



Miljödepartementet
c/o Regeringskansliet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, SOU 2022:33

Er beteckning: M2022/01389

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker i stort utredningens olika förslag för en mer modern och effektiv miljöprövning och delar uppfattningen att lösningen inte finns i enstaka förslag utan av förslagen och åtgärderna som helhet.

För att förslagen ska kunna genomföras kommer det dock att krävas ökade resurser för länsstyrelserna. Tillförs inte resurser riskerar många av förslagen att inte få de önskade resultaten och effekterna som utredningen vill uppnå i prövningsprocessen inte minst gällande omprövningar och det utökade samrådsansvaret för länsstyrelserna.

Länsstyrelsen ser positivt på att förenklingar i reglerna om att ändra en verksamhet införs och delar bilden att en miljötillståndsprövning ska vara miljömässigt motiverad och att ändringar som inte kan antas medföra omgivningspåverkan i stället kan hanteras genom en anmälan.

Länsstyrelsen välkomnar en översyn av dagens regler för omprövning då dessa fungerar otillfredsställande. Det är bra att obligatorisk omprövning införs och att ansvaret och initiativet för en sådan läggs på verksamhetsutövaren. Det måste vara tydligt för alla inblandade parter hur översynen av tillstånden, som tillsynsmyndigheten föreslår genomföra vart tionde år, ska genomföras. Det är viktigt att det fortsatt finns en möjlighet att tidsbegränsa tillstånden.

Förslaget att ge länsstyrelserna utökad och tydligare roll i samrådet tillstyrks. Länsstyrelsen är även positiv till att kunna begära in yttranden från de så kallade partsmyndigheterna i samrådet, men anser att sådant yttrande även ska kunna begäras från Sveriges Geologiska undersökning, SGU.

Nedan redovisas Länsstyrelsens detaljerade synpunkter på regeringsuppdraget. Rubriksättningen nedan följer av Miljöprövningsutredningens slutliga utredning (SOU 2022:23).

4.1.1 Det införs enklare regler för ändringstillstånd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen är positiv till att ändringstillstånd föreslås vara huvudregel vid ansökan om att ändra en verksamhet om inte verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd för hela verksamheten. Det är bra att den tidsödande lämplighetsprövningen inte längre behöver göras och att majoriteten av tillståndspliktiga ändringar kan hanteras genom ändringstillstånd. Förtydligandet är bra både för verksamhetsutövare och Länsstyrelsen som samrådspart, då det ofta är osäkert i samrådsskedet om ändringen kan hanteras som ändringstillstånd eller om prövning av hela verksamheten kommer krävas.

4.1.2 Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen är generellt positiv till att denna gräns förtydligas. Länsstyrelsen är positiv till tillägget om att ”tillståndets omfattning och särskilda villkor utgör ramen för tillståndsplikten”. Länsstyrelsen tillämpar redan denna bedömning idag så det blir ingen skillnad i sak, men bra att det förtydligas för att öka transparens och förutsägbarhet.

4.1.3 Begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med viss reservation.

Länsstyrelsen ser fördelar med att begränsa antalet begrepp som används för omgivningspåverkan. Länsstyrelsen ser även fördelar med att förtydliga hur omgivningspåverkan ska bedömas, då detta saknas i lagstiftningen idag. Länsstyrelsen är dock tveksam till att gränsen för tillståndsplikt i 1 kap. 4 § SFS 2013:251 ändras från *olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön till omständigheter enligt i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen*. I dagsläget används 10-13 §§ i vid bedömning om betydande miljöpåverkan i samrådsfasen för tillståndspliktiga verksamheter/åtgärder samt vissa anmälningspliktiga verksamheter/åtgärder. Länsstyrelsen ser farhågor med att använda samma paragrafer för att bedöma om en anmäld ändring behöver tillståndsprövas. Länsstyrelsen anser även att det blir väldigt många punkter att beakta i ett anmälningsärende om 10-13 §§ ska användas.

4.1.4 En nedre gräns för anmälan av ändring av tillståndspliktig verksamhet införs

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med de tillägg som framgår nedan.

