förenkla när det är förenligt med miljönyttan, och skapa ett större utrymme för ändring av villkor. Ett av förslagen var att uppenbarhetsrekvisitet skulle tas bort, och att det skulle vara möjligt att ändra villkor om omständigheterna förändrades, oavsett om detta kunde förutses vid prövningen eller inte. Utredningen bedömde att fler ändringar i verksamheten med begränsad miljöpåverkan och som motiverades av t.ex. rättsutvecklingen, förändrade omständigheter i närmiljön eller ny teknik borde kunna hanteras genom en villkorsändring.²¹⁸

Vi konstaterar att våra förslag påverkar Miljöprövningsutredningens förslag. Som vi skriver i avsnitt 14.8.4 bedömer vi att även villkorsändringar bör bli föremål för en granskning av om den kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om en ansökan om villkorsändring inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska den handläggas enligt det enklare granskningsförfarande som beskrivs i avsnitt 14.10, och resultera i ett ändringsbesked precis som andra ändringar. Detta torde vara fallet för de flesta ändringar som i dag hanteras efter en ansökan om villkorsändring, även sådana ändringar som Miljöprövningsutredningen ville möjliggöra med sitt förslag. Med våra förslag inför vi således ett enklare förfarande för ändringar som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan, och som ska kunna hantera t.ex. ändringar i produktionskedjan som endast påverkar ett villkor. Det saknas därför skäl att utvidga bestämmelsen om villkorsändringar i syfte att även omfatta förändringar i verksamheten. Däremot bör bestämmelsen ses över i ljuset av att möjligheten för prövningsmyndigheten att överlåta beslut om villkor av mindre betydelse till tillsynsmyndigheten tas bort, se avsnitt 14.9.18. Om det efter det att ett tillstånd har meddelats visar sig att ett villkor är strängare än nödvändigt bör det finnas

²¹⁸ Se SOU 2022:33 s. 123 och 124.

en möjlighet för verksamhetsutövaren att ansöka om att villkoret mildras.

Miljöprövningsutredningen föreslog även en möjlighet för prövningsmyndigheten att delvis upphäva eller inskränka ett tillstånd efter ansökan om verksamhetsutövaren, och att kravet på att verksamheten ska anmälas till tillsynsmyndigheten innan ansökan om upphävande lämnas in. Vi delar utredningens bedömning och bedömer att förslaget bör genomföras.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 33 § och 24 kap. 8, 13 och 14 a §§ miljöbalken.

14.9.21 Tillåtligheten bör provas separat från villkoren endast efter begäran

Förslag: Nuvarande bestämmelser med möjlighet för sökanden att begära att prövningsmyndigheten i särskilt beslut ska avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet ska gälla även i den nya miljöprövningsprocessen och flyttas från 22 kap. till 20 kap. miljöbalken. Det förtydligas att bestämmelsen avser ansökningar om miljötillstånd.

Som vi har beskrivit i avsnitt 10.3.2 framgår av våra utredningsdirektiv att vi ska utreda om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag så att frågan om verksamhetens tillåtlighet provas i ett ärende och verksamhetens villkor i ett annat ärende.²¹⁹

Vi har vid flera tillfällen stämt av frågan i utredningsdirektiven både i vår expertgrupp och referensgrupp, men också vid andra kontakter med verksamhetsutövare och myndighetsrepresentanter. Sammantaget kan vi konstatera att intresset för en sådan förändring i huvudsak är svalt. Många som vi har kommit i kontakt med är oroliga för att en sådan uppdelning i stället skulle förlänga processen. I stället för en uppdelning av processen önskar många verk-

²¹⁹ Se dir. 2023:72 s. 7 och 8.

samhetsutövare en sammantagen, men kortare och tydligare miljöprövningsprocess.

Parallellt med detta kan vi konstatera att det redan inom ramen för nuvarande regelverk finns en möjlighet att dela upp processen så att frågan om tillåtlighet avgörs separat i en särskild deldom (jfr 22 kap. 26 § MB). Även om användandet av denna möjlighet ibland har bedömts som olämplig utifrån ett EU-rättsligt perspektiv (se beskrivningen av praxis från Mark- och miljööverdomstolen i avsnitt 10.3.2) kan vi konstatera att möjligheten både används och uppfattas som ändamålsenlig – särskilt vid igångsättande av större verksamheter där mycket förberedande markarbete behövs.

Det har också framförts från verksamhetsutövarhåll att det exempelvis vid planering för ny kärnkraft vore värdefullt med en sådan möjlighet till delbeslut i ett tidigt skede från den nya prövningsmyndigheten även om det är regeringen som egentligen har i uppgift att pröva frågan om tillåtlighet. Ett sådant tidigt besked i tillåtlighetsfrågan skulle förbättra förutsättningarna för att komma vidare i planeringen och förberedandet för sådan ny verksamhet.

Vi gör bedömningen att det inte är lämpligt att ändra miljöprövningsprocessen i sin helhet på så sätt att frågan om tillåtlighet alltid ska avgöras i ett separat ärende och frågan om villkor i ett annat ärende. Nuvarande möjlighet att, efter önskemål från den sökande, pröva frågan om tillåtlighet separat bör dock finnas kvar för de situationer där detta bedöms lämpligt och så även möjligheten att få visst villkor uppskjutet till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan, jfr nuvarande 22 kap. 27 § miljöbalken.

När det gäller frågan om möjlighet för den nya Miljöprövningsmyndigheten att fatta ett separat tillåtlighetsbeslut även i en fråga där regeringen har i uppgift att pröva tillåtlighetsfrågan har vi haft samtal med Kärnkraftsutredningen. Av samtalen har framkommit att Kärnkraftsutredningen har ett eget förslag till lösning på den aktuella problematiken just för förberedandet för ny kärnkraft. Vi väljer således att inte gå fram med ett särskilt förslag i denna del.

Som en följd av förslaget i avsnitt 14.3 om en ny reglering om miljöprövning i ett nytt 20 kap. miljöbalken bör bestämmelsen i 22 kap. 26 § miljöbalken flyttas till det nya kapitlet om miljöprövning. Samtidigt bör bestämmelsen, tydliggöras på så sätt att det framgår att den är tillämplig i ärenden om miljötillstånd och inte i

ärenden om igångsättningsbesked. Ett skäl för detta är att ansökningar om igångsättningsbesked i sin helhet ska avgöras inom tre månader. Tiden blir då för kort för en uppdelning i ett beslut om tillåtlighet och ett beslut om villkor.

Precis som i dag är det lämpligt att ett separat beslut om tillåtande beslutas först efter det att ansökan har kungjorts, dvs. efter det att det offentliga samrådet har hållits (se mer om det offentliga samrådet i avsnitt 14.8.9).

Bestämmelsen bör vidare, i enlighet med förslag i avsnitt 14.6, följdändras på så sätt att det som sägs om mark- och miljödomstol ersätts med Miljöprövningsmyndigheten. Även uttrycket ”På yrkande” bör ersättas av uttrycket ”Efter begäran” som passar bättre för processen vid en förvaltningsmyndighet. Termen dom bör ersättas av termen beslut. Slutligen slopas regleringen om huvudförhandling samtidigt som språkbruket i bestämmelsen moderniseras.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 34 § miljöbalken.

14.9.22 Ny reglering om underrättelse om beslut

Förslag: I de ärenden där ansökan har kungjorts enligt 6 kap. 39 och 40 §§ miljöbalken ska prövningsmyndigheten kungöra det slutliga beslutet på sätt som angetts i kungörelsen. För beslut i övriga ärenden gäller delgivningslagens bestämmelser.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om krav på information om och tillgängliggörande av slutliga beslut i ärenden om miljöprövning.

Underrättelse om beslut

I avsnitt 10.4.7 beskriver vi de utmaningar som finns med dagens bestämmelser om kungörande av slutliga beslut om tillstånd enligt miljöbalken. Sammanfattningsvis handlar utmaningarna om att de svenska reglerna om information om och tillgängliggörande av beslut om huruvida ett projekt behöver prövas med en specifik miljö-

bedömning inte alltid ställer krav på offentliggörande av sådana beslut (se mer om detta i avsnitt 14.10.9). En annan utmaning är att mark- och miljödomstol i dag har ett enklare förfarande för att underrätta om domar i ansökningsmål om tillstånd enligt miljöbalken än det förfarande med stöd av delgivningslagen som miljöprövningsdelegationerna har att tillämpa. Vilket underrättelseförfarande som tillämpas i första instans påverkar i sin tur hur delgivning bör ske vid överprövning (jfr 23 kap. 5 § MB).

Vi kan konstatera att EU-rätten ställer krav på underrättelse om beslut efter en ansökan om miljötillstånd. Detta gäller oavsett om beslutet innebär ett bifall eller avslag på ansökan (artikel 9.1 i MKB-direktivet). Även medlemsstater med vilka ett gränsöverskridande samråd har genomförts ska få tillgång till beslutet (artikel 9.2 i MKB-direktivet).

Det finns flera bestämmelser om underrättelse och information i miljöbalken och andra författningar. Av 6 kap. 44 § miljöbalken framgår att den som prövar en tillståndsfråga som kräver en specifik miljöbedömning ska när frågan är avgjord snarast kungöra detta. Om samråd har skett med ett annat land ska den myndighet som regeringen bestämmer, som utgångspunkt Naturvårdsverket, se till att informationen lämnas till den ansvariga myndigheten i det andra landet (6 kap. 45 § MB och 21 § MBF). En tillståndsdom behöver normalt sett inte sändas ut till samtliga parter. Eftersom det i den här typen av mål kan finnas ett stort antal sakägare har det ansetts tillräckligt att mark- och miljödomstolen underrättar parterna om innehållet i domen genom att ett exemplar av domen hålls tillgängligt hos den eller de aktförvarare som har förordnats (22 kap. 21 § MB). Av praxis framgår dock att denna bestämmelse dock bara är tillämplig om målet har avgjorts efter huvudförhandling.²²⁰ I syfte att öka utrymmet för digital handläggning ska domstol eller annan prövande myndighet från och med den 1 januari 2025 hålla en dom eller ett beslut tillgängligt på den webbplats eller i den lokal som anges i kungörelsen.²²¹

Därutöver ska den som i en dom eller ett beslut har avgjort en fråga om tillstånd som avses i 9 kap. 6, 6 a eller 6 b § miljöbalken, eller ger, vägrar, ändrar eller upphäver ett tillstånd till en tåkt, skicka beslutet till bl.a. Naturvårdsverket och tillsynsmyndigheten (11

²²⁰ Se MÖD 2019:14.

²²¹ Se prop. 2023/24:152 s. 89.

och 20 g §§ FMH). Motsvarande regler om översändande av domar och beslut avseende vattenverksamheter finns i förordningen om vattenverksamheter (9–11 § VVF).

Slutligen ska Naturvårdsverket och, i fråga om djurhållande verksamheter, Jordbruksverket på sin webbplats tillgängliggöra domar och beslut som innebär att tillstånd har getts till en industriutsläppsverksamhet eller att ett sådant tillstånd har omprövats eller tillståndsvillkor ändrats. Också beslut om dispenser eller åtgärder efter avslutande av en verksamhet ska publiceras. När en dom eller ett beslut skickas till Naturvårdsverket eller Jordbruksverket ska prövningsmyndigheten uppmärksamma myndigheterna på att domen eller beslutet rör en sådan verksamhet (1 kap. 28 § IUF).

Med vårt förslag till ny prövningsmyndighet är utgångspunkten att bestämmelserna i förvaltningslagen gäller för handläggningen om inget annat sägs. Av 33 § förvaltningslagen framgår att den myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. I ärenden om tillstånd enligt miljöbalken är det i första hand den sökande som är part, men det kan också finnas andra parter med rättigheter. Därutöver finns s.k. sakägare som har rätt att föra talan i ett ärende och rätt att överklaga beslutet. För att beslutet ska få laga kraft så att den sökande ska kunna påbörja verksamheten eller åtgärden krävs därför att även samtliga sakägare underrättas om beslutet.

En part som företräder det allmänna måste överklaga beslutet inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Prövningsmyndigheten behöver alltså inte formellt delge en myndighet för att myndigheternas överklagandetid ska börja gälla.

För övriga berörda gäller enligt 44 § förvaltningslagen att överklagandet ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom prövningsmyndigheten, det vill säga inom tre veckor från delgivning.

För att besluten ska få laga kraft måste prövningsmyndigheten vid en tillämpning av förvaltningslagen och delgivningslagen delge alla som kan bli berörda av beslutet, vilket i fråga om miljötillstånd kan handla om en stor krets. Det handlar då normalt om delgivning genom kungörelsedelgivning enligt 47–51 §§ delgivningslagen för att överklagandetiden ska börja löpa. Kungörelsedelgivning innebär bl.a. ett meddelande om kungörelsen ska skickas till de berörda.

Om delgivningen inte sker på rätt sätt blir konsekvensen att beslutet inte får laga kraft.

Vi gör bedömningen att den nya myndigheten, på motsvarande sätt som i dag används för domar i ansökningsmål vid mark- och miljödomstol, bör kunna underrätta om beslut i ärenden om miljöprövning genom att kungöra besluten på en lämplig webbplats och i en ortstidning. Genom ett sådant kungörande ska delgivning anses ha skett. Precis som i dag bör denna möjlighet vara förbehållen beslut i sådana ärenden där ansökan har kungjorts. Kungörande på detta sätt blir därför i första hand aktuellt i ärenden om miljötillstånd. För övriga ärenden bör det på motsvarande sätt som gäller vid miljöprövningsdelegation bli aktuellt med delgivning enligt delgivningslagen. Särskilt i ärenden om igångsättningsbesked blir det av vikt att beslutet i så fall delges genom bestämmelserna om kungörelsedelgivning (se mer om detta i avsnitt 14.10.9).

Regeringen bör bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om information om slutliga beslut i ärenden om miljöprövning. Sådana föreskrifter bör meddelas i nya 7 kap. miljöprövningsförordningen. Av dessa föreskrifter bör dels framgå på vilket sätt kungörandet ska ske, dels framgå vilka myndigheter och övriga berörda som bör få en kopia av beslutet. Jämfört med nuvarande bestämmelser bör förtydligas att en kopia av beslutet alltid bör skickas till sökanden eller annan part. Efter synpunkter från experter har vi även infört ett krav på att vissa beslut ska sändas till Forsvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dessa underrättelser bör prövningsmyndigheten få skicka elektroniskt.

Tillgängliggörande av beslut

Både i MKB-direktivet och industriutsläppsdirektivet ställs krav på offentliggörande av det slutliga beslutet genom att hålla det tillgängligt för allmänheten. Det ska ske systematiskt på en webbplats som är lätt att hitta, kostnadsfri och utan att åtkomsten begränsas till registrerade användare (artikel 24.2 i industriutsläppsdirektivet). Det övergripande syftet med bestämmelserna är att säkerställa möjligheter att utkräva ansvar, beslutsprocessers öppenhet och legitimiteten av olika beslut.

Vi gör bedömningen att regeringen bör ges möjlighet att meddela föreskrifter om krav på tillgängliggörande av bl.a. beslut i ärenden om miljöprövning. Med en och samma prövningsmyndighet bör ansvaret för att tillgängliggöra besluten ligga på den nya myndigheten. Den nuvarande ordningen där domar och beslut i ärenden om miljöprövning som rör en industriutsläppsverksamhet skickas till Naturvårdsverket, som sedan publicerar besluten på sin hemsida är inte effektiv, vilket Naturvårdsverket har uppmärksammat regeringen på i en hemställan om ändring.²²² Ansvaret för tillgängliggörande av information bör i stället följa ansvaret för informationen i fråga. I dag publiceras domar och beslut på Naturvårdsverkets hemsida. Länsstyrelserna och Naturvårdsverket har inlett en samverkan om publicering av information i tjänsten "Nationell metadatakatalog för miljödokument" i vilken allmänheten kan söka efter information om bl.a. beslut i miljöprövningsärenden. Tjänsten omfattar emellertid inte alla beslut eller dokument och uppfyller inte EU-kraven.

Se mer om våra överväganden om prövningsmyndighetens tillgängliggörande av miljöinformation i avsnitt 14.11.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 36 § miljöbalken och 7 kap. miljöprövningsförordningen.

14.9.23 Samma regler om verkställbarhet av miljötillstånd m.m.

Förslag: Nuvarande bestämmelser om verkställighet i miljöbalken ska gälla även i den nya miljöprövningsprocessen.

Bestämmelsen om att verkställigheten av ett tillsynsbeslut under vissa förutsättningar kan stoppas med en ansökan om tillstånd ska gälla även i den nya miljöprövningsprocessen. Bestämmelsen ska fortsatt gälla endast miljöpåverkande verksamhet.

²²² Se hemställan till regeringen om ändring i industriutsläppsförordningen avseende publicering av tillstånd och andra beslut, NV-08140-21.

Verkställighetsförordnande

I avsnitt 10.4. beskriver vi regelverket och framförda utmaningar med nuvarande bestämmelser om verkställighet av beslut. Från framför allt verksamhetsutövarhåll anses utrymmet vara för begränsat. För att åstadkomma effektiva processer bedömer vi att det är viktigt att reglerna är tydliga och inte inbjuder till avvägningar där sådana inte är nödvändiga ur miljösynpunkt.

Vi har övervägt att förenkla reglerna om verkställbarhet och låta beslut om miljötillstånd verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts även om det inte fått laga kraft. Ett verkställighetsförordnande skulle med en sådan regel ur processuell synvinkel inte längre ses som ett undantag, det skulle vara huvudregeln. En liknande konstruktion finns i plan- och bygglagen. Syftet med att införa en sådan regel vid miljöprövning vore att inte försena angelägna omställningsprojekt. En liknande regel i miljöbalken skulle innebära att sökanden inte behöver påvisa konkreta skäl för ett verksamhetsförordnande, ange vilka nackdelar som är förknippade med att tillståndet inte kan tas i anspråk omedelbart eller ange vad följden blir av att verksamheten inte kan sätta i gång omedelbart. Under fristen skulle sakägare och myndigheter ha möjlighet att överklaga beslutet och få till en prövning i överinstans av om det ska inhiberas och därmed inte få verkställas.

Vi bedömer dock att det inte finns tillräckliga skäl för en sådan ändring av bestämmelsen om verkställighet i miljöbalken. Den nuvarande regel i 22 kap. 28 § miljöbalken får anses innebära en rimlig avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet. Det finns ofta motstående intressen i ärenden enligt miljöbalken, både allmänna och enskilda. Risken för skada kan också vara betydligt större i ärenden enligt miljöbalken jämfört med i ärenden enligt plan- och bygglagen. Vi gör således bedömningen att prövningsmyndigheten även i fortsättningen bör få besluta att ett miljötillstånd får tas i anspråk även om beslutet inte har fått laga kraft. Ett sådant beslut får meddelas om det finns skäl till det. En bestämmelse motsvarande den som finns i 22 kap. 28 § miljöbalken bör således föras in i nya 20 kap. miljöbalken. Bestämmelsen behöver anpassas till den nya instansordningen för ärenden om miljöprövning, dvs. att en förvaltningsmyndighet prövar ansökningarna i första instans och mark- och miljödomstol prövar frågorna först efter ett överklagande.

Möjlighet att stoppa verkställighet av tillsynsbeslut

Enligt nuvarande regler i 21 kap. 5 § miljöbalken finns möjlighet för mark- och miljödomstolen att stoppa verkställigheten av ett tillsynsbeslut om det söks tillstånd för verksamheten hos mark- och miljödomstolen. Under förutsättning att sökanden ställer säkerhet för kostnad och skador kan domstolen förordna att tillsynsbeslutet inte får verkställas förrän frågan om tillstånd har avgjorts eller att domstolen förordnar om något annat. Bestämmelsen har sitt ursprung i miljöskyddslagen och är enligt nuvarande regler endast tillämplig på miljöfarlig verksamhet. Den avser både tillståndspliktiga och inte tillståndspliktiga verksamheter. För verksamheter som inte är tillståndspliktiga går det enligt nuvarande regler med stöd av 9 kap. 6 b § miljöbalken att ansöka om frivilligt tillstånd.²²³

I en situation där en tillsynsmyndighet har bedömt att en verksamhet eller åtgärd har sådan påverkan på omgivningen att den borde tillståndsprövas kan tillsynsmyndigheten förbjuda fortsatt drift. Detsamma gäller om tillsynsmyndigheten anser att den har sådan påverkan på omgivningen att den överhuvudtaget inte ska få bedrivas eller utföras och att marken ska återställas. En tillsynsmyndighet kan även förelägga om vissa skyddsåtgärder eller försiktighetsmått för en verksamhet eller åtgärd. Om verksamhetsutövaren inte delar tillsynsmyndighetens bedömning kan tillsynsmyndighetens tillsynsföreläggande överklagas. En annan möjlighet är att enligt nämnda bestämmelse i 21 kap. 5 § miljöbalken söka tillstånd och låta prövningsmyndigheten avgöra om verksamheten eller åtgärden kan tillåtas. Vi bedömer att motsvarande möjlighet bör finnas kvar även i det av oss föreslagna provningssystemet. Enligt vårt förslag är det Miljöprövningsmyndigheten som prövar miljötillstånd och igångsättningsbesked, även frivilliga sådana. Bestämmelsen bör därför ändras på så sätt att det är Miljöprövningsmyndigheten som kan besluta om att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas. På samma sätt som i dag bör det krävas att verksamhetsutövaren tillika sökanden ställer säkerhet för de kostnader och skador som verksamheten eller åtgärden kan ge upphov till.

Som vi har nämnt inledningsvis är bestämmelsen i dag inte tillämplig på vattenverksamhet. Några uttryckliga skäl för att den inte

²²³ Se Svensson, Miljöbalken 21 kap. 5 §, Lexino 2024-04-20 (JUNO).

omfattar vattenverksamhet, annat än bestämmelsens ursprung i miljöskyddslagen, har vi inte kunnat hitta. Däremot finns det praxis på att bestämmelsen inte kan tillämpas i fråga om vattenverksamhet.²²⁴ I 7 kap. 12 § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns en motsvarande bestämmelse om möjlighet till inhibition av ett beslut från tillsynsmyndigheten. Bestämmelsen möjliggör inhibition av ett tillsynsbeslut om en ansökan om godkännande i efterhand görs för utförda ändrings- eller lagningsarbete (nuvarande regel i 11 kap. 16 § MB) eller en ansökan om ändrade bestämmelser om vattentappning. Vi har inte föreslagit någon ändring i sak av nämnda bestämmelser. Det innebär att den mer begränsade möjligheten till inhibition alltså gäller för vattenverksamheter. Vi bedömer inte att det finns skäl att i nuläget utvidga möjligheterna till inhibition av tillsynsbeslut beträffande vattenverksamheter utöver det som i dag regleras i 7 kap. 12 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Sammanfattningsvis bör alltså en motsvarande bestämmelse som den som finns i nuvarande 21 kap. 5 § miljöbalken föras över till 20 kap. miljöbalken och då gälla handläggningen av miljötillstånd och igångsättningsbesked vid Miljöprövningsmyndigheten.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 37 och 38 §§ miljöbalken.

14.9.24 Tydligare reglering för hantering av en ansökan om omprövning

Förslag: Ansvaret för att ansöka om återkallelse eller omprövning av miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt 24 kap. 3 och 5 §§ begränsas till tillstånds- eller tillsynsmyndigheten.

I samband med prövningen av en ansökan om återkallelse eller omprövning ska Miljöprövningsmyndigheten granska om ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om myndigheten kommer fram till att ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska Miljöprövningsmyndigheten

²²⁴ Se MÖD 2014:19 och MÖD:s dom den 16 oktober 2013 i mål nr M 4695-13.

informera sökanden och tillståndshavaren om att det krävs en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken för prövningen samt förelägga tillståndshavaren att ta fram underlag för en sådan prövning.

Om en tillståndshavare inte följer Miljöprövningsmyndighetens föreläggande att ta fram den utredning som behövs för prövningen får myndigheten besluta att bristen ska avhjälpas på den förelagdes bekostnad.

Om en ansökan om omprövning inte avser hela verksamheten ska Miljöprövningsmyndigheten begränsa beslutet till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd eller ändringsbesked). Det förtydligas att beslutet bör innehålla en bestämmelse om den tid som tillståndsinnehavaren har på sig att uppfylla de nya eller ändrade villkoren.

Nuvarande bestämmelser om omprövning för moderna miljövillkor för den som bedriver en tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel i 11 kap. 27 och 28 § samt 24 kap. 10 § miljöbalken upphävs.

Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 14.9.20 bedömer vi att arbetet med att se över och vid behov uppdatera tillståndsvillkor bör effektiviseras. Systemet med omprövning är inte effektivt. Myndigheterna använder i princip inte alls sin möjlighet att ansöka om omprövning och uppdatering av tillståndsvillkor, vilket leder till att systemet haltar och blir mindre dynamiskt. Det påverkar i sin tur tillståndsprövningen av nya eller ändrade verksamheter.

Vi delar tidigare gjorda iakttagelser att arbetet med att uppdatera tillståndsvillkor sker i samband med tillståndsprövning av förändringar i verksamheten. Detta bidrar till att tillståndsprövningen av angelägna ändringar blir mer omfattande och omständlig än vad den behöver vara.²²⁵ Ett effektivt omprövningsarbete kan därför bidra till en effektivare tillståndsprövning.

Kontinuerliga omprövningar av villkor i tillstånd krävs också enligt EU-rätten, som förutsätter att tillståndsvillkor uppdateras i takt med teknikutveckling och förändringar i miljön. En sådan

²²⁵ Se prop. 1997/98 :45 del 1 s. 336, SOU 2011:86 s. 240 och SOU 2022:33 s. 113.

uppdatering av villkor kan dessutom bidra till en mer effektiv konkurrens mellan verksamhetsutövarna, och skapa utrymme för samhällsutveckling genom att säkerställa att olika aktörer delar på bördorna. I dag tenderar bördan att falla på den verksamhetsutövare som vill göra något nytt eller annorlunda – om den sammanlagda miljöpåverkan är för stor riskerar angelägen samhällsutveckling att inte bli av. Detta blir särskilt tydligt vid tillämpning av reglerna om miljökvalitetsnormer som avser vatten.

Frågan är då varför nuvarande bestämmelser om omprövning inte används på avsett sätt. Miljöprövningsutredningen ställde frågor om detta till de centrala myndigheter och länsstyrelser som i dag har möjlighet att ansöka om omprövning. Myndigheterna var samstämmiga i uppfattningen om att omprövning är ett mycket resurskrävande och tungrott instrument. Brist på incitament hos verksamhetsutövare att tillhandahålla nödvändigt underlag och bidra till att villkoren uppdateras har också angetts som skäl till att omprövningar tar lång tid och är svårarbetade.²²⁶

Ärenden om omprövningar finns inte med i handläggningsstatistiken som redovisas av Naturvårdsverket. Det finns helt enkelt inte tillräckligt många ärenden. De ses som udda ärenden som ibland kräver omfattande utredningsarbete, och när de väl görs kan handläggningen ta relativt lång tid. Detta illustreras av att Naturvårdsverket sedan miljöbalkens tillkomst endast har ansökt om omprövning i ett fall, vilket var Landvetter 2005. I betänkandet *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket* angavs att målet tog cirka 50 personveckor i anspråk för enbart Naturvårdsverket, vilket motsvarar cirka 1 mnkr med dagens lönekostnader. Intervjuade personer vid myndigheten ifrågasatte miljönyttan med omprövningen med hänsyn till resursåtgången.²²⁷ Det finns viss statistik från tiden innan miljöbalken. Under 1991–1995 kom det in tio omprövningsärenden enligt 24 § miljöskyddslagen. Jämfört med andra mål och ärendetyper hade omprövningar längst genomsnittlig handläggningstid – mellan 13 och 26 månader, varav genomsnittlig tid för kompletteringar var 14 månader vilket ska jämföras med betydligt kortare tiden för kompletteringar i ett tillståndsärende som vid den tiden låg på cirka 3,5 månader.²²⁸ I förarbetena till miljöbalken

²²⁶ Se SOU 2022:33 s. 246 och SOU 2011:86 s. 226.

²²⁷ Se SOU 2011:86 s. 241 och SOU 2008:62 s. 260.

²²⁸ Se SOU 1996:103 s. 656–657.

konstaterade regeringen att det med tiden har blivit lättare för miljömyndigheterna att begära ändring av villkor, men att antalet omprövningsärenden varit litet – det uppskattades att Naturvårdsverket och länsstyrelserna i genomsnitt hade begärt omprövning i något fall per år sedan miljöskyddslagens tillkomst. Rent faktiskt hade emellertid omprövning av villkor skett i betydande antal fall genom att pågående verksamheter tillståndsprövats på nytt till följd av tillståndspliktiga förändringar i produktionen.²²⁹ Regeringen bedömde att en bidragande orsak till att antalet omprövningar har blivit så få var att tillsynsmyndigheterna behövde lägga ner ett omfattande arbete i samband med en omprövning. Införandet av den skyldighet för verksamhetsutövaren att ge in den utredning som behövs för omprövning, som i dag återfinns i 22 kap. 2 a § miljöbalken, hade inte bidragit till att öka antalet omprövningar.²³⁰

I Finland är förhållandet i resursåtgång mellan omprövningar och tillståndsprövning det omvända, och fler omprövningar äger rum. Den avgift som verksamhetsutövaren betalar är lägre för en omprövning jämfört med avgiften för en tillståndsprövning. Anledningen till det är att arbetsinsatsen är lägre. Avgiften för ändringar av tillståndsvillkor enligt 89 § miljöskyddslagen är satt till 30 procent av den fasta avgiften, avgiften för en översyn av en industriutsläppsverksamhet enligt 81 § miljöskyddslagen till följd av nya BAT-slutsatser är 70 procent och avgiften för återkallelse av ett miljötillstånd enligt 88 § miljöskyddslagen är 10 procent eller något högre om beslutet förenas med efterbehandlingsåtgärder. Motsvarande avgift för ändring av tillståndsvillkor avseende vattenverksamheter är 70 procent av den fasta avgiften.²³¹

I både Finland och Danmark finns särskilda processregler för handläggningen av ändringar och uppdateringar av tillståndsvillkor. Det bör nämnas att det i Finland finns ett särskilt spår för ändringar som behöver göras med anledning av nya BAT-slutsatser. Det inleds med att verksamhetsutövaren inom sex månader från det att EU-kommissionen har offentliggjort sitt beslut om slutsatserna ska lämna in en utredning till tillsynsmyndigheten. Om tillsynsmyndigheten bedömer att tillståndet ska ses över ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att lämna in en ansökan om översyn till

²²⁹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 336.

²³⁰ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 480.

²³¹ Se Statsrådets förordning 1171/2023 om avgifter till regionförvaltningsverken år 2024.

tillståndsmyndigheten (80 och 81 § miljöskyddslagen). Något motsvarande spår finns inte för andra omprövningsgrunder.

Vi bedömer att det finns flera bidragande orsaker till att det ser ut som det gör i Sverige. Som vi beskriver i avsnitt 14.9.18 kan det i dag vara svårt för aktörerna att avgöra vilka frågor som omfattas av ett tillståndsbeslut och som därmed måste hanteras efter en ansökan om omprövning. Nuvarande bestämmelser om omprövning ger också sken av att det handlar om att hela tillståndet ska ifrågasättas och omprövas, vilket naturligtvis är betydligt mer resurskrävande än att uppdatera ett villkor. Det saknas dessutom en enkel, tydlig och förutsebar process för handläggningen. Ansvarsfördelningen mellan verksamhetsutövare och myndighet är otydligt, vilket leder till en uppfattning om att ansvaret för utredningar och framtagandet av underlag ligger på myndigheterna. Ansvaret för att ansöka om omprövningar är vidare uppdelat mellan flera myndigheter, vilket kan bidra till en osäkerhet kring var det primära ansvaret ligger. En expert har framfört att de centrala myndigheterna inte är skyldiga att ansöka om omprövning, samtidigt som vi konstaterar att tillsynsmyndigheterna är det enligt 26 kap. 2 § andra stycket. Som vid all tillsyns- och prövningsverksamhet enligt miljöbalken saknas det vidare finansiering fullt ut, och det är svårt att rekrytera rätt kompetens. En myndighet måste trots allt prioritera och det kan ta emot att ta eget initiativ till en process som upplevs vara mycket kostnadsdrivande och som tränger undan annan verksamhet som myndigheten inte kan välja bort.

Vi bedömer att det har vidtagits åtgärder som kan bidra till en ökad frekvens av uppdaterade miljötillstånd och fler ansökningar om omprövning. En sådan åtgärd är att uppdaterade miljötillstånd numera är ett utpekade prioriterat område i den nationella tillsynsstrategin. Syftet med utpekandet är att lyfta fram och påminna om denna del av tillsynen som inte sker i den utsträckning som varit lagstiftarens intention. Under perioden 2023–2025 ska därför alla tillsynsmyndigheter kartlägga nu gällande miljötillstånd och göra en bedömning av vilka verksamheter som har tillstånd som kan behöva omprövas. Naturvårdsverket har tagit fram en mall för arbetet och en vägledning som stöd för tillsynsmyndigheternas arbete. Resultatet ska följas upp i den årliga tillsynsenkäten.²³² Arbetet bedöms kunna ge tillsynsmyndigheterna ett bra underlag

²³² Se Naturvårdsverkets hemsida om den nationella strategin för tillsynen, läst 2024-08-13.

för att prioritera sitt omprövningsarbete utifrån behov. Därutöver har Naturvårdsverket lämnat förslag på en ny avgift för omprövning av miljöpåverkande verksamheter som ska åstadkomma bättre kostnadstäckning för omprövningsarbetet.²³³

För att skapa bättre förutsättningar för arbetet med omprövningar behöver synen på omprövning ändras. En förutsättning för att arbetet ska komma i gång är att tidsåtgången och kostnaderna inte blir för stora, och att tillräckliga resurser och kunskap finns hos både verksamhetsutövare och myndigheter. Det är angeläget att tydliggöra att omprövning handlar om att *uppdatera* bestämmelser eller villkor så att de är tillräckliga för verksamheten och förenliga med miljöbalken. Ansvar för att med jämna mellanrum se över tillståndsvillkor och säkerställa att dessa uppdateras bör förtydligas. Regler och process bör dessutom vara utformade så att detta görs så snabbt och smidigt som möjligt.

Vi behandlar inte frågan om fler grunder för omprövning av tillstånd och tillståndsvillkor behöver införas. Vi konstaterar att det finns bestämmelser som möjliggör beslut om uppdatering av tillståndsvillkor. Miljöprövningsutredningen har lämnat förslag på en ny bestämmelse i 24 kap. 5 § miljöbalken som innebär att det ska vara möjligt att ompröva och ändra ett villkor om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.²³⁴ Under utredningsarbetet har fråga även uppkommit om det tydligare behöver framgå av 24 kap. 5 § miljöbalken att villkor bör kunna uppdateras redan vid *risker för förorening* av betydelse. Frågan behöver tas vidare.

Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna har initiativet

Det finns flera skäl till att peka ut tillsynsmyndigheten som ansvarig för att ta initiativ till en ansökan om omprövning. Bestämmelserna om tillsyn och omprövning är tätt sammankopplade. Som ett led i tillsynen av tillståndspliktiga verksamheter ingår att fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga, om villkor saknas eller om ett villkor är alltför generöst och om det är av betydelse för verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön. I de fall tillsyns-

²³³ Se redovisningen Förslag på nya avgifter för tillsyn och prövning enligt miljöbalken, Naturvårdsverket, 7 juni 2023.

²³⁴ Se SOU 2022:33 s. 207.

myndigheten finner brister i en verksamhet eller risker för olägenhet ska myndigheten i första hand bedöma om bristerna kan hanteras inom ramen för tillsynen, t.ex. genom ett föreläggande med stöd av 26 kap. 9 eller 9 b §§ miljöbalken. Förelägganden får emellertid inte begränsa ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked, och tillsynsmyndigheten kan inte ställa ytterligare krav på något som regleras i tillståndet eller igångsättningsbeskedet. I sådana fall får tillsynsmyndigheten i stället bedöma om det finns förutsättningar för omprövning. Om tillsynsmyndigheten bedömer att villkoren inte är tillräckliga och förutsättningar finns, ska myndigheten enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken ansöka om omprövning. Bestämmelsen tillkom 2002 för att tydligt genomföra IPPC-direktivet och syftar till att tydliggöra skyldigheten att ansöka om omprövning.²³⁵

Rätten att ansöka om omprövning gavs ursprungligen till Naturvårdsverket. När miljöbalken kom utökades rätten till fler myndigheter, men tillsynsmyndigheten var inte en av dem. I förarbetena till miljöbalken anger regeringen att tillstånd rör ärenden av förhållandevis komplicerad beskaffenhet. Av resursskäl ansågs att rätten att föra talan i omprövningsmål inte borde delas upp på alltför många händer. Rätten att ansöka om omprövning begränsades därför till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelserna som ett led i deras befattning med prövning.²³⁶ I dag får en ansökan om omprövning även göras av Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och en kommun i den utsträckning som kommunen övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken.²³⁷

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fick år 2015 rätt att begära omprövning och återkallelse. Som skäl för det anförde regeringen att myndigheten får anses ha mycket god kunskap om de omständigheter som behöver beaktas för att bedöma vilka förhållanden som skulle kunna vara relevanta för att ompröva ett tillstånd för en Sevesoverksamhet. Det hänvisades också till att myndigheten har talerätt i ansökningsmål enligt miljöbalken och är tillsynsvägleddande myndighet för de verksamheter som omfattas av Sevesolagen. Regeringen betonade emellertid att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap möjlighet att ansöka om omprövning och

²³⁵ Se prop. 2001/02:65 s. 63 och 64.

²³⁶ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 468.

²³⁷ Se prop. 2001/02:65, prop. 2010/11 :86 och prop. 2014/15:60.

återkallelse inte skulle ersätta eller förhindra den möjlighet som redan fanns för länsstyrelsen.²³⁸ Myndigheten har aldrig använt sig av den möjligheter.²³⁹

Från och med den 1 januari 2025 har Kammarkollegiets inte längre rätt att ansöka om omprövning. Ändringen beskrivs som en följd av att myndighetens partsroll tas bort.²⁴⁰

Vi bedömer att det i dag finns skäl att göra en annan bedömning i frågan om vilka myndigheter som bör få ansöka om en omprövning av ett villkor i ett tillstånd. Den förändring i rätten att ansöka om omprövning som gjordes i samband med miljöbalkens införande har inte lett till att antalet omprövningar har ökat.²⁴¹ För att åstadkomma ett effektivt arbete med omprövningar behöver ansvaret vara tydligt. När ansvaret är placerat hos många finns alltid en risk för att det blir otydligt, och att ingen tar ansvar. Trots den mycket nära kopplingen till tillsynen framgår det inte uttryckligen av bestämmelsen i 24 kap. 11 § miljöbalken att en ansökan om omprövning får göras av tillsynsmyndigheten. Det framgår inte heller uttryckligen i vilken roll de centrala myndigheterna bör ansöka om omprövning och hur dessa ska ta det ansvaret. Av förarbetena framgår att ansvaret för omprövning är tänkt att utgöra ett led i deras arbete med prövning – som vi redogör för i avsnitt 14.13 ska de i ansökningsmål företräda allmänna miljöintressen som t.ex. tryggheten av den biologiska mångfalden, tillgång till rent vatten och frisk luft, användning av naturen för rekreation eller hanteringen av översvämningsrisker. En myndighet som ska ge balans i prövningen av en tillståndspliktig ny eller ändrad verksamhet ska också kunna ansöka om omprövning när villkoren behöver uppdateras. Det är emellertid inte lämpligt att det görs samtidigt, att i samband med en prövning av en tillståndspliktig ändring ompröva villkor som inte har ett samband med en planerad ändring, eftersom vi kan se att det tynger och försvårar prövningen av den planerade ändringen, se avsnitt 14.9.20. De utpekade myndigheterna har dessutom flera roller. De är t.ex. tillsynsvägläggande myndigheter som ska samordna, ge stöd och vägledning till tillsynsmyndigheterna i deras arbete med omprövning. Det kan skapa en otydlighet kring var ansvaret för att ansöka om omprövning primärt ligger. För att klar-

²³⁸ Se prop. 2014/15:60.

²³⁹ Se myndighetens svar på frågor i e-post den 6 september 2024.

²⁴⁰ Se prop. 2023/24:152 s. 122.

²⁴¹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 348.

göra den nära kopplingen mellan tillsyn och omprövning, och samtidigt skillnaderna mellan förprovning och tillsyn, bedömer vi att det finns skäl att begränsa ansvaret för att säkerställa att villkoren är uppdaterade till tillstånds- och tillsynsmyndigheterna.

Genom att uttryckligen ange *tillsynsmyndigheten* i 24 kap. 5 § miljöbalken är syftet att koppla ansvaret till myndighetens roll. En sådan lösning kan emellertid skapa andra otydligheter avseende vilka tillsynsmyndigheter bestämmelsen avser. Vi gör emellertid inte någon ändring jämfört med vad som gäller i dag enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken. Utgångspunkten bör vara att det är ansvaret för ett särskilt tillsynsobjekt som bör vara styrande för vilken tillsynsmyndighet som avses. Om en myndighet har delegerat tillsynen till en annan är den myndighet som genom överlåtelsen fått ansvaret som avses. Om det är två eller flera myndigheter som har tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt bör myndigheterna komma överens om hur ansvaret fördelas (2 kap. 2 § MTF).

Det rör sig om myndigheter med ansvar för tillsynen i fråga om *tillstånds- och granskningspliktiga verksamheter enligt 20 kap. 6 §*. I de allra flesta fall handlar det om länsstyrelsen eller kommunen (2 kap. 29 och 31 § miljötillsynsförordningen). Inom vissa områden kan andra myndigheter ha ansvar för tillsynen för ett tillsynsobjekt. SSM har när det gäller olägenheter från joniserande strålning ansvar för tillsynen av vissa verksamheter (2 kap. 26 miljötillsynsförordningen). SGU har ansvar för tillsynen i fråga om geologisk lagring av koldioxid (2 kap. 26 a § miljötillsynsförordningen). FIHM har ansvar för tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt (2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen MTF).

När det gäller tillsyn enligt Sevesolagen regleras detta särskilt i den lagen. Vårt förslag innebär att möjligheten att ansöka om omprövning begränsas till länsstyrelsen. Vi bedömer att det inte behöver regleras särskilt – alla verksamheten i den högre kravnivån är också fortsatt tillståndspliktiga enligt miljöbalken.

