



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss, betänkande av Miljöprövningsutredningen: "Om prövning och omprövning, en del av den gröna omställningen"

Er beteckning: M2022/01389

Sammanfattning

Regeringen har utsett en särskild utredare för att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Syftet med direktiven är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Länstyrelsen har beretts möjlighet att yttra sig över utredningens betänkande.

Avsnitt 1. Författningsförslag

Allmänt om länsstyrelsens syn på författningsändringar

Länstyrelsen vill inleda med att påpeka att centrala delar av miljöbalken har reviderats de senaste åren, bland annat femte och sjätte kapitlet. Det har även tillkommit ett antal nya förordningar. Skälet till detta har främst varit att ytterligare implementera EU-rätten i miljöbalken. Detta har haft inverkan på tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet på främst två sätt. För det första har alla aktörer inblandade i tillståndsprövningen fått ett antal nya begrepp och bestämmelser att förhålla sig till (till exempel "specifik miljöbedömning", "liten miljökonsekvensbeskrivning", "bästa tillgängliga teknik", "undersökningssamråd") och för det andra har de nya bestämmelsernas och termernas rättsverkan varit oklar då praxis inte hunnit utvecklas.

Detta har sannolikt i sig inverkat negativt på handläggningstider och effektivitet. Sökanden, ombud och allmänheten uppfattar lagstiftningen som komplex och svårförståelig då begreppen ständigt ändras. Tillståndsmyndigheterna måste förhålla sig till ett diffust och svårtolkat

rättsläge, vilket troligen har lett till divergerande bedömningar. Nyttan av lagändringarna har dessutom varit liten, då konsekvensen ofta varit en av alla parter oönskad komplexitet samt ökad byråkrati utan några uppenbara förtjänster.

Länsstyrelsen vill mot bakgrund av detta framhålla, om syftet är effektivisering, att det finns goda skäl att avstå från att göra omfattande ändringar i de bestämmelser som reglerar tillståndsprövningen. Om man ger befintlig lagstiftning och korresponderande praxis tid att etablera sig, kommer detta i sig att innebära en successivt mer effektiv prövning. Det är också troligt att ytterligare anpassningar till EU-rätten fordras framöver, vilket är ett tungt vägande skäl till att vara restriktiv med att genomföra författningsändringar på eget initiativ.

De flesta författningsförslagen i utredningen är bra och har uppenbara förtjänster, men man bör bedöma dem mot bakgrund av det som sägs ovan. De föreslagna lagändringarna beträffande omprövning omfattas emellertid inte av denna invändning då de befintliga bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken har ett uppenbart behov av revidering.

Vattenmyndighetens för Södra Östersjöns vattendistrikt yttrande
Vattenmyndigheten (inom Länsstyrelsen Kalmar län) anser att det är angeläget att utredningens förslag genomförs i sin helhet för att förbättra förutsättningarna för att få till omprövning/ändring av villkor och tillstånd för miljöfarliga verksamheter så att möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten förbättras. Även om 40 år är en lång tid sett till vattenförvaltningens målar, finns det fördelar med en sammanhållen reglering av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

1.1. Förslag till lag om ändring i miljöbalken

6 kap. 20 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

6 kap. 32 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen erinrar om att länsstyrelserna kommer att behöva avsätta betydande resurser till denna ändring av samrådsförfarandet. Det är osannolikt att det går att genomföra med befintlig personal. Resurser behöver därför tillföras länsstyrelserna inför en eventuell lagändring.

Länsstyrelsen vill särskilt framhålla nyttan av att ge länsstyrelsens ansvar enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden en ökad tyngd i samrådsförfarandet och därmed även i

tillståndsprövningen och när länsstyrelsen eventuellt senare för talan i överprövningen.

6 kap. 32a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Myndigheterna i fråga, bortsett från kommunen, är sällan aktiva i samrådet. Ett ökat deltagande från fler myndigheter torde kunna resultera att bedömningarna i sak blir mer likartade och att ett stabilt rättsläge uppnås snabbare.

6 kap. 35 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

6 kap. 47 §

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Länsstyrelsen föreslår i stället att man återgår till att begreppet ”miljökonsekvensbeskrivning” alltid ska användas, oavsett vilken miljöpåverkan ansökt verksamhet bedöms ha i samrådet.

För att en tillståndsansökan ska kunna prövas mot miljöbalkens bestämmelser måste verksamhetens miljöpåverkan beskrivas i erforderlig grad. Detta oavsett om den initialt bedömts innebära betydande miljöpåverkan eller inte. Ännu en ändring av hur man benämner dokumentet förändrar inte detta faktum och torde inte heller innebära en effektivisering.

9 kap. 6a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

9 kap. 16 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen bedömer dock att förslaget kommer att leda till att befintliga omprövningsbestämmelser i 24 kap. tillämpas i ännu mindre utsträckning än vad som är fallet idag och kan betraktas som obsoleta i praktiken.

16 kap. 2a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen erinrar om att det är otydligt om utredaren förordar att en tillståndspliktig ändring av en anmälningsskyldig verksamhet ska kunna leda till att enbart ändringen får tillstånd och att ingen samlad prövning görs av hela verksamheten.

17 kap. 3 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

17 kap. 5 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

19 kap. 5 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

22 kap. 2 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Man bör dock överväga att ändra ordvalet till ”uppdaterad” i stället för ”konsoliderad”.

22 kap. 2b §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

22 kap. 2d §

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Länsstyrelsen bedömer, om syftet är effektivisering, att införande av ytterligare byråkrati i tillståndsprocessen riskerar att få motsatt verkan.

