

Anpassad miljöprövning för en grön omställning

Ds 2018:38



Anpassad miljöprövning för en grön omställning

Ds 2018:38



Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24866-9

ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	5
2	Författningsförslag.....	9
2.1	Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	9
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Utgångspunkter för uppdraget	13
5	Analys av rättsläget.....	17
5.1	Uppdraget.....	17
5.2	Ändringstillstånd	17
5.2.1	Bakgrund.....	17
5.2.2	Synpunkter på ändringstillstånd	25
5.2.3	Praxis	32
5.3	Anmälan av ändring av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.....	36
5.3.1	Bakgrund.....	36
5.3.2	Synpunkter på anmälan av ändring av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.....	40
5.3.3	Praxis	46
5.4	Slutsatser.....	52
5.4.1	Ändringstillstånd	52
5.4.2	Anmälan av ändringar av tillståndsgivna verksamheter.....	61

5.4.3	De besökta aktörernas inställning till slutsatser och förslag.....	67
6	En grön gräddfil.....	71
6.1	Uppdraget	71
6.2	Tidigare utredningar.....	71
6.2.1	Bättre miljö – minskade utsläpp (SOU 2011:86)	72
6.2.2	Statistik för miljötilståndsprövningen	74
6.2.3	Exempel på definitioner av miljöförbättrande åtgärder i författningar.....	75
6.2.4	Förtursregler hos domstolar.....	76
6.2.5	Förtursregler hos miljöprövningsdelegationerna	77
6.3	Synpunkter om miljöförbättrande åtgärder eller verksamheter.....	78
6.4	Industriklivet	84
6.5	Praxis	87
6.6	Slutsatser	88
6.6.1	Är det möjligt och ändamålsenligt med en grön gräddfil?	88
6.6.2	De besökta aktörernas inställning till slutsatserna	94
7	Mål för handläggningstider	97
7.1	Uppdraget	97
7.2	Tidigare utredningar och förändringar.....	98
7.2.1	Miljöbalkskommittén 2003	98
7.2.2	Naturvårdsverket 2008	99
7.2.3	Förtursförklaring 2010	102
7.2.4	Mark- och miljödomstolarna 2011.....	102
7.2.5	Miljöprövningsdelegationerna 2012.....	103
7.2.6	Länsstyrelsen i Västerbottens län 2012.....	103
7.2.7	Jordbruksföretag och djurhållning 2013.....	104
7.2.8	Tillväxtverket 2013.....	105

7.2.9	Svenskt Näringsliv 2012 och 2016.....	107
7.2.10	Tillväxtanalys 2016	109
7.2.11	Lantbrukarnas Riksförbund 2017.....	111
7.2.12	Statistik för miljötillståndsprövningen 2017.....	111
7.2.13	Sammanhållen statistikredovisning avseende miljöprövning 2018.....	114
7.3	Olika sätt att reglera handläggningstider.....	115
7.3.1	Frivilliga handläggningsmål	115
7.3.2	Styrda handläggningsmål.....	117
7.3.3	Författningsreglerade tidsfrister.....	121
7.4	Synpunkter på handläggningstider och mål	123
7.4.1	Länsstyrelserna	123
7.4.2	Domstolarna och Domstolsverket	126
7.4.3	Övriga.....	128
7.5	Skälen för förslagen	134
7.5.1	Inledning	134
7.5.2	Handläggningstider	135
7.5.3	Handläggningsmål.....	138
7.5.4	De besökta aktörernas inställning till slutsatser och förslag.....	144
8	Övriga effektiviseringsförslag	149
8.1	Inledning.....	149
8.2	En ökad möjlighet att tillståndspröva och anmäla ändringar av tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet.....	149
8.3	Ökad digitalisering.....	150
8.4	Undantag från 12 § förvaltningslagen.....	151
8.5	Generella föreskrifter.....	151
8.6	Parts- och remissmyndigheters agerande	151
8.7	Inspel från aktörer som dialog inte har förts med	152
8.8	Slutsatser.....	158
8.9	Aktörernas inställning till slutsatser och förslag	162

9	Konsekvenser	165
9.1	Ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser.....	165
9.1.1	Analys av önskad effekt.....	165
9.1.2	Nollalternativet	166
9.1.3	Utredda alternativa lösningar som förkastats	167
9.1.4	Förslag till lösning – styrda handläggningsmål via regleringsbrev.....	168
9.2	Konsekvenser för miljömålen.....	170

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria beskrivs rättsläget efter införandet av ändringstillstånd och ändring i bestämmelsen som anger förutsättningarna för att anmäla i stället för att tillståndspröva en ändring av en tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet. Vidare utreds om det är möjligt och ändamålsenligt att införa en skyndsammare handläggning av mål och ärenden som gäller miljöförbättrande åtgärder eller verksamheter och ändamålsenligheten med handläggningsmål för miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna. Slutligen behandlas andra effektiviseringsförslag som skulle kunna bidra till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.

Analys av rättsläget efter tidigare effektiviseringsförslag

Ändringstillstånd

Det är relativt vanligt med ändringstillstånd. Prövningarna har en naturlig plats i prövningssystemet och vägledande praxis har hunnit utarbetas. Det är ofrånkomligt att det kommer att finnas olika uppfattningar om hur prövningen ska eller kan avgränsas när en miljöfarlig verksamhet ändras eller utökas eftersom det är en lämplighetsfråga i det enskilda fallet om prövningen ska omfatta hela verksamheten eller vara mer begränsad och utmyнна i ett ändringstillstånd. Avgränsningen bör därför även i fortsättningen avgöras av rättstillämpningen.

Den reglering som finns om de uppgifter som ska redovisas i miljörapporten och i ansökan är tillräcklig för att verksamheten ska gå att överblicka. Det har inte blivit vanligare med tidsbegränsning

eller omprövning av tillstånd. Eftersom dessa frågor har konsekvenser på t.ex. rättskraften och prövningsmyndigheters och tillsynsmyndigheters resurser behöver en större översyn göras om syftet är att de ska användas oftare.

Om en prövning av en ansökan om ändringstillstånd har kunnat avgränsas till viss del och leder till tillstånd, blir handläggningstiden naturligen kortare än om hela tillståndet omprövas. Införandet av ändringstillstånd får därför betraktas som en framgångsrik ändring som har bidragit till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.

Anmälan av ändringar av tillståndsgivna verksamheter

Det framgår inte uttryckligen av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251) att ändringar endast kan anmälas om de ryms inom ramen för gällande tillstånd och villkor även om det måste ha varit ett av syftena med bestämmelsen. Eftersom det är tillsynsmyndigheten som ska avgöra om en ändring kan anmälas, finns det skäl att föra in ett sådant förtydligande så att bestämmelsen stämmer överens med sitt syfte och gällande rätt. Det föreslås också att bestämmelsen förenklas och att en hänvisning till efterföljande kapitel inte görs. När det gäller olägenheter av betydelse för människors hälsa eller miljön, behöver det alltid göras en bedömning i varje enskilt fall och någon legaldefinition av vad som är en olägenhet av betydelse bör därför inte införas. Begreppet betydande miljöpåverkan kopplar till omfattningen på miljökonsekvensbeskrivningen. En olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön är ett vidare begrepp. Begreppen bör även i fortsättningen hållas isär.

En grön gräddfil

Det krävs ett politiskt ställningstagande för att avgöra vilka verksamheter eller åtgärder som ska anses vara miljöförbättrande. Det finns dock risker med ett sådant utpekande. Miljöförbättrande verksamheter och åtgärder kan visa sig ha negativa miljöeffekter i framtiden och om en verksamhet eller åtgärd inte leder till entydiga

miljöförbättringar kan bedömningen av vad som är miljöförbättrande ändras och därmed vara oförutsebar.

Även om det går att ange att vissa mål- eller ärendetyper ska handläggas med förtur, kommer ett förtursförfarande inte att leda till snabbare handläggningstider utan extra resurser och rekrytering av rätt kompetens. Syftet med ett förtursförfarande kan dock förfelas av flera skäl. Lokaliseringsprövningen kan ta tid och det får inte ställas lägre krav på prövningen bara för att det rör sig om ett förtursförfarande. En särskild gräddfil för vissa verksamheter och åtgärder kan dessutom bli orättvis i det enskilda fallet, leda till snedvriden konkurrens och suboptimering när en typ av prövning ska prioriteras framför andra prövningar. Med nuvarande prövningsorganisation och med den systematik miljölagstiftningen bygger på, kommer inte ett förtursförfarande för miljöförbättrande verksamheter och åtgärder att leda till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.

Handläggningsmål vid miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna

Handläggningsmål kan i viss mån ligga till grund för bedömningar av om miljöprövningen är effektiv. Om handläggningsmålen är flexibla med utrymme för avvikelser i det enskilda fallet, realistiska och möjliga att nå, kan de bidra till att åstadkomma en skyndsammare handläggning utan att försämra skyddet för miljön. En avgörande förutsättning för en skyndsamt handläggning är att den sker i en effektivt utformad prövningsorganisation med resurser som är anpassade till prövningen och att det finns rätt kompetens och erfarenhet hos alla aktörer som deltar i prövningen. Dessutom behövs ett tydligt uppföljningssystem och en konsekvensanalys göras av vad som händer om målen inte kan nås.

Genom att sätta handläggningsmål i regleringsbrev till Domstolsverket och länsstyrelserna blir målen förankrade hos regeringen som på ett tydligare sätt kan stå bakom prövningsmyndigheten och dela ansvaret för målen genom att avväga vilka resurser som krävs för att målen ska nås.

Handläggningstider måste kunna mätas på ett tillförlitligare sätt än i dag och rätt uppgifter måste därför finnas tillgängliga i strukturerad form. För att handläggningsmålen ska bli trovärdiga och

baseras på mätbara och tydliga kriterier bör länsstyrelserna och Domstolsverket i samråd med mark- och miljödomstolarna ta fram förslag på handläggningsmål. Med hänsyn till den komplexitet som finns i miljöprövningen krävs även en fördjupad analys av hur målen ska kunna uppfyllas. Ett uppdrag om hur måluppfyllelse kan ske bör läggas på Tillväxtanalys, Naturvårdsverket, Statskontoret eller annan lämplig myndighet.

Övriga effektiviseringsförslag

Möjligheten att utöka tillämpningsområdet för ändringar av befintlig verksamhet bör utredas vidare med samma syfte som i nuvarande uppdrag, dvs. att systemet för miljöprövning ska verka främjande för sådana investeringar som driver teknik- och metodutvecklingen mot minskad negativ miljöpåverkan och därigenom bidra till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.

En e-tjänst för ansökan om tillstånd bör införas för att underlätta tillståndsprövningen. Naturvårdsverket bör, i samråd med länsstyrelserna och Domstolsverket, få i uppdrag att ansvara för ett utvecklingsprojekt i syfte att ta fram en sådan tjänst.

De förslag som lämnats och som rör generella föreskrifter, parts- och remissmyndigheters agerande, undantag från förvaltningslagens krav på sexmånaders handläggningstid och branschspecifika förslag behandlas inte i detta uppdrag.

Ikraftträdande

Ändringen av 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

För ändring av en *tillståndspliktig* verksamhet krävs det tillstånd, om

1. ändringen *i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 1–32 kap.*, eller

2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Tillstånd krävs dock inte om ändringen endast avser lagring av timmer eller annat virke som inte sker på eller nära en vattentäkt, om lagringen behövs med anledning av en storm eller orkan och virket hålls väl avgränsat från annat virke.

För ändring av en *tillståndsgiven* verksamhet krävs det *också* tillstånd, om

1. ändringen *strider mot tillståndets omfattning eller tidigare meddelade villkor*,

2. ändringen i sig är *tillståndspliktig*, eller

3. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

I 104 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall finns en bestämmelse om att det krävs tillstånd för att övergå från förbränning av enbart icke-farligt avfall till förbränning av farligt avfall.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringskansliet beslutade den 24 januari 2018 att uppdra åt en utredare att undersöka om det nuvarande systemet för miljöprövning av miljöfarlig verksamhet är utformat på ett sätt som främjar investeringar som driver teknik- och metodutvecklingen mot minskad negativ miljöpåverkan. Utifrån de slutsatser som dras ska lämnas lämpliga förslag för att systemet för miljöprövning ska verka främjande för sådana investeringar som driver teknik- och metodutvecklingen mot minskad negativ miljöpåverkan och därigenom bidra till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.

Under genomförandet av uppdraget har dialog förts med länsstyrelserna i Dalarnas, Norrbottens, Västra Götalands och Östergötlands län, mark- och miljödomstolarna vid Umeå och Växjö tingsrätter, Domstolsverket, Naturvårdsverket, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund och Svenska Naturskyddsföreningen. Alla länsstyrelser som har en miljöprövningsdelegation och samtliga mark- och miljödomstolar har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslagen om mål för handläggningstider. Synpunkter om Industriklivet har inhämtats från Energimyndigheten. Vidare har deltagande skett i en workshop/designsprint om jordbruk arrangerad av Tillväxtverket. Den referensgrupp som aviserats av regeringen i handlingsplanen för Smart industri har inte hunnit bildats under utredningstiden och synpunkter från den gruppen har därför inte kunnat inhämtas.

4 Utgångspunkter för uppdraget

Följande ändringar och initiativ utgör utgångspunkter för detta uppdrag.

En effektivare miljöprövning

Genom prop. 2004/05:129 En effektivare miljöprövning, genomfördes flera ändringar av miljöprövningen den 1 augusti 2005, bl.a. en förenkling av prövningen när redan prövade verksamheter behöver ändras eller byggas ut. Det övergripande syftet med ändringarna var att effektivisera miljöprövningen, det vill säga att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta hälso- och miljöskyddskraven. En utgångspunkt var att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt utan att försvåra möjligheten att uppnå miljömålen eller åsidosätta allmänhetens rätt till insyn och deltagande.

Riksdagens tillkännagivande

I maj 2017 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen att förenkla processerna kring miljötillstånd (bet. 2016/17: MJU22, rskr. 2016/17:289). Av betänkandet framgår bl.a. följande. Det är bra att Sverige har en krävande miljölagstiftning. Verksamheter som påverkar miljön negativt ska prövas noga, och hårda krav ska ställas på dessa för att skydda miljön. Samtidigt måste tillståndprocesserna utformas på ett sådant sätt att de inte i onödan hindrar, försenar eller fördyrar investeringar som moderniserar verksamheter, skapar jobb och tillväxt och i slutändan ofta minskar den samlade miljöpåverkan. Myndigheternas prövningar och krav på underlag ska vara enkla, förutsägbara och effektiva. En del i detta är att kraven på det underlag som krävs för prövning av en viss fråga

inte ska ställas högre än vad som är motiverat av miljöskäl. En annan del som måste åtgärdas är de generellt sett långa handläggningstiderna i tillståndsärenden. I detta avseende kan det t.ex. övervägas om företag som vill göra miljöförbättrande åtgärder, och då ofta måste söka om sina tillstånd, bör premieras genom att ges en ”grön gräddfil” – dvs. en skyndsammare handläggning – i tillståndshanteringen. Vidare bör det ställas upp tydliga mål för hur lång tid handläggningen bör få ta i normalfallet i olika slags tillståndsärenden.

Smart industri

Regeringen beslutade i januari 2016 om en nyindustrialiseringsstrategi kallad Smart industri, för att främja en digitaliserad, innovativ och hållbar produktion i Sverige. I handlingsplanen för Smart industri konstateras bl.a. att miljöprovningen tar lång tid och hämmar utvecklingen för en mer hållbar produktion.

Detta uppdrag är en av de åtgärder som aviserats. Andra åtgärder är bl.a. en effektivare tillämpning av bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken, statistik för provningstider och en referensgrupp för kontinuerlig dialog om förbättringar i arbetet för att minska ledtiderna.

Den 1 januari 2018 trädde ett nytt 6 kap. miljöbalken, en ny miljöbedömningsförordning och följdändringar i sektorslagstiftningar i kraft (prop. 2016/17:200). Ett av syftena med författningsändringarna var att öka tydligheten och tillgängligheten vilket bör leda till tidsvinster och lägre administrativa kostnader för företag.

Naturvårdsverket fick i regleringsbrev för 2017 i uppdrag att ta fram en modell för att årligen upprätta och redovisa statistik för miljötillståndsprövningen. Modellen skulle utformas så att det för olika branscher, provningsinstanser och mål- och ärendetyper är möjligt att samla in, sammanställa, analysera och presentera statistik för hur lång provningstiden varit från ansökan till beslut och vilka faktorer som påverkat handläggningstiden. Vidare skulle modellen möjliggöra att handläggningstiden av miljötillståndsprövningen kan följas över tid. Syftet var att få information om hur lång provningstiden är från ansökan till beslut samt vilka faktorer som påverkar provningstiden. Naturvårdsverket redovisade den 28 sep-

tember 2017 regeringsuppdraget Statistik för miljötillståndsprovningen (dnr M2017/02351/Me).

I regleringsbrev för 2018 beslutade regeringen att ge länsstyrelserna och Domstolsverket i uppdrag att senast den 1 mars 2018 redovisa hur länsstyrelserna samt Domstolsverket och mark- och miljödomstolarna kan bidra till en sammanhållen statistikredovisning avseende miljöprovning. Utgångspunkten för uppdraget är att ett uttag av en samlad statistik avseende provning av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet inom miljöprovningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna samt tillståndspliktig vattenverksamhet inom mark- och miljödomstolarna ska vara möjlig att genomföra från och med verksamhetsår 2020. Den 28 februari 2018 redovisade länsstyrelserna uppdrag 3:34 i regleringsbrev 2018 – Statistikredovisning för miljöprovning (dnr M2018/00639/Me). Domstolsverket redovisade uppdrag i regleringsbrev 2018 – Sammanhållen statistikredovisning avseende miljöprovning (dnr M2018/00679/Me) den 1 mars 2018.

En referensgrupp för kontinuerlig dialog med representanter för näringsliv och myndigheter i arbetet för att minska ledtiderna för miljöprovningen har inte hunnit bildas under utredningens bedrivande.

Industriklivet

Riksdagen antog i juni 2017 klimatmålet att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast 2045. För att stödja omställningen inom industrin lanserade regeringen i augusti 2017 den långsiktiga satsningen Industriklivet som är ett stöd till innovativa projekt och ny teknik för att minska utsläpp av växthusgaser som Energimyndigheten ansvarar för. Regeringen avsätter 300 miljoner kr per år mellan 2018–2040 för att hjälpa svensk industri att ta klivet mot ett nollutsläpp av växthusgaser (Energimyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2018, anslag 1:20 Industriklivet, dnr M2017/03180/S [delvis]).

Satsningen innebär följande. Utsläpp från industrins förbränning och processer utgör i dag omkring en tredjedel av de samlade utsläppen i Sverige. Processrelaterade utsläpp kommer direkt från industrins processer för tillverkning och bearbetning i produktion-

en och är därför svåra att ersätta utan stora investeringar i både forskning, utveckling och kapitalintensiva anläggningar. För att minska utsläppen behöver företagen satsa på teknikskiften och ofta obeprövade tekniker och metoder kommande årtionden. Investeringar i teknik som ännu inte är utvecklad medför betydande risker och motiverar att staten bidrar med stöd. Inom Industrilivet kan stöd ges till forskning, genomförbarhetsstudier, pilot- och demonstrationsprojekt, detaljerade projekteringsstudier och investeringar. Målgruppen för stödet är industrier med processrelaterade utsläpp men stöd kan även ges till universitet eller forskningsinstitut.

5 Analys av rättsläget

Slutsats: Möjligheten att ansöka om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § miljöbalken har bidragit till en effektivare miljöprövning.

Det är vanligt att anmäla ändringar av miljöfarliga tillståndsgivna verksamheter enligt 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen. Bestämmelsens tillämpningsområde är dock otydligt och behöver ses över.

5.1 Uppdraget

I uppdraget ingår att beskriva rättsläget efter de ändringar i regelverket för miljöprövning som har gjorts i syfte att effektivisera miljöprövningen (genom prop. 2004/05:129 och genom ändringar i bestämmelser som anger förutsättningarna för att anmäla i stället för att tillståndspröva en ändring av en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet) och analysera om det angivna syftet har uppnåtts.

Uppdraget har avgränsats till ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § miljöbalken som trädde i kraft den 1 augusti 2005 och ändring av en tillståndspliktig verksamhet enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251) som trädde i kraft den 18 juni 2013.

5.2 Ändringstillstånd

5.2.1 Bakgrund

Miljöskyddslagen (1969:387)

Miljöskyddslagen, som trädde i kraft 1969, föreskrev tillståndsplikt för vissa miljöfarliga verksamheter. Till en början prövades änd-

ringar och mindre utbyggnader av tillståndsgivna verksamheter genom så kallade påbyggnadstillstånd. Det innebar att prövningen avgränsades till ändringen och påbyggnadstillståndet kompletterade ett befintligt grundtillstånd. Ju fler påbyggnadstillstånd som gavs desto svårare blev det att få en samlad bild av vilka bestämmelser som gällde för hela verksamheten och att överblicka verksamhetens totala verkningar för miljön. Praxis utvecklades därför senare till att hela verksamheten ofta prövades vid ändringar och utökningar.

Miljöbalken

Miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 1 och 2)

När miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 tydliggjordes att en samlad prövning skulle göras av hela verksamheten när en ändring var tillståndspliktig (a. prop., del 1, s. 334).

Regeringen fann att det bör göras en samlad prövning varje gång en verksamhet ändras, om det inte är en liten eller obetydlig ändring som inte ökar utsläpp eller andra störningar. Därmed undviks att det för verksamheten kommer att finnas ett antal tillståndsbeslut, som vart och ett endast avser den del som ändrats vid ett visst prövningstillfälle. Överblickbarheten ökar därmed och dessutom slipper prövningsmyndigheten svårigheten att avgöra vad som ska omfattas av prövningen. Det innebär också att det för såväl verksamhetsutövaren som tillsynsmyndigheten blir lättare att senare kontrollera att tillståndet följs (a. prop. del 2, s. 112).

En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124)

Som ett led i att effektivisera tillståndsprövningen föreslog Miljöbalkskommittén att påbyggnadstillstånd skulle återinföras. Kommittén resonerade enligt följande. Det finns vissa nackdelar med en alltför restriktiv hållning till påbyggnadstillstånd. En uppenbar nackdel är att det kan ta lång tid att pröva hela verksamheten i stället för enbart den del som berörs av ändringen. Den miljömässiga nyttan av en sådan fullständig prövning uppväger inte alltid tidsutdräkten och det arbete som läggs ned på prövningen hos verksamhetsutövare och myndigheter. Det kan också leda till att

verksamhetsutövarna drar sig för att göra förändringar, även sådana som är till nytta från miljösynpunkt, om omfattningen av den tillståndsprovning som fordras inte står i rimlig proportion till fördelen med åtgärden. Det finns också en risk att ändringar i alltför stor utsträckning godtas efter anmälan till tillsynsmyndigheten, trots att de kanske förtjänat mer noggranna överväganden men inte nödvändigtvis en fullständig provning av hela verksamheten (SOU 2003:124, s. 144).

En effektivare miljöprovning (prop. 2004/05:129)

Den 1 augusti 2005 infördes en möjlighet att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet begränsa ett tillstånd till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd), se 16 kap. 2 § miljöbalken.

Motiveringen till ändringen var bl.a. följande. En tillståndsprovning som avser verksamheten i dess helhet riskerar att dra ut på tiden vilket kan medföra att verksamhetsutövare avstår från angelägna förändringar av verksamheten. För att en angelägen och brådskande ändring av en miljöfarlig verksamhet inte ska försvåras bör tillståndsprovningen kunna förenklas genom en möjlighet att begränsa tillståndsprovningen till att enbart avse ändringen och de tidigare meddelade villkor för verksamheten som har ett samband med ändringen. Provningsen ska inte behöva belastas med frågor som avser delar av verksamheten som från miljösynpunkt inte har något samband med ändringen.

Det är en lämplighetsfråga i vilka fall en begränsad provning ska kunna ske. Förutom ändringens omfattning och miljöpåverkan samt dess betydelse för verksamheten som helhet har ett antal andra faktorer betydelse. Sådana är exempelvis hur lång tid som förflutit sedan grundtillståndet meddelades, om flera ändringstillstånd eller förelägganden meddelats tidigare, hur snabb den tekniska och miljömässiga utvecklingen är i branschen, vilka förändringar som skett i företaget och dess omgivning sedan grundtillståndet samt omfattningen av de miljöstörningar som förekommer. I många fall kommer en verksamhet att ändras på ett så betydande sätt att det i praktiken ofta inte är möjligt eller lämpligt att överhuvudtaget avgränsa tillståndet till enbart den avsedda ändringen. I

sådana fall ger det sig självt att tillståndet bör avse hela verksamheten så som den ser ut efter ändringen.

Det är ofrånkomligt att delade meningar kommer att finnas i frågan om hur prövningen ska eller kan avgränsas när en miljöfarlig verksamhet ändras eller utökas. Prövningens omfattning bör alltid bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen. Verksamhetsdelar som har ett miljömässigt samband med ändringen måste naturligtvis prövas i sitt sammanhang.

Vid prövning av en ansökan om tillstånd till en ändring måste verksamhetsutövaren tillhandahålla det underlag som behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna ta ställning till om ändringen kan tillåtas. Under samrådsförfarandet har alltid länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som särskilt berörs möjlighet att komma med synpunkter på hur verksamhetsutövaren valt att avgränsa sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelsen bör under samrådet lämna vägledning om hur avgränsningen lämpligen bör ske. Det är tillståndsmyndigheten som slutligt avgör om avgränsningen är lämplig. En för snävt avgränsad ansökan och miljökonsekvensbeskrivning kan innebära att ansökan avslås eller avisas. Om myndigheten bedömer att ytterligare delar av verksamheten bör omfattas av prövningen, kan det också bli fråga om att verksamhetsutövaren efter föreläggande av tillståndsmyndigheten får komplettera sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning.

Ett ändringstillstånd kan innebära att tidigare gällande villkor kvarstår oförändrade, att nya villkor meddelas som enbart avser ändringen och att det för verksamheten (helt eller delvis) i övrigt meddelas nya eller ändrade villkor avseende sådant som har ett miljömässigt samband med ändringen. De sist nämnda villkoren kan antingen innebära en skärpning mot vad som tidigare gällt eller innebära att utsläppen tillåts öka som en följd av ändringen.

Om ändringar i produktionens storlek eller i centrala delar av processen har ett sådant samband med de övriga villkor som gäller för verksamheten att ett tillstånd som enbart avser ändringen vore olämpligt, bör dock det nya tillståndet avse verksamheten som helhet, dvs. prövningen bör utmynna i ett nytt tillstånd för hela verksamheten.

Vid införandet av miljöbalken anförde regeringen att tillstånd i ökad utsträckning skulle kunna lämnas för begränsad tid. En fördel

med tidsbegränsade tillstånd är att de inom ramen för provnings-systemet medför automatiska och regelbundna omprövningar och att det därmed blir en motiverad uppdatering av villkoren med en bättre anpassning till miljöbalkens allmänna hänsynsregler, t.ex. i fråga om krav på användandet av bästa möjliga teknik (prop. 1997/98:45, del 1, s. 478 f.). Det är oklart i vilken utsträckning tidsbegränsningar har skett. Regeringen vill understryka vikten av att tidsbegränsa tillstånd i de fall då en tidsbegränsning kan anses nödvändig från miljöskyddssynpunkt.

För en effektiv tillsyn är det viktigt att tillsynsmyndigheten enkelt kan få en helhetsbild av vilka villkor som gäller för en verksamhet. Även för verksamhetsutövaren är det betydelsefullt att lätt kunna kontrollera att tillståndet efterföljs. Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till reviderade föreskrifter och allmänna råd om miljörapport. Enligt förslaget ska miljörapportens textdel innehålla bl.a. en redogörelse av gällande tillstånd och andra gällande beslut samt en redovisning av gällande villkor för verksamheten. Tillsynsmyndigheten kommer således, genom att ta del av den miljörapport som verksamhetsutövaren årligen lämnar, få en överblick av vilka tillstånd och villkor som gäller för verksamheten. Genom miljörapporten tillgodoses alltså behovet av överskådlighet.

För att införandet av ett förenklat förfarande i samband med en ändring av en miljöfarlig verksamhet inte ska innebära att miljöfarliga verksamheter drivs med inaktuella villkor är det angeläget att myndigheterna använder den möjlighet att ansöka om omprövning som finns enligt nuvarande bestämmelser. Någon uttrycklig föreskrift om skyldighet att ta initiativ till omprövning finns inte i miljöbalken, utan denna skyldighet anses följa av 26 kap. 1 § miljöbalken.

För att möjliggöra att en helhetsprövning av miljöfarliga verksamheter sker med jämna mellanrum bör ett tillstånd som enbart avser en ändring av en miljöfarlig verksamhet alltid kunna omprövas samtidigt med att omprövning sker av tillståndet till verksamheten som helhet. En sådan möjlighet att då ompröva ändringstillståndet bör införas utöver vad som följer av 24 kap. 5 § första stycket.

Förslaget om ändringstillstånd innebär ett förenklat förfarande jämfört med i dag. I de fall en verksamhetsutövare önskar genomföra brådskande eller angelägna ändringar av en miljöfarlig verk-

samhet kommer tiden för handläggningen hos tillståndsmyndigheten att bli kortare. Verksamhetsutövaren kommer i större utsträckning att kunna begränsa omfattningen av ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Dessutom kommer en mindre del av verksamheten att bli föremål för tillståndsmyndighetens prövning. Eftersom prövningens omfattning blir mindre i dessa fall, blir handläggningstiden kortare (prop. 2004/05:129, s. 59 f. och s. 86 f.).

Nya regler för industriutsläpp (prop. 2012/13:35)

Den 7 januari 2013 infördes en ny bestämmelse (numera 22 kap. 1 d § miljöbalken). Av bestämmelsen framgår att en ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § tredje stycket ska innehålla en redogörelse för gällande tillstånd och villkor samt de uppgifter enligt 1 § första stycket 1–8 som behövs för bedömning av ändringens omfattning och dess påverkan på människors hälsa och miljön.

Ändringen motiverades på följande sätt. Av 16 kap. 2 § miljöbalken följer att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen, s.k. ändringstillstånd. Motivet till ändringstillstånd är att den miljömässiga nyttan av en fullständig prövning inte alltid uppväger den tid en sådan prövning tar och det arbete som läggs ner av verksamhetsutövare och myndigheter (prop. 2004/05:129, s. 62). I 22 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om vad en ansökan i ett ansökningsmål ska innehålla, bl.a. uppgifter om utsläppskällor och förslag till skyddsåtgärder. Vid prövning av en ansökan om tillstånd till en ändring måste verksamhetsutövaren tillhandahålla det underlag som behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna ta ställning till om ändringen kan tillåtas. Det är tillståndsmyndigheten som slutligt avgör om avgränsningen är lämplig. En alltför snävt avgränsad ansökan och miljökonsekvensbeskrivning kan innebära att ansökan avslås eller avvisas. I ett mål om ändringstillstånd bör ansökan prövas mot bakgrund av det gällande tillståndet. För att underlätta den prövningen behöver bestämmelserna om ansökans innehåll kompletteras med kravet att en ansökan om ändringstillstånd ska innehålla en redogörelse för gällande tillstånd och villkor samt de uppgifter som behövs för att möjliggöra en bedömning av ändringens

omfattning och dess påverkan på människors hälsa och miljö, s.k. alternativskiljande uppgifter (prop. 2012/13:35, s. 64).

Miljöbedömningar (prop. 2016/17:200)

Den 1 januari 2018 infördes ett nytt 6 kap. miljöbalken och följdändringar i sektorslagstiftning. Av propositionen framgår bl.a. följande. En specifik miljöbedömning ska vara ett krav endast för sådana verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samtidigt ska det för övriga verksamheter och åtgärder vara möjligt att kräva det underlag som behövs för bedömningen av miljöeffekterna i det enskilda fallet. Underlaget som ska tas fram för verksamheter eller åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kallas för liten miljökonsekvensbeskrivning (a. prop. s. 103).

Verksamhetsutövaren ska ta fram ett underlag som kallas liten miljökonsekvensbeskrivning om länsstyrelsen beslutar att en specifik miljöbedömning inte ska göras. Bestämmelsen överensstämmer delvis med nuvarande 6 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Även i nuvarande regelverk innebär ett beslut att en verksamhet eller åtgärd inte ska anses medföra en betydande miljöpåverkan att en miljökonsekvensbeskrivning av mindre omfattning ska tas fram. Skillnad mot nuvarande regelverk är att konsekvensen även blir att de formella delarna av processen om en miljöbedömning inte träffar denna typ av verksamhet eller åtgärd. Genom beteckningen liten miljökonsekvensbeskrivning tydliggörs att detta underlag ska vara av enklare art än den mer formaliserade miljökonsekvensbeskrivningen som ska tas fram inom ramen för en specifik miljöbedömning (a. prop. s. 212).

Vattenmiljö och vattenkraft (prop. 2017/18:243)

I propositionen föreslås att bestämmelsen om ändringstillstånd av miljöfarliga verksamheter flyttas till en ny 16 kap. 2 a § miljöbalken med oförändrat innehåll. Vidare föreslås en ny 2 b § i samma kapitel som rör ändringstillstånd för vattenverksamheter. Bestämmelserna är avsedda att träda i kraft den 1 januari 2019.

Regeringen motiverar förslaget enligt följande. Vattenverksamhetsutredningen fann att de olikheter i de regler som gäller för ändring av miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet inte motiverar någon skillnad i synen på prövningens omfattning. Bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken, som reglerar rättskraftens omfattning, gör inte heller någon skillnad mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Inga uttalanden i förarbetena till miljöbalken anger att rättskraften ska bedömas olika för dessa två typer av verksamheter. Vidare finns det inte någon bestämmelse, varken i 16 kap. eller 22 kap. miljöbalken eller någon annan förfarandebestämmelse i miljöbalken, som anger att eventuell rättskraft ska vara avgränsande vid prövning av ändringar. Mot bakgrund av detta fann Vattenverksamhetsutredningen att det saknas skäl att behandla frågan om prövningens omfattning olika för miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet. Avgörande för prövningens omfattning vid ändring bör enligt utredningen, på samma sätt som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet, vara att prövningen blir ändamålsenlig. Tillståndsmyndigheten bör, oavsett om prövningsplikten följer av 9 eller 11 kap. miljöbalken, bedöma om prövningen kan resultera i de villkor eller föreskrifter som fordras enligt miljöbalkens regler. Det är en lämplighetsfråga om prövningen ska omfatta hela verksamheten och utmytna i ett tillstånd där hela verksamhetens miljövillkor har prövats eller om prövningen ska vara mer begränsad och utmytna i ett ändrings-tillstånd.

Förutom ändringens omfattning och miljöpåverkan samt dess betydelse för verksamheten som helhet har ett antal andra faktorer betydelse. Sådana är exempelvis hur lång tid som förflutit sedan grundtillståndet gavs, om flera ändringstillstånd eller förelägganden har meddelats, hur snabb den tekniska och miljömässiga utvecklingen är i den aktuella branschen, vilka förändringar som skett i verksamheten och dess omgivning samt omfattningen av de miljö-störningar som förekommer.

Utgångspunkten är att miljöprövningen av vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel bör avgränsas enligt samma principer som prövningen av miljöfarliga verksamheter. Reglerna för prövning av sådana miljöfarliga verksamheter som avses i 9 kap. miljöbalken bör utgöra utgångspunkten i fråga om prövningens omfattning även för vattenverksamheter för produktion av vatten-

kraftsel. Utöver bestämmelsen om ändringstillstånd i 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken finns det ingen bestämmelse i balken som reglerar prövningens omfattning. Bestämmelsen om ändringstillstånd bör gälla även vid ändring av vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel och bör ändras så att den kodifierar den redan gällande utgångspunkten för prövningens omfattning vid ändring av miljöfarlig verksamhet såsom den angivits i förarbeten och praxis. Det gällande tillståndets rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken hindrar inte att det vid en ansökan om ändring görs en samlad prövning av hela verksamheten om det krävs för att prövningen ska bli ändamålsenlig. Det tillstånd som redan gäller för verksamheten kan således ersättas med ett nytt tillstånd. Dock kan verksamhetsutövaren välja att ta det nya tillståndet i anspråk eller falla tillbaka på det tidigare rättskraftiga tillståndet. Det är verksamhetsutövaren som genom sin ansökan anger ramarna för prövningen men det är tillståndsmyndigheten som slutligt avgör om avgränsningen är lämplig. En för snävt avgränsad ändringsansökan och miljökonsekvensbeskrivning kan innebära att ansökan avslås eller avvisas. Om myndigheten bedömer att ytterligare delar av verksamheten bör omfattas av prövningen kan det också bli fråga om att verksamhetsutövaren, efter föreläggande av tillståndsmyndigheten, får komplettera sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning.

Någon ändring av det som gäller för miljöfarlig verksamhet är inte avsedd (a. prop. s. 131 f.).

5.2.2 Synpunkter på ändringstillstånd

Följande synpunkter har lämnats av de besökta aktörerna.

Länsstyrelserna

Ungefär 5–10 procent av tillståndsprövningarna rör ändringstillstånd och de avser olika branscher och åtgärder. En prövning av ett ändringstillstånd tar ungefär 70–80 procent av tiden för en helprövning. Om verksamhetsutövaren inte har förstått hur avgränsningen ska göras riskerar ansökan att bli för omfattande. Verksamhetsutövaren kan t.ex. skicka in för mycket underlag för att säkra upp och

då måste prövningsmyndigheten läsa allt ingivet material för att sedan konstatera att en stor del av underlaget inte är relevant för det ansökta tillståndet. Det förekommer också att verksamhetsutövaren kommer in med för lite underlag och kanske inte ser helheten i ändringen, dvs. hur grundbeslutets villkor och åtaganden kan påverkas vid ett ändringstillstånd. I båda fall orsakas onödigt merarbete och tidsförskjutningar. Om det finns stora meningsskiljaktigheter och verksamhetsutövaren inte är samarbetsvillig, borde det vara lättare att avvisa en ansökan. Ombuden i A-verksamheter driver ofta avgränsningsfrågor för att få tydligare praxis men vissa konsulter i B-verksamheter saknar ibland kunskap om hur avgränsningar ska göras.

Avgränsningsfrågor bör redas ut redan i samrådet. När ansökan väl har lämnats in bör avgränsningen vara klar och kompletteringar avse frågor i sak. Det normala förfarandet är att verksamhetsutövaren ringer till tillsynsmyndigheten när den funderar på att ansöka om ändringstillstånd för att få stöd och råd. En fungerande tillsyn är avgörande för hur snabb den fortsatta prövningen blir. Miljöprövningsdelegationen har att hantera det ingivna materialet vilket kan vara komplext om avgränsningen inte har gjorts på rätt sätt.

Det är oftast inte några problem med överskådligheten av en verksamhets tillstånd och villkor men förändringar i omvärlden ger andra konsekvenser, t.ex. att tillstånd inte längre är aktuella. Ändringstillstånden skulle därför behöva tidsbegränsas oftare. I dag sker det nästan bara när verksamhetsutövaren själv ansöker om det eller när grundtillståndet är tidsbegränsat. Om tillståndsmyndigheten skulle tidsbegränsa på eget initiativ finns risk för att verksamheten blir tillståndslös om en omprövning eller en ny tillståndsansökan inte hinner handläggas innan tillståndstiden går ut. Det gäller att verksamhetsutövaren själv är medveten om att den har ett tidsbegränsat tillstånd och startar upp en samrådsprocess inför tillståndsprövning i god tid. Här har även tillsynsmyndigheten en uppgift att uppmärksamma detta inom den ordinarie tillsynen.

Det har inte blivit vanligare att ompröva villkoren med stöd av 24 kap. miljöbalken efter att bestämmelserna om ändringstillstånd infördes.

Domstolarna

Mark- och miljödomstolen i Växjö har uppgett att ungefär 15 procent av deras tillståndsprövningar av miljöfarlig verksamhet avser ändringstillstånd. Den genomsnittliga tiden för prövning av ett ändringstillstånd ligger på ca nio månader och överstiger sällan ett år. Det är dock svårt att göra en tillförlitlig mätning eftersom ändringstillstånd inte registreras i deras ärendehanteringssystem i dag. För att få fram statistik måste man göra en manuell sökning i manuellt inlagda ärendemeningar. Ansökningarna rör ofta ändringar av tillståndsgiven produktmix inom ramen för total tillståndsgiven mängd eller ändring genom utökning med en helt separat processlina eller verksamhet.

För verksamhetsutövaren går det fortare att ansöka om ett ändringstillstånd än ett helt tillstånd eftersom det är ett mindre omfattande underlag som ska ges in men för prövningsmyndigheten måste alla moment i prövningen uppfyllas. Ibland kan det vara svårare med en ändring än en helprövning eftersom helheten måste beaktas för att man ska få reda på sambandet med övriga delar. Om sambandsfrågorna inte är komplexa vinner man dock lite tid när underlaget är mer begränsat.

Avgränsningen sker ofta i samrådet och tillsynsmyndigheterna brukar ha en bra dialog med verksamhetsutövarna. Som regel har verksamhetsutövaren rätt kunskap när det gäller att avgränsa sin ansökan. Mycket beror dock på remissmyndigheternas inställningar. Hur lång tid prövningen tar är dock alltid beroende av om ansökan är bra eller inte. Kommer det in en bra ansökan går det väldigt mycket snabbare för alla dem som ska yttra sig och den prövningen blir på så sätt prioriterad. Det är inte svårt att vid prövningen avgöra vad som utgör delar av verksamheten som inte ändras men som ändå har ett samband med ändringen.

Domstolen tidsbegränsar som regel inte ändringstillstånd om inte grundtillståndet är tidsbegränsat eller verksamhetsutövaren begär det. Gamla, omoderna tillstånd enligt miljöskyddslagen förekommer nästan inte längre.

Omprövning på ansökan av myndighet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken är lika sällsynt som alltid. Omprövning på ansökan av verksamhetsutövaren enligt 24 kap. 8 § miljöbalken har minskat sedan möjligheten att ansöka om ändringstillstånd infördes.

Mark- och miljödomstolen i Umeå har angett att ungefär tio procent av deras tillståndsprövningar av miljöfarlig verksamhet avser ändringstillstånd. De rör sig om allt från produktionsökningar till utökningar av verksamhetsområdet. Det är bra att möjligheten att ansöka om ändringstillstånd finns. Problemet är dock att domstolen inte alltid får en helhetsbild av verksamheten på samma sätt som när man prövar en ansökan från grunden. Om grundtillståndet är gammalt riskerar man att hamna helt i händerna på verksamhetsutövaren.

De tidsbegränsar bara tillstånd om sökanden begär det eller om grundtillståndet är tidsbegränsat.

Övriga

Naturvårdsverket för talan i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön. En del i detta arbete är att driva avgränsningsfrågor i prövningar om ändringstillstånd och att se till att prövningen är fullständig där så krävs. Det kan t.ex. röra sig om produktionsökningar på mellan 10–20 procent i A-verksamheter eller i vissa fall där artskyddsfrågor är aktuella. Avgörande är dock miljöpåverkan från en viss produktionsökning och inte enbart den faktiska ökningen i procent. Produktionsökningar kan vara problematiska att avgränsa i ett ändringstillstånd eftersom flera villkor om utsläpp som är knutna till producerad mängd kan påverkas. Om underlaget för prövningen är för begränsat försöker verket i ett så tidigt skede som möjligt att kräva kompletteringar.