Förslaget innebär att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte längre får ansöka om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Det får inte heller länsstyrelsen i de fall myndigheten överlätit tillsynen till en kommun. Myndigheterna har emellertid en fortsatt

viktig roll. De bör tillhandahålla expertkunskap som behövs för prövningen av en ansökan om omprövning. De kommer även att i egenskap av tillsynsvägledande myndigheter följa upp och samordna tillsynen och ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. Det pågående arbetet inom ramen för den nationella tillsynstrategin är exempel på åtgärder som kan bidra till att granskning och omprövning hanteras enhetligt i hela landet. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kommer även i fortsättningen att ha talerätt i omprövningsärenden. Vi bedömer att det normalt sett inte kommer att innebära att myndigheterna går in med yrkanden i första instans, men utesluter inte att myndigheterna kan behöva överklaga ett beslut (se om talerätten i avsnitt 14.13). Vad gäller Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har vi inte föreslagit någon ändring avseende dessa myndigheters ansvar att, inom sina ansvarsområden, meddela sådana föreskrifter om tid för omprövning av tillståndsbeslut (se 8 § FMH). Vi har övervägt att behålla möjligheten för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att ansöka om omprövning. Myndigheterna har möjlighet att utifrån ett nationellt perspektiv ta initiativ till omprövningar av villkoren för flera verksamhetsutövare inom en bransch eller se till att en annan fråga av nationellt intresse fångas upp, t.ex. utsläpp av kväveoxider för att uppnå Sveriges åtaganden i takdirektivet eller åtgärder för att uppnå miljökvalitetsnormer som avser vatten. Om möjligheten att ta initiativ till omprövning skulle tas bort kan det möjligen finnas en risk för att det försvagar partsrollen och möjligheten att bevaka rättsutvecklingen. Ett alternativt förslag kan vara att förtydliga ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna och tillsynsmyndigheterna. Det skulle kunna ske genom att ange att en ansökan om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken också får tas av *den myndighet som bevakar ett allmänt miljöintresse enligt 20 kap. 12 § miljöbalken om det är motiverat av ett nationellt behov*. Avsikten är att understryka att tillsynsmyndigheten har det primära ansvaret för att granska tillståndsvillkor och vid behov ansöka om omprövning, och att det ansvaret kompletteras av myndigheter med ett nationellt perspektiv. Vi bedömer emellertid att det alternativet inte skulle leda till den önskvärda tydlighet kring ansvaret för att säkerställa att tillstånden hålls uppdaterade som vi eftersträvar.

Prövningsmyndigheten bör även kunna ta initiativ till en omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Det är inte möjligt för en domstol att göra så i dag, men väl för länsstyrelsen eller kommun. Förslaget om att låta ändringstillstånd vara huvudregeln innebär att myndigheterna inte kommer att kunna använda tillståndsprövningen av ändringar i verksamheten för att uppdatera befintligt tillstånd och villkor. För att ändra villkor som *inte har något samband* med ändringen bör myndigheterna ansöka om omprövning. Om det vid handläggningen av en ansökan om ändringstillstånd för en ändring av verksamheten skulle framkomma att det finns miljöproblem i den befintliga verksamheten som inte har några samband med ändringen behöver prövningsmyndigheten agera. Är det akut har prövningsmyndigheten möjlighet att ta initiativ till en omprövning enligt bestämmelserna i 24 kap. 5 § miljöbalken. När det framkommer betydande risker för människors hälsa och miljön är det viktigt att villkoren ses över tidigt. Det bör vara möjligt att hantera ärendena samtidigt. Är det inte akut bör normalt tillsynsmyndigheten återkomma med en ansökan om omprövning om förutsättningar för detta finns. Vi inser att det kan finnas fördelar med att hantera alla frågor i en och samma process, men för att åstadkomma en enkel och effektiv prövning och för att klara fastställda tidsfrister och handlägningsmål bedömer vi att det är angeläget att tillståndsprövsprocessen avgränsas till den sökta ändringen och frågor som har samband med denna.

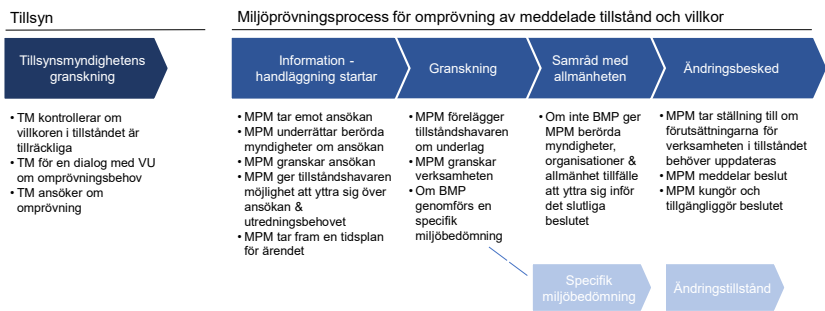
Ett beslut av tillståndsmyndigheten att på eget initiativ ta upp en fråga om omprövning av en verksamhet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken får inte överklagas. En motsvarande bestämmelse finns i dag i 50 § andra stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Den bör flyttas till 24 kap. miljöbalken för att tydliggöra vad som gäller för denna typ av beslut.

En tydlig och enkel process för omprövning

Det finns skäl för att tydliggöra processen för handläggningen av en ansökan om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Enligt nuvarande 21 kap. 1 a § miljöbalken hanteras en ansökan om omprövning som ett ansökningsmål i relevanta delar. Med våra förslag kommer en ansökan om omprövning att hanteras som ett ärende

om miljöprövning enligt processregler som anges i nya 20 kap. miljöbalken. Processen och processreglerna bör vara utformade så att den stödjer en enklare och mindre resurskrävande hantering och tydliggör tillståndshavarens respektive tillsynsmyndighetens skyldigheter. Med hänsyn till att vi i detta betänkande bedömer att ansökan om omprövning ska bli föremål för en granskning bör det även tydliggöras hur detta ska gå till, se avsnitt 14.8.3.

Figur 14.6 Övergripande bild på omprövningsprocessen



En ansökan om omprövning bör föregås av en dialog. Med hänsyn till vikten av långsiktiga och stabila förutsättningar för verksamhetsutövare är det viktigt att ändringar sker på ett förutsebart och transparent sätt. Innan tillsynsmyndigheten ansöker om omprövning bör tillsynsmyndigheten informera verksamhetsutövaren om att en granskning av villkoren har genomförts, bakgrunden till granskningen och tillsynsmyndighetens preliminära överväganden. På motsvarande sätt som i dag bör tillsynsmyndigheten utifrån sin kunskap om verksamheten bedöma om villkoren är relevanta och tillräckliga för att reglera verksamheten, och i vilken utsträckning en omprövning av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked bör leda till ändrade eller nya villkor. Bedömningen bör normalt sett bygga på känd information från t.ex. genomförda inspektioner, egenkontroll och miljörapporten. Det är emellertid möjligt för tillsynsmyndigheten att förelägga om ytterligare information om det är nödvändigt för att tillsynsmyndigheten ska kunna fatta beslut om att ansöka om omprövning.

Prövningsmyndigheten bör underrätta de myndigheter och kommuner som berörs och ge dessa möjlighet att yttra sig skriftligen

om det behövs för att utreda ärendet i tillräcklig utsträckning. Om prövningsmyndigheten på eget initiativ tar upp frågan om omprövning av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked ska myndigheten informera tillsynsmyndigheten och den kommunala nämnden om detta. En bestämmelse om detta bör föras in i miljöprövningsförordningen.

Precis som övriga ansökningar i ärenden om miljöprövning bör en ansökan om omprövning vara skriftlig. När en ansökan om omprövning kommer in till prövningsmyndigheten bör myndigheten, på motsvarande sätt som gäller för andra ansökningar i ärenden om miljöprövning, göra en bedömning av om underlaget i ansökan är tillräckligt för prövning av frågan eller om ansökan behöver kompletteras i något avseende. Prövningsmyndigheten bör få förelägga tillsynsmyndigheten, i rollen som sökande, att komplettera ansökan.

Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att de allmänna hänsynsreglerna och andra bestämmelser följs (2 kap. 3 § MB). Det är viktigt att regeln får genomslag även i ärenden om omprövning. I ansökan om omprövning åligger det dock tillsynsmyndigheten att göra skäligt både att ett eller flera villkor behöver ändras och att någon av förutsättningarna för omprövning är uppfyllda. Det innebär att myndigheten i ansökan ska redogöra för de objektiva omständigheter som talar för en ändring. Kravet på innehållet i en ansökan om återkallelse eller omprövning bör framgå av bestämmelser i nya 3 kap. miljöprövningsförordningen. En utmaning när det gäller ärenden som inte initieras av tillståndsinnehavaren är att det påverkar tillståndsinnehavarens incitament att bidra med nödvändigt underlag och i övrigt bidra till att uppdatera tillståndsvillkoren. För att säkerställa att det även i dessa ärenden finns ett fullgott beslutsunderlag bör det vara tydligt att tillståndsinnehavaren ska tillhandahålla den utredning som behövs för prövningen. Ett tillräckligt underlag underlättar ett snabbt beslut och det är viktigt att inte begära in mer underlag än vad som är motiverat med hänsyn till den förväntade miljöeffekten. Enligt nuvarande bestämmelser får prövningsmyndigheten enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken förelägga verksamhetsutövaren vid vite att tillhandahålla den utredning som behövs. Vi bedömer att bestämmelsen bör tillämpas i ärenden om miljöprövning, och flyttas till 20 kap. miljöbalken. Innan prövningsmyndigheten förelägger en tillståndshavare bör denne ha getts tillfälle att yttra sig över ansökan och utrednings-

behovet. Om en tillståndshavare inte följer ett föreläggande bör prövningsmyndigheten få besluta att inhämta underlaget på tillståndshavarens bekostnad. Det finns en motsvarande bestämmelse i dagens 22 kap. 2 § miljöbalken som avser en ansökan. Denna bestämmelse används, enligt uppgift, i mycket begränsad omfattning. Vi bedömer att en motsvarande bestämmelse i stället bör tillämpas i ärenden som initieras av myndigheter.

När prövningsmyndigheten bedömer att ansökan är fullständig ska myndigheten informera sökanden om detta (se förslag i avsnitt 14.9.7). Även i ärenden om omprövning är det lämpligt att prövningsmyndigheten informerar tillståndshavaren om att ansökan är fullständig och att handläggningen startar.

På motsvarande sätt som vi föreslår bör gälla vid andra ändringar på verksamhetsutövarens initiativ bör prövningsmyndigheten vid en ansökan om omprövning granska om den ändring som ansökan avser kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. miljöbalken (se avsnitt 14.8.3). Om granskningen resulterar i ett beslut om betydande miljöpåverkan ska prövningsmyndigheten informera tillsynsmyndigheten och tillståndshavaren om att det krävs en specifik miljöbedömning. Prövningsmyndigheten bör förelägga tillståndshavaren om att ta fram det underlag som krävs för att göra en specifik miljöbedömning. Myndighetens avgränsningsyttrande kommer att bidra till att tydligt avgränsa miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad.

Om granskningen resulterar i ett beslut om att den fråga som avses i ansökan om omprövning inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska prövningsmyndigheten på lämpligt sätt och i skälig omfattning ge berörda myndigheter och allmänhet tillfälle att yttra sig (se förslag i avsnitt 14.10.6). Det kan t.ex. vara nödvändigt att tidigt hämta in ett yttrande från Naturvårdsverket om innebörden och utvecklingen av bästa tillgängliga teknik, eller Havs- och vattenmyndigheten om miljökvalitetsnormer för vatten. När det gäller allmänheten gör vi följande överväganden. Enligt artikel 24 och bilaga IV till industriutsläppsdirektivet ska allmänheten få delta även vid omprövning av tillstånd. Det är inte begränsat till om det är lämpligt. I ärenden om omprövning bör enligt vår bedömning prövningsmyndigheten normalt sett informera om ansökan med förslag på uppdatering av tillståndsvillkor på en lämplig webbplats.

Prövningsmyndigheten bör handlägga ärendet så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten efter-sätts. Vi bedömer att det till skillnad från i ärenden om miljö-tillstånd och igångsättningsbesked normalt sett inte behövs tidsfrister för handläggningen. Däremot kan det vara lämpligt att prövnings-myndigheten, på motsvarande sätt som föreslås gälla i ärenden om miljötillstånd (se förslag i avsnitt 14.9.8), tar fram en tidsplan för omprövningen i dialog med sökanden och tillståndshavaren. För vissa omprövningsärenden kan det behövas tidsfrister för vissa moment eller hela processen. Om en ansökan om omprövning kan antas medföra betydande miljöpåverkan kommer de tidsfrister som gäller för den miljöbedömningsprocessen att tillämpas. Vi utesluter inte heller att det till följd av det reviderade industriutsläppsdirektivet kommer att behövas ett ökat mått av omprövningar. För att säkerställa att dessa genomförs inom den tid som tillståndet och dess villkor ska vara anpassade till nya BAT-slutsatser kan det t.ex. behövas en tidsfrist.

Ett beslut efter en omprövning ska vara skriftligt (se i av-snitt 14.9.18). För att tydliggöra att det handlar om en ändring av ett befintligt beslut, om än på myndigheternas initiativ, avslutas ärendet med ett *ändringstillstånd* eller *ändringsbesked* (se förslag i avsnitt 14.9.20). Beslutet gäller direkt, och bör innehålla en bestäm-melse om den tid som tillståndsinnehavaren har på sig att uppfylla de nya eller ändrade villkoren. Det är viktigt att tillståndshavaren får tillräckligt med tid och möjlighet att anpassa verksamheten. Vi bedömer att det bör tydliggöras. I dag framgår av 22 kap. 30 § miljöbalken att en omprövningsdom även ska innehålla en samlad redovisning av de tillståndsbestämmelser som gäller för verksam-heten enligt domen och tidigare givna tillstånd i de delar som domen inte ändrar eller upphäver dem. Nya och befintliga bestämmelser om ett omprövningsbesluts innehåll bör föras in i nya 6 kap. miljö-prövningsförfordningen.

Prövningsmyndigheten ska offentliggöra beslut i ärenden om omprövning (se förslag i avsnitt 14.11).

Stöd och resurser

Syftet med att förenkla processen för omprövningar och tydliggöra verksamhetsutövarens och tillsynsmyndighetens ansvar är att öka antalet ansökningar om omprövning och frekvensen av uppdaterade miljötillstånd så att denna typ av frågor inte måste hanteras i samband med att verksamhetsutövaren ansöker om angelägna ändringar av verksamheten.

Även andra förslag i detta betänkande kan bidra till att förenkla omprövningsarbetet. Ett tydligare miljötillstånd och rättsverkan kan göra det enklare att avgöra i vilka fall en omprövning av ett villkor krävs. En ökad användning av generella föreskrifter kan minska behovet av en individuell omprövning av villkor i tillståndet i fråga om verksamheter som är relativt lika varandra och har väl kända miljöeffekter.

En förutsättning är att tillsynsmyndigheten har tillräckliga resurser och kunskap för att ansöka om omprövning.

Vi bedömer att det behövs ytterligare vägledning, uppföljning och information. Översynen av villkor bör ske systematiskt och där det är möjligt utifrån nationella kriterier. Det kan skapa ytterligare förutsebarhet om vilken översyn som planeras och när den ska ske. Det behövs dessutom en lättillgänglig vägledning om processens olika steg som är utformad på ett sådant sätt att den stödjer både tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren genom processen – från översynen av villkor, ansökan om omprövning till beslut om uppdaterade villkor i ett ändringstillstånd eller ändringsbesked. Vi bedömer att Naturvårdsverket bör ges ett uppdrag om att i samråd med andra myndigheter och branschorganisationer ta fram vägledning och information som närmare beskriver och stödjer aktörerna genom processen. Uppdraget beskrivs närmare i avsnitt 14.20.

Naturvårdsverket bör vidare följa upp tillsynsmyndigheternas arbete med att se över tillståndsvillkor och ansöka om omprövning, och ta ställning till hur arbetet kan utvecklas och förbättras. Det redovisas lämpligen i den redovisning till regeringen som ska göras enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen.

Förslaget innebär inte en ny uppgift för tillsynsmyndigheterna, men kan tillsammans med förslagen i avsnitten 14.9.17 och 14.9.18 påverka tillsynen. Som vi skriver i avsnitt 14.18.5 bedömer vi att det

bör göras en översyn av miljötillsynsförordningen och fördelningen av tillsynsansvaret. I samband med en sådan översyn bör följdändringar med anledning av våra förslag göras. Det bör också övervägas om uppgiften att ansöka om omprövning bör synliggöras i miljötillsynsförordningen. För att tillsynsmyndigheterna ska avsätta tillräckliga resurser för arbetet med omprövning bör myndigheten anpassa sin tillsynsplan efter det omprövningsbehov som identifieras i den kartläggning som beskrivs ovan, vilket bör framgå av 1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen.

I avsnitt 14.14 beskriver vi våra samlade överväganden om en mer effektiv tillsyn. I avsnitt 14.18.4 redogör vi för förslag om översyn av förordningen om avgifterna för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Även avgiften för omprövning bör ingå i översynen. För överväganden om ersättning för rättegångskostnader vid en ansökan om omprövning, se avsnitt 14.9.25.

Särskilt om återkallelse och förbud

Vad som anges om omprövning bör gälla även för återkallelse enligt 24 kap. 3 § miljöbalken. Reglerna om återkallelse gäller alla möjliga verksamheter som kan ha fått tillstånd, dispens eller godkännande enligt miljöbalken. Vi bedömer att det utgör en naturlig uppgift inte bara för tillståndsmyndigheten utan också för tillsynsmyndigheten att ansöka om återkallelse om andra sätt att åstadkomma rättelse inte har visat sig vara tillräckliga. Vi noterar att återkallelse inte anges särskilt i 26 kap. 2 § miljöbalken, det får ses i ljuset av att bestämmelsen tillkom för att genomföra IPPC-direktivet och att bestämmelsens ordalydelse begränsades därefter. Jämfört med omprövning kan tillståndsmyndigheten vara någon annan än Miljöprövningsmyndigheten. Det påverkar inte vårt förslag, en kommun eller länsstyrelse som beslutar om t.ex. dispens kan ta eget initiativ till återkallelse av beslut precis som i dag.

Särskilt om moderna miljövillkor för tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

Det finns särskilda regler om omprövning och återkallelse av vissa vattenverksamheter (24 kap. 10 och 12 § MB). Alla vattenverksamheter som har tillkommit för att producera vattenkraftsel ska ha moderna miljövillkor, och ansvaret för att ansöka om en sådan omprövning ligger på verksamhetsutövaren. Med moderna miljövillkor avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön har bestämts enligt miljöbalken genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än fyrtio år (11 kap. 27 § MB). Har en verksamhet inte moderna miljövillkor ska tillstånd att bedriva vattenkraft omprövas. Till skillnad från övriga regler om omprövning och återkallelse i miljöbalken får för dessa utpekade verksamheter bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras beslutas endast om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. För dessa prövningar ska det finnas en nationell plan, och i juni 2020 beslutade regeringen om en nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraften med prövningsgrupper och tidsplan (NAP).

Vi bedömer att de nya bestämmelserna i vårt förslag inte bör tillämpas vid omprövning av de verksamheter som omfattas av den nationella planen. Vi utvecklar skälen för detta i avsnitt 14.12.2. För ändringar, omprövningar eller återkallelse av tillstånd för sådana verksamheter bör de nya bestämmelserna således börja gälla först efter det att verksamheterna har prövats och försetts med moderna villkor enligt den nationella planen. Då har verksamheten blivit prövad enligt miljöbalkens krav. När en sådan prövning är gjord bör i stället de nya bestämmelserna om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken vara tillräckliga för att säkerställa att omprövningar av sådana verksamheter sker i den utsträckning som behövs med hänsyn till utvecklingen och att verksamheten inte hindrar att vattendirektivets krav uppfylls. Detta innebär att de för verksamhetsutövaren mer förmånliga förutsättningarna för omprövning och återkallelse upphävs. Samtidigt kommer det inte längre finnas någon uttrycklig skyldighet för tillståndshavaren att se till att tillståndets villkor och bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön inom fyrtio år blir föremål för en ny översyn enligt bal-

ken. De nuvarande särskilda bestämmelserna om moderna miljövillkor för produktion av vattenkraftsel bör därför upphöra att gälla när en första prövning av svensk vattenkraft har genomförts. Enligt planen beräknas arbetet med omprövningarna pågå under 20 år. För att tydliggöra detta föreslår vi en särskild övergångsbestämmelse till de nya bestämmelserna i miljöbalken för denna prövning (se avsnitt 15.2.1).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 18 §, 24 kap. 3, 5 och 5 a §§ miljöbalken samt 3 kap. 16 §, 4 kap. 3 och 4 §§ och 6 kap. 14 § miljöprövningsförordningen.

14.9.25 Ingen rätt till ersättning för myndighetens och motpartens kostnader

Förslag: Sökanden ska inte längre ersätta motparters kostnader när tillstånd till vattenverksamhet prövas eller vid prövning av en ansökan om omprövning. Bestämmelserna i 25 kap. 1–5 och 7 §§ miljöbalken upphävs därför.

Bedömning: På motsvarande sätt som gäller vid prövning i dag bör sökanden stå för Miljöprövningsmyndighetens kostnader för kungörelse, sammanträdeslokaler och sakkunniga. Vid överklagande står den som har överklagat myndighetens beslut för sådana kostnader hos domstol.

Våra överväganden vad gäller hur kostnaderna för prövningen rent generellt bör lösas genom avgifter framkommer i avsnitt 14.8.4.

När det gäller frågor om ersättning för vissa kostnader framgår av nuvarande regler att sökanden ska betala en motparts rättegångskostnader i ansökningsmål som avser vattenverksamhet. Motsvarande bestämmelse finns inte för miljöfarlig verksamhet. Kostnadsansvaret har vissa undantag och begränsningar som framgår av 25 kap. 2 och 5 §§ miljöbalken. Sökanden ska bl.a. inte betala för en miljöorganisations kostnader. Vidare är sökandens kostnadsansvar för

motpartens rättegångskostnader begränsat till prövningen i mark- och miljödomstolen. Vid överklagande ska sökanden endast betala motpartens rättegångskostnader som uppkommit till följd av att sökanden överklagat. Enligt vårt förslag ska ansökningsmål inte längre prövas av mark- och miljödomstolen (se förslag i avsnitt 14.6). Prövningen av motsvarande verksamheter och åtgärder ska i stället utföras av en ny förvaltningsmyndighet. Vid prövning i en förvaltningsmyndighet föreligger normalt sett ingen rätt till ersättning av motparten för rättegångskostnader. De kostnader parter i ett ärende har får de stå för själva. I vissa förvaltningsrättsliga mål som tvångsvård och migration kan det förordnas ett offentligt biträde.

Som har nämnts är det bara i mål om tillstånd till vattenverksamhet där sökanden kan behöva betala för rättegångskostnader för motparten i dag. Denna reglering innebär att en sakägare eller en myndighet således kan anlita ett ombud och få sina kostnader ersatta förutsatt att det arbete som begärs ersättning för hänför sig till den del av målet som avser vattenverksamhet. Rätten till ersättning för rättegångskostnader anses förknippad med att prövning av civilrättsligt präglade frågor såsom tvång och ersättning sker inom ramen för tillståndsprövningen i mål om vattenverksamhet.

Som framgår av avsnitt 14.6.9 föreslår vi att frågor om tvång och ersättning alltjämt ska prövas tillsammans med frågan om tillstånd till vattenverksamhet. Det innebär att när Miljöprövningsmyndigheten prövar en sådan ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked för vattenverksamhet ska myndigheten även hantera en begäran om tvång eller ersättning på samma sätt som mark- och miljödomstolen gör i dag. Vi har i det sammanhanget jämfört med att lantmäterimyndigheten, en förvaltningsmyndighet, prövar frågor om ersättning i sambanden förrättning. Se också en närmare beskrivning av hanteringen av tvångs- och ersättningsfrågor i avsnitt 14.6.10.

I samband med att tidigare utredningar har utrett frågan om en annan prövningsordning för miljöbalken och däribland sett över frågan om prövning av vattenverksamhet har frågan om ersättning ansetts vara nära sammanhängande med frågan om rättegångskostnader. Rätten till ersättning för rättegångskostnader i mål om vattenverksamhet har ansetts vara motiverad på grund av vattenverksamheters påverkan på omgivningen och behovet av att pröva frågan om inlösen och ersättning tillsammans med tillståndet. Flera utredningar har föreslagit att frågorna om inlösen och ersättning ska

separeras från tillståndsprövningen och har även i samband med det föreslagit att rätten till ersättning för rättegångskostnader helt eller delvis bör upphöra.²⁴²

I likhet med vad tidigare utredningar konstaterat anser vi att skyldigheten att ersätta motparterna för rättegångskostnader i mål om vattenverksamhet i viss utsträckning är en omotiverad skillnad mellan prövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. För både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet finns ett starkt intresse för en fastighetsägare som påverkas av verksamheten att bevaka vilken påverkan som sker och hur den kan begränsas. I båda fallen påverkas omgivningen och närboende samtidigt som prövningsmyndigheten har ett långtgående utredningsansvar. En enskilds möjlighet att tillvarata sin rätt och föra fram sina intressen framstår inte som mer begränsade i mål om vattenverksamhet än miljöfarlig verksamhet. Det har framförts till utredningen att det i mål om vattenverksamhet finns en påverkan på omgivningen som är av mer komplicerad natur för en enskild att bevaka. Det har bl.a. framförts att påverkan på en fastighets grundvatten eller ianspråktagande av annans strömfall är sådan påverkan som har en större civilrättslig prägel än den som kan uppstå från en miljöfarlig verksamhet. Utredningen instämmer i att det för just dessa fall, när ett ianspråktagande av vatten påverkar en annan fastighets möjlighet till exploatering av vattnet på den egna fastigheten, skulle vara motiverat att alltjämt få ersättning för rättegångskostnader. Dessa förhållanden kan däremot inte sägas gälla för alla mål om vattenverksamhet i dag och kan därmed inte anses motivera en rätt till ersättning för rättegångskostnader när vattenverksamheter nu ska hanteras av en förvaltningsmyndighet.

Det har även framförts att det i vissa fall kan vara särskilt svårt för lantbrukare att utan ombud överblicka en sökt vattenverksamhets påverkan på ett system för vattenavledning. Enligt vad som har framförts till oss förekommer det att verksamhetsutövare för vägar, gruvor m.m. tillåts att släppa vatten i befintliga markavvattningsanläggningar (diken) som inte är dimensionerade för dessa flöden vilket medför stora konsekvenser för deltagarna i markavvattningsanläggningen. Utan att förringa den problematik som lyfts är det dock utredningens uppfattning att detta inte kommer förvärras genom att enskilda inte längre skulle ha rätt att få sina kostnader

²⁴² Se bl.a. en redogörelse för tidigare utredningar i SOU 2014:35 s. 194–197.

ersätta av sökanden. Huruvida en sökt verksamhet kan använda omgivningen och befintliga anläggningar är något som åligger sökanden att utreda samtidigt som prövningsmyndigheten måste kräva att utredningen är tillräcklig. För detta krävs givetvis att prövningsmyndigheten förses med den kompetens som behövs för dessa bedömningar genom egen personal eller genom att förordna en sakkunnig. Förordnas sakkunnig föreslår vi att sökanden står för den kostnaden.

Sammantaget bedömer vi att det inte finns skäl att införa en särskild regel om rätt till ersättning för rättegångskostnad nu när ärenden om miljötillstånd och igångsättningsbesked ska prövas av en förvaltningsmyndighet. Det innebär att ersättning för rättegångskostnader inte bör betalas i ärenden om miljötillstånd eller igångsättningsbesked för verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken, oavsett vilket slag av verksamhet ärendet rör. Genom att prövningen av dessa ärenden sker på en förvaltningsmyndighet i stället för en domstol kommer rättegångsbalkens regler inte längre att vara tillämpliga. Nuvarande bestämmelser om undantag från rättegångsbalkens regler i 25 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken bör därför upphävas. Likaså bör bestämmelsen i 25 kap. 7 § miljöbalken upphävas om skyldighet för sökanden att betala ersättning för motparters rättegångskostnader även om deras talan inte har blivit prövad slutligt vid domstolen.

Enligt nuvarande regler om rättegångskostnader i mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen. Vad gäller omprövning har vi föreslagit att ansökan om detta ska göras av tillsynsmyndigheten (se förslag i avsnitt 14.9.24). Även tillståndsmyndigheten ska på eget initiativ kunna ta upp frågan om omprövning. Vi bedömer att det är rimligt att både den myndighet som ansöker och tillståndshavaren även i fortsättningen får stå för sina respektive kostnader i dessa ärenden.

När det gäller omprövning med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken till förmån för allmänna intressen ska den myndighet som ansökt om omprövning i dag dessutom svara för kostnader vid mark- och miljödomstolen som uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren. Det gäller både för miljöfarlig verksamhet och vattenverk-

samhet (se 25 kap. 3 § MB) förutom om omprövning som rör anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket. Vid omprövning för att förbättra en anläggnings säkerhet eller av en sådan särskild rättighet att förfoga över vatten som avses i 2 kap. 41 § i den upphävda vattenlagen ska tillståndshavaren stå för motpartens rättegångskostnader. Vi har föreslagit att en ansökan om omprövning ska prövas av den nya Miljöprövningsmyndigheten. I linje med vad vi i övrigt har föreslagit beträffande ansvar för andras rättegångskostnader i ärenden som prövas av Miljöprövningsmyndigheten bedömer vi att det inte bör föreligga något kostnadsansvar för andras rättegångskostnader vid omprövning. Det innebär att nuvarande regel om rätt till ersättning vid omprövning i 25 kap. 3 § miljöbalken bör upphävas.

I 25 kap. 4 § miljöbalken finns en bestämmelse om fördelning av kostnadsansvar i samband med omprövning på grund av ändrade förhållanden i samfälligheter. Bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln att sökanden eller tillståndshavaren ska stå för motparternas kostnad. I sådana mål ska varje part i stället svara för sina kostnader. Enligt vår bedömning finns ett intresse hos alla i en samfällighet att kretsen av deltagare och kostnadsfördelningen dem emellan är uppdaterad och korrekt. Det är därför rimligt att var och en som huvudregel står för sina kostnader även i de fall en av deltagarna har ansökt om omprövning. I och med att vi föreslår att kostnadsansvaret bör tas bort för den som söker om tillstånd bör behövs inte längre detta undantag. Det har framförts att det i vissa fall av omprövning av samfälligheter finns skäl att behålla regeln om att sökanden ändå står för övriga parter kostnader. Det kan t.ex. avse situationen när en ny verksamhet vill använda sig av en befintlig markavvattningssamfällighet och där deltagare och andelsantal därför behöver omprövas. I nuvarande regler finns en bestämmelse om detta i 25 kap. 5 § miljöbalken. Den täcker endast situationer där en part har varit vårdslös (se 18 kap. 6 § RB). Vi kan därför inte se att ett upphävande av nuvarande 25 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken skulle innebära någon betydande ändring i sak. Bestämmelserna borde därför kunna upphävas.

Enligt nuvarande regler i 25 kap. 8 § miljöbalken ska sökanden ersätta vissa domstolskostnader i ansökningsmål samt stämningsmål om vattenverksamhet. Det gäller kostnader för kungörelser, sakkunniga och lokaler för sammanträden. Vid överklagande ska

dessas kostnader betalas av den som överklagat. Enligt vårt förslag ska ansökningsmål vid mark- och miljödomstol utmönstras. Sådana ärenden ska i stället prövas som miljöprövningsärenden av Miljöprövningsmyndigheten. Vi har föreslagit motsvarande skyldigheter och möjligheter för Miljöprövningsmyndigheten när det kommer till att kungöra, förordna om sakkunnig och att hålla sammanträde. På samma sätt som för mark- och miljödomstolen uppstår kostnader för dessa åtgärder. Vi bedömer att sökanden på samma sätt som i dag bör betala dessa kostnader. Detta ligger alltså utanför den avgift som sökanden ska betala för själva prövningen. Vi bedömer även att det är rimligt att den som överklagar får stå för motsvarande kostnader vid en överprövning. Stämningssmålen ska enligt vårt förslag fortfarande prövas av mark- och miljödomstolen. Käranden i dessa mål bör på samma sätt som i dag stå för domstolskostnaderna.

14.9.26 Miljöbok med förteckning över miljötillstånd och ingångsättningsbesked

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om förteckning över verksamheter som har prövats enligt 20 kap. miljöbalken (miljöbok).

Bedömning: Förteckningen bör avse både miljötillstånd och ingångsättningsbesked för verksamheter.

Varje mark- och miljödomstol ska i dag föra en förteckning över domstolens avgöranden inom domsområdet i frågor som rör miljöbalken eller lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och som domstolen avgör som första instans. Förteckningen kallas miljöbok och i de delar förteckningen rör vattenverksamheter kallas den vattenbok. Detta regleras i dag i 9 kap. 7 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och i föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av den bestämmelsen. I 8 § förordningen om vattenverksamheter anges att en mark- och miljödomstol ska föra en miljöbok och i den ska en förteckning över avgöranden om vattenverksamhet inom domsområdet ingå. I 48 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges att mark- och miljödomstolen i den miljöbok som avses i 8 § förord-

ningen om vattenverksamhet ska föra en förteckning över avgöranden om miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Av dessa bestämmelser framgår också att Domstolsverket får meddela föreskrifter om miljöboken. Sådana har meddelats. I föreskrifterna anges bl.a. att miljöboken ska föras genom registrering i ett automatiserat register som tillhandahålls av Domstolsverket (3 § Domstolsverkets föreskrifter (2019:12) om miljöboken).

Enligt vår bedömning bör den nya Miljöprövningsmyndigheten ansvara för miljöboken och nuvarande register föras över till den nya myndigheten. En verksamhet eller åtgärd på en plats kan påverka miljön även på en annan plats, i synnerhet vad gäller vattenverksamheter. Det är därför betydelsefullt att Miljöprövningsmyndigheten har överblick över och kunskap om verksamheter vid en plats eller ett vattendrag i dess helhet när de prövar ansökningar om verksamheter och åtgärder. Miljöboken underlättar denna överblick. Bestämmelserna om skyldighet för mark- och miljödomstolen att föra en miljöbok respektive vattenbok bör därför upphävas. I och med att Miljöprövningsmyndigheten, till skillnad från mark- och miljödomstolen, ska pröva alla ärenden om miljöprövning innebär förslaget en utökning av vad som registreras i miljöboken. De tillstånd som prövas av miljöprövningsdelegationer registreras inte i dag och inte heller de ärenden som gäller C-verksamheter som med våra förslag kommer att omfattas av granskningsplikt. Detta kan innebära en större administrativ börda, men det finns också en fördel i att det ger en mer heltäckande överblick över alla verksamheter som finns inom ett visst område.

I och med att prövningen nu läggs på en förvaltningsmyndighet som prövar alla ärenden om miljöprövning finns det enligt vår bedömning inte något behov av att en myndighet får meddela närmare föreskrifter om miljöboken. Nuvarande bemyndigande till Domstolsverket att meddela sådana föreskrifter upphävs därför utan att ersättas.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 39 § miljöbalken och 8 kap. 2 § miljöprövningsförordningen.

14.10 Ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder

14.10.1 Förprovning av granskningspliktiga verksamheter och åtgärder

Förslag: För verksamheter och åtgärder som omfattas av granskningsplikt införs ett nytt enklare gransknings- och tillståndsförfarande. Det nya förfarandet ersätter nuvarande undersökningssamråd och delar av nuvarande tillstånds- och anmälningförfarande enligt miljöbalken, både avseende miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Prövningen av en granskningspliktig verksamhet eller åtgärd inleds genom en ansökan om igångsättningsbesked. Efter genomförd granskning och prövning kan ansökan om igångsättningsbesked antingen bifallas eller avslås. Om granskningen leder till att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska ansökan avslås och beslut meddelas om att miljötillstånd krävs för den sökta verksamheten eller åtgärden.

Inledning

Vi har haft i uppdrag att genomföra en bred och allsidig genomlysning av gränsdragningen mellan den process som följer på en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och den process som följer på en anmälan enligt miljöbalken. Huvudsyftet med genomlysningen har varit att, med beaktande av EU-rättens krav, begränsa antalet verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på tillstånd eller anmälan, men också att göra prövningsprocessen så effektiv som möjligt. Som vi har redogjort för i avsnitt 14.7 har denna genomlysning resulterat i att vi föreslår en ny förprovningsnivå, *granskningsplikt*. I detta avsnitt kommer vi att beskriva hur dessa granskningspliktiga verksamheter och åtgärder ska provas. Kortfattat kommer de granskningspliktiga verksamheterna och åtgärderna att provas genom ett förenklat tillståndsförfarande som inleds genom en ansökan om igångsättningsbesked och som i praktiken ersätter nuvarande undersökningssamråd och dagens bestämmelser om prövning av vissa tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verk-

samheter och åtgärder, såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. För dessa granskningspliktiga verksamheter och åtgärder ska ansökan om igångsättningsbesked antingen bifallas eller avslås. Avslås en ansökan om igångsättningsbesked kommer det huvudsakliga skälet i de flesta fall vara att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och att miljötillstånd därför krävs. En granskningspliktig verksamhet eller åtgärd behöver alltså ett bifall på sin ansökan om igångsättningsbesked för att den ska få bedrivas eller utföras.

Krav på granskning ska enligt vårt förslag som utgångspunkt omfatta de verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på tillstånd enligt EU-rätten, men där EU-kraven innebär att en tillståndsprövning behöver ske först efter en bedömning av om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, se mer om detta i avsnitt 14.7.7. Dessa verksamheter och åtgärder utgörs huvudsakligen av de som anges på MKB-direktivets bilaga 2. I vårt förslag framgår de verksamheter och åtgärder som föreslås omfattas av denna förprövningsnivå av den föreslagna bilaga 3 till miljöprövningsförordningen. Utgångspunkten för våra förslag i dessa delar är således i första hand de grundkrav som EU-rätten ställer på vilka verksamheter som behöver bedömas i fråga om betydande miljöpåverkan kan antas eller inte.

Utöver nämnda verksamheter och åtgärder har vi bedömt att även frågor om omprövning och ändring lämpar sig för granskningsförfarandet. Vi redogör i avsnitt 14.9.24 för hur prövningen i dessa fall ska gå till.

Syftet med granskningsplikten

Som vi har redogjort för i avsnitt 14.7.7 är syftet med den föreslagna granskningsplikten att den ska säkerställa att en granskning görs av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Utfallet av granskningen blir således utslagsgivande för om verksamheten eller åtgärden ska bli föremål för krav på en specifik miljöbedömning och miljötillståndsprövning eller om det är tillräckligt med ett beslut om att verksamheten eller åtgärden, eventuellt med vissa villkor eller försiktighetsmått, får sätta i gång, ett s.k. igångsättningsbesked respektive ändringsbesked. Om verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betyd-

ande miljöpåverkan är således tanken att granskningen ska resultera i ett beslut om detta och ett beslut om bifall på ansökan om igångsättningsbesked utan krav på ytterligare underlag. En verksamhet eller åtgärd som omfattas av granskningsplikt bör däremot inte få påbörjas eller utföras innan det finns ett lagakraftvunnet igångsättningsbesked. På så sätt tydliggörs att en verksamhet eller åtgärd behöver förprövas innan den får påbörjas.

Det huvudsakliga skälet till att vi föreslår ett nytt förprövningsförfarande där prövningsmyndigheten prövar olika verksamheter och åtgärder med en mindre omfattande granskningsprocess än i en tillståndprocess har sin grund i vårt uppdrag och vår utgångspunkt att den svenska regleringen bör närma sig EU-rätten. Vi bedömer att EU-rätten ger utrymme för en mindre omfattande förprövningsprocess i de fall en verksamhet eller åtgärd inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samtidigt ställer EU-rätten krav på att en bedömning av miljöpåverkan faktiskt görs i vissa fall innan verksamheten får bedrivas eller åtgärden utföras. Genom att utgå från EU-rättens krav blir det dessutom enklare att framöver anpassa det svenska regelverket till ändringar i EU-rätten. Sverige har även fått kritik från kommissionen avseende genomförandet av MKB-direktivet. Kritiken avser bl.a. att vissa av projekten i direktivets bilaga 2 endast är föremål för ett anmälningsförfarande i den svenska regleringen där den ansvariga myndigheten inte behöver agera på anmälan. Dessutom avser kritiken att en anmälan inte behandlas som en ansökan om tillstånd som kräver ett beslut.²⁴³ Vårt förslag om granskningsplikt avser att omhänderta kommissionens kritik.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 18 § miljöbalken.

14.10.2 Vilken myndighet bör ansvara för granskningen?

Som vi har redogjort för är ett av syftena med det nya förfarandet med granskningsplikt att det för vissa verksamheter och åtgärder ska bli mer tydligt att det är fråga om en prövning innan en verk-

²⁴³ Se promemoria, Miljödepartementet, Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet, M2021/005962021, s. 51.

samhet eller åtgärd får påbörjas, en förprovning. Förprovningen ska avslutas med ett beslut innan verksamheten eller åtgärden får påbörjas.

Bedömningen av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan prövas i dag på flera sätt. För tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder är det den som avser att bedriva verksamheten eller utföra åtgärden som ska undersöka den planerade verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan. Därefter fattar länsstyrelsen ett beslut i fråga om betydande miljöpåverkan kan antas eller inte. I fråga om anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder utförs bedömningen av om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt nuvarande regler av tillsynsmyndigheten efter en anmälan. Skyldigheten att bedöma om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan gäller i fråga om miljöfarlig verksamhet emellertid endast för vissa angivna C-verksamheter (se 26 a § FMH). För anmälningspliktiga vattenverksamheter finns det enligt nuvarande regler ingen uttrycklig skyldighet för tillsynsmyndigheten att göra en sådan bedömning. Sådana bestämmelser har dock föreslagits av Klimat- och näringslivsdepartementet.²⁴⁴

Prövningen av betydande miljöpåverkan för anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder utgör enligt nuvarande regler ett led i tillsynen och prövas av tillsynsmyndigheten. Tillsyn som verktyg avser i huvudsak att i efterhand kontrollera om en verksamhet eller åtgärd är förenlig med miljöbalkens krav. För anmälningspliktiga verksamheter ska förvisso anmälan göras innan verksamheten eller åtgärden påbörjas. Av bestämmelsens ordalydelse framgår dock att det föreligger en rätt för den som anmäler en anmälningspliktig verksamhet att efter sex veckor påbörja denna, såvida inte annat besked givits från tillsynsmyndigheten.²⁴⁵ Tillsynsmyndigheten behöver alltså inte meddela något beslut innan verksamheten eller åtgärden påbörjas. Det finns inte heller något hinder mot att tillsynsmyndigheten i efterhand ställer krav på en anmälningspliktig verksamhet. Det har också framkommit att många kommunala nämnder som har i uppgift att bedöma om en anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande

²⁴⁴ Se promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, KN2023/04664 2023.

²⁴⁵ Se MÖD 2017:67.

miljöpåverkan inte utför en sådan bedömning trots krav om detta (se 26 a § FMH). Som vi har redogjort för i avsnitt 10.5 framgår det i den enkät vi genomfört med ett antal svenska kommuner att bara en mindre del av kommunerna (16 procent) svarar att de alltid gör en sådan bedömning medan en stor del av kommunerna (39 procent) svarar att de sällan gör det och en del (14 procent) att de aldrig gör det. Resten av kommunerna svarar att de ibland (14 procent) eller oftast (16 procent) gör bedömningen.