Hänvisning till det allmänna villkoret

Länsstyrelsen är positiv till att en nedre gräns för ändring av tillståndspliktig verksamhet införs. Länsstyrelsen ser dock svårigheter med att använda ”det allmänna villkoret” som nedre gräns. Det är svårt för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter att bedöma om en ändring faller inom ”det allmänna villkoret”. Framst för äldre tillstånd, som i många fall även övertagits från tidigare verksamhetsutövare. Bakgrundsbeskrivningarna i äldre tillstånd är ofta väldigt kortfattade vilket medför ett ökat behov för nuvarande verksamhetsutövare att läsa hela tillståndsansökan vid ändringar. Även framöver kommer verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter ibland göra olika bedömningar av vad som omfattas av det allmänna villkoret. Om detta förslag införs krävs vägledning i frågan.

Förslag till ändring av 1 kap. 11 § punkt 1 i SFS 2013:251

Länsstyrelsen föreslår att punkt 1 delas upp i underpunkter (a-c) och att ”samt” byts till ”och” för att förtydliga vad som avses i punkt 1, se Länsstyrelsens förslag nedan. Vägledning behövs även för denna ändrade paragraf.

Anmälningssplikten gäller även ändringar av

1. en sådan verksamhet som avses i 3 § eller som omfattas av ett sådant tillstånd utan att vara tillståndspliktig, om ändringen
 - a. inte är tillståndspliktig enligt 4 §,
 - b. inte ryms inom det allmänna villkoret för tillståndet och
 - c. har betydelse från störningssynpunkt, eller
2. en verksamhet som avses i 10 §, om ändringen har betydelse från störningssynpunkt.

4.1.5 Utrymmet att ändra villkoren för en verksamhet blir större

Länsstyrelsen avstyrker delar av förslaget.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att ge större möjligheter att ändra villkor för en verksamhet, genom att uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att stryka kravet på att verksamheten ska anmälas till tillsynsmyndigheten innan ansökan om upphävande lämnas in. Länsstyrelsen anser att kravet på anmälan säkerställer att tillsynsmyndigheten får nödvändig information om antingen nedläggning av hela/delar av verksamhet alternativt fortsatt drift på anmälningsspliktig nivå. Tillsynsmyndigheten kan då kontrollera nödvändiga villkor (t.ex. efterbehandlingsvillkor) och vid behov besluta om försiktighetsmått som börjar gälla när tillståndet upphävs.

5.1.1 Tidsbegränsning som huvudregel införs inte

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

5.1.2 Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen välkomnar en översyn av dagens regler för omprövning då dessa fungerar otillfredsställande. Det är bra att obligatorisk omprövning införs och att ansvaret och initiativet för en sådan läggs på verksamhetsutövaren. Det är viktigt, såsom även framgår av förslagen, att det även fortsättningsvis kommer finnas en möjlighet att tidsbegränsa tillstånden.

Länsstyrelsen anser att föreslagen tidsrymd för obligatorisk omprövning är för lång och förordar att tiden sätts till högst 30 år. Den föreslagna tiden sammanfaller med den tidsram som är vanligt förekommande för de branscher där tillstånd tidsbegränsas, exempelvis täkter och vindkraft.

Länsstyrelsen anser att lagtexten behöver utvecklas och konkretiseras kring såväl tidpunkt för när den obligatoriska omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren samt vilket underlag som förväntas ingå. Av utredningen framgår att det ankommer på verksamhetsutövaren att initiera omprövningen *i god tid* och att det ankommer på myndigheterna att vara aktiva och tydliga i dialogen under framtagande av ansökan. För att underlätta för samtliga inblandade parter (verksamhetsutövare, prövningsmyndighet och tillsynsmyndighet) behöver det finnas vissa ramar att utgå ifrån (jmf vad en ansökan ska innehålla enligt 22 kap. 1 § miljöbalken).

Verksamheter med grundtillstånd enligt miljöskyddslagen:

Länsstyrelsen ser det som olyckligt att gamla tillstånd, utfärdade med stöd av miljöskyddslagen, kommer att ”leva vidare” som en konsekvens av nu aktuellt förslag till lagändring. Visserligen kommer omprövningen leda till moderna miljövillkor men Länsstyrelsen ser hellre att för dessa verksamheter införs en bestämmelse om att de ska inkomma med en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken inom en viss tid. På så sätt fasas gamla tillstånd, utfärdade med stöd av miljöskyddslagen, ut helt. Länsstyrelsen noterar att det fortfarande finns ett stort antal sådana tillstånd, detta bör dock kunna hanteras inom ramen för en utsträckt övergångsbestämmelse.