Det är nödvändigt att lägga tid på avgränsningsfrågor under kompletteringsrundan men domstolarna tenderar ibland att hoppa över det. Om Naturvårdsverket redan i kompletteringsskedet påpekar att underlaget inte är tillräckligt för att bedöma om prövningen har avgränsats på ett riktigt sätt, bör prövningsmyndigheten reda ut avgränsningen innan prövningen fortsätter. Prövningen riskerar annars att dra ut på tiden. Om domstolarna kunde processleda bättre och tydligt ta ställning till vilket underlag som krävs för att göra rätt avgränsningar och avgöra hur gällande villkor påverkas, skulle processen bli mer effektiv. Domstolarna borde även använda sig av muntliga förberedelser i större utsträckning i avgränsnings-

frågor för att lösa ut dem i ett tidigt skede. I två pågående mål har mark- och miljödomstolarna hanterat avgränsningar vid ansökan om ändringstillstånd olika. I Vänersborg har bolaget förelagts att justera sin ansökan så att en prövning kan ske av hela verksamheten (mål nr M 4008–16) och i Umeå har domstolen i ett beslut som inte kan överklagas särskilt, avslagit Naturvårdsverkets yrkande om att förelägga bolaget om de kompletteringar som behövs för att en prövning av hela verksamheten ska kunna göras (mål nr M 921–17).

Verksamhetsutövarna ger inte alltid in en tillräckligt tydlig redogörelse för gällande tillstånd och villkor och det kan fortfarande vara svårt att få en överblick över vilka tillstånd som gäller när flera ändringstillstånd har getts och villkor har ändrats vid flera tillfällen. Vid alltför begränsade prövningar kan vissa frågor tappas bort inför nästkommande prövningar. Dessutom framgår inte alltid vilka åtaganden som har gjorts i olika prövningar. Även här behövs en tydligare processledning så att det inte finns några oklarheter om vad som gäller.

Det finns många fördelar med att tidsbegränsa tillstånd. Tidsbegränsningar kan också leda till att prövotider kan avslutas. Kraven för en verksamhets tillåtlighet går dock inte att kompromissa med även om en tidsbegränsning införs. Det saknas undantag från kraven i t.ex. 2 kap. miljöbalken så kraven vid ett tidsbegränsat tillstånd ska vara desamma. Däremot skulle en praxis kunna utvecklas mot en ”inbyggd och längre prövotid” i vissa frågor på grund av tidsbegränsningen och för att verksamheten ska kunna trimma in sin utrustning. De krav som hänger samman med ett tillstånd tillåtlighet kommer Naturvårdsverket således fortsätta att ställa, även vid tidsbegränsade tillstånd. Verket vill även i detta sammanhang lyfta vilka miljöeffekter som skulle kunna uppstå med tidsbegränsade tillstånd och problemet med konkurrensen om inte särskilda övergångsbestämmelser införs. En ordning där de verksamhetsutövare som har gamla uppdaterade tillstånd kan ha dessa kvar utan begränsning i tiden och de nya tillstånden blir tidsbegränsade, är inte lämpligt varken från miljösynpunkt eller från ett konkurrensperspektiv. Denna fråga bör gå att lösa genom övergångsbestämmelser.

Omprövning är inte ett reellt alternativ för att lösa en situation där ett avgörande blev mindre bra. Ett omprövningsförfarande är en lång och omfattande process som kräver tid och resurser. Som

sökande med bevisbörda, behöver Naturvårdsverket tillgång till relevant underlag. Det ligger oftast inte i verksamhetsutövarens intresse att ge verket full insyn i verksamheten. Det krävs då att domstolen förelägger verksamhetsutövaren att ge in relevant underlag. Inom ramen för miljöbalksprojektet har verket närmare undersökt tidsbegränsning och omprövning. I de fall verksamheter tidsbegränsas rör det sig framförallt om mindre omfattande verksamheter. Bristen på tillämpning av tidsbegränsning och omprövning innebär flera negativa konsekvenser ur ett samhällsperspektiv. Det kan exempelvis innebära att gamla tillstånd inte är anpassade till nuvarande förhållanden. Villkoren hänger inte med den teknikutveckling som skett och det finns risk för en olämplig och onödig miljöpåverkan.

Svenskt Näringsliv anser att verksamhetsutövaren redan i samrådet skulle behöva ett tydligt besked från länsstyrelsen om hur avgränsningen bör göras. Dessvärre ger sällan länsstyrelsen ett sådant besked eftersom den inte vågar ta ställning. Länsstyrelsens roll att under samrådet lämna vägledning om avgränsningen fungerar därför inte. Verksamhetsutövaren behöver inte bara veta vilka allmänt hållna frågor som länsstyrelsen anser ska utredas utan vilka utredningar som behöver genomföras, hur de kan läggas upp och, framför allt, hur de kan avgränsas. Remissmyndigheterna kan alltid hitta en koppling när de vill argumentera för att olika saker hänger ihop och bör provas samlat. Därför är det viktigt att samtliga remissmyndigheter redan under samrådet redovisar vilken linje de avser att driva om avgränsningarna. Erfarenheten är att avgränsningsfrågor inte provas tidigt i processen utan snarare i samband med det slutliga avgörandet som avvisnings- eller avslagsgrunder, efter en ofta sen invändning från en remissmyndighet.

Även när ansökan rör en tydlig miljöförbättring med minskade utsläpp kan prövningen dra ut på tiden när remissmyndigheterna ställer kompletteringskrav om delar som inte omfattas av ansökan eller där nyttan för prövningen är otydlig. Om det råder olika uppfattningar om hur avgränsningen ska göras drar sig ofta verksamhetsutövaren för att fortsätta processen även om det man ansöker om är till det bättre för miljön eftersom prövningen är så oförutsebar.

Tidsbegränsade tillstånd är ofta av begränsat värde men kan ibland vara en bra lösning, t.ex. för att tillåta en mindre produk-

tionsökning i avvaktan på en total omprövning som leder till en permanent högre produktionsnivå.

Det har inte blivit vanligare med omprövning. Oftast används inte 24 kap. miljöbalken alls utan det vanliga är att verksamhetsutövaren för en dialog med tillsynsmyndigheten som leder till att verksamhetsutövaren ansöker om ett nytt tillstånd eller inkluderar de aktuella frågorna i en tillståndsansökan som de gör av andra skäl.

Trots allt är dock införandet av ändringstillstånd och möjligheten att anmäla ändringar av tillståndspliktig verksamhet de två enda ändringar som gjorts som verkligen har förenklat och effektiviserat miljöprövningsprocessen. Arbetsinsatsen hos verksamhetsutövaren är mer begränsad och normalt sett är tiden hos tillståndsmyndigheten något kortare. En annan tidsvinst är att det blir mindre aktiv tid under tillståndsförfarandet i form av färre förhandlingsdagar, mindre omfattande kompletteringar m.m. Genom att ge ändringstillstånd i vissa mål blir det totalt sett mer tid över till andra mål. Om alla mål vore omprövningar skulle handläggningstiderna öka i hela provningssystemet. Ändringstillstånd är alltså mycket värdefulla för verksamhetsutövarna och för effektiviteten i provningssystemet. Många av dagens industrier är så stora och komplexa att totala omprövningar blir mycket kostsamma projekt, där de flesta inblandade skulle ha svårt att överblicka hela processmaterialet.

Domstolarna borde använda sig av muntliga förberedelser för att avgränsa prövningen i större utsträckning. Då skulle man genom aktiv processledning kunna sortera bort det som inte ska ingå och fokusera på det väsentliga. Kompletterande utredningar tenderar också att bli alldeles för omfattande och då kan man vid en förberedelse även avgränsa dessa och ta bort det som är onödigt.

Naturskyddsföreningen anser att avgränsningen kan bli för snäv när verksamhetsutövaren inte ger in tillräckligt underlag för prövningen. Det är inte ovanligt att verksamhetsutövaren ansöker om en villkorsändring och det sedan visar sig att det finns miljömässiga skäl till att flera delar eller hela grundtillståndet behöver omprövas. Om grundtillståndet är gammalt, dvs. äldre än 15 år, borde det vara lättare att kräva att hela tillståndet omprövas när verksamhetsutövaren ansöker om ändringstillstånd.

Lantbrukarnas Riksförbund uppger att dialog förs med länsstyrelsen och att verksamhetsutövaren anpassar sig till de förhåll-

ningsregler de får. Det är väldigt sällan det blir aktuellt med ändringstillstånd för deras verksamhetsutövare eftersom de inte får några besked från länsstyrelsen hur avgränsningarna ska göras. Det går oftast snabbare att ansöka om ett nytt tillstånd eftersom det tar lika lång tid. Det svar de får från länsstyrelsen under samrådet är att miljöprövningsdelegationen vill göra en samlad bedömning och det kan den inte göra innan ansökan blir komplett. Flera länsstyrelser skickar långa listor på vilka uppgifter som ska med oberoende av vad de vill ansöka om.

Tidsbegränsade tillstånd förekommer i princip inte.

5.2.3 Praxis

MÖD har i flera avgöranden behandlat frågan om prövningens avgränsning och omfattning efter införandet av ändringstillstånd.

I MÖD 2006:6 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 anrikningsverk. Miljööverdomstolen resonerade kring frågan om prövningens omfattning eller avgränsning och fann att den fått sin vidare belysning genom regeringens prop. 2004/05:129. Hur än verksamhetsutövaren väljer att avgränsa sin ansökan om tillstånd, måste resultatet av tillståndsmyndighetens samlade prövning täcka alla centrala frågor så att det finns förutsättningar att föreskriva villkor i alla delar som är relevanta från miljösynpunkt. Oavsett om prövningsplikten följer av 9 kap. eller 11 kap. eller av båda, ska prövningen resultera i de villkor eller föreskrifter som fordras enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Prövningens avgränsning är således av central betydelse för en ändamålsenlig prövning i enlighet med miljöbalkens syfte. Visserligen är det 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. En förutsättning för att prövningen ska kunna omfatta något annat än vad ansökan gäller är att sökanden utvidgar eller ändrar ansökan. Genom att tillståndsmyndigheten kan förelägga sökanden att komplettera ansökan utgör denna förutsättning inte något hinder mot en ändamålsenlig prövning; kompletteras inte ansökan kan den

avvisas eller avslås. Miljööverdomstolen bedömde att det fanns formella förutsättningar att förelägga sökanden att utforma ansökan på ett sätt som ger bättre förutsättningar för en allsidig prövning. Det skulle därför kunna övervägas att upphäva tillståndet och återförvisa målet till miljödomstolen för fortsatt prövning. En sådan utgång skulle dock, med den tolkning av gällande rätt som hittills gällt, få negativa effekter för bolaget som i detta fall inte stod i rimlig proportion till nyttan av en utvidgad prövning. Miljööverdomstolen godtog i detta fall att prövningen av den verksamhet som var prövningspliktig enligt 9 kap. miljöbalken fick ske separat. Sökanden fick stå risken om det aktuella tillståndet inte kunde tas i anspråk på grund av de krav som kan komma att ställas vid den efterföljande prövningen av den miljöfarliga verksamheten.

I **MÖD 2006:54** var bakgrunden följande. Genom ett antal tillstånd meddelade enligt äldre vattenlagstiftning hade tillstånd meddelats till att dämna upp vattendrag, att släppa ut avloppsvatten från gruva och anrikningsverk i Boliden till Gillervattnet och att använda Gillervattnet som sand- och klarningsmagasin. De olika delarna av verksamheten hade alltså ursprungligen prövats i ett sammanhang och detta oavsett i vilken utsträckning verksamheterna utgjort vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet. Genom miljöskyddslagens tillkomst fördes frågor om miljöfarlig verksamhet över till den nya lagen och prövningarna av de olika verksamhetstyperna har därefter skett skilda från varandra, antingen med stöd av miljöskyddslagen eller vattenlagen. Genom att vattenlagen och miljöskyddslagen sammanförts i miljöbalken fanns åter förutsättningar att pröva den samlade verksamheten i ett sammanhang och oavsett om verksamheten är tillståndspliktig som vattenverksamhet (11 kap. miljöbalken) eller som miljöfarlig verksamhet (9 kap. miljöbalken). I målet hade miljödomstolen avslagit en ansökan om tillstånd till anläggande av nytt sandmagasin och deponering av anrikningssand. För att reglera utsläpp till vatten fann Miljööverdomstolen att det av miljömässiga och produktions-tekniska skäl var nödvändigt med en samordning av prövningen av anrikningsverket och sandmagasinet. Bolagets ansökan berörde endast utsläpp till vatten från magasinet och inte vattenförhållandena i anrikningsverket, trots att det sökta tillståndet till deponering av anrikningssand i magasinet indirekt skulle komma att medföra en reglering av anrikningsverkets utsläpp av processavloppsvatten. Bo-

laget åtog sig dock att ansöka om omprövning av samtliga villkor för utsläpp till vatten från anrikningsverket i så god tid att miljödomstolen vid en återförvisning av målet samtidigt skulle kunna pröva utsläppen till vatten från anrikningsverket och sandmagasinet. Miljööverdomstolen fann därför att en ändamålsenlig prövning och reglering av miljöpåverkan kunde göras trots att tillståndsansökan inte omfattade anrikningsverket.

Miljööverdomstolen har i **MÖD 2007:20** i fråga om tillståndsprovningens avgränsning ansett att viss vägledning kan hämtas från bestämmelsen om ändringstillstånd i 16 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken för att ta ställning till omfattningen och rättskraften av en säkerhetsrapport enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen) som prövas i ett tillstånd enligt miljöbalken. Miljööverdomstolen anförde att säkerhetsfrågan har betydelse för avgränsningen av tillståndsprovningen, men att nödvändigheten av en fullständig prövning får bedömas från fall till fall. Avgörande för bedömningen är då 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 samlade verksamheten har för betydelse från säkerhetssynpunkt beträffande den verksamhet som tillståndsansökan avser. Miljööverdomstolen bedömde att konsekvenserna av den verksamhet som ansökan avsåg kunde bedömas och regleras fristående från övriga delar av verksamheten. Bolaget hade dessutom uppgett att hela verksamheten skulle bli föremål för en samlad tillståndsprovning och att ansökan skulle ges in under innevarande år. Mot denna bakgrund fann Miljööverdomstolen att den avgränsning av tillståndsprovningen som skett kunde godtas.

I **MÖD 2011:51** behandlades frågan om provningens omfattning när det gäller gruvdrift. Miljööverdomstolen slog fast att Gruvberget tillsammans med övriga verksamhetsdelar, dvs. anläggningar för bl.a. avfallshantering, krossning, sovring och anrikning, ska betraktas som en verksamhet som bör prövas och regleras i ett sammanhang. Ansökan som hade prövats av mark- och miljödomstolen avsåg dock enbart Gruvberget och Miljööverdomstolen fann att avgränsningen av ansökan var för begränsad i flera avseenden. Vattnet som skulle pumpas upp från det nya dagbrottet skulle ledas till det befintliga recipientmagasinet. Domstolen menade att all till-

försel av vatten dit från bolagets samlade verksamhet på platsen och den påverkan som den tillförseln skulle komma att få behövde prövas och regleras i ett sammanhang. Även när det gällde buller och utsläpp till luft visade utredningen i målet att det fanns ett sådant samband mellan befintlig och ny verksamhet att det behövdes en gemensam bedömning och reglering. 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. Miljööverdomstolen undanröjde därför mark- och miljödomstolens dom och avvisade bolagets ansökan.

I Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 1 juni 2012 i mål nr M 1088–12 som gällde befintlig skogsindustri fann domstolen att den valda avgränsningen av ansökan inte omöjliggjorde en relevant prövning. Domstolen uttalade att alla delar av en verksamhet som har ett produktionstekniskt samband, exempelvis genom att produkten från en fabriksenhet utgör råvara till en annan, inte nödvändigtvis måste prövas samtidigt. När det gällde nya projekt kunde det vara nödvändigt med en vid prövningsram för att tillåtligheten av verksamheten som helhet ska kunna bedömas. Den befintliga skogsindustrin hade tidigare befunnits tillätlig enligt miljöskyddslagen vid en cirka tio procent lägre produktionsnivå än den nu ansökta. Ansökan innebar inte några omfattande nya investeringar. Verksamheten vid hamnen och avfallsanläggningen, liksom uttaget av process- och kylvatten hade också prövats tidigare och för dessa gällde rättskraftiga tillstånd med villkor. Den sökta produktionsökningen vid massa- och pappersfabrikerna innebar inte att verksamheterna enligt dessa tillstånd ökade i så stor omfattning att tillstånden överskreds. Sammanfattningsvis bedömde domstolen att de miljömässiga och tekniska sambanden mellan de olika verksamhetsdelarna hamnen, mellanlagret för avfall, vattenuttaget och massa- och pappersindustrin, inte var så starka att de inte kunde tillståndsprövas och villkorsregleras var för sig.

I ett slutligt beslut den 25 oktober 2015 (mål nr M 2704-14) avvisade Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt en ansökan om ändringstillstånd från LKAB för utökad produktion av malm-

koncentrat och prima pellets inom Kiirunavaara industriområde, eftersom det på grund av dels den tid som förflutit sedan grundtillstånden, dels den ansökta ändringens starka samband med verksamheten i dess helhet, inte var varken lämpligt eller möjligt att pröva bolagets ansökan om ändringstillstånd för produktionsökning, inte ens för en kortare begränsad tid. Beslutet överklagades men prövningstillstånd gavs inte av Mark- och miljööverdomstolen.

Det finns i övrigt flera avgöranden som bekräftar att det går att pröva ändringar på ett ändamålsenligt sätt inom ramen för bestämmelserna om ändringstillstånd (se t.ex. Miljööverdomstolens domar den 6 mars 2007 i mål nr M 3382-06, den 12 februari 2008 i mål nr M 5577-07 och den 16 november 2009 i mål nr M 6194-08 samt Mark- och miljööverdomstolens domar den 12 april 2013 i mål nr M 1219-12, den 27 oktober 2016 i mål nr M 10214-15, den 6 november 2017 i mål nr 11105-16, den 17 november 2017 i mål nr M 8189-16 och den 15 maj 2018 i mål nr M 6469-17).

5.3 Anmälan av ändring av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet

5.3.1 Bakgrund

Förordningar

Enligt ett bemyndigande i den upphävda miljöskyddslagen (1969:387) föreskrev regeringen i 3 § den upphävda miljöskydds-förordningen (1989:364) om när en ändring av en verksamhet eller inrättning var tillståndspliktig. När miljöbalken trädde i kraft, bemyndigades regeringen i 9 kap. 6 § miljöbalken att meddela föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter vilket gjordes i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Den förordningen trädde i kraft den 1 januari 1999 då miljöskydds-förordningen upphörde att gälla. I 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd angavs vilka ändringar av verksamheter som var tillståndspliktiga. Genom miljöprövningsförordningen (2013:251), som trädde i kraft den 18 juni 2013, flyttades regleringen om tillståndspliktiga ändringar över från förordningen om miljöfarlig verksamhet och

hälsoskydd till 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen där den fick sin nuvarande lydelse.

Ändringar av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter har alltså på förordningsnivå reglerats på följande sätt.

3 § den upphävda miljöskyddsförordningen (1989:364)

Det är förbjudet att utan tillstånd enligt miljöskyddslagen

1. anlägga en fabrik eller annan inrättning,
2. släppa ut avloppsvatten eller
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller annat fast ämne, om åtgärden har beteckningen A eller B i bilagan till denna förordning.

Första stycket gäller även vid ändring av inrättning eller verksamhet, om åtgärden innebär att ett utsläpp eller en störning kan ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kan uppstå. Vad som sägs i första stycket gäller vidare i fråga om en sådan ändring som innebär att verksamheten kommer att bedrivas eller inrättningen utformas på annat sätt än vad som bestämts i ett tillståndsbeslut.

5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899)

Det är förbjudet att, om verksamheten eller åtgärden har beteckningen A eller B i bilagan till denna förordning, utan tillstånd enligt miljöbalken

1. anlägga eller driva fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,
2. släppa ut avloppsvatten, eller
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen.

Det är också förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken anlägga eller driva en miljöfarlig verksamhet i de fall farliga ämnen, som enligt vad som anges i avdelning 4 i bilagan innebär en miljöfarlig hantering, ingår eller avses ingå i verksamheten.

Första och andra styckena gäller även vid ändring av verksamheten. Tillstånd krävs dock inte om ändringen är mindre och inte innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Tillstånd krävs inte heller om ändringen

endast avser lagring av timmer eller annat virke som inte sker på eller nära vattentäkter, om lagringen behövs med anledning av storm eller orkan och virket hålls väl avgränsat från annat virke.

1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251)

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om

1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller

2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Tillstånd krävs dock inte om ändringen endast avser lagring av timmer eller annat virke som inte sker på eller nära en vattentäkt, om lagringen behövs med anledning av en storm eller orkan och virket hålls väl avgränsat från annat virke.

Förarbeten

Bättre miljö – minskade utsläpp (SOU 2011:86, s. 295 f.)

Industriutsläppsutredningen föreslog att förfarandet vid ändringar av miljöfarliga verksamheter skulle förenklas genom att 5 § tredje stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd skulle få följande lydelse.

Det är också förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken bedriva en verksamhet för vilken tillstånd har meddelats enligt balken om verksamheten ändras och ändringen, ensam eller tillsammans med tidigare ändringar, är större eller innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Utredningen motiverade förslaget enligt följande. Förhoppningen är att omformuleringen leder till att ändringar som inte är större och förändringar som saknar miljöpåverkan kan genomföras efter anmälan. Detta tillgodoser näringslivets behov av snabb hantering utan att det sänker miljökraven. Med tanke på att ett anmälningsärende bör behandlas inom sex veckor medan ett tillståndsärende tar betydligt längre tid finns det stora effektivitetsvinster att göra

utan att miljöpåverkan ökar. Både prövningsmyndigheterna och verksamhetsutövarna skulle vinna på förenklade prövningar när förändringarna saknar betydelse ur miljösynpunkt. Förhoppningen är att dessa regelförenklingar stimulerar företagen att miljöförbättra sina verksamheter.

Utredningen framhöll även att en ändring som innebär att det gällande tillståndet eller särskilda villkor för tillståndet behöver ändras alltid är tillståndspliktig. En sådan ändring fordrar således antingen ett nytt tillstånd till verksamheten, eller ett ändringstillstånd enligt bestämmelserna i 16 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken. En ändring får således, för att det ska räcka med en anmälan, bara påverka innebörden i det allmänna villkoret i gällande tillståndsavgörande. En produktionsökning som går utöver gällande tillstånd är alltid tillståndspliktig.

Den ändring som nu återfinns i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen baserades på utredningens förslag men fick en delvis annan utformning efter att förslaget hade remissbehandlats.

Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

I förslaget till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251) föreslogs att 1 kap. 4 § skulle få följande lydelse.

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om

1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller

2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar, *med hänsyn till de omständigheter som anges i 11–14 §§ miljöbedömningsförordningen, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.*

Tillstånd krävs dock inte om ändringen endast avser lagring av timmer eller annat virke som inte sker på eller nära en vattentäkt, om lagringen behövs med anledning av en storm eller orkan och virket hålls väl avgränsat från annat virke.

I 104 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall finns en bestämmelse om att det krävs tillstånd för att övergå från förbränning av enbart icke-farligt avfall till förbränning av farligt avfall.

Syftet med förslaget var att det skulle förtydligas att en förväntad betydande miljöpåverkan är en förutsättning för att en ändring av en miljöfarlig verksamhet ska vara tillståndspliktig och för att en tillsynsmyndighet ska få förelägga en verksamhetsutövare att

ansöka om tillstånd för en miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig.

Förslaget genomfördes inte eftersom flera remissinstanser avstyrkte förslaget. Synpunkterna handlade bl.a. om att ändringar av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som inte enligt lagtexten ska antas medföra betydande miljöpåverkan hanteras som anmälningsärenden trots att de borde prövas i ett tillståndsförfarande av andra skäl samt att frågan om en ändring är tillståndspliktig eller inte saknar koppling till frågan om vilka verksamheter och åtgärder som kräver en miljökonsekvensbeskrivning.

5.3.2 Synpunkter på anmälan av ändring av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet

Följande synpunkter har lämnats av de besökta aktörerna.

Länsstyrelserna

Det finns ingen statistik på hur många ändringar som anmäls eftersom anmälan görs till tillsynsmyndigheten som i många fall är kommuner till vilka tillsynsansvaret överlåtits. Det är dock vanligt att ändringar anmäls och det kan t.ex. handla om nya reningsmetoder, byte av pannor eller andra moderniseringar.

Bestämmelsen bör tolkas så att ändringar endast kan anmälas om de ryms inom ramen för gällande tillstånd och villkor. Formuleringen är dock otydlig vilket ger utrymme för att bestämmelsen tillämpas olika i landet. Det är extra svårt för t.ex. mindre kommuner att bedöma om en ändring kan godtas som en anmälan eller om den kräver tillstånd men diskussioner om detta förs i allt större utsträckning mellan miljöprövningsdelegationen och tillsynsmyndigheten.

Frågan om ändringen ska anmälas eller tillståndsprövas diskuteras med tillsynsmyndigheten innan ett eventuellt samråd inleds. Om verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten är överens blir det oftast ingen dokumentation. Det är först när man har olika åsikter som tillsynsmyndigheten förelägger verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

När en ändring anmäls måste tillsynsmyndigheten bl.a. bedöma om ändringen omfattas av det allmänna villkoret och vilken påverkan ändringen har på övriga delar i verksamheten. Det finns verksamhetsutövare som anmäler flera ändringar varje år. Det är ofta bråttom när anmälan kommer till tillsynsmyndigheten även om det har varit en längre process internt hos verksamhetsutövaren.

Domstolarna

Mark- och miljödomstolen i Växjö anser att gränsen mellan anmälan och tillstånd måste gå vid tillståndets ram. En produktionsökning kan inte anmälas. Detta framgår dock inte av bestämmelsen och ett förtydligande krävs. Tillämpningsproblemet är inte i första hand kopplat till punkten 2, dvs. om ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Det stora problemet är i stället att det inte finns någon tydlig koppling till tillståndets omfattning och villkorsregleringarna. Med nuvarande lydelse finns en uppenbar risk att ändringar anmäls som direkt strider mot tillståndets omfattning och som innebär avsteg från villkor. Detta kan leda till tveksamhet hos tillsynsmyndigheten som kan förledas att baka in det i bedömningen enligt punkten 2. En möjlig lösning på detta är att återinföra delar av den lydelse som fanns i 1992 års miljöskyddsförordning (upphävd). 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen skulle därför kunna förtydligas enligt följande.

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om

1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller

2. ändringen i sig innebär att verksamheten eller åtgärden kommer att bedrivas eller inrättningen utformas på sätt som strider mot vad som bestämts i ett tillståndsbeslut rörande tillståndets omfattning eller mot meddelade villkor och andra bestämmelser, eller,

3. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att ett utsläpp eller störning kan ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Tillstånd krävs dock inte om ändringen endast avser lagring av timmer eller annat virke som inte sker på eller nära en vattentäkt, om lagringen behövs med anledning av en storm eller orkan och virket hålls väl avgränsat från annat virke.

Det två första punkterna har således karaktären av en formell prövning för att undvika rättsliga kullerbyttor. Den tredje punkten innehåller ett större mått av bedömningsutrymme men blir samtidigt mer renodlad till att enbart handla om miljöpåverkan.

Betydande miljöpåverkan och tillståndspliktig ändring är inte samma sak. Det finns många ändringar som i sig kan leda till mindre utsläpp än i utgångsläget men prövningen bör då inriktas på vilken kravnivå för förbättringen som ska gälla eller vilken teknik som är rimlig att kräva, dvs. en prövning enligt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Om alla miljöförbättringar i absoluta tal inte ska anses som tillståndspliktiga ändringar och endast hanteras via en anmälan, saknas möjlighet att ställa krav på bästa möjliga teknik till rimlig kostnad eller BAT. Detta kan inte anses uppfylla kraven enligt bl.a. IED-direktivet. Överhuvudtaget riskerar en sammanblandning av kriterierna för betydande miljöpåverkan respektive tillståndsplikt att medföra en miljörättslig oreda, vilket får till följd att tillståndens tydlighet och rättskraft urholkas och medför svårighet för tillsynen.

Mark- och miljödomstolen i Umeå tycker rent allmänt att begrepp och definitioner i miljöbalken behöver ensas.

Övriga

Naturvårdsverket har ingen närmare kunskap om vilka ändringar som anmäls eftersom anmälan sker till tillsynsmyndigheten. För vissa verksamheter ska anmälan skickas till Naturvårdsverket. Riskerna med många anmälningar är att verksamheten blir svåröverskådlig. Det kan leda till problem med avgränsningar i kommande tillståndsprövningar om åtgärder som borde ha tillståndsprövats har behandlats i en anmälan. Bestämmelsen är otydlig och det finns anledning att se över den så att den kan tillämpas lika av alla tillsynsmyndigheter.

Inom ramen för en praktik hos Naturvårdsverket våren 2018 har jur. stud. Viktor Mäkitalo, Umeå universitet, begärt in 73 stycken beslut rörande anmälan om ändring av tillståndsgivna miljöfarliga verksamheter från länsstyrelserna för att få en inblick i anmälningarnas innehåll samt tillsynsmyndigheternas beslut. Handlingarna som efterfrågades var de senaste fem besluten från 2017 och 2018.

Av de 73 stycken anmälningarna föranledde 15 stycken åtgärder från tillsynsmyndigheten. 10 av dessa var förelägganden om försiktighetsmått. I endast en av anmälningarna meddelade tillsynsmyndigheten föreläggande om tillståndsplikt. Mäkitalo skickade även ut en intervjuenkät till ett antal länsstyrelser. Av svaren kunde konstateras att det är relativt vanligt med anmälningar men att det inte går att observera någon trend i antalet. Det finns stor spridning av vad som anmäls, både vad avser branscher och åtgärder. Bedömningen av om en ändring ska anmälas eller kräver tillstånd utgår från om ändringen strider mot gällande tillstånd eller villkor men man verkar i viss mån även beakta ändringens omfattning. Vidare bedöms ändringens miljömässiga effekter, både i sig och tillsammans med tidigare ändringar. Tillstånd, domar och annat nödvändigt material finns i regel tillgängligt på myndigheten, antingen i form av arkiverade tillståndsbeslut eller i miljörapporter. Ofta framgår nödvändig information av anmälan, men i vissa fall kan beslut eller övrig information begäras in från kommunen. När det gäller den nya lydelsen i 1 kap 4 § miljöprövningsförordningen har ungefär hälften av de tillfrågade ställt sig positiva till ändringen, vilket huvudsakligen motiveras av att den nya lydelsen gjort det tydligare för tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren att bedöma vad som ska anses vara en anmälningspliktig ändring. Flera av länsstyrelserna anser att begreppet mindre ändring var svårtolkat, vilket ledde till osäkerhet hos både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheterna. Detta innebar att verksamhetsutövare krävde mer vägledning från tillsynsmyndigheten, alternativt att man endast anmälde ändringar som man själv bedömde vara större. Med den nya formuleringen kan verksamhetsutövare numera göra bedömningen helt utifrån ändringens miljömässiga effekter. Det ökade utrymmet för anmälan av ändringar har också underlättat genomförandet av små ändringar med potentiellt miljöförbättrande effekter. Det kan dock innebära att många verksamhetsutövare inte ansöker om tillstånd bara för att utrymmet för anmälan är större, vilket främst är ett problem i fråga om äldre verksamheter. Endast en av länsstyrelserna är övervägande negativt inställd till den nya lydelsen. Eftersom verksamhetsutövare i praktiken kan hantera de flesta ändringar med en anmälan anser man att det är mycket svårare att veta på förhand om en ändring är anmälningspliktig eller behöver tillståndsprövas. Numera måste man bedöma om exempel-

vis en produktionsökning eller geografisk expansion kan vara anmälningspliktig, vilket ju i princip var uteslutet tidigare.

Svenskt Näringsliv anser att formuleringen är så pass vag att den, i kombination med försiktighetsresonemang och verksamhetsutövarens bevisbörda, innebär att det i praktiken framstår som meningslöst att begära överprövning om tillsynsmyndigheten meddelar att en anmälan inte är tillräcklig. Oftast är dock verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten överens om att olägenhet av betydelse inte uppkommer.

I dag är det vanligt att relativt måttliga ändringar som inte innebär någon olägenhet av betydelse inte godtas som anmälningar eftersom de rör någon av det myller av paragrafer som finns i 2–32 kap. miljöprövningsförordningen och därmed skulle kunna vara tillståndspliktiga. Det borde vara möjligt att bortse från eventuell koppling till någon paragraf enligt ovan vid ändring och istället bedöma ändringen i sig. 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen skulle då få följande lydelse.

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs tillstånd om ändringen i sig och i förekommande fall tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

På detta sätt skulle det anmälningspliktiga området kunna utökas och därmed underlätta genomförandet av ändringar av tillståndspliktiga verksamheter inom en snäv miljöram (ingen olägenhet av betydelse). Det skulle då bli betydligt enklare att genomföra de förändringar som behövs för att uppfylla BAT-slutsatser och de BAT-värden som därvid blir gällande. Det skulle också underlätta för att kunna utveckla nya produkter. Under ett utvecklingsskede är det ofta svårt att veta exakt hur den slutliga produkten kommer att se ut och det krävs därför ett ganska omfattande utvecklingsarbete. Många utvecklingsprojekt misslyckas och det är då både svårt och tidsödande att genomgå långdragna tillståndprocesser för att kunna testa något i större skala. Det handlar dels om att se hur processer fungerar i industriell skala, dels om att kunna testa möjliga produkter på en presumtiv marknad. Det vore mycket önskvärt om denna typ av utveckling skulle kunna ske utan att motas av långdragna tillståndprocesser och risker med att lämna ut konfidentiell information. Kan nya produkter utvecklas i Sverige är

också chansen mycket större att de också kommer att produceras här. Några miljörisker av betydelse av en sådan utökning av det anmälningsskyldiga området på tillståndsprövningens bekostnad är svår att se. Tillsynsmyndigheten kan föreskriva om de försiktighetsmått man anser behövs inom den relativt snäva ramen för olägenheter som föreslås gälla. Därmed sker det också en prövning för det fall det skulle krävas enligt EU-direktiv. Vid en större investering söks normalt sett tillstånd dels för att miljöpåverkan ökar, dels för att trygga investeringen i sig genom den rättskraft som ett tillstånd ger.

Lantbrukarnas Riksförbund uppger att anmälningsförfarandet inte sällan är muntligt och ibland sker efter att åtgärden är vidtagen. Det vore önskvärt om anmälningar om ändring inom ramen för ett tillstånd hanterades på samma sätt som anmälningar inom ramen för föreskrifter inom vattenskyddsområdena det vill säga primärt i informativt syfte. Prövningsmyndighetens fokus vid en anmälan bör då ligga på om åtgärden ryms inom ramen för en anmälan eller kräver tillstånd. Det är endast i undantagsfall det rör sig om åtgärder som kräver någon form av försiktighetsmått. Det är problematiskt att tillsynsmyndigheterna har olika tolkning om när tillståndsprövning ska ske. Både prövnings- och tillsynsmyndigheter är osäkra på vad som gäller och hur bestämmelsen ska tolkas. De väljer därför oftast att säkra upp med att hänvisa till prövning. Det måste vara miljöpåverkan som avgör om tillstånd krävs och inte storleken på verksamheten eller om den har bättre ekonomiska förutsättningar.

Begreppet olägenhet för människors hälsa och miljön behöver exemplifieras och konkretiseras och de olika graderna av olägenhet tydliggöras i relation till andra begrepp i miljölagstiftningen där exempelvis en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön är en olägenhet för miljön som ligger längre ner på skalan än den olägenhet för miljön som ryms under begreppet betydande miljöpåverkan. Samtidigt förekommer begreppet betydande olägenhet men då ofta med samma betydelse som begreppet olägenhet av betydelse. Olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön är en lägre tröskel än betydande miljöpåverkan. Olägenhet för människors hälsa är bra beskrivet i 9 kap. 3 § miljöbalken.

Skillnaderna mellan anmälningsplikt och tillståndsplikt behöver tydliggöras och begreppen behöver ensas. De vill inte ha fler regler utan färre. Regelverket måste bli enklare att tillämpa.

Naturskyddsföreningen påpekar att olägenhet av betydelse för människors och hälsa och miljön är ett vidare begrepp än betydande miljöpåverkan. Begreppet betydande miljöpåverkan kopplas till kravet på miljökonsekvensbeskrivning och en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan t.ex. kan vara buller och lukt som behöver regleras i tillståndsvillkor.

5.3.3 Praxis

Det finns inga avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen som tydliggör hur den nya lydelsen i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen ska tolkas. När det gäller innebörden av begreppet ”olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön” är den formuleringen oförändrad och Miljööverdomstolens avgörande i **MÖD 2011:7** är därför fortfarande vägledande. Frågan i målet gällde om bolagets anmälan om aktuella nya avfallsslag kunde godtas som en anmälan om en mindre ändring. Miljööverdomstolen konstaterade att den totala mängd avfall som anmälts av bolaget rymdes inom tidigare givet tillstånd för verksamheten. Användningen av hästgödsel omnämndes i den tekniska beskrivningen och omfattades därmed av det allmänna villkoret i tillståndet. Vad gäller övriga avfallsslag hade inget framkommit som tydde på att ändringen skulle innebära att någon olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma. Ändringen medförde inte heller några ytterligare miljömässiga konsekvenser än vad som redan hade behandlats inom ramen för tillståndet. Miljööverdomstolen fann därför att det inte fanns skäl att förbjuda fortsatt införsel av aktuella avfallsslag och godkände anmälan.

Ett urval av avgöranden från mark- och miljödomstolarna kan i viss mån illustrera rättsutvecklingen sedan införandet av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

Mark- och miljödomstolen i Umeå

I **mål nr M 1595–17**, dom den 23 oktober 2017, hade ett bolag anmält till länsstyrelsen att det avsåg att tillfälligt ändra sin fiskodlingsverksamhet vid Ankarsund. Länsstyrelsen fann att den anmälda verksamheten utgjorde en tillståndspliktig verksamhet och avvisade bolagets anmälan. Den ändring av verksamheten som bolaget hade anmält till länsstyrelsen bestod i att vinterförvaringsplatsen i Ankarsundsavan tillfälligt skulle användas för fiskodling, omfattande en foderanvändning där om ca 335 ton. Enligt mark- och miljödomstolens tolkning av miljöprövningsdelegationens tillståndsbeslut hade bolaget inte något tillstånd att bedriva fiskodling vid Ankarsundsavan och inte heller tillstånd till en större foderutmatning vid Ankarsundsavan än vad som kunde anses motsvara ”liten foderutmatning”. Även om den fodermängd som skulle bli aktuell är mindre än den som angavs i anmälan bedömde domstolen att fodermängden inte skulle kunna betraktas som ”liten”. Domstolen bedömde först att den anmälda verksamheten inte omfattades av det befintliga tillståndet för fiskodlingsverksamheten. Därefter ställde sig domstolen frågan om den anmälda verksamheten var tillståndspliktig enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen vilket domstolen fann att den var. Domstolen hänvisade till 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i dess lydelse före den 18 juni 2013, där tillståndsplikt inte gällde vid ändring av en verksamhet om ändringen var mindre och inte innebar att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma och konstaterade att någon bestämmelse i miljöprövningsförordningen som motsvarade den tidigare bestämmelsen om undantag från tillståndsplikt vid ”mindre ändring” inte längre fanns. Eftersom den av bolaget anmälda ändringen av verksamheten således var tillståndspliktig, var länsstyrelsens avvisningsbeslut riktigt och bolagets överklagande avslogs.

I **mål nr M 2298–17**, dom den 20 december 2017, hade LKAB anmält ändring av sin tillståndspliktiga verksamhet av en lämpligare placering av kalkdeponin än de i samband med tillståndsansökan redovisade alternativen. Länsstyrelsen ansåg att det aktuella tillståndet inte medgav en rätt att anlägga en deponi för icke-farligt avfall på annan plats, utan att tillståndet enbart gällde för de två alternativa platser som bolaget hade redogjort för i målet. Läns-

styrelsen fann att den anmälda lokaliseringen var en ny, oprövad tillståndspliktig verksamhet som krävde ett nytt tillstånd och förelade därför LKAB att söka tillstånd för den anmälda verksamheten. Domstolen fann att bolagets redogörelse för deponins placering i tillståndsmålet var både konkret och detaljerad och att det inte antydde då att det var fråga om någon annan lokalisering inom industriområdet än den som redogjorts för. Med hänvisning till bl.a. 2 kap. 6 § miljöbalken fann domstolen att deponins lokalisering måste anses vara avgjord i tillståndsdomen. Domstolen fann vidare att den ändrade lokaliseringen var tillståndspliktig och hänvisade även här till 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i dess lydelse före den 18 juni 2013, där tillståndsplikt inte gällde vid ändring av en verksamhet om ändringen var mindre och inte innebar att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma och konstaterade att någon bestämmelse i miljöprövningsförordningen som motsvarade den tidigare bestämmelsen om undantag från tillståndsplikt vid ”mindre ändring” inte längre fanns. Eftersom den av bolaget anmälda ändringen av verksamheten var tillståndspliktig, var länsstyrelsens beslut att förelägga bolaget att ansöka om tillstånd för ny lokalisering av kalkdeponi inom industriområdet riktigt och bolagets överklagande avslogs.

Mark- och miljödomstolen i Vänersborg

I mål nr M 378–14, dom den 31 mars 2014, gällde frågan om en anmälan om ändring av verksamheten vid Göteborg Landvetter Airport genom införande av två nya flygvägar för landningen var tillståndspliktig. Byggnads- och miljönämnden i Bollebygds kommun hade överklagat och bedömt att olägenheter med en ny flygväg i form av bullerstörning för boende samt inskränkningar och oförutsägbarheter i den fysiska planeringen gjorde att denna flygväg inte borde få etableras samt att flygvägen inte innebar en mindre ändring. Domstolen konstaterade att miljöprövningsförordningen som trädde i kraft den 18 juni 2013 hade inneburit bl.a. en förenkling av de bestämmelser som gäller för ändring av tillståndspliktig verksamhet. Fortfarande gäller dock att ändring inom ramen för vad som omfattas av ett tillstånd och som inte strider

mot villkor i tillståndet kan göras utan tillstånd. För sådan ändring räcker det med en anmälan till tillsynsmyndigheten. Domstolen bedömde att den ändring som anmälts fick anses ligga inom ramen för det befintliga tillståndet. Genom att ändringen därmed inte var tillståndspliktig avsågs överklagandet.