För de verksamheter och åtgärder där det finns ett krav på att verksamheten eller åtgärden ska omfattas av en bedömning av om betydande miljöpåverkan kan antas bör det enligt vår uppfattning tydligt framgå att bedömningen utgör en del i en förprövning av verksamheten eller åtgärden snarare än en tillsynsåtgärd. Som vi har nämnt är syftet med vårt förslag om granskningsplikt att förtydliga att det blir fråga om en förprövning för de verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, att denna förprövning avslutas med ett beslut och att verksamheten eller åtgärden inte får påbörjas innan det finns ett lagakraftvunnet bifall på ansökan om igångsättningsbesked

För att tydliggöra att prövningen av en granskningspliktig verksamhet eller åtgärd utgör en förprövning bör det vara samma myndighet som granskar om betydande miljöpåverkan kan antas och som därefter beslutar om avslag eller bifall på ansökan om igångsättningsbesked. Det finns även stora fördelar med att det är samma myndighet som granskar en verksamhet eller åtgärd och som därefter också provar miljötillståndet om verksamheten eller åtgärden behöver tillstånd för att få bedrivas eller vidtas (se mer om detta i avsnitt 14.9). Genom att en och samma prövningsmyndighet både granskar och meddelar beslut om igångsättningsbesked respektive miljötillstånd blir MKB-processen väl integrerad med tillståndprocessen. Vi bedömer att det med detta förfarande finns förutsättningar för en betydligt mer effektiv process än i dag.

Som vi har redogjort för utförs handläggningen av en anmälan i dag av tillsynsmyndigheten, vilket innebär att hanteringen huvudsakligen utförs av en kommunal nämnd eller en länsstyrelse. Att handläggningen utförs av så många olika aktörer har inneburit att kraven på underlaget och resultatet av handläggningen skiftat stort. Det har framförts att skillnaderna i viss utsträckning kan bero på att det är svårt att bibehålla kompetens och ha tillräckliga resurser

på vissa kommuner och länsstyrelser. Vi har i avsnitt 14.6 föreslagit att det ska bildas en ny Miljöprövningsmyndighet som ska ansvara för miljöbedömningsprocessen och den efterföljande miljöprövningen. Enligt vårt förslag ska även granskningsförfarandet genomföras av den föreslagna Miljöprövningsmyndigheten. Att prövningen av verksamheter och åtgärder utförs av en prövningsmyndighet i stället för av ett stort antal tillsynsmyndigheter bör medföra att kunskapen och kompetensen för prövningen kommer att stärkas jämfört med i dag. Det bör även medföra att variationen i bedömningar avseende underlaget för prövningen och utfallet av densamma minskar. Förslaget innebär alltså att den nya Miljöprövningsmyndigheten kommer genomföra granskningen av betydande miljöpåverkan. Någon sådan skyldighet kommer således inte att finnas för tillsynsmyndigheten vid hantering av en anmälan. Bestämmelsen i 26 a § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd upphävs därför.

14.10.3 Vilka verksamheter och åtgärder kommer att påverkas av förslaget?

Förslaget om ett nytt granskningsförfarande kommer att påverka ett antal av de verksamheter som i dag har provningskod A, B eller C enligt miljöprövningsförordningen samt vissa vattenverksamheter som enligt nuvarande regler är tillståndspliktiga. Vi gör ingen ändring för de anmälningspliktiga vattenverksamheterna. Se mer om bedömningen av vilka verksamheter och åtgärder som ska omfattas av granskningsplikt under avsnitt 14.7.7.

Som vi har redogjort för i avsnitt 14.7.7 kommer vårt förslag om ändrad provningsplikt, enligt de uppgifter vi har tillgång till i dagsläget, uppskattningsvis beröra omkring 40 anläggningar som i dag omfattas av tillståndsplikt A, omkring 3 300 anläggningar som omfattas av tillståndsplikt B och mellan cirka 9 000 och 10 300 anläggningar som omfattas av anmälningsplikt C enligt miljöprövningsförordningen samt i nuläget ett okänt antal vattenverksamheter. Vårt förslag innebär alltså att dessa verksamheter kommer att omfattas av granskningsplikt. Som vi kommer att återkomma till kommer däremot inte alla dessa verksamheter att omfattas av krav på att utföra en miljökonsekvensbeskrivning. För det krävs att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

För vissa verksamheter som i dag omfattas av tillståndsplikt (A- och B-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen samt tillståndspliktiga vattenverksamheter) kommer förslaget om granskningsplikt innebära att det blir möjligt att undvika en tillståndsprövningsprocess och krav på att göra en specifik miljöbedömning. Under förutsättning att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kommer den att kunna prövas genom ett igångsättningsbesked. För dessa verksamheter och åtgärder som enligt nuvarande regler omfattas av tillståndsplikt innebär förslaget således en förenkling jämfört med i dag. Det föreslagna granskningsförfarandet innebär därmed en snabbare och enklare förprövning än en tillståndsprövning. Hur stor effektivisering som kan uppnås på totalen har vi svårt att bedöma i nuläget. I det enskilda fallet kan dock tidsvinsten bli mycket stor. Storleken på de förväntade tidsvinsterna på totalen beror framför allt på hur stor andel av de verksamheter och åtgärder som kommer att omfattas av krav på granskningsplikt och som inte kommer antas medföra en betydande miljöpåverkan efter prövningsmyndighetens bedömning. Statistik från 2022 (se avsnitt 8.6.1) visar att omkring en femtedel av undersökningssamråden med beslut under året utmynnade i beslut om ej betydande miljöpåverkan. Denna siffra avser dock verksamheter och åtgärder som enligt nuvarande regler är tillståndspliktiga och kan därför inte rakt av användas för de verksamheter och åtgärder som med vårt förslag kommer omfattas av granskningsplikt. Vårt förslag möjliggör för en bedömning av betydande miljöpåverkan och därmed behov av en specifik miljöbedömning och tillståndsprövning för ett större antal verksamheter och åtgärder än i dag. Rimligen bör andelen beslut som utmynnar i beslut om ej betydande miljöpåverkan därmed öka med våra förslag. Detta särskilt då hänsyn vid bedömningen ska få tas till sådana skyddsåtgärder och andra villkor som kan minska påverkan. Genom en enklare och snabbare gransknings- och beslutsprocess som följer på vårt förslag om granskningsplikt jämfört med en tillståndsprövning uppnås betydande tidsvinster för de verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

För de miljöfarliga verksamheter som i dag omfattas av anmälningsplikt C enligt miljöprövningsförordningen, och i enlighet med vårt förslag skulle omfattas av granskningsplikt, innebär förslaget ett förtydligande om att prövningsmyndigheten ska bedöma och

besluta om huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För dessa verksamheter och åtgärder innebär vårt förslag att prövningsmyndigheten måste agera på ansökan och att det ska meddelas ett beslut. Som vi har redogjort för i avsnitt 10.5 finns flera utmaningar kopplade till dagens regelverk för C-verksamheter. Som vi redan har nämnt är det exempelvis så att många tillsynsmyndigheter i dag inte gör någon bedömning av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan trots att det krävs.

Utöver förprovning av nya verksamheter och åtgärder har vi även föreslagit att granskningsplikten ska omfatta ansökan om återkallelse, upphävande eller omprövning av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Även ändring av en verksamhet eller åtgärd ska under vissa förutsättningar omfattas av krav på granskning. Hur granskningen ska gå till i dessa ärenden beskrivs i avsnitten 14.9.20 och 14.9.24.

14.10.4 Vad ska en ansökan om igångsättningsbesked innehålla?

Förslag: En ansökan om igångsättningsbesked ska innehålla

1. uppgifter om sökanden och sådana uppgifter som behövs för prövningen enligt 16 kap. 6 § miljöbalken,
2. sådant underlag som behövs för granskningen enligt 8–13 §§ miljöbedömningsförordningen som behövs för granskningen enligt 6 kap. 23 och 24 §§ miljöbalken,
3. förslag på villkor som kan behövas i ett beslut om igångsättningsbesked för att verksamheten eller åtgärden inte ska medföra en betydande negativ miljöpåverkan,
4. förslag på andra villkor som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö, och
5. förslag på övervakning och kontroll av verksamheten.

För vissa verksamheter såsom anläggningar för vindkraft och solkraft samt återvinning av avloppsvatten för bevattning inom jordbruket, men också för ändring eller omprövning av ett tidi-

gare meddelat tillstånd, finns särskilda bestämmelser med krav på innehåll i ansökan.

En ansökan om igångsättningsbesked ska, utöver det som anges i förekommande fall också innehålla sådana uppgifter som gäller för ansökan om miljötillstånd.

I dag är bestämmelserna om en ansökans och anmälan innehåll utspridda på olika ställen i miljöbalken och förordningar meddelade med stöd av balken. Kraven är dessutom något olika beroende på om ansökan eller anmälan avser miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Beträffande anmälningspliktiga verksamheter har det, som vi har beskrivit i avsnitt 10.5, framförts att kraven på vad en anmälan ska innehålla dessutom i praktiken är olika beroende på vilken kommunal nämnd eller vilken länsstyrelse som prövar anmälan. Mest kritik har framförts beträffande kommunala nämnder och prövningen av anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter (C-verksamheter) där kraven kan skifta stort. Samtidigt har det framförts att kvaliteten på anmälan och det tillhörande underlaget som lämnas in varierar och är ofta låg. En anmälan kan bestå av allt från en kortfattad beskrivning av verksamheten eller åtgärden till ett material som mer påminner om en tillståndsansökan. Samtidigt kan vi konstatera att karaktären och omfattningen på de verksamheter och åtgärder som i dag omfattas av anmälningsplikt varierar stort. Detta medför att omfattningen av underlaget för prövningen behöver skilja sig åt i olika ärenden.

Som vi har beskrivit i avsnitt 14.9.3 har vi bedömt att dagens krav på ansökans innehåll är nödvändiga och i stort följer de krav som EU-rätten ställer. Bestämmelserna med krav på ansökans innehåll bör samlas i nya 3 kap. miljöprövningsförordningen. I de fall en verksamhet eller åtgärd kan omfattas av såväl tillståndsplikt som granskningsplikt bör kraven på ansökans innehåll gälla oavsett inom ramen för vilket spår som prövningen sker.

I likhet med nuvarande regler för anmälan bör krav på skriftlighet gälla för ansökningar om igångsättningsbesked. Att ansökan ska vara skriftlig hindrar inte en digital hantering.

Vad ansökan ska innehålla hänger nära samman med vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att igångsättningsbesked ska kunna ges (se avsnitt 14.10.8 jämfört med avsnitt 14.9.14). En sådan förutsättning är att den sökande ska klara den vandelsprövning

som finns i 16 kap. 6 § miljöbalken. I fråga om ansökans innehåll behöver prövningsmyndigheten därför få uppgift om vem sökanden är och sådana andra uppgifter som behövs för vandelsprövningen (jfr förslag avseende innehåll i ansökningar om miljötillstånd i avsnitt 14.9.3).

En ansökan om igångsättningsbesked behöver även innehålla uppgift om vilken typ av verksamhet eller åtgärd ansökan avser, hur verksamheten eller åtgärden ska utformas och hur omfattande den ska vara. Motsvarande krav finns i nuvarande 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Huruvida verksamheten eller åtgärden behöver beskrivas med ritningar eller en teknisk beskrivning bör få avgöras från fall till fall. Att en verksamhets eller åtgärds omfattning ska beskrivas i ansökan bör däremot inte per automatik innebära att också omfattningen behöver komma till uttryck i beslutet om igångsättningsbesked (se mer om beslutets innehåll i avsnitt 14.10.8).

Som vi har redogjort för kommer samtliga verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på granskning att omfattas av krav på bedömning av om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt nuvarande reglering finns för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter ett uttryckligt krav på att vissa utpekade verksamheter och åtgärder ska innehålla ett så kallat samrådsunderlag för ett granskningssamråd. I 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges att ett 50-tal (cirka 5 000–6 000 befintliga anläggningar enligt uppskattningar från vår enkätundersökning) av de totalt 112 verksamhetskoder som i dag avser verksamheter och åtgärder som omfattas av anmälningsplikt C, omfattas av ett krav att tillsammans med anmälan ge in ett så kallat samrådsunderlag. Bestämmelsen i 25 § hänvisar till 8 § och 9 § 1 miljöbedömningsförordningen som anger det närmare innehållet i och omfattningen av ett samrådsunderlag.

För anmälningspliktiga vattenverksamheter finns inte något motsvarande krav på att anmälan ska innehålla ett samrådsunderlag. Klimat- och näringslivsdepartementet har dock föreslagit att, med hänsyn till de krav som ställs upp i MKB-direktivet, bör det även beträffande de vattenverksamheter som i dag omfattas av anmälningsplikt införas ett krav som innebär att den myndighet som handlägger en anmälan om vattenverksamhet ska besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljö-

påverkan.²⁴⁶ Förslaget har ännu inte lett till någon ändring av nuvarande regler. Som vi har redogjort för i avsnitt 14.7.7. föreslår vi inte någon ändring i fråga om anmälningsskyldiga vattenverksamheter och krav på bedömning av betydande miljöpåverkan.

Som har nämnts ska granskningsförfarandet ersätta nuvarande undersökningssamråd. Inför ett undersökningssamråd ska sökanden enligt nuvarande regler ta fram ett samrådsunderlag (se 6 kap. 24 § MB). Ett samrådsunderlag ska på samma sätt som för de anmälningsskyldiga C-verksamheterna som omfattas av krav på bedömning av betydande miljöpåverkan innehålla bl.a. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens utformning och omfattning, miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade, de betydande miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser, åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter (se 8 och 9 §§ MBF). Det är alltså samma bestämmelser om samrådsunderlagets innehåll och omfattning som gäller för tillståndsskyldiga verksamheter och åtgärder som för de anmälningsskyldiga verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på bedömning av betydande miljöpåverkan.

Bestämmelserna om samrådsunderlagets innehåll har sin grund i MKB-direktivets krav på underlag för den s.k. behovsbedömningen (se artikel 4.4 och bilaga 2 A). Av MKB-direktivet framgår att underlaget ska innehålla

1. en beskrivning av projektet, däribland särskilt:
 - a) en beskrivning av hela projektets fysiska karakteristika och, i tillämpliga fall, av rivningsarbeten,
 - b) en beskrivning av projektets lokalisering, i synnerhet vad beträffar miljöns känslighet i de geografiska områden som antas bli påverkade av projektet.
2. En beskrivning av sådan betydande miljöpåverkan som projektet kan antas medföra.

²⁴⁶ Se promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, KN2023/04664 2023, s. 41–44.

3. En beskrivning av projektets alla troliga, mer betydande miljöeffekter, i den omfattning uppgifter om sådana effekter finns tillgängliga, av
 - a) förväntade restprodukter och utsläpp samt i förekommande fall alstrande av avfall,
 - b) utnyttjandet av naturresurser, framför allt jord, mark, vatten och biologisk mångfald.

Kriterierna i bilaga 3 ska i tillämpliga fall beaktas vid sammanställningen av de uppgifterna enligt punkterna 1–3. I bilaga 3 finns ett stort antal kriterier, bl.a. effekternas storlek och utbredning såsom exempelvis geografiskt område och den berörda befolkningens storlek, projektets bidrag till kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt, om lokaliseringen är i ett område där miljökvalitetsnormer inte uppnås och påverkan på Natura 2000-områden.

Vi bedömer att nuvarande reglering av samrådsunderlagets innehåll bör behållas beträffande det underlag som ska ges in tillsammans med ansökan om igångsättningsbesked och som kan utgöra underlag för granskningen. En ansökan om igångsättningsbesked bör därmed, på samma sätt som gäller i dag för vissa anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, innehålla det samrådsunderlag som behövs för bedömningen av om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Som vi har beskrivit kommer däremot antalet verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på granskningsplikt och därmed även krav på att ta fram ett samrådsunderlag öka jämfört med dagens krav.

Som framgår av avsnitt 14.7.7 innebär sådana verksamheter och åtgärder som kommer att omfattas av krav på granskningsplikt en påverkan på omgivningen. Av nuvarande reglering beträffande samrådsunderlaget framgår att det ska innehålla åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter, i den utsträckning sådana uppgifter finns tillgängliga (se 8 § 7 MBF). Genom att vidta skyddsåtgärder kan en verksamhets eller åtgärds påverkan på omgivningen begränsas. Av MKB-direktivet framgår att exploitören får lämna en beskrivning av projektets särdrag och/eller åtgärder som planeras för att undvika eller förebygga vad som annars skulle kunna ha medfört en betydande nega-

tiv miljöpåverkan (artikel 4.4 MKB-direktivet). Bedömningen av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska således göras med beaktande av vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som sökanden i ansökan har beskrivit att den planerar att vidta (se mer om detta i avsnitt 14.8.4). Detta kan sedan komma till uttryck som ett villkor i beslutet om igångsättningsbesked och därmed som en förutsättning för att verksamheten eller åtgärden får genomföras.

Vi anser att det är centralt i prövningen att prövningsmyndigheten och sökanden har en dialog under själva granskningsförfarandet om vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som lämpligen bör vidtas och hur verksamheten eller åtgärden kan anpassas för att undvika att den kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En dialog kan leda till att sökanden föreslår och åtar sig att utföra vissa försiktighetsmått och skyddsåtgärder eller anpassar verksamheten på ett sådant sätt att prövningsmyndigheten slutligen bedömer att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär att verksamheten eller åtgärden därmed inte behöver tillståndsprövas. En väl genomförd dialog i denna del kan därmed spara tid åt både verksamhetsutövare och prövningsmyndighet. Genom att prövningen kommer att ske på en myndighet i stället för vid en domstol bedömer vi kommer att öka förutsättningarna för en sådan dialog. En dialog får däremot inte innebära att prövningsmyndigheten tar över ansvaret för att utforma förslag på skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Dialogen får inte heller innebära att prövningsmyndigheten på förhand tar ställning till om verksamheten eller åtgärden kan tillåtas. Däremot bör prövningsmyndigheten utifrån vad som anges i ansökan kunna stödja sökanden i dennes arbete med att ta fram lämpliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått samt ge exempel på sådana åtgärder som är vanligt förekommande för den sökta verksamheten eller åtgärden.

För att understryka behovet och vikten av dialog har vi övervägt att författningsreglera ett sådant krav. Med tanke på befintliga krav på en myndighets serviceskyldighet och aktiva processledning enligt bestämmelserna i förvaltningslagen har vi dock bedömt att detta inte ska behövas.

Som vi har redogjort för i avsnitt 9.6.1 måste det i detta sammanhang också noteras att det inte bara är MKB-direktivet som anger gränser för miljöpåverkan. För projekt som kan medföra konse-

kvenser för värden skyddade av art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och vattendirektivet föreligger andra gränser för när en betydande miljöpåverkan kan antas (artikel 2.3).²⁴⁷ Under bl.a. vattendirektivet finns det också miljökvalitetsnormer som ska utgöra referensvärde för om det går att anta en betydande miljöpåverkan enligt MKB-direktivet. Vad gäller t.ex. påverkan på Natura 2000-område får, i motsats till MKB-direktivet, skyddsåtgärder inte påverka bedömningen om ett projekt kan påverka området på ett betydande sätt, dvs. när tillståndsplikt föreligger (se 7 kap. 28 a § MB). Här är alltså inte gränsen om betydande miljöpåverkan kan antas utan gränsen är satt utifrån andra kriterier. Dessutom får en plan eller ett projekt endast godkännas, i den mening som avses i artikel 6.3 i habitatdirektivet under förutsättning att behöriga myndigheter har försäkrat sig om att det inte föreligger någon långvarig skadlig inverkan på det berörda områdets integritet. Vi föreslår ingen ändring när det gäller bedömning av påverkan på ett Natura 2000-område eller krav på tillstånd eller miljökonsekvensbeskrivning vid sådan påverkan.

Som för alla verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöbalken behöver även de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följas. Likaså får en verksamhet eller åtgärd inte tillåtas som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. En ansökan om igångsättningsbesked måste därför också innehålla de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och miljökvalitetsnormerna för vatten följs samt förslag till övervakning och kontroll av verksamheten. Även uppgifter om detta behövs i ansökan.

För vissa verksamheter och åtgärder ställer EU-rätten specifika krav på vilka uppgifter som en ansökan inför en förprövning ska omfatta. Dessa krav återfinns i huvudsak i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (se 25 a–i §§ FMH). Det kan avse krav på ansökans innehåll beträffande vindkraftverk (se 25 a § FMH). Ett annat exempel är särskilda krav på en anmälan innehåll avseende en verksamhet för behandling av avfall som omfattas av dagens 29 kap. miljöprövningsförordningen (se 25 d § i FMH). Dessa krav på anmälan innehåll som i dag återfinns i förordningen

²⁴⁷ Se exempelvis EU-domstolens dom i mål C-535/18 p. 84.

om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska fortsatt gälla för våra föreslagna krav på innehåll på ansökan om igångsättningsbesked. Därutöver finns enligt nuvarande regler vissa specifika krav för innehållet i en tillståndsansökan i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om tillstånd till täkt och torvtäkt (se 20 a och 20 h §§ FMH). Då vissa täkter kommer att omfattas av krav på granskningsplikt och igångsättningsbesked bör dessa krav gälla även för en ansökan om igångsättningsbesked.

Som framgår av avsnitt 14.7.7 föreslår vi att en anläggning för vindkraft ska omfattas av krav på granskningsplikt. Det innebär att en anläggning för vindkraft som utgångspunkt ska kunna prövas efter en ansökan om igångsättningsbesked. Av samma avsnitt framgår att vi gör samma bedömning beträffande en anläggning om solkraft. För anläggningar för vindkraft finns som i dag specifika krav på anmälsans innehåll. Dessa bör föras in som krav vid en ansökan om igångsättningsbesked för en sådan anläggning. För anläggningar för solkraft saknas i dag reglerade krav på anmälsans innehåll. Dessutom har det framförts att det i nuvarande förfarande för sådana anläggningar med bedömning inom ramen för ett s.k. 12:6-samråd ofta ställs olika krav på anmälsans innehåll. För att kraven på innehållet i en ansökan om igångsättningsbesked för en anläggning för solkraft ska bli mer enhetliga gör vi bedömning att detta, på motsvarande sätt som bör gälla för anläggningar för vindkraft bör författningsregleras. Vi gör bedömningen att det bör handla om följande krav på ansökans innehåll.

- Ett kartunderlag som visar verksamhetens lokalisering.
- En teknisk specifikation av anläggningen.
- En solstudie och det förväntade energiutbytet från verksamheten.
- En beskrivning av hur verksamheten påverkar natur- och kulturmiljöer, särskilt områden som är reglerade i 3, 4 och 7 kap. miljöbalken.
- En uppgift om huruvida anläggningen placeras tillsammans med en redan uppförd anläggning för solkraft eller annan typ av kraftproduktion.

- En redogörelse för de vägar som behövs för uppförande och drift av anläggningen och verksamheten.
- En redogörelse för dragningen fram till elnätet av de kraftledningar som behövs för uppförande och drift av anläggningen och verksamheten.
- En landskapsanalys som med ett fotomontage eller på annat sätt visar hur anläggningen syns i landskapet.
- En beräkning av skuggning och reflexer från anläggningen vid berörda vägar och byggnader.

Utformningen av dessa krav har sin utgångspunkt i sådana krav för anläggningar för solkraft som brukar ställas i dag i samband med 12:6-samråd. Kraven har också stämts av med branschen.

Många krav som gäller för ansökans innehåll för miljötillstånd är även relevanta för igångsättningsbesked. Vissa typer av verksamheter och åtgärder kommer att kunna prövas efter ansökan om igångsättningsbesked eller miljötillstånd beroende på verksamhetens eller åtgärdens påverkan på omgivningen i det enskilda fallet. Kraven på ansökans innehåll för ett igångsättningsbesked bör därför hänvisa till bestämmelserna om ansökans innehåll i fråga om miljötillstånd när det kommer till vissa specifika verksamheter och åtgärder.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 10 § miljöbalken och 3 kap. 10–14 §§ miljöprövningsförordningen.

14.10.5 Hur ska granskningen gå till?

Förslag: I nya 20 kap. miljöbalken införs en upplysningsbestämmelse avseende bestämmelserna om granskning i 6 kap. 23–27 §§ miljöbalken.

Utifrån ansökan om igångsättningsbesked och det underlag som ska ingå i den ska Miljöprövningsmyndigheten enligt vårt förslag granska och bedöma om verksamheten eller åtgärden kan antas

medföra en betydande miljöpåverkan och om den därmed ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning (se förslag och beskrivning om hur detta ska gå till i avsnitt 14.8.4). Som vi har nämnt ska även en ansökan om ändring, återkallelse, upphävande eller omprövning av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked genomgå en granskning. Dessa förfaranden beskriver vi i avsnitten 14.9.20 och 14.9.24.

Vi gör bedömningen att det är av vikt att hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen framgår av bestämmelserna om miljöprövning i nya 20 kap. miljöbalken. Därför bör en upplysningsbestämmelse om den del av förfarandet som avser granskningen föras in.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 18 § miljöbalken.

14.10.6 Vilka ska få tillfälle att yttra sig under handläggningen?

Förslag: Om Miljöprövningsmyndigheten överväger att bifalla en ansökan om igångsättningsbesked ska myndigheten på lämpligt sätt och i skälig omfattning ge berörda myndigheter, organisationer och allmänhet tillfälle att yttra sig.

Vid detta tillfälle ska också en eventuell begäran om ersättning m.m. inges.

Utifrån ansökan om igångsättningsbesked och det underlag som ska ingå i den ska prövningsmyndigheten enligt vårt förslag granska och bedöma om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Som vi har föreslagit i avsnitt 14.8.4 bör prövningsmyndigheten vid behov ge länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten eller andra berörda myndigheter eller kommuner tillfälle att inkomma med synpunkter över granskningsunderlaget (se vårt förslag till 6 kap. 24 § MB). Vår bedömning som redogörs för i nämnda avsnitt är att MKB-direktivet inte ställer krav på att vare sig myndigheter eller allmänheten ska få komma till tals i granskningsskedet. Det samråd som sökanden ska genomföra i samband med granskningen behöver enligt direktivets krav endast vara ett

myndighetsinternt samråd. Under själva granskningen av betydande miljöpåverkan får alltså prövningsmyndigheten avgöra om det finns skäl att inhämta ytterligare underlag för bedömningen av betydande miljöpåverkan.

Enligt nuvarande regler, vid såväl anmälan för miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet, ska statliga och kommunala myndigheten samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken ges tillfälle att yttra sig över en anmälan (se 26 § FMH och 22 § VVF). Detta alldeles oavsett om tillsynsmyndigheten som har att pröva anmälan bedömer att ytterligare underlag behöver hämtas in. Samtidigt innebär dagens anmälningsförfarande att den anmälda verksamheten eller åtgärden får påbörjas efter det att fristen löpt ut eller tillsynsmyndigheten inte har förbjudit den. Granskningen av betydande miljöpåverkan görs som ett led i själva prövningsförfarandet. Enligt nuvarande reglering för miljöfarlig verksamhet ska tillfälle till yttrande ges på lämpligt sätt och i skälig omfattning. Därutöver finns vissa bestämmelser i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som avser inhämtande av yttrande vid prövning av vissa specifika verksamheter. Kommunens yttrande ska inhämtas inför en prövning av lagring av farligt avfall (se 20 a–20 b §§ FMH). Yttrande från Sveriges geologiska undersökning ska inhämtas inför en prövning av en tillståndsansökan om torvtäkt (se 20 i § FMH).

Enligt Århuskonventionen ska den berörda allmänheten på ett tidigt stadium i beslutsprocesser om miljön informeras om den sökta verksamheten eller åtgärden och få möjlighet att lämna synpunkter. Deltagandet ska ske på ett tidigt stadium när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt (artikel 6.2–6.9). Med berörd allmänhet avses även miljöorganisationer.

Enligt vårt förslag i avsnitt 14.10.9 kommer beslutet om att en verksamhet eller åtgärd inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan meddelas tillsammans med ett beslut med anledning av ansökan om igångsättningsbesked. Det innebär alltså att det inte finns något ytterligare utrymme för att inhämta synpunkter efter det att ett beslut fattats om att en verksamhet eller åtgärd inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan innan beslut i ärendet om igångsättningsbesked ska lämnas. Enligt vår bedömning bör tillfälle till yttrande ges innan ett slutligt besked i ärendet meddelas om prövningsmyndigheten överväger att ge igångsättningsbesked,

dvs. innan ansökan beviljas. Det finns annars en risk att myndigheters, organisationers och enskildas synpunkter inte beaktas eller bemöts, vilket i sig skulle kunna leda till onödiga överklaganden. Som har nämnts ovan är det inte heller förenligt med bl.a. Århuskonventionen att myndigheter, organisationer och enskilda får vetskap om en verksamhet eller åtgärd först efter att det att beslut om att den kan sättas i gång har meddelats. Det kan inte heller anses förenligt med förvaltningslagens regler om kommunikering att inte låta berörda få tillfälle att yttra sig över beslutsunderlaget (se 25 § FL). Om prövningsmyndigheten överväger att bifalla en ansökan om igångsättningsbesked ska myndigheten därför ge de berörda statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda tillfälle att yttra sig över ansökan.

På samma sätt som gäller i dag för miljöfarliga verksamheter bör dock ett sådant tillfälle till yttrande ske på lämpligt sätt och i skälig omfattning. Då verksamheten inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan finns inget krav på att utföra en specifik miljöbedömning och därmed inget krav på att ansökan måste kungöras. Efter som igångsättningsbesked får rättskraft (se förslag i avsnitt 14.10.12) mot alla som hade kunnat föra talan i ärendet är det dock viktigt att Miljöprövningsmyndigheten försäkrar sig om att alla som kan beröras av den sökta verksamheten eller åtgärden får del av ansökan och ges tillfälle att yttra sig över den samt det underlag som bifogats den. Är antalet berörda lätt att avgränsa och även få till antalet kan Miljöprövningsmyndigheten kommunicera direkt med dem. Om det i stället är svårt att avgöra vilka som berörs eller om det är många som kan beröras kan Miljöprövningsmyndigheten i stället behöva kungöra ansökan. Att tillfälle till yttrande ska ske på lämpligt sätt kan därmed innebära att prövningsmyndigheten genom kungörelse upplyser om ansökan. Det kan också innebära att handlingar skickas direkt till berörda myndigheter, organisationer och enskilda. Hur berörda ska underrättas och ges tillfälle att yttra sig får prövningsmyndigheten avgöra från fall till fall utifrån vad det är för verksamhet och åtgärd och efter en bedömning av hur stort antal berörda som kan tänkas behöva ges tillfälle att yttra sig.

Med uttrycket ”skälig omfattning” avses bl.a. att tiden för yttrande kan anpassas efter omfattningen och komplexiteten av verksamheten eller åtgärden och vilken omgivningspåverkan den har. Det finns inte heller något hinder mot att prövningsmyndig-

heten preciserar vad ett yttrande ska avse. I sammanhanget vill vi dock understryka att det här ska vara fråga om verksamheter och åtgärder som prövningsmyndigheten bedömer inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Yttrandefristen bör därför som utgångspunkt kunna begränsas till ett par veckor. Det kan självklart förekomma ärenden där en betydande miljöpåverkan inte kan antas, men som ändå innehåller komplexa frågor som kräver en längre frist för att lämna synpunkter. Tiden för när ett yttrande senast behöver inkomma bör därför avgöras från fall till fall av Miljöprövningsmyndigheten.

De myndigheter, organisationer och enskilda som ska ges tillfälle att yttra sig bör avgränsas till de som är *berörda*. Vad gäller myndigheter bör det sällan vara problematiskt för prövningsmyndigheten att avgöra vilka myndigheter som har att bevaka de frågor som en viss ansökan aktualiserar. I fråga om organisationer bör tillfälle till yttrande ges sådana organisationer som har engagerat sig särskilt i en viss verksamhet eller åtgärd. Vad gäller enskilda bör närboende till en verksamhet eller åtgärd få tillfälle att yttra sig. Är det fråga om vattenverksamhet bör sakägare alltid ges tillfälle att yttra sig. Precis som i dag bör det ställas krav på sökanden att ange vilka som är sakägare i ansökan.

Som vi har nämnt ovan finns enligt nuvarande regler krav på yttrande från kommunen respektive Sveriges geologiska undersökning inför en prövning av en ansökan om tillstånd av lagring av farligt avfall respektive tillstånd till torvtäkt (se 20 b och 20 i §§ FMH). Dessa verksamheter kommer i viss utsträckning att omfattas av krav på granskning och igångsättningsbesked. Prövningsmyndigheten bör därför fortsatt inhämta yttrande inför beslut om sådana verksamheter från kommunen och Sveriges geologiska undersökning.

Skulle prövningsmyndigheten meddela ett beslut om att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan behöver inget tillfälle till yttrande ges i detta skede. Sökanden behöver då ansöka om miljötillstånd för att få bedriva den sökta verksamheten eller utföra den sökta åtgärden. Inför en sådan ansökan ska sökanden begära ett avgränsningsyttrande och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Myndigheter samt organisationer och enskilda kommer få tillfälle att yttra sig under denna process. Det görs då inom ramen för tillståndsärendet.

Som vi har redogjort för i avsnitt 14.6.9 ska Miljöprövningsmyndigheten pröva frågor om ersättning med anledning av skador som uppstår till följd av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked för vattenverksamhet. Enligt nuvarande regler ska yrkanden om ersättning framställas senast vid huvudförhandlingen i mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen får avvisa senare framställda yrkanden om de inte har föranletts av iakttagelser vid syn eller av andra omständigheter som har förekommit under huvudförhandlingen (se 22 kap. 19 § MB). Syftet med bestämmelsen är att samtliga yrkanden från sakägare ska kunna hanteras gemensamt och hinna beredas innan målet ska avgöras.

Med våra förslag ska ersättningsfrågorna i stället prövas av Miljöprövningsmyndigheten (se förslag i avsnitt 14.6). Som en följd av detta gör vi bedömningen att det behövs en bestämmelse motsvarande den som i dag finns i 22 kap. 19 § miljöbalken i nya 20 kap. miljöbalken för handläggningen av dessa frågor inom ramen för handläggningen av ett ärende om igångsättningsbesked. Som vi har redogjort för ska en ansökan om igångsättningsbesked på samma sätt som en ansökan om miljötillstånd innehålla uppgift om vattenrättsliga sakägare och uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare (se vårt förslag i avsnitt 14.9.3). Enligt vår uppfattning bör dessa sakägare uttrycka sin inställning till sökandens eventuella erbjudande om ersättning när detta tillfälle till yttrande ges och inom den frist som myndigheten anger för yttrande. På samma sätt som i dag bör det vara möjligt för Miljöprövningsmyndigheten att avvisa en senare framställd begäran om ersättning. I de fall handläggningen fortsätter efter det att yttrandefristen har löpt ut och ärendet kompletteras på ett sådant sätt att det kan påverka eventuella ersättningsanspråk måste dock tillfälle ges för sakägare att justera sin begäran eller lämna in en ny.

Nuvarande bestämmelse i 22 kap. 19 § miljöbalken innehåller även en skyldighet att yttra sig över en eventuell begäran om inhämtade av utlåtande från sakkunniga eller yttrande från Vattenmyndigheten. Sådan utredning kan förekomma även i den föreslagna prövningsordningen. Vi gör bedömningen att denna möjlighet att yttra sig bör ske inom samma tidsfrist.

Enligt nuvarande bestämmelse i 22 kap. 7 § miljöbalken ska ägare av fastigheter som berörs av en ansökan i ett mål om vattenverksamhet till mark- och miljödomstolen uppge innehavare av servitut,

nyttjanderätt eller rätt till elektrisk kraft som har upplåtits i fastigheten. Underlåts detta utan giltigt skäl och uppstår på grund av detta skada för sådana sakägare, ska fastighetsägaren ersätta skadan. Skyldigheten att uppge andra rättighetshavare har sin grund i att både fastighetsägare och innehavare av särskild rätt har rätt till ersättning för vad som avstås eller skadas genom ett tillstånd till vattenverksamhet. Med särskild rätt till fastighet avses arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt samt servitut, rätt till elektrisk kraft och liknande sakrätter. Hit torde även renskötselrätt räknas.²⁴⁸ Det är avgörande för innehavaren av en särskild rätt att den känner till en ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked till vattenverksamhet för att kunna få en eventuell begäran om ersättning prövad inom ramen för ärendet. Skadeståndsskyldighet för fastighetsägaren uppkommer bara om fastighetsägaren är oaktsam när uppgift lämnas eller om fastighetsägaren låter bli att lämna uppgift utan att giltigt förhinder finns. Vad som är oaktsamt eller giltigt förhinder prövas från fall till fall och någon praxis finns inte.²⁴⁹

Vi bedömer att motsvarande skyldighet för berörda fastighetsägare bör finnas även i ärenden om miljöprövning när ansökan rör vattenverksamhet. I ett ärende om igångsättningsbesked bör sådana uppgifter lämnas i samband med ett yttrande över ansökan då också eventuella ersättningsanspråk bör framställas.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 19 § miljöbalken.

14.10.7 Beslut om betydande miljöpåverkan

Förslag: Om granskningen resulterar i ett beslut om att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska prövningsmyndigheten

1. om det är fråga om en ansökan om igångsättningsbesked avslå ansökan och informera sökanden om att verksamheten eller åtgärden kräver miljötillstånd, eller

²⁴⁸ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 320.

²⁴⁹ Se Svensson, Miljöbalk 22 kap. 7 §, Lexino 2024-04-20 (JUNO).

2. om det är fråga om en ansökan om återkallelse, upphävande eller omprövning av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked informera sökanden om att det krävs en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken för prövningen enligt 24 kap. 3 eller 5 § miljöbalken.

När granskningen av om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är klar ska prövningsmyndigheten, i ett särskilt beslut avgöra frågan. Som vi har redogjort för i avsnitt 14.8.4 föreslår vi att beslutet om betydande miljöpåverkan alltid ska lämnas tillsammans med det slutliga beslutet i ärendet om igångsättningsbesked. Om beslutet innebär att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan saknas förutsättningar att pröva verksamheten eller åtgärden genom det förenklade förfarandet som granskningen innebär och även förutsättningar att ge ett igångsättningsbesked. Vi gör bedömningen att detta bör resultera i att prövningsmyndigheten i ett beslut avslår ansökan om igångsättningsbesked och i samband med detta beslut meddelar sökanden att verksamheten eller åtgärden omfattas av kräver miljötillstånd. Prövningsmyndighetens beslut om att en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan innebär alltså att en verksamhet eller åtgärd omfattas av tillståndsplikt och inte får bedrivas eller utföras utan ett miljötillstånd. Det är dock fritt för den som har sökt ett igångsättningsbesked att välja om han eller hon vill söka miljötillstånd eller inte. Något föreläggande om att söka tillstånd eller förbud för verksamheten eller åtgärden ska därför inte meddelas. Genom beslutet om avslag på ansökan om igångsättningsbesked avslutas även ärendet om igångsättningsbesked. Väljer den som har ansökt om igångsättningsbesked att gå vidare med en ansökan om miljötillstånd behöver den då lämna in en ansökan, begära ett avgränsningsyttrande och därefter ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, se mer om detta förfarande i avsnitt 14.9. Att ansöka om miljötillstånd och begära ett avgränsningsyttrande innebär alltså att ett nytt ärende skilt från ärendet om igångsättningsbesked påbörjas. Det underlag som sökanden har gett in till prövningsmyndigheten tillsammans med ansökan om igångsättningsbesked bör dock i de flesta fall vara tillräckligt för att använda i samband med begäran om avgränsningsyttrande (se mer om detta yttrande i avsnitt 14.8.7).

Som vi har nämnt ska en ansökan om återkallelse, upphävande eller omprövning av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked också genomgå granskning av betydande miljöpåverkan. Om prövningsmyndigheten bedömer att den verksamhet eller åtgärd som omfattas av en ansökan om återkallelse, upphävande eller omprövning av ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska myndigheten informera sökanden om att det krävs en specifik miljöbedömning. I dessa ärenden resulterar denna bedömning således inte i att ärendet avslutas utan att det behöver kompletteras med en sådan miljöbedömning. Se mer om detta förfarande i avsnitt 14.9.24.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 18 § miljöbalken.

14.10.8 Förutsättningar för och innehåll i beslut om igångsättningsbesked

Förslag: Om granskningen resulterar i en bedömning att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska prövningsmyndigheten i ett ärende om ansökan om igångsättningsbesked ge ett sådant besked om sökanden och verksamheten eller åtgärden uppfyller de krav som anges i 20 kap. 28 § miljöbalken.

Ett beslut om igångsättningsbesked ska innehålla

1. prövningsmyndighetens beslut i frågan om betydande miljöpåverkan, och
2. de villkor om skyddsåtgärder, försiktighetsmått och andra åtgärder som behövs för att undvika, förebygga eller minska en betydande negativ miljöpåverkan.

I förekommande fall ska beslutet också innehålla de uppgifter som gäller för innehåll i beslut om miljötillstånd. Därutöver kan ett beslut om igångsättningsbesked för vissa specifika verksamheter eller åtgärder behöva innehålla särskilda krav för dessa.

Förutsättningar för igångsättningsbesked

I de fall prövningsmyndigheten bedömer att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan återstår för prövningsmyndigheten att bedöma om övriga förutsättningar som finns för att igångsättningsbesked ska kunna ges är uppfyllda. Ett beslut om att en verksamhet eller åtgärd inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska meddelas tillsammans med ett beslut om bifall eller avslag på ansökan om igångsättningsbesked (se förslag i avsnitt 14.8.4). En första förutsättning för ett bifall till en ansökan om igångsättningsbesked är alltså att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Inom ramen för det förenklade förfarande som granskningen och ett beslut om igångsättningsbesked innebär kommer många olika typer av verksamheter och åtgärder att prövas. Även om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön i dessa fall har bedömts vara begränsad jämfört med en verksamhet eller åtgärd som kräver miljötillstånd bör övriga krav som ställs i miljöbalken och i föreskrifter som är meddelade med stöd av balken vara uppfyllda för att igångsättningsbesked, på motsvarande sätt som gäller för miljötillstånd, ska kunna ges. I avsnitt 14.9.14 föreslår vi vilka krav som bör vara uppfyllda för att miljötillstånd ska ges. Förslaget innebär att prövningsmyndigheten ska ge miljötillstånd om en ansökan om miljötillstånd avser en verksamhet eller åtgärd som uppfyller kraven på verksamheten eller åtgärden i denna balk och i föreskrifter som är meddelade med stöd av balken samt i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Avsikten med den nya regleringen om förutsättningar för miljötillstånd är inte att ändra de materiella förutsättningar som krävs jämfört med i dag utan är, som tidigare sagts, att ge förutsättningar för en mer effektiv process för bedömning av om den sökta verksamheten eller åtgärden uppfyller kraven. Är förutsättningarna uppfyllda är det enligt vår bedömning viktigt att signalera att prövningsmyndigheten ska ge miljötillstånd (se avsnitt 14.9.14).