5.1.3 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor införs inte för vattenverksamheter

Länsstyrelsen avstyrker delar av förslaget.

Länsstyrelsen instämmer i att en generell omprövning av vattenverksamheter i dagsläget inte är möjlig. I dagsläget saknar många vattenverksamheter tillstånd och tillsynsmyndigheten har därmed inte den kunskap om alla pågående vattenverksamheter som detta skulle kräva. Införande av en generell omprövning av vattenverksamheter behöver därmed föregås av omfattande utredningar och kartläggningar över pågående tillståndspliktiga vattenverksamheter. Länsstyrelsen vill även påpeka att bristen på kunskap om pågående verksamheter är en problematik som delvis går att härleda till de undantag på anmälnings- och tillståndsplikt som återfinns i miljöbalkens 11 kapitel, vilka gör det väldigt svårt för Länsstyrelsen att kartlägga pågående vattenverksamheter.

Länsstyrelsen anser dock att det i dagsläget finns förutsättning för att införa obligatorisk omprövning av markavvattningsföretag, då omfattande arbete har genomförts för att kartlägga dessa företag och samfälligheter. Länsstyrelsen anser därför att det är en brist att omprövning av markavvattningstillstånd inte har berörts särskilt i utredningen. Många av dagens befintliga markavvattningsföretag är vilande och är inte längre nödvändiga men har samtidigt en stor negativ miljöpåverkan. En generell omprövning av dessa tillstånd skulle bland annat bidra till att uppnå de svenska miljömålen, framför allt Myllrande våtmarker.

5.1.4 Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning för obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag och förordar att miljökonsekvensbeskrivning, som regel, ska upprättas i samband med obligatorisk omprövning.

Länsstyrelsen noterar att det inte är obligatoriskt med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning vid den obligatoriska omprövningen. Samtidigt poängteras att i avsaknad av krav på samråd är det viktigt att prövningsmyndigheten tidigt under beredningen säkerställer att det underlag som behövs för att prövningen ska resultera i att verksamheten förenas med nödvändiga restriktioner och att försiktighetsmått finns tillgängligt. Länsstyrelsen ser en stor farhåga i att underlaget som lämnas in kan komma att vara bristfälligt och att prövningsprocessen därmed blir ineffektiv för samtliga inblandade parter. Länsstyrelsen förordar därför att upprättande av miljökonsekvensbeskrivning snarare bör vara regel än undantag i samband med obligatorisk omprövning.

5.1.5 Tillsynsmyndigheten ska göra översyn av tillstånd

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag med följande tillägg.

Den översyn som ska utföras av tillsynsmyndigheten vart tionde år bedöms som mycket resurskrävande. Länsstyrelsen är tveksam till att den tidsåtgång som uppges i konsekvensanalysen (mindre än en dag) räcker för tillsynsmyndighetens förarbete, bedömning och skriftlig redogörelse. Länsstyrelsen önskar påtala betydelsen av resurstillskott.

Likt vad som påpekats gällande underlag till den obligatoriska omprövningen (se ovan) behöver lagtexten konkretiseras kring vilket underlag som ska ligga till grund för översynen. Vilka uppgifter ska verksamhetsutövaren ta fram och vilka kriterier ska gälla för den bedömning som tillsynsmyndigheten ska göra? Med en ökad tydlighet blir prövningen effektivare för alla inblandade parter.

Länsstyrelsen ser en viss farhåga i att den skriftliga redovisning som tillsynsmyndigheten ska lämna till verksamhetsutövaren kan komma att uppfattas som ett ”fribrev” 10 år framåt i tiden. Det måste vara tydligt att den skriftliga redovisning inte ger en rättstrygghet i den bemärkelsen som ett tillstånd ger så att tillsynsmyndigheten, om det uppkommer nya omständigheter, ska kunna meddela de försiktighetsåtgärder som erfordras.