I **mål nr M 868–16**, dom den 14 november 2016, anmäldes en ändring av vindkraftparken Zinkgruvan som bl.a. innebar en ökning av rotordiametern med 16 meter. Tillståndet omfattade uppförande och bedrivande av 20 vindkraftverk med en totalhöjd om högst 180 meter med undantag för 6 verk som fick ha en totalhöjd om högst 150 meter. Den anmälda ändringen avsåg nya verk med en rotordiameter om 131 meter. Ändringen skulle inte medföra att verkens höjd översteg 180 respektive 150 meter. Domstolen fann att bolaget hade visat att gällande tillståndsvillkor kunde innehållas även efter det att ändringen genomförts och att den anmälda ändringen inte var tillståndspliktig. Domstolen fann även att den anmälda ändringen inte skulle medföra sådana störningar att det fanns anledning att förelägga om försiktighetsmått utöver meddelade villkor och avsåg överklagandena.

Mark- och miljödomstolen i Växjö

I **mål nr M 3597–15**, dom den 13 januari 2016, ville ett bolag genom en anmälan få överföra 95 952 ton av den tillståndsgivna mängden grus till den tillståndsgivna mängden berg. Domstolen fann att det krävdes tillstånd för uttag av den i anmälan angivna mängden bergmaterial. Att den angivna mängden rymdes inom den totala mängden berg och grus som bolagets täktillstånd omfattade, ändrade inte domstolens bedömning mot bakgrund av skillnaden i störningsbild mellan berg- och grusbrytning. Länsstyrelsen hade därför haft skäl för beslutet att avvisa bolaget anmälan och bolagets överklagande avsågs.

I **mål nr M 3083–16**, dom den 24 november 2016, var frågan om anläggandet av en damm för hantering av vatten från plattan för förorenade massor vid Spillepens avfallsanläggning krävde tillstånd eller kunde anmälas. Bolaget hade tidigare anmält till länsstyrelsen att ytan för behandling av förorenade massor skulle omlokaliseras. Den av bolaget nu anmälda ändringen innebar att det

vatten som avleddes från behandlingsytan för massor som klassificerats som icke farligt avfall skulle ledas till en mindre utjämningsdamm i anslutning till den nya behandlingsytan, istället för att som nu till en bufferttank. I båda fallen sker en infiltration före avledning till anläggningens insamlingssystem för lakvatten. Domstolen fann att den anmälda ändringen inte innebar sådan risk för olägenhet att tillstånd krävdes. Det fanns därför inte grund för länsstyrelsen att förbjuda ändringen.

I **mål nr M 2999–17**, dom den 3 oktober 2017, var den avgörande frågan i målet om den anmälda verksamheten rymdes inom befintligt tillstånd enligt miljöskyddslagen för hamnverksamheten i Bulkhamnen. Anmälan rörde bl.a. transporter av befuktad flygaska och förorenade massor. Det gällande grundtillståndet var från 1979 och hade rättskraft i de delar det fortfarande var tillämpligt. Domstolen kunde inte se att uttransporten några tiotal meter inom hamnområdet mellan den tillståndsgivna anläggningen och lastfartyg vid kaj, via fast transportband eller via fordon, skulle utgöra en sådan verksamhet som i sig krävde tillstånd. Domstolen konstaterade att de aspekter som anmälan avsåg hade ingått i prövningen 1979 och att någon kumulativ påverkan med andra verksamheter inom industriparken inte bedömdes föreligga i sådan omfattning att det påverkade tillåtligheten. Domstolen menade att ett tillstånd till hamnverksamhet måste anses kunna rymma ett mått av flexibilitet, som måhända redan hade överutnyttjats, men det är risken för miljöpåverkan som bör vara den väsentliga bedömningen. Domstolen ansåg att det i avgränsningen av anmälan tydligt hade angetts att det enbart rörde sig om avfall som rymdes inom tillståndet eftersom det framgick av domslutet i tillståndsmålet att in- och uttransporter av dessa material hade betraktats som följdverksamhet till den tillståndsgivna verksamheten. Det borde då inte råda någon betydande osäkerhet ifråga om bedömningar av avfallets risk för omgivningspåverkan under lastningsförfarandet. Även utsläppen av svavel- och kväveoxider från transporterarna bedömdes av domstolen vara aspekter av följdverksamheten. Domstolen fann att den tillkommande miljöbelastningen som utlastningsmomentet innebar var marginell i sammanhanget och att den anmälda verksamheten inte var tillståndspliktig på grund av att den i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebar att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma. Den

anmälda ändringen rymdes alltså i grundtillståndet från 1979. Eftersom bolaget hade angett en rad försiktighetsmått som skulle vidtas behövdes ingen ytterligare föreskrift utöver vad som följde av det allmänna villkoret. Den omprövning av grundtillståndet som hade påbörjats var dock enligt domstolen angelägen eftersom stora delar av tillståndet var överspelade och det var svåröverskådligt vad tillståndet omfattade. Domstolen poängterade att en sådan omprövningsprocess måste ske oberoende av om det underhand råkar uppstå anmälningsärenden eller liknande.

Mark- och miljödomstolen i Östersund

I **mål nr M 2841–16**, dom den 19 januari 2017, var det fråga om en anmälan om utbyte av förbränningsanläggning vid Gällö Såg. Länsstyrelsen hade förbjudit bolaget att uppföra den anläggning de anmälde. En ny fastbränslepanna skulle placeras på en annan plats inom verksamhetsområdet och en annan teknik användas än den som tillståndet omfattade. Länsstyrelsens uppfattning var att denna ändring var allt för omfattande för att rymmas inom det bolaget en gång fått tillstånd till och att ifrågavarande tillstånd angav ramen för inom vilken verksamheten fick bedrivas. Den bränslepanna bolaget ville anlägga fanns inte beskriven i ansökan eller miljökonsekvensbeskrivningen och rymdes således inte inom tillståndsramen. Eftersom både storlek och teknik skiljde sig väsentligt jämfört med nuvarande pannor och avsikten var att placeringen ska bli på annat ställe än nuvarande pannanläggning kunde länsstyrelsen inte heller se att den anmälda åtgärden rymdes inom begreppet ”i huvudsaklig överensstämmelse”. Den anmälda nya pannanläggningen var därmed enligt länsstyrelsen av sådan art att den inte kunde medges. Domstolens uppfattning var att det fanns ett sådant funktionellt samband mellan anläggandet av en ny fastbränsleanläggning och andra delar av verksamheten att det borde göras en samlad prövning av verksamhetens delar med beaktande av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Domstolen instämde därför i länsstyrelsens bedömning och avsåg överklagandet.

5.4 Slutsatser

5.4.1 Ändringstillstånd

Är det vanligt med ändringstillstånd?

Av den statistik som tagits fram av de besökta länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna framgår att ungefär 5–10 procent av tillståndsprövningarna av miljöfarliga verksamheter hos miljöprövningsdelegationerna och ca 10–15 procent hos mark- och miljödomstolarna rör ändringstillstånd. Prövningarna avser olika åtgärder i skilda branscher. Att ansöka om ändringstillstånd är alltså relativt vanligt och dessa prövningar har numera en naturlig plats i prövningssystemet.

Går prövningen att avgränsa?

Syftet med införandet av ändringstillstånd var att förenkla tillståndsprövningen genom att ge förutsättningar för en begränsad prövning. Det är verksamhetsutövaren som ansvarar för att prövningen får rätt avgränsning men frågan om det är lämpligt att avgränsa en prövning till en ändring avgörs alltid slutligt av prövningsmyndigheten. Detta har även tydliggjorts i praxis (se t.ex. MÖD 2006:6 och 2011:51).

Att avgränsa prövningen på ett lämpligt sätt är alltså helt avgörande för hur snabb den kommande prövningen blir och vad som blir utfallet av prövningen. Ju tidigare i processen avgränsningen utreds, desto mer förutsebar och ändamålsenlig blir processen för alla inblandade. *Länsstyrelserna* har påpekat att ansökan ibland antingen kan bli för omfattande eller för begränsad beroende på kunskap och kompetens hos verksamhetsutövaren. I båda fallen orsakas merarbete och längre handläggningstider. Även *Naturskyddsföreningen* har poängterat risken med att ansökan kan vara för begränsad för att kunna prövas, särskilt när grundtillståndet är gammalt.

Under samrådsförfarandet har alltid länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten, de enskilda som kan antas bli särskilt berörda och övriga statliga myndigheter, kommuner och allmänhet som kan antas bli berörda, möjlighet att komma med synpunkter på hur verksam-

hetsutövaren valt att avgränsa sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. Länsstyrelsen bör under samrådet lämna vägledning om hur avgränsningen lämpligen bör ske. De flesta besökta aktörer är överens om att avgränsningsfrågor bör redas ut redan i samrådet och att kompletteringar därefter ska avse frågor i sak. *Svenskt Näringsliv* och *Lantbrukarnas Riksförbund* har påpekat att länsstyrelsens roll att under samrådet lämna vägledning om hur avgränsningen ska göras inte fungerar eftersom länsstyrelsen inte vågar ta ställning. Eftersom det är en bedömningsfråga att avgöra om en avgränsning är lämplig, kan länsstyrelsen naturligen inte ge ett bindande besked i en prövning som slutligt ska avgöras av prövningsmyndigheten. Den vägledande roll som åligger länsstyrelsen, och som har förtydligats genom den nya 6 kap. 32 § miljöbalken att under avgränsningssamrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen, lägger dock ett tydligt ansvar på länsstyrelsen att agera som expertmyndighet i avgränsningsfrågor. *Svenskt Näringsliv* och *Naturvårdsverket* har påpekat att domstolarna behöver processleda tidigare och tydligare och vid behov använda sig av muntliga förberedelser så att avgränsningen kan redas ut innan prövningen fortsätter. Bedömningen bör inte göras så sent i prövningen att ansökan riskerar att avvisas eller avslås om avgränsningen inte varit tillfredsställande.

Om det råder olika uppfattningar om hur prövningen ska avgränsas bör synpunkter om detta lämnas så tidigt som möjligt. Prövningsmyndigheterna har tryckt på att verksamhetsutövaren behöver vara samarbetsvillig när det finns olika uppfattningar om vad som ska prövas. *Svenskt Näringsliv* har påpekat att framförallt remissmyndigheterna redan under samrådet behöver redovisa vilken linje de avser att driva och att de behöver se till alla motstående intressen och inte bara kräva kompletteringar i vissa frågor. Om verksamhetsutövaren får klart för sig vilka frågor som bör ingå i prövningen kan den utforma ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen därefter och därmed få en effektivare prövning av sin ansökan. Detta förutsätter dock att verksamhetsutövaren är flexibel och lyhörd.

Avgränsningsfrågor kräver ofta komplexa bedömningar där prövningsmyndigheten ska beakta inte bara ändringen och tidigare meddelade villkor som har ett samband med ändringen, utan även

faktorer som hur lång tid som förflutit sedan grundtillståndet meddelades, om flera ändringstillstånd eller förelägganden meddelats tidigare, hur snabb den tekniska och miljömässiga utvecklingen är i branschen, vilka förändringar som skett i företaget och dess omgivning sedan grundtillståndet samt omfattningen av de miljöstörningar som förekommer. Eftersom det ofta är en komplex bedömning som ska göras, är det naturligt att det inte alltid går att enas i avgränsningsfrågor. Även om en strävan hos alla parter borde vara att se till helheten, är det i slutändan en lämplighetsbedömning som ska göras av prövningsmyndigheten, där alla synpunkter ska beaktas och avvägas, om det går att avgränsa prövningen på det sätt verksamhetsutövaren yrkat. Som praxis har visat är frågan om det går att avgränsa en prövning till en ändring eller om en fullständig prövning ska göras helt beroende av det enskilda fallet. Industriutsläppsutredningen tittade på möjligheten att ange en tydlig och klar gräns för när en ändring av en verksamhet innebär antingen att hela verksamheten ska omprövas, att ett ändringstillstånd kan meddelas eller att ändringen kan hanteras som ett anmälningsärende. Utredningen kom fram till att det var mycket svårt att uppställa särskilda kriterier eftersom förhållandena varierar mycket och en fullgod miljöprövning kräver beaktande av relevanta miljöförhållanden i de enskilda fallen (SOU 2011:86, s. 305). Inget har framkommit i detta uppdrag som ändrar den slutsatsen.

Går det att överblicka gällande tillstånd och villkor?

För att kunna utöva en effektiv tillsyn behöver tillsynsmyndigheten på ett enkelt sätt få en helhetsbild av vilka tillstånd och villkor som gäller för en verksamhet. Även verksamhetsutövaren behöver kontrollera att tillståndet efterföljs. Därför har verksamhetsutövaren en skyldighet att i miljörapporten lämna en redogörelse av gällande tillstånd, andra beslut och villkor för verksamheten. *Naturvårdsverket* har påpekat att det fortfarande kan vara svårt att få en överblick över gällande tillstånd och villkor när flera ändringstillstånd har getts och villkor har ändrats vid flera tillfällen eftersom verksamhetsutövarna inte alltid ger in en tillräckligt tydlig redogörelse av detta. Vidare har verket framfört att i alltför begränsade prövningar kan vissa frågor tappas bort och

att tidigare åtaganden inte alltid framgår. *Mark- och miljödomstolen i Umeå* har påpekat att domstolen inte alltid får en helhetsbild av verksamheten på samma sätt som när man prövar en ansökan från grunden.

Verksamhetsutövaren har ett ansvar att tillhandahålla det underlag som behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna ta ställning till om ändringen kan tillåtas. Förutom skyldigheten att lämna uppgifter om gällande tillstånd och villkor i miljörapporten, har verksamhetsutövaren en skyldighet att i en ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § lämna en redogörelse för gällande tillstånd och villkor samt de uppgifter enligt 1 § första stycket 1–8 som behövs för en bedömning av ändringens omfattning och dess påverkan på människors hälsa och miljön (22 kap. 1 d § miljöbalken). Prövningsmyndigheten ska kontrollera att den skyldighet som åvilar verksamhetsutövaren uppfylls och kan därmed förelägga verksamhetsutövaren att komma in med en tydlig redogörelse där så saknas. Vad gäller de åtaganden som gjorts i tidigare prövningar kan prövningsmyndigheten även här förelägga verksamhetsutövaren att redovisa dessa. Det finns alltså en tydlig reglering av hur verksamhetsutövaren ska redovisa vad som gäller för verksamheten. Skulle uppgifterna saknas har remissmyndigheter och prövningsmyndigheten möjlighet att ställa krav på kompletteringar. De bestämmelser som införts får anses tillräckliga för att verksamheten ska kunna överblickas.

Har det blivit vanligare att tidsbegränsa tillstånd?

Redan vid införandet av miljöbalken anförde regeringen att tillstånd för hela verksamheten i ökad utsträckning skulle kunna lämnas för begränsad tid. En fördel med tidsbegränsade tillstånd är att de inom ramen för prövningssystemet medför automatiska och regelbundna omprövningar och att det därmed blir en motiverad uppdatering av villkoren med en bättre anpassning till miljöbalkens allmänna hänsynsregler, t.ex. i fråga om krav på användandet av bästa möjliga teknik (prop. 1997/98:45, del 1, s. 478 f.). I propositionen En effektivare miljöprövning underströk regeringen vikten av att tidsbegränsa tillstånd i de fall då en tidsbegränsning kunde anses nödvändig från miljöskyddssynpunkt. Frågan aktualiseras

särskilt när tillståndsmyndigheten ställs inför frågan att meddela ett ändringstillstånd och verksamhetens grundtillstånd har meddelats enligt miljöskyddslagens bestämmelser. När en sådan fråga uppkommer och det från miljösynpunkt inte är olämpligt att enbart meddela ett ändringstillstånd, bör tillståndsmyndigheten, om det bedöms lämpligt för att motverka att grundtillståndet blir för gammalt, använda sig av möjligheten att tidsbegränsa ändringstillståndet med stöd av 16 kap. 2 § miljöbalken. När ändringstillståndet upphör att gälla kan verksamhetsutövaren välja mellan att ge in en ny tillståndsansökan eller fortsätta att bedriva verksamheten enligt grundtillståndet (prop. 2004/05:129, s. 64 f.).

Varken miljöprövningsdelegationerna eller mark- och miljödomstolarna tidsbegränsar ändringstillstånden om inte verksamhetsutövaren själv ansöker om det eller när grundtillståndet är tidsbegränsat. *Mark- och miljödomstolen i Växjö* har påpekat att gamla, omoderna tillstånd enligt miljöskyddslagen nästan inte förekommer längre. En anledning till att inte prövningsmyndigheterna tidsbegränsar på eget initiativ kan vara att det finns risk för att en verksamhet står utan tillstånd om en omprövning eller en ny tillståndsansökan inte hinner handläggas innan tillståndstiden går ut. Som *Naturvårdsverket* har konstaterat innebär dock bristen på tillämpning av tidsbegränsning och omprövning flera negativa konsekvenser ur ett samhällsperspektiv som t.ex. att villkoren inte är uppdaterade efter senaste teknikutvecklingen när en olämplig och onödigt miljöpåverkan sker.

Även om förarbetsuttalandena är tydliga, är det ovanligt att tillstånd tidsbegränsas om inte verksamhetsutövaren är med på det. Ett fall där tidsbegränsning blev aktuellt var Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 12 februari 2016, i mål nr M 4576–14. Målet rörde ansökan om ändringstillstånd för att få uppföra och driva en ny kondensator med tillhörande kringutrustning samt öka förbränningen av avfall vid bolagets verksamhet i Hyltebruk. Domstolen hade som alternativ till ett prövotidsförfarande övervägt att tidsbegränsa avfallsförbränningen vid en panna. Eftersom bolagets yrkande baserades på ett tekniskt upplägg att två pannor kunde användas parallellt och kunna köras med relativt hög last kunde domstolen inte överblicka konsekvenserna av en partiell tidsbegränsning av tillståndet, varför en sådan inte kunde komma i fråga. Det fanns således inte stöd i målet för

att meddela ett tidsbegränsat tillstånd för endast en panna. Domstolen fann därför att det lämpligaste förfarandet var att tidsbegränsa tillståndet i sin helhet. Bolaget gavs då möjligheter att under tillståndstiden ta i drift pannorna i ansökt omfattning och samtidigt pröva olika åtgärder och därigenom skaffa ett gott underlag till en förnyad ändringsansökan omfattande lämpliga försiktighetsmått och begränsningar som anpassas till att minimera utsläppen av dioxiner och furaner. Under denna tid ålåg det bolaget att minimera utsläppen och att i vart fall leva upp till de krav som följer av förordningen om avfallsförbränning. Tillståndets giltighetstid begränsades så att de investeringar som är en förutsättning för att genomföra ansökt ändring av verksamheten, skulle hinna generera intäkter som åtminstone motsvarade dess kostnader. Vid huvudförhandlingen redovisade bolaget att återbetalningstiden för projektet beräknades till ca tre år. Domstolen fann att en giltighetstid bestämd till fem år med god marginal torde ge bolaget godtagbara investeringsförutsättningar samt möjligheter att ta fram ett bättre underlag för eventuella kommande tillåtlighetsavvägningar.

Inom ramen för miljöbalksprojektet, som avslutades den 30 april 2017, undersökte Naturvårdsverket tidsbegränsning. I den genomgång av beslut och domar som verket gjorde inom projektet konstaterades att i de fall verksamheter tidsbegränsas så rör det framförallt mindre omfattande verksamheter. Bristen på tillämpning av tidsbegränsning innebär flera negativa konsekvenser ur ett samhällsperspektiv som exempelvis att gamla tillstånd inte är anpassade till nuvarande förhållanden. Även om Naturvårdsverket har möjlighet att driva frågor om tidsbegränsning i domstol i de mål som prioriteras av verket, tar det tid att åstadkomma prejudicerande avgöranden. Det kan inte heller anses som en tillräcklig åtgärd att lägga hela ansvaret på verket för att åstadkomma en ökning av tidsbegränsade tillstånd.

Det kan konstateras att ytterligare åtgärder behöver övervägas om syftet med tidsbegränsade tillstånd ska kunna tillgodoses.

Omprövas tillstånd och villkor i högre utsträckning?

För att ändra villkor som inte har något miljömässigt samband med en ändring eller för att helt ersätta ett tidigare tillstånd med ett nytt

finns ett omprövningsförfarande reglerat i 24 kap. miljöbalken. Regeringen fann vid införandet av bestämmelserna om ändringstillstånd att det var angeläget att myndigheterna använder den möjlighet att ansöka om omprövning som finns enligt nuvarande bestämmelser. För att möjliggöra att en helhetsprövning av miljöfarliga verksamheter sker med jämna mellanrum infördes ett tillägg till 24 kap. 5 § första stycket miljöbalken som innebär att en ändring av en miljöfarlig verksamhet alltid ska kunna omprövas samtidigt med en omprövning av hela tillståndet. Regeringen antog att genom införandet av ändringstillstånd skulle behovet av att ompröva villkor med stöd av 24 kap. miljöbalken öka (prop. 2004/05:129, s. 67).

De besökta aktörerna är eniga om att det är ovanligt att myndigheterna ansöker om omprövning och att det inte har blivit vanligare efter förändringarna 2005. *Mark- och miljödomstolen i Växjö* har dock sett att omprövning på ansökan av verksamhetsutövaren enligt 24 kap. 8 § miljöbalken har minskat sedan möjligheten att ansöka om ändringstillstånd infördes. *Naturvårdsverket* har förklarat att ett omprövningsförfarande är en lång och omfattande process som kräver tid och resurser. Som sökande med bevisbörda, behöver Naturvårdsverket tillgång till relevant underlag och det ligger oftast inte i verksamhetsutövarens intresse att ge verket full insyn i verksamheten. *Svenskt Näringsliv* har påpekat att i stället för omprövning har verksamhetsutövaren ofta dialog med tillsynsmyndigheten som kan leda till en ansökan om nytt tillstånd.

Inom ramen för miljöbalksprojektet har Naturvårdsverket närmare undersökt omprövning och funnit att bristen på tillämpning av omprövning innebär flera negativa konsekvenser ur ett samhällsperspektiv som exempelvis att gamla tillstånd inte är anpassade till nuvarande förhållanden. Inom delprojektet ställdes frågor genom en enkät till länsstyrelser och miljöprövningsdelegationer. Fyra av fem svarade att omprövning inte används i tillräcklig utsträckning. Anledningen uppgavs till stor del vara resursbrist men också otydlig praxis.

Trots att regeringen poängterade vikten av att myndigheterna verkligen använder sig av möjligheten att ansöka om omprövning, är det alltså lika ovanligt som tidigare. Detta bekräftas även av Naturvårdsverkets nyligen avslutade miljöbalksprojekt med delprojektet omprövning och tidsbegränsning som verktyg för

uppdaterade och aktuella tillstånd. Resultatet från delprojektet redovisades vid forum för dialog om miljöbalken i december 2017.

På samma sätt som anförs ovan om tidsbegränsade tillstånd kan konstateras att ytterligare åtgärder behöver övervägas om syftet med omprövning ska kunna tillgodoses.

Har handläggningstiden blivit kortare?

I förarbetena lyftes särskilt kortare handläggningstider upp som en konsekvens av ändringstillståndens införande. I de fall en verksamhetsutövare önskar genomföra brådskande eller angelägna ändringar av en miljöfarlig verksamhet kommer tiden för handläggningen hos tillståndsmyndigheten att bli kortare. Verksamhetsutövaren kommer i större utsträckning att kunna begränsa omfattningen av ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Dessutom kommer en mindre del av verksamheten att bli föremål för tillståndsmyndighetens prövning. Eftersom prövningens omfattning blir mindre i dessa fall, blir handläggningstiden kortare (prop. 2004/05:129, s. 88).

I avsaknad av mätbar statistik har en manuell granskning visat att den genomsnittliga handläggningstiden för ett ändringstillstånd tar ungefär 75 procent av tiden för en helprövning. Det är mest verksamhetsutövaren som tjänar tid genom att kunna ta fram ett mer begränsat underlag än vid en helprövning. Även om inläsningskedet kan kortas hos prövningsmyndigheten är den tidsvinsten liten enligt prövningsmyndigheterna själva eftersom alla moment i prövningen måste genomföras även vid en prövning av ett ändringstillstånd. *Svenskt Näringsliv* anser dock att tiden hos prövningsmyndigheten är något kortare vid en prövning av ett ändringstillstånd eftersom det normalt sett är färre förhandlingsdagar och mer begränsade kompletteringar som ska tas fram. Dessutom blir det mer tid över till andra mål när vissa prövningar är begränsade. *Lantbrukarnas Riksförbund* bedömer dock att det tar lika lång tid som att ansöka om ett nytt tillstånd.

Om en prövning av en ansökan om ändringstillstånd har kunnat avgränsas till en mindre del som sedan leder till ett tillstånd, blir handläggningstiden normalt sett kortare än om hela tillståndet omprövas. Verksamhetsutövaren kan begränsa omfattningen av ansö-

kan och miljökonsekvensbeskrivningen och en mindre del blir föremål för tillståndsprövning. Även om alla obligatoriska moment måste göras även vid en begränsad prövning blir arbetsinsatsen hos alla inblandade vanligtvis mindre omfattande och den totala handläggningstiden kortare.

Sammanfattning

Det är relativt vanligt med ändringstillstånd. Prövningarna har en naturlig plats i prövningssystemet och vägledande praxis har hunnit utarbetas.

En framgångsrik avgränsning kräver en god dialog mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten, en tydlig och väl avgränsad ansökan av en samarbetsvillig sökande, lyhörda och engagerade remissmyndigheter redan från samrådet och vidare in i prövningsförfarandet samt en tydlig processledning av prövningsmyndigheten genom hela prövningen. Prövningsmyndigheten har de nödvändiga verktyg som behövs för att avgränsa prövningen och driva fram processen samt kan förelägga om kompletteringar och besluta i frågor under handläggningens gång.

Det är ofrånkomligt att det kommer att finnas olika uppfattningar om hur prövningen ska eller kan avgränsas när en miljöfarlig verksamhet ändras eller utökas. Det är alltid en bedömning i det enskilda fallet och prövningens omfattning bör alltid bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen. Det är alltså en lämplighetsfråga om prövningen ska omfatta hela verksamheten och utmyнна i ett tillstånd där villkor för hela verksamheten har prövats eller om prövningen ska vara mer begränsad och utmyнна i ett ändringstillstånd. Detta är en fråga som ytterst får avgöras av rättstillämpningen.

Den reglering som finns om de uppgifter som ska redovisas i miljörapporten och i ansökan är tillräcklig för att verksamheten ska gå att överblicka.

Det har inte blivit vanligare med tidsbegränsning eller omprövning av tillstånd. Eftersom dessa frågor har konsekvenser på t.ex. rättskraften och prövningsmyndigheters och tillsynsmyndigheters resurser behöver en större översyn göras om syftet är att de ska användas oftare.

Om en prövning av en ansökan om ändringstillstånd har kunnat avgränsas till viss del och leder till tillstånd, blir handläggningstiden naturligen kortare än om hela tillståndet omprövas. Även om alla obligatoriska moment måste göras även vid en begränsad prövning blir arbetsinsatsen hos alla inblandade vanligtvis mindre omfattande.

Möjligheten att ansöka om ändringstillstånd är mycket värdefull för verksamhetsutövarna. Införandet av ändringstillstånd får betraktas som en framgångsrik ändring som har bidragit till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.

5.4.2 Anmälan av ändringar av tillståndsgivna verksamheter

Det har inte gått att göra en heltäckande analys av hur 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen ska tolkas eftersom praxis från Mark- och miljööverdomstolen saknas. Det finns inte heller någon lätt tillgänglig eller sammanställd statistik över hur många ändringar som anmäls eftersom anmälan görs till tillsynsmyndigheten som i många fall är kommuner. Av uppgifter från de besökta aktörerna framgår dock att det är relativt vanligt att ändringar anmäls och att det kan röra sig om olika verksamheter och åtgärder.

Vilka ändringar kan anmälas?

I miljöskyddsförordningen föreskrevs att tillstånd krävdes vid ändring av inrättning eller verksamhet, om åtgärden innebar att ett utsläpp eller en störning kunde ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kunde uppstå. Vidare krävdes tillstånd i fråga om en sådan ändring som innebar att verksamheten kom att bedrivas eller inrättningen utformas på annat sätt än vad som bestämts i ett tillståndsbeslut.

När bestämmelsen överfördes till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd var huvudregeln att tillstånd krävdes även vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet med undantag av om ändringen var mindre och inte innebar att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma.

I den gällande miljöprövningsförordningen krävs tillstånd för ändring av en tillståndspliktig verksamhet, om 1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller 2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Frågan är då om ändringar som går utanför tillståndets ram och som strider mot beslutade villkor kan anmälas och vilka ändringar som avses i punkterna 1 och 2.

Kan ändringar anmälas som går utöver tillståndets ram eller strider mot villkor?

De besökta aktörerna ger en samstämmig bild av att ändringar endast kan anmälas om de ryms inom ramen för gällande tillstånd och villkor. Detta följer av 24 kap. 5 § första stycket miljöbalken som anger att tillståndsmyndigheten får ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana när vissa kriterier som anges i punkterna 1–12 i samma stycke är uppfyllda. Dessutom får ändringstillstånd ges enligt 16 kap. 2 § miljöbalken. Detta framgår dock inte uttryckligen av 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen eller av den tidigare lydelsen i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bestämmelsen har dock tillämpats på det sättet vilket framgår av mark- och miljödomstolarnas ovan refererade avgöranden.

Även om rekvisiten i den upphävda miljöskyddsförordningen om att tillstånd krävs ”om åtgärden innebär att ett utsläpp eller en störning kan ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kan uppstå” och ”en sådan ändring som innebär att verksamheten kommer att bedrivas eller inrättningen utformas på annat sätt än vad som bestämts i ett tillståndsbeslut” togs bort, framgår alltså av 24 kap. 5 § första stycket miljöbalken att ändringar som går utöver tillståndets ram eller strider mot beslutade villkor är tillståndspliktiga. Även Industriutsläppsutredningen framhöll att en ändring som innebär att det gällande tillståndet eller särskilda villkor för tillståndet be-

höver ändras alltid är tillståndspliktig och att en produktionsökning som går utöver gällande tillståndsavgörande alltid är tillståndspliktig (SOU 2011:86, s. 297).

En liten produktionsökning eller en utökning av verksamhetsområdet, hur små de än må vara, är alltså alltid tillståndspliktiga. En anmälan utöver tillståndets ram riskerar dessutom att komma i konflikt med tillståndets rättskraft och möjligheter till omprövning vilket endast lämnar anmälan öppen för ändringar av det allmänna villkoret. Dock konstaterade Industriutsläppsutredningen, som har gått igenom rättspraxis avseende omfattningen av tillstånds rättskraft, att det är svårt att dra några andra slutsatser av praxis annat än att kopplingen mellan rättskraften och det allmänna villkoret är oklar (SOU 2011:86, s. 227 f.).

Det som kan anmälas bör avse ändringar som typiskt sett är av tillsynskaraktär eftersom anmälan ska göras till tillsynsmyndigheten. Det allmänna villkoret som regelmässigt tas in i tillstånden ger verksamhetsutövaren visst handlingsutrymme att bedriva verksamheten ”i huvudsaklig överensstämmelse med det som sökanden angett eller åtagit sig i målet”. För att avgöra om en ändring är tillstånds- eller anmälningspliktig krävs därför, förutom kännedom om tillståndets omfattning och beslutade villkor, även kunskap om innehållet i ansökningshandlingarna och övriga utredningar som verksamhetsutövaren gett in i målet. Vid sin bedömning av om ändringen kan anmälas ska alltså tillsynsmyndigheten, som är den som förutom verksamhetsutövaren bäst ska känna verksamheten, avgöra om ändringen innebär en ändring av det allmänna villkoret som håller sig inom tillståndets ram och inte strider mot beslutade villkor.

Om ändringen ryms inom det allmänna villkoret är den varken anmälnings- eller tillståndspliktig. Om den inte ryms inom det allmänna villkoret men håller sig inom tillståndets ram och inte strider mot andra villkor, kan ändringen anmälas, förutsatt att den inte är tillståndspliktig i sig, eller i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Enligt den nuvarande ordalydelsen kan man hantera de flesta verksamhetsändringar med anmälan om ändringen inte är tillståndspliktig i sig eller påverkar människors hälsa eller miljön på ett betydande sätt.

Eftersom det är en grannlaga uppgift för tillsynsmyndigheten att avgöra om en ändring kan anmälas, finns det skäl att ändra bestämmelsen så att den stämmer överens med sitt syfte och gällande rätt.

Ändringar som i sig är tillståndspliktiga

Enligt 1 kap. 4 § första stycket första punkten miljöprövningsförordningen krävs det tillstånd för ändring av en tillståndspliktig verksamhet om ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap. miljöprövningsförordningen.

Om en ändring av en tillståndspliktig verksamhet faller in under någon av dessa bestämmelser krävs alltså tillstånd på samma sätt som om ändringen inte vore kopplad till en redan tillståndsgiven verksamhet. Den upplysningsvisa skrivning som anges i 1 kap. 4 § första stycket första punkten miljöprövningsförordningen och som hänvisar till efterföljande kapitel är därför onödig. För att förenkla skrivningen kan hänvisningen till kapitlet tas bort så att det endast anges att ändringen kräver tillstånd om den är tillståndspliktig i sig.

Olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön

Enligt 1 kap. 4 § första stycket andra punkten miljöprövningsförordningen krävs det tillstånd för ändring av en tillståndspliktig verksamhet, om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Tillsynsmyndigheten har att bedöma ändringens påverkan på människors hälsa och miljön tillsammans med alla tidigare ändringar som har gjorts för att kunna göra en samlad bedömning av hela verksamheten och den nya ändringens kumulativa effekter. Genom denna formulering har man säkerställt att det görs en integrerad prövning. Inget har framkommit som tyder på att formuleringen är oklar eller svår att tillämpa. Formuleringen får anses ha uppnått sitt syfte och kan därför betraktas som tillräcklig i det avseendet att tidigare ändringar ska beaktas.

Begreppet olägenhet för människors hälsa är definierat i 9 kap. 3 § miljöbalken som störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Definitionen ersatte uttrycket sanitär olägenhet i den genom miljöbalken upphävda hälsoskyddslagen (1982:1080). Olägenhet för miljön saknar däremot en legaldefinition. Enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken får tillsynsmyndigheten förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra *betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön* och enligt 1 kap. 4 § första stycket andra punkten miljöprövningsförordningen krävs tillstånd om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en *olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön* kan uppkomma. Begreppet "olägenhet för miljön" förekommer vidare på många ställen i miljölagstiftningen. Flera aktörer anser att begrepp och definitioner i miljöbalken behöver ensas. Frågan har därför uppkommit om begreppen "betydande olägenhet för miljön" och "olägenhet av betydelse för miljön" behöver definieras på samma sätt som olägenhet för människors hälsa.

I MÖD 2011:7 gjordes bedömningen att ändringen rymdes inom tillståndet, att vissa anmälda avfallsslag inte omfattades av det allmänna villkoret men att ändringen varken skulle innebära att någon olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma eller medförde några ytterligare miljömässiga konsekvenser än vad som redan hade behandlats inom ramen för tillståndet.

Anledningen till att det överlämnats till rättstillämpningen att avgöra vad som är en olägenhet av betydelse för miljön är förmodligen svårigheten att finna en definition som passar i alla situationer. Det rör sig om en prövning i ett enskilt fall där den aktuella platsen kan vara extra känslig för vissa typer av olägenheter och störningar. Eftersom olägenheterna för miljön kan variera mellan till synes likartade fall, kan det därför bli vanskligt att i författningstext ange vad som alltid är en olägenhet av betydelse. En verksamhet som typiskt sett ger samma störningar var den än utövas kan t.ex. behöva förbjudas på en plats på grund av särskilt skyddade arter eller miljöer. En legaldefinition bör därför inte införas.

Vad är skillnaden mellan betydande olägenhet för miljön och betydande miljöpåverkan?

Som flera aktörer har påpekat, kopplar begreppet betydande miljöpåverkan till omfattningen på miljökonsekvensbeskrivningen. En olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön är ett vidare begrepp och kan t.ex. röra buller och lukt som behöver regleras genom villkor. Som *mark- och miljödomstolen i Växjö* har anfört finns det dessutom många ändringar som i sig kan leda till lägre utsläpp än i utgångsläget och prövningen bör då avse vilken kravnivå för förbättringen som ska gälla eller vilken teknik som är rimlig att kräva, dvs. en prövning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Begreppen bör därför även i fortsättningen hållas isär.

Hur ska bestämmelsen förtydligas?

En ny formulering av bestämmelsen måste tydliggöra att ändringar utanför tillståndets ram och beslutade villkor inte får ske utan tillstånd och att ändringar som i sig är tillståndspliktiga inte kan anmälas. När det gäller olägenheter av betydelse för människors hälsa eller miljön, behöver det alltid göras en bedömning i varje enskilt fall. Den bedömningen måste därför alltid göras av tillsynsmyndigheten och det bör överlämnas åt rättstillämpningen att klargöra rättsläget även fortsättningsvis.

De besökta aktörerna har fått möjlighet att ge sina synpunkter på om begreppen ”olägenhet av betydelse för miljön” respektive ”betydande olägenhet för miljön” ska definieras.

Vad avser ändrad formulering av 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen har aktörerna fått ge sina synpunkter på följande tre förslag.

Mark- och miljödomstolen i Växjös förslag

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om

1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller

2. ändringen i sig innebär att verksamheten eller åtgärden kommer att bedrivas eller inrättningen utformas på sätt som strider mot vad som bestämts i ett tillståndsbeslut rörande tillståndets omfattning eller mot meddelade villkor och andra bestämmelser, eller,

3. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att ett utsläpp eller störning kan ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Svenskt Näringslivs förslag

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs tillstånd om ändringen i sig och i förekommande fall tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Utredarens förslag

För ändring av en tillståndsgiven verksamhet krävs också tillstånd om

1. ändringen påverkar tillståndets omfattning eller tidigare meddelade villkor,

2. ändringen i sig är tillståndspliktig, eller

3. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

5.4.3 De besökta aktörernas inställning till slutsatser och förslag

Länsstyrelsen i Dalarnas län har inga särskilda synpunkter på slutsatserna. Det vore bra om begreppen olägenhet av betydelse för miljön och betydande olägenhet för miljön kunde preciseras bättre men det är alltid en bedömning i det enskilda fallet som är det svåra att göra. Förslaget på ändrad formulering av 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen tillstyrks.

Länsstyrelsen i Norrbottens län framför följande synpunkter. Som allmän utgångspunkt är det alltid önskvärt att begrepp som används i lagstiftningen definieras så tydligt som möjligt. Det är dock en stor utmaning att definiera begreppen ”olägenhet av betydelse för miljön” respektive ”betydande olägenhet för miljön” och det är tveksamt om det är möjligt att utarbeta en tydlig definition i lagtexten eftersom utfallet är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Exempelvis kan lokaliseringen få en stor inverkan på det slutliga utfallet för en verksamhet. Om en verksamhet eller åtgärd har en mindre gynnsam lokalisering så kan bedömningen resultera i att verksamheten/åtgärden medför en ”olägenhet av betydelse för miljön”. Om verksamheten eller åtgärden däremot är lämpligt lokaliserad så kan bedömningen för samma verksamhet/åtgärd resultera i att olägenheten endast bedöms vara ringa. Det finns även andra aspekter utöver lokaliseringen som kan medföra att det blir ett stort spann i den slutliga bedömning som görs.

De förordar punkten 2 i Mark- och miljödomstolen i Växjö förs lag samt punkterna 2 och 3 i utredarens förslag. Punkten 1 i domstolens förslag och punkten 2 i utredarens förslag har samma innebörd. Ur ett klarspråksperspektiv är dock utredarens förslag att föredra. Punkten 3 i domstolens förslag kan formuleras enklare och tydligare. Uttrycket ”ett utsläpp eller störning kan ändra karaktär eller omfattning så att” medför att bestämmelsen blir otydligare och det kan inte uteslutas att det medför diskussioner beträffande hur bestämmelsen ska tolkas. Punkten 3 i utredarens förslag är rakare och tydligare formulerat. Domstolens förslag i punkten 2 föredras eftersom det är tydligt att en ändring inte får stå i strid med det som regleras i ett tillståndsbeslut.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län menar att en definition av olägenhet av betydelse för miljön eller betydande olägenhet för miljön med nödvändighet blir bred och därmed svår att tillämpa i praktiken. Även om tydliggöranden i sig är bra är det tveksamt om det ska ske genom en definition i lagtexten. Det finns så många olika fall och variationer beroende vilken plats det sker på. Det vore därför bättre att i förordningsmotiv eller motsvarande ge exempel. Av den föreslagna ändringen av 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen är första punkten bra eftersom den befäster praxis och lämplig att inleda med eftersom en ändring av tillstån-

dets omfattning alltid föranleder ett ändringstillstånd även om ändringen i sig inte är tillståndspliktig. Vad avser tredje punkten förordas miljödomstolen i Växjö's förslag som ger ett tydligare syfte.

Länsstyrelsen i Östergötlands län instämmer i huvudsak i resonemangen kring ändringstillstånd och anmälningsärenden och anser att slutsatserna på ett pedagogiskt och strukturerat sätt sammanfattar vad som kommit ut av tidigare utredningar inom området och att det visar på svårigheten att hitta lösningar på problemen med långa handläggningstider.

Mark- och miljödomstolarna i Umeå och Växjö har ingen erinran mot slutsatser och förslag.

Naturvårdsverket påpekar att remissinstansernas roll i en process inte är att vara kompromissvilliga utan att berika processmaterialet med kunskap, fakta och relevanta uppgifter om det är erforderligt. Det är inte fråga om en tvistemålsprocess och remissinstanserna kan inte komma överens med verksamhetsutövaren om exempelvis nivåer på utsläpp. I en miljöprocess bör slutsatser bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och inte förlikningar mellan olika parter i en process. I övrigt har verket inga synpunkter.

Svenskt Näringsliv har inga synpunkter på slutsatserna och förslaget.

Lantbrukarnas Riksförbund framför att deras företag sällan går igenom eventuella förändringar av bestämmelserna kring tillståndprocessen och då primärt bestämmelserna kring ändringar inom ramen för befintliga tillstånd eller s.k. ändringstillstånd eftersom de i större utsträckning ansöker om ett nytt tillstånd då det tar lika lång tid att gå igenom hela processen som att ansöka om ett ändringstillstånd. Om det hade gått snabbare och enklare att göra ett ändringstillstånd så välkomnas det. Förbundet ser dock inte att de största möjligheterna till en förenkling av processerna och kortare handläggningstider ligger här. Dessa ligger istället i en ensning av de olika prövningsmyndigheternas syn på process, bedömning av avgränsningar (vad är relevant i prövning av djurhållning), betydelse (vad är stort och vad är smått) och bästa möjliga/tillgängliga teknik (utifrån MB och IED). Åtgärder som bättre rymms under avsnitt 8. Eftersom systemet är så domstolstungt finns det också behov av att kunna lyfta frågor på ett principiellt plan till domstolarna för s.k. förhandsavgöranden likt Weserdomen.

Förbundet ser inte minst att de prejudicerande domarna framförallt berör större industrier och företag med ekonomiska muskler att driva processer som kostar pengar och tid. De mindre företagen kommer här till korta. Även om pengar skulle finnas till processen i sig finns inte pengarna det kostar att avvakta med investeringen. Istället viker sig den sökande i stor utsträckning för såväl utredningskrav som villkor till följd att rättstillämpningen inom sektorn inte ges möjlighet att gå framåt.