Som vi redan har konstaterat kan det vara samma typ av verksamhet eller åtgärd som prövas antingen genom tillståndsförfarandet för miljötillstånd eller genom granskningsförfarandet för igångsättningsbesked. Vi gör därför bedömningen att förutsätt-

ningarna för att ge miljötillstånd eller bifall på en ansökan om igångsättningsbesked som utgångspunkt bör vara desamma. Som vi redogör för i avsnitt 14.5.1 har vi behållit termen *tillstånd* i de bestämmelser som ska fortsatt gälla alla typer av tillstånd som regleras i miljöbalken, däribland miljötillstånd och igångsättningsbesked. Det innebär bl.a. att bestämmelser om förutsättningar för tillstånd, såsom krav på säkerhet, gäller även vid prövning av en ansökan om igångsättningsbesked. I fråga om just säkerhet har vi i avsnitt 14.7.6 föreslagit att avfallsverksamheter inte längre ska prövas genom anmälan. I den mån det är motiverat med förprövning ska detta i stället ske genom miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Enligt nuvarande regler finns särskilda bestämmelser om säkerhet vid prövning av en anmälan (se 28 a–c §§ FMH). Vi föreslår i avsnitt 14.9.14 att dessa ska upphävas. Frågan om säkerhet i ärenden om miljötillstånd och igångsättningsbesked ska då prövas enligt bestämmelserna om säkerhet i 9, 15 eller 16 kap. miljöbalken. Till skillnad från vid en ansökan om miljötillstånd behöver det dock vara tydligt att en förutsättning för att igångsättningsbesked ska kunna ges är att en betydande miljöpåverkan inte kan antas. Ett beslut om att en verksamhet eller åtgärd inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan innebär således att en specifik miljöbedömning inte krävs och att en miljökonsekvensbeskrivning inte behöver tas fram.

Liksom alla verksamheter och åtgärder som omfattas av krav i miljöbalken bör även de verksamheter och åtgärder som ska föregås av en ansökan om igångsättningsbesked uppfylla hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Ett bifall till ansökan om igångsättningsbesked förutsätter att bestämmelserna om miljökvalitetsnormer iakttas och att ingen otillåten påverkan på ett Natura 2000-område sker eller arter som omfattas av artskyddsförordningen. Dessutom bör kraven på förenlighet med en eventuell detaljplan uppfyllas. Även den något begränsade vandelsprövningen i 16 kap. 6 § miljöbalken bör vara uppfylld för att igångsättningsbesked ska kunna meddelas. Skulle verksamheten, åtgärden eller den sökande inte uppfylla dessa krav bör prövningsmyndigheten vägra ett igångsättningsbesked genom att avslå ansökan. Något behov av att meddela ett förbud finns därmed inte om inte ansökan avser återkallelse och förbud mot fortsatt verksamhet (se mer om detta i avsnitt 14.9.24).

Beslutets innehåll

Enligt MKB-direktivet ska i ett beslut om att en miljökonsekvensbedömning inte krävs, huvudskälen anges till varför det inte krävs en sådan bedömning. Av beslutet ska även framgå projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika eller förebygga vad som annars kanske skulle ha utgjort betydande negativ miljöpåverkan om exploatören har föreslagit detta (artikel 4.5 b MKB-direktivet, se även beskrivning i avsnitten 9.6.1 och 9.6.3).

Som vi har redogjort för i avsnitt 14.10.4 är det ett centralt inslag i granskningsförfarandet att sökanden och prövningsmyndigheten för en dialog om vilka skyddsåtgärder som är planerade och vilka som skulle kunna behövas för det fall en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ser prövningsmyndigheten att verksamheten eller åtgärden med vidtagande av vissa åtgärder inte skulle medföra en betydande miljöpåverkan bör prövningsmyndigheten påtala detta för sökanden. Sådana åtgärder och även av sökanden planerade åtgärder för att undvika och förebygga en miljöpåverkan behöver framgå av beslutet om betydande miljöpåverkan och därmed även ett bifall till ansökan om igångsättningsbesked.

Utöver att prövningsmyndigheten i ett beslut måste ange skälen för varför verksamheten inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska prövningsmyndigheten i samma beslut även meddela ett igångsättningsbesked. Ett igångsättningsbesked ska på samma sätt som beslutet om betydande miljöpåverkan vara skriftligt och innehålla de villkor med t.ex. försiktighetsmått och skyddsåtgärder som behövs. Dessa försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan som nämnts vara kopplade till bedömningen om betydande miljöpåverkan och ha varit avgörande för prövningsmyndigheten i detta avseende. Prövningsmyndigheten kan även i ett beslut om igångsättningsbesked meddela ytterligare försiktighetsmått och skyddsåtgärder som kan behövas. På samma sätt som gäller vid prövningen av en ansökan om miljötillstånd bör alla inblandade aktörer noga överväga vilka frågor som har betydelse för tillåtligheten och vilka villkor som krävs för att bifall till ansökan om igångsättningsbesked ska kunna ges.

På samma sätt som för ansökans innehåll ställer EU-rätten krav på beslutets innehåll för vissa typer av verksamheter. Den svenska

regleringen innehåller således redan sådana krav avseende innehållet i ett föreläggande. Enligt nuvarande reglering finns krav på vad ett föreläggande om försiktighetsmått ska innehålla i samband med att tillsynsmyndigheten avslutar ett anmälningsärende beträffande behandling av avfall (se 27 a § FMH). Dessa verksamheter kommer enligt vårt förslag att hanteras efter en ansökan om igångsättningsbesked. Ett beslut om igångsättningsbesked behöver därför innehålla motsvarande krav. På samma sätt finns det i nuvarande regler bestämmelser om vad ett tillstånd eller föreläggande om försiktighetsmått med anledning av en anmälan ska innehålla. Det gäller bl.a. för förbränning och deponering av avfall, geologisk lagring av koldioxid och vissa förbränningsanläggningar. Dessa krav bör fortsätta att gälla och samlas med övriga krav på vad beslutet ska innehålla i nya 6 kap. miljöprövningsförordningen.

Som vi har nämnt kommer flera olika verksamheter och åtgärder att kunna provas antingen genom miljötillstånd eller igångsättningsbesked beroende på dess miljöpåverkan. Samtliga specifika krav på sådana verksamheter eller åtgärder i beslutet om miljötillstånd kan därmed också bli aktuella för igångsättningsbesked.

I avsnitt 14.9.18 föreslår vi vissa krav på utformningen av beslut i ärenden om miljöprövning. Ett sådant krav är att besluten ska vara skriftliga.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 18 tredje stycket och 28 § miljöbalken samt 6 kap. 2–14 §§ miljöprövningsförordningen.

14.10.9 Beslut om betydande miljöpåverkan och igångsättningsbesked ska offentliggöras

Som vi har redogjort för i föregående avsnitt ska ett beslut om avslag eller bifall på en ansökan om igångsättningsbesked också innehålla ett beslut i fråga om verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan. Hur myndigheten bedömer frågan om betydande miljöpåverkan är avgörande för om en miljökonsekvensbedömning behöver göras eller inte. Enligt MKB-direktivet ska den ansvariga myndigheten offentliggöra beslutet om huruvida projektet ska bli

föremål för en miljökonsekvensbedömning och huvudskälen till bedömningen anges i beslutet (artikel 4.5). Kravet på offentliggörande gäller både i de fall den ansvariga myndigheten beslutar att en specifik miljöbedömning krävs respektive när en sådan bedömning inte krävs.

I miljöbalken finns bestämmelser som innebär att länsstyrelsen i ett särskilt beslut ska avgöra om en tillståndspliktig verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan (6 kap. 26 § MB). Av bestämmelsen framgår att beslutet ska redovisa de omständigheter som talar för eller emot att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det finns enligt nuvarande svenska regler ingen skyldighet att offentliggöra beslutet på något sätt. I stället finns ett krav på att en miljökonsekvensbeskrivning ska kungöras av den som prövar tillståndsfrågan, dvs. efter det att ansökan om tillstånd getts in till prövningsmyndigheten. Kungörelsen ska bl.a. innehålla upplysningar om att verksamheten eller åtgärden omfattas av kraven på specifik miljöbedömning (6 kap. 39 och 40 §§ MB). I det fall en verksamhet eller åtgärd anses innebära en betydande miljöpåverkan får allmänheten tillgång till information om detta genom kungörelsen. Det saknas dock motsvarande bestämmelser för det fall länsstyrelsen kommer fram till att verksamheten inte innebär en betydande miljöpåverkan.

MKB-direktivet ställer endast krav på att beslutet om betydande miljöpåverkan och därmed beslutet beträffande miljöbedömningen ska offentliggöras, men anger inte formerna för detta. SMB-direktivet har motsvarande krav om att slutsatserna för att inte kräva en miljöbedömning ska göras tillgängliga för allmänheten (se artikel 3.7). SMB-direktivets krav om tillgängliggörande har kommit till uttryck i 6 kap. 7 § miljöbalken angående beslut i fråga om betydande miljöpåverkan för strategiska miljöbedömningar för planer och program. Av bestämmelsens förarbeten framgår att hur beslutet ska tillgängliggöras får avgöras från fall till fall. Ett lämpligt sätt att tillgängliggöra beslutet kan vara på myndighetens eller kommunens webbplats. Beslutet kommer även att vara tillgängligt för allmänheten genom att beslutet upprättas som en allmän och offentlig handling.²⁵⁰

Med anledning av kommissionens kritik mot Sveriges genomförande av MKB-direktivet föreslog tidigare Miljödepartementet 2021 ändringar av dessa bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. I departe-

²⁵⁰ Se prop. 2016/17:200 s. 190.

mentspromemorian konstaterades att det saknas bestämmelser om offentliggörande av länsstyrelsens beslut i frågan om betydande miljöpåverkan och det föreslogs ett tillägg i 6 kap. 26 § andra stycket miljöbalken. Förslaget innebär att ett särskilt beslut om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska göras tillgängligt för allmänheten. För att tillämpningen ska bli konsekvent med det begrepp som används i 6 kap. 7 § miljöbalken föreslogs att termen tillgängliggöras skulle användas. Vidare bör det vara upp till den handläggande myndigheten att besluta på vilket sätt tillgängliggörandet ska ske. Exempelvis kan beslutet tillgängliggöras på en lämplig webbplats. Informationen ska vara tillgänglig även för personer med funktionsnedsättning.²⁵¹

Förslaget till ändring har ännu inte genomförts. Vi kan således konstatera att det alltjämt finns en brist i det svenska genomförandet av MKB-direktivet i denna del.

För att säkerställa att allmänheten får tillgång till information om ett beslut där en verksamhet eller åtgärd inte har ansetts innebära en betydande miljöpåverkan har förslag på ny bestämmelse med krav på tillgängliggörande av sådana beslut införts i 6 kap. 26 § miljöbalken. Vid utformningen av bestämmelsen instämmer i dåvarande Miljödepartementets förslag att termen tillgängliggöra bör användas i stället för termen offentliggöra för god överensstämmelse med språkbruket i 6 kap. miljöbalken (se förslag i avsnitt 14.8.4). På samma sätt som för planer och program ska besluten tillgängliggöras på lämpligt sätt vilket i många fall kommer att vara på myndighetens webbplats.

Bestämmelserna i 6 kap. är generella och ska kunna tillämpas i förhållande till flera s.k. sektorslagar. För beslut om betydande miljöpåverkan i ärenden om igångsättningsbesked gäller också bestämmelserna i 20 kap. miljöbalken. I avsnitt 14.9.22 föreslår vi nya bestämmelser med krav på underrättelse av vissa beslut i ärenden om miljöprövning genom kungörelse på lämplig webbplats och i ortstidning och för andra beslut genom delgivning. Vilken underrättelsevariant som ska användas är beroende av om ansökan i ärendet har kungjorts eller inte. Har ansökan kungjorts vilket regelmässigt sker i ärenden om miljötillstånd är det tillräckligt med kungörande av beslutet på webbplats och i ortstidning. Inget hindrar Miljöpröv-

²⁵¹ Se promemoria, Miljödepartementet, Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet, M2021/00596 2021, s. 99 och 100.

ningsmyndigheten från att också kungöra ansökningar i ärenden om igångsättningsbesked på sätt som anges i 6 kap. 40 § miljöbalken om detta underlättar handläggningen av ärendet.

Besluten i ärenden om igångsättningsbesked ska också skickas till sökanden, berörda myndigheter och andra som har yttrat sig i ärendet. Slutligen föreslår vi i avsnitt 14.11 att den nya Miljöprövningsmyndigheten får i uppgift att på ett samlat och sökbart sätt offentliggöra information om bl.a. fattade slutliga beslut i ärenden om miljöprövning och att detta kommer till uttryck i nya 8 kap. miljöprövningsförordningen. Detta krav omfattar således också besluten i ärenden om igångsättningsbesked och bör tillgodose MKB-direktivets krav på offentliggörande av dessa beslut.

14.10.10 Ska besluten om betydande miljöpåverkan och igångsättningsbesked kunna överklagas?

Bedömning: På motsvarande sätt som i dag bör ett särskilt beslut i frågan om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan inte kunna överklagas särskilt. Där-
emot bör ett slutligt beslut i ett ärende om igångsättningsbesked kunna överklagas på det sätt som följer av 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken.

Enligt nuvarande regler är det länsstyrelsen som enligt reglerna om miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken prövar om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Ett sådant beslut, oavsett hur länsstyrelsen bedömer frågan, får inte överklagas särskilt (se 6 kap. 27 § MB). Vi föreslår ingen ändring i detta avseende när ansvaret för prövningen flyttas över till en ny prövningsmyndighet (se avsnitt 14.8.4).

En bedömning av om en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, är enligt nuvarande regler kopplad till frågan om en tillståndspliktig verksamhet eller åtgärd omfattas av krav på en specifik miljöbedömning (se 6 kap. 20 § MB). Det innebär att om länsstyrelsen bedömer att en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska en specifik miljöbedömning göras. Tillståndsplikten i sig är i dessa fall inte kopplad till den betydande miljöpåverkan utan regleras i miljöprövningsförordningen. Ett be-

slut enligt 6 kap. miljöbalken i fråga om betydande miljöpåverkan medför således i sig ingen skyldighet för verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. För anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter medför däremot en bedömning i fråga om betydande miljöpåverkan att den myndighet som handlägger anmälan ska förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd (se 26 a § 3 FMH). Det står dock anmälaren fritt att välja att inte följa föreläggandet i de fall verksamheten eller åtgärden inte kommer påbörjas.

EU-domstolen har slagit fast att det strider mot MKB-direktivet att i nationell rätt ha en bestämmelse som innebär att endast tillståndssökanden, berörda myndigheter och berörd kommun kan klaga på ett beslut om att en miljökonsekvensbeskrivning inte krävs.²⁵² I den svenska regleringen får detta krav anses uppfyllt för tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder genom att beslutet eller domen om tillstånd kan överklagas. Har länsstyrelsen i dessa fall bedömt att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och att en miljöbedömning därför inte behöver göras kan denna fråga bli föremål för prövning i samband med att avgörandet om tillstånd överklagas. När det gäller anmälningspliktiga verksamheter medför, som har nämnts, tillsynsmyndighetens bedömning i frågan om betydande miljöpåverkan antingen ett föreläggande om att söka tillstånd, ett föreläggande om skyddsåtgärder och försiktighetsmått eller ett beslut om att inga åtgärder krävs. Samtliga dessa beslut utgör enligt nuvarande regler tillsynsbeslut och kan överklagas på sätt som följer av bestämmelserna i 19 kap. miljöbalken.

Som vi har redogjort för innebär vårt förslag att prövningsmyndigheten, för de verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på granskningsplikt, ska bedöma om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av EU-domstolens praxis följer att ett beslut om att en miljökonsekvensbeskrivning inte krävs måste kunna överklagas. Ett beslut om att en verksamhet eller åtgärd inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan jämte beslut om igångsättningsbesked innebär att prövningsmyndigheten har bedömt att någon specifik miljöbedömning inte behöver göras och att det därmed inte behövs någon miljökonsekvensbeskrivning. Det är därför nödvändigt att dessa beslut är överklagbara.

²⁵² EU-domstolens dom i mål C-570/13.

Enligt vårt förslag kommer ett beslut i frågan om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan att meddelas tillsammans med beslutet om bifall eller avslag på ansökan om igångsättningsbesked. Ett sådant beslut avslutar alltså ärendet om ansökan om igångsättningsbesked och blir därmed ett slutligt beslut. Slutliga beslut av förvaltningsmyndighet överklagas till mark- och miljödomstol enligt 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken

Bestämmelser om vilka som har rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken finns i 16 kap. 12–14 §§ miljöbalken. Vi gör bedömningen att det inte behövs någon ändring av dessa bestämmelser med anledning av våra förslag om granskningsförfarande och igångsättningsbesked. Igångsättningsbesked är ett slags tillståndsbeslut och dessa är därför möjliga att överklaga på samma sätt som övriga tillståndsbeslut enligt miljöbalken. Däremot finns det behov av följdändringar för att ändra paragrafhänvisningar samt vissa uttryck (se avsnitt 14.15). Det kan också finnas skäl för översyn av dessa bestämmelser av andra skäl. Vi har dock inte haft möjlighet att göra någon sådan översyn inom ramen för detta betänkande.

Vid en överprövning av ett beslut som innehåller ett avgörande i fråga om betydande miljöpåverkan och ett ställningstagande till ansökan om igångsättningsbesked ska överinstansen pröva om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I enlighet med 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken och vad vi föreslår i avsnitt 14.6.9 är det mark- och miljödomstolen som prövar dessa mål. Instämmer domstolen i Miljöprövningsmyndighetens bedömning ska överklagandet avslås. Om domstolen däremot anser att prövningsmyndigheten har gjort en felaktig bedömning i frågan, ska beslutet om betydande miljöpåverkan kunna ändras. Likaså ställningstagandet till ansökan om igångsättningsbesked. Förutsatt att domstolen anser att utredningen är tillräcklig ska domstolen kunna förklara att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Huruvida domstolen i dessa fall ska kunna meddela ett igångsättningsbesked eller ska beslut om att återförvisa till Miljöprövningsmyndigheten bör bedömas från fall till fall. Som vi har redogjort för ska berörda myndigheter, organisationer och enskilda ges tillfälle att yttra sig innan beslut om igångsättningsbesked meddelas. Möjligheten till yttrande syftar till att ge de som berörs tillfälle att lämna sina synpunkter innan frågan om igångsättningsbesked avgörs. Deras synpunkter

utgör en viktig del av beslutsunderlaget vid bedömningen av bl.a. om tillräcklig hänsyn har tagits till omgivningen. Bedöms omfattningen av verksamheten eller åtgärden vara begränsad och underlaget tillräckligt bör det inte finnas något hinder mot att domstolen låter berörda myndigheter, organisationer och enskilda få yttra sig. Är det däremot fråga om en verksamhet eller åtgärd där omgivningspåverkan kan vara omfattande eller svårbedömd bör återförvisning ske. Även sökanden kan ha ett intresse av att frågan om igångsättningsbesked återförvisas till Miljöprövningsmyndigheten för att få en prövning i fler instanser av de villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder som igångsättningsbeskedet förenas med. Om mark- och miljödomstolen gör en annan bedömning än prövningsmyndigheten i ett ärende där prövningsmyndigheten har bedömt att betydande miljöpåverkan inte kan antas och därför bifallit ansökan om igångsättningsbesked bör det däremot inte finnas något hinder för mark- och miljödomstolen att upphäva beslutet.

Som vi har beskrivit ovan kan prövningsmyndigheten även bedöma att en verksamhet eller åtgärd ska vägras igångsättningsbesked på andra grunder än att den kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det kan, som har nämnts ovan, exempelvis avse att sökanden inte uppfyller kraven i 16 kap. 6 § miljöbalken om vandel. Ett vägrat igångsättningsbesked kan få stora konsekvenser för sökanden och ska därför kunna överklagas av sökanden.

14.10.11 Tidsfrist för handläggningen av en ansökan om igångsättningsbesked m.m.

Förslag: Prövningsmyndigheten ska fatta beslut om igångsättningsbesked inom 3 månader från den dag då myndigheten bekräftade att ansökan var fullständig. Prövningsmyndighet har möjlighet att förlänga fristen om det är nödvändigt på grund av verksamhetens eller åtgärdens art, komplexitet, lokalisering eller omfattning. Prövningsmyndigheten ska i så fall, innan den ursprungliga tidsfristen har löpt ut, informera den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden om skälen för förlängningen och ange när beslutet senast kommer att meddelas.

Som vi har redogjort för i avsnitten 14.9.8 och 14.9.9, ser vi en utveckling inom EU mot tidsfrister för fler ärenden än i dag. Som vi har beskrivit i avsnitt 10.2.6 innehåller både EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial samt EU-förordningen om nettollteknik tidsfrister för handläggningen av sådana ärenden som omfattas av bestämmelserna. I Sverige finns också nationella bestämmelser i lagen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi, som har tillkommit för genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet (se mer om detta i avsnitt 10.2.6). I avsnitten 14.9.8 och 14.9.9 har vi redogjort för våra överväganden beträffande tidsfrister. Sammanfattningsvis har vi konstaterat att bestämmelsen om enkel, snabb och kostnads-effektiv handläggning i 9 § förvaltningslagen gäller för dessa ärenden. Vi har även bedömt att det i nuläget inte bör beslutas om generella tidsfrister för alla ärenden om miljötillstånd. Däremot har vi föreslagit att regeringen ska få meddela närmare föreskrifter om tidsfrister för handläggningen vid prövningsmyndigheten. Vad gäller generellt för ärenden om miljöprövning ska Miljöprövningsmyndigheten senast en månad efter det att ansökan är fullständig utarbeta en tidsplan för ärendets handläggning. Kravet på tidsplan gäller inte om det inte på grund av ärendets beskaffenhet eller något annat särskilt skäl är obehövligt. Tidsplanen ska också hållas uppdaterad och offentliggöras på lämplig webbplats. Detta gäller alltså för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder.

Föreläggande om komplettering av en ansökan om igångsättningsbesked

Fastställande av tidsfrister förutsätter att det finns en tidpunkt i handläggningen då den startar. Som vi har redogjort för i avsnitt 14.9.7 föreslår vi en reglering av att Miljöprövningsmyndigheten skriftligen ska bekräfta för sökanden om när myndigheten bedömer ansökan som fullständig. Detta gäller även vid myndighetens handläggning av ansökan om igångsättningsbesked. För att en ansökan om igångsättningsbesked ska anses fullständig förutsätter det att den innehåller det underlag som behövs för att prövningsmyndigheten ska kunna bedöma om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och om den, med

beaktande av de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som föreslagits, är förenlig med miljöbalkens krav (se avsnitt 14.10.4).

När en ansökan om igångsättningsbesked inkommer till prövningsmyndigheten ska myndigheten, på motsvarande sätt som föreslås gälla vid handläggningen av en ansökan om miljötillstånd (se avsnitt 14.9.6), kunna förelägga den som söker att avhjälpa eventuella brister inom en viss tid. Föreläggandet bör då innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas om föreläggandet inte följs. Om föreläggandet inte följs, får prövningsmyndigheten avvisa ansökan. Enligt nuvarande regler för komplettering av en ansökan i ett ansökningsmål vid mark- och miljödomstol får domstolen endast avvisa ansökan om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet (se 22 kap. 2 § andra stycket MB). Det finns flera avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen där domstolen funnit att bristerna varit sådana att ansökan ska avvisas. Det har då ofta rört mer omfattande brister i miljökonsekvensbeskrivningen eller det samråd som ska föregå den. Motsvarande gäller vid prövning vid miljöprövningsdelegation enligt bestämmelserna i 19 kap. 5 § 2 miljöbalken.

Någon motsvarande bestämmelse om möjlighet till avvisning finns inte för vare sig anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter. Enligt nuvarande regler leder en anmälan inte till ett slutligt avgörande i fråga om verksamhetens eller åtgärdens tillåtlighet. Ett föreläggande om försiktighetsmått och skyddsåtgärder i ett anmälningsärende kan när som helst ändras förutsatt att det är motiverat utifrån miljöbalkens regler och proportionerligt. Det finns även möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela ett föreläggande om förbud. Behovet av att kunna avvisa en ansökan på grund av bristande underlag har därför inte funnits.

Som vi kommer att återkomma till nedan är vårt förslag att ett igångsättningsbesked bör få motsvarande rättsverkan som ett miljötillstånd för det som uttryckligen har reglerats i beslutet. Det innebär att igångsättningsbeskedet kommer gälla mot alla som kunnat föra talan i målet. Igångsättningsbeskedet kommer inte heller kunna ändras på samma sätt som dagens föreläggande i ett anmälningsärende. Behovet av ett fullständigt utredningsunderlag blir därmed avgörande på ett annat sätt.

Som framgår av avsnitt 14.9.6 föreslår vi att väsentlighetskravet för avvisning tas bort. Se mer om skälen för förslaget i angivet av-

snitt. Av samma avsnitt framgår även hur Miljöprövningsmyndigheten ska bedöma om en ansökan är fullständig.

Tidsfrister för handläggningen av en ansökan om igångsättningsbesked

Som vi har nämnt inledningsvis i detta avsnitt ställer EU-rätten krav på att handläggningen av vissa typer av ärenden ska ske inom viss tid. Vissa av de verksamheter och åtgärder som kommer att prövas efter ansökan om igångsättningsbesked omfattas av MKB-direktivet och EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial.

Enligt MKB-direktivet ska den behovsbedömning som motsvaras av vårt förslag om granskningsplikt och beslut i fråga om betydande miljöpåverkan ske under högst 90 dagar (se artikel 4.6 i MKB-direktivet). Direktivet tillåter även att prövningsmyndigheten förlänger fristen. Det får endast ske i undantagsfall, t.ex. beroende på projektets art, komplexitet, lokalisering eller omfattning. I så fall ska den ansvariga myndigheten skriftligen informera exploatören om skälen till detta och om beräknat beslutsdatum. Enligt artikel 11.5i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial görs undantag från MKB-direktivets bestämmelser om tidsfrist i artikel 4.6 och ett fastställande av huruvida det strategiska projektet ska bli föremål för en miljöbedömning ska i stället göras inom 30 dagar från den dag då exploatören lämnat in all information som krävs enligt artikel 4.4 i MKB-direktivet. Vi bedömer dock att det är få av de verksamheter och åtgärder som kommer att omfattas av vårt föreslagna prövningsspår med granskningsplikt och igångsättningsbesked som omfattas av nämnda EU-förordning. De tidsfrister som anges i förordningen ska därför inte gälla som utgångspunkt för granskningsförfarandet och ansökan om igångsättningsbesked. Som vi har redogjort för föreslår vi att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter för det fall det finns behov av andra tidsfrister för specifika verksamheter eller åtgärder.

Utgångspunkten bör enligt vår uppfattning vara att ett beslut i fråga om betydande miljöpåverkan handläggs så snabbt som möjligt. Enligt vårt förslag är dock tanken att beslutet i fråga om betydande miljöpåverkan meddelas tillsammans med ett igångsättningsbesked. Förslaget innebär alltså att tidsfristen, som utgångspunkt, ska om-

fatta den totala tiden för handläggningen från det att ansökan är fullständig till ett slutligt besked i fråga om verksamheten eller åtgärden får påbörjas. Enligt vår bedömning saknas det därför skäl att frångå den tidsfrist som MKB-direktivet medger i fråga om granskningsförfarandet om 90 dagar. Det innebär att prövningsmyndigheten inom 90 dagar antingen ska ha meddelat beslut om igångsättningsbesked eller ett beslut om att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och att den därmed omfattas av tillståndsplikt.

Tidsfristen ska börja löpa från den dag då Miljöprövningsmyndigheten skriftligen bekräftar att ansökan är fullständig (se förslag i avsnitten 14.9.7–14.9.9). Denna bekräftelse kan lämnas direkt efter att ansökan inkommit och ansökan är fullständig då eller efter en komplettering.

Det kan uppstå yttre förhållanden under handläggningstiden som kan medföra att prövningsmyndigheten inte kan avsluta ärendet inom den angivna tidsfristen. En förlängning av tidsfristen av handläggningsskäl kan exempelvis bli aktuell om det är nödvändigt på grund av verksamhetens eller åtgärdens art, komplexitet, lokalisering eller omfattning. Mer konkret kan det avse situationer när prövningsmyndigheten under handläggningen ser behov av kompletteringar. Det kan uppstå efter det att yttranden över ansökan inkommit. Vidare kan en förlängning aktualiseras för att prövningsmyndigheten ska kunna beakta remissvar från instanser, utföra en inventering av kulturvärden eller göra ett platsbesök som inte kan genomföras på grund av att förhållanden endast kan iakttas under viss årstid eller att ihållande och svåra väderförhållanden råder. Vad gäller årstidsrelaterade förhållanden bör dock det åligga sökanden att lämna in en ansökan vid sådan tid på året att ett eventuellt platsbesök kan utföras. Prövningsmyndigheten bör alltså ha en möjlighet att förlänga tidsfristen för handläggningen. Detta bör göras innan den ursprungliga tidsfristen har löpt ut. Prövningsmyndigheten ska i dessa fall informera den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden om skälen för förlängningen och ange när beslutet senast kommer att meddelas (se förslag i avsnitt 14.9.9). Enligt nuvarande reglering i 14 § andra stycket miljöbedömningsförfordningen finns en möjlighet för länsstyrelsen att under handläggningen av frågan om betydande miljöpåverkan kunna förlänga handläggningstiden. Enligt vårt förslag ska bedömningen av betyd-

ande miljöpåverkan för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder utföras av Miljöprövningsmyndigheten inom ramen för prövningen av en ansökan om igångsättningsbesked. Med viss justering bör den bestämmelsen kunna tillämpas när handläggningstiden för en ansökan om igångsättningsbesked behöver förlängas. En hänvisning till bestämmelsen bör föras in i miljöprövningsförfordningen. Som vi har nämnt ovan har de verksamheter och åtgärder som omfattas av granskningsplikt och igångsättningsbesked tidigare prövats som A-, B- och C-verksamheter eller tillståndspliktiga vattenverksamheter. För de verksamheter och åtgärder som tidigare omfattats av anmälningsplikt kommer handläggningstiden med vårt förslag att förlängas från sex veckor till som längst 90 dagar. Som vi också har konstaterat i bl.a. avsnitt 14.10.2 har det varit brister i fråga om bedömningen av om dessa verksamheter och åtgärder kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vi har i en enkät tillfrågat ett större antal kommuner om den här bedömningen görs och fått till svar att den inte alltid görs av kommuner i samband med prövningen av anmälningspliktiga verksamheter (se mer om detta i avsnitt 14.10.2). Dessutom har flera kommuner i intervjuer framfört till oss att sex veckor är alldeles för kort tid för att handlägga många av de verksamheter och åtgärder som omfattas av anmälningsplikt. Enligt de kommuner som vi har varit i kontakt med händer det att handläggningen av ett anmälningsärende tar längre tid än sex veckor.

Med hänsyn tagen till möjligheten till förlängning av tidsfristen bedömer vi att det är rimligt att handläggningstiden för bedömning av betydande miljöpåverkan och ett igångsättningsbesked blir 90 dagar.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 15 § miljöbalken, 5 kap. 2 och 6 §§ miljöprövningsförfordningen och 14 § miljöbedömningsförfordningen.

14.10.12 Vilken rättsverkan har beslutet om igångsättningsbesked?

Förslag: Beslut om igångsättningsbesked ska omfattas av samma rättsverkan som ett miljötillstånd enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.

Som vi har redogjort för ska vårt förslag om granskningsplikt och igångsättningsbesked ersätta viss av den tillståndsprövning som i dag utförs av mark- och miljödomstol samt Miljöprövningsdelegationen. Utöver det ska det föreslagna förfarandet även omhänderta prövningen av vissa verksamheter och åtgärder som i dag omfattas av anmälningssplikt, s.k. C-verksamheter. De domar och beslut om tillstånd som följer av en prövning i mark- och miljödomstol eller Miljöprövningsdelegationen omfattas av den rättsverkan som följer av 24 kap. 1 § miljöbalken. De beslut som följer på en anmälan, oavsett om den gäller miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, har enligt nuvarande regler inte ansetts ha någon rättskraft. Besluten avser ofta förelägganden om försiktighetsmått eller skyddsåtgärder och innebär betungande beslut för verksamhetsutövaren. Förelägganden, förbud och liknande betungande beslut saknar som regel negativ rättskraft. Med negativ rättskraft avses att beslutet är orubbligt i den meningen att det inte kan omprövas, återkallas, ändras eller rättas av beslutsmyndigheten. Om beslutet saknar negativ rättskraft kan myndigheten således ändra ett sådant beslut både till fördel och till nackdel för den enskilde.

Som vi har redogjort för i avsnitt 10.4 gäller en lagakraftvunnen dom i ett ansökningsmål som avser tillstånd till en verksamhet mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet (se 24 kap. 1 § MB). Rättskraften innebär således att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av tillståndet. Den tillståndshavare som följer villkoren i tillståndet behöver normalt inte frukta att det allmänna uppställer ytterligare miljökrav beträffande verksamheten med stöd av miljöbalken. I förarbetena beskrivs detta som att tillståndets rättskraft innebär att hänsynsreglerna inte behöver iakttas i vidare mån än som följer av tillståndet.²⁵³

Enligt vårt förslag ska prövningsmyndigheten genomföra granskningsförfarandet och pröva en ansökan om igångsättningsbesked.

²⁵³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 252.

Syftet med förslaget är att det i och med ett beslut om igångsättningsbesked blir tydligt för sökanden och omgivningen att prövningsmyndigheten bedömt att verksamheten eller åtgärden är förenlig med miljöbalkens bestämmelser och att den kan bedrivas eller utföras. Beslut om igångsättningsbesked kommer därmed, till skillnad från förelägganden i anmälningssärenden, inte att utgöra ett betungande besked från prövningsmyndigheten utan ett gynnande förvaltningsbeslut. Gynnande förvaltningsbeslut vinner som huvudregel negativ rättskraft.

Ett igångsättningsbesked kommer liksom ett miljötillstånd att innehålla de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som behövs. Att en verksamhet eller åtgärd förprövas innebär en trygghet för sökanden. Likaså innebär förprovningen en trygghet för enskilda närboende då villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan innebära att verksamhetens eller åtgärdens påverkan på omgivningen inte utan en ytterligare prövning kan förändras i förhållande till det som är reglerat.

Förfarandet där granskningen leder till ett igångsättningsbesked är avsett för de verksamheter och åtgärder där prövningsmyndigheten bedömt att en betydande miljöpåverkan inte kan antas. Det ska alltså avse sådana verksamheter och åtgärder där omgivningspåverkan är begränsad.

I avsnitt 14.9.17 har vi redogjort för de ändringar som vi föreslår i 24 kap. 1 § miljöbalken. Syftet med dessa ändringar är att förtydliga vad som ska omfattas av den rättsverkan som bestämmelsen anger. Vi har även i avsnitt 14.9.24 föreslagit ändringar i nuvarande regler för omprövning. Dessa regler ska även gälla även för beslut om igångsättningsbesked.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 24 kap. 1 § miljöbalken.

14.11 En mer digital miljöprövningsprocess

Förslag: Den nya prövningsmyndigheten bör på en lämplig webbplats och på ett samlat och sökbart sätt offentliggöra information om inledda ärenden om miljöprövning och hur allmänheten kan lämna synpunkter, kungörelsehandlingar samt meddelade beslut.

Bedömning: Publiceringen bör ske på ett sådant sätt att det är möjligt att söka efter information genom att uppge ärendenummer, verksamhetsutövarens namn, verksamhetstyp, kommunen i fråga eller ett visst tidsintervall.

Som vi beskriver i avsnitt 14.2.3 är vår utgångspunkt att hela miljöprövningsförfarandet så långt det är möjligt och lämpligt bör vara digitalt.

Miljöprövningsutredningen bedömer att en digital handläggning har förutsättningar att snabba på och effektivisera processen, vilket förenklar för både sökanden, parter och prövningsmyndigheterna. Utredningen beskriver pågående utvecklingsarbete hos berörda prövningsmyndigheter, och lämnar förslag om teknikneutrala regler för att främja den pågående utvecklingen och ett uppdrag till Domstolsverket och länsstyrelsen att fortsätta arbeta med digitalisering utifrån den förstudie som har gjorts.²⁵⁴ Förslagen har lett till författningsändringar, i syfte att öka utrymmet för digital handläggning, t.ex. tas aktförvararna bort, och beslut ska från och med den 1 januari 2025 hållas tillgängligt på den webbplats eller i den lokal som anges i kungörelsen.²⁵⁵ Domstolsverket och länsstyrelsen har dessutom fått i uppdrag i sina respektive regleringsbrev att fortsätta utvecklingsarbetet. Naturvårdsverket fick i uppdrag 2022 att ta fram en gemensam vägledning om miljöprövnings- och miljöprövningsprocesserna på sin webbplats, och på verksam.se utveckla en vägledning om reglerna för tillstånd och anmälan.

Vi konstaterar att det med det reviderade industriutsläppsdirektivet kommer krav på elektroniska tillståndsförfaranden och att information ska göras tillgängligt för allmänheten på internet, kostnadsfritt och utan att åtkomsten begränsas till registrerade använd-

²⁵⁴ Se SOU 2022:33 s. 351.

²⁵⁵ Se prop. 2023/24:152.

are (se artikel 5.4, 24.2 och 24.3). Syftet med de nya reglerna är att minska den administrativa bördan för verksamhetsutövare och behöriga myndigheter, stärka allmänhetens tillgång till information och underlätta allmänhetens deltagande i tillståndsförfaranden. Vi bedömer att det inte handlar om att ersätta pappershantering med en pdf, utan att digitalisera informationshanteringen och processen.

Av de nya EU-förordningen om netto-nollteknik framgår vidare att medlemsstaterna ska tillhandahålla information på en webbplats och på ett centraliserat och lättillgängligt sätt om bl.a. tillståndsprocessen (se artikel 7). En liknande bestämmelse finns i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial (artikel 18). Vi konstaterar att information kan förmedlas på olika sätt. I dag finns beskrivningar om tillståndsprocessen på webbplatser och i vägledningsmaterial. Vi gör bedömningen att vi bör utgå från syftet med de nya EU-kraven – att snabba på tillståndsprövningar och säkerställa social acceptans för nya eller ändrade verksamheter och åtgärder. För att åstadkomma detta kan det t.ex. vara effektivt med en video med information om den aktuella verksamhetstypen, hur den kan komma att påverka omgivningen och hur handläggningen av ansökan kommer att gå till. I avsnitt 6.3.6 redovisar vi att Danmark har kommit en god bit på väg med att skapa ett digitaliserat system med e-tjänster och digitala verktyg för att minska administrationen och ge stöd och vägledning till inblandade aktörer i miljöprövningsprocessens olika delar. Det finns t.ex. en e-tjänst för inlämnande av ansökningar oavsett vilken myndighet det är som ska pröva frågan, och den som vill överklaga ett beslut gör det via "Klageportalen". Även andra delar av processen är samlad till digitala portaler. Kungörelser sker t.ex. på Digital MiljöAdministration, där även tillsynsrapporter offentliggörs.

I Finland pågår en större förändring av det finska systemet för tillståndsprövning på statlig nivå. Syftet är att få till stånd en s.k. samservicemodell för miljörelaterade tillståndsförfaranden där tillstånd kan sökas centraliserat och digitalt genom en enda tillståndsprocess. Redan i dag finns e-tjänster för miljötillstånd och en och samma tillstånds- och informationstjänst med information om pågående tillståndsärenden, ansökningar som har kungjorts och som allmänheten och berörda myndigheter kan lämna synpunkter på, och fattade beslut om miljötillstånd.

Vi bedömer att Sverige behöver ta ett helhetsgrepp för att digitalisera miljöprövningen. Ett samlat miljöinformationssystem, e-tjänster för ansökningar, lämnande av synpunkter och överklaganden, och digitala verktyg för vägledning och stöd kan förenkla för företag samt göra det lättare för allmänheten och berörda myndigheter att ta reda på vad som gäller för en verksamhet och delta effektivt i miljöprövning. Digitaliseringen på området är emellertid fragmentiserad med små tårtbitar och ingen helhetsbild. Det saknas också ett tydligt ägandeskap och förvaltandeskap. I dag finns e-tjänster på sina håll och det pågår utvecklingsarbete med att ta fram fler. Det räcker samtidigt inte med att bara digitalisera själva processen – för att genomföra EU-kraven och nå önskvärda nyttor med digitaliseringen behöver själva tillståndshandlingen digitaliseras. Under flera år har behovet av en gemensam plattform med information om aktuella verksamheter och åtgärder diskuterats – ett s.k. anläggningsregister med information om verksamheter och åtgärder som ska kunna användas i såväl miljöprövningen och tillsynen som rapportering till EU. Ingen myndighet har emellertid ett utpekat ansvar för att driva utvecklingen framåt. Det pågår trots det ett arbete med detta på Naturvårdsverket inom ramen för ett regeringsuppdrag om att lämna förslag på en nationell digital lösning för inlämning av företags- och verksamhetsutövers miljörapportering.

Frågan är varför vi inte har kommit längre i Sverige? Vi konstaterar inledningsvis att flera myndigheter berörs och att mark- och miljödomstolarna, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter samt kommunerna behöver samarbeta. Samverkan kring information och digitalisering av informationsförsörjningen väcker dessutom en rad, och ibland svåra, frågor om vem som ansvarar för informationen, hantering av personuppgifter, utlämnande av allmän handling, sekretessfrågor, möjlighet till digitala signaturer och behörighetshantering. Även säkerhetsfrågor kan uppstå – när information kombineras eller samlas ihop kan det uppstå ny information som kan behöva en högre nivå av skydd. Samverkan kring informationsförsörjningen på miljöområdet har hittills till stor del byggt på frivillighet, myndigheterna kan var för sig eller tillsammans se ett behov. Det saknas emellertid en tydlig och gemensam målsättning, fördelning av ansvar och roller, författningsstöd samt finansiering.

Vi lämnar i detta betänkande förslag som bidrar till att skapa bättre förutsättningar för den fortsatta utvecklingen av att digi-

talisera miljöprövningen. Vi har tagit bort ineffektiva moment i processen och anpassat regelverket så att det blir mer teknikneutralt. Digitala kanaler för ansökningar, kungörelser och inlämnande av synpunkter bör med våra förslag vara det primära alternativet, även om det i enskilda fall kan finnas behov en annan hantering. Vi understryker också vikten av att vägledning och stöd, och ser fördelar med att detta byggs in i den nya miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen för att underlätta för företag och allmänhet. Med en och samma prövningsmyndighet kommer arbetet med att ta fram sådana kanaler och verktyg vara enklare att styra och finansiera.

I arbetet med att få den nya prövningsmyndigheten på plats bör ingå att utveckla tjänster och digital vägledning för miljöprövningsärenden. Dessa bör vara på plats när myndigheten påbörjar sitt arbete, och vara möjliga att koppla till andra digitala plattformar om företagens miljörapportering, tillsynsbeslut och annat som krävs för EU-rapportering. Frågorna bör därför ingå i det fortsatta arbetet med att genomföra förslaget om en ny prövningsmyndighet (se avsnitt 14.18.2). Det kommer att krävas samverkan mellan prövningsmyndigheten och bl.a. Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Regeringen kan underlätta samarbetet genom att tydliggöra riktningen för digitaliseringen av tillståndshandlingen och den nya miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen, ansvar och roller. Vi lämnar inte förslag på ansvarsfördelning i detta betänkande.

