

Kommittédirektiv

Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning

Beslut vid regeringssammanträde den 7 april 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Syftet är att åstadkomma en prövningsordning som innebär att regeringen endast är överinstans om frågan som ska prövas rymmer tydliga politiska avvägningar. Den särskilda utredaren ska även, till viss del, se över processen för ärenden som får tillåtighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken i syfte att åstadkomma snabba prövningsprocesser.

Utredaren ska bl.a.

- utreda om det är lämpligt att ändra nuvarande beslutsordning för vissa ärenden på miljöområdet så att en förvaltningsmyndighet eller domstol prövar ärendena i stället för regeringen,
- utreda om länsstyrelsen eller annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon och därefter med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning och beslut,
- utreda när i tillståndsprocessen som regeringen ska kunna förbehålla sig att pröva om en verksamhet kan tillåtas enligt miljöbalken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2023.

Uppdraget att se över regeringens roll som överinstans på miljöområdet

Riksdagen ställde sig 1984 bakom vissa riktlinjer för möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen (prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärssärenden, bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250). Ett riktmärke som slås fast är att regeringen endast ska pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Regeringen bör i allmänhet inte vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I sådana fall då överprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör prövningen läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad överprövning på lägre nivå. I propositionen uttalas att den form av politisk styrning som i första hand bör komma i fråga är att riksdagen eller regeringen fastställer normer. Att ett politiskt organ styr utvecklingen av praxis kan dock vara ett lämpligt komplement till normgivningen på vissa områden. Med politisk styrning avses sådan styrning som ingår som ett naturligt led i utövningen av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen.

De riktlinjer som riksdagen ställde sig bakom 1984 bör fortfarande utgöra utgångspunkt för en bedömning av om regeringen är en lämplig överinstans.

Ska en annan myndighet än regeringen pröva överklagade beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken?

I 7 kap. miljöbalken regleras förutsättningarna för beslut om bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden. Dessa beslut får överklagas till regeringen. Regeringens beslut i ett ärende som överklagats till regeringen är inte överklagbart, men kan efter ansökan från en enskild eller en miljöorganisation i vissa fall bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen.

Regeringens överprövning av nyss nämnda beslutstyper avser en prövning av om de förutsättningar för bildande, ändring eller upphävande av områdesskydd som anges i 7 kap. miljöbalken är uppfyllda. Det kan ifrågasättas om det i enlighet med de riktlinjer som riksdagen ställde sig bakom 1984 finns ett utrymme eller behov av sådan politisk styrning av praxis som kan motivera en regeringsprövning av dessa ärenden.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om de beslut enligt 7 kap. miljöbalken som i dag kan överklagas till regeringen är sådana till sin natur att det är motiverat att de ska kunna överklagas till regeringen eller om överklagande i stället bör ske till en förvaltningsmyndighet eller domstol, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ska en annan myndighet än regeringen pröva överklagade beslut enligt terrängkörningsförordningen?

Frågan om regeringen bör pröva överklagade beslut om allmän skoterled och förbud mot eller begränsningar för terrängkörning enligt terrängkörningsförordningen (1978:594) har utretts av Utredningen om hållbar terrängkörning (M 2018:05), vars slutsatser presenteras i betänkandet Hållbar terrängkörning (SOU 2019:67). Utredningen bedömer att det inte bör göras någon förändring av vilka instanser som prövar överklaganden enligt terrängkörningslagstiftningen och kommer därför fram till att regeringen bör fortsätta att vara överinstans i fråga om beslut om allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen och i fråga om beslut om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning enligt 15 och 16 §§ samma förordning. Utredningen anser att det fortfarande är viktigt att denna typ av beslut är demokratiskt förankrade eftersom besluten är s.k. normbeslut, dvs. sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Utredningens betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Endast en remissinstans, Naturvårdsverket, har yttrat sig särskilt över utredningens bedömning i den nu aktuella frågan. Naturvårdsverket anser att det bör övervägas om länsstyrelsen i stället för regeringen bör pröva kommunalt beslutade föreskrifter och att nästa instans i prövningsordningen bör vara förvaltningsrätt alternativt mark- och miljödomstol.

Det kan ifrågasättas om vikten av demokratisk förankring av normbeslut är ett tillräckligt argument för att regeringen ska vara överinstans för de aktuella ärendena enligt terrängkörningslagstiftningen, eller om en annan myndighet än regeringen bör överpröva dessa beslut.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om de beslut enligt terrängkörningslagstiftningen som i dag kan överklagas till regeringen i stället bör överklagas till en förvaltningsmyndighet eller domstol, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om länsstyrelsen eller någon annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon

I dag prövar regeringen frågor om tillstånd till vissa verksamheter och åtgärder enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Regeringens beslut kan inte överklagas. Enligt bestämmelsen är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som prövar tillståndsfrågan. Mot bakgrund av ärendenas karaktär är det en rimlig ordning att dessa ärenden även fortsättningsvis prövas av regeringen. I ärenden där tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs för en verksamhet som prövas enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon prövas denna fråga av länsstyrelsen i det län som ligger närmast platsen för den planerade verksamheten. Under de kommande åren kan ett stort antal ansökningar om tillstånd till vindkraftsverksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon förväntas. Regeringens ambition är att främja miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabba och enkla prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om länsstyrelsen eller någon annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon och därefter med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning och beslut enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon i syfte att åstadkomma en snabb och enkel prövningsprocess, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att till viss del se över processen för ärenden som får tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken

Regeringen får bl.a. förbehålla sig 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 1 miljöbalken). Tillåtlighetsprövningen görs som ett led i tillståndprocessen, där miljödomstolar och andra prövningsmyndigheter ingår som länkar i prövningskedjan.