I förslaget om ändrad lydelse av 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen bedöms punkt 2 som överflödigt eftersom den täcks in av punkt 3.

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget om ny formulering av 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen.

6 En grön gräddfil

Slutsats: Det krävs ett politiskt ställningstagande för att avgöra vilka verksamheter eller åtgärder som ska anses vara miljöförbättrande.

Det är inte ändamålsenligt att införa en grön gräddfil för vissa mål- och ärendetyper. Däremot skulle bestämmelserna vid ändring av tillståndsgivna miljöfarliga verksamheter kunna ses över i syfte att underlätta genomförandet av miljöförbättrande åtgärder.

6.1 Uppdraget

Enligt uppdraget ska utredas om det är möjligt och ändamålsenligt med en skyndsammare handläggning av mål och ärenden som gäller miljöförbättrande åtgärder eller verksamheter, en s.k. ”grön gräddfil”, och om så är fallet vad sådana förtursregler skulle innebära för handläggningstiderna av övriga mål och ärenden vid miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna, samt om det finns andra för- och nackdelar med en sådan ordning.

6.2 Tidigare utredningar

Frågan om vad som kan anses vara miljöförbättrande har bl.a. diskuterats i Industriutsläppsutredningens betänkande ”Bättre miljö – minskade utsläpp” och i Naturvårdsverkets redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2017, ”Statistik för miljötillståndsprövningen”.

6.2.1 Bättre miljö – minskade utsläpp (SOU 2011:86)

För att genomföra industriutsläppsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) föreslog Industriutsläppsutredningen bl.a. att förfarandet vid ändring av miljöfarliga verksamheter skulle förklaras genom att utrymmet utökas för ändringar utan tillstånd. Utredningen motiverade förslaget enligt följande.

Dagens regelverk som innebär en omfattande tillståndsplikt vid ändringar kan leda till att investeringar som är till gagn för såväl samhällsekonomi som miljöskydd inte blir av. Miljöbalken motverkar i dessa fall sitt eget syfte att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Ett viktigt steg mot att skapa en miljöbalk som kan leva upp till sin egen portalparagraf är därför att få en effektivare miljöprövning.

Utredningen föreslår att begreppet ”mindre ändring” tas bort i 5 § tredje stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Tillståndsplikt bör gälla dels för större ändringar och dels för ändringar som innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön kan uppkomma. För ändringar som inte är större och som inte innebär några större risker för påverkan på miljön, bör det räcka med en anmälan. När det gäller större verksamheter är det förhållandevis ovanligt med rena nyetableringar. En stor del av miljöärendena handlar därför om ändringar och utbyggnader, och det är viktigt att provningssystemet avseende sådana åtgärder är effektivt. Det är i dag många gånger administrativt svårarbetat att genomföra ändringar i tillstånd. Det finns därför en risk för att den nuvarande utformningen av tillståndsprövningen vid ändringar i vissa fall kan motverka miljöförbättringar. Därför bör ett företags begäran om att få göra miljöförbättrande åtgärder hanteras på ett sätt som gör att förbättringar snabbare kommer på plats. Ambitionen bör vara att miljöprövningen ska vara enkel för alla som vill genomföra miljöförbättrande åtgärder. Frågan är inte helt okomplicerad eftersom det alltid kommer att behövas någon form av miljöbedömning för att kunna säkerställa att företagets planerade åtgärd verkligen innebär en förbättring för miljön. Miljöförbättrande åtgärder kan också ha andra konsekvenser som

behöver bedömas i det större sammanhang som en miljöprövning syftar till. Miljöprövningen har en viktig funktion för rättssäkerheten och de som påverkas av miljöstörningar måste också få komma till tals. En prövningsplikt som begränsas till de situationer då prövningen har en viktig uppgift att avväga industriintressen mot allmänna intressen, det vill säga då det finns risk för en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön, skapar en drivkraft för verksamhetsutövarna att minska miljöpåverkan. Tillståndsplikt bör därför enligt utredningens uppfattning endast gälla för verksamheter som innebär en risk för reell påverkan på miljön. Om påverkan på miljön inte är av någon betydelse bör det räcka med en anmälan.

Utredningen föreslår dock att större ändringar alltså ska vara tillståndspliktiga. Detta innebär bl.a. att storleken av en investering kan beaktas. Möjligheten att kunna beakta storleken av en investering har kritiserats. Kritikerna menar att det inte kan anses rimligt eller ens lämpligt att tillmäta en investerings ekonomiska omfattning någon betydelse vid tolkningen av 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Utredningen konstaterar emellertid att det är i samband med stora investeringar som det är möjligt att vid en fullständig prövning hitta utrymme för ytterligare miljöförbättringar (SOU 2011:86, s. 292 f.).

Frågor om prövningens omfattning är komplicerade och kan skapa stora problem för verksamhetsutövaren. Det hade varit önskvärt om det hade gått att ange en tydlig och klar gräns för när en ändring av en verksamhet innebär antingen att hela verksamheten ska omprövas, att ett ändringstillstånd kan meddelas eller att ändringen kan hanteras som ett anmälningsärende. Särskilt gäller detta eftersom mål och ärenden om ändringstillstånd ofta är av brådskande karaktär på grund av snabbt inträffade gynnsamma affärsrättsliga förhållanden för verksamhetsutövaren. Den integrerade prövningen är central för svensk miljö rätt. För att uppfylla kraven på en fullgod miljöprövning krävs möjlighet att beakta relevanta miljöförhållanden i de enskilda fallen. Det gör det mycket svårt att uppställa särskilda kriterier för prövningens omfattning eftersom förhållandena varierar mycket. Utredningen avstår därför från att lämna något förslag med förtydligande kriterier för när ändringstillstånd ska kunna meddelas (SOU 2011:86, s. 305).

6.2.2 Statistik för miljötilståndsprövningen

Regeringen gav Naturvårdsverket i regleringsbrev för 2017 i uppdrag att ta fram en modell för att årligen upprätta och redovisa statistik för miljötilståndsprövningen. I redovisningen av uppdraget, avsnitt 7.4 Uppgifter som inte bedöms lämpliga att följa i en modell, uppgav Naturvårdsverket följande.

Enligt uppdragsdialog med Regeringskansliet bör mål och ärenden som avser miljöförbättrande åtgärder eller ny testverksamhet om möjligt kunna skiljas ut i statistiken. Det är angeläget att sådana investeringar kan genomföras, men det finns inte någon särskild reglering för ansökningar om tillstånd till miljöförbättrande åtgärder. Det är således inte möjligt att koppla en sådan kategorisering av mål och ärenden till en bedömning som görs inom ramen för tillståndsprövningen, och en separat uppföljning förutsätter att prövningsmyndigheten bedömer om det aktuella målet eller ärendet avser en miljöförbättrande åtgärd eller en testverksamhet. För att det ska vara möjligt krävs tydliga definitioner av vad som utgör en miljöförbättrande åtgärd respektive en testverksamhet.

En verksamhet eller åtgärd medför ofta en rad olika konsekvenser för miljön, både positiva och negativa. Det är inte ovanligt att en åtgärd som har en viss positiv miljöpåverkan samtidigt medför andra negativa effekter. Även begränsade ändringar av en verksamhet som installation av ny reningsutrustning kan, förutom minskade utsläpp av vissa ämnen, även innebära andra konsekvenser för miljön, såsom ökad energianvändning, ökad användning av farliga ämnen eller ökad uppkomst av avfall. Vid en bedömning av om ett mål eller ärende avser en miljöförbättrande åtgärd kan således många olika typer av miljöpåverkan behöva beaktas och en avvägning mellan vitt skilda typer av påverkan kan behöva göras. Det är därmed komplicerat och inte lämpligt att skilja ut mål och ärenden som avser miljöförbättrande åtgärder.

Vad gäller testverksamheter är det vanligtvis fråga om verksamheter av mindre omfattning. Tillståndsplikten (enligt miljöprövningsförordningen) avgränsas i många fall till verksamheter över vissa tröskelvärden eller som bedrivs i industriell skala. För vissa verksamheter anges även uttryckligen att verksamheter i pilot- eller försöksskala är anmälningspliktiga. Det är således endast vissa typer av verksamheter som är tillståndspliktiga även då verksam-

heten bedrivs i liten skala. Verksamheter som inte tillståndsprövas kommer inte att omfattas av statistiken och det går således inte att skilja ut dem. För att tidsåtgången för prövning av tillståndspliktiga testverksamheter ska kunna följas upp separat krävs att det införs en definition av vad som ska anses utgöra en testverksamhet. Det bedöms vara svårt att ta fram en tydlig definition som skulle bli enkel att tillämpa. Naturvårdsverket bedömer därmed att det inte är lämpligt att skilja ut mål och ärenden som avser testverksamhet.

6.2.3 Exempel på definitioner av miljöförbättrande åtgärder i författningar

Vad som är en miljöförbättrande åtgärd är beroende av sitt sammanhang och därför förekommer olika definitioner. I det följande ges exempel på hur miljöförbättringar har definierats i författningstext.

Miljöförbättringar är bibränsleeldade uppvärmningssystem och energieffektiva fönster enligt lagen (2003:1204) om skattereduktion för vissa miljöförbättrande installationer i småhus. I 4 § definieras ett bibränsleeldat uppvärmningssystem som en anläggning som är avsedd att eldas med bibränsle och har funktioner som medger samtidig uppvärmning av inomhusluft och vatten i hela bostaden. Med bibränsle avses bränsle där biomassa är utgångsmaterial. Med biomassa avses material med biologiskt ursprung som inte eller i endast ringa grad omvandlats kemiskt. Enligt 5 § avses med energieffektiva fönster sådana fönster, inklusive karm och båge, där värmegenomgångskoefficienten inte överstiger 1,2. Med värmegenomgångskoefficient avses stationärt värmeflöde dividerat med area och med temperaturdifferensen mellan omgivningen på var sida av ett system, mätt i watt per kvadratmeter och grad Kelvin.

Enligt 2 § förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. får medfinansiering beviljas för miljöförbättrande åtgärder i fråga om emission och buller.

Enligt 1 § i den upphävda förordningen (1989:12) om statsbidrag till miljöförbättrande åtgärder i jordbruket fick statsbidrag i mån av tillgång på medel lämnas till jordbruksföretag för lagringsutrymmen för stallgödsel och för odling av fånggröda.

Enligt 4 § i den upphävda förordningen (1999:213) om statligt stöd till energiförsörjningen i Sydsverige fick stöd lämnas för miljöförbättrande åtgärder inom energiområdet om åtgärderna syftade till att göra energianvändningen mer effektiv eller gynna användningen av förnybara energikällor. Stöd fick även lämnas till investeringar i kraftvärmeverk som använder biobränslen och som har en bränsleeffekt av högst 25 megawatt, investeringar i kraftvärmeverk som använder gasformiga bränslen, investeringar i anläggningar och system för produktion och beredning av biobränslen, eller investeringar i utbyggnad av distributionsnät för fjärrvärme och naturgas.

Enligt 2 kap. 12 § i den upphävda förordningen (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder fick stöd lämnas för skötsel av våtmarker och småvatten som i miljöförbättrande syfte har anlagts på jordbruksmark efter den 31 december 1999 och som bevaras minst tjugo år från stödbeslutet.

6.2.4 Förtursregler hos domstolar

I domstolarnas instruktioner anges i vilken ordning mål, ärenden och frågor ska tas upp.

Enligt 10 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen ska målen tas upp till beredning och föredragning i den ordning som de har kommit in, om inte omständigheterna motiverar en annan ordning. Ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål ska handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt.

Enligt 20 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion ska ett mål eller ärende avgöras så snart det kan ske. Ett mål eller ärende eller en fråga som har kommit upp i målet eller ärendet ska handläggas med förtur, om målet, ärendet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål och ärenden som är förtursmål eller förtursärenden bestäms i arbetsordningen.

Enligt 20 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion och 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion ska ett mål avgöras så snart det kan ske. Ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål ska handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål som är förtursmål bestäms i arbetsordningen.

Någon liknande bestämmelse finns inte i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. Om det i lagstiftningen som tillämpas anges att ett mål eller ärende ska handläggas *skyndsamt* eller *så snart som möjligt* innebär det att målet eller ärendet ska handläggas med förtur. Vid tingsrätterna är t.ex. vissa brottmål förtursmål. Om den tilltalade är anhållen eller häktad, ska huvudförhandling påbörjas snarast och senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes om inte ett förberedelsesammanträde har hållits. Då ska huvudförhandlingen i stället påbörjas senast inom tre veckor från den dag då åtalet väcktes, se 45 kap. 14 § andra stycket rättegångsbalken. Mål mot en tilltalad som inte fyllt 21 år ska alltid behandlas skyndsamt, se 29 § första stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Migrationsdomstolarna handlägger flera förtursmål, t.ex. överklagade beslut av Migrationsverket om avvísning enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen. Enligt förarbetena bör i förtursmål en noggrann prövning av behov av anstånd och kompletterande utredning övervägas (jfr prop. 2004/05:170, s.125).

Inhibitioner och interimistiska yrkanden handläggs hos alla domstolar och ska handläggas skyndsamt.

Enligt 8 § förordningen om tingsrättsinstruktion ska grunderna för fördelningen av arbetsuppgifterna och de övriga bestämmelser som behövs för verksamheten i tingsrätten framgå av arbetsordningen. Av Domstolsverkets författningssamling 2010:1, Domstolsverkets allmänna råd för utformning av arbetsordning för tingsrätt och förvaltningsrätt, framgår att arbetsordningen är domstolens grundläggande interna styrinstrument som beslutas av domstolen. I den meddelas närmare bestämmelser om domstolens organisation, grunderna för fördelningen av arbetsuppgifterna, fördelningen av ansvar för mål och ärenden samt de övriga bestämmelser som behövs för verksamheten i domstolen. Om det inte framgår direkt av författning kan domstolen i sin arbetsordning ange vilka mål som ska ha förtur.

6.2.5 Förtursregler hos miljöprövningsdelegationerna

Varken förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer eller förvaltningslagen (2017:900) innehåller några förtursregler

men enligt 12 § första stycket förvaltningslagen får en enskild part skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet om ett ärende som har inletts av parten inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

6.3 Synpunkter om miljöförbättrande åtgärder eller verksamheter

Följande synpunkter har lämnats av de besökta aktörerna.

Länsstyrelserna poängterar att det är nödvändigt med tydliga kriterier för vad en miljöförbättrande åtgärd eller verksamhet är. Om det rör sig om hela verksamheter ska det anges vilka koder i miljöprövningsförordningen som ska anses vara miljöförbättrande. Svårigheten med att ange vilka verksamheter som är miljöförbättrande är att de flesta branscher anser att de är det i dag. Ingen verksamhetsutövare ansöker om en miljöförsämrande åtgärd. Inte heller ansöker någon om en åtgärd som förbättrar miljön utan att själv tjäna på det. Vad som är bra för miljön kan dock förändras väldigt snabbt. Dessutom är ofta lokaliseringsprövningen komplex vilket kan göra att en prioriterad prövning ändå kan ta lång tid.

Det som skulle kunna vara en effektivisering som är lika för alla är att uppmuntra åtgärder som processförbättringar och moderniseringar av utrustning hos befintliga verksamheter.

En orättvisa kan ändå uppstå om det står mellan två olika ansökningar där det inte alltid är motiverat att den ena måste stå tillbaka bara för att den andra formellt sett uppfyller kriterierna för att vara miljöförbättrande.

Frågan är vilka problem som ska rättas till om man inför en grön gräddfil och vilka miljövinster är. Ny, oprövad teknik ger prövotider. Det är även en resursfråga i fråga om hur mycket personal som ska arbeta med tillståndsprövningar och vilka resurser som i så fall ska avsättas till en grön gräddfil. Det behövs i vart fall ett resurstillskott under en begränsad tid för att sådana förtursregler ska få önskad effekt. Utan extra resurser blir konsekvenserna för andra prövningar att de tar ännu längre tid än i dag. I värsta fall kan

andra ärenden bli liggande tills alla prioriterade ärenden inom ramen för en grön gräddfil har prövats.

Med hänsyn till alla svårigheter med att avgöra om det är en miljöförbättring som söks behövs även rätt kompetens. Detta i sig är problematiskt eftersom det redan i dag är svårt att rekrytera.

Mark- och miljödomstolen i Växjö anser att det måste vara tydligt definierat vad en miljöförbättrande åtgärd eller verksamhet ska vara. Det får inte finnas något tolkningsutrymme eller gråzon som ska bedömas av prövningsmyndigheten.

Förtur bör kunna ges till ändringstillstånd som rör miljöförbättrande åtgärder om det handlar om att tillse att den begärda ändringen uppfyller bästa möjliga teknik och BAT. Det kan dock finnas skäl att gå längre i krav på åtgärder än vad sökanden vill åta sig. Frågan är om det går att pressa tiderna ytterligare med hänsyn till de obligatoriska momenten som måste göras i alla tillståndsprövningar. Om prövningen ska pressas ner till sex månader måste det vara en väldigt snabb kompletteringsrunda, inga anstånd, snabb skriftväxling och snabb huvudförhandling. Som alla mål beror ett måls handläggningstid på ansökans kvalitet och graden av kompletteringsbehov, myndigheternas inställning i sak, behovet av anstånd och verksamhetsutövarens lyhördhet att efterkomma och medge krav. Även resurserna hos remissmyndigheter och prövningsmyndighet avgör hur snabbt man kan hantera målen. Hos länsstyrelserna är det ofta samma personal som hanterar B-mål som ska yttra sig som remissinstans i A-mål och det är viktigt att se att hela resurstillgången hänger ihop.

Ett förtursförfarande innebär förlängda handläggningstider för övriga mål.

Naturvårdsverket uppger att de flesta verksamhetsutövare anser att de gör miljöförbättrande åtgärder. Det som prövas är dock tekniken eller sättet att producera, inte utfallet eller produkten. Frågan blir onekligen vilka verksamheter eller typer av åtgärder som kvalar in för att få förtur. Trots att syftet är grönt och gott kan processen att ta fram produkten påverka miljön på ett negativt sätt. Det är också svårt att se hur man ska göra avvägningarna om något är miljöförbättrande. Det som är bra i dag kanske påverkar miljön negativt i framtiden. En positiv miljöeffekt kan leda till många negativa miljöeffekter. Det måste finnas en viss tröghet i systemet så

att det inte blir för hoppigt eller osäkert. Det verksamhetsutövarna vill ha är nog snarare en förutsebarhet i prövningen.

Det finns inga formella hinder mot att införa förtursregler för vissa typer av prövningar under förutsättning att de är tydligt definerade.

Det får däremot inte ställas lägre krav på prövningen bara för att det rör sig om en miljöförbättrande åtgärd. Om man införde fler obligatoriska moment för dessa prövningar som t.ex. muntlig förberedelse, tidplan och tidsbegränsade tillstånd skulle det finnas större förutsättningar för att den efterfrågade tidsvinsten skulle kunna uppnås. Om det ska vara konkurrensneutralitet måste den osäkerhet som följer med oprövad teknik hanteras på ett rättvist sätt.

Svenskt Näringsliv ser risker med att vissa verksamhetstyper betraktas som miljöförbättrande. Alla verksamheter kan motivera att de är miljöförbättrande och det skulle leda till en snedvriden konkurrens om vissa verksamheter fick en snabbare prövning än andra. Det är också väldigt svårt att ta fram en praktiskt tillämpbar definition av vad som är en miljöförbättrande åtgärd. Allt har för- och nackdelar. Bedömningarna kan bli olika i ett lokalt eller globalt perspektiv. Ofta finns motsättningar mellan olika miljöaspekter. Minskade utsläpp kan kosta energi och kemikalier samt skapa ett avfall som måste hanteras. Lösningen på ett miljöproblem kan skapa ett annat. Förtur för vissa prövningar innebär att andra prövningar får lägre prioritet och längre handläggningstider. Det finns en risk för suboptimering om regelverket prioriterar vissa typer av miljöförbättringar men inte andra. Om man skulle göra en fullständig analys av alla miljöaspekter, vilken sedan skulle granskas av tillstånds- och remissmyndigheter, finns det dessutom risk att den prövningen blir lika komplicerad som tillståndsprövningen i sig.

Förenklingsförslag bör vara enkla och allmängiltiga för att få så stort genomslag som möjligt och inte öka komplexiteten i den redan svåröverskådliga miljölagstiftningen. I en eventuell författningstext krävs därför en medvetet förenklad bedömning. Alla verksamheter bör vidare ha samma förutsättningar och motiveras att vidta miljöförbättrande åtgärder.

Ett regelverk som underlättar investeringar, underlättar också miljöförbättringar. I stället för en grön gräddfil bör man därför

uppmuntra användandet av ändringstillstånd i de fall det ansöks om tillstånd inom redan godtagen villkorsram i form av produktionsökningar eller andra investeringar som leder till att miljöbelastningen inte ökar utöver vad som redan befunnits tillåtet. I sådana fall bör av lagtexten framgå att ansökan ska prövas som ett ändringstillstånd. Fördelen med ett sådant förtydligande är att verksamhetsutövaren vet vad som gäller och därmed blir det enklare att fatta beslut om att utveckla verksamheten eftersom osäkerheten blir mindre och det är enklare att kalkylera vilka risker som är förknippade med ett nytt sådant tillstånd. Nyttan av att försöka skärpa villkoren ytterligare utöver redan angiven ram är försumbar ur ett miljöperspektiv. Oftast handlar det om decimalfrågor och hur stor säkerhetsmarginal en verksamhet bör ha och det har ingen reell betydelse för miljön. Genom industriutsläppsdirektivet är det redan klarlagt vilken nivå merparten av den mer miljöpåverkande industrin ska klara. Därmed är villkorsfrågorna av mindre betydelse. Ändringstillstånd är nödvändiga för de mest livskraftiga verksamheterna som är framgångsrika och kan expandera. Mindre investeringar är som regel en förutsättning för att sedan kunna göra större investeringar. Om en lättnad avseende ändringstillstånd kunde införas skulle förutsebarheten öka påtagligt och vara ett effektivt incitament för verksamheter att sträva efter att öka produktionen genom att skapa utrymme inom gällande villkor. Därmed blir produktionen i sig mer miljövänlig eftersom mer kan produceras inom ramen för samma miljöpåverkan. Det skulle också underlätta att göra större miljöinvesteringar eftersom det då också utan risk för total omprövning kan ske i kombination med en produktionsökning som många gånger är en förutsättning för att få ekonomi i en sådan investering. Verksamhetsutövaren har att redovisa hur tillståndsbilden ser ut och vilka villkor som gäller för verksamheten vilket gör att det går att behålla överskådligheten över många ändringstillstånd.

En utökning av det anmälningspliktiga området skulle dessutom ge möjlighet att genomföra förändringar av tillståndspliktiga verksamheter. Det skulle då bli betydligt enklare att genomföra den förändring som behövs för att uppfylla BAT-slutsatser och de BAT-värden som därvid blir gällande. Det skulle också underlätta utvecklandet av nya produkter. Under ett utvecklingsskede är det ofta svårt att veta exakt hur den slutliga produkten kommer att se

ut och det krävs därför ett ganska omfattande utvecklingsarbete. Många utvecklingsprojekt misslyckas och det är då både svårt och tidsödande att genomgå långdragna tillståndsprocesser för att kunna testa något i större skala. Det handlar dels om att se hur processer fungerar i industriell skala, dels om att kunna testa möjliga produkter på en presumtiv marknad. Denna typ av utveckling måste kunna ske utan att motas av långdragna tillståndsprocesser och risker med att lämna ut konfidentiell information. Kan nya produkter utvecklas i Sverige är också chansen mycket större att de också kommer att produceras här. Tillsynsmyndigheten kan föreskriva om de försiktighetsmått man anser behövs inom den relativt snäva ram för olägenheter som föreslås gälla. Därmed sker det också en prövning för det fall det skulle krävas enligt EU-direktiv. Vid en större investering kan det behövas ett tillstånd dels för att miljöpåverkan ökar, dels för att trygga investeringen i sig genom den rättskraft som ett tillstånd ger.

En bättre styrning av parts- och remissmyndigheters agerande i processen skulle också kunna medverka till att underlätta gröna investeringar, se vidare avsnitt 8.

Lantbrukarnas Riksförbund anser att det skulle vara möjligt att föreskriva kriterier för vad en miljöförbättrande åtgärd eller verksamhet kan vara t.ex. om åtgärden minskar miljöpåverkan entydigt. Det är svårare med åtgärder som kan öka påverkan på platsen genom t.ex. lukt och rök men är positiv för miljön i stort, som vid övergång från olja till biobränslebaserad uppvärmning. En annan nackdel är att det riskerar att exkludera förändringar i bransch och teknik som inte går att förutse i dagsläget. Det bästa vore om alla ändringar som inte innebär en olägenhet av betydelse kunde hanteras snabbt. Ju fler särregler för olika typer av åtgärder som skapas desto större är risken för otydlighet och att tiden för prövning av olika ärenden i stort ökar.

Om en tillståndsplikt begränsas till de situationer där det finns risk för en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön trots att det rör sig om en miljöförbättrande åtgärd, kan övriga förändringar hanteras som anmälningsärenden för information, och endast i undantagsfall föranleda någon ytterligare handläggning eller beläggas med villkor eller försiktighetsmått. Nackdelen är att omfattningen av de åtgärder som kan komma att falla inom anmälningsförfarandet då kanske begränsas kraftigt.

För förändringar som är odelat positiva ur miljösynpunkt föredras snabbhet och om det finns risk för olägenhet föredras tillstånd. Inställningen i stort är beroende av de kostnader och den tid som ett tillstånd är förknippat med jämfört med en anmälan. Ett förtursförfarande för miljöförbättrande åtgärder skulle driva på tillämpningen av ny teknik och kanske också hanteras formellt riktigt.

För små verksamhetsutövare som kanske gör en enda stor investering i sitt yrkesliv, är det helt avgörande att det ska vara lönsamhet i investeringen. Det är ofta lokaliseringsfrågan som ställer till problem och leder till tidsförlängningar och den rör man inte på genom en grön gräddfil. Lokaliseringen måste vara utredd en gång för alla. Om man ser på det ur ett globalt perspektiv är det bra att bygga ut en befintlig verksamhet med ny teknik. Många små verksamhetsutövare undviker aktivt tillståndsplikt för att det tar för lång tid, är dyrt och krångligt. Man får därför inte införa fler bestämmelser som gör att de undviker tillståndsplikt i ännu högre grad. Det behöver tydliggöras för lantbrukssektorn vilka delar som kan bli ändringstillstånd och att det ska gå snabbare.

Det skulle vara omotiverat att tidsbegränsa tillämpningen av ny miljövänlig teknik. I de fall det skulle vara aktuellt med en tidsbegränsning är då obeprövad teknik testas under en övergångsperiod för att sedan bli en permanent lösning.

En förtursförfarande skulle leda till längre handläggningstider för övriga prövningar vilket inte är önskvärt.

Naturskyddsföreningen anser att det är väldigt svårt att ange vad som alltid är miljöförbättrande. Om det är verksamhetsutövarna som ska avgöra det i sin ansökan kan det bli en omfattande bedömning som ska göras av prövningsmyndigheten. När det gäller nya verksamheter är det ofta lokaliseringsfrågan som tar tid och då hjälper det inte med ett förtursförfarande.

En prövning av miljöfarlig verksamhet är alltid en bedömning i ett enskilt fall och miljöförbättrande åtgärder är beroende av omständigheterna i målet. Vind- och vattenkraft är t.ex. i energihänseende en miljöförbättrande verksamhet medan när det gäller påverkan på biologisk mångfald är de inte att föredra vid samtliga lokaliseringar. Därför är det viktigt att inte generalisera. Detta medför dock att prövningarna tar lång tid. Vissa kriterier, såsom krav på bästa möjliga teknik finns redan men kan prövas mer ordentligt.

Prövningar av miljöfarlig verksamhet tar längre tid än övriga mål eftersom de ofta är både större och mer komplexa än många andra miljömål. Det är bättre att frigöra tid hos länsstyrelserna. Exempelvis kan man korta instanskedjan i vissa mål som bygglov inom detaljplan som nu prövas i fyra instanser eller flytta över fler större verksamheter från B-verksamheter till A-verksamheter. Vindkraftsparker ligger t.ex. fel och bör prövas som A-verksamheter. Detta skulle korta både instanskedjan och tiden för prövningen. Vad som är bra för miljön kräver en komplex bedömning och det måste finnas en flexibilitet om kriterier ställs upp.

Det skulle vara en bra lösning att komplettera bestämmelserna om ändringstillstånd och anmälan av ändringar med en möjlighet att pröva en miljöförbättrande åtgärd. Ett annat sätt att snabba på miljöprövningarna är möjligheten att genom generella föreskrifter föreskriva om exempelvis försiktighetsmått och skyddsvillkor, se vidare avsnitt 8.

Handläggningstiderna hos framförallt länsstyrelserna är i dag väldigt långa, och alla de mål som nu ligger i balans riskerar att försenas än mer om det införs ett förtursförfarande för vissa verksamheter eller åtgärder. En del av de målen påverkar säkerligen miljön.

6.4 Industriklivet

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslag 1:20 Industriklivet, får anslaget användas för utgifter kopplade till åtgärder som bidrar till att minska industrins processrelaterade utsläpp, såsom forskning, förstudier och investeringar. Anslaget får också användas till utgifter för berörda myndigheters arbete kopplade till stödet. Medel på anslagsposten fördelas av Energimyndigheten enligt förordningen (2017:1319) om statligt stöd till åtgärder för att minska industrins processrelaterade utsläpp av växthusgaser i det fall EU:s regler om statsstöd är tillämpliga. Myndigheten får också besluta om statligt stöd för särskilda ändamål som förutsätter en anmälan till kommissionen enligt artikel 108.3 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt.

Av detta uppdrag framgår följande. Genom Industriklivet satsar regeringen 300 miljoner kronor om året på stöd till genomgripande åtgärder för att kraftigt minska processutsläppen i industrin. Indu-

striklivet är en långsiktig reform som påbörjas 2018 och är planerad att fortsätta till 2040. För att omställningen inom svensk industri ska kunna bli framgångsrik och för att det av regeringen beslutade investeringsstödet ska få förväntad effekt är det viktigt att regelverket för miljöprövning inte försenar eller fördyrar projekt som bidrar till att driva teknik- och metodutvecklingen mot minskad negativ miljöpåverkan. Behovet av ett regelverk som når upp till de kraven gäller även för möjligheterna att nå det mål om 100 procent förnybar elproduktion till 2040 som Sverige ska ha enligt energioverenskommelsen (detta är ett mål, inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut).

Enligt 6 § 5 p förordningen om statligt stöd till åtgärder för att minska industrins processrelaterade utsläpp av växthusgaser ska en ansökan bl.a. innehålla en uppskattning om minskade processrelaterade växthusgasutsläpp till följd av åtgärden. Energimyndigheten har motiverat hur bedömningen enligt bestämmelsen kommer att göras enligt följande.

Hur gör Energimyndigheten bedömningen att den ansökta åtgärden verkligen leder till minskade växthusgasutsläpp? Vilka kriterier använder Energimyndigheten när den bedömningen görs?

Ansökningar som skickas till Industriklivet granskas och bedöms av medarbetare vid Energimyndigheten som till sitt förfogande har en bedömningsgrupp som utgörs av ett antal personer med olika kompetens och erfarenheter. Om myndigheten anser att ytterligare granskning krävs för att göra en korrekt bedömning anlitar Energimyndigheten ytterligare experter. Grunderna för bedömningen blir olika beroende på hur mogen tekniken är som ska ge upphov till utsläppsminskningen. I ett tidigt skede är det osäkert vilka minskningar som tekniken kan ge vilket gör att bedömningen baseras på sökandens uppskattningar och argument. I bedömningen som görs bedöms trovärdighet/realism i uppskattning och argument samt om möjligt en bedömning utgående från kunskapsläget för aktuell teknik och relevanta jämförelsetekniker. Gäller ansökan en mera mogen teknik blir en viktig utgångspunkt för den tekniska bedömningen status för tekniken, tidigare erfarenheter av tekniken (från

forskning och eventuella pilot- och demoanläggningar och/eller kommersiella anläggningar).

Utöver den tekniska bedömningen sker även en marknads- mässig/ekonomisk granskning; är det troligt att tekniken kan bli företagsekonomiskt lönsam, är det troligt att sökande företag kommer att investera i tekniken om utfallet av forskning och utvecklingsprojektet (inklusive pilot- och demoanläggning) är positivt. Underlaget för denna bedömning baseras på samma grundvalar som den tekniska.

Energimyndigheten granskar och bedömer alla ansökningar som kommer in till myndigheten från ett klimat- och miljöperspektiv oavsett till vilken utlysning eller satsning som ansökan skickats till. Tekniken eller processen som ska utvecklas ska inte bedömas ha sämre prestanda än BAT och inte heller leda till ökad användning av material som har hög miljöpåverkan. Det innebär att avvägningar måste göras, t.ex. innebär utvecklande av katalysatorer för produktion av biodrivmedel i många fall en ökad användning av (sällsynta) metaller vilket ska vägas mot den minskade klimatpåverkan.

Hur tar Energimyndigheten hänsyn till det tillstånd enligt miljöbalken som sökanden har? Eller saknas en sådan koppling?

I dagsläget är det inte aktuellt att ta hänsyn till nuvarande tillstånd. Vad Energimyndigheten gör är däremot att ta hänsyn till storleken av utsläppen från den sökande industrin. Underlaget utgörs av utsläppsstatistik från Naturvårdsverket. Skälet är att myndigheten anser att de faktiska utsläppen är mera relevanta än vad tillstånd och/eller utsläppsrätter medger. När det gäller ansökningar avseende stöd till pilot- och demonstrationsanläggningar och i ett senare skede till investeringar kommer denna och liknande frågor att bedömas under rubriken ”genomförbarhet”, dvs. är projektplanen realistisk, finns det rätt kompetens inom projektet, finansiella förutsättningar etc. Viktiga frågor i detta sammanhang med tanke på miljötillstånd blir – finns de nödvändiga tillstånden på plats? Om inte, är tidplanen realistisk med tanke på tillståndsprocessen? Kommer tillstånd att erhållas?

Underlaget för bedömningen av ”genomförbarhet” utgörs av de uppgifter som sökanden lämnar och de erfarenheter och den kunskap som finns hos dem som granskar och bedömer ansökan.

Energimyndigheten kommer vid behov inhämta kunskap och utlåtanden från sakkunniga inom området.

Energimyndigheten befarar att tillståndsfrågor av olika slag kan komma att göra att en del projekt blir avsevärt försenade och kommer att vara uppmärksam på frågan och eventuellt ta hänsyn till det genom t.ex. ”särskilda villkor” när beslut fattas om ansökningar till Industrilivet.

6.5 Praxis

Miljööverdomstolen fann i **MÖD 2003:104** att det var påtaglig nytta för miljön att ett föreläggande skulle omfatta de flygplan som var stationerade vid en flygplats och i **MÖD 2005:63** fick Banverket vidta bullerdämpande åtgärder i ett antal fastigheter utmed en järnväg för en bättre bullermiljö.

I **MÖD 2010:30** hade Sveriges geologiska undersökning (SGU) anfört att det fick betraktas som en miljöförbättrande åtgärd att täcka förorenad sediment med okontaminerade muddermassor i området och att platsen uppfyllde de miljökriterier som utifrån ett sedimentologiskt och biologiskt perspektiv kännetecknar en god muddertippningsplats för sådana massor. Miljööverdomstolen fann, genom den teknik som skulle användas och tippningsplanen, att resultatet av tippningen över de redan förorenade sedimenten på havsbotten, som SGU pekat på, skulle bli en miljömässig förbättring. Vidare fann domstolen att om förslaget att energiskatten på landström sätts ned (enligt regeringens proposition 2009/10:144 Bättre skattemässiga förutsättningar för biogas samt för landansluten el till fartyg), antas av riksdagen, kommer genomförandet att leda till lokala miljöförbättringar bl.a. i form av minskat buller.

Frågor om energihushållning har prövats vid flera tillfällen. I t.ex. **MÖD:s dom den 27 juni 2014 i mål nr M 7429–13**, var det fråga om en större, elintensiv processindustri med hög potential för hushållning och effektivisering i enskilda processdelar. Domstolen fann det lämpligt att reglera hushållning med energi i särskilda villkor.

Det som i praxis kännetecknar vad som är miljöförbättrande är i huvudsak att prövningen avser ett enskilt fall och rör en utökning av befintlig verksamhet där de nya villkoren jämförs med rådande

situation. De nya, ofta skärpta villkoren, är då bättre för miljön än de tidigare. Olika typer av miljöförbättrande åtgärder föreskrivs ofta genom skärpta villkor i form av t.ex. minskade utsläpp och störningar eller energieffektiviseringar.

6.6 Slutsatser

6.6.1 Är det möjligt och ändamålsenligt med en grön gräddfil?

Går det att definiera vad som är en miljöförbättrande verksamhet eller åtgärd?

Miljöfarlig verksamhet definieras i 9 kap. 1 § miljöbalken som en verksamhet som på något sätt är knuten till användningen av fast egendom och som kan ge upphov till utsläpp till vatten, luft eller mark eller till annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det som prövas enligt miljöbalken är alltså själva användandet av den fasta egendomen och inte den produkt som framställs eller resultatet av användandet. Trots att utfallet kan bli en miljövänlig produkt är det alltså sättet att ta fram produkten som är föremål för prövning och den processens påverkan på miljön.

Om ett förtursförfarande för miljöförbättrande verksamheter eller åtgärder ska införas, måste det finnas en tydlig definition av vad som ska anses som miljöförbättrande. Det får inte finnas något tolkningsutrymme som ska bedömas av prövningsmyndigheten eftersom en sådan bedömning riskerar att bli komplicerad och tidsödande. En följd kan bli att prövningen tar ännu längre tid än om en sådan bedömning inte skulle behöva göras. Vidare måste definitionen leda till en entydig miljöförbättring så att alla negativa miljöeffekter minskar.

Det av riksdagen antagna klimatmålet är att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast 2045. Många verksamheter producerar material, råvaror eller energi som bidrar till lägre eller inga växthusgasutsläpp jämfört med likvärdiga produkter. Utsläpp av växthusgaser är dock endast ett av flera utsläpp. Förutom andra utsläpp kan en miljöfarlig verksamhet medföra olika föroreningar eller olägenheter. Ett byte till en ny reningstrustning som leder till minskade utsläpp av vissa ämnen,

kan ha andra konsekvenser för miljön som t.ex. ökad energianvändning, ökad användning av farliga ämnen eller ökad uppkomst av avfall. En verksamhet eller åtgärd har ofta en rad olika direkta eller indirekta miljöeffekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa som kan uppstå på kort, medellång eller lång sikt på människors hälsa eller miljön (jfr 6 kap. 2 § miljöbalken). Som flera aktörer har påpekat kan dessutom det som är bra för miljön i dag ha en negativ påverkan på miljön i framtiden. Det kan även råda olika uppfattningar om en verksamhet i en avvägning mellan flera olika intressen totalt sett är bra för miljön. Dessutom kan påverkan bli olika i ett lokalt och globalt perspektiv. Övergång från olja till bibränslebaserad uppvärmning kan t.ex. minska koldioxidutsläppen men medföra lokala olägenheter i form av lukt och rök.

En prövning av en miljöfarlig verksamhet är komplex eftersom det ska göras en bedömning i ett enskilt fall där flera olika allmänna och enskilda intressen ofta behöver vägas mot varandra. Frågan om det rör sig om en miljöförbättrande verksamhet eller åtgärd är därför beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Flera olika miljöeffekter ska bedömas på den specifika platsen där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden utföras. Prövningen ska sedan utmynna i ett ställningstagande där olika typer av miljöpåverkan har beaktats efter en avvägning mellan motstående intressen. Det är därför ofrånkomligt att det behöver göras någon form av bedömning för att avgöra om en verksamhet eller åtgärd verkligen innebär en förbättring för miljön i det enskilda fallet.

En skrivning som skulle kunna användas finns i 24 kap. 5 § 7 p miljöbalken där omprövning får ske om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik, eller i 8 p samma bestämmelse där omprövning får ske om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten. Även i dessa fall förutsätts dock att en bedömning görs.

Med hänsyn till den komplexa bedömning som ska göras vid en prövning av en miljöfarlig verksamhet är det inte möjligt att utan ytterligare direktiv ange vad en miljöförbättrande verksamhet eller åtgärd är.

Vad krävs för att en definition ska vara möjlig?

I uppdraget har inte särskilt angetts vilka verksamhetstyper eller åtgärder som skulle kunna kvala in i en grön gräddfil. Med hänsyn till den ovan beskrivna komplexiteten i miljöprövningen och till att miljöfarliga verksamheter finns i vitt skilda branscher som representerar olika intressen, krävs ett politiskt ställningstagande om vissa verksamheter eller åtgärder ska anses bättre för miljön än andra. Ett sådant ställningstagande är alltså nödvändigt för att det ska vara möjligt att peka ut vilka verksamheter eller åtgärder som ska anses vara miljöförbättrande.

I 2–32 kap. miljöprövningsförordningen anges om tillstånds- eller anmälningsplikt gäller för de särskilt angivna verksamheterna och åtgärderna. För det fall det ska anges att vissa verksamheter eller åtgärder är miljöförbättrande bör det, i enlighet med vad länsstyrelserna anført, ske inom befintligt regelverk. Lämpligen bör då anges vilka verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen som ska anses vara miljöförbättrande och vilka utsläpp, föroreningar eller olägenheter som bör minskas framför andra.

Det finns dock flera risker med ett sådant utpekande. Miljön är föränderlig. Särskilt angivna miljövänliga verksamheter och åtgärder kan visa sig ha negativa miljöeffekter i framtiden. Ett utpekande är inte heller konkurrensneutralt. Näringslivet behöver förutsebarhet på lång sikt och ett politiskt ställningstagande kan komma att ändras.

Är det lämpligt att koppla ett förtursförfarande till de verksamheter som får bidrag från Industrilivet?

Det skulle vara önskvärt om tillståndsprövningen enligt miljöbalken kunde samordnas med erhållandet av bidrag från Industrilivet så att det av regeringen beslutade investeringsstödet får förväntad effekt. Som Energimyndigheten har påpekat finns risk för att bl.a. tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan försena projekt som fått medel från Industrilivet.

De bedömningar som ligger till grund för Energimyndighetens prövning av bidrag från Industrilivet skiljer sig från, och är helt fristående från de bedömningar som ska göras vid en tillståndsprövning eller anmälan av miljöfarliga verksamheter enligt miljö-

balken. Energimyndigheten är inte heller en prövnings- eller tillsynsmyndighet enligt miljöbalken.

Eftersom Energimyndighetens bedömning inte kan ligga till grund för, eller föregripa prövningsmyndighetens tillståndsprövning eller tillsynsmyndighetens bedömning av en anmälan enligt miljöbalken, bör ett förtursförfarande inte kopplas till att bidrag har erhållits från Industriklivet. En sådan koppling skulle inte heller vara rättvis eller konkurrensneutral eftersom inte alla miljöfarliga verksamheter som vill vidta miljöförbättrande åtgärder kommer att kunna få bidrag från Industriklivet.