Därutöver bör prövningsmyndigheten få i uppgift att tillgängliggöra information på en lämplig webbplats på ett sådant sätt att den är sökbar. Informationstjänsten bör möjliggöra en samlad bild av de tillstånd och beslut som avser en viss verksamhet. Allmänheten bör kunna söka efter information om en viss verksamhet och där kunna utläsa alla relevanta tillstånd och igångsättningsbesked. I en framtida informationstjänst bör uppgifter kunna sökas genom en avgränsad sökning med t.ex. ärendenummer, verksamhetsutövarens namn, verksamhetstyp, kommunen i fråga eller ett visst tidsintervall som sökkriterium. Vi bedömer att det bör införas en ny bestämmelse som innebär att prövningsmyndigheten ska offentliggöra information om inledda ärenden om miljöprövning och hur allmänheten kan lämna synpunkter, kungörelser samt meddelade beslut. Bestämmelsen bör föras in i ett nytt 8 kap. miljöprövningsföordningen. Det bör framgå att informationen ska vara samlad och sök-

bar. Bestämmelsen bör gälla nya ärenden. Hur gamla beslut ska hanteras behöver utredas vidare.

Syftet med de förändringar som vi ser framför oss är inte att i första hand undvika pappershantering – det handlar om att ta steg mot en digital handläggning där informationen kan hämtas från olika källor, analyseras och användas för olika ändamål. Nationella e-tjänster för ansökan om miljötillstånd och offentliga samråd, tydliga och digitala kontaktvägar och vägledningar inbyggda i e-tjänsterna bidrar till att förenkla för sökanden och andra inblandade parter att delta effektivt i processen. Med ett ärendesystem anpassat för aktuella verksamhetstyper kan sökanden och allmänhet när som helst gå in och se var i processen ett ärende ligger. En digitaliserad miljöprövning kan också effektivisera handläggningen genom att t.ex. hämta in standardiserade uppgifter och frigöra tid för analys, återanvända information som lämnas in till prövningsmyndigheten och strukturera information inför beslut. Om mätdata finns i en databas kan kumulativa effekter automatiseras. Med en tydlig och gemensam informationstjänst för miljöprövningsärenden säkerställs dessutom tillgången till miljöinformation, och det blir enklare för allmänheten och berörda myndigheter att hitta information om vad som gäller för en viss verksamhet och pågående ärenden. Målet är en effektiv och rättssäker handläggning av miljöprövningsärenden, förbättrade möjligheter till analys och uppföljning samt förenkling och bättre service till företag och allmänhet.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 8 kap. 1 § miljöprövningsförordningen.

14.12 Hantering och reglering av vissa frågor som bör vara kvar i nuvarande prövningsorganisation

14.12.1 Inledning

Som en följd av att vi i avsnitt 14.6 föreslår en ny prövningsorganisation finns skäl för att närmare se över vilka av de frågor som i dag prövas i första instans av mark- och miljödomstol, länsstyrelse

eller kommun som även fortsatt bör hanteras av dessa myndigheter och hur denna hantering bör regleras.

Våra överväganden och förslag i denna del motiveras i detta avsnitt.

14.12.2 Mark- och miljödomstol

Bedömning: Stämningssmål bör fortsatt handläggas av mark- och miljödomstolen som första instans.

Prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel om verksamheten omfattas av en sådan nationell plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken bör fortsatt ske på mark- och miljödomstol med stöd av nuvarande bestämmelser i miljöbalken. Detta följer av föreslagen övergångsbestämmelse till miljöbalken.

Mark- och miljödomstolarnas prövning av vissa stämningssmål

I avsnitt 14.6 har vi föreslagit en ny prövningsmyndighet för miljöprövning i första instans från den 1 januari 2028. All tillståndsprövning av miljöpåverkande verksamheter och vattenverksamheter i mark- och miljödomstol som första instans upphör från och med samma tidpunkt. Mark- och miljödomstolarna kommer därmed att som första instans enbart handlägga stämningssmål. I och med att mark- och miljödomstolar inte längre kommer att pröva s.k. ansökningsmål upphävs 22 kap. miljöbalken om förfarandet i ansökningsmål. Det medför behov av följdändringar i bl.a. 21 kap. 1–3 §§ miljöbalken (se avsnitt 14.15.2), men påverkar också i viss mån regleringen av vad som gäller för mark- och miljödomstolens handläggning av stämningssmål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Stämningssmål bör dock fortsatt handläggas med stöd av rättegångsbalkens regler (4 kap. 1 § LOM). Det innebär att målen inleds i mark- och miljödomstol genom att talan väcks genom en ansökan om stämning. Detta regleras i dag i 7 kap. 8 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I 9 och 10 §§ samma lag anges vissa bestämmelser om förfarandet samt att

vissa regler om indispositiva tvistemål gäller. Vi föreslår ingen ändring i dessa bestämmelser.

I 7 kap. 11 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet anges att i fråga om förfarandet i stämningssmål i mark- och miljödomstol gäller vissa av bestämmelserna om ansökningsmål i 22 kap. miljöbalken. Enligt vår bedömning bör den bestämmelsen upphävas och i stället bör rättegångsbalkens bestämmelser i huvudsak att gälla. Rättegångsbalkens regler i 40–43 kap. tillsammans med regler i lagen om mark- och miljödomstolar är heltäckande med undantag för hänvisningen till 22 kap. 13 § miljöbalken som anger att yttrande i mål om vattenverksamhet ska inhämtas från den länsstyrelsen som är vattenmyndighet. En motsvarande bestämmelse införs därför i nya 20 kap. miljöbalken (se förslag i avsnitt 14.9.10) och en hänvisning till den bestämmelsen läggs in i 7 kap. 11 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Vi redogör nedan närmare för övriga hänvisningar i 7 kap. 11 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och vilka regler som i stället bör gälla enligt rättegångsbalken.

I 7 kap. 11 § första stycket lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avses förbud mot tredskodom under muntlig förberedelse jämte rätt för parter att åberopa ingivna skrifter, sakkunnigundersökning, tid och plats för huvudförhandling, huvudprincipen att syn ska hållas, förfarandet vid huvudförhandling, domens innehåll och tidpunkten för dess meddelande samt kartor m.m. vid inlösen. Genom att rättegångsbalkens regler blir tillämpliga kommer det vara möjligt att meddela tredskodom i samband med muntlig förberedelse. Samtidigt bibehålls 7 kap. 10 § i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet som i förening med bestämmelser i rättegångsbalken (t.ex. 42 kap. 12 § 2 stycket RB) innebär att tredskodom inte kan meddelas om rätten bedömer att målet är indispositivt. Aktuella mål bör enligt vår bedömning i de flesta fall bedömas vara indispositiva tvistemål. Det finns i rättegångsbalken bestämmelser om att ingivna skrifter kan åberopas och anses genomgångna utan fullständig redogörelse för innehållet vid en huvudförhandling (43 kap. 8 § 3 stycket RB), möjlighet att förordna sakkunnig (40 kap. 1 § RB), att tid och plats för huvudförhandling ska bestämmas när målet är färdigberett (2 kap. 21 § RB tillsammans med reglerna i samma kapitel om skriftlig och muntlig förberedelse), m.m. Nödvändig utredning måste också utföras och

en särreglering om att kartor ska finnas bör därför inte heller behövas.

Det andra stycket i 7 kap. 11 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet rör de specialfall om rensning som regleras i 2 kap. 6 § i samma lag. Hänvisningarna där till 22 kap. 23 och 28 §§ samt, om det i ett sådant mål är fråga om arbete för att förebygga eller minska skador eller olägenheter, 22 kap. 14 § miljöbalken medför att ett värde kan uppskattas av mark- och miljödomstolen, att ett verkställighetsförordnande kan meddelas och att domstolen i vissa fall kan besluta att skadeförebyggande åtgärder får vidtas, utan huvudförhandling och innan målet avgörs. Det följer även av rättegångsbalkens regler att domstolen i vissa fall måste uppskatta värden (35 kap. 5 § RB) och fatta interimistiska beslut (15 kap. 5 § andra stycket RB). Verkställighetsförordnande kan också meddelas med stöd av 17 kap. 14 § rättegångsbalken.

Moderna miljövillkor för tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

I avsnitten 15.2.1 och 15.2.3 föreslår vi en övergångsbestämmelse till miljöbalken respektive förordningen om vattenverksamheter som innebär att de nya bestämmelserna i miljöbalken inte ska tillämpas vid prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel om verksamheten omfattas av en sådan nationell plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken. Dessa ärenden ska således fortsatt handläggas av mark- och miljödomstol och prövas utifrån nuvarande bestämmelser i miljöbalken och förordningen om vattenverksamhet både processuellt och materiellt. Skälet för detta är att det vore olämpligt att under pågående prövningsperiod ändra processen för prövningen på ett sådant sätt att en ny nationell plan skulle behöva tas fram och beslutas. Arbetet har inletts och domstolarna har redan förstärkts med särskild kompetens. En överföring av denna prövning till Miljöprövningsmyndigheten skulle kunna leda till förseningar, ökade kostnader och negativa effekter för vattenmiljön. Det är därför mest ändamålsenligt att prövningen fortsatt sker hos mark- och miljödomstol och enligt nuvarande förfaranderegler. För ändringar eller omprövningar av vattenverksamheter som inte omfattas av prövningen enligt den nationella planen och för ny prövning av

sådana vattenverksamheter som omfattas av planen och som har omprövats en gång bör däremot den nya föreslagna prövningsprocessen och de nya förfarandereglererna i gälla.

Ersättning med anledning av tillträde och tvångsrätt

I 28 kap. miljöbalken finns ett antal bestämmelser om rätt till tillträde till annans fastighet för att t.ex. utföra förebyggande och avhjälpande åtgärder samt underhålla en vattenanläggning. Tillträde kan gälla både för myndigheter och enskilda (se 28 kap. 1–5, 11 och 12 §§ MB). Samtliga dessa tillträdesbestämmelser är förenade med en rätt till ersättning för skada och intrång. Enligt nuvarande regler ska en sådan talan väckas vid mark- och miljödomstolen. Vi bedömer inte att det finns skäl att ändra på nuvarande ordning.

Även den tvångsrätt som regleras i 28 kap. 10 § miljöbalken ger rätt till ersättning. Som vi har beskrivit i föregående avsnitt ska tvångsrätten som sådan hanteras av den nu föreslagna Miljöprövningsmyndigheten. Däremot bör ersättningen för skada och intrång liksom i dag hanteras av mark- och miljödomstolen. Vad gäller ersättning för skada och intrång vid tillträde m.m. ska en sådan talan även enligt nuvarande regler väckas genom ansökan om stämning vid mark- och miljödomstolen. Vi föreslår ingen ändring av detta.

14.12.3 Länsstyrelsen

Bedömning: Länsstyrelserna ansvarar fortsatt för handläggning av anmälan om vattenverksamheter och för prövning av vissa tillstånd, dispens och anmälan enligt miljöbalken som inte omfattas av miljöprövning enligt 20 kap. miljöbalken. Det gäller t.ex. dispens för markavvattning, anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och tillstånd för transport av avfall.

Förslag: Bestämmelsen om innehåll i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 § miljöbalken i 19 kap. 6 § och 22 kap. 1 g § miljöbalken flyttas till en ny 7 kap. 29 c § miljöbalken.

I avsnitt 14.6 har vi föreslagit en ny prövningsmyndighet för miljöprövning i första instans från den 1 januari 2028. De ärenden som i dag prövas av miljöprövningsdelegationer kommer enligt vårt förslag att prövas av Miljöprövningsmyndigheten. Länsstyrelsen kommer därmed inte hantera någon tillståndsprövning av miljöpåverkande verksamhet. Det innebär bl.a. att länsstyrelsen inte behöver omfattas av bestämmelsen i 19 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken som anger vilka handläggningsregler som ska gälla vid länsstyrelsen prövning. Det innebär också att länsstyrelsen inte behöver ha möjlighet att ta ut några avgifter för den handläggningen. Även ansvaret för att pröva tillstånd för markavvattning flyttas till den nya myndigheten – de verksamheterna blir nu granskningspliktiga. Eftersom Miljöprövningsmyndigheten även ska ansvara för bedömningen av en granskningspliktig verksamhets eller åtgärds miljöpåverkan, upphör också länsstyrelsernas ansvar i samrådsprocesser enligt 6 kap. miljöbalken (se förslag i avsnitt 14.8).

Länsstyrelsen kommer att ha kvar samma ansvar som i dag som tillsynsmyndighet för verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken, t.ex. anmälningspliktiga vattenverksamheter. Därmed hanterar länsstyrelsen fortsatt handläggningen av ärenden som ska anmälas till tillsynsmyndigheten, i den mån tillsynen inte delegerats till kommun. Vilka vattenverksamheter eller åtgärder som är anmälningspliktiga framgår fortsatt av 19 § förordningen om vattenverksamheter.

Länsstyrelsen har också kvar ansvaret för vissa andra ärenden om dispenser, tillstånd och anmälningar enligt miljöbalken som inte ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten. Dessa tillstånd, dispenser och anmälningar bedömer vi vara en annan typ än den miljöprövning vi reglerar i nya 20 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen. Skälen beskrivs mer utförligt i avsnitt 14.7.13. Ingen förändring görs i fråga om vem som prövar dessa frågor. Det innebär bl.a. att länsstyrelsen enligt 7 kap. 7 § miljöbalken får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturreservat och dispenser från strandskyddet enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken. Länsstyrelsen prövar också fortsatt sådana Natura 2000-tillstånd som inte omfattas av den nya tillstånds- och granskningsplikten i 20 kap. (7 kap. 28 a § MB). Det gäller exempelvis för verksamheter enligt lagen om kontinentalsockeln och andra sektorslagar.

I nuvarande 19 kap. 6 § miljöbalken finns en bestämmelse om underlag för tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Bestämmelsen omfattar länsstyrelsernas prövningsverksamhet när det gäller tillståndsansökningar som är begränsade till frågan om tillstånd enligt Natura 2000-bestämmelserna. Enligt vår bedömning är placeringen i 19 kap. under rubriken ”Särskilt om prövningen av miljöfarlig verksamhet” missvisande. Vi gör bedömningen att bestämmelsen bör flyttas och placeras tillsammans med övriga processuella och materiella bestämmelser om Natura 2000-tillstånd i 7 kap. miljöbalken. Detta gäller även för nuvarande bestämmelse om en ansökans innehåll när ansökan avser ett Natura 2000-tillstånd enligt 22 kap. 1 g § miljöbalken. När 22 kap. miljöbalken upphävs som en följd av förslagen i avsnitt 14.6 bör aktuell bestämmelse placeras tillsammans med övriga bestämmelser om länsstyrelsens prövning av Natura 2000-tillstånd i 7 kap. miljöbalken. Se också förslag på en motsvarande reglering i nya 3 kap. miljöprövningsförordningen om ansökan om Natura 2000-tillstånd görs inom ramen för ett ärende om miljöprövning (se avsnitt 14.9.3).

Även dispens från markavvattningsförbud enligt 11 kap. 14 § miljöbalken provas av länsstyrelsen. Ingen ändring görs heller i fråga om ansvaret för anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. För en mer utförlig beskrivning av de typer av ärenden enligt miljöbalken som provas av länsstyrelsen, se avsnitt 11.2.4.

Författningsförslag

Bestämmelser finns i 7 kap. 29 c § miljöbalken.

14.12.4 Kommun

Förslag: I och med att 22 kap. miljöbalken upphävs behöver följdändringar göras i 19 kap. miljöbalken avseende kommunernas hantering av vissa tillståndsärenden enligt miljöbalken. De paragrafhänvisningar till förfaranderegler i 22 kap. miljöbalken som fortsatt bör gälla ersätts med hänvisningar till förfaranderegler i 6 och 20 kap. miljöbalken.

Bedömning: Kommunen bör fortsatt handlägga anmälningar av miljöpåverkande verksamheter och åtgärder som är anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

Kommunen bör fortsatt ansvara för prövning av vissa tillstånd, dispens och anmälningar enligt miljöbalken som inte är ärenden om miljöprövning enligt 20 kap. miljöbalken.

Vårt förslag innebär att ett antal verksamhetstyper flyttas från tillsynsmyndighetens handläggning vid anmälan till granskning vid den nya prövningsmyndigheten. Vår uppskattning är att det handlar om motsvarande cirka 50–60 procent av de befintliga C-verksamheterna och cirka 50–75 procent av andelen inkommande ärenden om nya verksamheter som berör dessa verksamhetstyper (se avsnitt 16.8.1 för våra beräkningar). Det innebär att kommunerna kommer att pröva färre anmälningsärenden än i dag, men kommunen kommer i egenskap av tillsynsmyndighet att ha kvar ansvaret för att pröva anmälningar av miljöpåverkande verksamheter och åtgärder. Vilka verksamheter eller åtgärder som vi föreslår bör vara anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken framgår av 5 § och bilaga 1 till förordningen om miljöpåverkande verksamhet och hälsoskydd. Dessa verksamheter är i huvudsak sådana som från nationell synpunkt har ansetts kunna ha en lokal miljöpåverkan, men där det inte ska behöva göras en bedömning från fall till huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Se vidare i avsnitt 14.7.8.

Vad gäller anmälan om vattenverksamheter enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken föreslås inga ändringar. I den mån länsstyrelsen har delegerat tillsynsansvaret till kommunen är det fortsatt kommunen som prövar anmälningspliktiga vattenverksamheter.

Kommunen har också ansvar för vissa andra ärenden om dispenser, tillstånd och anmälningar enligt miljöbalken som inte ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten. Det gäller bl.a. anmälningar och tillstånd för att installera värmepumpsanläggningar, tillstånd för enskilda avlopp och meddelande av dispens från föreskrifter som kommunen har meddelat för ett naturreservat. En mer utförlig beskrivning av vad kommunen handlägger för ärenden enligt miljöbalken finns i avsnitt 11.2.5. Prövningen av dessa tillstånd, dispenser och anmälningar bedömer vi vara av en annan typ än den miljöprövning vi reglerar i nya 20 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen. Skälen beskrivs mer utförligt i avsnitt 14.7.13.

Kommunernas handläggning av anmälningsärenden regleras i 26 kap. 9 § miljöbalken (stöd för att besluta om föreläggande eller

förbud) och i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I övrigt tillämpar de kommunala nämnderna förvaltningslagen.

Vad gäller kommunernas tillståndsprövning av miljöpåverkande verksamhet finns i dag regler i 19 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken. I 19 kap. 5 § finns hänvisningar till vissa bestämmelser i 22 kap. miljöbalken. Följdändringar krävs när 22 kap. miljöbalken upphävs. Dessa beskrivs nedan.

Särskilt om kommunens tillståndsprövning av miljöpåverkande verksamhet

I 19 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken finns bestämmelser som gäller länsstyrelsernas och de kommunala nämndernas tillståndsprövning av miljöpåverkande verksamhet. Eftersom länsstyrelserna inte längre kommer att pröva miljöpåverkande verksamheter kommer bestämmelserna framgent enbart tillämpas i de kommunala nämndernas prövning. Det finns vissa oklarheter i fråga om tillämpningsområdet, dvs. i vilka prövningar bestämmelserna i 19 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken verkligen tillämpas i dag. Vår bedömning är att bestämmelserna endast bör avse prövningen av tillstånd. Kommunernas prövning av anmälningsskyldiga verksamheter regleras genom bestämmelser i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Någon ändring i dessa regler föreslår vi inte. För att förtydliga tillämpningsområdet av bestämmelserna i 19 kap. 4 och 5 §§ första stycket miljöbalken gör vi bedömningen att det av bestämmelserna bör framgå att de avser kommunens tillståndsprövning av miljöpåverkande verksamhet.

I befintliga 19 kap. 5 § miljöbalken finns hänvisningar till flera bestämmelser i 22 kap. miljöbalken. Det är i flera delar långtgående krav som ställs. Vi har inte djupare analyserat hur bestämmelserna används i kommunernas tillståndsprövning i dag men enligt vad som har förts fram till oss tillämpas bestämmelserna i varierande grad och de uppfattas i flera delar inte vara lämpliga att tillämpa vid kommunernas tillståndsprövning. I ett par fall finns dessutom redan bestämmelser med samma innebörd i förvaltningslagen. Mot den bakgrunden är vår bedömning att vissa av bestämmelserna kan slopas i samband med att nuvarande 22 kap. miljöbalken upphävs. Samtidigt bedömer vi att några nya hänvisningar till paragrafer med

förfaranderegler 20 kap. miljöbalken bör införas. Dessa beskrivs nedan. Bestämmelserna är inte nya i sak utan de motsvarar bestämmelser som redan har gällt för den kommunal nämnden genom de tidigare hänvisningarna till 22 kap. miljöbalken. Det anges också att bestämmelserna ska tillämpas av kommunerna i förekommande fall vilket innebär att bestämmelsen är fakultativ. I det följande görs en genomgång av våra överväganden för respektive punkt i nuvarande 19 kap. 5 § miljöbalken:

Punkt 1 avser ansökans form och innehåll. Den ska enligt 22 kap. 1, 1 d–1 f §§ miljöbalken vara skriftlig och innehålla ett antal obligatoriska uppgifter, bl.a. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning. Nuvarande punkt bör ersättas av en hänvisning till motsvarande nya bestämmelser i 20 kap. miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av den bestämmelsen om ansökans form och innehåll.

Punkt 2 hänvisar till 22 kap. 2 § miljöbalken om antalet ansökningshandlingar och om åtgärder som ska vidtas vid för litet antal ansökningshandlingar eller andra brister i ansökan. En bestämmelse med motsvarande innebörd finns i 20 § förvaltningslagen. Den bör enligt vår bedömning vara tillräcklig och punkten bör därför upphävas utan att ersättas.

Punkt 3 hänvisar till 22 kap. 2 a § miljöbalken om att den som har tillstånd, dispens eller godkännande är vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9, 13 och 13 a §§ miljöbalken skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Kommuner prövar inte ärenden enligt 24 kap. miljöbalken och punkten bör därför upphävas utan att ersättas.

Punkt 4 hänvisar till 22 kap. 3 § miljöbalken om kungörelses innehåll. Punkten bör ersättas med en hänvisning till kungörelsebestämmelserna i 6 kap. 40 § miljöbalken.

Punkt 5 hänvisar till 22 kap. 6 § miljöbalken, som anger vilka statliga myndigheter som har rätt att föra talan och att kommun får föra talan för att tillvara miljöintressen inom kommunen. Nuvarande punkt bör ersättas av en hänvisning till en motsvarande bestämmelse i 20 kap. miljöbalken om myndigheters talerätt.

Punkt 6 hänvisar till 22 kap. 9 § miljöbalken om rätt att företräda fastighet om det råder tvist om en fastighet som påverkas av verksamheten eller åtgärden. Nuvarande punkt bör ersättas av en hänvisning till motsvarande nya bestämmelse i 20 kap. miljöbalken.

Punkt 7 hänvisar till 22 kap. 12 § miljöbalken om möjligheter att förordna sakkunnig att efter förberedande undersökning avge utlåtande rörande en fråga, där det behövs särskild utredning för bedömningen. Det hänvisas också till 13 § samma kapitel om skyldighet att inhämta yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet i ärenden om vattenverksamhet eller åtgärder som kan påverka vattenmiljön. Nuvarande punkt bör ersättas av en hänvisning till motsvarande nya bestämmelser i 20 kap. miljöbalken.

Punkt 8 hänvisar till 3 kap. 4 § lagen om mark- och miljödomstolar som gör det möjligt för domstolen att uppdra åt en eller flera ledamöter att göra en undersökning på platsen. Ingen ändring bör göras.

Punkt 9 hänvisar till en del bestämmelser i 22 kap. 25 § samt 25 a–25 c och 25 f–25 h §§ miljöbalken om vad en tillståndsdom – för kommunal nämnds del ett tillståndsbeslut – ska innehålla. Nuvarande punkt bör ersättas av en hänvisning till motsvarande nya bestämmelser i 20 kap. miljöbalken och föreskrifter som är meddelade med stöd av den bestämmelsen om innehåll i ett beslut om miljöprovning.

Punkt 10 hänvisar till möjligheten enligt 22 kap. 26 § miljöbalken för mark- och miljödomstol att i särskild dom avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet och, om verksamheten befunnits tillåtlig och dess snara genomförande är angeläget, meddela tillstånd till behövliga byggnadsarbeten. Nuvarande punkt bör ersättas av en hänvisning till motsvarande nya bestämmelse i 20 kap. miljöbalken om särskilt beslut.

Punkt 11 hänvisar till bestämmelser i 22 kap. 7 § miljöbalken om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter. Då de kommunala nämndernas provning inte avser ersättningsfrågor, omfattas inte sådana av hänvisningen. Vad gäller t.ex. möjligheten att skjuta upp fastställande av vissa villkor är det en möjlighet som, enligt vad vi erfar, inte används i kommunens tillståndsprövning. Punkten bör därför upphävas utan att ersättas.

Punkt 12 hänvisar till 22 kap. 28 § första stycket första meningen miljöbalken, som gör det möjligt att meddela ett s.k. verkställighets-

förordnande, dvs. förordna att ett tillståndsbeslut får tas i anspråk utan hinder av att det överklagas. Nuvarande punkt bör ersättas av en hänvisning till motsvarande nya bestämmelse i 20 kap. miljöbalken om verkställighet.

Punkt 13 hänvisar till bestämmelsen i 23 kap. 3 § miljöbalken som innebär att beslut i frågor om sakkunniga enligt nuvarande 22 kap. 12 § miljöbalken ska överklagas särskilt och inte i samband med överklagande av det slutliga beslutet i ansökningsärendet. Punkten bör vara kvar, men hänvisningen till 22 kap. miljöbalken bör ersättas med en hänvisning till en motsvarande bestämmelse i nya 20 kap. § miljöbalken.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 19 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

14.13 Begränsning av vissa myndigheters talerätt

Förslag: I första hand förordar vi att Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talerätt slopas och att Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens och länsstyrelsernas talerätt förtydligas. Naturvårdsverkets talerätt begränsas till att tillvarata allmänna miljöintressen. Havs- och vattenmyndighetens talerätt begränsas till att tillvarata allmänna intressen som berör havs- och vattenmiljö och fiske. Länsstyrelsens talerätt begränsas till att gälla miljöintressen och andra allmänna intressen inom länet.

För ytterligare tydlighet i fråga om olika myndigheters roller i miljöprövningsprocessen föreslås förtydliganden i Havs- och vattenmyndighetens instruktion.

Bedömning: I andra hand förordar vi att även länsstyrelsernas talerätt slopas.

Kommunernas talerätt i ärenden om miljöprövning bör lämnas oförändrad.

Regeringens styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas deltagande i miljöprövningsprocessen bör utvecklas.

Resurser i form av personal och kompetens är centrala för att se till att myndigheter ska kunna bidra med yttranden av hög kvalitet och relevans och delta i prövningen på ett sätt som inte förlänger processen.

14.13.1 Inledning

I detta avsnitt redogör vi för våra utgångspunkter och överväganden vad gäller de myndigheter som har talerätt i miljöprövningsprocessen.

14.13.2 Utgångspunkter

Vi ska enligt våra direktiv se över i vilken utsträckning myndigheter bör delta som parter eller remissmyndigheter i tillståndsprövningen och utreda om enbart en enda statlig myndighet ska kunna vara part i tillståndsprövningen enligt miljöbalken.²⁵⁶

De statliga myndigheter som i skrivande stund har talerätt är 21 länsstyrelser, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Vi har gått igenom den statistik som finns avseende i vilken utsträckning dessa myndigheter överklagar tillståndsärenden enligt miljöbalken. När det gäller miljöprövningsdelegationernas tillståndsbeslut för B-verksamheter stod statliga myndigheter enligt de uppgifter vi har fått tillgång till sammanlagt för 1 till 2 överklaganden per år under 2020–2022. Det ska ses i relation till att miljöprövningsdelegationerna årligen fattar ett stort antal beslut. I snitt inkommer omkring 200 tillståndsärenden till landets miljöprövningsdelegationer och miljöprövningsdelegationerna avgör sammanlagt närmare 500 ärenden per år. För mål som inleds i mark- och miljödomstol stod de 25 statliga myndigheterna med talerätt för totalt 9 till 10 överklaganden per år under 2021 och 2022. Det ska ses i relation till över 200 första instansmål med dom per år. Se vidare om handläggningsstatistiken i kapitel 8. Vi har inte kunnat ta fram uppgifter om hur ofta myndigheters överklagande leder till ett ändrat beslut, och det har heller inte varit möjligt att få fram uppgifter om hur ofta flera myndig-

²⁵⁶ Se dir. 2023:78 s. 10.

heter överklagar samma beslut eller dom. Enligt företrädare för överprövande instanser som vi har talat med är det dock sällsynt att en myndighet är den enda klaganden i ett mål. Ofta överklagar också enskilda samt miljöorganisationer de beslut eller domar som en myndighet överklagar.

Även om vi kan konstatera att antalet överklaganden från statliga myndigheter inte är stort innebär varje överklagande av ett tillståndsbeslut att tiden från projektidé till dess projektet kan påbörjas förlängs. Det är därför av vikt att överväga statliga myndigheters klagorätt. Som vi har beskrivit i avsnitt 11.3.8 är det en utmaning att verksamhetsutövare dessutom upplever de statliga myndigheternas roller i detta avseende som oklara.

För att kunna ta ställning till om och i vilken mån myndigheternas talerätt bör ändras är det enligt vår bedömning viktigt att gå tillbaka till syftet med nuvarande reglering och analysera om behovet av regleringen förändras med anledning av vår föreslagna nya samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess eller om syftet med myndigheternas partsställning kan tillgodoses på annat sätt. Skälen som har angivits för myndigheternas talerätt i dag har vi beskrivit i avsnitt 11.3 och vi har där noterat att det inte har förts några mer utförliga resonemang om detta i förarbetena. Möjligheten för vissa myndigheter att föra talan på miljöområdet sträcker sig mycket långt tillbaka i tiden och kanske är det en anledning till att talerätten inte motiverades mer utförligt vid miljöbalkens införande. Att myndigheter har talerätt gäller inte heller bara tillståndsbeslut enligt 9 och 11 kap. miljöbalken utan den möjligheten finns för flera andra typer av beslut enligt miljöbalken eller underliggande förordningar. Det är inte ovanligt att två till fyra statliga myndigheter har rätt att överklaga beslut som fattas av en annan statlig myndighet (oftast länsstyrelsen), se vidare avsnitt 11.3. Som vi har beskrivit i avsnitten 6.3.6 och 6.4.6 är myndigheter med talerätt också något som förekommer i Danmark och Finland.

Det är svårt att i en bedömning enbart utgå från befintliga förarbeten om talerätten till 22 kap. 6 § miljöbalken i och med att de är mycket knapphändiga. Därför har vi som en utgångspunkt för våra överväganden listat de funktioner och mervärden med talerätten som vi har kunnat identifiera (se även avsnitt 11.3).

- Myndigheterna bör föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.²⁵⁷ Vid prövning i domstol eller en domstolsliknande process bör myndigheter bevaka allmänna intressen så att det blir en balans i processen i relation till sökandens intressen.
- Att myndigheter kan överklaga för att få ett materiellt felaktigt beslut justerat är viktigt för att undvika negativa konsekvenser för människor och miljö.
- Parter har en särställning t.ex. bjuds myndigheter med talerätt in att delta vid huvudförhandlingar i mark- och miljödomstolen. Genom att framställa yrkanden som prövningsmyndigheten behöver ta ställning till kan en myndighet med talerätt driva frågor på ett annat sätt än en remissmyndighet.
- Prövningsmyndigheten behöver myndigheternas sakkunskap och expertis. Myndigheterna som gavs talerätt har ett vidsträckt verksamhetsområde.²⁵⁸ Myndigheter som innehar partsställning kan utifrån sina respektive uppdrag välja vilka mål de deltar i och bedöma vilka frågor de behöver engagera sig i. På så sätt blir det en bredare genomlysning av ärendet. Det är också ett sätt att bevaka EU-rättens tillämpning.
- Myndigheterna med partsställning kan driva frågor av principiell betydelse eller andra frågor av större vikt. Exempelvis ska Naturvårdsverket enligt förarbetena till miljöbalken ha en aktiv roll i miljömässigt viktiga och för praxis betydelsefulla ärenden.²⁵⁹ Rätten att överklaga ett tillståndsbeslut är det främsta verktyget för att driva principiella frågor och sakfrågor för att utveckla rättspraxis.
- De centrala partsmyndigheterna bidrar med ett nationellt perspektiv och enhetlighet. De kan se till att samma fråga drivs på samma sätt i hela landet och att villkor formuleras på samma sätt.
- Länsstyrelsen bidrar i processen med kunskap om bl.a. utvecklingen av miljöns tillstånd i länet och om verksamheter i egen- skap av tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen får också genom att

²⁵⁷ Se prop. 1997/98:45 s. 468.

²⁵⁸ Se prop. 1997/98:45 s. 468.

²⁵⁹ Se prop. 1997/98:45 s. 468.

följa mål och ärenden insyn och kunskap de behöver som tillsynsmyndighet.

- Kommunerna har i vissa fall tillsynsansvar för verksamheterna som prövas och de bidrar med ett lokalt perspektiv i prövningen. Deras deltagande möjliggör ett lokalt inflytande vid prövningen.
- Deltagandet i miljöprövningar är ett viktigt verktyg för partsmyndigheterna att fullgöra sina uppdrag enligt respektive instruktion och uppdrag.

Utifrån dessa identifierade funktioner följer nedan en diskussion om de kan tillgodoses på annat sätt ifall talerätten helt eller delvis skulle slopas, sett i ljuset av vårt övergripande uppdrag att förkorta och förenkla miljöprövningen. Vi resonerar även om vår föreslagna ändring av prövningsorganisationen påverkar ovan angivna funktioner.

Tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen

Tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder rör förhållanden av stor betydelse såväl allmänt sett som för enskilda människor. Kärnan i talerätten är att myndigheterna ska företräda miljöintressen och andra allmänna intressen och därmed inta partsställning beträffande sådana intressen. Allmänna intressen är allmänna skyddsintressen som anges i lag och som inte faller tillbaka på enskildas anspråk. Sådana är till exempel trygghet av den biologiska mångfalden, tillgång till ren luft och rent vatten, användning av naturen för rekreation eller hantering av översvämningsrisker. Det har framförts till oss att eftersom prövningen i dag sker i domstol eller en domstolsliknande process är det nödvändigt att statliga myndigheter som parter kan bevaka allmänna intressen så att det blir en balans i relation till sökandens enskilda intressen. Vi kan dock konstatera att myndigheter har talerätt eller klagorätt enligt miljöbalken för flera andra typer av förvaltningsbeslut som inte prövas under domstolsliknande former. Vi gör därför bedömningen att det inte enbart har varit den domstolslika prövningsprocessen som varit avgörande för att lagstiftaren ansett att myndigheter med partsställning behövs.

I första instans är vår bedömning att berörda myndigheter på ett tillfredsställande sätt generellt bör kunna företräda det allmänna intresset genom att medverka som remissmyndigheter. Att myndigheterna med talerätt får alla ansökningar och därmed på eget initiativ kan bedöma om de bör engagera sig i en prövning eller en fråga, snarare än att prövningsmyndigheten i det enskilda fallet ska förelägga de myndigheter som bedöms berörda att yttra sig, anses utgöra en slags garant för att de allmänna intressena blir tillräckligt belysta. Det kan också finnas skäl för att få en fråga överprövad av en högre instans. Det kan handla om att tillvarata miljöintressen eller andra allmänna intressen, t.ex. genom att få ett materiellt felaktigt beslut justerat som annars skulle kunna få negativa effekter på människors hälsa eller miljön.

När det gäller tillgodoseendet av det allmänna miljöintresset är vår uppfattning att det finns en stor risk för att detta intresse kan få en svagare representation om ingen statlig myndighet har talerätt. Det blir då i första hand upp till miljöorganisationer och enskilda att tillvarata miljöintresset. När Miljömyndighetsutredningens föreslog att de statliga myndigheternas talerätt helt skulle tas bort var det flera remissinstanser som ansåg att det inte vore tillräckligt att miljöorganisationer är det allmännas röst. De ansåg inte att det är rimligt att helt lägga denna uppgift på ideella organisationer. Det allmännas röst är inte heller alltid densamma som miljöorganisationernas. Vi delar den bedömningen. Myndigheterna besitter också en helt annan kompetens om vad som t.ex. är branschpraxis och vilken teknik som är tillgänglig. Enskilda inklusive miljöorganisationer är heller inte med i alla prövningar. Det kan bl.a. handla om en stor industri som söker nytt tillstånd för befintlig verksamhet. I den typen av prövningar är det ofta inga enskilda som deltar. Där behövs myndigheterna för att driva på för moderna miljömässiga villkor. Det är också en demokratifråga att myndigheter företräder det allmännas intresse och driver miljöfrågor för enskilda på en generell nivå, t.ex. bullernivåer, när så behövs. I vissa ärenden finns också behov av ett nationellt perspektiv, t.ex. ett energieffektiviseringsperspektiv.

Parternas särställning i första instans

Som vi har redogjort för i avsnitt 11.2.6 gör prövningsmyndigheten sällan någon prövning av vilka som är parter i första instans. Myndigheternas inspel behandlas som regel på samma sätt oavsett om de innehar partsställning eller inte. Genom att myndigheter med partsställning i domstolens prövning kan föra fram yrkanden som måste bemötas ges deras inspel möjligen en annan tyngd, men i praktiken är vår bild att prövningsmyndigheten fäster stor vikt även vid yttranden från andra myndigheter. Det framgår också av förarbetena till miljöbalken att prövningsmyndigheterna normalt har skyldighet att beakta all utredning som läggs fram i ett mål eller ärende, oavsett om utredningen kommer från en taleberättigad aktör eller från någon annan.

Myndigheter med talerätt har som parter också en särställning i prövningar i mark- och miljödomstolen genom att de bjuds in till huvudförhandling. Remissmyndigheter kallas inte till huvudförhandling. Enligt vad vi erfar är det i dag oftast länsstyrelsen som deltar liksom kommunala representanter. Övriga myndigheter deltar sällan, vilket förstås hänger ihop med att de medverkar i få prövningar generellt. Tas länsstyrelsens eller kommunens talerätt bort skulle de, enligt nuvarande regler, inte längre kallas till muntliga förhandlingar. Parterna har också en särställning t.ex. om domstolen bedömer att en huvudförhandling inte behövs så kan parterna begära att den ändå ska hållas.

I och med vårt förslag om en ny förvaltningsmyndighet som prövar alla miljötillstånd och igångsättningsbesked kommer till viss del andra förfaranderegler att gälla. Den särställning parterna har vid mark- och miljödomstolen som beskrivs ovan kommer därför att förändras. Exempelvis gör vi bedömningen att myndigheter inte regelmässigt bör få alla ansökningar i ärenden om miljöprövning. Detta gäller exempelvis för ansökningar om igångsättningsbesked. För sådana ansökningar bör Miljöprövningsmyndigheten, när den överväger att ge ett igångsättningsbesked, på lämpligt sätt och i skälig omfattning ska ge berörda myndigheter tillfälle att yttra sig. Det blir alltså en bedömning från fall till fall om och i så fall vilka myndigheter som bör underrättas om ansökan och beredas tillfälle att yttra sig (se förslag i avsnitten 14.9.4, 14.9.5 och 14.10.6). Att myndigheterna med talerätt i förekommande fall ska

kallas till sammanträde och besiktning bör dock gälla alltså (se förslag i avsnitt 14.9.12).

Bidra med expertis och en bred genomlysning av ärenden

Prövningsmyndigheten behöver myndigheternas sakkunskap och expertis. Deras yttranden utgör centrala underlag i prövningen. Av särskild betydelse är t.ex. EU-rätten som fortlöpande utvecklas genom bl.a. genomförandelagstiftning, praxisbildning, och framtagande av nya BAT-slutsatser. Nuvarande prövningsmyndigheter har framfört att det generellt leder till bättre beslutsunderlag när myndigheter deltar i processerna och att de ser ett behov av myndigheternas deltagande i fler ärenden än i dag. Det utgör ett problem för prövningsmyndigheten när partsmyndigheter och andra myndigheter inte svarar på remisser och riktade förelägganden. Länsstyrelsen deltar dock i de allra flesta prövningar och fyller enligt nuvarande prövningsmyndigheter en mycket viktig roll. Det är också den ordning som angavs i förarbetena till miljöbalken, dvs. att det allmänna miljöintresset i de flesta fall skulle komma att representeras av länsstyrelsen.²⁶⁰ Vår bedömning är därför att även om länsstyrelsens talerätt tas bort skulle prövningsmyndigheten i de allra flesta prövningar anse dem berörda, bl.a. i egenskap av tillsynsmyndighet, och inkludera dem som remissinstans.

De myndigheter som har talerätt får i dag alla ansökningar och väljer själva utifrån sina respektive uppdrag om de deltar i processen och i så fall vilka frågor de vill driva, till skillnad från en remissmyndighet som normalt yttrar sig i en specifik fråga efter ett riktat föreläggande från prövningsmyndigheten. På så sätt bidrar partsmyndigheternas deltagande till att det blir en bredare genomlysning av ärendet. Om myndigheterna enbart skulle yttra sig efter riktade förelägganden är vår bedömning att det finns en risk att den breda kunskap som finns på dessa myndigheter inte tillvaratas på det mest ändamålsenliga sättet. Däremot anser vi inte att det för att fylla den funktionen är nödvändigt att de alla innehar partsställning. Det finns en möjlighet för prövningsmyndigheten att remittera ansökningar utan riktade förelägganden.

²⁶⁰ Se SOU 1996:103 del 1 s. 480.

Det som angavs i förarbetena till miljöbalken avseende myndigheternas ”vidsträckta verksamhetsområde” bedömer vi bara delvis gäller de nuvarande myndigheterna med partsställning. Framför allt Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har enligt vår bedömning inte mer vidsträckta verksamhetsområden än många andra nationella myndigheter. Därmed givetvis inte sagt att de inte är berörda av många av de frågor som miljöprövningarna behandlar.

Nationell enhetlighet och utveckling av praxis

I och med att de centrala partsmyndigheterna får alla ansökningar kan de bidra med ett nationellt perspektiv och även bidra med en enhetlighet i prövningar. De kan se till att samma fråga drivs på samma sätt i hela landet och att villkor formuleras på samma sätt. Regeringen konstaterar i *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning* att de centrala förvaltningsmyndigheternas deltagande i mål och ärenden skapar förutsättningar för enhetlig nationell praxisbildning och tillsynsvägledning. Prövning och vägledning är kommunicerande kärn och på så sätt bidrar praxisbildningen till förutsägbarhet och likformighet i tillståndprocesserna.²⁶¹ Vad gäller funktionen att bidra till enhetlighet är vår bedömning att partsmyndigheternas roll kommer att bli betydlig mindre viktig i och med vårt förslag om en ny prövningsmyndighet som hanterar all miljöprövning, i stället för dagens sjutton prövningsmyndigheter (se förslag i avsnitt 14.6.6).

