



Datum

Yttrande

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2022-898

Till

Miljödepartementet

Remiss från Miljödepartementet - Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)

M2022/01389

Sammanfattning

Miljödepartementet har översänt *Remiss från Miljödepartementet - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen* för yttrande. Malmö stad ställer sig positiv till utredningens övergripande ambition om att åstadkomma en mer effektiv tillståndsprövning och ett förenklat ändringsförfarande. Malmö stad anser dock att vissa förslag riskerar att göra prövningen mer komplicerad och att konsekvenserna för kommunerna är otillräckligt utredda.

Yttrande

Malmö stad är positiv till ambitionen att åstadkomma en mer effektiv tillståndsprövning och ett förenklat ändringsförfarande. Det finns ett stort behov av effektivare och mer nyanserade tillståndsprocesser i hela landet och i synnerhet i Skåne, där många aktörer och intressen måste samsas för att regionen ska vara såväl attraktiv att investera i som en föregångare ur miljösynpunkt. Prövningsförfarandet behöver bli mer stringent och prövningsmyndigheter och remissinstanser, med stöd av tydligare handläggningskrav, behöver i tidiga skeden verka för att potentiella intressekonflikter identifieras och hanteras. Malmö stad arbetar för att uppnå högt satta omställningsmål, en ambition som i hög grad delas av näringslivet, samtidigt som oro i omvärlden gör det arbetet mer komplext. Såväl för regionens kortsiktiga som långsiktiga utveckling är det därför angeläget att viktiga satsningar kan planeras och prövas med kort varsel och att prövningen då blir ändamålsenlig och fokuserad.

Malmö stad ser dock vissa problem med de centrala delarna av förslaget och vill framföra följande synpunkter som bör beaktas och arbetas in i kommande förslag.

Ändringstillstånd som huvudregel

Den osäkerhet som många verksamhetsutövare beskriver att de upplever inför möjligheten att använda sig av ändringstillstånd kan ofta tillskrivas det faktum att många tillstånd är äldre och inte sällan fragmenterade av tidigare ändringsprocesser eller svårtolkade med avseende på vad som ingår i det allmänna villkoret. För verksamhetsutövare med moderna och

uppdaterade tillstånd är det redan med dagens regelverk en relativt enkel sak att bedöma lämpligheten i en avgränsad prövning. Det finns därför mycket att vinna på att bara ge verksamhetsutövare en återkommande skyldighet att följa teknikutvecklingen och löpande se över sina tillstånd och verksamheter. En generell tidsbegränsning av tillståndet är därför också ett i grund och botten effektivt sätt att, när ett sådant förfarande har fått ordentligt genomslag, minska den tröghet i systemet som många verksamhetsutövare upplever. Malmö stad har dock förståelse för de invändningar som utredningen reser mot en generell tidsbegränsning av tillstånden och konstaterar därtill att utredningen är tillsatt för att uppnå mer omedelbara resultat, medan konkreta effekter av tidsbegränsade tillstånd sannolikt ligger längre fram i tiden.

Utredningens förslag utgår från slutsatsen att ändringstillståndsinstitutet inte har tillämpats på sätt som lagstiftaren har avsett och att bedömningen av lämpligheten i att pröva en ändring av verksamheten isolerat ibland är tidsödande. Man föreslår därför att en ansökan om ändringstillstånd ska vara bindande för prövningsmyndigheten, dvs. i praktiken en återgång till användning av så kallade påbyggnadstillstånd. Malmö stad är i grunden positiv till att förenklingar görs i tillståndsprocessen men anser att utredningen lämnar vissa frågor obesvarade. Utredningen är något svävande vad gäller om förslaget innebär att ändringen ska kunna bedömas helt fristående eller om det i praktiken kommer att bli nödvändigt att förhålla prövningen till det befintliga tillståndet. Eftersom det är en grundläggande princip inom såväl EU-rätten som miljöbalken att en verksamhets miljöpåverkan ska prövas samlat torde det rimligen uppstå situationer där prövningsmyndigheten inte anser att en fråga är lämplig att prövas isolerat från det övriga tillståndet. Frågan om avgränsningen av ansökan kan därmed troligtvis aktualiseras även i det föreslagna förfarandet vilket i så fall inte får den tidsvinst som avses.

Ändringstillstånd som huvudregel kan vidare förväntas leda till allt mer fragmenterade tillstånd som är svåra att överblicka. En svårighet med ett grundtillstånd som åtföljs av ett stort antal ändringstillstånd (och förelagda försiktighetsmått) är att bedöma hur de olika villkoren förhåller sig till varandra. För varje nytt ändringstillstånd finns det en risk att komplexiteten i bedömningarna ökar vilket går emot avsikten med utredningen. Utredningen föreslår här att ”digitalisering” kommer att bidra till överskådlighet men bortser från att frågan om ansvar och administration för en sådan lösning sannolikt är förhållandevis komplex.