Är det möjligt att införa ett förtursförfarande för vissa verksamheter eller åtgärder?

Om vissa verksamheter eller åtgärder ska prioriteras framför andra kan det anges i författning att vissa mål- eller ärendetyper ska handläggas *skyndsamt* eller *så snart som möjligt* vilket innebär att målet eller ärendet ska handläggas med förtur. I arbetsordningen kan sedan preciseras vilka mål eller ärenden som avses. För att ytterligare styra upp att handläggningstiderna för förtursmål ska vara kortare än för andra mål kan detta anges i regleringsbrev för länsstyrelserna respektive Sveriges domstolar.

I syfte att uppnå den efterfrågade tidsvinsten skulle en möjlighet kunna vara att införa en slags verktygslåda för dessa mål eller ärenden med fler obligatoriska processuella moment i form av muntlig förberedelse, tidplan, tidsbegränsade tillstånd, omprövning m.m.

Vad skulle sådana förtursregler innebära för handläggningstiderna av övriga mål och ärenden vid miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna?

Med befintliga resurser skulle ett förtursförfarande innebära längre handläggningstider för övriga mål och ärenden än vad de är i dag. De mål och ärenden som nu ligger i balans riskerar att försenas ännu mer om andra mål och ärenden får förtur. I värsta fall kan andra mål och ärenden bli liggande tills alla prioriterade ärenden inom ramen för en grön gräddfil har prövats och om det blir ett ständigt inflöde av mål och ärenden som kvalificerar in till en grön

gräddfil kan det leda till orimligt långa handläggningstider för övriga prövningar.

Det krävs alltså ytterligare resurser till prövningsmyndigheterna för att sådana förtursregler ska få önskad effekt. Viss personal behöver troligtvis avsättas till en grön gräddfil och annan personal till övriga tillståndsprövningar. Hänsyn behöver även tas till resurser i hela prövningskedjan där även remissmyndigheter behöver tilldelas extra resurser för att kunna hantera det nya förfarandet.

Med hänsyn till den komplexa prövning som ska göras, oavsett om en bedömning ska göras av vad som är miljöförbättrande eller inte, måste nya resurser ha rätt erfarenhet och kompetens. Eftersom det redan i dag är svårt att rekrytera rätt kompetens på många håll i landet är resursfrågan i sig problematisk.

Utan extra resurser och rekrytering av rätt kompetens kommer ett förtursförfarande inte att leda till en snabbare handläggning av miljöförbättrande verksamheter och åtgärder. Dessutom kommer handläggningstiderna för övriga mål och ärenden att bli ännu längre än vad de är i dag.

Finns det andra för- och nackdelar med ett förtursförfarande?

Fördelarna med ett förtursförfarande för vissa verksamheter eller åtgärder är att det kan leda till en ökad förutsebarhet och transparens för dessa prövningar, under förutsättning att de tydligt kan definieras, och att de kan handläggas snabbare än vad de gör i dag.

Nackdelarna är emellertid fler. Vid prövningen av nya verksamheter kan lokaliseringsfrågan vara kontroversiell. Prövningen tar då ofta längre tid än annars. Vind- och vattenkraft är t.ex. i energihänseende miljöförbättrande samtidigt som sådana anläggningar ofta kommer i konflikt med områdesskydd och artskydd. Dessutom medför det kommunala vetot i 16 kap. 4 § miljöbalken att prövningar av vindkraftsanläggningar ofta tar längre tid än andra prövningar. Om ett förtursförfarande införs för sådana nya verksamheter, och lokaliseringsprövningen drar ut på tiden, skulle ett förtursförfarande förlora sitt syfte.

Om två olika verksamheter är föremål för prövning kan det i det enskilda fallet vara oskäligt att den ena måste stå tillbaka bara för

att den andra formellt sett uppfyller kriterierna för att vara miljöförbättrande. Det skulle vidare leda till en snedvriden konkurrens om vissa verksamheter prövades snabbare än andra. Oprövad teknik ger en osäkerhet som ofta måste hanteras med prövotider och det finns risk för att prövningen av verksamheter med sådan teknik inte blir konkurrensneutral om en sådan prövning ska ges förtur. Det finns även risk för suboptimering om prövningar av vissa verksamheter eller åtgärder prioriteras framför andra.

Syftet med uppdraget är att miljöprövningsprocessen ska bli effektivare och mer ändamålsenlig. Om nya regler ska införas måste de leda till en förenkling och ökad tydlighet. Förs det in nya typer av regler och förfaranden för vissa verksamheter och åtgärder ökar risken för otydlighet när det blir skillnad i prövningen av olika mål och ärenden.

Är det ändamålsenligt att införa ett förtursförfarande för vissa verksamheter eller åtgärder?

Det är inte möjligt att utan ytterligare direktiv ange vad en miljöförbättrande verksamhet eller åtgärd är. Ett politiskt ställningstagande om vilka verksamheter eller åtgärder som bör omfattas är därför nödvändigt. Det finns dock risker med ett sådant utpekande. Miljöförbättrande verksamheter och åtgärder kan visa sig ha negativa miljöeffekter i framtiden. Om en verksamhet eller åtgärd inte leder till entydiga miljöförbättringar kan bedömningen av vad som är miljöförbättrande ändras och därmed vara oförutsebar.

Det går att i författning, arbetsordning och regleringsbrev ange att vissa mål- eller ärendetyper ska handläggas med förtur. Utan extra resurser och rekrytering av rätt kompetens kommer dock ett förtursförfarande inte att leda till en snabbare handläggning av miljöförbättrande verksamheter och åtgärder. Dessutom kommer handläggningstiderna för övriga mål och ärenden att bli ännu längre än vad de är i dag.

Syftet med ett förtursförfarande kan förfelas av flera skäl. Lokaliseringsprövningen kan ta tid och det får inte ställas lägre krav på prövningen bara för att det rör sig om ett förtursförfarande. Alla obligatoriska moment måste göras och den totala handläggningstiden beror som vanligt på samrådet, ansökans och miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet, graden av kompletteringsbehov,

prövningsmyndighetens processledning, remissmyndigheternas inställning, behovet av anstånd, verksamhetsutövarens lyhördhet att efterkomma och medge krav, vilka motstående intressen som finns, prövningens komplexitet samt prövningsmyndighetens, remissmyndigheternas och övrigas resurser, kunskap, kompetens och erfarenhet.

En särskild gräddfil för vissa verksamheter och åtgärder kan dessutom bli orättvis i det enskilda fallet, leda till snedvriden konkurrens och suboptimering när en typ av prövning ska prioriteras framför andra prövningar. För det in nya regler och förfaranden för vissa verksamheter och åtgärder, ökar även risken för otydlig tillämpning om det blir skillnad i prövningen av olika mål och ärenden.

Ingen av de besökta aktörerna har förordat ett förtursförfarande. Det går inte heller att hitta stöd för en sådan ordning i tidigare utredningar. Med nuvarande prövningsorganisation och med miljölagstiftningens systematiska uppbyggnad, kommer inte ett förtursförfarande för miljöförbättrande verksamheter och åtgärder att leda till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.

Däremot skulle bestämmelserna om ändringstillstånd och anmälan av ändringar av befintliga tillståndsgivna verksamheter kunna utvecklas så att genomförandet av miljöförbättrande åtgärder underlättas, se vidare avsnitt 8.

6.6.2 De besökta aktörernas inställning till slutsatserna

Länsstyrelsen i Dalarnas län uppger följande. Miljölagstiftningen blir alltmer omfattande och komplex. De författningar som ska följas förändras i allt snabbare takt. Detta ska hanteras inom myndigheterna och många gånger inom de ekonomiska ramar och resurser som finns. Att läsa in, förstå och verkställa det som förändras i lagstiftningen ska utföras av dem som handlägger ärenden vilket innebär att en allt större del av arbetstiden går ut på att klarlägga vad den nya lagstiftningen innebär, ändra mallar och rutiner etc. Även om detta givetvis är en organisations-, kvalitets-, kvantitets-, samverkans- och resursfråga blir det ofta svårt att göra det med befintliga resurser. Om en grön gräddfil ska införas ska

det vara tydligt i lagstiftningen vilka som ska omfattas av denna då det inte får ligga på varje myndighet att bedöma vilka branscher som ska få gå den gröna filen. Detta skulle då innebära en ytterligare inledande diskussion och bedömning av om en verksamhet ska klassas in som grön eller inte vilket skulle påverka handläggningstiden negativt totalt sett. Då är det bättre att göra det tydligt, t.ex. A till B-verksamhet, B till C-verksamhet eller genom särskilda föreskrifter. De flesta branscher som miljöprövas går en grönare väg och det blir en tydlig orättvisa för dem som inte omfattas av den gröna filen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län delar utredningens slutsats att det inte är ändamålsenligt att införa en grön gräddfil för vissa åtgärder och verksamheter. De nackdelar som redovisas i utredningen överstiger med god marginal de fördelar som skulle uppkomma till följd av ett förfarande med en grön gräddfil. Länsstyrelsen instämmer i att det är via bestämmelserna om ändring som det skulle kunna vara möjligt att finna verktyg som underlättar genomförande av miljöförbättrande åtgärder.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län delar slutsatserna.

Länsstyrelsen i Östergötland län instämmer i slutsatserna vad gäller möjligheterna till grön gräddfil och anser att de visar på svårigheten att hitta lösningar på problemen med långa handläggningstider.

Mark- och miljödomstolen i Umeå delar slutsatsen att det är en politisk uppfattning vad som avses med miljöförbättrande åtgärder och att det är viktigt att politikerna tar ställning i den frågan.

Mark- och miljödomstolen i Växjö anser att det vore en fördel om ändringar i miljöbalken hanterades i mer övergripande utredningar som har längre tid på sig och har öppna direktiv att hantera de frågor där domstolar, myndigheter och aktörerna i processen upplever att systemet fungerar dåligt. Om det hanteras i en SOU med långt uppdrag kan frågorna plockas upp där och hanteras utan att någon särskild myndighet eller annan med partsställning får övervikt.

Naturvårdsverket har inga synpunkter på slutsatserna.

Energimyndigheten stöder de tankar som förs fram i föreliggande utredning gällande ökat utrymme för förändringar utan att tillstånd krävs (Industriutsläppsutredningen) och användandet av ändringstillstånd (Svenskt Näringsliv). Myndigheten ser positivt på

tanken att utreda möjligheterna att utöka tillämpningsområdet/ bestämmelserna för ändringstillstånd och anmälan av ändringar så att genomförandet (inklusive pilot- och demoanläggningar) av miljöförbättrande åtgärder underlättas.

Svenskt Näringsliv delar slutsatserna men uppskattar den politiska intentionen att underlätta för den nödvändiga omställningen, även om inte den gröna gräddfilen är en lämplig väg framåt.

Lantbrukarnas Riksförbund ser inte att de största möjligheterna till en förenkling av processerna och kortare handläggningstider finns i bestämmelserna kring ändringar inom ramen för befintliga tillstånd eftersom deras företag i större utsträckning ansöker om ett nytt tillstånd då det tar lika lång tid att gå igenom hela processen som att ansöka om ett ändringstillstånd. Om det hade gått snabbare och enklare att göra ett ändringstillstånd så välkomnas dock det. Istället bör man arbeta med ensning av de olika prövningsmyndigheternas syn på process, bedömning av avgränsningar (vad är relevant i prövning av djurhållning), betydelse (vad är stort och vad är smått) och bästa möjliga/tillgängliga teknik (utifrån miljöbalken och IED). Åtgärder som bättre ryms under avsnitt 8.

Naturskyddsföreningen delar slutsatserna om svårigheterna att reglera ett förtursförfarande för miljöförbättrande åtgärder eller verksamheter.

7 Mål för handläggningstider

Förslag: Miljöprövningsdelegationernas handläggningsmål ska bestämmas av regeringen i regleringsbrev för länsstyrelserna. Länsstyrelserna får i uppdrag att föreslå nya differentierade handläggningsmål för miljöprövningsdelegationerna.

Mark- och miljödomstolarnas handläggningsmål för tillståndsprövningar av A-verksamheter, ändringstillstånd och överklagade tillståndsbeslut från miljöprövningsdelegationerna ska bestämmas av regeringen i regleringsbrev för Sveriges domstolar. Domstolsverket får i uppdrag att i samråd med mark- och miljödomstolarna ta fram förslag på handläggningsmål.

Med hänsyn till den komplexitet som finns i miljöprövningen behöver först en fördjupad analys göras av hur målen ska kunna nås. Tillväxtanalys, Statskontoret, Naturvårdsverket eller annan lämplig myndighet bör få i uppdrag att analysera och utveckla vad som krävs för en sådan måluppfyllelse.

7.1 Uppdraget

Enligt uppdraget ska analyseras hur ändamålsenliga de handläggningsmål är som regeringen har satt för verksamheten vid miljöprövningsdelegationerna och utredas om tydliga mål för handläggningstider i mark- och miljödomstolar är en ändamålsenlig åtgärd för att åstadkomma en skyndsammare handläggning utan att miljöskyddet försämras.

7.2 Tidigare utredningar och förändringar

Ända sedan miljöbalken trädde i kraft har tillståndsprövningars handläggningstider i miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar varit föremål för kritik. Flera utredningar och undersökningar av handläggningstider har genomförts och lett till vissa effektiviseringsändringar. Trots detta kvarstår kritiken. Här följer ett urval av de utredningar och förändringar som gjorts.

7.2.1 Miljöbalkskommittén 2003

Miljöbalkskommittén fick i tilläggsdirektiv i maj 2003 i uppdrag att se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts (dir. 2003:61). En utgångspunkt skulle vara intresset av att handläggningstiderna hålls så korta som möjligt utan att möjligheten att uppnå miljömålen försvåras eller allmänhetens rätt till insyn och deltagande åsidosätts. Enligt direktivet fanns det skäl att utreda om tiden från första myndighetskontakt till ett lagakraftvunnet avgörande kunde förkortas. I betänkandet En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124) redovisade kommittén följande slutsatser.

Miljöprövningen delades in i två faser; den första fasen avsåg tiden från projektidé till dess ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen lämnas in till tillståndsmyndigheten och den andra fasen avsåg tillståndsprövningen som sträcker sig från tiden då ansökan lämnas in till dess ett beslut fattas i första instans. Med hänsyn till att verksamhetsutövaren i hög grad påverkar tidsåtgången i den första fasen uppskattades den första fasens normaltid till 6–12 månader. När det gällde den andra fasen samlade kommittén in uppgifter från samtliga miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer under 2002 som avsåg fullständiga tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken. Avgöranden om villkorsändringar, slutliga villkor i uppskjutna frågor, återkallelse av tillstånd, förlängning av provotid eller igångsättnings tid räknades inte med. De undersökta handläggningstiderna avsåg medelvärde från ansökan till avgörande och från kungörelse till avgörande. För miljödomstolarnas A-verksamheter var medelvärdet från ansökan till avgörande 12,6 månader och från kungörelse till avgörande 8,8 månader. För miljöprövningsdelegationernas B-verksamheter

var medelvärde från ansökan till avgörande 10,7 månader och från kungörelse till avgörande 6 månader. Slutsatsen var att den sammanlagda tiden från första myndighetskontakt till ett tillståndsbeslut i första instans för en A-verksamhet var mellan 1,5–2 år. De önskemål som hade framförts av verksamhetsutövare var att tiden skulle minskas till ett år. En annan slutsats var att handläggningstiden påverkas av snabbheten hos tre aktörer; verksamhetsutövaren, tillståndsmyndigheten och remissmyndigheterna.

Miljöbalkskommittén utredde även om tidsgränser skulle sättas för prövningsmyndigheterna. En jämförelse gjordes med Nederländerna där myndigheterna kan få betala vite eller skadestånd om tidsgränserna inte hålls. Tidsförskjutningar till följd av att sökanden lämnat ofullständiga uppgifter eller gjort ändringar i projektet räknades inte med i tidsberäkningen. Kommitténs slutsats blev att det fanns för stora osäkerheter om vad som bör gälla när en tidsgräns överskrids och vilka konsekvenserna av ett sådant system skulle bli. Med hänsyn till omgivningen kan ett uteblivet beslut från en myndighet inte med automatik innebära att verksamhetsutövaren får ett tillstånd enligt ansökan som är rättskraftigt för all framtid. Om tidsfördröjningen beror på att tillståndsmyndigheten bedömer att det finns brister i beslutsunderlaget, kan en tidsgräns framtvunga ett beslut som är negativt för sökanden i form av en avvisning eller ett avslag. Med tidsgränser finns också risk för att man tvingar fram en prioritering av myndigheternas insatser som inte nödvändigtvis är den som är bäst från samhällliga och miljömässiga utgångspunkter. När det gäller myndigheter som tillämpar förvaltningslagen vid miljöprövningen framgår det av 7 § förvaltningslagen att ärendena ska handläggas så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Enligt regeringen gäller samma principiella synsätt för domstolarna, även om bestämmelser om det varken finns i förvaltningsprocesslagen eller rättegångsbalken (prop. 2002/03:106, s. 82).

7.2.2 Naturvårdsverket 2008

Naturvårdsverket fick i december 2007 i uppdrag av regeringen att undersöka handläggningstiderna för ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken hos länsstyrelsernas miljö-

prövningsdelegationer. Undersökningen skulle omfatta den totala handläggningstiden från det att en ansökan kom in till dess att ärendet avslutats och belysa skillnader i handläggningstid mellan olika länsstyrelser miljöprövningsdelegationer. Av analysen skulle även framgå hur eventuella skillnader i handläggningstid kunde kopplas till olika delmoment i prövningsprocessen och orsakerna till skillnaderna. Förslag skulle lämnas till hur handläggningstiderna kunde kortas ned och till system för löpande uppföljning av handläggningstider för ärenden enligt miljöbalken. Naturvårdsverket redovisade uppdraget i oktober 2008 i rapporten 5880 Handläggningstider för miljöprövning enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket studerade handläggningstider för fullständiga tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap miljöbalken med tillägg för ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § miljöbalken. De prövningsärenden som valdes ut var B-verksamheter som prövats av miljöprövningsdelegationerna och som hade avslutats under 2004 respektive 2007. Den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga län var 67 veckor 2004 och 61 veckor 2007. Statistiken hade även allokerats till respektive aktör i tillståndsprövningen i form av prövningsmyndighet, remissmyndigheter och verksamhetsutövare. Under 2007 hade prövningsmyndigheten, remissmyndigheterna och verksamhetsutövarna använt 33, 12 respektive 16 veckor av den genomsnittliga handläggningstiden. Inga eller små förändringar av eller påverkan på handläggningstiderna på grund av de beslutade förändringarna om ändringstillstånd kunde konstateras.

Länsstyrelsernas orsaker till de långa handläggningstiderna rörde handläggarresurser, arbetsbelastning, personalomsättning och rekrytering, kvaliteten på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen, förlängda tider för kompletteringsbegäran och yttrande, delegation för handläggare vid kommunen och frekvens på nämndmöten, kompetens hos verksamhetsutövare och konsulter samt typ av verksamhet, storlek och komplexitet. Länsstyrelsernas förslag för att korta handläggningstiderna avsåg större möjligheter och enklare att avvisa en ofullständig ansökan, generella föreskrifter för vissa verksamheter, ökade resurser för tillståndsprövning, bättre information i samrådsfasen, fler faktablad och uppdatering av befintliga faktablad, ökad renodling av resurser för tillståndsprövning, ökat samarbete och specialisering inom och

mellan olika länsstyrelser och miljöprövningsdelegationer alternativt hopslagna miljöprövningsdelegationer, kompetensutveckling av länsstyrelsehandläggare, miljöprövningsdelegationen och verksamhetsutövare samt förbättrad kompetens för tillståndsprovning och kortare tider för kompletteringar och remiss av ansökan och miljökonsekvensbeskrivning.

Naturvårdsverket kom till följande slutsatser och förslag. Inga eller små förändringar av de genomsnittliga handläggningstiderna kunde beläggas på grund av möjligheten till ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § miljöbalken. Den totala handläggningstiden ska rimligen inte behöva vara längre än ca ett år för ett genomsnittligt ärende. Det är viktigt att ha ett fungerande system för uppföljning av handläggningstider generellt för att kunna redovisa hur befintliga resurser används och prioriteras i förhållande till andra verksamheter än tillståndsprovning. Det finns inte tillräckligt övervägande skäl att göra avvisning obligatorisk av en ansökan som även efter kompletteringar är otillräcklig. Att kunna avvisa en otillräcklig ansökan utan att alls bereda verksamhetsutövaren möjlighet att först komplettera den är en orimlig åtgärd. Ett förbättrat informationsutbyte i samrådsfasen, i båda riktningarna, bör med stor sannolikhet leda till kortare handläggningstider. En branschspecifik vägledning av typen faktablad kan leda till kortare handläggningstider men fler generella föreskrifter är inte alltid ett lämpligt verktyg för detta ändamål. En åtgärd som möjligen kan leda till kortare handläggningstider är ökad delegation för kommunala handläggare vid kompletteringsbegäran och remiss. Ökade personella resurser för tillståndsprovning är det vanligaste förslaget från länsstyrelserna men för att det ska få förväntat genomslag i praktiken på handläggningstider behöver vissa förutsättningar vara uppfyllda vad gäller uppföljning. Att ge remissmyndigheter kortare tid för kompletteringsbegäran är sannolikt inte rätt väg att gå. Däremot kan ökat samarbete mellan länsstyrelser och delegationer, och ökad specialisering hos såväl dessa som på handläggarnivå, vara verk samma åtgärder. Även kompetensuppbyggnad bör främjas.

Naturvårdsverket kom fram till att förändringar enligt dessa förslag kunde ge förkortade handläggningstider vid flertalet län men att det var vid de län som 2007 hade genomsnittliga handläggningstider som låg kraftigt över genomsnittet som den största tidsvinsten kunde nås.

7.2.3 Förtursförklaring 2010

För att förbättra den enskildes möjligheter att påskynda handläggningen av ett mål eller ärende i domstol infördes en möjlighet att ansöka om förtursförklaring den 1 januari 2010 (lagen [2009:1058] om förtursförklaring i domstol). Av förarbetena (prop. 2008/09:213) framgår bl.a. följande. För att förtroendet för rättsstaten ska kunna upprätthållas krävs oberoende och väl fungerande domstolar. Verksamheten vid Sveriges Domstolar ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Det är regeringens uppfattning att enskilda individer, företag, organisationer och andra som vänder sig till domstol ska kunna utgå från att mål och ärenden handläggs inom skälig tid. Som ett led i arbetet med att förbättra möjligheterna för domstolarna att leva upp till kraven på hög kvalitet och effektivitet, bl.a. på avgöranden inom skälig tid, ställer regeringen i regleringsbrevet för Sveriges Domstolar upp mål för den dömande verksamheten. Balanserna och omloppstiderna ska minska väsentligt. Under de närmaste åren bör inriktningen vara att huvuddelen av brottmålen inte bör ta längre än fem månader och huvuddelen av tvistemålen inte bör ta längre tid än sju månader att avgöra i tingsrätt respektive hovrätt samt att huvuddelen av målen i läns- och kammarrätt inte bör ta längre tid än sex månader att avgöra i respektive instans. Mot bakgrund av denna inriktning ska domstolarna för varje år i samråd med Domstolsverket själva sätta sina verksamhetsmål (a. prop. s. 5 f.).

7.2.4 Mark- och miljödomstolarna 2011

I syfte att förenkla, samordna och effektivisera handläggningen och domstolsprövningen av miljömål, mål enligt plan- och bygglagen och fastighetsmål, bildades fem nya mark- och miljödomstolar den 2 maj 2011 (prop. 2009/10:215, bet. 2009/10:Ju U27, rskr. 2009/10:364). De nya domstolarna ersatte de tidigare miljödomstolarna.

Behovet av en översyn av prövningsorganisationen motiverades enligt följande. Det behövs en effektivare ärendehantering med hög kvalitet. Systemet ska vara lätt att överblicka för kommuner, förvaltningsmyndigheter, näringsliv och enskilda. För att ärendena ska kunna avgöras snabbt och med hög kvalitet ska prövningsmyn-

digheterna och domstolarna ha hög kompetens. Prövningsmyndigheten och domstolarna ska ha goda kunskaper i tekniska, naturvetenskapliga och juridiska frågor. Domstolsorganisationen ska ge möjlighet till den kompetensutveckling och specialisering som behövs för de uppgifter som domstolarna ska utföra. I den nya prövningsorganisationen skapas förutsättningar för en långsiktigt hållbar organisation som innebär en snabb, effektiv och rättssäker hantering av fastighetsmål samt mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.

7.2.5 Miljöprövningsdelegationerna 2012

För att bidra till en mer kvalificerad och effektiv tillståndsprövning av B-verksamheter föreslog Koncentrationsutredningen (Ds 2007:28) och regeringen (prop. 2009/10:215) att miljöprövningsdelegationernas verksamhet skulle koncentreras till 7 länsstyrelser i stället för samtliga 21. Regeringen beslutade sedan att det skulle vara 12 miljöprövningsdelegationer (regeringsbeslut IV:3 2011-12-01, dnr S2011/10148/SFÖ m.fl.). En målsättning med koncentrationen var att ett ärende vid en miljöprövningsdelegation ska beslutas inom sex månader efter att en fullständig ansökan lämnats in. En längre handläggningstid kunde vara motiverad om det fanns särskilda skäl. Den 1 juni 2012 trädde förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer i kraft. I 2 § föreskrivs att av 16 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att det inom länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län ska finnas en miljöprövningsdelegation.

7.2.6 Länsstyrelsen i Västerbottens län 2012

Länsstyrelsen i Västerbottens län fick 2012 i uppdrag av regeringen att under två år utveckla och använda metoder, mätningar och samverkansformer för att främja en effektivare miljöprövning (dnr N2012/5389/FIN). Innovationsrådets rapport Ökad effektivitet i miljötillståndsprövsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions- och myndighetsgränser utifrån en

systemsyn (ISBN 978-91-38-23788-5), låg till grund för länsstyrelsens arbete, bl.a. utgångspunkten att helheten inte är densamma som summan av delarna vilket innebär att ett system i sin helhet kan vara ineffektivt även om varje del presterar väl. Denna systemsyn innebär att miljöprövningen analyseras och förstås som en komplex helhet med många aktörer och faktorer som på olika sätt påverkar hur ärendeprocessen fungerar. Uppdraget till länsstyrelsen var inte bara att titta på enskilda myndigheters arbete utan att se miljöprövningsprocessen ur ett vidare perspektiv där både verksamhetsutövare, myndigheter som ansvarar för tillståndprocessen och myndigheter som är remissinstanser tillsammans är ansvariga för att åstadkomma en effektiv miljöprövning till nytta för såväl näringsliv som människor och miljö.

Länsstyrelsen konstaterade att det finns en stor variation i handläggningstiderna i länsstyrelsens del av handläggningstiden, att handläggningstiden är beroende av verksamhetsutövare, remissinstanser och andra intressenter såsom närboende eller konkurrerande företag, att det går att manipulera tiden om mål för handläggningstider får för stort fokus, att extra resurser är bra, men om nya personer med begränsade förkunskaper regelbundet ska sättas in i arbetet riskerar det också att påverka slutresultatet samt att anställningar på kort tid ofta avslutas i förtid och att det tar lång tid att rekrytera.

Förutsättningar för att korta handläggningstiderna är att alla inblandade parter inklusive prövningsmyndigheten har god kunskap och kompetens, att ansökningshandlingarna är kompletta, att samrådet är väl genomfört och att det finns tillräckliga resurser, från domstol till verksamhetsutövare och konsulter via remissmyndigheter. Det behövs även kontinuerliga träffar och dialoger kring processen.

7.2.7 Jordbruksföretag och djurhållning 2013

I betänkandet Djurhållning och miljön – hantering av risker och möjligheter med stallgödsel (SOU 2013:5) gjorde Utredningen om miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållningen en genomgång av tillståndsbeslut om djurhållning från åtta miljöprövningsdelegationer samt ett antal kommuner för perioden 2008–

2011. Beslutsgenomgången visade att innehållet i villkoren är snarlika inom länet, men skiljer sig i hög utsträckning mellan länen. De ter sig snarast som länsvisa generella föreskrifter än individuellt utformade villkor. Villkoren är oftast lika oavsett om verksamheten ligger inom eller utanför känsligt område. Det är även vanligt att allmänna råd görs bindande genom villkor i besluten. Vidare ställs i vissa fall krav på verksamhetsutövarna utan tydlig motivering. Genomgången visade även att vissa län ställer strängare krav än andra. Få ärenden överklagas vilket gör att antalet vägledande domar är litet. Slutligen konstaterades att handläggningstiderna är långa. Endast cirka hälften av tillståndsärendena beslutades inom ett år från att ansökan kommit in och 15 procent tog längre tid än två år. Utredningen föreslog bl.a. en koncentration av prövningen av djurhållande verksamhet till fyra miljöprövningsdelegationer, att en specialisering av miljösakkunniga bör ske så att det finns tillgång till miljösakkunniga med jordbrukskompetens vid de fyra föreslagna miljöprövningsdelegationerna och att ett återrappporteringskrav avseende handläggningstider för de ärenden som koncentreras ska införas i regleringsbrevet för länsstyrelsen.

7.2.8 Tillväxtverket 2013

Regeringen gav 2013 i uppdrag till Tillväxtverket, Bolagsverket och 13 andra myndigheter att följa upp och arbeta mot målen för förenklingsarbetet (dnr N2013/5553/ENT) bl.a. i syfte att öka servicen och minska handläggningstiderna i det offentliga Sverige. I uppdraget ingår även att Tillväxtverket 2014–2020 årligen ska ta fram en resultattavla baserad på rapporteringarna som de berörda myndigheterna har lämnat i enlighet med uppdraget. För att utveckla arbetet ska Tillväxtverket även lyfta fram goda exempel och föreslå fler insatser för att ge stöd och råd till myndigheter. Regeringen reviderade uppdraget 2014 till att omfatta ytterligare fyra myndigheter, och återrappporteringen ändrades med ett större fokus på att förändringar i kundnöjdhet, handläggningstider m.m. ska kunna följas på ett strukturerat sätt (dnr N2014/05377/ENT). Följande mål och återrappporteringskrav ska följas upp. 2020 ska handläggningstiderna på myndigheterna ha minskat jämfört med 2014. 2020 ska fler företagare vara nöjda med sina kontakter med

myndigheter än 2014. 2020 ska myndigheterna ha ett mer systematiskt samråd med företagare än 2014. Tillväxtverket ska årligen rapportera hur uppdraget genomförs till Näringsdepartementet senast den 15 april. En slutrapport ska lämnas senast den 30 april 2021.

I delrapporten 2017 (dnr 5.2.3-Ä 2015-87) för Tillväxtverket en diskussion kring frågan om tydliga tidsgränser för handläggningstider och anför bl.a. följande. Handläggningstiden, inklusive tidsaspekten, är en viktig fråga för företagen. Den kan påverka viljan att starta nya företag samt att investera i och utveckla befintliga verksamheter. Därför ser Tillväxtverket mycket positivt på att frågan diskuteras. I det här sammanhanget vill Tillväxtverket påpeka att det, enligt Tillväxtverkets kännedom, saknas en gemensam definition av handläggningstider, och en gemensam norm för hur dessa ska beräknas. Ska t.ex. datum för inkommet ärende eller komplett ärende vara utgångspunkten? Tydliga tidsgränser kan hjälpa företagen att få en överblick över hur lång tid deras ärende maximalt kommer att ta, vilket hjälper företagen att planera sin verksamhet. Det kan även bidra till att fler myndigheter mäter handläggningstider, vilket är av stor betydelse för ett lyckat effektiviseringsarbete. En effektivare handläggning gynnar inte bara företagen, utan också myndigheten själv i form av minskade kostnader och frigörande av resurser till annan verksamhet. Tillväxtverket ser också risker med att införa tidsgränser för handläggningstider. Alltför rigida gränser kan leda till suboptimering i ärendehantering, exempelvis om ärenden som redan passerat fastställd tidsgräns nedprioriteras eller om det leder till fler avslag. Ett alternativ skulle kunna vara att sätta långsiktiga mål för att på sikt minska den genomsnittliga handläggningstiden med en viss procentandel. Tillväxtverket tror att ett sådant mål skulle kunna minska risken för suboptimering, eftersom äldre ärenden fortsätter att påverka snittet så länge ärendet inte har avslutats. Dessutom uppmuntrar ett långsiktigt mål till ett kontinuerligt arbete med effektivisering. En annan problematik som är förknippad med tidsgränser i form av garantier, är att det kan leda till missnöje när garantin av olika anledningar inte kan efterlevas. Detta gäller inte minst i de fall där det saknas någon form av kompensation för förseningen.

7.2.9 Svenskt Näringsliv 2012 och 2016

Svenskt Näringsliv uppdrog 2011 åt Ramböll Management Consulting (Ramböll) att göra en undersökning av genomförandestider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan. En del i projektet var att studera tids- och resursåtgång vid mark- och miljödomstolarna, miljöprövningsdelegationerna och hos verksamhetsutövarna. Det ingick inte i studien att utreda tidsåtgången hos remissmyndigheterna. Ramböll redovisade uppdraget i mars 2012 i rapporten Undersökning av genomförandestider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan.

Tiden innan en ansökan ges in omfattade förstudie, samråd och genomförande av miljökonsekvensbeskrivningen. Uppgifterna togs fram genom intervjuer med ett urval av sökande. I genomsnitt tog den förberedande fasen 31 veckor.

Aktstudien av A-verksamheter avsåg mål som har avgjorts 2007–2010. Enligt studien ökade den totala omloppstiden mellan 2007 och 2010 från 59 till 68 veckor. I genomsnitt tog det 60 veckor från att ansökan kom in till dess att beslut fattades. Den genomsnittliga kompletteringstiden under åren 2007–2010 var 19 veckor, remisstiden 30 veckor och den övriga tiden, där målet hanteras av domstolen, var 11 veckor.

Även aktstudien av B-verksamheter avsåg ärenden som har avgjorts 2007–2010. Enligt studien ökade den totala omloppstiden mellan 2007 och 2010 från 46 till 61 veckor. I genomsnitt tog det 56 veckor från att ansökan kom in till dess att beslut fattades. Att genomsnittstiden var lägre i Rambölls undersökning än i Naturvårdsverkets undersökning 2008 förklarades med att tåktärenden hade uteslutits ur Naturvårdsverkets undersökning samt att en annan metod för datainsamling hade använts. Den genomsnittliga kompletteringstiden under åren 2007–2010 var 23 veckor, remisstiden 22 veckor och den övriga tiden, där målet hanteras av miljöprövningsdelegationen, var 11 veckor.

Följande slutsatser drogs. De undersökta ledtiderna varierar mellan olika prövningsmyndigheter och typer av verksamheter. De faktorer som prövningsmyndigheterna lyft fram som påverkar handläggningstiderna är målets eller ärendets komplexitet, kvaliteten på ansökan, remissinstansernas synpunkter, lokaliseringen och omfattningen på ansökan. Sökandena har angett att till-

ståndsprocessen tar mycket tid och kräver väsentliga ekonomiska resurser samt att kunskap och tidigare erfarenhet är kritiska framgångsfaktorer för en effektiv ansökningsprocess.

Ramböll fick ett nytt uppdrag 2015 att studera handläggnings-tiderna för åren 2011–2014 vilket redovisades i februari 2016 genom rapporten Ledtider vid tillståndsprovning av verksamheter med miljöpåverkan – Uppföljning av studie från år 2012 samt kartläggning av vattenverksamheter som omfattas av förslag om nyprövning. Syftet med studien var att utreda i vilken utsträckning det hade skett förändringar i handläggningstiderna för att få tillstånd till bl.a. miljöfarlig verksamhet under 2011–2014 jämfört med 2007–2010. Ramböll genomförde studien genom en aktstudie av A- och B-verksamheter och beräknade handläggningstiden från inkommen ansökan till beslut. Resultatet jämfördes med resultaten från studien av beslut fattade under 2007–2010. I studien avgränsades intervjupersonerna till företrädare för länsstyrelser och mark- och miljödomstolar eftersom prövningsmyndigheterna genomgått organisationsförändringar i form av mark- och miljödomstolsreformen och koncentrationen av miljöprövnings-delegationer sedan förra studien.

Studien av A-verksamheter visade att den genomsnittliga totala ledtiden hade minskat från 60 veckor 2007–2010 till 52 veckor 2011–2014. Under åren 2011–2014 var den genomsnittliga kompletteringstiden 11 veckor, remisstiden 30 veckor och övrig tid 16 veckor. För B-verksamheter hade dock den genomsnittliga totala ledtiden ökat med 10 veckor från 56 veckor under 2007–2010 till 66 veckor 2011–2014. Under åren 2011–2014 var den genomsnittliga kompletteringstiden 33 veckor, remisstiden 22 veckor och övrig tid 12 veckor.

I sina slutsatser konstaterade Ramböll att tillståndsprovningen fortsatt är tidskrävande. Faktorer som påverkar handläggningstiden är den allmänna konjunkturen, kvaliteten på ansökningarna, remissinstansernas förmåga att lämna yttranden i tid, prövningsmyndigheternas förbättringsarbete i form av fler beslutsstöd och ändrade rutiner, en ökning av kontroversiella ärenden som vindkraftsärenden, mer komplicerad lagstiftning och individuella faktorer som kompetens och erfarenhet hos beredningsjurister och tekniska råd.

7.2.10 Tillväxtanalys 2016

Tillväxtanalys fick inom ramen för arbetet med Sveriges mineralstrategi i uppdrag av Näringsdepartementet att följa upp och utvärdera satsningarna på att utveckla en effektivare miljötillståndsprövning med kortare handläggningstider och bibehållen miljöskyddsnivå (dnr N2015/5294/FÖF). Uppdraget resulterade i fem rapporter; Rapport 2016:07 Miljötillståndsprövning av gruvor och täkter – Ledtider och effektiviseringspotential, PM 2016:05 Tillstånd och miljöprövning för att öppna gruvor – en internationell utblick, PM 2016:09 Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada, PM 2016:13 Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer – Ledtider efter reformerna och PM 2016:14 Miljötillståndsprövning och gruvinvesteringar – effektiviseringspotential baserad på tre fall.

I PM 2016:13 Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer – ledtider efter reformerna, gjordes en analys av hur en rad reformer som skedde 2011–2014 hade påverkat ledtiderna för prövningar i mark- och miljödomstolen och miljöprövningsdelegationer, främst vad gäller gruv- och täktverksamheter. Syftet med studien var att belysa om bildandet av mark- och miljödomstolarna 2011, koncentrationen av miljöprövningsdelegationerna 2012 och riktade ökade anslag till mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna 2013 och 2014 har haft en effekt på ledtiderna för miljötillståndsprövningar. Vid en jämförelse av tillståndsprövningar av gruvor och andra A-verksamheter under åren 2007–2014 kom Tillväxtanalys fram till att medianen var 71 veckor för gruvor och 60 veckor för övriga verksamheter förutom avfallshantering och papperstillverkning där medianen var 177 respektive 202 veckor. Det konstaterades även i rapporten att det är stor variation mellan prövningsmyndigheter och verksamheter och att det finns extremt långa ledtider på över 600 veckor, men även extremt korta ledtider på bara någon vecka.

När det gäller B-verksamheter klarade miljöprövningsdelegationerna inte regeringens mål att beslut ska fattas inom sex månader från det att ansökan är komplett. Under 2007–2014 klarades målsättningen i ungefär hälften av de beslutade ärendena. Täktärendena utmärkte sig med kortast totala ledtider i jämförelse

med andra verksamhetstyper. Hälften av de täktärenden som studerades hade en ledtid på 35 veckor och 75 procent av täkterna beslutades inom 62 veckor. De faktorer som påverkade prövningstiden var bl.a. att miljöprövningsdelegationerna hade fokuserat på att avsluta ärenden med långa handläggningstider efter koncentrationen, brist på kompetens och resurser hos sökandebolag, berörda offentliga aktörer och andra sakägare, att prövningsprocessen hade blivit vilande under en kortare eller längre tid på grund av fördröjningar hos olika parter och bristfälliga ansökningshandlingar med lång kompletteringstid.

Sammanfattningsvis kom Tillväxtanalys fram till följande. Resultaten från studien av ledtider för miljötillståndsprövning av gruvor och täkter pekar på att dessa ärenden inte tar längre tid än prövningar av andra jämförbara miljöfarliga verksamheter. Det finns potential för en mer effektiv tillståndsprocess. Den internationella jämförelsen visar att de miljökrav som ställs i Sverige liknar dem i andra länder med gruvindustri, exempelvis krav på bästa tillgängliga teknik och på miljökonsekvensbeskrivning. Vidare visar analyserna att förseningar i tillståndsprocessen är ett globalt problem då det handlar om komplexa prövningar där olika intressen och mål ställs mot varandra. Bildandet av mark- och miljödomstolar och koncentrationen av miljöprövningsdelegationer bedöms inte ha bidragit till att korta ledtider för miljötillståndsprövningen av gruvor och täkter. Det finns ett visst stöd för att ökade resurser har haft en positiv effekt på ledtider. Resultat från fallstudierna visar att vad som tar tid och varför varierar från fall till fall, och att fördröjningar kan ske i olika delar av processen. En analys utifrån de tre kriterierna för en effektiv miljötillståndsprocess – flexibilitet, förutsägbarhet och kunskap – visar att flexibilitet i stor utsträckning tillämpas i den svenska miljötillståndsprövningen, medan det finns utrymme för förbättringar vad beträffar förutsägbarhet och även kunskap. För en bra process krävs att alla parter har tillräckliga resurser och kunskaper för att kunna delta på ett aktivt och meningsfullt sätt. Oenighet om vad som utgör en komplett ansökan var en återkommande och tidskrävande fråga i samtliga studerade fall. I två av prövningarna kom det fram att det fanns kvar intressekonflikter gällande markanvändningen, trots att bearbetningskoncessionen redan hade beslutats. Tillväxtverket identifierade tre områden där det fanns potential att

effektivisera miljötillståndsprövningen: hantera intressekonflikter kring markanvändningen i ett tidigt skede, stötta remissinstanser så att de kan delta på ett kvalificerat sätt utan onödiga fördröjningar och skapa ökad tydlighet om vad som krävs för att en ansökan ska vara komplett.

7.2.11 Lantbrukarnas Riksförbund 2017

Hushållningssällskapet i Skaraborg fick i uppdrag av Lantbrukarnas Riksförbund att bl.a. kartlägga hur lång tid det tagit för att få miljötillstånd till mjölkgårdar de senaste fem åren. Kartläggningen visade att det tog allt från 260 till 1383 dagar och att snittet låg på 573 dagar.