Möjligheten för myndigheterna att överklaga är däremot en viktig del av deras partsställning som inte kan tillgodoses genom att myndigheter deltar som remissinstans. Rätten att överklaga ett tillståndsbeslut är det främsta verktyget för att driva principiella frågor och sakfrågor för att åstadkomma en tydlig rättspraxis och en enhetlig rättstillämpning. Myndigheterna kan också på detta sätt bevaka att beslut blir materiellt korrekta. Även det EU-rättsliga perspektivet är viktigt i detta avseende. Domstolarna har en viktig roll och för att relevanta frågor ska lyftas dit behövs myndigheter som kan driva principiellt viktiga frågor. Möjligheten att driva frågor bl.a. genom överklagande har också av myndigheterna med partsställning

²⁶¹ Se prop. 2023/24:152, s. 75.

angetts ha betydelse för att de ska få klarhet i tillämpningen av svår-tillämpade eller otydliga bestämmelser som annars är utmanande att kommentera i myndighetens vägledningsmaterial.

Överklaganderätten är dock ett verktyg som används ganska sällan. Som vi beskriver i avsnitt 8.4.5 är det av myndigheterna med talerätt framför allt kommuner som överklagar beslut om tillstånd enligt miljöbalken. De statliga myndigheter som innehar partsställning överklagar alltmer sällan. De statliga myndigheterna stod tillsammans för knappt tio överklaganden per år under 2021 och 2022. Enligt vad som har framförts till oss överklagar länsstyrelserna dessutom sällan i syfte att driva praxis, utan för att de t.ex. anser att ett villkor bör se ut på ett annat sätt eller för att beslutet ska bli materiellt riktigt. Kommunerna för normalt talan för att tillvarata intressen inom kommunen.

Talerätten som ett verktyg för myndigheterna att fullgöra sina uppdrag

Vi har förstått att nuvarande myndigheter med partsställning bedömer att deltagandet i miljöprövningar utgör ett viktigt verktyg för myndighetens möjlighet att fullgöra sina uppdrag enligt respektive instruktion. Vid exempelvis Naturvårdsverket är utgångspunkten för vilka prövningsärenden myndigheten går in i att insatsen ska leda till förbättringar i miljön och att miljömålen nås. Länsstyrelsen bidrar bl.a. med kunskap om natur- och kulturmiljö i länet och om verksamheter i egenskap av tillsynsmyndighet, men länsstyrelsen får också genom att följa målen insyn och kunskap som de behöver som tillsynsmyndighet. Vår bedömning är dock att ett deltagande som remissinstans generellt borde vara tillräckligt för att myndigheter ska kunna lyfta fram frågor som är viktiga i relation till deras uppdrag, och även för att få den inblick som de behöver för sina övriga uppgifter. Undantaget gäller praxisbildning, som har diskuterats ovan.

14.13.3 Vilka myndigheter bör ha partsställning i miljöprövningsprocessen?

Miljöprövningen rör omfattande och komplexa regelverk och oavsett hur en framtida prövningsorganisation kommer att se ut kommer prövningsmyndigheten inte kunna ha specifik sakkunskap inom samtliga områden som kan vara aktuella vid en miljöprövning. Mot bakgrund av behovet av att många olika myndigheter deltar i miljöprövningen och att det i dag inte görs någon egentlig skillnad *i första instans* mellan myndigheter med talerätt och de som enbart är remissinstanser samt sett till att åtminstone statliga myndigheter sällan överklagar beslut och domar, är vår bedömning att vinsten rent tidsmässigt med ett slopande av myndigheters talerätt är begränsad på en generell nivå. Däremot kan det finnas en vinst i det enskilda fallet samt på ett generellt plan vid bedömningen av företagens investeringsvilja.

Från den 1 januari 2025 har Kammarkollegiets talerätt upphört. Detta bör minska den överlappning av roller som finns bl.a. mellan Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet i dag. Frågan är då i vilken utsträckning övriga statliga myndigheter bör ha talerätt vid miljöprövning i relation till den föreslagna processen och prövningsorganisationen i nya 20 kap. miljöbalken.

Vi gör bedömningen att den nya prövningsorganisationen med en myndighet med ansvar för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen kommer att resultera i en mer enhetlig tillämpning av regelverket. Behovet av myndigheter med partsställning kommer därför att minska. Samtidigt kan vi konstatera att det är viktigt att en effektiv miljöprövning efter en förutsebar process med en aktiv processledning resulterar i korrekta och EU-rättsligt säkrade beslut. För att på bästa sätt kunna bistå prövningsmyndigheten i att säkerställa detta anser vi att det är lämpligt att det fortsatt finns statliga myndigheter med talerätt. Utan statliga myndigheter som vid behov kan företräda allmänna intressen skulle det finnas en risk för en obalans i rättsutvecklingen. Det finns också frågor som är svåra för enskilda och organisationer att driva. Att ingen statlig myndighet skulle ha talerätt vid miljöprövningen skulle slutligen vara ett avsteg från lagstiftarens avsikt med miljöbalken som bl.a. var ett samordnat system med en enhetlig struktur, inklusive i fråga om processuella bestämmelser och prövnings-

systemet.²⁶² Tas samtliga myndigheters partsställning bort skulle alltså ingen statlig myndighet ha talerätt i de för miljö- och hälsoskyddet helt centrala miljöprövningarna av verksamheter och åtgärder, medan t.ex. fyra statliga myndigheter skulle kunna överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken (jfr 40 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.). Ska talerätten för statliga myndigheter i miljöprövningen helt tas bort är det vår uppfattning att en sådan reform bör föregås av en genomlysning av statliga myndigheters talerätt i hela miljöbalken och underliggande förordningar. Någon sådan har inte varit möjlig att genomföra inom ramen för vårt utredningsuppdrag.

Vi gör bedömningen att i första hand Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens talerätt fyller en viktig funktion i relation till bevakningen av det allmänna miljöintresset utifrån sina respektive ansvarsområden. Det handlar då i första hand om att överklaga beslut i ärenden av principiellt vikt antingen utifrån ett EU-rättsligt perspektiv eller utifrån behovet av vägledning genom praxis. Det finns också skäl för att dessa myndigheter bevakar att miljötillstånd och igångsättningsbesked inte meddelas om dessa från ett nationellt perspektiv kan få en oacceptabel inverkan på människors hälsa eller miljön.

Med våra förslag kommer länsstyrelsens roll, som tillsynsmyndighet för verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken, att bli tydligare. Både ansvaret för att bedöma betydande miljöpåverkan och prövningen av ansökningsärendena enligt nya 20 kap. miljöbalken flyttas till den nya Miljöprövningsmyndigheten (se förslag i avsnitt 14.6.9). Frågan är således om länsstyrelsen parallellt med tillsynsrollen också bör ha rätt att överklaga den nya myndighetens beslut. I denna del kan vi konstatera att länsstyrelsen i dag av överprövande domstolar uppges ha en betydelsefull roll som partsmyndighet. Av de statliga myndigheterna är det också i första hand länsstyrelserna som är aktiva och överklagar.

Med avstamp i de utgångspunkter som vi har angett ovan bör i första hand tre statliga myndigheter – Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen fortsatt ha talerätt i miljöprövningsärenden. Däremot gör vi bedömningen att den talerätt som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har borde kunna slopas (se mer om skälen för detta nedan). I andra hand förordar vi

²⁶² Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 458.

att både länsstyrelsens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talerätt slopas. Att vi föreslår två alternativ beror på att det, vad det gäller talerätten, enligt vår uppfattning inte finns något självklart förslag till reform. Det finns för- och nackdelar med alla alternativ och samtidigt har talerätten, som vi angett ovan, inte så stor betydelse i praktiken. Att myndigheter kan överklaga fyller t.ex. en funktion, men samtidigt används verktyget mycket sällan. Skälen för våra överväganden utvecklas vidare nedan.

Alternativ 1: Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talerätt slopas

Vi gör till att börja med bedömningen att Naturvårdsverket bör ha talerätt för att bevaka allmänna miljöintressen och att Havs- och vattenmyndigheten bör ha talerätt för att bevaka sådana allmänna miljöintressen som avser hav, vatten och fiske. Att vi gör bedömningen att just Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör behålla sin talerätt är mot bakgrund av de aspekter av talerätten som vi bedömer inte kan uppfyllas genom att myndigheterna enbart deltar som remissinstanser. Dessa två myndigheter har den överblick som krävs för att avgöra vilka miljöprövningar som har stor betydelse för miljöskyddet eller är frågor av principiell vikt. De har också stor sakkunskap inom EU-rätten inom sina respektive ansvarsområden och representerar Sverige i bl.a. kommissionens expertgrupper och de kommittéer som beslutar om t.ex. genomförandeförordningar för relevanta EU-rättsakter så som industriutsläppsdirektivet, MKB-direktivet och vattendirektivet. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har i dag reglerat i respektive instruktion vilka intressen de ska bevaka i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och i vilka miljöprövningar de ska delta i. För att också på lagnivå förtydliga myndigheternas roller i prövningarna bör det specificeras i det nya 20 kap. miljöbalken i vilket avseende respektive myndighet bör föra talan. Det bör av samma skäl göras en mindre justering i 5 § förordning med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten där det i andra punkten tydliggörs att det är *inom sitt ansvarsområde* myndigheten ska bevaka allmänna miljöintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar. Syftet är inte att förändra myndigheternas roller i prövningen i prak-

tiken utan att förtydliga i miljöbalken vilken myndighet som ska bevaka vad.

Vi gör också bedömningen att länsstyrelsen fortsatt bör ha talerätt som den statliga myndighet som regelmässigt deltar i miljöprövningar. Länsstyrelserna representerar också flera olika allmänna intressen genom att de internbereder ansökningar på myndigheten. Skulle länsstyrelsens talerätt tas bort ser vi en risk för att länsstyrelserna i praktiken skulle prioritera ned miljöprövningarna och delta i mindre omfattning. Det skulle vara till nackdel i prövningen, enligt de prövningsmyndigheter vi har talat med. Länsstyrelsens roll ska också ses mot bakgrund av MKB-direktivet som ställer krav på att de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar eller sin lokala och regionala behörighet kan antas bli berörda av ett projekt ska ges möjlighet att yttra sig över ansökan. Länsstyrelsen behöver alltså oavsett konsulteras i, i princip, varje ärende. Vi bedömer också att i och med att vi föreslår att miljöprövningen och ansvaret för miljöbedömningsprocessen bör flyttas från länsstyrelserna till den nya Miljöprövningsmyndigheten finns mindre risk för sammanblandning av länsstyrelsens olika roller. För att tydliggöra länsstyrelsens roll i miljöprövningsprocessen bör det dock förtydligas att länsstyrelsen ska föra talan i miljöprövningsärenden för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen i länet.

När det gäller Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talerätt gör vi bedömningen att denna kan slopas. Detta då vi gör bedömningen att det bör vara tillräckligt att myndigheten deltar som remissinstans i relevanta ärenden för att risk- och säkerhetsfrågorna ska belysas och för att det ska vara säkerställt att kraven i Seveso III-direktivet på granskning av säkerhetsrapporten uppfylls (artikel 10.6). Enligt vad vi erfar sker på området heller ingen kontinuerlig utveckling av EU-rätten på samma sätt som t.ex. på miljöområdet inom ramen för industriutsläppsdirektivet. Vi vill dock betona att kompetensen om risk- och säkerhetsfrågor behövs i den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen enligt miljöbalken. Miljöprövningsmyndigheten kan inte antas ha den typen av expertis som sakansvarig myndighet besitter. Det är också av stor vikt att risk- och säkerhetsfrågorna belyses på ett fullgott sätt – ett materiellt felaktigt beslut kan få betydande negativa följder. För att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap framgent ska få alla ansökningar som myndigheten berörs av, bör därför krav ställas på

att myndigheten ska få ta del av och ges möjlighet att yttra sig över alla ansökningar som rör verksamheter eller åtgärder inom eller i anslutning till områden som är riksintresse för totalförsvaret och ansökningar som rör verksamheter eller åtgärder som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Det innebär att myndigheten även framgent själv ska kunna välja vad de vill yttra sig om, dvs. att de inte enbart har möjlighet att svara på riktade förelägganden från provningsmyndigheten.

Enligt uppgifter till oss deltar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, när de deltar, tidigt i provningsprocessen, ofta redan i samrådet. Det är vanligt att myndigheten enbart deltar i samrådsfasen, dvs. att de inte är aktiva senare vid tillståndsprövningen. Det förekommer också att de överklagar tillståndsbeslut. Det rör sig om mellan ett par ärenden per år och vissa år inga ärenden. När Myndigheten för samhällsskydd och beredskap överklagar rör det sig om att de inte anser sig ha fått tillräckligt gehör för risk- och säkerhetsfrågor, att myndigheten anser att praxis behövs eller att avgörandet avviker från hur provningsmyndigheterna brukar reglera en viss risk- eller säkerhetsfråga. Vad gäller enhetlighet inom landet i fråga om hur risk- och säkerhetsfrågor regleras är vår bedömning, som har diskuterats ovan i utgångspunkterna, att det inte längre bör finnas samma behov av de centrala myndigheternas bevakning när det finns en Miljöprövningsmyndighet i stället för dagens 17 provningsmyndigheter.

Att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap talerätt slopas kommer dock att begränsa myndighetens verktyg för att genomföra sitt uppdrag. Motsvarande gäller redan för andra statliga myndigheter som berörs av miljöprövningar så som Statens geologiska undersökning och Statens jordbruksverk. Om Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skulle identifiera problem med rättsutvecklingen inom sitt område finns dock möjlighet att uppmärksamma regeringen på frågan genom en hemställan. En myndighet som anser att ett beslut bör överklagas kan också ta initiativ till det genom en förfrågan till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen, beroende på vad frågan gäller. I förhållande till Myndighetens för samhällsskydds och beredskaps ansvarsområde ligger länsstyrelsen närmast till hand i och med länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet för verksamheter som

omfattas av Sevesolagen. Vi bedömer inte att några särskilda bestämmelser skulle behövas i det avseendet. Genom 6 § myndighetsförordningen har statliga myndigheter en skyldighet att samarbeta. Samverkan ska inte enbart begränsa sig till nytta för den egna myndigheten utan syfta till att ta tillvara de fördelar som kan vinnas bl.a. för staten som helhet. Samarbete sker redan i dag mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelser i miljöprovningar även om omfattningen av samarbetet varierar mellan olika län.

Slutligen är vår bedömning att kommunernas talerätt för att företräda miljöintressen och andra allmänna intressen med koppling till kommunen bör lämnas oförändrad. Kommunens ansvar när det gäller t.ex. frågor om markanvändning har stor betydelse i provningen. Vår bedömning är också att det är viktigt för provningens legitimitet att ett lokalt inflytande säkerställs.

Allt annat lika är vår bedömning att våra förslag om ändrad talerätt kan leda till något färre överklaganden från statliga myndigheter. En uppskattning baserad på hur ofta Myndigheten för samhällsskydd och beredskap överklagar i dag är att det möjligen kan blir något färre överklaganden per år. Det är svårt att bedöma i vilken mån det kommer att bidra till en förkortad och förenklad provning generellt, men som anges ovan är vår uppskattning att effekten i det avseendet av att ändra talerätten i sig är marginell. För en fördjupad analys av konsekvenserna av förslaget, se kapitel 16.

Alternativ 2: Länsstyrelsens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talerätt slopas

I detta avsnitt beskriver vi närmare vårt andrahandsalternativ, att både länsstyrelsens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talerätt slopas. Vi noterar att talerätten är en fråga som får mycket uppmärksamhet och att den upplevs som mycket problematisk av flera verksamhetsutövare, vilket talar för att det kan bidra till ett ökat förtroende för miljöprovningssystemet som helhet om den begränsas ytterligare. Vi lämnar inga författningsförslag i denna del utan de författningsförslag som anges i kapitel 1 gäller vårt förstahandsalternativ.

Som vi beskriver inledningsvis i detta avsnitt gör vi bedömningen att i första hand Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndig-

hetens talerätt, utifrån myndigheternas respektive ansvarsområden, fyller en viktig funktion vid miljöprövning i relation till frågan om bevakningen av det allmänna miljöintresset.

Vi ser också att kommunernas talerätt är av vikt för att kommunerna ska kunna bevaka frågor kopplade bl.a. till det lokala mark-användningsbehovet.

Däremot gör vi bedömningen att länsstyrelsens, precis som Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps, talerätt skulle kunna slopas. Det finns naturligtvis för- och nackdelar med ett sådant alternativ. Samtidigt gör vi bedömningen att när den nya Miljöprövningsmyndigheten har kommit på plats och tillämpningen av regelverket blivit enhetligt bör behovet av länsstyrelsens rätt att överklaga myndighetens beslut få minskad betydelse. Även om länsstyrelsens partsställning tas bort bör prövningsmyndigheten i de allra flesta prövningar ändå anse den berörd bl.a. i rollen som tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen bör således inkluderas som remissinstans. Det följer också av MKB-direktivet att de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar eller sin lokala och regionala behörighet kan antas bli berörda av ett projekt ska ges möjlighet att yttra sig över en ansökan. Slopas länsstyrelsens talerätt bör därför berörd länsstyrelse fortsatt underrättas om och ges möjlighet att yttra sig över en ansökan om miljötillstånd. Om länsstyrelsen enbart skulle yttra sig efter riktade förelägganden är vår bedömning att det finns en risk att den breda kunskap som finns på länsstyrelserna inte skulle komma att tillvaratas på det mest ändamålsenliga sättet. I prövningen i första instans bör alltså länsstyrelsen liksom i dag delta i de flesta prövningar.

Med detta alternativ bör det bli några färre överklaganden per år än med vårt förstahandsalternativ. Samtidigt kan en följd av en slopad överklaganderätt för länsstyrelserna leda till en motsvarande ökad överklagandefrekvens från Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens sida. Den föreslagna begränsningen av Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens talerätt skulle dock med detta alternativ innebära att det blir svårt för myndigheterna att bevaka frågor som inte har en direkt miljökoppling såsom exempelvis frågorna inom ramen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ansvarsområde. Om både länsstyrelsernas och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talerätter slopas bör det därför övervägas om nuvarande lydelse i fråga om vilka in-

tressen Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska bevaka bör behållas så att myndigheterna även framgent ska kunna föra talan när det behövs för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Denna problematik är också en av anledningarna till att detta alternativ inte är vårt förstahandsalternativ. En annan anledning är att vi ser en risk för att länsstyrelserna i praktiken skulle prioritera ner deltagandet i miljöprövningar rejält om deras talerätt skulle tas bort. En sådan nedprioritering från länsstyrelsens sida skulle i sig försvåra Miljöprövningsmyndighetens arbete och i förlängningen även påverka både verksamhetsutövare och miljön eftersom kunskapen om de regionala förutsättningarna liksom tillsynsperspektivet är av vikt i prövningen.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 20 kap. 12 § miljöbalken, 4 kap. 1, 2 och 3 §§ och 7 kap. 2 § miljöprövningsförordningen, samt i 5 § andra och tredje punkterna förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

14.13.4 Andra alternativ som övervägts

Nollalternativet – ingen förändring i talerätten görs

Som vi har beskrivit ovan och i kap. 8 är antalet överklaganden från myndigheter i ärenden om tillstånd enligt miljöbalken i dag relativt begränsat. En ytterligare slopad talerätt för myndigheter utöver den som redan beslutats i förhållande till Kammarkollegiet, beräknas därför inte få någon större effekt på antalet överklaganden på en generell nivå. I första instans har en slopad talerätt ännu mindre effekt. Vad gäller processen i första instans är vår uppfattning att de andra förslag vi förordar oavsett kommer att innebära en mer förutsebar process där berörda myndigheter – både de med talerätt och övriga berörda myndigheter, kommer in tidigare än i dag. Vår bedömning är också att den nya prövningsmyndigheten genom en bättre processledning bör kunna underlätta för verksamhetsutövarna genom att tydligare ta ställning till t.ex. vilka ytterligare utredningar som behövs och vilka yrkanden som är relevanta.

Om inga ändringar skulle göras skulle dock nuvarande otydlighet i fråga om vilka myndigheter som bevakar vilka allmänna intressen kvarstå. Dessutom skulle nuvarande missnöje från verksamhetsutövarna om att flera statliga myndigheter kan överklaga beslut i ärenden om miljöprövning kvarstå, vilket i sig kan påverka investeringsviljan. Av presenterad statistik i kapitel 8 framgår också att det som i praktiken förlänger ett ärendes handläggningstid är just överklaganden. Vi gör således bedömningen att nollalternativet inte är aktuellt.

Alternativet med en statlig myndighet med talerätt

Ett alternativ som ska övervägas enligt våra direktiv är att endast en statlig myndighet har talerätt.²⁶³ Det skulle kunna vara ett sätt att i viss mån förkorta prövningsprocessen. I första instans bedömer vi inte att det skulle ha någon egentlig betydelse. Myndigheternas kunskap behövs i prövningen och som vi diskuterat ovan behöver de, oavsett om de innehar partsställning eller inte, inkluderas som remissinstanser. En sådan reform skulle kunna innebära färre överklaganden – det beror dock på hur uppdraget till den myndigheten eller funktionen utformas.

Den statliga myndigheten med talerätt skulle med detta alternativ behöva ha till uppgift att företräda allmänna intressen generellt och att driva frågor av principiell betydelse. I våra samtal med aktörer på området har framförts att det då lämpligen skulle vara länsstyrelsen eller Naturvårdsverket som skulle ha denna roll. Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. Att endast en statlig myndighet skulle inneha partsställning, oavsett vilken, skulle kräva utökade resurser för denna. Myndigheten måste ha både resurser i termer av tid och kompetens att delta i många fler ärenden när myndigheten ensamt ska företräda det allmänna intresset. Resurser skulle endast i liten mån kunna flyttas över från de andra myndigheter som har talerätt i dag i och med att de oavsett kommer ha viktiga roller som remissinstanser i första instans. Att de myndigheterna inte längre skulle kunna överklaga tillståndsbeslut skulle, enligt vår bedömning, endast frigöra resurser i en begränsad omfattning i och med att det rör sig om så få överklaganden per år och

²⁶³ Se dir. 2023:78 s. 10.

myndighet. Om det i rollen som enda myndighet med talerätt skulle ingå att samordna övriga statliga myndigheters deltagande skulle det krävas ett väsentligt resurstillskott.

En fördel med länsstyrelsen som enda statlig myndighet med talerätt skulle kunna vara att den har ett brett uppdrag, se avsnitt 11.2.4. Om länsstyrelserna ensamma skulle ha talerätt skulle det dock innebära ett stort ansvar, sett till vilken funktion talerätten fyller enligt utgångspunkterna ovan. Miljöprövningsutredningen konstaterade att det skulle krävas omfattande resurser för länsstyrelsen att upprätthålla kompetens och praktiska möjligheter för att t.ex. vara praxisbildande och följa upp tillämpningen av EU-rätten. Även länsstyrelserna var negativa till en sådan ordning och det framfördes att 21 länsstyrelser inte var och en kan upprätthålla den specialkompetens som de centrala sektorsmyndigheterna kan bidra med i komplexa och praxisbildande provningar.²⁶⁴ Av dessa skäl bedömer vi inte att det skulle vara lämpligt med länsstyrelsen som enda statliga myndighet med talerätt.

Naturvårdsverket har haft talerätt för att tillvarata allmänna intressen i tillståndsärenden sedan miljöskyddslagens tillkomst i slutet av 1960-talet. Även om Naturvårdsverket inte längre ansvarar för naturvärden, livsmiljöer och arter i vattenmiljön är Naturvårdsverket enligt vår bedömning den nationella myndighet som kan ha den breda överblick som krävs för att avgöra vilka provningar som har principiell betydelse. Myndigheten har också stor sakkunskap inom EU-rätten och deltar bl.a. i kommissionens expertgrupper och kommittéer som tar fram t.ex. genomförandelagstiftning. Naturvårdsverket företräder också Sverige i Sevillaprocessen, dvs. den EU-process där nya BAT-slutsatser förhandlas fram. Enligt vår uppfattning skulle alltså Naturvårdsverket ligga närmast till hands om endast en statlig myndighet skulle ha talerätt.

En nackdel med detta alternativ är bl.a. att ingen myndighet längre skulle ha talerätt specifikt för vattenfrågor. Det finns inga formella hinder för att en myndighet vars intressen berörs i ärendet och som anser att ett beslut bör överklagas tar initiativ till det genom en förfrågan till Naturvårdsverket. Det skulle dock krävas en permanent resursförstärkning på Naturvårdsverket för att de ska ha kapacitet att bevaka och driva ytterligare ärenden. Enligt uppgift till oss är det betydligt mer resurskrävande att driva en fråga där initia-

²⁶⁴ Se SOU 2022:33 s. 276 och 334.

tivet kommer från en annan myndighet. Enligt vår bedömning är det därför mer resurseffektivt att varje myndighet bevakar de frågor som faller under deras verksamhetsområde och sakkompetens. Enligt regeringens förvaltningspolitiska inriktning ska ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter vara tydlig. Ett upplägg där en myndighet har i uppgift att driva frågor inom andra myndigheters ansvarsområden tror vi skulle bidra till otydligheter i det avseendet. En fråga uppstår också om vem som ska besluta om vilka ärenden som ska drivas och på vilka grunder. Även frågan om myndigheten i så fall skulle ha mandat att avväga olika allmänna intressen är komplex. Vi anser generellt att det är lämpligt att det är prövningsmyndigheten, inte en enskild expertmyndighet, som ansvarar för avvägningar mellan olika intressen (se även avsnitt 14.13.5). Av de skälen förordar vi inte detta alternativ.

Ett allmänt ombud bevakar allmänna intressen

Ett alternativ till att ha statliga myndigheter med talerätt enligt dagens modell är att inrätta en funktion med ett *allmänt ombud* motsvarande de som finns på bl.a. skatte- och socialförsäkringsområdet. Det allmänna ombudet inom Skatteverket (67 kap. 3 § skatteförfarandelagen) kan överklaga Skatteverkets beslut för att upprätthålla en enhetlig rättstillämpning och till att få fram vägledande domar när det behövs. Ombudet kan överklaga Skatteverkets beslut till fördel eller till nackdel för den enskilde som beslutet gäller. De allmänna ombuden överklagar inte på uppdrag av enskilda. Allmänna ombud utses av regeringen.

En delvis liknande funktion, en miljöombudsman, utreddes under arbetet med miljöbalken. Miljöombudsmannen skulle ha till uppgift att tillvarata allmänna intressen i frågor som rörde miljön. Ombudsmannen skulle bl.a. kunna ingripa i andra myndigheters hantering av miljöfrågor, utreda klagomål från enskilda, identifiera och medverka till att avhjälpa brister i lagstiftningen, föra talan i frågor om miljöskyddsavgift och verka kunskapsspridande. Ombudsmannen skulle kunna överklaga beslut som hade fattats med stöd av miljöbalken om ombudsmannen ansåg att allmänna intressen inte har beaktats tillräckligt.²⁶⁵

²⁶⁵ Se SOU 1994:123 s. 43.

Vi bedömer att ett allmänt ombud i för sig skulle kunna vara ändamålsenligt. För att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen skulle ett allmänt ombud kunna överklaga tillståndsbeslut som är principiellt betydelsefulla för att komma till rätta med att rättstillämpningen inte är enhetlig eller för att få ett materiellt felaktigt beslut justerat. Det allmänna ombudet skulle kunna placeras vid Naturvårdsverket som den centrala miljömyndigheten. Myndigheten skulle tillhandahålla en kanslifunktion, men det allmänna ombudet skulle agera helt självständigt. Den främsta fördelen med en sådan funktion skulle vara en renodling av förvaltningsmyndigheternas roller som remissinstanser. Samtidigt skulle det krävas betydande resurser hos det allmänna ombudet för att kunna följa alla, ofta komplexa, miljöprövningsärenden och avgöra i vilka fall ett överklagande kan vara påkallat. Om överklagande skulle ske på inrådan av Naturvårdsverket eller andra myndigheter som ändå följer ärendena, går mervärdet i termer av renodlingen av roller förlorad. Vi bedömer inte heller att antalet överklaganden nödvändigtvis skulle minska. Därför är vår bedömning att nyttan på miljöområdet med ett allmänt ombud inte skulle överväga kostnaden att bygga upp en helt ny funktion och att driva den.

14.13.5 Statliga myndigheters deltagande som remissinstans

Vi gör bedömningen att en process där den samlade expertis och erfarenhet som finns i statsförvaltningen kommer miljöprövningen tillgodo är mer resurseffektiv än att samma kompetens måste byggas upp och upprätthållas på både sektorsmyndigheter och prövningsmyndighet. Det är också angeläget att allmänna intressen bevakas i processerna. För att se till att berörda myndigheter inkluderas som remissinstanser föreslår vi nya bestämmelser om detta i miljöprövningsförordningen. Se våra förslag i avsnitten 14.9.4, 14.9.5 och 14.10.6.

Vi anser att det finns utrymme för förbättringar i fråga om när och hur myndigheter deltar i prövningen i första instans, oavsett vilken ställning de har. Här lade Miljöprövningsutredningen fram flera förslag, t.ex. en utökad processledning där prövningsmyndigheten tydligare sätter ner foten i relation till olika utredningskrav som kommer in. Miljöprövningsutredningen konstaterade också

att det är viktigt att berörda myndigheter deltar tidigt i processen. Myndigheterna har angett att det ibland kan vara svårt då underlagen i samrådsskedet ofta är översiktliga och det inte alltid är möjligt att i det skedet få en fullständig uppfattning om en framtida ansökan. Med vårt förslag till ny miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess kommer myndigheterna regelmässigt att behöva komma in tidigare i processen med relevanta synpunkter.

En central aspekt för att förkorta och förenkla prövningen är resurser. Har inte berörda remissmyndigheter de resurser som krävs finns en stor risk för att processen fördröjs och det kan även påverka kvaliteten på deras yttranden. Har de inte möjlighet att delta alls hamnar en ännu större utredningsbörda på prövningsmyndigheten, vilket dels tar mer resurser i anspråk, dels innebär en risk att inte alla relevanta aspekter belyses. Deltar rätt expertmyndighet är det på så sätt även till fördel för sökanden då det utan myndighetens input annars ibland kan vara svårt för prövningsmyndigheten att bevilja tillstånd. Som vi tidigare har konstaterat anser t.ex. mark- och miljödomstolar att det inte försvårar eller förlänger processen när statliga myndigheter deltar utan snarare tvärtom. Därför är det ett problem att vissa statliga myndigheter i dag av resursskäl inte svarar på remisser eller ens på riktade frågor från domstolen.

Vi föreslår även att de statliga myndigheternas deltagande generellt i prövningarna mer aktivt följs upp av regeringen i t.ex. ordinarie myndighetsdialoger. Mål för myndigheternas deltagande skulle kunna anges i regleringsbrevet.

Bör myndigheternas deltagande samordnas?

Några verksamhetsutövare anser att de statliga myndigheterna bör samordna sitt deltagande, vilket också är en fråga som uttryckligen lyfts i våra utredningsdirektiv.²⁶⁶ Samverkan sker redan i dag, framför allt mellan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen (se avsnitt 11.2.6). Som även tidigare utredningar har konstaterat är dock en formell samordning resurskrävande och vi ställer oss tveksamma till att en myndighet ska göra avväganden om vad som ska spelas in i en prövning. Vi tror att länsstyrelsen i så fall skulle vara den bäst lämpade myndigheten givet deras breda upp-

²⁶⁶ Se dir. 2023:78 s. 10.

drag och befintliga samordningsroll i fråga om statliga intressen (t.ex. riksintressen). Alla 21 länsstyrelser bedöms i dag dock inte ha de resurser, kompetens och den tydliga styrning som krävs för en dylik samordning av olika intressen. Det skulle krävas ett betydande resurstillskott för att samtliga länsstyrelser skulle kunna bygga upp nödvändig kapacitet. Att lägga ett samordningsansvar på en myndighet skulle dessutom högst sannolikt inte medföra någon tidsvinst utan i stället snarast innebära ett ytterligare tidskrävande handlägningssteg. Att en samordning av alla berörda statliga myndigheters deltagande ska kunna ske inom de tidsfrister som EU-rätten föreskriver tror vi inte heller är möjligt. Det finns i så fall en risk att det bara blir en sammanställning snarare än en samordning som utförs på den samordnande myndigheten. Nyttan med det tror vi är begränsad både för prövningsmyndigheten och verksamhetsutövaren.

Det bör i sammanhanget också noteras att Miljöprövningsutredningen föreslog att länsstyrelsen skulle ges i uppgift att tillvarata och samordna statens intressen i avgränsningssamrådet och att de myndigheter som innehar partsställning enligt 22 kap. 6 § miljöbalken skulle vara skyldiga att ge in de yttranden och det underlag som länsstyrelsen begär. Förslaget fick kritik från remissinstanserna och regeringen gick därför inte vidare med förslagen. Lämpligheten av att länsstyrelsen ska föra partsmyndigheters talan ifrågasattes och det fanns farhågor om onödig administration och en förlängd samrådsprocess.²⁶⁷

Enligt vår uppfattning är det prövningsmyndigheten som bör göra den samlade bedömningen av vad som är av relevant i ett ärende och hur olika intressen bör vägas mot varandra. Den uppgiften bör inte läggas på en samordnande myndighet. Det viktigaste i det här avseendet är, enligt vår bedömning, en bättre processledning där prövningsmyndigheten t.ex. tar ställning till vilka utredningar som behövs och inte. Det är också viktigt att detta ansvar inte läggs över på verksamhetsutövaren, så som ofta upplevs vara fallet i dag.

²⁶⁷ Se prop. 2023/24:152 s.73.

14.14 Behov av en effektiv och enhetlig tillsyn

14.14.1 En mer flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn

Bedömning: En mer flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn. Det är viktigt att tillsynsmyndigheterna har rätt förutsättningar.

Som vi beskriver i avsnitt 12.4 utgör tillsynen en avgörande länk i vad som i propositionen till miljöbalken beskrivs som en kedja med mål, hänsyn, förprovning, tillsyn och omprovning samt information och sanktion. En verkningsfull miljölagstiftning förutsätter att alla delar i kedjan fungerar effektivt, och att sambanden mellan kedjans olika delar är tydliga. En förändring i en del av kedjan kan påverka effektiviteten i en annan del.

Vi bedömer att våra förslag om en mer flexibel, effektiv och förutsebar förprovning påverkar tillsynen, arbetet med omprovning och kraven på personalens kompetens.

I takt med att verksamheter görs registreringspliktiga i stället för anmälningspliktiga eller granskningspliktiga och i takt med att generella föreskrifter ersätter tillståndsvillkor ökar vikten av en god tillsyn.

När tillståndsprövningens omfattning fokuseras till frågor av betydelse för tillåtligheten kommer det att medföra en ökad flexibilitet i tillsynen av tillstånds- och granskningspliktiga verksamheter. Det kommer inte längre vara tillräckligt för tillsynsmyndigheten att kontrollera om villkoren i tillståndet följs, utan tillsynsmyndigheten behöver också följa upp att verksamheten följer andra föreskrivna krav. Detta gäller visserligen även i dag, men blir tydligare med våra förslag. Dessutom utgår möjligheten för provningsmyndigheten att överlåta, ibland mycket svåra, villkorsfrågor till tillsynsmyndigheten – i stället kommer det vara upp till tillsynsmyndigheten att bedöma om och i så fall vilka ytterligare beslut som är nödvändiga (se avsnitt 14.9.18).

När uppdateringen av tillståndsvillkor inte längre kommer att ske i samband med provningen av tillstånds- eller granskningspliktiga ändringar i verksamheten behöver tillsynsmyndigheternas arbete med omprovning komma i gång. Ett effektivt arbete med att

säkerställa att tillståndsvillkor hålls uppdaterade förutsätter att tillsynsmyndigheterna ansöker om omprövning när det behövs, och har förmåga att föra den typen av processer vid tillståndsmyndigheten (se förslag i avsnitten 14.9.20 och 14.9.24). Tydligare miljö-tillstånd och igångsättningsbesked bör samtidigt underlätta tillsynsmyndighetens arbete med att avgöra i vilka fall en fråga kan hanteras med ett föreläggande eller om en omprövning av ett villkor krävs (se förslag i avsnitt 14.9.17).

Förslagen om en ny miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess med tydliga steg, underrättelse och tidsplan bör också kunna bidra till att fler tillsynsmyndigheter kan delta i tillståndsprövningen och föra fram kunskap av betydelse för villkorens utformning genom att underlätta planeringen (se t.ex. förslagen i avsnitten 14.9.4 och 14.9.8).

Det är viktigt att tillsynsmyndigheterna har rätt förutsättningar för att kunna genomföra en effektiv och enhetlig tillsyn och ansöka om omprövning när det behövs.

Tillsynsvägledande myndigheter har en viktig roll för att säkerställa en effektiv och enhetlig tillsyn. Som ett första steg bör de ta fram tydlig vägledning och information med anledning av de nya reglerna om bl.a. tillståndsbeslutets rättskraft och omprövning av miljötillstånd och igångsättningsbesked. Uppföljningen av tillsynen kommer också att behöva omfatta ansökan om omprövning.

För att tillsynen ska kunna ske på ett tillfredsställande sätt måste tillsynsmyndigheterna ha tillräckliga resurser, och den personal som utför tillsynen måste ha relevant kunskap och erfarenhet för att hantera de tillsynsobjekt som finns inom myndighetens ansvarsområde. Om kompetensen inte finns inom den egna organisationen måste den kunna säkras på annat sätt, t.ex. genom samverkan med andra tillsynsmyndigheter. Som vi beskriver i kapitel 12.4 är det i dag svårt att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens. Det beror bl.a. på att antalet sökanden till utbildningar inom miljö- och hälsoskyddsområdet har minskat under de senaste åren. Vi bedömer att en mer kvalificerad tillsyn tillsammans med tydliga krav på kompetens i och för sig kan stärka professionen, öka antalet sökanden till relevanta utbildningar och attrahera personal som i dag väljer andra yrken. Detta kommer inte att ske per automatik, och det kan även ta tid innan vi ser effekten av detta. En ny Miljöprövningsmyndighet kan dessutom påverka resurs- och kom-

petensförsörjningen vid tillsynsmyndigheten negativt genom att locka till sig kompetent personal som i dag arbetar där.

Vi bedömer att våra förslag kan påverka kompetensförsörjningen på ett sådant sätt att det är motiverat att se över fördelningen av tillsynsansvaret. Vi bedömer att kommunerna har sämre förutsättningar att bedriva en mer kvalificerad tillsyn. Vi konstaterar samtidigt att länsstyrelserna har överlåtit en stor andel av tillsynen över tillståndspliktiga verksamheter till kommunerna. Det behöver för dessa verksamheter därför göras en bedömning av om förutsättningarna för överlåtelse fortfarande finns.

En konsekvens av våra förslag till ny indelning av tillstånds- och granskningspliktiga verksamheter och åtgärder i miljöprövningsförordningen är att indelningen inte längre kommer att stämma överens med ansvarsfördelningen i miljötillsynsförordningen. Den nya indelningen kommer inte heller att stämma överens med den som finns i förordningen om avgifter för provning och tillsyn. Det innebär i sin tur att det blir svårt för tillsynsmyndigheterna att genomföra sin tillsyn. Både miljötillsynsförordningen och förordningen om avgifter för provning och tillsyn bör därför ses över.

Se mer om behovet av översyn i avsnitten 14.18.4 och 14.18.5, om uppdrag att vägleda om miljöprovning till Naturvårdsverket i avsnitt 14.20.2 samt behov av informations- och utbildningsinsatser, där tillsynsmyndigheterna är en målgrupp, i avsnitt 14.19.

14.14.2 Tillsynsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövare att ansöka om igångsättningsbesked

Förslag: Även om en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked får tillsynsmyndigheten förelägga en verksamhetsutövare att inom viss tid ansöka om igångsättningsbesked om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller om det annars behövs med hänsyn till enskilda intressen.

Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela sådana förelägganden.

De verksamheter och åtgärder som bedöms ha mer än en liten påverkan på miljön och som omfattas av krav på förprovning återfinns i vårt förslag i bilagor till miljöprövningsförordningen (se förslag i avsnitt 14.7). Det kan dock uppstå situationer då det finns verksamheter och åtgärder som inte återfinns på någon av dessa bilagor, men som trots det kan antas medföra en risk för förorening eller av andra skäl bedöms innebära en negativ påverkan på människors hälsa, miljön eller enskilda intressen. För sådana situationer kan tillsynsmyndigheten behöva befogenhet att kunna förelägga verksamhetsutövaren om att ansöka om igångsättningsbesked för att få bedriva verksamheten eller vidta åtgärden.

Frågan är då hur en sådan möjlighet för tillsynsmyndigheten bör regleras och vilka förutsättningar som bör gälla. I dag har en tillsynsmyndighet möjlighet att i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken och dess föreskrifter, domar eller andra beslut ska efterlevas (26 kap. 9 § MB). Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att förelägga verksamhetsutövare till miljöfarliga verksamheter att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön (9 kap. 6 a § MB). Enligt 9 kap. 6 d § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela sådana förelägganden. Med stöd av detta bemyndigande framgår av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att den myndighet som handlägger vissa anmälningsärenden ska förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, om myndigheten finner att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (26 a § FMH). För vattenverksamheter finns motsvarande bestämmelser i 11 kap. 9 a § miljöbalken och i 23 § första stycket 2 b förordningen om vattenverksamheter. I den senare anges att ett föreläggande får meddelas om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen.

I tidigare utredningar²⁶⁸ har det slagits fast att det finns behov av ett enklare regelverk med färre och mer enhetliga begrepp. Det begrepp som föreslogs bli styrande var att en betydande miljöpåverkan kan antas. I vårt förslag är frågan om en betydande miljöpåverkan kan antas avgörande för om en verksamhet eller åtgärd ska

²⁶⁸ Se prop. 2023/24:152 s. 51.

omfattas av krav på miljötillstånd. Är verksamheten eller åtgärden granskningspliktig avgörs frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas ha en betydande miljöpåverkan i samband med granskningen.

För sådana verksamheter och åtgärder som inte omfattas av tillstånds- eller granskningsplikt, men där tillsynsmyndigheten gör bedömningen att verksamheten eller åtgärden skulle kunna antas medföra en betydande miljöpåverkan gör vi bedömningen att tillsynsmyndigheten, på motsvarande sätt som i dag bör kunna förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om igångsättningsbesked så att Miljöprövningsmyndigheten kan granska om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta bör tydliggöras i en ny bestämmelse i 26 kap. miljöbalken. Bestämmelsen bör ersätta nuvarande 9 kap. 6 a § och 11 kap. 9 a § andra stycket miljöbalken, 26 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt 23 § första stycket 2 b förordningen om vattenverksamheter. Eftersom bestämmelsen inte bara bör omfatta miljöpåverkande verksamheter utan också vattenverksamheter bör det av bestämmelsen framgå att den är tillämplig inte bara om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan utan också om det annars behövs med hänsyn till enskilda intressen på motsvarande sätt som i dagens bestämmelse i förordningen om vattenverksamheter. Vid bedömningen av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska hänsyn tas även till risker för människors hälsa. Detta behöver således inte anges särskilt i bestämmelsen. Precis som för andra förelägganden som meddelas av tillsynsmyndigheten bör gälla att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas.