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken ska enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken underrätta regeringen om verksamheten. Trafikverket ska enligt 17 kap. 5 § andra stycket miljöbalken årligen underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar som omfattas av samma bestämmelse.

Bestämmelser om myndigheternas underrättelseskyldighet finns även i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Vid införandet av miljöbalken uttalade regeringen att gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringens prövning av dess tillåtlighet är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 437). Avvägningen mellan olika intressen har en särskilt framskjuten betydelse vid den typ av verksamheter som kan bli aktuell för regeringsprövning enligt 17 kap. 3 § första stycket miljöbalken och de bedömningar som då ska göras bottnar ytterst i politiska ställningstaganden. Att regeringen även fortsättningsvis ska kunna pröva tillåtligheten av vissa verksamheter framstår mot den bakgrunden som fortsatt motiverat.

Bör myndigheters skyldighet att underrätta regeringen om verksamheter som regeringen får tillåtlighetspröva förtydligas eller ändras?

Vid miljöbalkens tillkomst omfattades ett stort antal verksamheter av krav på obligatorisk tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Sedan dess har antalet verksamheter som alltid ska tillåtlighetsprövas av regeringen successivt minskat genom ett antal lagändringar. Ett av de skäl som har angetts för dessa lagändringar är att regeringen aktivt ska kunna påverka valet av vilka projekt man ska förbehålla sig prövningen av. Att antalet verksamheter som alltid ska tillåtlighetsprövas av regeringen har förändrats har även motiverats av behovet att effektivisera processen och korta

ledtiderna för vissa typer av projekt där en obligatorisk tillåtlighetsprövning inte ansetts nödvändig.

I takt med att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken kommit att omfatta allt färre verksamheter har betydelsen av myndigheternas underrättelseskyldighet och systemet med regeringens tillåtlighetsprövning efter förbehåll ökat. Flera av de myndigheter och kommuner som avses i 17 kap. 5 § miljöbalken har ett delvis överlappande uppdrag och de deltar i olika utsträckning i samråd kopplade till verksamheter som det skulle kunna vara aktuellt att underrätta regeringen om.

Naturvårdsverket fick den 27 maj 2021 i uppdrag av regeringen att leda en dialog med berörda myndigheter i syfte att utbyta erfarenheter kring en ändamålsenlig tillämpning av 17 kap. 5 § miljöbalken (M2021/01110). Naturvårdsverket har den 6 december 2021 redovisat resultatet av myndighetsdialogen (M2021/02306).

För att systemet med tillåtlighetsprövning efter förbehåll ska fungera på avsett vis är det viktigt att regeringen i ett förhållandevis tidigt skede i processen får kännedom om sådana verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken. Förutsättningarna i det enskilda fallet kan ha betydelse för när en underrättelse sker.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om myndigheters och kommuners skyldighet att underrätta regeringen om verksamheter enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken bör ändras för att fylla sitt syfte, dvs. att regeringen på ett så tidigt stadium som möjligt får kännedom om sådana verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå ändringar i 17 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

När i tillståndsprocessen ska regeringen kunna förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet?

Av förarbeten till miljöbalken framgår att en utgångspunkt för regeringsprövningen bör vara att prövningen ska ske i ett förhållandevis tidigt skede i

processen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 442). Detta stämmer väl överens med bestämmelserna i 4 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och 26 § miljöbedömningsförordningen om att myndigheter som har en skyldighet att underrätta regeringen om en verksamhet enligt 17 kap. 5 § miljöbalken ska göra det i ett tidigt skede.

Frågan om tidpunkten för regeringens beslut om förbehåll blev en uppmärksammas fråga i samband med att regeringen beslutade att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av Preem AB:s verksamhet vid raffinaderiet i Lysekil (M2019/01299). Tidpunkten för regeringens beslut om förbehåll inföll efter det att mark- och miljödomstolens hade meddelat tillstånd för verksamheten och denna tillståndsdom hade överklagats till Mark- och miljööverdomstolen. Vid en granskning av regeringens hantering av ärendet uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen (bet. 2020/21:KU10). Konstitutionsutskottet uttalade vidare att det dock inte finns något formellt hinder mot att fatta ett sådant beslut i ett senare skede, t.ex. om nya omständigheter framkommer, men understryker att strävan från regeringens och myndigheternas sida måste vara att frågor om att regeringen ska pröva tillåtligheten väcks redan i första instans. Utskottet framhöll vidare principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen och att regeringen mot bakgrund av denna princip bör vara försiktig med att ta över tillåtlighetsprövningen i ett sent skede samt att regeringen bör vara än mer försiktig ju högre instans målet behandlas i.

Att regeringen i ett tidigt skede tar ställning i frågan om att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen stämmer väl överens med regeringens ambition att åstadkomma snabba och enkla prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljö- och hälsoskydd säkerställs.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken angående regeringens möjlighet att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet bör ändras eller tydliggöras med anledning av konstitutionsutskottets slutsatser och i syfte att åstadkomma snabba och enkla prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets konsekvenser samt redovisa dessa i enlighet med de krav på konsekvensbeskrivningar eller konsekvensutredningar som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det innebär bl.a. att kostnader och andra konsekvenser ska bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare, rättighetshavare och andra berörda aktörer samt att en bedömning av förslagets konsekvenser för miljön ska göras. Utredaren ska vidare redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt.

De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka, ska förslag till finansiering redovisas.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, organisationer och pågående relevanta utredningar.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2023.

(Miljödepartementet)