Lantbrukarnas Riksförbunds slutsats av kartläggningen var att mer och mer fokus läggs på lokaliseringsfrågan och att utredningskraven blir allt mer omfattande inom områden som transportbuller, vattenförsörjning, ventilation, påverkan på skyddade områden och inte minst verksamhetens inverkan på möjligheterna att uppnå god ekologisk status i vattendragen i området. Ingen skälighetsavvägning verkade ske vad gäller kraven på utredning hos miljöprövningsdelegationerna och mycket tid i processen fick läggas på att hävda orimligheten i det som begärs. För att hålla den kompetens som krävs bedömdes att de måste skapa en egen specialistkompetens inom allt fler områden för att inte bli beroende av externa konsulter och för att stämma av och ifrågasätta skillnader i process och utredningskrav hos de olika miljöprövningsdelegationerna. Som förbättringar föreslogs att förslag till beslut alltid ska kommuniceras, att skäligheten av omfattande utredningskrav och kompletteringar bedöms, att det ska bli restriktivare med uppskov till remissinstanser, att länsstyrelsens roll i samrådet förtydligas och att fler muntliga kontaktytor skapas.

7.2.12 Statistik för miljötillståndsprövningen 2017

En av åtgärderna i Smart industri var att statistik för prövningstider skulle utarbetas. Naturvårdsverket fick därför i uppdrag i regleringsbrev för 2017 att ta fram en modell för att årligen upprätta och redovisa statistik för miljötillståndsprövningen. Modellen skulle

utformas så att det för olika branscher, prövningsinstanser och mål- och ärendetyper är möjligt att samla in, sammanställa, analysera och presentera statistik för hur lång prövningstiden varit från ansökan till beslut och vilka faktorer som påverkat handläggningstiden. Vidare skulle modellen möjliggöra att handläggningstiden av miljötillståndsprövningen kan följas över tid. Syftet var att få information om hur lång prövningstiden är från ansökan till beslut samt vilka faktorer som påverkar prövningstiden.

I september 2017 redovisade Naturvårdsverket uppdraget Statistik för miljötillståndsprövningen till regeringen (dnr M2017/02351/Me). Av uppdraget framgår sammanfattningsvis följande. Statistiken som tas fram kan komma till nytta genom att ge verksamhetsutövare och andra aktörer som deltar i tillståndsprövningar bättre förutsägbarhet om hur lång tid ett ärende eller mål kan ta. Prövningsmyndigheterna kan få underlag för verksamhetsutveckling och Regeringskansliet och andra aktörer kan använda statistiken som underlag för utredningar, bedömningar och beslut. Regeringen kan vidta åtgärder genom tilldelning av medel, ge uppdrag till myndigheter och göra författningsändringar. Statistiken kan även användas för att följa upp och utvärdera effekten av sådana åtgärder. Verksamhetsutövare och andra kan få en uppfattning om hur lång tid en tillståndsprövning kan ta och statistiken kan bidra till ökad transparens och förståelse för prövningsprocessen.

Som aktörer i tillståndsprövningen identifieras riksdag och regering, prövningsmyndigheter, sökanden, remissmyndigheter och övriga intressenter. Det finns många olika faktorer som har betydelse för prövningstidens längd. Naturvårdsverket har sammanställt faktorer som lyfts fram i tidigare studier och bedömt faktorernas betydelse för prövningstider. Faktorerna har även kategoriserats utifrån om de bedöms vara möjliga att inkludera i statistik på ett bra sätt och utifrån vilka uppgifter som skulle behövas för att kunna följa upp dem. Kvaliteten och fullständigheten hos ansökan har lyfts fram som en betydande faktor. Kvaliteten kan påverkas av hur samrådet har genomförts, vilken kompetens som finns hos de olika aktörerna, vilket stöd som finns att tillgå, osäkerheter om vad som krävs och sökandens inställning. Andra faktorer som kan påverka prövningens längd är t.ex. omfattning och verksamhetens karaktär, andra aktörer som deltar i prövningen, onödiga kompletteringsbe-

gäranden och bristande samsyn mellan remissmyndigheter, kunskap, kompetens, erfarenhet, personalresurser och prioriteringar hos remissmyndigheter och andra intressenter, tidsåtgången för att komma in med yttranden och anståndsbegäranden, resurser, kompetens, erfarenhet, personalomsättning, arbetssätt, organisation, rutiner, prioriteringar och styrning hos prövningsmyndigheter, överklaganden, lokalisering, lagstiftningens komplexitet och uppföljning och målsättningar.

En modell bör bygga på digital och strukturerad information. Den kan med fördel utvecklas successivt så att det går att ta tillvara nya möjligheter som en ökad digitalisering kan medföra. Verket föreslår att samma parametrar ska följas upp både hos miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar och har utgått från att det är den som fattar beslut som ansvarar för informationen om och i beslutet, liksom för att kvalitetssäkra, sammanställa och tillgängliggöra informationen om beslutet.

På kort sikt bör statistiken baseras på uppgifter i prövningsmyndigheternas befintliga system för uppföljning; SIV som bygger på registrering i domstolarnas ärendehanteringssystem Vera och Lisa som bygger på länsstyrelsernas ärendehanteringssystem Platina. För att få fram strukturerad information krävs en systemutveckling som tar ca ett till två år att genomföra. Statistiken bör redovisas årligen per prövningsmyndighet och visa det totala antalet mål/ärenden efter typ av miljöfarlig verksamhet baserat på indelningen i miljöprövningsförordningen. Industriutsläppsverksamheter och Seveso-verksamheter och antalet som avser hel tillståndsprövning och ändringstillstånd ska kunna utläsas. Det ska också gå att utläsa hur stor andel av målen/ärendena som har avgjorts med dom eller beslut som innebär att tillstånd ges. När det gäller överklagade mål och ärenden ska statistiken innehålla tidsåtgången från ansökan till dom eller beslut i första instans samt från kungörelse till beslut. Det ska även gå att utläsa tiden från att målet kommer in till dess att det avgörs i överinstans. Slutligen bör det gå att utläsa den totala tiden från ansökan i första instans till dess ett överklagat mål avgörs och vinner laga kraft. Statistiken bör även inkludera ett mått på personalresurser, t.ex. antal årsarbetskrafter för arbetet med tillståndsprövningar.

På längre sikt bör arbetet ta sin utgångspunkt i det pågående arbetet med digitalisering. Statistiken kan t.ex. omfatta flera typer

av mål och ärenden och det bör gå att följa tidsåtgången för fler moment i prövningen som samrådsprocessen och kompletteringskedet. På sikt vore det också lämpligt att skapa lösningar som möjliggör en samlad nationell statistik från både miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar. Man kan då göra samlade analyser av alla mål och ärenden som ingår i statistiken och följa ett mål eller ärende genom alla instanser. Det ska också gå att knyta uppgifterna till andra data om företag.

7.2.13 Sammanhållen statistikredovisning avseende miljöprövning 2018

Regeringen beslutade i regleringsbrev för länsstyrelserna och Sveriges domstolar för 2018 att ge länsstyrelserna och Domstolsverket i uppdrag att senast den 1 mars 2018 redovisa hur länsstyrelserna samt Domstolsverket och mark- och miljödomstolarna kan bidra till en sammanhållen statistikredovisning avseende miljöprövning. Utgångspunkten för uppdraget är att ett uttag av en samlad statistik avseende prövning av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet inom miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna samt tillståndspliktig vattenverksamhet inom mark- och miljödomstolarna ska vara möjlig att genomföra från och med verksamhetsår 2020.

Den 28 februari 2018 redovisade länsstyrelserna uppdrag 3:34 i myndigheternas regleringsbrev för 2018 med rapporten Statistikredovisning för miljöprövning (dnr M2018/00639/Me). Domstolsverket redovisade den 1 mars 2018 ett motsvarande uppdrag i myndighetens regleringsbrev för 2018 med rapporten Sammanhållen statistikredovisning avseende miljöprövning (dnr M2018/00679/Me).

I länsstyrelsernas redovisning anges bl.a. följande. För att möjliggöra en samlad statistik krävs att uppdraget konkretiseras såväl i sak som i tid samt att regeringen tillskjuter särskilda utvecklingsmedel för att möjliggöra efterfrågad statistik. Innan ett arbete inleds bör regeringen återkoppla föreliggande redogörelse av hur länsstyrelserna kan bidra till en sammanhållen statistikredovisning och länsstyrelsernas konsekvenser av att genomföra uppdraget. Länsstyrelserna ser svårigheter att ha en teknisk lösning på plats till den 1 januari 2019 då vare sig finansiering eller projektledning är på plats. Det innebär att om den första redovisningen av statistik år

2020 ska avse hela verksamhetsåret 2019 kommer det att innebära manuell registrering av efterfrågade uppgifter för åtminstone första halvåret 2019.

Av Domstolsverkets redovisning framgår bl.a. följande. Redan i dagsläget kan verket få fram merparten av de statistikuppgifter som efterfrågas på kort sikt. Vad gäller resterande data framförs konkreta förslag på lösningar för flertalet av uppgifterna, medan ett fåtal statistiska uppgifter har ansetts vara av begränsat värde när de ställs mot verksamhets- och samhällsekonomisk nytta. Domstolsverket bedömer att det med vissa utvecklingsinsatser i stort sett torde vara möjligt att till utgången av verksamhetsåret 2019 leverera det statistikuttag som efterfrågas under förutsättning att vissa andra omprioriteringar görs.

Redovisningarna bereds för närvarande i Regeringskansliet.

7.3 Olika sätt att reglera handläggningstider

7.3.1 Frivilliga handläggningsmål

Ett sätt att leda och styra en prövningsmyndighets verksamhet är att sätta upp egna handläggningsmål. Prövningsmyndigheten kan då anpassa målen efter individuella förutsättningar som resurser, ärendebalanser, bemanning och oväntade händelser. Den egna kontrollen över målen ger en ökad flexibilitet och möjlighet att ändra målen om de inte klaras.

Frivilliga handläggningsmål ställer dock höga krav på ledning, styrning och uppföljning. Alla som berörs måste känna en motivation att målen ska nås och det måste också finnas tydliga rutiner för vad som händer om målen inte kan nås. Sätter man egna handläggningsmål är man också ensam ansvarig för att nå målen vilket lägger en tyngre börda på prövningsmyndigheten att göra målen trovärdiga. Egna handläggningsmål är inte alltid lättillgängliga även om de är offentliga. Flera prövningsmyndigheter kan ha samma mål men redovisa dem på olika sätt vilket minskar transparensen och medför svårigheter i att mäta handläggningstider.

Regeringen har inte satt några verksamhetsmål för mark- och miljödomstolarna. Mark- och miljödomstolarna har i stället i överenskommelser om verksamhetsmål 2012 och 2017 gemensamt bestämt att 75 procent av alla miljömål, första instans, ansökningsmål

(A-mål) ska vara avgjorda i tillståndsfrågan inom ett år och 75 procent av alla överklagade miljömål (Ö-mål) ska vara avgjorda inom sex månader.

Av statistik från domstolarnas ärendehanteringssystem Vera framgår följande omloppstider för A- och Ö-mål, miljöfarlig verksamhet, vid mark- och miljödomstolarna. För A-målen gäller att omloppstiden beräknas på tiden från det att målen kom in till första avgörandet. För Ö-målen, där målet alltså omfattar alla överklagade mål, gäller att den genomsnittliga omloppstiden i månader, median omloppstid i månader och 75 percentil omloppstid i månader, det vill säga hur lång omloppstid 75 procent av målen har, beräknas på tiden från det att målet kom in till dess att det avslutats.

Tabell 7.1 Omloppstider mark- och miljödomstolarna år 2012–2017

Domstol	Måltyp	Antal mål	Omloppstid	Median	75 percentil
Nacka tingsrätt	A-mål	90	13,7	11,7	18,3
Nacka tingsrätt	Ö-mål	3 091	5,9	4,8	8,0
Umeå tingsrätt	A-mål	68	26,7	12,4	22,6
Umeå tingsrätt	Ö-mål	634	5,6	4,1	8,4
Vänersborgs tingsrätt	A-mål	117	11,3	9,1	13,7
Vänersborgs tingsrätt	Ö-mål	2 769	3,9	3,0	5,6
Växjö tingsrätt	A-mål	109	12,5	8,7	15,7
Växjö tingsrätt	Ö-mål	3 159	4,9	4,2	7,0
Östersunds tingsrätt	A-mål	49	17,7	5,3	14,5
Östersunds tingsrätt	Ö-mål	685	5,5	4,3	7,9
Alla	A-mål	433	15,2	9,9	16,3
Alla	Ö-mål	10 338	5,0	4,0	7,0

Tabell 7.2 Omloppstider mark- och miljödomstolarna år 2017

Domstol	Måltyp	Antal mål	Omloppstid	Median	75 percentil
Nacka tingsrätt	A-mål	17	11,1	9,3	19,7
Nacka tingsrätt	Ö-mål	454	5,1	3,9	6,9
Umeå tingsrätt	A-mål	10	9,7	8,8	14,3
Umeå tingsrätt	Ö-mål	111	5,6	4,2	8,0
Vänersborgs tingsrätt	A-mål	16	11,6	10,2	14,7
Vänersborgs tingsrätt	Ö-mål	437	4,0	3,4	5,8
Växjö tingsrätt	A-mål	20	12,2	12,3	17,0
Växjö tingsrätt	Ö-mål	616	4,9	4,2	7,1
Östersunds tingsrätt	A-mål	30	8,4	9,1	10,3
Östersunds tingsrätt	Ö-mål	152	4,8	2,8	7,2
Alla	A-mål	68	11,0	10,8	17,0
Alla	Ö-mål	1 770	4,8	3,8	6,7

7.3.2 Styra handläggningsmål

Regeringen kan styra prövningsmyndigheterna genom att sätta handläggningsmål i regleringsbrev. Genom återrapporteringskrav kan prövningsmyndigheten redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att målen ska nås och även kräva att regeringen tar ansvar om målen inte nås, t.ex. genom att tillföra mer resurser. En styrning genom regleringsbrev bidrar till enhetlighet genom att målen kan mätas och redovisas på samma sätt. Genom att processen är öppen och transparent kan en sådan reglering även bidra till mer förutsebara prövningar.

Beslutsgången blir dock längre om målen behöver ändras. Det finns också en risk att målen inte blir realistiska på grund av förändringar hos prövningsmyndigheterna som gör att målen inte

längre kan nås. En fokusering kring måluppfyllelse kan också leda till att en prövningsmyndighet suboptimerar sina resurser, t.ex. genom att handläggningstiden kortas för de ärenden som tar längst tid på bekostnad av andra ärenden som annars hade hanterats snabbare.

Regeringen har satt upp verksamhetsmål för domstolarna i regleringsbrev för Sveriges domstolar för de flesta måltyper. Som exempel kan nämnas brottmålen där huvuddelen (75 procent), exklusive förtursmålen, inte ska ta längre tid än fem månader att avgöra i tingsrätt. För tvistemålen, exklusive gemensam ansökan om äktenskapsskillnad, ska huvuddelen inte ta längre tid än sju månader att avgöra i tingsrätt. Förtursmålen, som ska avgöras inom givna och korta tidsramar, är exkluderade vilket innebär att omloppstiderna beräknas på mål som normalt sett tar längre tid att handlägga. Verksamhetsmålen för brottmålen och tvistemålen uppnås av tingsrätterna.

Den 1 december 2011 beslutade regeringen att uppdra åt vissa länsstyrelser att förbereda och genomföra inordnandet av den verksamhet som avser prövning av ansökan om tillstånd till mindre miljöfarliga verksamheter, så kallade B-verksamheter, från övriga länsstyrelser per den 1 juni 2012 (dnr S2011/10148/SFÖ m.fl.). Ett viktigt syfte med reformen var att åstadkomma en kvalificerad och mer effektiv prövning av B-verksamheter. En målsättning var att ett ärende vid en miljöprövningsdelegation ska beslutas inom sex månader från det att en fullständig ansökan lämnats in. En längre handläggningstid kunde vara motiverad om det fanns särskilda skäl. Länsstyrelserna skulle bl.a. redovisa handläggningstider både utifrån när en ansökan lämnats in till miljöprövningsdelegationen och när ansökan bedömdes vara komplett. Handläggningstiderna skulle redovisas separat för täktärenden, vindkraftsärenden och övriga ärenden. I följande års regleringsbrev för länsstyrelserna har handläggningsmålen bekräftats genom återrapporteringskrav kopplade till målet.

Tiden mäts från att sista kompletteringen kom in. Det föregående skedet från att ansökan lämnas in till dess att den är komplett kan enligt länsstyrelserna inte mätas på ett tillförlitligt sätt eftersom den tiden är beroende av den tid sökanden behöver för att komplettera ansökan och hur lång tid miljöprövningsdelegationen tar på sig för att begära kompletteringar.

Nedan redovisas statistik över måluppfyllelsen för de fyra besökta miljöprövningsdelegationerna. Syftet är enbart att illustrera hur stor andel av de satta målen som uppfylls. För att få en rättvisande bild behöver man även titta på antalet ärenden som prövats vilket alltså inte redovisas här.

Tabell 7.3 Måluppfyllelse vid fyra miljöprövningsdelegationer under åren 2013–2017

Statistik från miljöprövningsdelegationerna i Dalarnas, Norrbottens, Västra Götalands och Östergötlands län, måluppfyllelse i procent av alla helprövningar och ändringstillstånd

MPD	2013	2014	2015	2016	2017
Dalarna	74	81	92	87	84
Norrbotten	80	87	79	84	88
Västra Götaland	23	44	44	58	45
Östergötland	45	58	61	59	66

Tabell 7.4 Måluppfyllelse miljöprövningsdelegationen i Dalarnas län

Måluppfyllelse i procent (beslutade inom sex månader) uppdelat på ärendetyp under åren 2013–2017

Ärendetyp	2013	2014	2015	2016	2017
Täkt; hel	74	93	100	100	100
Täkt; villkor	100	100	100	100	100
Täkt; övrig	100	100	96	100	100
Vindkraft; hel	0	25	50	0	0
Vindkraft; villkor	-	-	-	100	100
Vindkraft; övrig	100	-	100	100	100
Övriga; hel	75	89	100	89	90
Övriga; villkor	63	91	100	100	100
Övriga; övrigt	87	70	90	92	100

Tabell 7.5 Måluppfyllelse miljöprövningsdelegationen i Norrbottens län

Ärendetyp	2013	2014	2015	2016	2017
Täkt; hel	100	95	93	100	94
Täkt; villkor	-	-	100	100	100
Täkt; övrig	100	100	100	100	100
Vindkraft; hel	100	100	-	100	100
Vindkraft; villkor	100	100	100	100	100
Vindkraft; övrig	100	100	-	100	100
Övriga; hel	36	70	40	67	67
Övriga; villkor	50	69	100	67	80
Övriga; övrigt	100	100	100	78	89

Tabell 7.6 Måluppfyllelse miljöprövningsdelegationen i Västra Götalands län

Ärendetyp	2013	2014	2015	2016	2017
Täkt; hel	29	55	50	68	74
Täkt; villkor	0	100	100	100	-
Täkt; övrig	67	22	87	100	100
Vindkraft; hel	5	12	9	50	33
Vindkraft; villkor	-	100	50	100	100
Vindkraft; övrig	-	100	100	100	100
Övriga; hel	31	56	63	55	59
Övriga; villkor	28	60	74	50	82
Övriga; övrigt	11	50	70	96	88

Tabell 7.7 Måluppfyllelse miljöprövningsdelegationen i Östergötlands län

Ärendetyp	2013	2014	2015	2016	2017
Täkt; hel	56	73	50	50	57
Täkt; villkor	25	0	100	100	100
Täkt; övrig	94	78	100	100	91
Vindkraft; hel	17	36	63	20	50
Vindkraft; villkor	-	-	-	-	0
Vindkraft; övrig	100	0	50	100	-
Övriga; hel	50	59	100	94	92
Övriga; villkor	86	67	73	100	73
Övriga; övrigt	100	74	98	100	97

7.3.3 Författningsreglerade tidsfrister

Det är inte ovanligt att tidsfrister regleras i författning. Som exempel kan nämnas följande bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) och förvaltningslagen (2017:900).

Enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen ska byggnadsnämnden handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Bestämmelsen trädde i kraft den 2 maj 2011 och tillkom i syfte att effektivisera byggnadsnämndernas handläggning av ärenden om lov. Regeringen bedömde då att det inte fanns något behov av sanktionsmöjligheter mot en kommun som inte iakttar en tidsfrist eftersom målet om en ökad effektivitet i beslutsprocessen kan nås ändå (prop. 2009/10:170, del 1, s. 278 f.). JO har kritiserat byggnadsnämnder för överskridande av tioveckorsfristen för prövning av bygglov och anfört att hög personalomsättning, hög arbetsbelastning och svårigheter att rekrytera personal inte varit godtagbara skäl för överskridande (JO:s beslut den 26 mars 2013, dnr 1814–2012 och den 22 oktober 2012, dnr 4086–2011). Efter att riksdagen i två tillkännagivanden har uttalat att regeringen bör låta utarbeta ett förslag om en komplettering av plan- och bygglagen med regler om reduktion av bygglovsavgiften och övriga ärenden om lov och förhandsbesked där en tidsfrist gäller och att regeringen ska vidta nödvändiga åtgärder för att koppla någon form av incitament eller sanktioner till reglerna om kommuners handläggningstider för anmälningsärenden (bet. 2014/15:CU10 punkt 14, rskr. 2014/15:180 och bet. 2015/16:CU3 punkt 2, rskr. 2015/16:18), har regeringen föreslagit att det införs ett system med avgiftsreduktion när tidsfrister för beslut i ärenden om lov och förhandsbesked samt startbesked efter anmälan överskrids. Förslaget syftar till att skapa incitament för att följa de tidsfrister som gäller för beslut och föreslås träda i kraft den 1 januari 2019 (prop. 2017/18:210).

Enligt 12 § förvaltningslagen (2017:900) får en enskild part skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ett ärende om det inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader. Myndig-

heten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Av förarbetena framgår bl.a. följande. Med hänsyn till att det inte är möjligt att ange någon genomsnittlig normalt看 för ärendehandläggning som kan tjäna som en tumregel för alla typer av förvaltningsärenden, kan det ofta finnas utrymme för en myndighet att ange inom vilken tid man typiskt sett kan förvänta sig ett slutligt avgörande när det gäller ett visst ärendeslag. Det gäller framför allt i fråga om ärenden som hanteras i stora mängder, när behövliga utredningsåtgärder normalt kan bedömas på förhand med någorlunda stor säkerhet och när tillgängliga resurser och tillströmningen av ärenden är förhållandevis konstant eller i vart fall förutsäkrade. Om det inträffar någon omständighet som medför att ärendetillströmningen plötsligt ökar markant, kan mer eller mindre tillfälliga förändringar av den genomsnittliga handläggningstiden dock uppkomma. Andra omständigheter som kan påverka handläggningstiderna är organisationsförändringar och större personalomsättningar inom en myndighet. Handläggningstidens längd torde dock i flertalet fall i första hand påverkas av hur komplicerade ärendena är att utreda, hur snabba parterna är med att tillhandahålla behövligt underlag för myndighetens prövning, hur många parter handläggningen involverar och liknande omständigheter som påverkar ärendets omfattning. Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att ärenden handläggs på ett sätt som innebär att de blir tillräckligt utredda, att parternas intressen tillgodoses på ett rimligt sätt, att sakligt korrekta avgöranden alltid eftersträvas och att besluten är motiverade. För att enskildas rätt ska tas till vara krävs emellertid regelmässigt också att ärendena avgörs utan oskälig fördröjning. Överdrivna förhoppningar om snabba avgöranden kan inte sällan grusas av helt legitima skäl. Det är framför allt när ett avgörande fördröjs på grund av längre tids passivitet från myndigheternas sida – när inga åtgärder vidtas i syfte att nå målet att avsluta handläggningen – som kritik kan riktas mot handläggningstidernas längd. Sådana fördröjningar kan ha flera olika orsaker. I vissa fall kan grunden till oskäligt långa handläggningstider vara en kombination av myndighetens totala arbetsmängd och dess tillgängliga resurser. Ett snabbt och effektivt förfarande förutsätter med andra ord inte bara en väl utformad förfarandereglering. Det krävs också en lämpligt utformad myndighetsorganisation, väl-

utbildade myndighetsföreträdare och tillräckliga ekonomiska resurser (En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, prop. 2016/17:180, s. 106 f.).

7.4 Synpunkter på handläggningstider och mål

Följande synpunkter har lämnats av de besökta aktörerna.

7.4.1 Länsstyrelserna

Fördelar med att ha gemensamma handläggningsmål i regleringsbrev är att det blir lika för alla. Målen kan kommuniceras mot omvärlden och man har något gemensamt att sträva mot. Det är också lättare att jämföra olika miljöprövningsdelegationer med varandra.

Prövningsmyndigheterna styr dock inte över helheten. Det kan bli missvisande med handläggningsmål för bara prövningsmyndigheten eftersom den endast är en länk i prövningskedjan. Det är därför inte lämpligt att författningsreglera tidsfrister. Har man föruttit en frist kan ett handläggningsmål leda till felaktig hantering genom att man lägger det ärendet sist i kön. Det finns också risk för att man låter ett ärende ta längre tid än som krävs. En jämförelse kan göras med de författningsreglerade handläggningstiderna enligt plan- och bygglagen som är verkningslösa eftersom det inte finns någon sanktion om tiderna inte hålls.

Flera olika aktörer ansvarar för att handläggningstiden hålls så kort som möjligt. Om något fallerar, så faller allt och miljöprövningsdelegationen får ta smällen när den ansvarar för handläggningsmålet. Det är många moment som prövningsmyndigheten inte råder över, t.ex. lokalpolitiska synpunkter, anståndsbeväran från sökanden såväl som från remissmyndigheter och andra parter. Vissa kommuner har nämnsammanträden varannan eller var tredje månad. Om det är sökanden eller remissinstanserna som behöver mer tid är det ändå miljöprövningsdelegationen som är den som inte klarar tidsmålet. Om prövningsmyndigheterna måste kompensera tidsförluster i den tid de råder över kan det dessutom bli till nackdel för miljön.

Risken med att endast mäta hur lång tid det tar att handlägga ett ärende är att man missar att se till kvaliteten eller de långsiktiga

effekterna för miljön som en tidsatt handläggning kan leda till. Handläggningstiden räknas från att ärendet är komplett. Dessförinnan måste man lägga tid och resurser på kompletteringsskedet så att ansökan verkligen är komplett innan kungörelsen. Det viktiga är hur prövningsmyndigheterna agerar när de ska prestera och om det finns moment i deras handläggning som kan effektiviseras.

Det är inte heller realistiskt med samma handläggningsmål för alla ärendetyper. Vissa ärenden kan handläggas snabbare än det satta tidsmålet. Andra kan ta mycket längre tid, som t.ex. vindkraftsärenden. Samma förutsättningar gäller inte heller under hela året. Om ärendet är komplett den första juni försvinner tid över sommaren på grund av semesterperioder. Några verksamhetstyper prövas inte så ofta och andra avser endast villkor eller ändringar. En lösning skulle kunna vara att omvandla handläggningsmålen till inriktningsmål med en procentandel som ska avgöras inom viss tid eller differentierade handläggningsmål med större flexibilitet.

Den administrativa bördan för alla som arbetar med prövningar måste minska och inte öka ytterligare. De krav som ställs i nya 12 § förvaltningslagen är inte anpassade till miljöprövningarna och kommer att leda till ökad administration om inte förordningen om miljöprövningsdelegationer ändras. Annars tillförs ytterligare moment och handläggningstiden för miljöprövningen blir ännu längre.

De som arbetar som prövningshandläggare och de som sitter i miljöprövningsdelegationerna har även andra arbetsuppgifter. Det är i vissa fall hög omsättning på personal och nya ska läras upp inom befintliga resurser. Miljöprövningsdelegationerna som beslutande myndighet styr inte över personalen och övriga resurser som ska tilldelas för handläggning av prövningsärenden utan det är länsstyrelsen. Det krävs därför att det finns en förståelse från länsstyrelsernas sida för det arbete som krävs inom miljöprövningsområdet. Det kan vara svårt att rekrytera rätt kompetens. Med hänsyn till frågornas komplexitet tar det tid för nya handläggare att komma in i frågorna. Lagstiftningen har blivit alltmer komplex och förändras i allt snabbare takt. Det arbete som detta kräver ska undantagslöst genomföras inom befintliga resurser, t.ex. ändrade rutiner, klassningar av verksamheter och avgiftskoder.

Att fler blir involverade i processen och den generösa möjligheten att yttra sig och lämna synpunkter vid flera tillfällen under prövningsprocessen leder naturligen till längre handlägg-

ningstider. Det kommer in fler och fler yttranden som ska läsas och bemötas. Många olika åsikter ska bedömas om komplicerade eller tidsspecifika utredningar som t.ex. fågelinventeringar. Det finns även andra komplicerade utredningar som kan ta tid.

Samrådet är ofta avgörande för hur den fortsatta processen kommer att se ut. Det är därför viktigt att lägga tid och resurser i samrådet och avgränsa prövningen på rätt sätt. Det är inte ovanligt att sökanden lämnar in alldeles för mycket underlag i flera olika dokument med samma uppgifter i alla men med olika rubriker. Det förekommer även att ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen endast består av några få A4 sidor.

Att avgränsa prövningen och underlaget tar tid och innebär merarbete. En miljöprövningsdelegation har sett att det förekommer brister i samråden hos den länsstyrelse i grannlandet som faller under miljöprövningsdelegationen jämfört med deras egen länsstyrelse eftersom handläggarna vid de avlämnande länen kommer längre och längre ifrån prövningsområdet när de arbetar med andra uppgifter. Det finns önskemål om mer resurser till samråden så att länsstyrelsernas handläggande personal kan styra upp och delta i dem på ett bättre sätt.

Vissa konsulter kan fördröja prövningen genom att inte ge in rätt uppgifter i tid. Den alltmer komplexa lagstiftningen gör att det finns konsulter som saknar rätt kunskap och kompetens. Det kommer in bristfälliga ansökningar där kompletteringar av dessa stjäl tid från de mer kompletta ansökningarna. Inte sällan medför länsstyrelsernas serviceskyldighet att det blir svårt att avgöra vid vilken nivå denna skyldighet är uppfylld och när den övergår till att de agerar som en slags konsult och skrivhjälp åt de konsulter som inte har rätt kompetens och kunskap.

Förslag om förbättringar rör specialisering av handläggare som arbetar med prövningar, högre krav på ansökningar och större möjligheter att avvisa undermåliga ansökningar, ökad professionalisering av dem som gör miljökonsekvensbeskrivningar och någon form av certifiering av konsulter.

Miljöprövningsdelegationerna i Dalarna och Västra Götaland arbetar med en ärendeflödesanalys enligt LEAN vilket innebär ett förbättringsarbete med syfte att kapa tider utifrån analysen. Miljöprövningsdelegationerna i Norrbotten och Östergötland har också tydliga rutiner och uppföljningssystem som fungerar på liknande sätt.

7.4.2 Domstolarna och Domstolsverket

Mark- och miljödomstolen i Växjö ser fördelar med att mark- och miljödomstolarnas handläggningsmål anges i regleringsbrev för Sveriges domstolar. På så sätt kan målen förankras hos regeringen som på ett tydligare sätt kan stå bakom och ta ansvar för domstolarnas mål. Domstolarna måste dock få vara med och sätta målen eftersom mål för A-verksamheter får konsekvenser för andra målgrupper. De mål de har i dag nås i varierande omfattning. Målen följs upp löpande och kontrolleras även mot JK-listan som fungerar på samma sätt, däremot finns i övrigt inget utvecklat system för hur domstolen ska åtgärda bristande måluppfyllelse. Den delen måste förbättras.

Om målen ska vara realistiska att nå måste en större differentiering ske. Med deras vitt skilda måltyper är det meningslöst att ha så övergripande mål som de har i dag. De måste brytas ner och renodlas, bl.a. så att överklagade tillståndsmål från länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (MPD-mål) hanteras med ett eget handläggningsmål. Om man har handläggningsmål ställer det höga krav på ledning, styrning och uppföljning oavsett om målen är frivilliga eller styrda. Ledningen måste visa att det är viktigt att klara de uppsatta verksamhetsmålen och personalen måste ges tydliga instruktioner om hur målen ska hanteras.

Det som ofta tar tid är bristfälliga ansökningar och många anstånd. Det borde vara lättare att avvisa undermåliga ansökningar. En bra ansökan kan hanteras snabbt och blir på så sätt prioriterad eftersom den kan kungöras direkt. Om en verksamhetsutövare inte är kompromissvillig tar det längre tid att få fram tillräckligt underlag eftersom ytterligare skriftväxling kan förlänga handläggningstiden med flera månader. Remissinstansernas krav och önskemål kan vara befogade och obefogade. Ibland kommer det in önskelistor på kompletteringar som behöver analyseras. Om så många frågor som möjligt kunde klaras ut i samrådet skulle processen flyta på mycket snabbare. Tidigare krävde man svar på kompletteringsbegäran inom tre veckor men den tiden har blivit längre och längre. Andra sätt att korta handläggningstiderna på ett effektivt sätt vore att vägra anstånd och att införa upphandlade statliga konsulter.

Det största problemet med den del av handläggningstiden som domstolen styr över rör tillgången till kompetent personal. Det är svårt att rekrytera rätt kompetens till Växjö framförallt när det gäller beredningsjurister men även när det gäller rådmän vilket syns både på mark- och miljödomstolen och på tingsrättens allmänna del. Detta påverkar handläggningstiderna i hög grad. Om beredningsjuristerna kunde få ökad behörighet kanske de skulle stanna längre. Domstolen är i och för sig placerad ganska mitt i domsagan. Vissa måltyper är dock mer frekvent förekommande i Skåne och andra måltyper i norra delen av domsagan så detta innebär inte alltid en fördel. Vidare kan sägas att utifrån ett rekryteringsperspektiv är mark- och miljödomstolen inte optimalt lokaliserad. Om domstolen placerades i Skåne, t.ex. i Helsingborg, Lund eller Malmö skulle det vara lättare att rekrytera.

Mark- och miljödomstolen i Umeå anser att frivilliga handläggningsmål är det bästa styrmedlet och de enda mål som är rimliga för en domstol. Regeringen ska inte sätta domstolens mål i regleringsbrev och inte styra domstolarna på det sättet. Miljöprövningarna är redan tillräckligt politiserade och det är även fel att övriga måltyper har sina handläggningsmål satta i regleringsbrev. Om regering och riksdag vill styra miljöprövningarna bör de läggas över på förvaltningsmyndigheter. Domstolar är självständiga och har en annan uppgift.

Ibland kan det vara bra att tänka att ett A-mål ska ta ett år men det är inget som styr handläggningen av varje enskilt mål. Det är ändå inte alltid möjligt för domstolen att påverka att målet nå eftersom mycket fastnar av olika skäl. Dessutom är A-målen helt olika beroende på hur remissmyndigheterna agerar och det är därför svårt att ha samma mål för alla. Det är alldeles för övergripande att säga att en prövning tar för lång tid eftersom det finns gränser för vilka krav man kan ställa på parterna.

Det går dock säkert att korta handläggningstiderna ytterligare. Undermåliga ansökningar borde kunna avvisas i större utsträckning med tydliga riktlinjer om när så kan ske. Är en ansökan komplett från början är chanserna större att prövningen går snabbare. Genom statistikuppdraget kan det tydliggöras vilka moment som tar lång tid och vilka moment som domstolen styr över vilket kan öka transparensen. När det gäller stora verksamheter som redan har sina tillstånd finns det inga incitament från sökanden att snabba på

handläggningstiden när det gäller t.ex. prövotidsfrågor. Det kan till och med vara tvärtom. Sökandena begär ofta anstånd med att lämna prövotidsredovisningar.

En idé skulle vara att koppla på viten om sökanden inte respekterar de tider domstolen satt upp. Det ger också ett verktyg för tillsynsmyndigheten att agera efter.

De har väldigt stora mål och periodvis en ojämn arbetsbelastning men bedömer att de har tillräckliga resurser, förutsatt att alla tjänster är besatta, och att domstolen inte har svårt att rekrytera kompetent personal. Vidare är en förutsättning att resurserna har/får rätt kompetens. Detta kräver att Domstolsakademien kontinuerligt kan erbjuda relevanta utbildningsinsatser inom miljölagstiftningen, dels för nyanställda, dels då ny lagstiftning träder i kraft. Så är tyvärr inte fallet. Det senaste året har all utbildning för ny personal legat nere och ny lagstiftning som trätt i kraft har inte heller uppmärksammats av Domstolsakademien.

Domstolsverket är en servicemyndighet som ska hjälpa domstolarna så att de kan ägna sig åt den dömande verksamheten. Verket vill att verksamhetsmålen ska spegla verksamheten på bästa sätt, vara mål satta utifrån att det är sådant domstolen kan påverka och vara jämförbara mellan olika domstolar. När det gäller de av regeringen satta handläggningssmålen för andra måltyper än mark- och miljödomstolarnas, för Domstolsverket en dialog med domstolarna om de inte nås. Verkets uppgift är att se förbi domstolen och till slutanvändaren, det vill säga medborgaren, företag, andra myndigheter med flera. Domstolsverket vill att alla ska få en lika rättvis och skyndsam hantering var i landet de än bor. Om domstolar sticker ut med sämre omloppstider än andra är det Domstolsverkets uppgift att stödja dem med kompetens, resurser m.m. När det gäller statistikuppdraget kommer ärendehanteringssystemet Vera att byggas om så att statistik kan föras över rätt uppgifter.

7.4.3 Övriga

Naturvårdsverket poängterar att det är en sak att mäta tid och en annan att utreda varför olika moment tar tid. Det kan finnas olika anledningar och omständigheter till varför något tar tid. I många

fall är det viktigt att inte gena utan att göra varje moment ordentligt för att undvika fördröjningar eller brister senare i processen. Det som efterfrågas är ofta att det ska vara förutsägbart och att sökanden ska kunna planera därefter. Ibland medför konjunkturläget att verksamhetsutövaren saknar eller har ett begränsat intresse av att prövningen går snabbt.

Det är viktigt att kompletteringsrundan finns kvar eftersom verket annars behöver föra in krav på kompletteringar senare i processen, efter kungörelsen, vilket både blir problematiskt för prövningsmyndigheten som ansett att ansökan var komplett och för verksamhetsutövaren som i sent skede eventuellt tvingas komplettera sin ansökan. Samrådsunderlaget är ofta mycket översiktligt och ibland bristfälligt. Det är klart att man i samrådet kan lämna synpunkter i olika avseenden men det är för tidigt i processen att tala om regelrätta kompletteringar. Det senare hänger ihop med att sökanden i sin ansökan har tagit ställning till ansökans omfattning och vilket underlag som krävs. Först då är det möjligt att ta ställning till om kompletteringar krävs.

Prövnings- och tillsynsmyndigheterna tycker ofta att det är bra när Naturvårdsverket går in medan vissa verksamhetsutövare tycker att det är en nackdel eftersom prövningen tar längre tid och det ställs krav på mer underlag. En mer utförlig prövning leder dock till att det blir ett bättre resultat som får större acceptans hos omgivningen. Det finns också årstidsbundna skäl till att något måste vänta in rätt period. Syn kan ibland inte hållas om det finns snö och i andra fall krävs inventeringar vissa tidpunkter på året. Dessa måste väntas in om prövningen ska vara trovärdig. Det måste vara möjligt att göra dessa bedömningar i enskilda fall utan att vara bunden av att prövningen får pågå en viss tid.

Naturvårdsverket har arbetet med ett miljöbalksprojekt där de utrett vilka problem som finns med miljöbalken. En del i detta har varit att titta på transparensen i domskälen och hur tydliga de är. Oklara, otydliga eller bristfälliga beslutsskäl kan vara en orsak till att ett beslut överklagas, vilket leder till längre total handläggningstid.

Prövningsmyndigheterna behöver processleda mer och vara tydliga med vilken utredning som krävs. Domstolarna bör överväga att använda sig mer av muntliga förberedelser och lösa ut frågor i ett så tidigt skede som möjligt. Tidsbegränsade tillstånd skulle kunna användas i större utsträckning än i dag, vilket skulle kunna göra att

tiderna kortades eftersom en viss osäkerhet om effekter då möjligen skulle kunna accepteras. Frågor som har betydelse för en verksamhets eller åtgärds tillåtlighet ska dock alltid uppfyllas.

Eftersom tekniken hela tiden förbättras och nya krav ställs är det även en konkurrensfråga om ett tillstånd ska ges för obegränsad tid.

Svenskt Näringsliv anser att man måste ha mål i sin verksamhet. Om man inte ställer krav på viss tid kan prövningen ta hur lång tid som helst. Om prövningsmyndigheterna har handläggningsmål kan de prioritera bättre och har tryck på sig att hålla tiderna. Genom att sätta mål ställs också krav på att driva processen framåt och se till att alla inblandade lämnar in uppgifter i rätt tid. Den interna styrningen måste vara tydlig och inga onödiga moment som tar tid får skapas i strävan att klara handläggningsmålen. Det måste också finnas en viss flexibilitet när det gäller handläggningsmål och det får inte leda till suboptimering att hålla tiderna. Med hänsyn till att det är så många involverade i prövningsprocessen är det olämpligt med författningsreglerade tidsfrister. Prövningsförfarandet är redan tillräckligt komplext och det får inte bli krångligare. Handläggningstiderna har kortats ordentligt hos en domstol som har fått utökade resurser och hos några miljöprövningsdelegationer som har börjat arbeta strukturerat med handläggningstider enligt LEAN.

Det är problematiskt att sätta tider som inte kan nås. Även om tiden skulle kunna bli kortare än den satta tiden tenderar man att ta den tid som är satt. Man behöver titta på vad det är som ska skyndas på och var man i så fall ska skära. En totaltid kan bli kontraproduktiv. Det behövs en riktvärdestid där man kan förklara varför tidsmålet i det enskilda fallet inte kan nås. Domstolarnas handläggningsmål är för otydliga när de endast har krav på sig att avgöra andelar inom en viss tid.

Prövningsprocessen är oförutsägbar och tar så lång tid att företagen hämmas i sin vilja att investera. Av tids- och resursskäl drar sig verksamhetsutövaren för att göra för stora förändringar om prövningen utvidgas och hela tillståndet öppnas. Om det blir för stora osäkerheter om prövningens omfattning backar de hellre ur än fortsätter.

Verksamhetsutövarna upplever inte att de får det stöd de behöver av länsstyrelsen under samrådet. Det bästa vore om så många frågor som möjligt klarades ut under samrådet men länsstyrelsen

tydliggör inte vad den tycker krävs och kan senare i prövningen kräva nya kompletteringar. När remissinstanserna kommer in med kompletteringskrav sent i prövningen kan den ta en helt annan riktning och kräva omfattande underlag som tar tid och resurser att ta fram. Genom samrådsredogörelsen borde prövningsmyndigheten kunna få en uppfattning om hur lång tid prövningen kommer att ta och vilka frågor som är utestående.

Prövningsmyndigheterna måste processleda mer i kompletteringsskedet och fortsatt under hela processen och vara tydligare med vad som ska kompletteras när det uppstår olika åsikter mellan verksamhetsutövaren och den som framställer kompletteringskrav. Prövningsmyndigheten behöver också aktivt leda och styra remissförfarandet. En remissmyndighet borde inte få lämna synpunkter hur länge som helst. Remissmyndigheterna borde styras mot att göra en avvägning mellan alla berörda intressen istället för att bara driva sina egna frågor. Det måste till tydligare rutiner, stoppdatum och förhandlingsplaner så att alla inblandade kan planera processen bättre.