På motsvarande sätt som i dag bör regeringen få meddela föreskrifter om skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela sådana förelägganden.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 26 kap. 9 b § miljöbalken.

14.14.3 Krav på miljörapport

Förslag: Kravet på miljörapport ska gälla för tillståndspliktiga miljöpåverkande verksamheter.

Bedömning: Behovet av krav på miljörapport även för tillståndspliktiga vattenverksamheter och granskningspliktiga verksamheter kan behöva ses över.

I 20 kap. 20 § miljöbalken ställs krav på miljörapport för sådana miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och sådana verksamheter som tillsynsmyndigheten har förelagt att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken. Därtill får regeringen meddela föreskrifter om att miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig ska omfattas av kraven på miljörapportering (jfr 26 kap. 20 a § MB). Sådana föreskrifter har meddelats genom 31 b och 31 c §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I 47 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns ett bemyndigande för Naturvårdsverket att föreskriva om innehållet i miljörapporten.

Kravet på miljörapportering har flera syften. Dels handlar det om att förstärka verksamhetsutövarens egenkontroll, dels om att förbättra myndigheternas tillsyn över verksamheterna. Ett annat syfte är att tillgodose informationsbehovet hos andra intressenter, t.ex. allmänheten. Miljörapporterna är vidare tänkta att skapa förutsättningar för att få en samlad bild av utsläppen i landet, bedöma den allmänna belastningen på miljön samt kunna pröva om de av riksdagen satta miljömålen uppnås.²⁶⁹ Redovisningen i miljörapporten ska också uppfylla vissa redovisningskrav enligt EU-rätten såsom krav enligt EU-förordningen om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar²⁷⁰ och EU-förordningen om minimikrav för återanvändning av vatten.²⁷¹

Som en följd av föreslagen ny tillstånds- och granskningsplikt i avsnitt 14.7 har vi övervägt att föreslå att krav på miljörapport ska

²⁶⁹ Se prop. 1997/98:45 s. 281.

²⁷⁰ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG.

²⁷¹ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/741 av den 25 maj 2020 om minimikrav för återanvändning av vatten.

omfatta även samtliga granskningspliktiga miljöpåverkande verksamheter, men har funnit att nyttan av ett sådant generellt krav sannolikt inte överstiger kostnaderna. Granskningsplikten kommer att omfatta en stor del av dagens C-verksamheter – som i dag inte behöver lämna in en miljörapport – och det bör analyseras i vilken mån ett sådant krav för dessa verksamheter skulle vara motiverat av bl.a. miljöskäl. Se förslag till uppdrag i avsnitt 14.20.4.

Något motsvarande krav på miljörapport finns inte för vattenverksamheter, men har föreslagits införas av några tidigare utredningar.²⁷² Vi anser att det kan vara rimligt att även vissa vattenverksamheter omfattas av krav på miljörapport, men att vilka dessa vattenverksamheter i så fall bör vara behöver utredas särskilt. Frågan utreds lämpligen samtidigt med frågan om vilka granskningspliktiga verksamheter som bör omfattas av krav på miljörapport.

För att möjliggöra krav på miljörapport även för vattenverksamheter gör vi bedömningen att nuvarande begränsning till miljöfarlig verksamhet i regeringens bemyndigande i 26 kap. 20 a § miljöbalken bör slopas. På så sätt kan regeringen framöver ställa nya krav på miljörapport på förordningsnivå om detta bedöms lämpligt efter föreslagen utredning. För sådana miljöpåverkande verksamheter som i dag har ett tillstånd enligt miljöbalken, men som med våra förslag blir granskningspliktiga bör krav på miljörapport fortsatt gälla enligt föreslagen övergångsbestämmelse till miljöbalken (se avsnitt 15.2.1). Även de verksamheter som i dag omfattas av bestämmelserna i 31 b och 31 c §§ i förordningen om miljöfarlig verksamhet bör krav på miljörapport fortsatt gälla. De aktuella bestämmelserna bör därför inte ändras.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 26 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken samt i 31 b och 31 c §§ förordningen om miljöpåverkande verksamhet och hälsoskydd.

²⁷² Se SOU 2009:42 och SOU 2013:69.

14.15 Följdändringar i miljöbalken

14.15.1 Följdändringar med anledning av att bestämmelser om miljöprovning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken och nya definitioner förs in i 1 kap. miljöbalken

Förslag: I 2 kap. 6 §§, 6 kap. 20 och 23 §§, 7 kap. 29 b §, 9 kap. 6, 6 e–6 k, 8 och 10 §§, 11 kap. 9, 9 b, 10, 14, 15, 19, 20, 22 och 23 §§, 15 kap. 17, 35, 36 a och 37 §§, 16 kap. 1 §, 24 kap. 1, 5, 8 och 13 §§, 25 kap. 10 §, 26 kap. 9 och 20 §§, 29 kap. 4 §, 31 kap. 16–18, 25 och 30 §§ miljöbalken görs följdändringar med anledning av att termerna miljöprovning, miljötillstånd och igångsättningsbesked definieras i 1 kap. 8 § miljöbalken samt med anledning av att bestämmelser om miljöprovning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken.

I avsnitt 14.3.1 har vi föreslagit att bestämmelser om miljöprovning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken. Förslaget innebär att ett stort antal bestämmelser flyttas från andra kapitel till det nya kapitlet, men också att nya bestämmelser och uttryck förs in om miljöprovning.

I avsnitt 14.5.1 har vi föreslagit nya definitioner av tre nya termer i miljöbalken. Det handlar om termerna miljöprovning, miljötillstånd och igångsättningsbesked. I det nya 20 kap. miljöbalken om miljöprovning ersätts således termen provning av termen miljöprovning. På motsvarande sätt ersätts termen tillstånd av termen miljötillstånd eller termen igångsättningsbesked beroende på vilka ärenden bestämmelsen ska omfatta. Syftet med de nya termerna är att tydliggöra när fråga är om en sådan provning eller ett sådant tillstånd eller besked som följer på en miljöprovning enligt 20 kap. miljöbalken respektive när fråga inte är om en sådan provning eller ett sådant tillstånd eller besked. Eftersom bestämmelser om förutsättningar för att ge miljötillstånd eller igångsättningsbesked med våra förslag i delar fortsatt återfinns i respektive ”sakkapitel” görs följdändringar i dessa ”sakkapitel” så att termen miljötillstånd respektive igångsättningsbesked även används där när det tillstånd som avses i en bestämmelse är ett miljötillstånd eller ett igångsättningsbesked enligt 20 kap. miljöbalken.

Sådana följdändringar görs i 6 kap. 20 och 23 §§, 7 kap. 29 b §, 9 kap. 6, 6 e–6 k, 8 och 10 §§, 11 kap. 9–9 b, 10, 14, 15, 19, 20 och

23 §§, 15 kap. 17, 35, 36 a och 37 §§, 24 kap. 1, 3, 5, 8, 13, 13 a och 19 §§ och 26 kap. 9 och 20 §§ miljöbalken.

I 11 kap. 22 § miljöbalken bör också en följdändring göras av andra stycket som en följd av att bestämmelsen i första stycket flyttas till bilaga 3 till miljöprövningsförordningen.

I de situationer då bestämmelserna i miljöbalken avser både miljötillstånd och andra tillstånd, liksom miljöprövning och annan tillståndsprövning såsom exempelvis bestämmelserna i 1 kap. 2 §, 2 kap. 6 §§, 5 kap. 4 och 5 §§, 7 kap. 16 § och bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken gör vi bedömningen att det är lämpligast att låta termerna tillstånd respektive tillståndsprövning stå kvar i stället för att använda uttrycken ”miljötillstånd eller andra tillstånd”, respektive ”miljöprövning eller annan tillståndsprövning”.

Följdändringar med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd, igångsättningsbesked och miljöprövning i 20 kap. miljöbalken behöver också göras i andra lagar och förordningar, se förslag i avsnitten 14.15–14.17.

En annan ändring som följer av att bestämmelser om tillståndsplikt flyttas från olika ”sakkapitel” i miljöbalken till miljöprövningsförordningen (se förslag i avsnitt 14.15.4) är att ett antal paragrafer behöver ändras på sådant sätt reglering om tillståndsplikt slopas i dessa ”sakkapitel”. Följande paragrafer ändras på sådant sätt att reglering om tillståndsplikt slopas 9 kap. 6 § och 11 kap. 15 § miljöbalken.

14.15.2 Följdändringar med anledning av förslaget om en ny prövningsmyndighet

Förslag: Med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet upphävs 22 kap., 19 kap. 5 a §, 21 kap. 1 a och 5 §§ samt 25 kap. 1–5 och 7 §§ miljöbalken.

Därutöver ändras 9 kap. 8 §, 11 kap. 9 b, 17, 20 och 22 §§, 16 kap. 1 och 13 §§, 17 kap. 3 §, 19 kap. 3–5 §§, 21 kap. 1–3 och 7 §§, 23 kap. 3 och 5–7 §§, 24 kap. 1, 4, 13, 13 a, 18 och 19 §§, 25 kap. 8 och 10 §§, 26 kap. 9 §, 28 kap. 10 § samt 31 kap. 18, 19, 22 och 33 §§.

Med anledning av förslaget om att den nya myndigheten ersätter länsstyrelsen i rollen som s.k. MKB-myndighet görs följdändringar i 6 kap. 26–28, 30, 32, 35 och 39 §§ miljöbalken.

I avsnitt 14.6 har vi föreslagit en ny prövningsmyndighet för miljöprövning i första instans enligt föreslagna 20 kap. miljöbalken. Förslaget medför att prövningen av s.k. ansökningsmål i mark- och miljödomstol och den prövning som i dag sker i miljöprövningsdelegationer upphör. Förändringarna medför en lång rad ändringar av bestämmelserna i miljöbalken.

För det första bör 22 kap. miljöbalken upphävas i och med att mark- och miljödomstolar inte längre kommer att pröva s.k. ansökningsmål.

Även 21 kap. 1 a § miljöbalken, där det anges vad som är ansökningsmål, bör upphävas. Enligt befintliga bestämmelser i 21 kap. 1 a § andra stycket miljöbalken får mark- och miljödomstol besluta att ett ansökningsmål som gäller uteslutande en viss eller vissa sakägare ska behandlas enligt det som gäller för stämningsmål enligt 7 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, om sökanden medger det och målet kan avgöras med bindande verkan endast mot dessa sakägare. Miljöprövningsmyndigheten kommer inte att handlägga stämningsmål och det är enligt vår bedömning inte lämpligt att Miljöprövningsmyndigheten beslutar om att överlämna den typen av mål till domstol. Möjligheten att behandla ett miljöprövningsärende enligt det enklare förfarandet för stämningsmål kommer alltså inte längre att finnas. Enligt vad vi erfar handlar det om få ärenden per år och det bör enligt vår bedömning därför inte få några betydande konsekvenser att den möjligheten tas bort. Vi inför dessutom ett enklare förfarande för många verksamheter och åtgärder genom det nya granskningsförfarandet inför igångsättningsbesked.

Detta gäller också förbestämmelserna i 25 kap. 1–3 §§ miljöbalken som innehåller bestämmelser om rättegångskostnader vid ansökningsmål i mark- och miljödomstol. I 19 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken görs ett antal följdändringar med anledning av att 22 kap. miljöbalken upphävs. Se en närmare beskrivning av dessa ändringar i avsnitt 14.12.4. Bestämmelsen i 19 kap. 5 a § miljöbalken inklusive rubrik med instruktioner för länsstyrelsens miljöprövningsdelegation upphävs. Även nuvarande 21 kap. 5 § miljöbalken bör upphävas som en följd av beslutet att placera bestämmelsen i 20 kap. miljöbalken när Miljöprövningsmyndigheten tar över ansvaret för att pröva frågor om ställande av säkerhet och verkställighet från mark- och miljödomstol (se förslag i avsnitt 14.9.23). Förfaranderegler

för Miljöprövningsmyndighetens prövning anges i 20 kap. miljöbalken.

För det andra görs följdändringar genomgående i miljöbalken för att ersätta eller stryka hänvisningar till mark- och miljödomstol och länsstyrelse som prövningsmyndighet i fråga om de ärenden om miljöprövning som ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten. Följdändringar görs också för att ersätta eller stryka hänvisningar till 22 kap. miljöbalken respektive termerna dom och ansökningsmål. Detta görs bl.a. i 16 kap. 13 §, 19 kap. 3 §, 21 kap. 1–3 och 7 §§ och 23 kap. 3 och 5–7 §§, 24 kap. 13 § och 25 kap. 8 och 10 §§ miljöbalken.

I avsnitt 14.8.13 har vi föreslagit att den nya myndigheten också ska vara s.k. MKB-myndighet enligt bestämmelserna om specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken. Detta förslag medför följdändringar i ett antal paragrafer i 6 kap. miljöbalken.

14.15.3 Följdändringar med anledning av att uttrycket miljöfarlig verksamhet ersätts av uttrycket miljöpåverkande verksamhet

Förslag: I 1 kap. 4 §, 9 kap. 5 och 8 §§, 16 kap. 12 §, 21 kap. 4 §, 24 kap. 1 och 7 §§, 25 kap. 9 §, 26 kap. 1–3, 13 a och 20 §§, 29 kap. 4 och 8 §§, 32 kap. 12 § och rubriken till 9 kap. miljöbalken samt rubriken närmast före 9 kap. 4 § miljöbalken görs följdändringar med anledning av att uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ersätts av uttrycket ”miljöpåverkande verksamhet” i 9 kap. 1 § miljöbalken. En ny rubrik, ”Förutsättningar för att få bedriva miljöpåverkande verksamhet”, förs in närmast före 9 kap. 6 e § miljöbalken.

I avsnitt 14.5.2 föreslås att uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” i 9 kap. 1 § miljöbalken ersätts av uttrycket ”miljöpåverkande verksamhet”. Som en följd av förslaget behöver uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ersättas av uttrycket ”miljöpåverkande verksamhet” även på övriga ställen i miljöbalken där det förekommer. Detta gäller bestämmelserna i 1 kap. 4 §, 9 kap. 5 och 8 §§, 16 kap. 12 §, 21 kap. 4 §, 24 kap. 7 §, 25 kap. 9 §, 26 kap. 1–3, 13 a och 20 §§, 29 kap. 4 och 8 §§, 32 kap. 12 § och rubriken till 9 kap. miljöbalken samt rubriken närmast före 9 kap. 4 § miljöbalken. Före 9 kap. 6 e §

miljöbalken förs en ny rubrik in för att beskriva att bestämmelserna i 9 kap. 6 e–7 §§ miljöbalken handlar om förutsättningar för att få bedriva miljöpåverkande verksamhet.

14.15.4 Följdändringar med anledning av en ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt

Förslag: Bestämmelserna i 2 kap. 6 §, 6 kap. 20, 23, 26 och 32 §§, 7 kap. 29 b §, 9 kap. 6, 6 e–6 k, 7 a, 8 och 10 §§, 11 kap. 9, 9 b, 10, 14, 15, 19, 20 och 22 §§, 17 kap. 4 a §, 24 kap. 1 och 13 §§, 26 kap. 9, 9 b och 20 §§, 29 kap. 4 § och 30 kap. 1 miljöbalken följdändras med anledning av den nya tillstånds- och granskningsplikten i 20 kap. miljöbalken och 2 kap. miljöprövningsförordningen.

Bestämmelserna i 9 kap. 6 a, 6 b och 6 d §§, 11 kap. 11–13, 16, 27 och 28 §§, 12 kap. 12 § miljöbalken upphävs med anledning av den nya tillstånds- och granskningsplikten i 20 kap. miljöbalken och 2 kap. miljöprövningsförordningen.

Ändringar

I avsnitt 14.3.4 har vi föreslagit att bestämmelser om miljöprövning på lagnivå samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken och på förordningsnivå i miljöprövningsförordningen. Nya termer och uttryck kopplat till våra förslag redovisas i avsnitt 14.51. I avsnitt 4.7 redogör vi för de förslag till ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt som föreslås. Med anledning av dessa förslag behöver ett antal bestämmelser i miljöbalken följdändras. Det gäller bestämmelserna i 2 kap. 6 §, 6 kap. 20, 23, 26 och 32 §§, 7 kap. 29 b §, 9 kap. 6, 6 e–6 k, 7 a, 8 och 10 §§, 11 kap. 9–9 b, 10, 14, 15, 19, 20 och 22 §§, 17 kap. 4 a §, 24 kap. 1 och 13 §§, 26 kap. 9, 9 b och 20 §§, 29 kap. 4 § och 30 kap. 1 § miljöbalken.

Upphävanden

I avsnitt 14.7.4 föreslås en ändrad reglering av tillståndsplikt för verksamheter och åtgärder. Förslaget innebär att tillståndsplikten och undantag från den regleras i 20 kap. miljöbalken och 2 kap. miljöprövningsförordningen i stället för i 9 och 11 kap. miljöbalken. Som en följd av denna förändring bör 9 kap. 6 a § och 12 kap. 12 § miljöbalken upphävas. Den nya regleringen innefattar krav på granskning för markavvattnings. Nuvarande 11 kap. 13 § första stycket miljöbalken bör därför upphävas. Även 11 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken bör upphävas med anledning av den nya regleringen om tillstånds- och granskningsplikt. I förhållande till anmälningsplikt föreslås dock undantagen finnas kvar i en ny 19 a § förordningen om vattenverksamheter (se förslag i avsnitt 14.7.7). Nuvarande 11 kap. 13 § andra stycket och 16 § miljöbalken bör upphävas och ersättas av en ny reglering i 2 kap. miljöprövningsförordningen.

I avsnitt 14.7.14 föreslås att möjligheten att ansöka om frivilligt tillstånd ska finnas kvar. Regleringen flyttas dock till 20 kap. miljöbalken. Nuvarande 9 kap. 6 b § miljöbalken bör därför upphävas.

I avsnitt 14.14.2 föreslås att en tillsynsmyndighet ska få förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om igångsättningsbesked. Som en följd av detta förslag och med anledning av den nya regleringen av tillstånds- och granskningsplikt i 20 kap. miljöbalken och 2 kap. miljöprövningsförordningen bör nuvarande 9 kap. 6 d § miljöbalken kunna upphävas.

14.15.5 Följdändringar med anledning av ändrade termer och uttryck inom den specifika miljöbedömningen samt med anledning av den nya miljöbedömningsprocessen

Förslag: Bestämmelserna i 6 kap. 24, 25, 31 och 47 §§ miljöbalken upphävs och bestämmelserna i 6 kap. 24 § miljöbalken ändras som en följd av den nya miljöbedömningsprocessen.

I avsnitt 14.8 redogör vi för den nya miljöbedömningsprocessen. En del i detta är att det är den nya Miljöprövningsmyndigheten som granskar om en betydande miljöpåverkan kan antas och undersökningssamrådet slopas (se förslag i avsnitt 14.8.4). Ansvarsförskjut-

ning avseende vem som håller i granskningsprocessen får som följd att nuvarande 6 kap. 25 § miljöbalken, som handlar om vad den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden ska göra under undersökningssamrådet, upphävas.

En annan nyhet är att det inte längre blir obligatoriskt med ett samråd med allmänheten inför Miljöprövningsmyndighetens yttrande om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen (se förslag i avsnitt 14.8.7). Som en följd av denna ändring bör nuvarande 6 kap. 31 § miljöbalken, som handlar om nuvarande avgränsningssamråd och samrådsunderlag, upphävas.

Slutligen innebär den nya miljöbedömningsprocessen att ett s.k. förenklat underlag inte längre ska tas fram (se vidare avsnitt 9.12 och 14.10.4). Som en följd av denna ändring bör 6 kap. 47 § miljöbalken²⁷³, som reglerar kravet på liten miljökonsekvensbeskrivning, upphävas.

14.15.6 Följdändringar med anledning av ändrad process för ändring och omprövning av verksamheter och åtgärder

Förslag: Bestämmelserna om ändring av verksamheter i 16 kap. 2 a och 2 b §§ miljöbalken upphävs som en följd av de nya bestämmelserna om ändring i 20 kap. miljöbalken.

Bestämmelserna i 24 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken om initiativrätt för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen i vissa ärenden enligt 24 kap. miljöbalken upphävs som en följd av de nya bestämmelserna om initiativrätt i 20 kap. 3 § och 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken.

I avsnitt 14.9.20 föreslås en ny reglering för enklare hantering av ansökningar om ändringstillstånd och ändringsbesked. Som en följd av förslagen bör nuvarande bestämmelser om ändring i 16 kap. 2 a och 2 b §§ miljöbalken upphävas.

I avsnitt 14.9.24 föreslås en ny reglering avseende myndigheters initiativrätt avseende vissa ärenden enligt 24 kap. miljöbalken. Som en följd av förslaget bör nuvarande 24 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken upphävas.

²⁷³ Se lydelse enligt prop. 2023/24:152.

14.16 Följdändringar i andra lagar

14.16.1 Lagen med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929

Förslag: Med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet upphävs 12, 17 och 21 §§ i lagen med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929. Därutöver ändras 1, 3–5, 8–11, 14, 15 och 23 §§.

Flera ändringar bör göras i lagen med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929 som en följd av förslaget om ett nytt 20 kap. miljöbalken om miljöprövning och den nya Miljöprövningsmyndigheten (se förslag i avsnitt 14.6).

Med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet som ska pröva ärenden om miljöprövning som första instans bör hänvisningar till mark- och miljödomstol och länsstyrelse därför ersättas av Miljöprövningsmyndigheten, i den mån bestämmelsen enbart rör prövning i första instans. I samtliga paragrafer som ändras bör språket moderniseras.

Bestämmelsen om hur ansökan ska ges in i 14 § bör förenklas. Hur ansökan ska ges in följer av förfarandereglerna i det nya 20 kap. miljöbalken. I 15 § bör det därför anges att förfarandereglerna i 20 kap. miljöbalken ska gälla i tillämpliga delar vid handläggningen av sådana ärenden som avses i 14 § lagen med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929.

14.16.2 Lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig

Förslag: Med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet samt nya bestämmelser om tillståndsprövning i form av miljötillstånd eller igångsättningsbesked ändras 2, 4, 7, 9–12 och 16–19 §§ i lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig.

I lagen upphävs 5 § och det görs också vissa uppdateringar av bestämmelser som tidigare borde ha följdändrats.

Lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig innehåller regler om undantag från vissa bestämmelser i miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet vid provning av tillstånd. Som framgår av lagens namn omfattar den endast situationer då Sverige är i krig (1 §). Om krigsfara råder kan regeringen dock föreskriva om att vissa bestämmelser i lagen ska tillämpas. Sådana föreskrifter måste underställas och godkännas av regeringen. Tillstånd ges alltså enligt lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig och provas efter ansökan av mark- och miljödomstolen. Tillståndsprövningen görs enligt miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet men med de undantag från vissa bestämmelser som anges. Även om det inte uttryckligen anges uppfattar vi att tillstånd enligt denna lag således provas som ett ansökningsmål i mark- och miljödomstol. Tillstånd enligt lagen ska enligt 4 § meddelas för viss tid men högst tre år.

Vi har föreslagit att det som i dag är ansökningsmål i mark- och miljödomstol i stället ska provas av en förvaltningsmyndighet, en Miljöprövningsmyndighet (se förslag i avsnitt 14.6). Beträffande vattenverksamheter har vi även föreslagit att den tidigare generella tillståndsplikten i stället ska ersättas av en s.k. generell granskningsplikt (se förslag i avsnitt 14.7). Det innebär att all vattenverksamhet som inte är anmälningspliktig ska genomgå en granskning av om den kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om den inte kan antas det kommer ett förenklat tillståndsförfarande mynna ut i ett igångsättningsbesked. Om betydande miljöpåverkan kan antas ska verksamheten eller åtgärden i stället provas genom ett tillståndsförfarande. Se mer om förfarandet i avsnitt 14.9 respektive 14.10. För provningen av vattenkraft vid krig innebär det att tillstånd enligt lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig kommer provas av Miljöprövningsmyndigheten efter en ansökan om igångsättnings-

besked. Lagen behöver därför följdändras. Även vissa andra ändringar behövs i lagen som inte är direkta följdändringar. För att underlätta för läsaren har vi valt att redogöra för dessa ändringar i detta avsnitt.

För att undantagen i lagen ska kunna tillämpas behöver det, utöver att Sverige är i krig, vara fråga om att vattenkraften måste utnyttjas bättre. Det som kan provas är tillfällig vattenreglering eller ändrade bestämmelser om innehållande eller tappning av vatten. Därutöver hänvisar bestämmelsen även till annan vattenverksamhet som avses i 11 kap. 2 § 1 miljöbalken. Nuvarande lydelse av angiven bestämmelse i miljöbalken definierar vattenområde respektive markavvattning. Bestämmelsen ändrades år 2014 i samband med att de inledande paragraferna om vad som utgör vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken ändrades. Tidigare lydelse av 11 kap. 2 § 1 miljöbalken innehöll en uppräkningslista av olika åtgärder i ett vattenområde. Såvitt vi kan bedöma återfinns nu dessa åtgärder i stället fördelade i 11 kap. 3 § 1–5 miljöbalken. Att lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig hänvisade till 11 kap. 2 § 1 miljöbalken måste ha förbisetts i samband med beredningen av ändringen 2014.²⁷⁴ Vi föreslår därför att hänvisningen i lagens 2 § ska ändras på så sätt att hänvisningen görs till 11 kap. 3 § 1–5 miljöbalken och att det därmed är de åtgärder som anges i de nämnda punkterna som lagen omfattar.

I 5 § undantas tillämpning av bestämmelsen 11 kap. 6 § miljöbalken från prövningen av tillstånd enligt lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig. I 11 kap. 6 § miljöbalken reglerades tidigare den s.k. båtnadsregel vars syfte var att hindra en vattenverksamhet eller tillkomsten av en vattenanläggning som inte var samhällsekonomiskt motiverad. Den är numera upphävd och i 11 kap. 6 § miljöbalken återfinns definitionen av vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel. Den nuvarande lydelsen av 11 kap. 6 § miljöbalken trädde i kraft i januari 2019 tillsammans med övriga regler om moderna miljövillkor för vattenkraft. I samband med detta upphävdes den tidigare båtnadsregeln för vattenverksamhet.²⁷⁵ Någon ändring av 5 § lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig gjordes inte i samband med detta. Vi kan inte se annat än att syftet med regeln i 5 § är att det vid prövningen om tillstånd enligt lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig inte ska behöva beaktas om verksamheten är samhälls-

²⁷⁴ Se prop. 2013/14:38 och SFS 2014:114.

²⁷⁵ Se prop. 2017/18:243 s. 165–168 och SFS 2018:1407.

ekonomiskt motiverad. Då denna regel inte längre finns föreslår vi att 5 § i lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig upphävs.

I 7 § anges ytterligare ett undantag från reglerna i miljöbalken. Enligt denna bestämmelse ska inte reglerna om specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken tillämpas vid prövning av tillstånd enligt denna lag. I stället ska bestämmelserna i 6 kap. 47 § miljöbalken om liten miljökonsekvensbeskrivning användas. Som vi nämner inledningsvis i detta avsnitt ska tillstånd till vattenverksamhet omfattas av en granskningsplikt. Det innebär bl.a. att en specifik miljöbedömning och en miljökonsekvensbeskrivning endast behövs om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och därmed är tillståndspliktig. Detta prövas av Miljöprövningsmyndigheten efter en ansökan om igångsättningsbesked. Om myndigheten bedömer att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan omfattas den av krav på specifik miljöbedömning och kräver ett miljötillstånd för att få bedrivas. Det innebär att det endast är i de fall en vattenverksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan som den omfattas av krav på specifik miljöbedömning. Om verksamheten inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan behövs ingen specifik miljöbedömning. Något generellt undantag från dessa regler behövs därför inte. Om tillståndsplikt anses föreligga kan dock frågan om undantag från kraven på specifik miljöbedömning aktualiseras. Liksom enligt nuvarande regler föreslår vi att det ska finnas möjlighet att bevilja undantag från kraven på en specifik miljöbedömning. Huruvida undantag kan beviljas eller inte ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten. Även om undantag från kraven på specifik miljöbedömning kan meddelas ska nödvändigt underlag för prövningen tas fram (se mer i avsnitt 14.8.5). Enligt vår bedömning bör undantag från kraven på specifik miljöbedömning kunna meddelas i händelse av krig. Bestämmelsen i 7 § behöver dock ändras på så sätt att den inte uttryckligen undantar från kraven på specifik miljöbedömning utan att det blir en fråga för Miljöprövningsmyndigheten att avgöra för det fall verksamheten bedöms vara tillståndspliktig. Vi föreslår att det införs en hänvisning till reglerna om undantag. Kravet på liten miljökonsekvensbeskrivning ska upphävas.

I 16 § finns ett undantag från kravet på att en huvudförhandling inte får hållas mindre än tre veckor efter att målet kungjorts. Bestämmelsen hänvisar till nuvarande reglering i 22 kap. 17 § miljöbalken

om möjligheten för mark- och miljödomstolen att omedelbart kalla till huvudförhandling i ansökningsmål. Med anledning av att prövning av det som i dag utgör ansökningsmål enligt vårt förslag ska prövas av en Miljöprövningsmyndighet kommer kravet på huvudförhandling att utgå. Vi har därför föreslagit att bestämmelsen i 22 kap. 17 § miljöbalken ska upphävas. Som en följd av det kan hänvisningen i 16 § till bestämmelsen i miljöbalken också upphävas.

Enligt 18 § kan de åtgärder som lagen omfattar utföras utan föregående prövning. En förutsättning för det är att riket är i krig och att åtgärden med hänsyn till kraftförsörjningen är ”oundgängligen erforderligt”. Åtgärden ska dock godkännas i efterhand på det sätt som anges i 11 kap. 16 § miljöbalken. Vi har föreslagit att en bestämmelse med motsvarande innehåll som 11 kap. 16 § miljöbalken ska föras in i 2 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Bestämmelsen i 18 § bör därför ändras på så sätt att den i stället hänvisar till aktuell bestämmelse i miljöprövningsförordningen.

Vi kan även konstatera att en tillämpning av bestämmelsen väcker frågor om undantag från krav på specifik miljöbedömning för det fall åtgärden är tillståndspliktig. Som vi konstaterat ovan bör dock det förhållandet att en stat är i krig utgöra skäl för undantag från kraven på miljökonsekvensbeskrivning. Vi har inte hunnit utreda frågan full ut. Någon ändring i 18 § föreslås därför inte annat än att bestämmelsen följdändras då prövningen ska ske av Miljöprövningsmyndigheten i stället för mark- och miljödomstolen.

14.16.3 Lagen om kontinentalsockeln

Förslag: I 3 a § lagen om kontinentalsockeln görs en följdändring med anledning av förslagen om en ny prövningsmyndighet och ny reglering om granskning i 6 kap. miljöbalken samt att 22 kap. miljöbalken upphävs.

I 10 a § görs en följdändring med anledning av de nya bestämmelserna om miljöprövning i 20 kap. miljöbalken.

I avsnitt 14.3 föreslår vi ett nytt kapitel om miljöprövning i 20 kap. miljöbalken, i 14.6 föreslår vi en ny Miljöprövningsmyndighet och i avsnitt 14.8 en ny miljöbedömningsprocess. Med anledning av förslagen bör följdändringar göras i 3 a och 10 a §§ § lagen om konti-

mentalsockeln. I 3 a § första stycket lagen om kontinentalsockeln bör exempelvis den tidigare hänvisningen till 22 kap. 13 § miljöbalken ersättas med en hänvisning till 20 kap. 24 § miljöbalken. Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar ska prövningsmyndigheten tillämpa det som tidigare angavs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken. Motsvarande bestämmelse om att inhämta yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet finns nu i sin helhet i en ny paragraf 20 kap. 24 § miljöbalken. I 3 a § tredje stycket lagen om kontinentalsockeln bör paragrafhänvisningarna till 6 kap. miljöbalken följdändras.

14.16.4 Väglagen och lagen om byggande av järnväg

Förslag: Med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet ändras 3 a § väglagen och 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg.

Med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet som ska pröva ärenden om miljöprövning som första instans upphävs 22 kap. miljöbalken. I nuvarande 3 a § väglagen och 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg finns en hänvisning till 22 kap. 13 § miljöbalken. Den innebär att prövningsmyndigheten vid tillståndsprövning av ärenden enligt dessa lagar ska tillämpa det sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken om att inhämta yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet. Hänvisningen till 22 kap. 13 § miljöbalken i 3 a § väglagen och 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg bör därför ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelse som nu finns i sin helhet i 20 kap. 24 § miljöbalken.

14.16.5 Lagen om vattenförbund

Förslag: Med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet och att mark- och miljödomstolarna inte längre ska pröva miljöprövningsärenden som första instans ändras 12 § lagen om vattenförbund.

I 12 § lagen om vattenförbund anges att 12 kap. vattenlagen ska gälla mark- och miljödomstol. I och med att vi i avsnitt 14.6 har föreslagit att en ny prövningsmyndighet tar över den tillståndsprovning i första instans som i dag utförs av mark- och miljödomstol bör 12 § i lagen om vattenförbund ändras så att det framgår att mark- och miljödomstol inte längre kommer att pröva ansökningsmål. Det bör anges att det som sägs i 12 kap. vattenlagen om vatten- domstol ska gälla mark- och miljödomstol utom 25 och 28 §§ som ska gälla prövningsmyndigheten enligt 20 kap. 2 § miljöbalken.

14.16.6 Lagen om vissa rörledningar, lagen om kärnteknisk verksamhet, lagen om Sveriges ekonomiska zon, ellagen och naturgaslagen

Förslag: I 4 § lagen om vissa rörledningar, 5 c § lagen om kärnteknisk verksamhet, 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, 2 kap. 17 och 35 §§ ellagen och 2 kap. 7 § naturgaslagen görs följdändringar med anledning av de nya bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken.

I avsnitt 14.8 föreslår vi en ny miljöbedömningsprocess. Med anledning av förslagen bör följdändringar göras i 4 § lagen om vissa rörledningar, 5 c § lagen om kärnteknisk verksamhet, 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, 2 kap. 17 och 35 §§ ellagen och 2 kap. 7 § naturgaslagen. Exempelvis bör den tidigare termen undersökning bytas ut mot termen granskning. Vidare behöver paragrafhänvisningarna till 6 kap. miljöbalken uppdateras. Bestämmelserna om krav på en liten miljökonsekvensbeskrivning slopas.

14.16.7 Skogsvårdslagen

Förslag: I skogsvårdslagen görs följdändringar i 4 och 14 §§ med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken.

I avsnitt 14.3.4 har vi föreslagit att bestämmelser om miljöprövning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken. Som en följd av detta förslag behöver följändringar göras i 4 och 14 §§ skogsvårdslagen.

I 4 § skogsvårdslagen behöver termer bytas och hänvisningar till bestämmelser i miljöbalken ersättas. Nuvarande upplysning om att bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a – 29 b §§ miljöbalken bör kompletteras med en hänvisning som innebär att tillstånd också kan krävas enligt 20 kap. 6 § miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen. Även i 14 § skogsvårdslagen görs följändringar med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked.

14.16.8 Lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

Förslag: I 1 a § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn görs följändringar med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet och att 22 kap. miljöbalken upphävs.

Med anledning av förslaget om en ändrad miljöbedömningsprocess och att Miljöprövningsmyndigheten föreslås vara MKB-myndighet ändras 1 b § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

Följändringar med anledning av förslaget om en ny prövningsmyndighet

Med anledning av förslaget i avsnitt 14.6 om en ny Miljöprövningsmyndighet som ska pröva ärenden om miljöprövning som första instans upphävs 22 kap. miljöbalken. I nuvarande 1 a § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn finns en hänvisning till nuvarande 22 kap. 13 § miljöbalken. Den innebär att prövningsmyndigheten vid tillståndsprövning av ärenden enligt lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn ska tillämpa det sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken om att

inhämta yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet. Hänvisningen till 22 kap. 13 § miljöbalken bör därför ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelse som nu finns i sin helhet i 20 kap. 24 § miljöbalken.

Ny miljöbedömningsprocess

I 1 b § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn bör ändringar göras som en följd av den ändrade regleringen om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken. Exempelvis bör termen undersökning ersättas av termen granskning. Vidare behöver paragrafhänvisningarna justeras. Det bör också tydliggöras att det är Miljöprövningsmyndigheten som är den myndighet som avgör frågan om betydande miljöpåverkan och beslutar om den motiverade slutsatsen (se förslaget om Miljöprövningsmyndigheten som MKB-myndighet i avsnitt 14.8.13).

14.16.9 Minerallagen

Förslag: Som en följd av den nya miljöbedömningsprocessen och att den nya Miljöprövningsmyndigheten tar över länsstyrelsens roll som s.k. MKB-myndighet görs följdändringar i 8 kap. 1 § minerallagen.

I avsnitt 14.8.13 beskriver vi förhållandet mellan bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och ett antal sektorslagar. I samma avsnitt beskriver vi också förslaget att den nya Miljöprövningsmyndigheten ska ta över uppgiften att som MKB-myndighet bistå i miljöbedömningsprocessen vid tillståndsprövning enligt andra lagar. En sådan lag är minerallagen. I minerallagen behöver därför ett antal följdändringar göras i 8 kap. 1 §.

14.16.10 Lagen om införande av miljöbalken

Förslag: Med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken och förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet som tar över prövningen av ansökan om lagligförklaring föreslås ändringar i 17 och 28 §§ lagen om införande av miljöbalken.

Enligt nuvarande regler i 17 § lagen om införande av miljöbalken kan lagligheten av en vattenanläggning prövas genom en ansökan om lagligförklaring. Det förutsätter att vattenanläggningen har uppförts utan tillstånd eller att frågan om tillstånd är oklar. I dag utgör ansökan om lagligförklaring ett ansökningsmål och prövas av mark- och miljödomstolen. I avsnitt 14.6. föreslår vi att mark- och miljödomstolarna tas bort som första instans vad gäller prövning av tillstånd till vattenverksamhet. Prövningen av det som i dag benämns ansökningsmål bör i stället utföras av Miljöprövningsmyndigheten. Som en följd av detta föreslår vi att även ansökan om lagligförklaring ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten som ett ärende om miljöprövning. Bestämmelserna om rätt till ersättning för intrång och skada ska gälla på samma sätt som i dag vid prövning av en ansökan om lagligförklaring.

I lagen görs också följdändringar med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i nya 20 kap. miljöbalken.

14.16.11 Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Förslag: Med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken och förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet som tar över prövningen av vattenverksamheter som första instans upphävs 7 kap. 4, 6, 19, 21, 23–26 §§ och 29 §, 9 kap. 3–5 och 7 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Därutöver ändras 3 kap. 1–3 §§, 4 kap. 1–3 och 7 §§, 5 kap. 1, 3, 4 och 6 §§, 6 kap. 1, 4–6 och 9 §§, 7 kap. 1–3, 5, 7, 11–15, 18, 20, 27 och 28 §§.

I avsnitt 14.6 föreslår vi att mark- och miljödomstolarna tas bort som första instans vad gäller prövning av tillstånd till vattenverksamhet. Prövningen av det som i dag benämns ansökningsmål bör i stället utföras av Miljöprövningsmyndigheten. Följdändringar bör därför göras i ett stort antal bestämmelser i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljödomstol ersätts av termen Miljöprövningsmyndigheten i de bestämmelser som rör prövning av mål som nu föreslås prövas av den nya myndigheten. Bestämmelsen om ansökningsmål i 7 kap. 1 § bör ersättas med en upplysningsbestämmelse om att det i 20 kap. 3 § miljöbalken anges vilka ärenden som är ärenden om miljöprövning. Därutöver bör alla hänvisningar till ansökningsmål ersättas eller upphävas. I och med att 22 kap. miljöbalken upphävs, bör även hänvisningar till förfaranderegler i 22 kap. genomgående upphävas eller ersättas. Vad gäller följdändringar i 7 kap. 11 § med anledning av att 22 kap. miljöbalken upphävs och hur återstående ärenden enligt lagen bör hanteras, se avsnitt 14.12.2.

14.16.12 Lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Förslag: Med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken och förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet görs följdändringar i 2, 7, 9 och 20 §§.

Följdändringar med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken

I avsnitt 14.3.4 har vi föreslagit att bestämmelser om miljöprövning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken. Som en följd av detta förslag behöver följdändringar göras i 2, 7 och 9 §§.

*Följdändringar med anledning av förslaget
om en ny prövningsmyndighet*

Den nya Miljöprövningsmyndigheten ska pröva de ärenden om miljöprövning som i dag provas av mark- och miljödomstol eller miljöprövningsdelegation som första instans. Därför görs följdändringar i bestämmelsen om vem som prövar tillstånd i 9 § lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. I 20 § görs en följdändring eftersom mark- och miljödomstol inte längre kommer att pröva s.k. ansökningsmål.

14.16.13 Plan- och bygglagen

Förslag: Följdändringar görs i plan- och bygglagens 4 kap. 34 §, 5 kap. 7 a § och 9 kap. 8 § med anledning av föreslagna ändringar i 6 kap., 11 kap. och 20 kap. miljöbalken.

Följdändring med anledning av ändringar i 6 kap. miljöbalken

I 4 kap. 34 § görs en följdändring som en innebär att en hänvisning till 6 kap. 43 § tas bort och flyttas till ett annat stycke i bestämmelsen.

Följdändring med anledning av ändringar i 11 kap. miljöbalken

I 9 kap. 8 § görs en ändring som följd av att bestämmelsen i 11 kap. 11 § miljöbalken upphävs, se mer i avsnitt 14.15.4 och 14.7.7.

Följdändring med anledning av nya ändringar i 20 kap. miljöbalken

Med anledning av de nya bestämmelserna om tillstånds- och granskningsplikt för verksamheter och åtgärder enligt 20 kap. miljöbalken följdändras 5 kap. 7 a § i första punkten.

14.16.14 Luftfartslagen

Förslag: I 6 kap. 6 § luftfartslagen görs en följdändring med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet och att 22 kap. miljöbalken upphävs.

Med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet som ska pröva ärenden om miljöprövning som första instans upphävs 22 kap. miljöbalken. I nuvarande 6 kap. 6 § andra stycket luftfartslagen finns en hänvisning till 22 kap. 13 § miljöbalken. Den innebär att prövningsmyndigheten vid tillståndsprövning av ärenden enligt luftfartslagen ska tillämpa det sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken om att inhämta yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet. Hänvisningen till 22 kap. 13 § miljöbalken i 6 kap. 6 § andra stycket luftfartslagen bör därför ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelse som nu finns i sin helhet i 20 kap. 24 § miljöbalken.

14.16.15 Lagen om mark- och miljödomstolar

Förslag: Med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet ändras 2 kap. 4 § samt 3 kap. 1 och 2 §§ lagen om mark- och miljödomstolar.