22 kap. 3 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

22 kap. 10 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

22 kap. 16 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

22 kap. 16a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

22 kap. 29a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

24 kap. 5 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

24 kap. 9 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

24 kap. 10 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

24 kap. 13 §

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Länsstyrelsen erinrar om att både befintlig och föreslagen bestämmelse i någon mån öppnar upp för, eller åtminstone förespeglar, att det genom en villkorsändring är möjligt att åstadkomma en ändring av verksamhetens tillåtna miljöpåverkan utan att det sanktioneras genom anmälan eller tillståndsprövning med korresponderande MKB-förfarande. Detta beror bland annat på att villkor ofta är detaljerade och reglerar själva utformningen av en skyddsåtgärd, verksamhetsdel eller -moment. Sådana ändringar riskerar att vara i strid med det allmänna villkoret då ändringens själva miljöeffekter aldrig bedöms och godkänns av behörig myndighet. Det uppstår ofta en onödig otydlighet där tillståndsmyndigheten dels har att bedöma huruvida åberopade rekvisit är uppfyllda, dels har att bedöma huruvida föreskriftsändringen medför att verksamheten får bedrivas på ett sätt och med följder som inte tillståndsprövats. Lagstiftarens ursprungliga avsikt torde ha varit att möjliggöra en enkel revidering av överflödiga eller obsoleta villkor och föreskrifter, inte att sanktionera ändringar vars effekter undgår den granskning som skulle ha skett i ett gängse anmälnings- eller prövningsförfarande. Ett slopat uppenbarhetsrekvisit förvärrar dessutom antagligen denna problematik.

Länsstyrelsen anser därför, i stället för det som föreslås, att man snarare bör överväga att förtydliga bestämmelsen genom att införa ett rekvisit om att en eventuell villkors- eller föreskriftsändring inte får medges om den bedöms vara i strid med det allmänna villkoret (eller annan formulering som uppfyller det syftet och anses lämplig). Detta skulle innebära en effektivisering då ansökningar som felaktigt yrkar på ändring enligt bestämmelsen skulle styras om till att i stället ansöka om ändringstillstånd, vilket är det korrekta förfarandet där heller inga tveksamheter enligt ovan föreligger.

1.3. Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

3 kap. 7 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

1.4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

9 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

22 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

1.8 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

1 kap. 11a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

1 kap. 13 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

Länsstyrelsen erinrar om att det även kan finnas skäl att se över 23 §. För att möjliggöra för länsstyrelserna att använda redan tillgängliga resurser effektivare bör punkt 5 ändras så att en ordförande i miljöprövningsdelegationen får delta i handläggning av ärenden där länsstyrelsen för talan med stöd av 22 kap. 6 § miljöbalken i mål rörande vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken.

3 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Att ge miljöprövningsdelegationerna ett bemyndigande att inkludera anmälningspliktig vattenverksamhet i tillståndsprövningen leder sannolikt till en förenkling för verksamhetsutövarna och till en effektivare prövning. Det bör dock klargöras vilken rättslig status ett beslut i en sådan fråga får, det vill säga huruvida bedrivandet av vattenverksamheten får anses vara reglerad av tillståndet och därmed åtnjuta tillståndets rättskraft.

Prövning av vattenverksamhet har ett antal materiella och formella krav som miljöprövningsdelegationerna inte har erfarenhet av att hantera, även om man i nuläget har vissa bemyndiganden att pröva ansökningar enligt 11 kap. Resurser bör därför skjutas till länsstyrelsen så att det kompetensbehovet är säkerställt i när myndigheten bereder ärenden åt miljöprövningsdelegationen.

20 a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Avsnitt 6. De statliga myndigheternas roll i miljöprövningen

6.1.3 Samordna riksintressen bättre

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men erinrar om att mer resurser måste

tillföras länsstyrelserna för att dessa ska kunna fullgöra sitt redan i nuläget långtgående ansvar enligt förordningen om hushållning med mark- och vattenområden.

6.1.5 Begränsa inte möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande

Länsstyrelsen delar utredarens analys.

Avsnitt 8. Ett särskilt stöd till klimatprojekt

8.1.1 En klimatstyrka ger länsstyrelsen handläggarstöd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men erinrar om behovet av att det fordrar att resurser tillförs.

8.1.2 Ett kunskapscentrum samlar miljötekniskt kunnande

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

För att tillståndsprocessen ska effektiviseras är teknisk kompetens av central betydelse. Som ett komplement finns också länsstyrelsens klimat- och energistrategier som kan utnyttjas i högre grad.

8.1.3 Ett begränsat förtursförfarande är inte ändamålsenligt

Länsstyrelsen delar utredarens slutsatser.

Avsnitt 9. Andra förslag för en effektiv miljöprövning

9.2 En ökad användning av generella föreskrifter

Länsstyrelsen bedömer att generella föreskrifter bör utfärdas med försiktighet, särskilt eftersom miljöfarliga verksamheters omgivningspåverkan är starkt beroende av platsvalet. Det kan emellertid finnas en stor effektiviseringspotential i att ofta förekommande och hävdvunna regleringar som har ett tydligt stöd i praxis, exempelvis bullerpåverkan från industrier och vindkraftverk på bostäder, regleras genom sådana föreskrifter. Det skulle dessutom antagligen ge ett större upplevt mandat till tillsynsmyndigheten att åstadkomma rättelse vid överträdelser.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tillförordnad enhetschef för miljöenheten Lill Thunberg med Peter Pallin, miljöskyddshandläggare och miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationen, som föredragande. Madeleine Mårtensson, klimatstrateg, Lina Bladfors, ordförande i miljöprövningsdelegationen, Lotta Bohman, miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationen samt Are Vallin, samordnare vid Vattenmyndighetens kansli, har även deltagit i beslutet.

Kopia

Miljödepartementet, m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se