Malmö stad anser att frågan om regeländringarnas betydelse för klimatomställningen har hamnat i bakgrunden. Utredningens förslag går ut på att snabba upp prövningsprocesserna generellt vilket man hoppas ska leda till fler miljöförbättrande investeringar. Även om utredningen framstår att kunskapsnivån ska höjas och stödfunktioner inrättas har frågan om klimatprioritering fått stryka på foten och något egentligt annat styrmedel i syfte att öka klimatinvesteringarna föreslås inte.

Förhållandet tillstånds- och anmälningsplikten

Malmö stad anser det positivt att när det gäller förslaget om att tydliggöra gränserna mellan tillstånds- och anmälningsplikt samt vilka åtgärder som inte behöver anmälas. Det bör leda till att det blir lättare för såväl verksamhetsutövare som prövningsmyndigheter att bedöma var prövningen hör hemma.

Om förväntningarna med förslaget är effektiviseringar, så ställer sig Malmö stad frågande till att en högre andel anmälningsärenden i sig ska innebära en effektivisering. Malmö stad är tillsynsmyndighet över merparten av de miljöfarliga verksamheterna som befinner sig inom kommunens gräns och ska således förväntas hantera ett ökat inflöde av anmälningsärenden. Detta kan delvis uppvägas av att ett visst antal anmälningar som tidigare gjorts i onödan uteblir, men de anmälningsärenden som tillkommer får rimligen förväntas vara mer komplexa än de som faller bort. Malmö stad anser att förslaget att renodla de begrepp som används i lagstiftningen för att ytterligare styra prövningen bort från tillståndskravet kan förväntas medföra ökade ärendemängder. Malmö stad ser därför att det är av vikt att ta fram en mer ingående analys av vilka effekter förslagen kommer att få för kommuner som ansvarar för en stor mängd överlåtna tillsynsobjekt.

Obligatorisk omprövning

Ett av skälen till att utredningen förespråkar ett genomslag för ändringstillstånden är förslaget att införa obligatorisk omprövning av alla verksamhetstillstånd. Genom att tillstånden ges en deadline för fullständig omprövning minskar incitamentet för prövningsmyndigheten av att överväga ett sådant krav vid en ansökan om ändringstillstånd.

Malmö stad ser positivt på att utredningen tar steg mot de eviga tillståndens upphörande även om villkor i tillstånd som närmar sig 40 år är lång tid. Malmö stad ser en risk för att det angreppssätt som föreslås kan ge upphov till rättsprocesser som kan ta tid och resurser från målsättningen. Exempelvis kan tillsynsmyndigheten behöva förelägga verksamhetsutövaren att ta fram det underlag som behövs för att bedöma om verksamhetstillståndet är aktuellt. Därtill kan utfallet av en ansökan om omprövning också föranleda rättsprocesser. Verksamhetsutövare kan uppfatta systemet som komplext och oförutsägbart vilket, i motsats till utredningens syfte, kan minska investeringsviljan. För tillsynsmyndigheten innebär detta mer komplexa utredningar som, även om det kan finansieras av avgifter, troligtvis kommer att kräva fler resurser. Det finns dock inte tydliggjort i utredningen om vad konsekvensen blir för kommunerna vilket Malmö stad anser bör komplettera underlaget.

Malmö stad ställer sig negativ till förslaget om att det ska ankomma på tillsynsmyndigheten att ansöka om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad, om denne inte uppfyller sina skyldigheter i detta avseende när tidsfristen för omprövning utlöpt. En sådan ordning riskerar att medföra uppenbara svårigheter att få tillståndshavaren att medverka i tillräcklig omfattning och kommer även i övrigt att ta omfattande resurser i anspråk. Förslaget i denna del framstår som otillräckligt utrett. Malmö stad anser att den yttersta konsekvensen av ej hörsammade förelägganden om omprövning bör kunna leda till att tillsynsmyndigheten kan tillfälligt förbjuda verksamheten.

Konsekvenser för kommunen när statliga myndigheters ansvar för samråd och processledning ökar
Malmö stad konstaterar att förslaget i utredningen förväntas ge ett ökat behov av att kommunernas miljönämnder bistår prövningsmyndigheterna med underlag i samband med att deras och andra myndigheters roller och uppdrag förtydligas. Som utredningen konstaterar är arbetsinsatsen svår att bedöma och inte möjlig att finansiera genom avgifter. Malmö stad anser därför att det behövs, förutom att statliga resurser tillförs kommunen, en tydlig reglering av formkrav och tidsfrister för informationsinhämtningen.

Malmö stad delar delar de i utredningen framförda synpunkterna i frågan om förtursförfarande.

Ordförande

.....
Katrin Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Pernilla Mesch
.....