Det är rimligt att det tar längre tid att pröva en ny verksamhet men när en befintlig verksamhet ska ändras borde prövningen gå snabbare än den gör i dag. Man kan förbättra många moment hos prövningsmyndigheten som en aktivare processledning i kompletteringsrundan och muntliga förberedelser tidigt i processen för att avgränsa prövningen och underlaget på bästa sätt.

Lantbrukarnas Riksförbund anser att det är svårt att bedöma hur mycket tid som går åt till att avgöra om en ansökan är komplett. Det är nödvändigt att sätta mål för alla led och regeringen bör tydligare styra hur lång tid olika steg i miljötillståndprocessen får ta. Det finns även utrymme att se över om alla delar i processen behövs. Om man har en utgångspunkt att ett moment normalt ska klaras inom viss tid är alla inblandade motiverade att klara den tiden. Länsstyrelserna/miljöprövningsdelegationerna måste prioritera att förbättra och förenkla hanteringen av tillståndsansökan exempelvis genom fler muntliga kontakter och kommunikering av förslag till beslut.

Det är så många aktörer som ska interagera och därför är det svårt att författningsreglera tidsfrister. Det viktiga är att ha kontroll på de enskilda delarna i processen och om de behövs eller inte. Det finns flera moment som man lägger onödigt mycket tid på och

där är det möjligt att korta tiderna. Man måste aktivt arbeta med de mjuka värdena där digitalisering är en viktig del. Man kan då renodla de olika frågorna och då kan det vara rimligt att en prövning tar längre tid än en annan.

Prövningsförfarandet är komplext och länsstyrelsen behöver ge mer stöd till sökanden och tydliggöra vad som ska ingå i ansökan redan under samrådet. Både prövnings- och tillsynsmyndigheterna är osäkra på vad som gäller och det finns därför en tendens att de begär in mer uppgifter än som krävs för att säkra upp. Även när det gäller anmälan saknas kompetens och tillsynsmyndigheten väljer ofta att lämna över till prövningsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten tar ofta den villkorslista som länsstyrelsen skickar ut i tillståndsärenden och använder i anmälningsärenden. Om det ska vara så kan man lika gärna införa generella föreskrifter för både tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter.

Förutsebarhet för den enskilde som är beroende av prövningen för att kunna komma vidare i sitt företagande är A och O och då behöver samverkan bli bättre och alla parter bli betydligt mer fokuserade på att få igenom en ansökan på ett effektivt sätt. Vidare är det viktigt med ett tydligt samråd i tidigt skede för att klargöra vad som är aktuellt i ett specifikt fall. Det är inte sällan en tydlig drivkraft och det är därför angeläget att det inför en effektivisering ställs tydliga krav på motparternas processföring, dvs. anstånd och kompletteringar ska endast förekomma undantagsvis.

Det förekommer att de ombud som anlitas inte har tillräcklig kompetens och erfarenhet, vilket också ofta förekommer på motpartssidan. Regelsystemet blir alltmer komplext och ställer allt högre krav på ombud. Det är redan tydligt att i mer komplexa ärenden där icke-juridiskt skolade ombud uppträder drabbas handläggningen, processkvaliteten och effektiviteten. För i vart fall de flesta A-mål är det direkt olämpligt med andra ombud än juridiskt skolade och erfarna. Samtidigt är det inte önskvärt med en utveckling där dyra ombud måste användas i varje ärende. Det är angeläget att hitta ett system som allokerar rätt person på rätt plats. Det som förefaller ligga närmast till hands är då en stramare processledning och avvisning av ansökningar.

Vad gäller kompletteringsrundor bör man kunna ställa betydligt högre krav på myndigheterna. Det förekommer tyvärr återkommande att det är uppenbart att myndigheten inte lagt ned tillräcklig

tid och omsorg på att formulera ett kompletteringsföreläggande. Efter att komplettering skett kommer ett nytt föreläggande avseende sådana omständigheter som framgår redan i ansökan, dvs. inte omständigheter som berörts i den första rundan. Ytterligare kompletteringsrundor bör endast förekomma när det föranleds av nya eller alltjämt oklara omständigheter i den lämnade kompletteringen.

Om man förde in uppgifter digitalt där miljöpåverkan bedöms schablonartat, skulle handläggningstiderna kunna kortas väsentligt. En särskild miljöprövningsdelegation med specialistkompetens på jordbruk behöver inrättas med rätt kunskap och kompetens.

Naturskyddsföreningen anser att det är bra med någon form av handläggningsmål under förutsättning att de är flexibla. Prövningar av miljöfarliga verksamheter är komplexa och ska ta den tid som krävs men om det saknas resurser blir handläggningstiden längre än den borde vara.

Man behöver omstrukturera flera delar och ta bort instanser när det gäller andra måltyper, som t.ex. överklagade bygglov som överensstämmer med detaljplan, och lägga dessa resurser på prövningar av miljöfarliga verksamheter. Det är resursbristen hos miljöprövningsdelegationerna som är den största anledningen till att prövningen tar tid.

Det behöver tydliggöras i lagstiftningen att prövningsmyndigheten ska kunna avvisa en ansökan om den inte är komplett, exempelvis om miljökonsekvensbeskrivningen inte innehåller vad den ska. Verksamhetsutövaren har i dag flera chanser att komplettera sin ansökan och relativt ofta återförvisas målet från högre rätt när verksamhetsutövaren först då kommer in med kompletterande uppgifter. Verksamhetsutövaren har bevisbördan och det borde därför falla tillbaka på denne om den ger in en undermålig ansökan. De flesta kompletteringsförelägganden är tydliga och då måste verksamhetsutövaren ta ansvar när den har inlett ett prövningsförfarande. Prövningsmyndigheterna måste processleda mer och verkställa avvisningar om rätt uppgifter inte kommer in i tid. Verksamhetsutövarna begär ofta långa anstånd och den totala tiden för anstånd behöver styras upp. Någon form av certifiering av konsulter behövs eftersom vissa konsulter har otillräckliga kunskaper om t.ex. hur natur- eller fågelinventeringar ska göras. Om inventeringarna underkänns är kunskapskravet inte uppfyllt.

Remissmyndigheterna måste också ta ett större ansvar inom sina ansvarsområden där det också finns resursbrister. Även om Naturvårdsverket är väldigt duktiga och drivande måste även andra remissmyndigheter ta sin roll på allvar och bidra mer.

Ofta är lokaliseringsprövningen tidsödande och staten borde ta ett större ansvar för planering av t.ex. vindkraft.

7.5 Skälen för förslagen

7.5.1 Inledning

I miljöbalkens portalparagraf återfinns balkens mål. Målet är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö där människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar. I balken ges därför regler till skydd för människors hälsa och miljön, värdefulla natur- och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden. Vidare ges regler som ska trygga en god hushållning med mark- och vattenresurser. Återanvändning och återvinning och annan hushållning med råvaror, material och energi ska främjas så att ett kretsloppsanpassat samhälle uppnås. Miljöbalkens regler ska tillämpas vid all verksamhet och alla åtgärder som har betydelse för balkens mål och alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av de rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken iaktas.

Anledningen till att vissa miljöfarliga verksamheter ska tillståndsprövas är att uppnå miljöbalkens mål. Det är också syftet med det prövningsförfarande som regleras i framförallt 6 och 22 kap. miljöbalken och som består i att samråda, ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och ansöka om tillstånd hos prövningsmyndigheten. Prövningsförfarandet är dessutom till stor del ett resultat av genomförande av EU-direktiv och internationella konventioner (se t.ex. MKB-direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning och inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt).

7.5.2 Handläggningstider

Handläggningsmoment i miljöprövningen

Det råder i huvudsak samstämmiga uppfattningar i tidigare utredningar och bland de besökta aktörerna om vilka faktorer som påverkar handläggningstiden och var det finns förbättringspotential. Att handläggningstiden blir så effektiv som möjligt är ett ansvar som inte bara åvilar prövningsmyndigheten utan verksamhetsutövaren, remissinstanserna och övriga intressenter har alla ansvar för sina moment i prövningen. Vidare råder det enighet om att det är möjligt att förbättra och utveckla de olika momenten om ett sådant arbete ges tillräckliga resurser och prioriteras av prövningsmyndigheten.

Följande faktorer har, var och en för sig eller tillsammans, avgörande betydelse för hur lång handläggningstiden blir.

- Samrådet – i samrådsskedet ska verksamhetsutövaren ange verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning, de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra och miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. I den nya 6 kap. 28 § miljöbalken tydliggörs att det är ett avgränsningssamråd som ska göras i den specifika miljöbedömningen. Länsstyrelsen har en tydlig roll att vägleda verksamhetsutövaren och måste därför verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs men ansvaret åvilar alltid verksamhetsutövaren att se till att underlaget är tillräckligt. Det är inte ovanligt att verksamhetsutövaren och dem den samråder med har olika syn på hur avgränsningen ska göras och vad som ska ingå. Det krävs därför samarbetsvilja, flexibilitet och lyhördhet hos de inblandade som alla har ett ansvar för att så många frågor som möjligt avhandlas och reds ut i samrådet. Om avgränsningen och innehållet tydliggörs och accepteras under samrådet minskar risken att utestående frågorna följer med i hela prövningen vilket kan förlänga tiden i alla skeden.
- Ansökans och miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet – verksamhetsutövaren anger ramen för prövningen och ansvarar för att ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen innehåller alla relevanta uppgifter och kan utgöra ett fullgott underlag i den

fortsatta prövningen. Det krävs att verksamhetsutövaren är öppen under samrådet och kan ta in och utforma underlaget med beaktande av relevanta synpunkter men det krävs även av länsstyrelsen, prövningsmyndigheten och samrådsparterna att de tidigt tar upp eventuella kompletteringskrav. Ett bristfälligt underlag som kräver kompletteringar orsakar tidsförlängningar.

- Kompletteringar – om ansökan inte behöver kompletteras går prövningen naturligen snabbare än om den behöver göra det. Om kompletteringskrav framställs tidigt i processen måste verksamhetsutövaren vara lyhörd och samarbetsvillig och komma in med efterfrågade uppgifter i tid. Länsstyrelsen och remissmyndigheterna har ansvar för att synpunkter lämnas i ett tidigt skede och för att inte kompletteringskrav som borde ha tagits upp redan i samrådet kommer sent i processen. Om remissmyndigheterna även tog ett större helhetsansvar genom att väga olika intressen mot varandra skulle prövningen bli mer effektiv och gå snabbare. Prövningen förlängs ofta om kompletteringskrav framställs sent i processen.
- Kunskap, kompetens och erfarenhet – miljölagstiftningen är komplex och många olika intressen och mål ställs mot varandra i miljöprövningen. För att kunna delta som aktör krävs därför kunskap, kompetens och erfarenhet hos verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter, remissmyndigheter och övriga intressenter. Några synpunkter har rört konsulter kunskap och kompetens och att det borde krävas någon form av certifiering av dem med hänsyn till den komplexa lagstiftningen. Finns det brister hos någon aktör leder det till merarbete hos övriga aktörer vilket tar tid.
- Resurser – prövnings- och remissmyndigheterna måste ha handläggare som inte får vara för arbetsbelastade och som kan prioritera den specifika miljöprövningen. Handläggarna måste vara kompetenta och erfarna. Det får inte vara för hög personalomsättning eller vara svårt att rekrytera rätt kompetens. Om nya personer med begränsad kompetens regelbundet ska sättas in i arbetet eller om det är svårt att rekrytera riskerar det att leda till tidsförlängningar.

- Processledning – prövningsmyndigheterna behöver vara drivande och leda processen framåt. Även om det är verksamhetsutövaren som anger ramen för prövningen är det prövningsmyndigheten som slutligt avgör om ansökan har avgränsats på rätt sätt. Om ansökan behöver kompletteras bör prövningsmyndigheten noggrant ange vad som behöver kompletteras och varför. Även kompletteringskrav från remissmyndigheter och andra intressenter behöver analyseras av prövningsmyndigheten som självständigt måste ta ställning till om underlaget behöver kompletteras och med vad. Först därefter kan ärendet/målet kungöras. Domstolarna kan använda sig av muntliga förberedelser för att avgränsa prövningen eller renodla frågorna. Om underlaget inte är tillräckligt vid kungörelsen ökar risken för ytterligare skriftväxling under remissförfarandet vilket leder till ytterligare tidsförskjutningar.
- Anstånd – ofta begärs anstånd när det gäller kompletteringar, yttranden eller bemötanden. Ett anstånd innebär att ett moment tar längre tid än den givna tiden. Eventuella tidsplaner förskjuts och övriga aktörers planering kan ändras på grund av den förlängda tiden vilket kan ge följdverkningar med ytterligare anståndsbegäranden från övriga aktörer.
- Kommuner – beslut om yttranden från kommuner måste ofta tas av nämnden om inte delegation har skett till handläggare. Nämndsammanträden infaller med viss frekvens, ibland så sällan som varannan eller var tredje månad, vilket innebär lika lång eller längre tidsförskjutning i miljöprövningens handläggningstid. När det gäller vindkraft krävs kommunens tillstyrkande enligt 16 kap. 4 § miljöbalken vilket gör att lokalpolitisk oenighet kan innebära att svar inte ges i rimlig tid.
- Prövningsmyndighetens prioriteringar – rätt resurser måste avsättas till miljöprövningarna. Om tiderna ska hållas så korta som möjligt ställs höga krav på ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. Prövningsmyndigheterna måste ha tydliga beslutsstöd och rutiner men också löpande uppföljning. För en bättre förutsebarhet och planering hos övriga aktörer kan förhandlingsplaner och löpande information snabba på handläggningen. Otydlig styrning och dålig planering hos prövningsmyndigheten ger längre handläggningstider.

- Fler intressenter – fler blir involverade i prövningsprocessen och antalet aktörer påverkar prövningstidens längd. Det kommer in fler och fler yttranden som ska läsas och bemötas. Många olika åsikter ska bedömas och värderas om komplicerade utredningar. Eftersom möjligheten att lämna synpunkter är generös leder det till längre total handläggningstid.
- Övriga frågor – andra faktorer som kan leda till längre handläggningstider är den alltmer komplicerade miljölagstiftningen, verksamhetens lokalisering, typ, storlek, miljöpåverkan och komplexitet. Även konjunkturen har betydelse om det blir en ökning av kontroversiella ärenden som t.ex. vindkraftsärenden.

Slutsatser

Vad som tar tid och varför varierar från fall till fall, och fördröjningar kan ske i varje steg i prövningsprocessen. Verksamhetsutövaren, prövningsmyndigheten, remissmyndigheter och övriga intressenter ansvarar för sin del av handläggningstiden och tillsammans för den totala tidsåtgången.

För att syftet med miljöprövningen att nå miljöbalkens mål ska nås, måste tillräcklig utredning finnas i varje moment av miljöprövningen och parternas synpunkter måste tillgodoses på ett rimligt sätt. Prövningsmyndighetens avgöranden måste sedan vara motiveerade och korrekta. Allt detta tar tid.

7.5.3 Handläggningsmål

Är det ändamålsenligt att sätta handläggningsmål för att få en skyndsammare handläggning?

Prövningsmyndigheter måste styras av någon form av mål för att kunna leda och fördela arbetsuppgifter, planera och prioritera hur verksamheten ska bedrivas och tilldela tillräckliga resurser till prövningen. Gemensamma handläggningsmål leder till likabehandling för samma typer av prövningar och jämförelser mellan olika prövningsmyndigheter kan ligga till grund för omfördelning av resurser om olikheterna är för stora. Genom enhetliga mål som är tillgängliga för alla kan de också bidra till en öppnare, tydligare och mer

transparent process vilket gör att det blir lättare att bemöta kritik om långa handläggningstider. Tydligt kommunicerade handläggningsmål ökar också förutsebarheten för hur lång tid en prövning normalt sett tar.

Att mäta tid får dock inte bli ett självändamål eller leda till suboptimering. Syftet med prövningen måste alltid vara att uppnå miljöbalkens mål och varje moment i prövningen måste ta den tid som behövs för att uppnå målet. Det är därför viktigt att det finns utrymme och flexibilitet när handläggningstider mäts och att hänsyn alltid kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet.

Handläggningsmål kan i viss mån ligga till grund för bedömningar av om miljöprövningen är effektiv. Om handläggningsmålen är flexibla med utrymme för avvikelser i det enskilda fallet, realistiska och möjliga att nå, kan de bidra till att åstadkomma en skyndsammare handläggning utan att försämra skyddet för miljön.

Det räcker dock inte med enbart handläggningsmål. En avgörande förutsättning för en skyndsamt handläggning är att den sker i en effektivt utformad prövningsorganisation med resurser som är anpassade till prövningen och att det finns rätt kompetens och erfarenhet hos alla aktörer som deltar i prövningen. En annan viktig förutsättning är att prövningshandläggarna känner en motivation att nå målen. Detta ställer höga krav på prioritering, ledning och styrning hos prövningsmyndigheten. Dessutom behövs ett tydligt uppföljningssystem och en konsekvensanalys göras av vad som händer om målet inte nås.

Med dessa förutsättningar kan handläggningsmål för miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna bidra till en skyndsammare handläggning utan att miljöskyddet försämras.

På vilken nivå ska handläggningsmål sättas?

Både mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna har handläggningsmål för tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter. Mark- och miljödomstolarnas mål är frivilliga och satta av domstolarna på eget initiativ. När det gäller miljöprövningsdelegationerna beslutade regeringen i samband med koncentrationen av miljöprövningsdelegationer (regeringsbeslut IV:3 2011-12-01, dnr S2011/10148/SFÖ m.fl.) att ett ärende vid en

miljöprövningsdelegation ska beslutas inom sex månader efter att en fullständig ansökan lämnats in. I regleringsbrev för 2013–2015 fanns det krav på redovisning av handläggningstider för miljöprövningsdelegationerna. Sedan 2016 finns inget redovisningskrav i regleringsbrev, men länsstyrelserna redovisar ändå handläggningstiderna som en annan väsentlig prestation.

De alternativ som har utretts för att reglera handläggningsmål är tidsfrister i författning, frivilliga handläggningsmål och av regeringens beslutade handläggningsmål i regleringsbrev.

Författningsreglerade tidsfrister

Med hänsyn till att prövningsmyndigheten inte ensam styr över hela handläggningstiden, är det inte lämpligt med författningsreglerade tidsfrister. Ingen av de besökta aktörerna har ansett att tidsfrister för miljöprövningen ska regleras i författning. Från verksamhetsutövarhåll innebär tidsfrister att det kan falla tillbaka på den som har ansökt om tillstånd eftersom en tidsgräns kan framtvunga ett avvisnings- eller avslagsbeslut. Dessutom utgör tidsgränser en risk för att prövningsmyndigheten prioriterar tiden framför miljöskyddet vilket strider mot både miljöbalkens mål och syftet med detta uppdrag. Det är även oklart vad konsekvenserna skulle bli om en tidsgräns överskrids. Om prövningsmyndigheten skulle riskera att betala skadestånd om den överskrider en tidsgräns innebär det en ny process som då ska ske utöver miljöprövningen. Det blir en ytterligare administrativ börda för alla inblandade vilket strider mot syftet med uppdraget att förslagen ska bidra till en effektivare och mer ändamålsenlig prövningsprocess. Om det är sökanden som överskrider en tidsgräns skulle viten kunna införas. Konsekvensen skulle då förmodligen bli att sökanden istället återkallar sin ansökan vid viteshot. Eftersom det är sökanden som normalt sett tar initiativ till en miljöprövning skulle ett viteshot även kunna avhålla verksamhetsutövare från att ansöka om tillstånd för miljöförbättrande åtgärder.

Frivilliga handläggningsmål

Även om frivilliga handläggningsmål ger en större flexibilitet ställer det höga krav på att prövningsmyndigheten prioriterar att målen nås och styr och leder verksamheten mot måluppfyllelse. Det är svårare att motivera att målen behöver nås om prövningsmyndigheten står ensam bakom målen. Den motivationen finns inte heller hos mark- och miljödomstolarna i dag. Det saknas också tydliga rutiner för vad som händer om målen inte kan nås. Det är även svårare att äska mer resurser om inte regeringen står bakom handläggningsmålen. Dessutom är de nuvarande handläggningsmålen alldeles för övergripande vilket kan leda till en oförutsebar handläggningstid i det enskilda fallet.

Handläggningsmål i regleringsbrev

De huvudsakliga invändningarna mot handläggningsmål i regleringsbrev har rört innehållet i dem och inte formen. En mark- och miljödomstol har avstyrkt att handläggningsmål för domstolar sätts av regeringen eftersom en sådan styrning riskerar att komma i konflikt med de grundlagsfästa reglerna om domstolars självständighet och kan leda till ytterligare politisering av miljöprövningen.

Domstolsverket lyder under regeringen och fungerar som en serviceorganisation till domstolarna. Regleringsbrevet är en årlig skrivelse som innehåller övergripande regler och riktlinjer om hur Domstolsverket, domstolarna och nämnderna ska arbeta. Där anger regeringen målen för verksamheten och vilka anslag som ställs till Sveriges Domstolars förfogande. Domstolsverkets uppdrag ska genomföras med respekt för domstolarnas självständighet i dömandet och tillämpning av rättsregler i enskilda fall. Utöver uppdraget att ge administrativt stöd och service till domstolar och allmänhet har Domstolsverket i uppdrag att driva och stödja utvecklings- och kvalitetsarbete inom domstolarna samt leda och samordna domstolarna exempelvis när det gäller resursfördelning.

Regeringen sätter redan i dag handläggningsmål för andra måltyper i regleringsbrev för Sveriges domstolar. Att även sätta handläggningsmål för mark- och miljödomstolarna kan inte anses innebära en sådan styrning som strider mot rättskipningens självständighet.

Slutsats

Genom att sätta handläggningsmål i regleringsbrev för Sveriges domstolar och länsstyrelserna blir målen förankrade hos regeringen som på ett tydligare sätt kan stå bakom prövningsmyndigheten och dela ansvaret för målen genom att avväga vilka resurser som krävs för att målen ska nås.

Hur ska handläggningsmålen utformas?

De gällande handläggningsmålen för miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna är för övergripande för att kunna bidra till en skyndsammare handläggning. Miljöprövningsdelegationernas mål speglar inte att olika verksamhets- eller prövningstyper tar olika lång tid att handlägga. Domstolarnas handläggningsmål är otydliga genom att de endast anger att andelar ska avgöras inom en viss tid.

De olika momenten i miljöprövningen består av mjuka värden vilket innebär att de är beroende av hur parterna och prövningsmyndigheten agerar och vilka bedömningar som görs i de olika stegen. Varje moment kräver kompetent hantering, tydlig processledning, flexibilitet i det enskilda fallet och lyhördhet i intresseavvägningarna för att vara så effektivt som möjligt. För att effektivisera dessa mjuka värden krävs därför ett löpande och strategiskt arbete hos framförallt prövningsmyndigheterna. En förutsättning för att effektiviseringar av mjuka värden ska lyckas är att de prioriteras i verksamheten och att prövningsmyndigheten tydligt leder, styr och följer upp måluppfyllelse och vidtar nödvändiga åtgärder om målen inte nås utan att ingripa i prövningen i det enskilda fallet.

Om målen utformas som riktvärdes- eller inriktningsmål kan man få den flexibilitet som är nödvändig för att tiderna för de olika momenten ska kunna kortas under förutsättning att det ges tydliga anvisningar om vad som gäller om tiden i det enskilda fallet inte klaras. Då kan man även beakta särskilda utmaningar för vissa verksamhetstyper där andra aktörer i högre grad än prövningsmyndigheten styr över tiden.

För att handläggningsmålen ska kunna uppnå ändamålet att få en skyndsammare handläggning, bör målen i vart fall sättas för

olika prövningstyper. Det verkar finnas en acceptans från både prövnings- och verksamhetsutövarhåll att en riktvärdestid i normalfallet för en miljöprövning från det att ansökan ges in till dess beslut fattas borde kunna vara ett år. En utgångspunkt kan därför vara mark- och miljödomstolarnas frivilliga mål om ett år för tillståndsprövningar av miljöfarlig verksamhet i första instans och sex månader för överklagade tillståndsbeslut av miljöprövningsdelegationerna.

Hänsyn måste även tas till prövningsmyndigheternas övriga arbetsuppgifter och verksamhetsmål. För att handläggningssmålen ska bli trovärdiga och baseras på mätbara och tydliga kriterier bör länsstyrelserna och Domstolsverket i samråd med mark- och miljödomstolarna ta fram förslag på handläggningssmål.

Med hänsyn till den komplexitet som finns i miljöprövningen, t.ex. att ansvaret ligger hos alla som är inblandade i prövningen och de olika arbetsuppgifter och prioriteringar som åvilar prövningsmyndigheterna, krävs även en fördjupad analys av hur målen ska kunna uppfyllas. Ett uppdrag om hur måluppfyllelse kan ske bör läggas på Tillväxtanalys, Statskontoret, Naturvårdsverket eller annan lämplig myndighet.

Handläggningstider måste kunna mätas på ett tillförlitligare sätt än i dag och rätt uppgifter måste därför finnas tillgängliga i strukturerad form. Det pågår ett omfattande arbete med att digitalisera verksamhetsprocesser och information inom miljöområdet. Vilka uppgifter som kan ligga till grund för handläggningssmål är beroende av utfallet av beredningen av Naturvårdsverkets redovisning Statistik för miljöstillståndsprövningen (dnr M2017/02351/Me), Domstolsverkets redovisning av uppdrag i regleringsbrev 2018 – Sammanhållen statistikredovisning avseende miljöprövning (dnr M2018/00679/Me) och länsstyrelsernas redovisning av uppdrag 3:34 i regleringsbrev 2018 – Statistikredovisning för miljöprövning (dnr M2018/00639/Me).

Uppdragen att ta fram handläggningssmål bör samordnas med utfallet av statistikuppdragen.

7.5.4 De besökta aktörernas inställning till slutsatser och förslag

Enligt uppdraget ska alla länsstyrelser som har en miljöprövningsdelegation, samtliga mark- och miljödomstolar och Domstolsverket ges tillfälle att lämna synpunkter på eventuella förslag om mål för handläggningstiderna. En redogörelse för synpunkterna ska ske när uppdraget redovisas. Förutom till de besökta aktörerna har förslagen därför även skickats till alla länsstyrelser som har en miljöprövningsdelegation och samtliga mark- och miljödomstolar.

Alla tolv länsstyrelser som har en miljöprövningsdelegation tillstyrker förslaget om att ha ett övergripande handläggningsmål genom regleringsbrev. Deras samstämmiga uppfattning är att målen måste vara realistiska med koppling till resurstilldelning. Om de ska föreslå differentierade mål bör regleringsbrevet ge någon form av inriktning även för dessa mål. De är tveksamma till olika mål för olika branscher men anser att andra hänsyn kan behöva tas, t.ex. om bedömningsunderlag som behövs är beroende av säsongsanknutna inventeringar, om det krävs kommunal tillstyrkan etc.

Miljöprövningsdelegationen i Dalarnas län anför att handläggningstiden inom en och samma bransch kan variera minst lika mycket som mellan branscher beroende på ärendenas omfattning och komplexitet. Ett förslag på uppdelning kan vara helprövning, ändringstillstånd, villkorsändring, upphävande av tillstånd och ekonomiska säkerheter. En särskild översyn bör göras av handläggningstider för vindkraftsärenden då det är svårt att uppnå den i dag satta handläggningstiden. En del i den långa handläggningstiden beror på det kommunala vetot men det är mer komplext än så med bl.a. ändrad praxis från domstolarna under handläggningen av dessa ärenden. Det är mycket viktigt att det finns verktyg så att det går att hantera uttag av data för handläggningstider på ett smidigt sätt. Om det blir så att fler uppgifter avseende handläggningstider ska tas fram för olika skeenden i processen är det viktigt att fungerande digitala system utvecklas. Arbetet med att ta fram uppgifter får inte öka den administrativa bördan för den personal som arbetar med miljöprövning. En nationell översyn bör genomföras av miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas resurser för miljöprövning samt vilka övriga uppgifter som dessa prövningsorganisationer har i nuläget för att få en uppfattning om hur länsstyrelserna

prioriterar miljöprövningsfrågorna. Utifrån svaren torde man även kunna uppskatta om de mål som ska sättas är rimliga och möjliga att nå upp till utifrån respektive länsstyrelsers resurser för miljöprövning.

Länsstyrelsen i Hallands län tycker det vore bra att koppla ihop handläggningsmålen med de resurser som tilldelas länsstyrelserna. Vidare anser länsstyrelsen att differentieringen bör göras mellan tillståndsprövningar, villkorsändringar och enklare ärenden såsom godkännande av säkerheter. Alla branscher bör ha samma mål och inte specialregler för vissa branscher men hänsyn bör dock tas till den kommunala tillstyrkan för vindkraft.

Miljöprövningsdelegationen i Kalmar län anser att olika typer av prövningar ska ha olika mål och olika branscher samma mål. Vidare måste beaktas att vissa ärenden, särskilt vindkraft (veto och säsongsbundna inventeringar), tar längre tid. Det är viktigt med tillräckliga resurser för att klara målen.

Miljöprövningsdelegationen i Norrbottens län finner det önskvärt att regeringen pekar ut en färdriktning beträffande hur målen bör se ut varefter det åligger länsstyrelserna att ta fram differentierade mål inom de av regeringen givna ramarna.

Miljöprövningsdelegationen i Skåne län poängterar att det är viktigt att målen är tydliga och att det ges tillräckliga resurser till verksamheterna så att målen kan uppfyllas.

Miljöprövningsdelegationen i Stockholms län tror att införandet av branschvisa mål, dvs. olika handläggningsmål för olika typer av branscher, skulle vara problematiskt. Vissa branscher förekommer väldigt sällan och vissa verksamheter kan vara svåra att kategorisera i rätt bransch. Antalet handläggningsmål skulle även kunna bli stort.

Miljöprövningsdelegationen i Uppsala län anser att ett inriktningsmål på ett år inte är orimligt. Om varierande mål för handläggningstider sätts bör dessa utgå från vilken typ av prövning det gäller eftersom ett mål om ett år kan vara svårt att nå för t.ex. ett vindkraftsärende eller andra ärenden där krav på kompletteringar som är säsongberoende kan göra att dessa ärenden tar mycket längre tid.

Miljöprövningsdelegationen i Västernorrlands län bedömer att det behöver tydliggöras vilka förväntningar och krav som ställs på alla parter som deltar i en prövning. Det måste vidare vara en tydlig och

bra kommunikation kring hur målen sätts. Det vore förödande om det sätts mål som varken prövningsmyndigheten eller andra myndigheter känner är rimliga. När de konkreta målen tas fram kan det vara klokt att fundera på om handläggningstider ska tas fram för de olika stegen i prövningen. Detta med hänvisning till att prövningsmyndigheten kan ha lättare för att argumentera för att få nödvändiga resurser som är anpassade till prövningen. Det ska inte vara bättre för en prövningsmyndighet att låta ett ärende ligga istället för att få utredningen komplett. Någon form av uppföljning av det som beslutas borde tas fram samtidigt, både kring hur processen med att ta fram förslag till tider har fungerat, men även alla parter upplevelse av hur prövningarna fungerat när det funnits mål under en period.

Miljöprövningsdelegationen i Västra Götalands län tycker att inriktningsmålet om ett år bör kompletteras med ett sexmånadersmål för miljöprövningsdelegationerna från det att ärendet bedöms komplett.

Alla mark- och miljödomstolar har getts tillfälle att lämna synpunkter på förslagen. *Mark- och miljödomstolen i Växjö* tillstyrker men anför att analysen om vad som är genomförbart måste vara mer noggrann innan målen sätts eftersom de nuvarande målen är svåra att nå. *Mark- och miljödomstolen i Nacka* delar slutsatsen att det vore bra med handläggningsmål i regleringsbrev, bl.a. för att tydligare koppla dem till möjligheten att äska medel. De instämmer i Växjös synpunkt att en noggrann analys behöver göras för att kunna ställa relevanta tidsmål. *Mark- och miljödomstolarna i Vänersborg* och *Östersund* avstår från att lämna synpunkter. *Mark- och miljödomstolen i Umeå* avstyrker.

Domstolsverket och Naturskyddsföreningen tillstyrker förslagen.

Naturvårdsverket tillstyrker i huvudsak och anför bl.a. följande. En lämplig tid för handläggningsmål är 1,5 år. Det bör också finnas utrymme för differentiering beroende på ärende och komplexitet i materialet. Tiden för handläggning bör räknas från det att ansökan är komplett utifrån bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken. Ekonomiska styrmedel för att åstadkomma en effektivare process bör övervägas. Naturvårdsverket har också många av de problem som lyfts av länsstyrelserna med exempelvis personalomsättning som kan påverka möjligheterna att yttra sig inom satt tidsram. Hand-

läggningsmålen kan komma att påverka verkets deltagande i mål och ärenden. Naturvårdsverket har många prioriterade arbetsuppgifter som gör att de kan tvingas att avstå från att yttra sig på grund av tidsbrist om möjligheten till anstånd minskar.

Regeringsuppdraget om måluppfyllelse bör ges till den myndighet som har detta i sitt myndighetsansvar. Uppdraget bör därför läggas på Domstolsverket och länsstyrelserna i samråd med Naturvårdsverket, t.ex. som möjliggörare för digitala lösningar eftersom verket har ansvar för miljöinformationsförsörjningen.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen och framför bl.a. följande. Tydlig processledning, bra dialog och tidig planering borgar för en snabb process. I de fall prövningsmyndigheten skickar ut skrivelser allt eftersom de kommer in och följer en tidsplan som uppdateras löpande, fungerar processen smidigare. Det är viktigt att inte i onödan lägga för mycket fokus på detaljer. Alla prövningar är inte komplicerade och många kan därför hanteras snabbare och på ett enklare sätt än mer komplexa prövningar. Myndigheterna behöver lyfta blicken och ta ansvar för konsekvenserna av att begära kompletteringar. Remissmyndigheterna ska vara ett stöd till prövningsmyndigheten och inte inta en renodlad partsroll. Risker ligger helt på verksamhetsutövaren som måste lägga ner tid och resurser på att ta fram kompletteringar som kanske inte är nödvändiga.

Lantbrukarnas Riksförbund tillstyrker men ser både för- och nackdelar med att sätta mål för handläggningstider. Det är positivt i den bemärkelsen att det faktiskt finns en tidsbegränsning att förhålla sig till men de är frågande kring hur det ska uppnås. De önskar att tidssättningen kompletteras med hur processen ska effektiviseras för att nå det uppsatta målet. Handläggningsmålet bör följa den nya förvaltningslagen om sexmånaders ärendehantering som krav och mål. Mjuka värden och egna tolkningar måste minimeras. Effektiviteten i prövningsprocessen som helhet behöver lyftas fram. Avgörande är ett tydligt samråd i ett tidigt skede för att klargöra vad som är aktuellt i ett specifikt fall. Verksamhetsutövarperspektivet behöver lyftas mer. Det är i tillståndsärenden/mål annorlunda än andra parter eftersom de problem som finns typiskt sett inte beror på verksamhetsutövaren som är den som har störst egenintresse och därmed drivkraft att processen är enkel,

effektiv och billig utan oftast sammanhänger med att en eller flera övriga parter ser processfördelar med att obstruera.

8 Övriga effektiviseringsförslag

Förslag: Bestämmelserna vid ändring av tillståndsgivna miljöfarliga verksamheter behöver ses över i syfte att underlätta genomförandet av miljöförbättrande åtgärder.

En e-tjänst för ansökan om tillstånd bör införas för att korta handläggningstiderna. Naturvårdsverket bör, i samråd med länsstyrelserna och Domstolsverket, få i uppdrag att ansvara för ett utvecklingsprojekt i syfte att ta fram en sådan tjänst.

I samband med det fortsatta arbetet med handläggningsmål för miljöprövningsdelegationerna bör utredas hur ett undantag från 12 § förvaltningslagen kan göras.

8.1 Inledning

Under utredningens bedrivande har ett flertal effektiviseringsförslag förts fram som faller utanför ramen för detta uppdrag. I detta avsnitt samlas dessa förslag upp.

8.2 En ökad möjlighet att tillståndspröva och anmäla ändringar av tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet

Svenskt Näringsliv har i avsnitt 6 anfört att ett regelverk som underlättar investeringar även underlättar miljöförbättringar och att man i stället för en grön gräddfil bör utöka utrymmet att ändra befintliga verksamheter genom större möjligheter att få ändringstillstånd och för att anmäla ändringar. *Svenskt Näringsliv* har även lämnat förslag på hur sådana bestämmelser kan utformas. *Länsstyrelserna* har framfört att det som skulle kunna vara en effek-

tivisering som är lika för alla är att uppmuntra åtgärder som processförbättringar och moderniseringar av utrustning hos befintliga verksamheter och *Mark- och miljödomstolen i Växjö* har ansett att förtur bör kunna ges till ändringstillstånd som rör miljöförbättrande åtgärder om det handlar om att tillse att den begärda ändringen uppfyller bästa möjliga teknik och BAT. Även *Naturskyddsföreningen* har anfört att det skulle vara en bra lösning att komplettera bestämmelserna om ändringstillstånd och anmälan av ändringar med en möjlighet att pröva en miljöförbättrande åtgärd.

8.3 Ökad digitalisering

I det statistikuppdrag som länsstyrelserna redovisade den 28 februari 2018, uppdrag 3:34 i regleringsbrev 2018 – Statistikredovisning för miljöprovning (dnr M2018/00639/Me), anges följande. Länsstyrelserna finner det önskvärt att på lite längre sikt utveckla en gemensam e-tjänst för ansökan om tillstånd för att automatisera registreringen av de administrativa uppgifter som erfordras för att inleda ett ärende. Denna e-tjänst bör tas fram gemensamt av länsstyrelserna och Domstolsverket. Utvecklingen bör föregås av en processkartläggning för att ensa nomenklatur, definitioner och begrepp för att utröna vilka anpassningar av ärendekoder, måltyper/handlingstyper, fraser och rubriker samt ställningstaganden/utgång som är nödvändiga. Utveckling av en e-tjänst för tillståndsansökan bör ske inom ramen för ett särskilt utvecklingsprojekt.

I februari 2018 anordnade Tillväxtverket workshops/designsprints med fokus på Energimarknadsinspektionens nätkoncessioner respektive handläggningsprocessen för tillstånd för lantbruk/djurhållning. Ett kärnteam arbetade under en vecka inom respektive område. Den första dagen ritades en bild upp av processen, utmaningar och problem och den sista dagen presenterades en prototyp som kärnteamet hade tagit fram under veckan och som testades på några nyckelpersoner som företrädde näringslivet, myndigheter och departement. Utifrån allas perspektiv togs lösningsförslag fram för en ny, mer guidande och tydlig ansökningsprocess. Slutresultatet blev en digitaliserad ansökningsprocess med ett IT-verktyg som alla inblandade använde sig av från ansökan till beslut.

Lantbrukarnas Riksförbund har föreslagit att länsstyrelserna tillsammans med Tillväxtverket bör få i uppdrag att ta fram ett digitalt och förenklat system för tillståndsansökan med utgångspunkt i den prototyp som utarbetades under sprintveckan på Tillväxtverket i februari 2018.

8.4 Undantag från 12 § förvaltningslagen

Enligt 12 § förvaltningslagen (2017:900) får en enskild part skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ett ärende om det inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

Länsstyrelserna har anfört att det krävs ett undantag från 12 § förvaltningslagen vad avser deras tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter eftersom tiden inte är anpassad till miljöprövningarna. Dessutom kommer regeln att leda till ökad administration när ytterligare moment tillförs vilket ökar den totala handläggningstiden.

8.5 Generella föreskrifter

Naturskyddsföreningen har uppgett att ett sätt att snabba på miljöprövningarna är möjligheten att genom generella föreskrifter föreskriva om exempelvis försiktighetsmått och skyddsvillkor. Generella föreskrifter bryter igenom rättskraften för exempelvis villkor som enligt praxis har fastställts vara BAT-krav för en viss verksamhet. Dessutom skulle trycket minska på tillståndsmyndigheterna när mer ansvar flyttas över på verksamhetsutövarna.

8.6 Parts- och remissmyndigheters agerande

Svenskt Näringsliv har framfört att en bättre styrning av parts- och remissmyndigheters agerande i processen skulle kunna medverka till att underlätta gröna investeringar. De har anfört bl.a. följande.

Det är inte bara verksamhetsutövarens och tillståndsmyndighetens agerande som spelar roll för om en miljöförbättrande

investering kan komma till stånd inom rimlig tid. Remissmyndigheterna borde beakta alla kända intressen och göra noggranna avvägningar innan de för fram krav eller synpunkter. Remissmyndigheterna borde också sträva efter att agera på ett sätt som inte motverkar eller försenar investeringar. För att säkerställa att remiss- och partsmyndigheter verkligen agerar ansvarfullt krävs sannolikt författningsändringar. Man kan tänka sig nya regler i berörda myndigheters instruktioner, men ännu bättre vore en klaggörande reglering i miljöbalken, t.ex. i 22 kap. 6 § miljöbalken om att en myndighet som för talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen ska beakta även motstående intressen och agera så att verksamheter eller åtgärder inte onödigtvis förhindras, försvåras eller fördröjs.

8.7 Inspel från aktörer som dialog inte har förts med

Under genomförandet av uppdraget har ett urval gjorts av vilka som dialog ska föras med. Uppdraget har en generell ansats och har begränsats i tid och omfattning till att beskriva rättsläget vad avser ändringar av tillståndsgivna miljöfarliga verksamheter, att utreda om det är möjligt och ändamålsenligt med en skyndsammare handläggning av mål och ärenden som gäller miljöförbättrande åtgärder eller verksamheter och att analysera och utreda om tydliga handläggningsmål ska sättas för prövningsmyndigheterna. Det har därför inte funnits utrymme att föra en dialog med alla som hört av sig.

Förutom visat intresse från företrädare för gruvnäringen, den elintensiva industrin och branschföreningen Svensk Torv, har följande aktörer lämnat synpunkter och förslag.

Vindkraft

Svensk Vindenergi och *Vattenfall AB* har bl.a. framfört följande.

Försvarsmaktens restriktionsområden har det senaste året utökats från 30 till 45 procent av Sveriges yta. Det kommunala vetot kvarstår, trots att det stoppar hälften av projekten innan de kommit till miljöprövning. Artskyddsbedömningarna utgår inte längre från risk för påverkan på fågelbestånd utan från vad som

lokalt bedöms vara viktiga fågellokaler och schablonmässiga skyddsavstånd till enstaka fåglar. Det är inte på grund av artskyddsbestämmelserna som vindkraft inte har fått tillstånd, utan i stället är det vid tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler som domstolarna i många fall bedömt att vindkraft inte varit tillåtligt med hänsyn till t.ex. fåglar. Praxis i domstolarna går åt motsatt håll än de politiska mål som har ställts upp. I de senaste årens vindkraftsprövningar har mer än 1 400 av drygt 2 000 prövade vindkraftverk fått avslag. I dagens prövning är det svårt att väga vindkraftens nytta, som är global eller nationell, mot intrånget, som är lokalt. När nyttan inte vägs in trängs vindkraften ofta bort från goda vindlägen av kommunalt veto, försvarsmaktens restriktioner, övertolkning av artskyddsförordningen, renskötsel, andra riksintressen m.m.