5.1.6 Fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor införs

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

5.1.7 Ingripande villkor kan meddelas för att följa EU-rätten

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

5.1.8 Möjlighet till glitighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd införs

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

5.1.9 26§ lagen om införande av miljöbalken tas bort

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

6.1.1 Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget att ge länsstyrelserna en utökad och tydligare roll i samrådet kan leda till att synpunkter och kunskap i svåra frågor förs in tidigt i processen. Förslaget tillstyrks därför. En

förutsättning är dock att det fortfarande är verksamhetsutövaren som är ansvarig för att ta fram underlagen.

Länsstyrelsen är även positiv till möjligheten att begära in yttranden från andra myndigheter, men anser inte att det ska begränsas till nämnda partsmyndigheter. Om syftet är ett tidigt identifierande av betydelsefulla frågor anser Länsstyrelsen att yttrande i samrådet även ska kunna inhämtas från Sveriges Geologiska undersökning (SGU) och eventuellt även från andra myndigheter, som Jordbruksverket. Bedömning från SGU är särskilt betydelsefullt för täktverksamhet, som är den största gruppen av miljöfarliga verksamheter i Jönköpings län, liksom i Sverige. Täktens tillstånd är dessutom nästan alltid tidsbegränsade vilket medför ännu fler tillståndsprövningar, exempelvis vid förlängningar och utökad verksamhet.

Yttrandena kan bli ett värdefullt bidrag i komplicerade frågor samtidigt som Länsstyrelsens bedömning är att behovet endast kommer att finnas i en mindre andel av ärendena. Länsstyrelsen bedömer att förslagen att stärka Länsstyrelsens roll i samrådet som helhet medför ett ökat behov av resurser på Länsstyrelsen.

6.1.2 Utöka kraven på samrådsredogörelsen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med de tillägg som framgår nedan.

Länsstyrelsen instämmer i att samrådsprocessen behöver tydliggöras samt att de väsentliga miljöeffekterna ska klargöras inom avgränsningssamrådet. Dock ställer detta höga krav på Länsstyrelsen i fråga om både tid och kompetens och en förutsättning för förslaget är därmed att mer resurser avsetts till Länsstyrelsen för samrådsfasen.

Vidare konstaterar Länsstyrelsen att förslaget ställer höga krav på kompetens hos Länsstyrelsens handläggare som mer grundligt måste kunna bedöma miljöpåverkan från stora och komplexa verksamheter. Inom vattenverksamhetsområdet har efterfrågan på sådan kompetens ökat signifikant i och med genomförandet av den Nationella planen för omprövning av vattenkraften vilket resulterat i en kompetensbrist. Länsstyrelsen anser därmed återigen att en förutsättning för förslaget är att mer resurser avsetts till Länsstyrelsen för samrådsfasen men ser även en risk att detta inte praktiskt löser problematiken med den nationella kompetensbristen inom vattenverksamhetsområdet.

Utöver detta kan länsstyrelserna i vattenverksamhetsmål inte begära ersättning från sökanden för den tid som Länsstyrelsen lägger i samrådet, medan ersättning går att begära för rättegångskostnader. I enighet med miljöbalkens centrala princip om att förorenaren betalar anser Länsstyrelsen att resursbehovet delvis ska tillgodoses genom att

Länsstyrelsen även får möjlighet att begära ersättning från sökanden för den tid som Länsstyrelsen lägger i samrådet, utöver ersättningen för rättegångskostnader.

6.1.3 Samordna riksintressen bättre

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen vill även lyfta betydelsen av att beskrivningarna kontinuerligt hålls aktuella och uppdaterade.

6.1.4 Gör partsrollen mer ändamålsenlig och samordnad med färre myndigheter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med de tillägg som framgår nedan.

Kammarkollegiet har en mycket viktig roll för att driva fram praxis inom vattenverksamhet. Att lägga över detta ansvar på länsstyrelserna sätter höga krav på resurser och juridisk kompetens och vad gäller just omprövning av vattenverksamheter finns ett väldigt stort behov av praxis. Det behöver tydliggöras vilken central myndighet som ska ta över denna partsroll. Vad gäller vilka myndigheter som Länsstyrelsen ska kunna inhämta yttranden i samrådet, se ovan under avsnitt 6.1.1.