I 2 kap. 4 § ändras kravet på deltagande av särskilda ledamöter att endast gälla när mark- och miljödomstolen prövar ett överklagat beslut om miljötillstånd meddelat av Miljöprövningsmyndigheten.

I och med att mark- och miljödomstolar inte längre kommer att pröva ansökningsmål stryks delar av första meningen och hela andra meningen i 3 kap. 1 § första stycket. Bestämmelserna som stryks rör ansökningsmål som inte längre ska prövas av mark- och miljödomstol utan av den nya Miljöprövningsmyndigheten. Stämningssmål ska fortfarande prövas av mark- och miljödomstolen som första instans. Ett visst förtydligande om detta införs i 3 kap. 1 § första stycket. Då mark- och miljödomstolen inte längre ska pröva det som enligt nuvarande regler utgör ansökningsmål stryks andra meningen i 3 kap. 2 § första stycket om att en domstol får över-

lämna ett mål eller ärende till en annan mark- och miljödomstol, om den andra mark- och miljödomstolen tidigare har prövat ett ansökningsmål som avsåg samma verksamhet som det förstnämnda målet eller ärendet.

14.16.16 Övriga lagar

Förslag: Mindre följdändringar görs också i en rad andra lagar som en följd av förslagen i detta betänkande.

Följdändringar med anledning av förslagen om miljöprövning i ett nytt 20 kap. miljöbalken, ny Miljöprövningsmyndighet, ett upphävande av 22 kap. miljöbalken och en ändrad tillstånds- och anmälningsskyldighet görs i fastighetsbildningslagen, lagen om förvaltning av samfälligheter, fastighetstaxeringslagen, lagen om skyldighet för utländska käreand att ställa säkerhet för rättegångskostnader, årsredovisningslagen, lagen om skatt på naturgrus, elberedskapslagen och lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

14.17 Följdändringar på förordningsnivå

14.17.1 Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Förslag: I förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd görs följdändringar i 5, 6, 11 a, 11 b, 15, 17, 25 e, 25 f, 31–32, 47 och 47 a §§ samt i bilagan med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken.

Med anledning av förslaget om ändring av uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” till ”miljöpåverkande verksamhet” görs följdändringar i 1, 25, 29 och 50 §§, samt i rubriken till förordningen och i rubriken närmast före 5 §.

Med anledning av den nya tillstånds-, gransknings-, anmälningsskyldighet och registreringsplikten görs följdändringar i 5, 6, 11 a, 11 b, 15, 17, 31 a, 31 b, 31 c, 32, 38 c, 47, 47 a och 50 §§.

Med anledning av att bestämmelser om miljöprovning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken och i miljöprovningsförordningen samt förslaget om en ny Miljöprovningsmyndighet upphävs 4, 6 b–7, 9–11, 20 a, 20 b, 20 e, 20 f, 20 g, 20 h, 20 i, 25 a, 25 b, 25 c, 25 d, 25 i, 26 a, 27 a, 27 c, 28 a, 28 b, 28 c och 48 a §§.

Följdändringar med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken

I avsnitt 14.3.4 har vi föreslagit att bestämmelser om miljöprovning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken. Förslaget innebär att ett stort antal bestämmelser flyttas från andra kapitel i miljöbalken till det nya kapitlet, men också att nya bestämmelser och uttryck förs in om miljöprovning, bl.a. termerna miljötillstånd och igångsättningsbesked. Flytten av bestämmelser gäller bl.a. bestämmelserna om tillståndsplikt. Även på förordningsnivå behöver följdändringar göras för att överensstämme med regleringen på lagnivå. I förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör följdändringar med anledning av dessa förslag göras i 5, 6, 11 a, 11 b, 15, 17, 25 e, 25 f, 31, 32, 47 och 47 a §§.

Med anledning av att bestämmelserna om miljöprovning samlas i ett nytt kapitel och i miljöprovningsförordningen så flyttas bestämmelser om vilka verksamheter som är anmälningspliktiga från miljöprovningsförordningen till en ny bilaga 1 till förordningen om miljöpåverkande verksamheter och hälsoskydd. Av samma anledning flyttas det som är nuvarande avdelning 4 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (som motsvarar bilaga 1 till förordningen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och där angivna mängder för verksamheter på den högre kravnivån) till miljöprovningsförordningen och blir där ny bilaga 2.

Dessutom upphör ett antal bestämmelser i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och ersätts av nya bestämmelser i bl.a. miljöprovningsförordningen.

*Följdändringar med anledning av förslaget
om en ny prövningsmyndighet*

I avsnitt 14.6 föreslår vi att en ny Miljöprövningsmyndighet som första instans ska pröva miljöprövningsärenden i stället för länsstyrelse och mark- och miljödomstol. Som en följd av detta bör 6 b, 7, 9–11, 20 f, 20 i och 48 a §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd upphöra att gälla.

*Följdändringar med anledning av byte av term
från miljöfarlig till miljöpåverkande*

I avsnitt 14.5.2 föreslår vi att termen miljöfarlig ändras till miljöpåverkande. Med anledning av detta förslag bör förordningens namn justeras till förordningen om miljöpåverkande verksamhet och hälsoskydd. Likaså ändras övriga rubriker och termer genomgående i förordningen med anledning av denna ändring.

*Följdändringar med anledning av den nya tillstånds-,
gransknings-, anmälnings- och registreringsplikten*

I avsnitt 14.7 föreslår vi en ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt. Förslaget innebär bl.a. att reglerna om miljöprövning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken och att de verksamheter som är tillstånds- och granskningspliktiga framgår av bilagor till miljöprövningsförordningen. Verksamheter och åtgärder som omfattas av anmälningsplikt framgår däremot av bilaga 1 till förordningen om miljöpåverkande verksamheter och hälsoskydd. Detta för att en anmälan inte är en förprövning och ska således inte placeras i 20 kap. miljöbalken utan i förordningen om miljöpåverkande verksamheter och hälsoskydd som innehåller bestämmelser avseende anmälningspliktiga miljöpåverkande verksamheter. Även registreringspliktiga verksamheter ska framgå av förordningen om miljöpåverkande verksamheter och hälsoskydd.

Med anledning av dessa förslag bör 5, 6, 11 a, 11 b, 15, 17, 31 a, 31 b, 31 c, 32, 38 c, 47, 47 a och 50 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd följdändras.

14.17.2 Förordning om verksamhetsutövares egenkontroll

Förslag: I förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll görs följdändringar i 1 § och 9 §.

Ny samlad reglering om miljöprövning i 20 kap. miljöbalken

I avsnitt 14.3.4 har vi föreslagit att bestämmelser om miljöprövning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken. Förslaget innebär att ett stort antal bestämmelser flyttas från andra kapitel i miljöbalken till det nya kapitlet, men också att nya bestämmelser och uttryck förs in om miljöprövning, bl.a. termerna miljötillstånd och igångsättningsbesked. Flytten av bestämmelser gäller bl.a. bestämmelserna om tillståndsplikt. Även på förordningsnivå behöver följdändringar göras för att överensstämme med regleringen på lagnivå. Bestämmelsen i 1 § ändras som en följd av den nya regleringen om miljöprövning i 20 kap. miljöbalken.

Följdändringar med anledning av byte av term från miljöfarlig till miljöpåverkande

Med anledning av att termen miljöfarlig ändras till miljöpåverkande ändras 9 § genom att det tidigare uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ersätts av uttrycket ”miljöpåverkande verksamhet”. Ändringen är symbolisk för att tydliggöra att all verksamhet som omfattas av definitionen inte i det allmänna medvetandet uppfattas som farlig för miljön.

14.17.3 Förordningen om vattenverksamheter

Förslag: Med anledning av de nya bestämmelserna om miljö-tillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken och förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet upphävs bestämmelserna i 1, 5, 8–11, 18 och 24–44 §§ i förordningen om vattenverksamheter. Därutöver görs följdändringar i 2, 7, 12–15, 19 och 23 §§.

Med anledning av den borttagna generella tillståndsplikten för vattenverksamheter flyttas bestämmelsen avseende undantag för vattentäkt för jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning från 11 kap. miljöbalken till nya 19 a § förordningen om vattenverksamhet. Likaså flyttas bestämmelserna avseende undantag från 11 kap. 12 § och 11 kap. 15 § till nya 19 a § i förordningen om vattenverksamhet.

*Följdändringar med anledning av en ny reglering
om tillstånds- och anmälningsplikt*

I Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*²⁷⁶ lämnades förslag som innebär en begränsning av det generella undantaget från tillståndsplikt avseende vattentäkt för jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning i nuvarande 11 kap. 11§ 1 p. miljöbalken I departementspromemorian angavs att syftet med förslaget är att den svenska regleringen ska leva upp till MKB-direktivets krav om att vattenförsörjningsprojekt inom jordbruk ska bli föremål för bl.a. en bedömning i fråga om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I promemorian bedömde man att uttag av vatten som understiger tio kubikmeter yt- eller grundvatten per dygn på Gotland respektive 25 kubikmeter yt- eller grundvatten per dygn i övriga landet bör anses vara ett projekt med sådan begränsad omfattning att det kan undantas från kravet på specifik miljökonsekvensbedömning. Således innebär departementets förslag att vattentäkt för en jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning undantas från krav på tillstånd om bortledandet uppgår till högst ovan angivna mängder.

Vi gör ingen annan bedömning än den departementet gjort avseende vilka mängder av uttaget vatten som kan undantas från krav på specifik miljöbedömning dock får förslaget en något annan innebörd eftersom vi också tar bort den generella tillståndsplikten för vattenverksamheter. Vi utgår ifrån kraven i MKB-direktivets bilagor och endast de som omfattas av direktivets bilaga 1 blir tillståndspliktiga och de som finns på direktivets bilaga 2 blir gransknings-

²⁷⁶ Se promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*, KN2023/04664 2023.

pliktiga. För att inte omfattas av vare sig tillstånds- eller granskningsplikt behöver verksamheten eller åtgärden antingen inte finnas med i direktivens bilagor eller inte medföra en betydande miljöpåverkan. De verksamheter och åtgärder som anges som anmälningspliktiga i 19 § i förordningen om vattenverksamhet har därmed bedömts vara sådana att de sällan når upp till nivån för att riskera att medföra en betydande miljöpåverkan, läs mer i avsnitt 14.7.7. Undantagen avseende vattentäkter för husbehov är således av sådan karaktär att de inte kan anses komma upp till en sådan nivå att de kan anses medföra betydande miljöpåverkan inte heller har det bedömts nödvändigt att de behöver anmälas om de understiger ovan angivna vattenuttag. För de vattenuttag som överstiger ovan angivna gränser kan anmälnings- gransknings- eller tillståndsplikt gälla beroende på uttagets storlek. För vattentäkter avseende husbehov för en- eller tvåfamiljsfastighet görs inga ändringar. Tillstånds- eller anmälningsplikt kan dock föreskrivas av en kommun för sådana grundvattentäkter precis som i dag, med stöd av 9 kap. 10 § miljöbalken. Det är då kommunen som prövar tillstånds- eller anmälningsärendet.

I promemorian föreslogs att det begränsade undantaget från tillståndsplikt placeras i 11 kap. miljöbalken. För att följa den systematik för tillstånds-, gransknings-, respektive anmälningsplikt och undantag från anmälningsplikt som följer av våra förslag i avsnitt 14.7 gör vi bedömningen att regleringen om undantaget i stället bör placeras i en ny 19 a § i förordningen om vattenverksamhet.

Bestämmelsen i 11 kap. 12 § miljöbalken om att tillstånd eller anmälan inte behövs, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena flyttas till förordningen om vattenverksamheter och innebär att om en verksamhet som anges som anmälningspliktig uppfyller uppenbarhetskriterierna behöver de inte ens anmälas. Eftersom det blir tydligt uttryckt vilka vattenverksamheter som omfattas av tillstånds- respektive granskningsplikt gör vi bedömningen att undantaget bör tas bort avseende de verksamheterna. Likaså har undantaget i 11 kap. 15 § miljöbalken avseende rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp lagts in i förordningen om vattenverksamheter.

*Följdändringar med anledning av förslaget
om en ny prövningsmyndighet*

Flera ändringar bör göras i förordningen om vattenverksamheter som en följd av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet som ska pröva ärenden om miljöprövning som första instans i stället för mark- och miljödomstolar och länsstyrelser (se förslag i avsnitt 14.6). Med anledning av förslaget bör hänvisningar till mark- och miljödomstol och länsstyrelsen ersättas i 12–14 §§ förordningen om vattenverksamheter. Ett antal bestämmelser upphävs också av samma skäl. Det gäller 1, 5, 8–11 och 18 §§ förordningen om vattenverksamheter.

14.17.4 Industriutsläppsförordningen

Förslag: Med anledning av att bestämmelser om miljöprövning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken och i miljöprövningsförordningen upphävs 1 kap. 19 och 20 §§ industriutsläppsförordningen.

Därutöver görs följdändringar i 1 kap. 2, 5, 13 och 24 §§ med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken.

Följdändringar görs vidare i 1 kap. 27–29 §§ samt 2 kap. 1, 4, 6, 15, 17, 21, 23, 25, 27, 29, 39, 41, 43, 53, 55, 57, 59, 70, 73, 79 och 81 §§ med anledning av ny tillstånds- och granskningsplikt samt att dessa verksamheter framgår av bilagor till miljöprövningsförordningen.

Med anledning av förslaget om en ny prövningsmyndighet görs följdändringar i 1 kap. 4, 15, 16, 18 och 24 §§. Med anledning av att ”bästa möjliga teknik” ändras till ”bästa tillgängliga teknik” följdändras 1 kap. 10 och 13 §§.

Med anledning av den nya regleringen av tillståndsplikten i 20 kap. miljöbalken, förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet samt de förslag vi lämnat avseende de nya bilagorna till miljöprövningsförordningen bör följdändringar göras i industriutsläppsförordningen.

I 2 kap. ändras alla hänvisningar från paragrafer i miljöprövningsförordningen till de nya verksamhetskoderna i bilaga 1 till miljöprövningsförordningen. Detsamma gäller hänvisningar i 1 kap. 24, 27–28 §§. Med anledning av att bestämmelser om miljöprövning

samlas i miljöprövningsförordningen bör 1 kap. 29 § ändras. Av samma skäl bör bestämmelserna i 1 kap. 19 och 20 §§ upphävas och ersättas av bestämmelser i 8 kap. 1 § respektive 7 kap. 2 § i miljöprövningsförordningen.

Med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet bör följdändringar göras i flera paragrafer i 1 kap. industriförordningen. I och med att miljöprövningsdelegationerna upphör bör stycket om miljöprövningsdelegationer 1 kap. 4 § strykas. I 1 kap. 15–16 och 18 §§ bör termen miljöprövningsdelegationer ersättas med Miljöprövningsmyndigheten. Domstolarna kommer enligt vårt förslag inte längre att handlägga s.k. ansökningsmål och 22 kap. miljöbalken upphävs. I 1 kap. 24 § bör därför termen ansökningsmål ersättas med termen miljöprövningsärende och hänvisningen till 22 kap. miljöbalken ersättas med en hänvisning till 3 kap. 1 § miljöprövningsförordningen.

Som en följd av att vi ändrar bästa möjliga teknik till bästa tillgängliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken behöver 1 kap. 10 och 13 §§ i denna förordning ändras på motsvarande sätt.

14.17.5 Miljöprövningsförordningen

Förslag: I miljöprövningsförordningen görs följdändringar i 1 kap. 1 och 2 §§ med anledning av de nya bestämmelserna om miljöprövning i 20 kap. miljöbalken. Övriga bestämmelser i förordningen upphävs och ersätts av nya som har anpassats till den nya regleringen i 20 kap. miljöbalken.

Följdändringar med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken

I avsnitt 14.3.4 har vi föreslagit att bestämmelser om miljöprövning på lagnivå samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken och på förordningsnivå i miljöprövningsförordningen. Detta innebär att miljöprövningsförordningen får ett bredare tillämpningsområde än i dag. I stället för att bara reglera tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken kommer även vattenverksamheter samt de närmare kraven på miljöprövning att regleras

i miljöprövningsförordningen. Förordningen kommer också innehålla bestämmelser som avser handläggningen av sådana ärenden om ansökningar om miljötillstånd respektive ansökningar om igångsättningsbesked. Som en följd av dessa förslag behöver beskrivningen av förordningens innehåll uppdateras i 1 kap. 1 §. Även paragrafen med definitioner utökas som en följd av den nya regleringen i 20 kap. miljöbalken. Övriga bestämmelser i förordningen upphävs och ersätts av nya som har anpassats till den nya regleringen i 20 kap. miljöbalken.

14.17.6 Förordningen om förbränning av avfall

Förslag: I förordningen om förbränning av avfall görs följändringar i 1, 11, 77 och 107 §§ med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd och igångsättningsbesked i 20 kap. miljöbalken.

Ny samlad reglering om miljöprövning i 20 kap. miljöbalken

I avsnitt 14.3.4 har vi föreslagit att bestämmelser om miljöprövning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken. Förslaget innebär att ett stort antal bestämmelser flyttas från andra kapitel i miljöbalken till det nya kapitlet, men också att nya bestämmelser och uttryck förs in om miljöprövning, bl.a. termerna miljötillstånd och igångsättningsbesked. Flytten av bestämmelser gäller bl.a. bestämmelserna om tillståndsplikt. Även på förordningsnivå behöver följändringar göras för att överensstämme med regleringen på lagnivå. Bestämmelserna i 1, 11, 77, 104 och 107 § ändras som en följd av den nya regleringen om miljöprövning i 20 kap. miljöbalken.

Följändringar med anledning av byte av term från miljöfarlig till miljöpåverkande

Med anledning av att termen miljöfarlig ändras till miljöpåverkande ändras 11 § genom att det tidigare uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ersätts av uttrycket ”miljöpåverkande verksamhet”. Ändringen är symbolisk för att tydliggöra att all verksamhet som omfattas av

definitionen inte i det allmänna medvetandet uppfattas som farlig för miljön.

14.17.7 Förordningen om geologisk lagring av koldioxid

Förslag: I förordningen om geologisk lagring av koldioxid görs följdändringar i 1, 26, 27, 29 och 47 §§ med anledning av de nya bestämmelserna om miljötillstånd i 20 kap. miljöbalken.

Ny samlad reglering om miljöprövning i 20 kap. miljöbalken

I avsnitt 14.3.4 har vi föreslagit att bestämmelser om miljöprövning samlas i ett nytt 20 kap. i miljöbalken. Förslaget innebär att ett stort antal bestämmelser flyttas från andra kapitel i miljöbalken till det nya kapitlet, men också att nya bestämmelser och uttryck förs in om miljöprövning, bl.a. termerna miljötillstånd och igångsättningsbesked. En ändrad placering av bestämmelser gäller bl.a. bestämmelserna om tillståndsplikt. Även på förordningsnivå behöver följdändringar göras för överensstämmelse med regleringen på lag-nivå. Bestämmelserna i 1, 26, 27 och 29 §§ förordningen om geologisk lagring av koldioxid ändras som en följd av den nya regleringen om miljöprövning i 20 kap. miljöbalken.

Följdändringar med anledning av byte av term från miljöfarlig till miljöpåverkande

Med anledning av att termen miljöfarlig ändras till miljöpåverkande ändras 47 § genom att det tidigare uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ersätts av uttrycket ”miljöpåverkade verksamhet”. Ändringen är symbolisk för att tydliggöra att all verksamhet som omfattas av definitionen inte i det allmänna medvetandet uppfattas som farlig för miljön.

14.17.8 Förordningen med länsstyrelseinstruktion

Förslag: I förordningen med länsstyrelseinstruktion görs följändringar i 4 och 20–22 §§ med anledning av förslaget om en ny Miljöprövningsmyndighet. Därutöver upphör 14 § att gälla.

Enligt våra förslag ska en Miljöprövningsmyndighet pröva ärenden om miljöprövning (se avsnitt 14.6.6). Förslaget medför att mark- och miljödomstolar inte längre prövar s.k. ansökningsmål och 22 kap. miljöbalken upphävs. I 20 kap. 3 § miljöbalken anges vilka ärenden som är ärenden om miljöprövning. Hänvisningen till ansökningsmål enligt 22 kap. i 4 § länsstyrelseinstruktionen bör därför ersättas med en hänvisning till ärenden om miljöprövning enligt 20 kap.

Med anledning av förslaget om en ny prövningsmyndighet upphör även den prövning som i dag sker i miljöprövningsdelegationer vid tolv länsstyrelser. Därför bör 14 § förordning med länsstyrelseinstruktion upphävas och hänvisningar till 14 § tas bort i 20–22 §§ i samma förordning.

14.17.9 Miljöbedömningsförordningen

Förslag: I miljöbedömningsförordningen upphävs 7 §. Bestämmelserna i 1, 6, 8–10, 14, 17 och 23 §§ följdändras dels med anledning av ändrade och nya bestämmelser i 6 kap. miljöbalken där Miljöprövningsmyndigheten övertar länsstyrelsens ansvar för miljöbedömningsprocessen, dels med anledning av nya bestämmelser om tillstånds- och granskningsplikt.

Följdändringar som sker i miljöbedömningsförordningen kommer av ändringar av bestämmelser och förslag på nya bestämmelser.

I 1 § miljöbedömningsförordningen sker en ändring med anledning av att det i 6 kap. 24 § tredje stycket görs en ändring med anledning av att regeringen ges ett särskilt bemyndigande att meddela sådana närmare föreskrifter om granskningen av betydande miljöpåverkan.

Som en följd av våra förslag i avsnitt 14.7 avseende en ny tillstånds- och granskningsplikt ändras 6 § miljöbedömningsförordningen på så sätt att de första punkterna 1–7 slopas (se avsnitt 14.8.3). I 8–10 §§

miljöbedömningsförordningen bör det göras ändringar med anledning av att det underlag som ska ligga till grund för avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen inte längre benämns samrådsunderlag utan underlag. Detta med anledning av att inget samråd äger rum i detta skede av miljöbedömningsprocessen. Dessutom bör termen undersökning ersättas av granskning eftersom det är så processen för att bedöma om en betydande miljöpåverkan kan antas benämns i vårt förslag. Dessutom tydliggörs vilka delar av 9 § miljöbedömningsprocessen som de olika styckena avser.

I 14 § miljöbedömningsförordningen sker ändringar så att det tydliggörs att det numera är Miljöprövningsmyndigheten som är ansvarig att granska om en betydande miljöpåverkan kan antas.

På ett liknande sätt tydliggörs det i 17 § 4 miljöbedömningsförordningen att det är miljöprövningsmyndighetens yttrande som utgör referens och inte länsstyrelsens.

Till följd av att det sker vissa ändringar avseende gränsöverskridande samråd avseende planer och program samt verksamheter och åtgärder gäller 23 § miljöbedömningsförordningen i vårt förslag för program och planer.

Slutligen upphävs 7 § miljöbedömningsförordningen med anledning av att miljöprövningen i vårt förslag samlas i ett nytt 20 kap. miljöbalken och det därmed inte finns anledning att tydliggöra i 7 § miljöbedömningsförordningen att vissa miljöpåverkande verksamheter och åtgärder enligt 9 kap. och vattenverksamheter enligt 11 kap. verksamheter inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, se mer i avsnitt 14.8.3.

14.17.10 Övriga förordningar

Förslag: Mindre följdändringar görs också i en rad andra förordningar som en följd av förslagen i detta betänkande.

Följdändringar med anledning av förslagen om ändrad miljöbedömningsprocess där kravet om ett förenklat underlag slopas, miljöprövning i ett nytt 20 kap. miljöbalken, ny Miljöprövningsmyndighet, ett upphävande av 22 kap. miljöbalken, en ändrad tillstånds- och anmälningsplikt och byte av term från miljöfarlig till miljöpåverkande verksamhet görs också i 5 a § i kontinentalsockelförordningen, 1 §

i förordningen om vissa rörledningar, 3 d och 24 §§ förordningen om kärnteknisk verksamhet, 21 och 28 §§ i mineralförordningen, 2 § i förordningen om tillstånd för kraftverk avsedda att drivas med oljebränsle, 6 § förordningen om anmälan för samråd, 35, 36 och 40 §§ i förordningen om deponering av avfall, 4 kap. 14 § och 6 kap. 5 § i vattenförvaltningsförordningen, 18 § i förordningen om omgivningsbuller, 6 § naturgasförordningen, 22 a § i förordningen om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen 23 § i förordningen om allvarliga miljöskador, 3 kap. 19, 21 och 24 §§ i förordningen om geografisk miljöinformation, 6 kap. 2 § i plan- och byggförordningen, 1 kap. 2 §, 3 kap. 1–4 §§ och 12 kap. 4 § förordningen om miljöstraffavgifter, 84 och 89 §§ i förordningen om stora förbränningsanläggningar, 37 och 38 §§ förordningen om finansiering av kärntekniska restprodukter, 12 § förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi, 6 § förordningen om nätkoncession och 23 § förordningen om producentansvar för elutrustning.

Förordningen om miljöprövningsdelegationer upphävs.

14.18 Frågor för framtida översyn

Bedömning: Fyra frågor med koppling till våra förslag behöver utredas innan förslagen fullt ut kan genomföras. Det gäller

- förslaget om en ny prövningsmyndighet,
- frågan om gränsvärden för granskningspliktiga verksamheter,
- behovet av följdändringar i förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, och
- behovet av följdändringar i miljötillsynsförordningen.

Slutligen återstår ett utredningsbehov avseende några frågor i våra utredningsdirektiv som vi av tidsskäl har behövt nedprioritera.

14.18.1 Inledning

Under vår utredningstid har vi identifierat ett antal frågor som behöver utredas vidare. Frågorna framgår på olika ställen i våra överväganden. I detta avsnitt presenterar vi några frågor närmare. Det handlar dels om frågor som behöver utredas vidare för genomförande av våra förslag om en ny organisation för miljöprövning och en ny tillstånds- och granskningsplikt, men också frågor i våra utredningsdirektiv som vi på grund av tidsbrist har varit tvungna att prioritera ner. Frågorna beskrivs kortfattat nedan.

14.18.2 Utredning för att genomföra förslaget om en ny prövningsmyndighet

I avsnitt 14.6 föreslår vi en ny organisation för miljöprövning. För att förslaget ska kunna genomföras gör vi bedömningen att en särskild utredare bör tillsättas för att göra de överväganden och lämna de förslag som behövs för att regeringen ska kunna inrätta en ny myndighet för miljöprövning. Utredaren bör lämna förslag till den framtida myndighetens instruktion, arbetssätt, organisation och lokalisering. En plan bör tas fram för överförande av prövningen från mark- och miljödomstolarna och länsstyrelserna till den nya prövningsmyndigheten och i det arbetet bör hänsyn tas till pågående prövningar så att de i möjligaste mån inte drabbas av t.ex. förseningar. En ny myndighet behöver vara etablerad och bemannad när lagändringarna träder i kraft. Det finns en risk för personalavgångar och rekryteringsproblem under förändringsprocessen, vilket kan påverka verksamheten negativt. Detta bör också vägas in i den fortsatta tidsplanen om regeringen väljer att gå vidare med förslaget. Utredaren bör närmare utreda myndighetens resursbehov och föreslå hur myndigheten ska finansieras, inklusive finansiering för omställningskostnader. Utredaren bör också lägga fram förslag på hur en digital handläggning på den nya myndigheten kan införas, i linje med våra förslag i avsnitt 14.11.

Väljer regeringen att gå vidare med vårt andrahandsalternativ där handläggningen av ärenden om miljöprövning koncentreras till sex länsstyrelser, ser behovet av fortsatt utredning i stort sett ut på motsvarande sätt. Det behövs dock då ett större inledande arbete

med att närmare kartlägga och analysera konsekvenserna av alternativet, vilket vi inte haft utrymmet att göra.

14.18.3 Utredning för att fastställa lämpliga gränsvärden för granskningspliktiga verksamheter

I avsnitt 14.7.7 har vi föreslagit en ny granskningsplikt. Vi har också föreslagit ändringar i dagens tillstånds- och anmälningsplikt i syfte att öka överensstämmelsen med de krav på förprövning och miljöbedömning av verksamheter och åtgärder innan de påbörjas eller ändras som finns inom EU-rätten. Förslagen speglar de krav som finns i bilagor till bl.a. MKB-direktivet och industriutsläppsdirektivet. I vissa delar ger dock EU-rätten medlemsstaterna en möjlighet att på förhand fastställa kriterier och gränsvärden avseende vilka verksamheter som alltid ska bedömas antas medföra en betydande miljöpåverkan respektive vilka verksamheter och åtgärder som på förhand ska bedömas inte medföra en betydande miljöpåverkan. Att medlemsstaten på förhand gör denna bedömning är av vikt i första hand för att undvika förprövning av en stor mängd mindre verksamheter och åtgärder med begränsad miljöpåverkan.

I dag återfinns sådana tröskelvärden för vissa verksamheter och åtgärder i bestämmelser i miljöprövningsförordningen. Dessa tröskelvärden behöver justeras och ses över med anledning av de förslag till nya verksamhetsbeskrivningar som vi föreslår. Vi gör bedömningen att det främst finns ett behov av gränsvärden för de verksamheter och åtgärder som omfattas av granskningsplikt och där MKB-direktivets bilaga 2 inte anger några tröskelvärden. Se avsnitt 14.7.7 avseende vilka verksamheter vi bedömer att det finns ett sådant behov för. Vid framtagandet av dessa tröskelvärden ska de kriterier som anges i MKB-direktivets bilaga 3 användas. I arbetet är det lämpligt att den indelning av verksamheter och åtgärder som framgår av bilaga 3 till miljöprövningsförordningen är en utgångspunkt. Vidare är det lämpligt att det i översynen ingår att göra en jämförelse med motsvarande krav i några andra EU-länder. Slutligen är det av vikt att de förslag på gränsvärden som lämnas är avstämda med berörd bransch.

Vidare föreslår vi att en översyn görs avseende vilka vattenverksamheter som i stället för granskningsplikt skulle kunna omfattas

av en anmälningsplikt och läggas till i 19 § i förordningen om vattenverksamheter.

14.18.4 Översyn av förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken med anledning av våra förslag

Som en följd av den nya provningsorganisation, verksamhetsindelning och provningsprocess som vi föreslår i avsnitten 14.6–14.10 behöver förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken ses över. Skälet för detta är dels att vi föreslår en annan indelning av verksamheter och åtgärder än den som återfinns i förordningen, dels att vi föreslår en ny provningsorganisation där ansvaret för provning och tillsyn inte följs åt på det sätt som förutsätts i vissa kapitel i förordningen. Ett ytterligare skäl är att dagens avgiftsnivåer behöver ses över för att täcka kostnaderna för provning respektive tillsyn. Inom ramen för vårt uppdrag har det dock inte funnits tid för en sådan översyn. Översynen är dessutom beroende av resultatet i den utredning som anges i avsnitt 14.18.3. Vi lämnar därför inte förslag på ändringar i denna förordning utan frågan bör beredas vidare. Frågan är vilka utgångspunkter som är lämpliga för en sådan fortsatt översyn.

Som vi har beskrivit i avsnitt 13.4 kan vi konstatera att nuvarande avgiftssystem har flera brister, men att Naturvårdsverket (2022) och Statskontoret (2020) har lämnat förslag på hur systemet kan förbättras. Vi gör bedömningen att det är lämpligt med separata avgifter beroende på vilken ärendetyp och vilken verksamhet eller åtgärd handläggningen avser. Om en ansökan om miljötillstånd föregås av en bedömning om betydande miljöpåverkan efter en ansökan om igångsättningsbesked bör den sökande dock inte betala avgift för två ärenden utan endast för handläggningen av ärendet om miljötillstånd. Vidare gör vi bedömningen att principerna för avgiftsuttaget bör vara desamma oavsett om det är fråga om en vattenverksamhet eller annan verksamhet, men variera beroende på verksamhetstypens storlek och komplexitet.

Inom ramen för översynen bör det även övervägas om den nya Miljöprovningsmyndigheten ska ha möjlighet att disponera intäkter från sina avgifter, så kallad specialdestination. Vi har inte analyserat detta närmare, men enligt vår bedömning skulle det kunna skapa förutsättningar för att verksamheten ska kunna bedrivas och

utvecklas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Verksamheten styrs i hög grad av efterfrågan – antalet ansökningar om miljöprovning. För att undvika flaskhalsar kan det finnas situationer där det är viktigt att myndigheten tillräckligt snabbt ska kunna möta efterfrågeökningar. Det innebär samtidigt sannolikt ett behov av att höja av avgifterna eftersom kostnadstäckningsgraden är så låg i dag. Samtidigt bör man i denna fråga även ta ställning till de övriga riktlinjerna som riksdagen har fastställt för specialdestination av belastande avgifter. Det är bl.a. viktigt att en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas.

I övrigt gör vi bedömningen att det är lämpligt att de utgångspunkter som ligger till grund för Statskontorets och Naturvårdsverkets tidigare förslag till ändringar i förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (se avsnitt 13.4.2) i aktuella delar bör gälla. Vi bedömer alltså att en bra utgångspunkt i uppdraget är Naturvårdsverkets och Statskontorets förslag till skilda ansökningsavgifter för miljöprovningen respektive miljötillsynen i stället för dagens system med gemensamma årliga avgifter för provning och tillsyn. Vidare gör vi bedömningen att ansökningsavgifterna bör beräknas utifrån provningsmyndighetens genomsnittskostnad för handläggningen av en ansökan om igångsättningsbesked eller ansökan om miljötillstånd för en viss verksamhets- eller åtgärdstyp. Det är också av vikt att det blir en tydlig motprestation i form av en effektiv handläggning av ärendet. En förutsättning är vidare att provningsmyndighetens administrativa system gör det möjligt att följa upp kostnaderna.

14.18.5 Översyn av miljötillsynsförordningen och tillsynsmyndighetens uppgifter med anledning av våra förslag

I avsnitt 14.7 föreslår vi en ny indelning av tillstånds- och miljöprovningspliktiga verksamheter och åtgärder. En konsekvens av förslaget är att indelningen i miljöprovningsförordningen inte längre kommer att stämma överens med ansvarsfördelningen i miljötillsynsförordningen. Det innebär i sin tur att det blir svårt för tillsynsmyndigheterna att genomföra sin tillsyn. Miljötillsynsförordningen bör därför ses över. Inom ramen för vårt uppdrag har det dock inte

funnits tid för en sådan översyn. Översynen är dessutom beroende av resultatet i den utredning som anges i avsnitt 14.18.3.

Vi bedömer att det också finns andra skäl för att se över fördelningen av tillsynen. Som vi skriver i avsnitt 14.14.1 påverkar förslagen om en mer effektiv, flexibel och förutsebar tillståndsprövning andra delar i miljöbalkskedjan - tillsynen och tillsynsmyndigheternas arbete med omprövning. Våra förslag syftar till att renodla tillståndsprövningen, och kommer medföra en ökad flexibilitet i tillsynen av tillståndspliktiga verksamheter. Vi bedömer att kommunerna har sämre förutsättningar att bedriva en mer kvalificerad tillsyn. Vi konstaterar samtidigt att länsstyrelserna har överlätit en stor andel av tillsynen över tillståndspliktiga miljöpåverkande verksamheter till kommunerna. En förutsättning för all tillsyn är tillgången till kunskap, och den kunskap som krävs för ökad flexibilitet i tillsynen och ökad frekvens av uppdaterade miljötillstånd är svår att rekrytera. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § miljötillsynsförordningen inte längre finns behöver tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen. Det bör i ett sådant sammanhang också undersökas om resurser och kunskap om tillsyn kan säkras genom samverkan.

I samband med en översyn av miljötillsynsförordningen bör det övervägas om uppgiften att ansöka om omprövning bör synliggöras i miljötillsynsförordningen. För att tillsynsmyndigheterna ska avsätta tillräckliga resurser för arbetet med omprövning bör myndigheten anpassa sin tillsynsplan efter det omprövningsbehov som identifieras i den kartläggning som gjorts, vilket bör framgå av 1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen.

Det behöver dessutom göras följdändringar i miljötillsynsförordningen som vi bedömer bör göras samtidigt som förordningen ses över. Ett exempel är 13 § som innehåller bestämmelser om att en tillsynsmyndighet ska underrätta vissa myndigheter om förhållanden som kan vara skäl för återkallelse eller omprövning.

14.18.6 Återstående utredningsfrågor

Som vi beskriver i avsnitt 2.2.2 har vi av tidsskäl behövt avgränsa vilka frågor i utredningsuppdraget vi har fördjudat oss i. Vi har då valt att avgränsa arbetet till de frågor som kopplar specifikt till miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen enligt miljö-

balken. Ett fortsatt utredningsbehov finns således i de delar vi avgränsat bort. Detta handlar för det första om översynen av om det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad EU-regelverken, bl.a. industriutsläppsdirektivet, naturvårdsdirektiven och ramdirektivet för vatten, rent materiellt. För det andra handlar det om utredning av frågan om vissa av bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag och i samband med detta en utredning av om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas så tidigt som möjligt och främst handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen. För det tredje handlar det om en översyn av frågan om den totala handläggningstiden kan förkortas genom bl.a. ökade krav på prövnings-tillstånd, eller en ändrad instansordning för mål som prövas av mark- och miljödomstol. Slutligen handlar det om en översyn av möjligheten att minska antalet överklaganden bl.a. genom att se över frågorna om kretsen som får överklaga beslut och domar enligt miljöbalken, plan- och bygglagen m.fl. lagar som överprövas av mark- och miljödomstol.

14.19 Behov av informations- och utbildningsinsatser i samband med ikraftträdandet

Bedömning: Föreslagna regelförändringar bör kombineras med en särskild informations- och utbildningsinsats.

I föregående avsnitt har vi föreslagit ett delvis nytt regelverk om miljöprövning och en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess i miljöbalken. Vi har också föreslagit en ny organisation för miljöprövning. Vi är medvetna om att varje förändring, oavsett om den innebär en förenkling eller inte, är en utmaning för alla som ska tillämpa reglerna. Med syftet att redan från start åstadkomma en effektiv och enhetlig tillämpning av det nya regelverket gör vi bedömningen att författningsändringarna bör kombineras med en informations- och utbildningsinsats. Målet med en sådan insats bör vara att alla berörda målgrupper ska ta del av utbildningar och andra aktiviteter senast i samband med att regel-

ändringarna träder i kraft. Aktiviteterna kan exempelvis handla om webinarier, handledarmaterial eller annat informationsmaterial.

Vi gör bedömningen att det kan vara lämpligt att Naturvårdsverket får samordna informations- och utbildningsinsatserna. Se avsnitt 16.4.6 för vår uppskattning av kostnaden för en sådan informations- och utbildningsinsats.

14.20 Behov av nya myndighetsföreskrifter, nytt vägledningsmaterial eller annat stöd vid miljöprövning

Bedömning: Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att, tillsammans med andra berörda myndigheter, utveckla och samla all vägledning om miljöprövning på en webbplats.

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att ta fram generella föreskrifter om verksamheter och åtgärder i syfte att på sikt minska behovet både av anmälan och villkor i tillståndsbeslut.

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att se över behovet av krav på miljörapport för vattenverksamheter och granskningspliktiga verksamheter.

14.20.1 Inledning

I avsnitt 14.19 har vi gjort en bedömning av behovet av informations- och utbildningsinsatser med anledning av våra förslag. I detta avsnitt gör vi en bedömning av behovet av nytt eller mer samordnat vägledningsmaterial från berörda statliga myndigheter. Vi gör också en bedömning av behovet av nya myndighetsföreskrifter.

14.20.2 Uppdrag att uppdatera, utveckla och samla vägledning om miljöprövning

Om våra förslag genomförs kommer befintlig vägledning om miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen att behöva uppdateras. Vi ser också ett behov av att ta fram nytt vägledningsmaterial,

och att vägledningen utvecklas så att den bättre stödjer verksamhetsutövare och andra myndigheter.

Vägledningen bör framför allt rikta sig till företag, allmänheten och tillsynsmyndigheter, och omfatta regler och processen för att ansöka om tillstånd och igångsättningsbesked samt omprövning av redan befintliga tillstånd. Vägledningen bör vara utformad så att de olika aktörerna får anpassad information och relevant stöd. Den ska underlätta för verksamhetsutövare att effektivt delta i de olika processerna genom att beskriva vad som förväntas av sökanden i de olika stegen. Det ska vara möjligt för en person som inte kan så mycket om miljöprövning att få en bild av vad det handlar om hur hen bör agera. Vägledningen bör också bidra till att tillsynsmyndigheterna agerar enhetligt och tydligt i sin tillsyn och omprövning av tillståndsvillkor.

Vi bedömer att det kan behövas ett regeringsuppdrag för detta. I ett uppdrag kan regeringen precisera förväntningarna på vilka effekter som ska uppnås med arbetet. Naturvårdsverket har genom sin instruktion ett centralt ansvar i miljöarbetet genom att bl.a. samordna och vägleda andra statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete. Myndigheten hade 2023 två regeringsuppdrag att uppdatera befintlig information och vägledning om miljöprövning och miljöbedömning (se avsnitt 2.4.4). Vi bedömer därför att det är lämpligt att myndigheten ges i uppdrag att bygga vidare på arbetet.

14.20.3 Uppdrag för att ta fram generella föreskrifter för vissa verksamheter

I avsnitt 14.7.3 anger vi att generella föreskrifter med krav på verksamheter och åtgärder bör användas där det är möjligt för att minska behovet av i första hand krav på anmälan för verksamheter och åtgärder. För att det ska vara möjligt föreslår vi också att Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela försiktighetsmått utökas med 11 nya verksamheter och åtgärder. Det handlar bl.a. om tillverkning av kalk, cement och asfalt, men också tvättning av olika typer av fordon.

I avsnitt 14.9.19 anger vi vidare att användningen av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd också bör öka. För att en ökad användning av generella föreskrifter ska bli verklighet krävs att Naturvårdsverket tar fram sådana myndighetsföreskrifter eller

lämnar ett förslag på generella föreskrifter på förordningsnivå till regeringen. Ett uppdrag om detta bör därför ges till Naturvårdsverket. Av uppdragsbeskrivningen bör det tydligt framgå att föreskrifterna ska tas fram i samråd med berörd bransch. Detta för att öka möjligheten att ta fram väl fungerande och adekvata föreskrifter. Även allmänheten bör ges möjligheter att effektivt delta i arbetet med att ta fram den här typen av generella föreskrifter.

Uppdraget bör också inkludera en jämförelse av de generella föreskrifter för olika verksamheter som har tagits fram i Danmark.

14.20.4 Översyn av kravet på miljörapport

I avsnitt 14.14.3 anger vi att behovet av krav på miljörapport för tillståndspliktiga vattenverksamheter samt granskningspliktiga verksamheter kan behöva ses över. Naturvårdsverket har i dag föreskriftsrätt när det gäller miljörapporter (se 47 a § FMH) och vi bedömer därför att det är lämpligt att myndigheten får i uppdrag att se över behovet av miljörapport för vattenverksamheter och de föreslagna granskningspliktiga verksamheterna. Havs- och vattenmyndigheten bör involveras i arbetet. I avsnitt 14.14.3 finns vår bedömning om inriktningen i ett sådant uppdrag.