Följande förslag har lämnats. 16 kap. 4 § miljöbalken bör upphävas eller ändras, t.ex. genom att kommunen ges en faktisk veto rätt mot en vindkraftpark istället för kravet på aktiv tillstyrkan. En tillstyrkan ska ges inom en viss tid. Det bör anges kriterier för när kommunen kan avstyrka en vindkraftsetablering. Dessa bör i första hand vara knutna till lokaliseringen av vindkraftverken. Miljöbalken bör ändras så att klimatfrågorna ges en större tyngd och så att det förtydligas att hänsyn bör tas till en verksamhets miljönytta vid prövningen. Påverkan på motstående intressen bör bedömas från ett nationellt eller regionalt perspektiv. Annars är risken stor att vindkraftutbyggnaden suboptimeras på ett sätt som varken är kostnadseffektivt eller bra för motstående intressen. Sannolikt vore det bättre för exempelvis örnpopulationen om vindkraftutbyggnaden med nationell eller regional planering koncentreras till vissa platser medan andra platser lämnas oexploaterade. Det skulle sannolikt också vara bättre för rennäringen om lokaliseringen av vindkraft i norra Sverige sker samlat på regional nivå istället för att prövningen som i dag sker för varje vindkraftpark för sig. I tillståndsprövningen bör hänsyn kunna tas till kompensationsåtgärder, det vill säga att kompensera skada på motstående intressen så att den totala påverkan blir neutral eller positiv. Det bör förtydligas genom t.ex. bestämmelser i miljöprövningsförordningen att vindkraftverkens höjd inte behöver regleras i tillståndsmeningen utan istället anges i villkor samt att tillstånd för vindkraftverk kan ges inom ett avgränsat område utan angivande av fasta positioner och vilka krav som ställs på utredningen för att så ska kunna ske. Förut-

sättningarna för förlängd igångsättningstid bör förtydligas så att förlängning av tillståndens giltighetstid underlättas. Ännu viktigare är dock att det blir lättare att förlänga giltighetstiden för tillstånden. Om en vindkraftpark ska drivas vidare ytterligare något år efter det att giltighetstiden löper ut måste i dag ett helt nytt tillstånd sökas enligt miljöbalken vilket kräver samråd och upprättande av en fullständig miljökonsekvensbeskrivning. Handläggningstiden för en sådan prövning i miljöprövningsdelegationen, som sedan kan överklagas till domstol, tar många år. Det medför att det finns risk för att vindkraftverk inte kommer att drivas under hela sin livslängd. Utredningen bör därför även undersöka hur prövningar av elnätskoncessioner kan effektiviseras för att inte elnätet ska blir en hämmande faktor vid utbyggnad av smart industri eller vindkraft.

Jordbruk

Lantbrukarnas Riksförbund har lämnat följande förslag som inte har behandlats i tidigare avsnitt och som rör tillståndsprövsprocessen för djurhållande företag.

Jordbruksverket bör få i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter och branscher ta fram en konkret vägledning kring vad som ska beaktas i tillståndsprövning av djurhållande verksamhet. Krav som ställs utöver detta ska skälighetsbedömas. Enbart djurhållningen och inte växtodlingen bör tillståndsprövas. Det bör göras en vetenskaplig prövning av de vanligaste villkoren som ställs på djurhållande företag som ska ligga till grund för vad som ska ingå i vägledningen och det digitala systemet. En särskild miljöprövningsdelegation med specialistkompetens på jordbruk bör inrättas. Gårdar med nötkreatur ska inte anses ha betydande miljöpåverkan och därför bara behöva göra en mindre miljökonsekvensbeskrivning.

Vattenbruk

Det Maritima klustret i Västsverige har fört fram följande förslag i syfte att underlätta för vattenbruksbranschen.

Lagstiftningen bör ändras så att hänsyn tas till teknik och de därav förväntade utsläppen istället för att baseras på foderåtgång. Hänsyn behöver också tas till nya arter samt till skillnader mellan odlingsarter. För att inte orsaka förseningar i tillståndsprocessen behöver det krävas av myndigheter att de yttrar sig redan under samrådsstadiet samt att de inte försenar processen genom sena yttranden till prövningsmyndigheterna. En samordning mellan myndigheterna behöver ske tidigt i processen. Hur samordningen har hanterats inom jordbruket skulle kunna fungera som en förebild. Dessutom behöver det tas fram en vägledning för tillsyn av vattenbruk utifrån art och lokalisering. En myndighet bör ges ansvar för att samordning sker och att vägledning tas fram.

Täkter

Sveriges bergmaterialindustri har lämnat följande förslag för kortare ledtider och mer enhetlig handläggning.

Nettotiden bör mätas uppdelat i relevanta arbetsmoment. Länsstyrelserna registrerar och rapporterar när ett ärende kommer in, när ansökan är komplett för kungörelse och när beslutet är taget. Mätning av länsstyrelsens effektivitet bör avse den tid länsstyrelsen hanterar frågan. Ekonomistyrningsverket eller Statskontoret bör få regeringens uppdrag, i samråd med länsstyrelserna, att utforma ett gemensamt mätsystem för att kartlägga såväl effektivitet i olika delar av handläggningen som likformighet. Även tilläggskrav på utformning och krav på kompletteringar bör mätas. Målet med denna statistik är att de olika stegen i handläggningen på sikt ska enas om kraven som ställs på sökande. Staten bör tala med en röst gentemot sökanden. Det finns även skäl att jämföra typ av kompletteringar som begärs. Resultatet av mätningarna bör sammanställas och spridas. Det behövs ökade resurser till handläggningen av B-ärenden vid länsstyrelserna. Det behövs fler handläggare och lönen måste sättas så att handläggare väljer att fortsätta arbeta med taktfrågorna. Departementet behöver även öronmärka pengar för fortbildning och kompetensutveckling. Dessutom bör länsstyrelserna hjälpas åt mer om någon halkar efter och får en för stor ärendebalans i enlighet med hur det fungerar inom Lantmäteriet.

Tillsyn

Miljöförvaltningen i Malmö kommun har synpunkter på hur processen skulle kunna bli enklare och mer miljöeffektiv genom en genomgående omarbetning av miljöbalken istället för ännu en begränsad ad hoc-lösning. Förvaltningen har anfört följande.

Verksamhetsutövarna vill ha likabehandling och de vill ha rättskraft, eftersom detta ger förutsebarhet genom den trygghet mot tillsynsåtgärder som rättskraften innebär. Samtidigt vill de ha ett tillstånd som är flexibelt och går snabbt att anpassa till det egna behovet. Dessa behov är motstridiga. Verksamhetsutövarna har dock rätt i att tillståndsprovningen inte fungerar i dag. Samhällets snabba omställningar kräver ett nytt tillståndsinstitut. Det är inte bara företag/verksamhetsutövare som behöver bättre möjlighet att anpassa sig snabbt till samhällsförändringar och kunders behov utan även tillsynsmyndigheter behöver bättre möjligheter att ställa nya eller anpassade krav på verksamhetsutövarna, t.ex. om skyddsåtgärder mot klimatrelaterade hot och avfallsförebyggande åtgärder som kan kräva t.ex. helt nya produktionsprocesser, innefattande exempelvis delandekonomi (industriell symbios) med en närliggande verksamhet som kanske också är bunden i ett statiskt miljötillstånd. Naturvårdsverket har konstaterat att varken omprövningar eller tidsbegränsade tillstånd sker i dag, annat än i mycket liten omfattning och i princip endast för täkter och vindkraft, trots att det enligt lagstiftaren skulle vara huvudregeln att tillstånd till större verksamheter skulle tidsbegränsas. Miljöförvaltningen upplever det som att tillståndsmyndigheterna är särskilt obenägna att tidsbegränsa nya tillstånd till befintliga verksamheter. Gamla tillstånd lever därför kvar för verksamheter som är olämpligt lokaliserade i tätbebyggelse, där verksamheten dessutom inte förbättras eller moderniseras i tillräcklig grad. Ändringar som skulle innebära miljöförbättringar kan ofta vara tillståndspliktiga genom att tillståndets omfattning påverkas, dvs. tillsynsmyndigheter har inte behörighet att hantera den anmälda ändringen i tillsynen. Genom tillsyn finns det möjlighet att driva fram bästa möjliga teknik och innovationer, men tillstånden och avfallsbegreppet hindrar. Avfall är så hårt reglerat att innovativa lösningar, t.ex. delandekonomi mellan företag, förhindras.

Förvaltningen har förslagit bl.a. följande. Begränsa tillståndsprovningens omfattning och detaljeringsgrad till en tillåtlighetsprovning där helt grundläggande villkor för tillåtligheten meddelas medan övriga frågor lämnas till tillsynen. Inför friare föreläggandemöjligheter med bättre tillsynsvägledning, vilket ger flexibilitet med likabehandling. Det bör vara obligatoriskt med tidsbegränsade tillstånd enligt precisering i miljöprovningsförordningen, anpassat efter art och typ av verksamhet, med möjlighet till motiverade förlängningar av tiden och förbehåll för ändring under vissa av de förhållanden som i dag anges i 24 kap. miljöbalken. Ett sådant tillståndsinstitut skulle förlägga omprövningskostnaderna och initiativet på verksamhetsutövaren, säkerställa att EU-rätten kan uppfyllas, ge förutsättningar för teknikutveckling och snabbare anpassning till ändrade samhällsförhållanden, tillräcklig förutsebarhet för verksamhetsutövaren samtidigt som tillsyns- och provningsmyndigheterna sannolikt skulle känna sig tryggare i att alla förutsebara (och inte förutsebara) omständigheter i framtiden inte behöver förutses under tillståndsprovningen. Det i sin tur skulle med största sannolikhet effektivisera och snabba upp provningsprocessen. Rättskraften i 24 kap. 1 § miljöbalken behöver också förhindra kommunen att detaljplanelägga enligt plan- och bygglagen på ett sätt som strider mot tillståndet och gör att grundläggande villkor överträds. Miljöpåverkan undviks genom en stark, kompetent och självständig tillsyn.

Om en begränsad ändring görs i miljöbalken, enligt nu föreliggande uppdrag, föreslår förvaltningen att 1 kap 4 § första stycket första punkten miljöprovningsförordningen ska ha följande lydelse.

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., om inte ändringen är en sådan som huvudsakligen innebär förbättringar vad gäller risken för miljön och människors hälsa.

Vidare behövs dessutom generella undantagsmöjligheter vid kris och liknande, där det kan finnas behov av mycket snabb innovation.

8.8 Slutsatser

En ökad möjlighet att tillståndspröva och anmäla ändringar av tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet

Även om nyetableringar av miljöfarliga verksamheter förekommer, är det betydligt vanligare med utbyggnader och ändringar av befintliga verksamheter. Det är också befintliga verksamheter som orsakar flest miljöstörningar. Vid prövningen av nya verksamheter kan prövningsmyndigheten ge tillstånd till och föreskriva villkor som är anpassade till den rådande miljösituationen. Det som i första hand behöver åtgärdas är därför den befintliga industrin vars förbränning och processer i dag utgör ca en tredjedel av de samlade utsläppen av växthusgaser. För att en grön omställning ska bli möjlig måste den befintliga industrin fasa ut äldre teknik, metoder och arbetssätt och få till stånd mer resurseffektiva och miljövänliga processer. Processförbättringar och moderniseringar av utrustning hos befintliga verksamheter behöver därför uppmuntras.

Av riksdagens tillkännagivande (bet. 2016/17:MJU22, rskr. 2016/17:289) framgår att tillståndsprövsprocesserna måste utformas på ett sådant sätt att de inte i onödan hindrar, försenar eller fördyrar investeringar som moderniserar verksamheter, skapar jobb och tillväxt och i slutändan ofta minskar den samlade miljöpåverkan. Liknande synpunkter att framförts i riksdagens tillkännagivande om att ytterligare reformera tillståndsprövsprocesserna för miljöpåverkande verksamheter (bet. 2017/18:MJU19, rskr. 2017/18:217).

Näringslivet upplever att det är administrativt svårarbetat att genomföra ändringar av sin verksamhet. Det finns risk för att den nuvarande utformningen av tillståndsprövningen vid ändringar av miljöfarliga verksamheter därför kan motverka miljöförbättringar. Möjligheterna att få göra miljöförbättrande åtgärder bör vara lika för alla och så enkla och allmängiltiga som möjligt så att alla som vill genomföra miljöförbättrande åtgärder har möjlighet och incitament att göra det.

Med hänsyn till tillståndens rättskraft och svårigheterna att ompröva befintliga verksamheter finns inget incitament för en verksamhetsutövare att ansöka om en miljöförbättrande åtgärd utan att själv tjäna på det. Ett regelverk som underlättar investeringar, underlättar därför också miljöförbättringar. För små verksamhetsutövare som kanske gör en enda stor investering i sitt

yrkesliv, är det helt avgörande att det ska vara ekonomiskt lönsamt att investera. För att skapa incitament att miljöförbättra sin verksamhet krävs därför att ekonomiska investeringar underlättas.

Svenskt Näringsliv har föreslagit utökade möjligheter att ändra befintlig tillståndsgiven verksamhet. Flera andra aktörer har framfört att bestämmelserna om ändringstillstånd och anmälan av ändringar av befintliga tillståndsgivna verksamheter skulle kunna utvecklas så att genomförandet av miljöförbättrande åtgärder underlättas. Möjligheten att utöka tillämpningsområdet bör därför utredas vidare med samma syfte som i nuvarande uppdrag, dvs. att systemet för miljöprövning ska verka främjande för sådana investeringar som driver teknik- och metodutvecklingen mot minskad negativ miljöpåverkan och därigenom bidra till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.

Ökad digitalisering

Det finns ett behov av ökad transparens i ansökningsprocessen. I dag sker en stor del av hanteringen av yttranden m.m. med vanlig post och anstånd begärs om inte efterfrågat material hinner tas fram i tid. Ett digitalt förfarande skulle ge större insyn i processen om var ärendet eller målet ligger. De administrativa uppgifter och kartor som behövs i form av närliggande områdesskydd, avstånd till närboende och skyddade arter m.m. skulle kunna kopplas till en e-tjänst och därmed spara tid för mindre, enklare ansökningar. Stora, komplexa prövningar kommer även fortsättningsvis behöva hanteras på det sätt som är lämpligast i det enskilda fallet vilket kan innebära att processen blir både digital och manuell. Tillväxtverkets arrangerade workshops har visat på möjligheterna och vinsterna med en ökad digitalisering. En e-tjänst för ansökan om tillstånd bör därför införas och Naturvårdsverket bör, i samråd med länsstyrelserna och Domstolsverket, få i uppdrag att ansvara för ett utvecklingsprojekt i syfte att ta fram en sådan tjänst.

12 § förvaltningslagen

12 § förvaltningslagen beaktar inte miljöprövningarnas särskilda förutsättningar. Hänsyn behöver tas till de förslag som lämnas

gällande handläggningstider för miljöprövningsdelegationerna. Annars riskerar författningarna att bli motstridiga. I samband med den fortsatta utredningen om vilka handläggningstider som ska gälla för miljöprövningsdelegationerna bör därför utredas hur ett sådant undantag kan göras.

Parts- och remissmyndigheters agerande

Även om det är prövningsmyndigheten som ansvarar för intresseavvägningen och ska processleda parterna i rätt riktning, finns det enligt Svenskt Näringsliv skillnader mellan hur parts- och remissmyndigheter agerar. Det är inte givet att det går att dra en klar gräns mellan vilket ansvar som ligger i partsrollen respektive expertrollen i prövningar enligt miljöbalken.

Om frågan om parts- och remissmyndigheternas agerande ska ses över bör den i så fall utredas i förhållande till vilket ansvar och vilka uppgifter som åvilar myndigheten. Några förslag om detta lämnas därför inte här.

Generella föreskrifter

I Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om handläggningstider för tillståndsärenden som beslutas av miljöprövningsdelegationerna från oktober 2008 och som redogörs för i avsnitt 7, utreddes generella föreskrifter enligt följande. Generella föreskrifter är bäst lämpade för verksamheter eller sektorer där det finns många liknande anläggningar och där tekniken är välutvecklad. Generella föreskrifter kan där vara ett resurseffektivt verktyg. Kravnivån i generella föreskrifter blir dock ofta på en förhållandevis basal nivå, medan kravnivån ofta sätts högre vid en individuell tillståndsprövning, mer motsvarande miljöbalkens bästa möjliga teknik för sektorn/branschen. Generella föreskrifter har enligt verkets mening därför vissa begränsningar särskilt för komplexa verksamheter på A- och B-listan. Generella föreskrifter är därtill i sig relativt resurskrävande att utforma, särskilt som de bör hållas uppdaterade alltefter utvecklingen av bästa möjliga teknik. Enligt Naturvårdsverkets mening är sammantaget en ökad användning av generella föreskrifter knappast något verktyg som,

med bibehållen kvalitet i tillståndsbesluten (i termer av hög kravnivå motsvarande bästa möjliga teknik), generellt skulle minska handläggningstiderna även om generella föreskrifter självfallet kan fortsätta att vara ändamålsenliga för vissa sakfrågor och vissa branscher/sektorer.

Generella föreskrifter kan vara ett effektivt verktyg för vissa verksamheter och branscher. Dessa bör dock utredas branschvis och behandlas inte här.

Branschspecifika förslag

Tillståndsprovningar av miljöfarliga verksamheter innebär bedömningar i enskilda fall där flera olika allmänna och enskilda intressen ofta behöver vägas mot varandra. Den specifika platsens förutsättningar är avgörande för vilka effekterna på miljön blir och provningens utfall baseras på en ställningstagande där olika typer av miljöpåverkan har beaktats efter en avvägning mellan motstående intressen. De förslag som har lämnats av vindkraftsbranschen och som avser att bedömningar i stället ska ske ur ett regionalt eller nationellt perspektiv, kräver en annan systemsyn än som gäller i dag. Vad avser förslaget att miljöbalken bör ändras så att klimatfrågorna ges en större tyngd, kräver en sådan ändring ett politiskt ställningstagande i enlighet med vad som framgår i avsnittet 6. Övriga förslag som förts fram är specifika för vindkraftsprovningar. Eftersom detta uppdrag har en generell ansats bör branschspecifika förslag utredas separat. Detta gäller även de förslag som har förts fram gällande djurhållande verksamhet och vattenbruk.

De förslag som förts fram av Sveriges bergmaterialindustri och som handlar om hur handläggningstiden bör mätas och hur resursättning ska göras, faller under avsnitt 7.

Miljöförvaltningen i Malmö kommuns förslag om en genomgående omarbetning av miljöbalken faller utanför ramen för detta uppdrag även om flera synpunkter behandlas i övriga avsnitt. Förslaget om att ändra i 1 kap. 4 § miljöprovningförfordningen kan beaktas ovan under rubriken ”En ökad möjlighet att tillståndspröva och anmäla ändringar av tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet”.

8.9 Aktörernas inställning till slutsatser och förslag

Länsstyrelserna i Dalarnas, Västra Götalands och Östergötlands län, Mark- och miljödomstolen i Umeå, Svenskt Näringsliv och Naturskyddsföreningen har ingen erinran mot slutsatser och förslag.

Länsstyrelsen i Norrbottens län uppger följande. En mycket stor andel av handläggningen inom länsstyrelsen sker digitalt. För prövningsärendena gäller att ansökningshandlingarna i de flesta fall inlämnas digitalt till länsstyrelsen. Inkomna handlingar scannas i de fall handlingarna har lämnats in i pappersform. Samtliga handlingar i ett ärende är tillgängliga digitalt i deras ärendesystem. Begäran om komplettering och utskick av handlingar görs digitalt. Beslut fattas digitalt i ärendesystemet och utskick av beslut görs digitalt. De som vill ta del av handlingarna i ett ärende kan begära att få ta del av dessa digitalt via diariet. Deras uppfattning är att det görs på motsvarande sätt på övriga länsstyrelser. Det är därför tveksamt om en särskild e-tjänst medför en tidsbesparing mot bakgrund av att delar av det som man vill uppnå redan är digitaliserat. Däremot så skulle en e-tjänst beroende på hur denna utformas kunna medföra en ökad överskådlighet jämfört med i dag.

Det handläggningsmål som följer av 12 § förvaltningslagen bör ses över. Det är önskvärt att ett handläggningsmål utgår från de förutsättningar som typiskt sett är normala för prövningsärenden.

Mark- och miljödomstolen i Växjö är skeptiska till förslaget om en e-tjänst. En e-tjänst är som regel liktydig med en blankett och det är tveksamt om det är möjligt att införa en sådan för komplexa A- och B-verksamheter. I så fall måste man bryta ner det på flera olika typer av verksamheter. Prövningen blir inte lättare eller enklare för att det kommer en blankett i datorn och ett tillstånd kommer inte per automatik om man fyller i en blankett. Däremot skulle man möjligen kunna göra informationen av vad en ansökan ska innehålla betydligt mer praktisk och pragmatisk än vad som framgår av lagtexten i 6 kap. och 22 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket instämmer i att en e-tjänst för ansökan om tillstånd kan medföra kortare handläggningstider då verket bedömer att prövningsmyndigheternas verksamhet kan effektiviseras. Detta kan innebära mindre behov av undantag från 12 § förvaltningslagen. Härutöver kan en digital hantering av prövningsinformation i en förlängning medföra betydande förenkling för företag samt möjlig-

het att effektivisera miljötillsynen genom hantering av strukturerad tillståndsinformation samt förenklad omprövning av tillstånd. Verket ser utveckling av en e-tjänst för ansökan om tillstånd som ett steg i ett långsiktigt förändringsarbete där ett digitalt, effektivt informationsutbyte mellan myndigheter och verksamhetsutövare är centralt.

E-tjänster kan publiceras i många olika kanaler/skyltfönster. De överenskommelser Naturvårdsverket gjort med andra myndigheter inom ramen för regeringsuppdraget Smartare miljöinformation innebär i detta fall att det är lämpligt att Naturvårdsverket utvecklar e-tjänsten som sedan kan publiceras hos olika aktörer som länsstyrelser, domstolar och på verksamt.se. Företagaren får bättre förutsättningar att administrera sitt möte med offentlig sektor och offentlig sektor återbrukar nationell funktionalitet, vilket möter regeringens e-förvaltningsmål att det ska vara enkelt för företag och att offentlig sektor ska vara effektiv.

Naturvårdsverket ser fram emot ett uppdrag att ta fram en e-tjänst för ansökan om ändringstillstånd. Verket utvecklar redan nationella komponenter som kan återbrukas och en e-tjänst för ansökan om ändringstillstånd kan ses som en pilot för att utveckla övriga e-tjänster för ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Den pågående samverkan med länsstyrelserna och Domstolsverket kan utökas, men det är viktigt att det av detta regeringsuppdrag framgår att länsstyrelserna och Domstolsverket ska ansluta sina verksamhetsstöd till nationella tjänster för utbyte av prövningsinformation i samverkan med Naturvårdsverket och andra aktörer inom ramen för de forum som byggts upp med anledning av regeringsuppdraget Smartare miljöinformation.

Lantbrukarnas Riksförbund anser att det är bra med utveckling av e-tjänst. Den behöver dock vara innovativ och automatisera stegen i handläggningen för att förenkla för verksamhetsutövaren. Resultatet av Tillväxtverkets regeringsuppdrag visar på goda exempel där användning av gemensamma digitala verktyg kan användas för likvärdiga avgränsningar och bedömningar i tillståndsprövningsprocessen men också ge vägledning inom t.ex. vilka geografiska områden som det är lönt att gå vidare med planer på utökning och/eller nyetablering av miljöfarlig verksamhet med hänsyn till avstånd till olika skyddsobjekt. Arbetet inom regeringsuppdraget visar att utveckling av gemensamma digitala verktyg för ansökningspro-

cessen skulle lyfta upp många av de mer principiella diskussioner och överväganden som i dag sker av den enskilda prövningsmyndigheten i respektive ärende och ärendekategori till en övergripande nivå. Detta ger större möjligheter till ensning av process, avgränsningar och bedömningar myndigheterna emellan, större möjlighet till effektivisering av processen, ökad tydlighet och rättssäkerhet. Tillväxtverket bör därför vara med i ett utvecklande av en e-tjänst. Vidare bör det göras en vetenskaplig prövning av de vanligaste villkoren som ställs på djurhållande företag som ska ligga till grund för vad som ska ingå i vägledningen och det digitala systemet.

Tillståndsprövningen ska inte ha undantag från förvaltningslagens krav på sex månaders handläggning utan anpassas så att sex månaders handläggning blir möjlig. Länsstyrelserna måste prioritera att förbättra och förenkla hanteringen av tillståndsansökan exempelvis genom fler muntliga kontakter, kommunicering av förslag till beslut och ta en tydligare roll i första samrådet.

För att åstadkomma en effektivare prövning krävs gemensamma ansträngningar och övergripande samordning på nationell nivå. Förbundet ser här behov av en samordnande nationell funktion eller funktioner med ansvar att staka ut processen och hålla koll på rättsläget, men också för att sticka ut hakan och precisera principiella avgränsningar, ta fram underlag för vad som är normala emissionsnivåer, bästa möjliga/tillgänglig teknik inom sektorn och verktyg för att bedöma eventuell olägenhet i förhållande till skyddsobjekt och svensk livsmedelsförsörjning.

Vattenfall AB välkomnar förslaget att utreda möjligheten att genom ändringstillstånd eller anmälan genomföra miljöförbättrande åtgärder. Vad avser ökad digitalisering och undantag från 12 § förvaltningslagen framförs följande. Handläggningstiderna för tillstånd för vindkraftverk i första instans är mellan 1,5–3,5 år. Ökad digitalisering av ansökningar bedöms inte kunna påverka handläggningstiden märkbart. Om ansökningsförfarandet digitaliseras är det viktigt att det sker på ett sätt så att det fortfarande är möjligt för verksamhetsutövaren att i stor utsträckning styra utformningen av ansökan. Om prövningar enligt miljöbalken undantas från regleringen i 12 § förvaltningslagen är det viktigt att handläggningstiden i sådana ärenden regleras på annat sätt, till exempel genom särskild reglering i miljöbalken.

9 Konsekvenser

9.1 Ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser

Denna konsekvensanalys följer kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. En konsekvensanalys är ofta ett användbart beslutsunderlag även inför bredare policyval då analysen är strukturerad för att på ett transparent sätt redovisa på vilket sätt förslagen kan förväntas ge önskad effekt och utforska om och hur förslagen i sin tur även skulle ge oönskade konsekvenser för berörda aktörer.

Konsekvensanalysen gäller endast förslagen i avsnitt 7. Övriga förslag innebär inte förändringar som väsentligen påverkar andra parter och någon konsekvensanalys för dessa har därför inte gjorts.

9.1.1 Analys av önskad effekt

Ett av delmomenten som utredaren fick i uppdrag att utreda är om det är ändamålsenligt att sätta upp tydliga mål för handläggningstider vid miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar för att åstadkomma en skyndsammare handläggning utan att miljöskyddet försämras. De handläggningsmål som regeringen satt för verksamheten vid miljöprövningsdelegationerna ska inkluderas i utvärderingen. Den effekt som söks i de förslag som ska läggas är att de tydligt bidrar till att miljöprövningssystemet som helhet främjar investeringar som driver teknik- och metodutvecklingen mot en minskad negativ miljöpåverkan. Det övergripande syftet med lösningen är att bidra till en mer tidseffektiv prövningstid för ärendet/målet vilket har visats främja investeringar som bidrar till en grön omställning av samhället.

Konsekvensanalysen för förslagen som behandlar mål för handläggningstider har skalat ner det komplexa samspel mellan faktorer som främjar teknikutveckling till den önskade effekten att uppnå en skyndsammare handläggning än i nuläget utan att miljöskyddet försämras. Handläggningstiden påverkas i sin tur av snabbheten hos verksamhetsutövaren och remissmyndigheterna utöver prövningsmyndigheten i fråga. För att öka takten i handläggningen behöver det finnas incitament till förändring hos dessa tre berörda aktörer kopplat med praktiska förutsättningar att genomföra denna förändring.

Mål för en verksamhet ger en samlad riktning för de prioriteringar som görs. Ett mål är i sig ingen garant att det skapas tillräckliga incitament till att uppnå målet. Olika aktörers drivkrafter behöver studeras för att förstå hur deras incitament kan förstärkas till att snabbare nå ett önskat mål. Generellt satta mål för handläggningstid för olika mål- och ärendetyper med tillhörande statistikuppföljning bidrar om inte annat till att synliggöra uppkomna skillnader i handläggningstid inom samma mål- eller ärendetyp. Det i sin tur kan möjliggöra en iterativ utforskande process i syfte att leta effektiviseringsåtgärder för att förkorta handläggningstiden (utifrån den givna premissen att miljöskyddet inte ska försämras) och därmed uppnå målet. Vad som definierar och avgränsar begreppet handläggningstid förefaller det vara viss oklarhet kring. Detta lär tydliggöras och strömlinjeformas allt eftersom statistikhanteringen utvecklas och jämförbarheten blir allt större. På sikt är dock tillförlitligheten till statistiken viktig för att trimma systemet genom att kontinuerligt utvärdera genomförda effektiviseringsåtgärder.

9.1.2 Nollalternativet

Regeringen har sedan 2011 satt generella handläggningsmål för verksamhet vid miljöprövningsdelegationerna. I dag saknas dock motsvarande krav på handläggningsmål för mark- och miljödomstolar. Myndigheter som tillämpar förvaltningslagen vid miljöprövning förhåller sig å andra sidan till 9 § förvaltningslagen där det framgår att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnads-effektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Det går

även att härleda att samma principiella synsätt råder för domstolarna (se prop. 2002/03:106, s 82). Som redovisats i avsnitt 7 visar statistiken trots detta att det i praktiken finns en stor spridning i handläggningstid inom jämförbara instanser. Det förefaller finnas möjlighet att göra handläggningen mer tidseffektiv så att bl.a. miljöteknik mer skyndsamt kan tas i bruk.

9.1.3 Utredda alternativa lösningar som förkastats

I avsnitt 7 beskrivs de utredda alternativa lösningar i sin helhet. I konsekvensanalysen ligger fokus på mervärdet av förslaget avseende önskad effekt och dess eventuella bieffekter (konsekvenser) för berörda aktörer jämfört med om förslaget inte hade genomförts (nollalternativet).

Frivilliga handläggningsmål

Utredningsalternativet med frivilliga handläggningsmål är i stort jämförbart med nollalternativet vad gäller effekt. Ett myndighetsinternt mål för handläggningstid ger främst en riktning åt prövningsmyndigheten. Övriga involverade aktörer, det vill säga verksamhetsutövare och remissinstanser, saknar kännedom om och därmed även bl.a. incitament att mobilisera resurser för att bidra till myndighetens interna mål. Redan i dag finns möjlighet att sätta egna handläggningsmål. Det kan i sin tur vara en förklaring till att det finns en viss överlappning och en mångfald vad gäller definitioner av begreppet handläggningstid och motsvarande spretig efterfrågan på olika skärningar av statistik för uppföljning av dessa frivilliga mål. Konsekvenserna för aktörerna är dock ringa då de själva utifrån egna drivkrafter kan anpassa målen efter behoven i den egna verksamheten.

Författningsreglerade tidsfrister

Utredningsalternativet med författningsreglerade tidsfrister möjliggör en högre grad av detaljplanering i ett tidigt skede jämfört med nollalternativet då alla parter i förväg vet hur tidplanen kan för-

väntas se ut. Detta kan i sin tur minska verksamhetsutövarens osäkerhet för till exempel byggstart. Utöver att det är matematiskt omöjligt att sätta ett medelvärde som är relevant för mål och ärenden som hittills haft en stor tidsmässig spridning vad gäller handläggningstid så är det ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att mål och ärenden kan få utredas i så pass hög grad att parternas intressen på ett rimligt sätt kan tillgodoses. Effekten på kort sikt (givet att flexibilitet saknas) kan bli att handläggningstiderna drastiskt sjunker beroende på hur skarpa sanktioner som införs, men detta sker på bekostnad av komplexa prövningar. En del av de mål eller ärenden som stannar på idéstadiet och inte kommer vidare till tillståndsprövning är kanske just önskad innovativ teknik för omställningen av samhället. Detta för att undvika eventuella sanktioner eller åtminstone för att inte försämra statistiken för prövningsmyndigheten i fråga. På längre sikt kan troligen differentierade tidsfrister tas fram, men differentieringen kommer ständigt att ligga steget efter oprövad innovativ teknik. Konsekvenserna för berörda aktörer kan bli att verksamhetsutövarna satsar på snabbhandlagda och konventionella investeringar. Konsekvenserna för aktörerna i form av tillkommande arbetsinsatser blir små, men produkt- och verksamhetsutveckling och i förlängningen lönsamheten för näringslivet hämmas.

9.1.4 Förslag till lösning – styrda handläggningsmål via regleringsbrev

Den valda lösningen att regeringen sätter differentierade handläggningsmål utifrån typ av prövningsinstans och mål- eller ärendetyp i regleringsbrev för Sveriges domstolar och länsstyrelser ger störst möjlighet till styrning av resurser via anslag från regeringen jämfört med nollalternativet. Via regleringsbreven kan regeringen ge styr signaler för prioritering av tilldelade resurser så att suboptimering undviks. Omställningen till ett hållbart samhälle sker stegvis och i bästa fall sekventiellt med olika behov av miljöprövning av ny teknik för exempelvis infrastruktur, energiförsörjning och tekniska lösningar för industrin. Regleringsbreven är årliga vilket tillåter följsamhet utifrån omvärldsförändringar samtidigt som de endast innehåller övergripande riktlinjer för de statliga verksamheterna.

Med hänsyn till den komplexitet som finns i miljöprövningen behöver en fördjupad analys göras av hur målen ska kunna nås. Tillväxtanalys, Statskontoret, Naturvårdsverket eller annan lämplig myndighet bör få i uppdrag att analysera och utveckla vad som krävs för en sådan måluppfyllelse.

Förväntad effekt

Tidigare utredningar har undersökt ledtider i olika prövningsinstanser och för olika mål- och ärendetyper och funnit visst stöd för att ökade resurser hos sökanden liksom hos prövningsmyndigheten har en positiv effekt på ledtiderna. Att kunna leverera underlag av godtagbar kvalitet i tid, även under högkonjunktur, minskar behovet av att göra och invänta kompletteringar respektive omtag efter försenade remissyttranden under handläggningstiden.

Utredaren har funnit att tydlig och transparent styrning med regelbunden uppföljning är en av det tydligt avgörande faktorerna för att hålla handläggningstiderna korta. Om mål för handläggningstider fastställs av regeringen i de årliga regleringsbrev till Sveriges domstolar respektive till länsstyrelserna blir dessutom handläggningssmålen förankrade hos regeringen. Detta ger förutsättningar för en gemensam kraftsamling för alla delar i prövningssystemet. För att återknyta till effektsambandet mellan resurser och minskade ledtider i mål- eller ärendeflödet har regeringen via regleringsbrev möjlighet att bistå i den avgörande resursavvägningen för att undvika systemrelaterade flaskhalsar.

Förväntade konsekvenser för aktörerna

För prövningsmyndigheterna innebär förslaget att de behöver rusta sig för att skapa en flexibilitet i att tillsätta och flytta resurser utifrån regeringens beslutade handläggningssmål. Den utredning som föreslås tillsättas för att ge input till verksamheterna för att designa verkningsfulla åtgärder behöver innehålla en konsekvensanalys för berörda aktörer så att hög önskad effekt kan uppnås med ett minimum av oönskade konsekvenser för samhället.

Prövningsmyndigheterna behöver även anpassa sin verksamhet till att löpande kunna leverera den offentliga statistik som behövs

för att följa upp de nya handläggningsmålen. Utöver att personresurser behövs för att administrera statistikinsamling så kommer detta innebära att en engångskostnad tas i närtid för att digitalisera statistikinsamlingen. Denna kostnad bärs av prövningsmyndigheterna och av verksamhetsutövarna. Det är dock inte möjligt med tillgängligt underlag att särskilja denna kostnad från övriga kostnader som tas för att digitalisera underlag inom den offentliga förvaltningen. Regeringsuppdraget Digitalt först – för smartare miljöinformation slutredovisas den 28 februari 2019 där en övergripande plan för digitalisering med bl.a. vissa gemensamma gränssnitt kommer att presenteras.

Den administrativa bördan ökar sannolikt något för prövningsmyndigheter och verksamhetsutövare jämfört med nollalternativet för att administrera statistikinsamling och löpande göra effektivitetsåtgärder. Detta vägs troligen upp av utförda digitaliserings- och effektiviseringsåtgärder.

Statsfinansiella kostnader

Innan den föreslagna utredningen om åtgärder för att uppnå måluppfyllelse har genomförts saknas underlag för att bedöma om det främst kommer att handla om en omfördelning av befintliga resurser för att klara tillfälliga toppar inom vissa mål- och ärendetyper eller om det som helhet behövs ökade resurser för att klara flaskhalsar i prövningssystemet.

9.2 Konsekvenser för miljömålen

En ökad tydlighet och transparens i miljöprövningarna bidrar till en effektivisering som ökar möjligheterna att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

Departementsserien 2018

Kronologisk förteckning

1. Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv. Ju.
2. Reglering av mikrosimuleringsmodellen Fasit. Fi.
3. Uppbörd av böter efter EU:s dataskyddsreform. Ju.
4. En ny stödordning för säkerhets-höjande åtgärder inom det civila samhället. Ku.
5. Ny lag om koordineringsinsatser inom hälso- och sjukvården. S.
6. Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift. N.
7. Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete. Ju.
8. Översyn av grundskyddet för pensionärer. S.
9. Snabbare lagföring. Ju.
10. EU:s framtida jordbrukspolitik. N.
11. Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen. S.
12. Anpassning av lagen om passagerarregister till EU:s dataskyddsreform. Ju.
13. Långsiktigt stöd till det civila samhället. Ku.
14. Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling. Fö.
15. Direktivet om ett ökat aktieägar-engagemang. Förslag till genomförande i svensk rätt. Ju.
16. Konsolidering av nationella och internationella riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel. UD.
17. Ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. S.
18. Hyresgästskydd när en lägenhet förstörs. Ju.
19. Resning vid nya uppgifter om den tilltalades ålder. Ju.
20. Tillstånd till offentlig danstillställning. Ju.
21. Åtgärder för en stärkt patientsäkerhet och en effektivare hantering av behörighetsärenden inom hälso- och sjukvården. S.
22. Genomförande av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser. Ju.
23. Vissa frågor om barnpornografibrottet och om avskaffad preskription för allvarliga brott mot barn. Ju.
24. Genomförande av EU:s geoblockeringsförordning. UD.
25. Avgiftsfrihet för screening för livmodershalscancer. S.
26. Tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land. Undanröjande av ett gränshinder. Fi.
27. Anpassningar av svensk lag med anledning av kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/161. S.
28. Förlängt anställningsskydd till 69 år. A.
29. Brott mot förtroendevalda. Ju.
30. Tillståndsprövning av vapendelar m.m. Ju.
31. Utveckling av verksamheter som bedrivs enligt lagen om läkarvårds-ersättning och lagen om ersättning för fysioterapi. S.
32. Ersättning vid arbetslivsinriktad rehabilitering. S.
33. Översyn av lagstiftningen mot s.k. fordonsmålvakter. N.
34. Straffrättsliga bestämmelser till skydd för EU:s finansiella intressen. Ju.

35. Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning. Ju.
36. Utökade möjligheter att avansluta tandvårdsgivare som misskött sig från det statliga tandvårdsstödet. S.
37. Genomförande av student- och forskardirektivet. Ju.
38. Anpassad miljöprovning för en grön omställning. M.

Departementsserien 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förlängt anställningsskydd till 69 år. [28]

Finansdepartementet

Reglering av mikrosimuleringsmodellen
Fasit. [2]

Tjänstledighet för politiska uppdrag på
lokal och regional nivå i ett annat land.
Undanröjande av ett gränshinder. [26]

Försvarsdepartementet

Fördjupad översyn av Försvarsmaktens
logistikförsörjning i fråga om vidmakt-
hållande och upphandling. [14]

Justitiedepartementet

Genomförande av 2017 års ändrings-
direktiv till EU:s vapendirektiv. [1]

Uppbörd av böter efter
EU:s dataskyddsreform. [3]

Konsekvenser för arbetsgivare
vid återkallelse av uppehållstillstånd
för arbete. [7]

Snabbare lagföring. [9]

Anpassning av lagen om passagerarregister
till EU:s dataskyddsreform. [12]

Direktivet om ett ökat aktieägarengage-
ment. Förslag till genomförande i
svensk rätt. [15]

Hyresgästskydd när en lägenhet
förstörs. [18]

Resning vid nya uppgifter om
den tilltalades ålder. [19]

Tillstånd till offentlig danstillställning.
[20]

Genomförande av terrorismdirektivets
brottsofferbestämmelser. [22]

Vissa frågor om barnpornografibrottet och
om avskaffad preskription för allvarliga
brott mot barn. [23]

Brott mot förtroendevalda. [29]

Tillståndsprovning av vapendelar m.m. [30]

Straffrättsliga bestämmelser till skydd för
EU:s finansiella intressen. [34]

Polisens tillgång till uppgifter från
signalspaning. [35]

Genomförande av student- och
forskardirektivet. [37]

Kulturdepartementet

En ny stödordning för säkerhetshöjande
åtgärder inom det civila samhället. [4]

Långsiktigt stöd till det civila
samhället. [13].

Miljö- och energidepartementet

Anpassad miljöprovning
för en grön omställning. [38]

Näringsdepartementet

Granskning av Transportstyrelsens
upphandling av it-drift. [6]

EU:s framtida jordbrukspolitik. [10]

Översyn av lagstiftningen mot s.k.
fordonsmålvakter. [33]

Socialdepartementet

Ny lag om koordineringsinsatser inom
hälso- och sjukvården. [5]

Översyn av grundskyddet
för pensionärer. [8]

Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen.
[11]

Ändring av det kön som framgår
av folkbokföringen. [17]

Åtgärder för en stärkt patientsäkerhet
och en effektivare hantering av
behörighetsärenden inom hälso-
och sjukvården. [21]

- Avgiftsfrihet för screening
för livmodershalscancer. [25]
- Anpassningar av svensk lag med anledning
av kommissionens delegerade
förordning (EU) 2016/161. [27]
- Utveckling av verksamheter som bedrivs
enligt lagen om läkarvårdsersättning
och lagen om ersättning för fysio-
terapi. [31]
- Ersättning vid arbetslivsinriktad
rehabilitering. [32]
- Utökade möjligheter att avansluta
tandvårdsgivare som misskött sig från
det statliga tandvårdsstödet. [36]

Utrikesdepartementet

- Konsolidering av nationella och inter-
nationella riktlinjer för exportkontroll
av krigsmateriel. [16]
- Genomförande av EU:s
geoblockeringsförordning. [24]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.

NORSTEDTS
JURIDIK

IIIKARNOV GROUP

106 47 Stockholm Tel 08-598 19190 kundservice@nj.se www.nj.se

ISBN 978-91-38-24866-9 ISSN 0284-6012