6.1.5 Begränsa inte möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning och anser inte att det ska göras någon begränsning i författning gällande möjligheter att föra in nya omständigheter i tillståndsprovningen vid överklagande.

7.1.1 Ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplaner

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

7.1.2 Det införs större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen samt möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och yttranden

Länsstyrelsen avstyrker delar av förslaget.

Länsstyrelsen bedömer att det bör tydliggöras att en ansökan bör avvisas utan kompletteringsföreläggande om sådana brister föreligger att grundläggande delar av ansökan saknas. Länsstyrelsen bedömer att detta kommer att korta tiden för tillståndsprovningar på sikt och därmed gynna näringslivet och andra verksamhetsutövare.

Länsstyrelsen tillstyrker övriga delar av förslaget.

7.1.3 Det ska vara lättare att avgöra mål utan Huvudförhandling

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

7.1.4 Utrymmet för digital handläggning ska öka

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

7.1.5 Ordföranden och miljöszakunnig i miljöprövningsdelegationerna får generella förordnanden

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

7.1.6 Miljöprövningsdelegationer ska få förtydligad och utökad behörighet att pröva sambandsärenden

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

7.1.7 Det är inte ändamålsenligt att ytterligare koncentrera prövningen hos miljöprövningsdelegationerna

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

7.1.8 Lagstadgade handläggningsfrister bör inte införas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

8.1.1 En klimatstyrka ger länsstyrelsen handläggarstöd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

8.1.2 Ett kunskapscentrum samlar miljötekniskt kunnande

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag att inrätta en klimatstyrka och bildande av kunskapscentrum hos Energimyndigheten i samverkan med Naturvårdsverket. För att möta kunskapsbehovet kring avancerad och ny teknik i samband med industrins klimatomställning får Länsstyrelsen förmoda att klimatstyrkan och kunskapscentrum kan hjälpa till att jämna ut de behov som inte bedöms vara jämnt fördelade över landet/länen. Klimatstyrkan och kunskapscentrums arbete bör om möjligt tillgängliggöra sitt arbete för samtliga länsstyrelser så att avancerad och ny teknik sprids vilket i sin tur leder till att kunskapsnivån inom arbetet med klimatomställning snabbare kan höjas.

8.1.3

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att inte föreslå ett förtursförfarande.

9.1 Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen
Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att Regeringens tillståtlighetsprövning ska göras tidigt i processen, innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet i en tillståndsprövning enligt miljöbalken. Det borgar för en större förutsägbarhet och effektivare prövning, vilket ska eftersträvas.

9.2 Ökad användning av generella föreskrifter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

9.3 Uppföljning av och integrering med annat pågående arbete

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag kring uppföljning och integrering med andra pågående uppdrag.

11.5.1 Konsekvenser för staten

Länsstyrelsen vill betona att det kommer kräva extra resurser för att kunna arbeta med förslagen kring omprövning och ett stärkt samråd. Länsstyrelsen anser att den verkliga tidsåtgången för omprövning av tillstånd med stor sannolikhet kommer överstiga utredningens förslag på en arbetsdag per tillstånd. Resurserna behöver också kvarstå över tid och inte enbart tillföras i ett inledningsskede även om behovet sannolikt kan minska gradvis över en längre tidshorisont.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Helena Jonsson med enhetschef Håkan Wirén som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Johan Löwenadler Davidsson, avdelningschef Emma Willaredt, miljöskyddshandläggare Per-Olof Svensson, Li Blomqvist, Helena Bäckman, Nils Lagerkvist, Karl-Oskar Lund och vattenhandläggare My Hansen medverkat.

Kopia

Regeringskansliet: m.remissvar@regeringskansliet.se,
m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se

Landshövding Helena Jonsson
Länsråd Johan Löwenadler Davidsson
Samhällsavdelningen (Emma Willaredt, Per-Olof Svensson, Li Blomqvist, Helena Bäckman, Nils Lagerkvist, Karl-Oskar Lund, Peter Nacke)
Naturavdelningen (Gustav Enander, My Hansen, Ingrid Camper)