

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- tillstyrker att det införs regler som gör det enklare att få ändringstillstånd, men anser att det behövs konkreta krav så att ökningen av ändringstillstånd inte försvårar för tillsynsmyndigheterna.
- tillstyrker utredningens förslag med förtydligande av gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt och att begreppet betydande miljöpåverkan får utgöra utgångspunkt för när tillståndsplikt föreligger men har vissa medskick för att ändringarna ska leda till snabbare grön omställning.
- tillstyrker att utrymmet för att ändra villkoren på verksamhetsutövarens initiativ utökas.
- avstyrker utredningens förslag med obligatorisk omprövning av miljöfarliga verksamheter för moderna miljövillkor.
- avstyrker att tillsynsmyndigheten med tioårs intervaller ska göra översyn av domar och beslut om tillstånd för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen.
- avstyrker utredningens förslag att införa fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor i och en möjlighet att meddela ingripande villkor som möjliggör att verksamhet avsevärt försvåras med kopplingar till EU-rätten
- tillstyrker en möjlighet till giltighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd, under föreslagna förutsättningar.
- tillstyrker att 26 § lagen om införande av miljöbalken tas bort.
- tillstyrker att länsstyrelsens får en mer aktiv roll i att samordna statens intressen och välkomnar att ansvariga myndigheter får ett uppdrag att uppdatera sina riksintresseanspråk och hålla anspråken aktuella, men är tveksamt till om ytterligare planer och strategier behövs för detta.
- tillstyrker utredningens förslag om användning av tidsplaner och ökad användning av muntliga förberedelser.
- tillstyrker att Kammarkollegiets partsroll tas bort och uppgifterna överförs till Havs- och vattenmyndigheten.
- tillstyrker utredningens förslag om en klimatstyrka.
- tillstyrker utredningens förslag om användning av tidsplaner och ökad användning av muntliga förberedelser vid miljöprövningar.

- tillstyrker utredningens förslag att regeringens tillåtlighetsprovning ska göras tidigt i processen och
- tillstyrker att Naturvårdsverket får ett uppdrag att identifiera inom vilka områden generella föreskrifter kan komma till användning

Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån

SKR tillstyrker att det införs regler som gör det enklare att få ändringstillstånd. En risk med många ändringstillstånd för en verksamhet som SKR dock vill framhålla är att det blir svårare för tillsynsmyndigheten, och i vissa fall även för verksamhetsutövarna, att överblicka giltiga tillståndsvillkor. Som utredningen skriver kan detta uppvägas av den kommande digitaliseringen av tillståndsprcessen. SKR anser att mer konkreta krav behövs för att underlätta för tillsynsmyndigheterna och anser att ett sådant krav kan vara att provningsmyndigheterna ansvarar för konsoliderade tillstånd vid ändringstillstånd eller särskilda villkorsändringar.

SKR delar utredningens utgångspunkt att gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningssplikt bör tydliggöras och tillstyrker utredningens förslag. SKR vill dock framhålla att bl.a. begreppet tillståndets ram riskerar innebära vissa delvis nya tolkningsutmaningar varför det är viktigt att det tillförs resurser för bra vägledning i anslutning till att reglerna träder i kraft. Frågan om vilka förändringar av en verksamhet som kan vidtas efter anmälan eller helt utan anmälan kommer som SKR ser det även fortsättningsvis i viss utsträckning bli beroende av hur det ursprungliga tillståndet utformats.

SKR tillstyrker att begreppet betydande miljöpåverkan får göra utgångspunkt för när tillståndsplikt föreligger och att det tydliggörs att verksamheter som inte har en betydande miljöpåverkan ska få lättade krav och inkomma med ett förenklat underlag, i stället för en liten MKB. Att avgöra vad som är en anmälningsspliktig ändring kommer även fortsatt kunna vara en svår bedömning och det är inte självklart att kopplingen till begreppet betydande miljöpåverkan innebär förenklingar för handläggningen. För att ändringarna ska innebära den ökade snabbhet som är målsättningen är det viktigt att kommunerna - förutom att få adekvat vägledning - ges goda förutsättningar att hinna ändra arbetssätt och säkerställa finansiering genom beslut om taxor vilket kräver att förordningsändringar beslutas i god tid innan ikraftträdande. Naturvårdsverket bör få uppdrag och resurser att vägleda särskilt om ändringarna. Behovet av kungörelser av anmälningssärenden har ökat sedan miljöbalken infördes och möjligheten att överklaga utökats genom praxis och EU-direktiv. SKR anser att det behöver göras en översyn av kommunens rätt att få ersättning för sina kostnader t.ex. för kungörelser i anmälningssärenden.

SKR tillstyrker att utrymmet för att ändra villkoren på verksamhetsutövarns initiativ utökas, genom att det inte längre behöver vara uppenbart att villkoret inte längre behövs eller att ändringen behövs på grund av ändrade omständigheter.

SKR vill framhålla att de föreslagna ändringarna i rubricerade kapitel kan påverka den grundprincip om sammanhållen prövning som varit utgångspunkten för miljöbalkssystemet. SKR anser att konsekvenserna av föreslagna regelförändringarna i förhållande till den principen behöver analyseras ytterligare vid fortsatt lagstiftningsarbete.

Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

SKR delar utredningens slutsats att en huvudregel om tidsbegränsning av tillstånd inte ska införas.

SKR avstyrker utredningens förslag med obligatorisk omprövning av miljöfarliga verksamheter för moderna miljövillkor. SKR delar utredningens slutsatser att omprövning inte sker i den utsträckningen som miljöbalkens systematik förutsätter, men anser att andra åtgärder skulle kunna ge samma eller bättre effekt på miljö och klimat med generellt sett lägre arbetsinsats och mindre risk för generell påverkan på investeringsviljan. Omprövning av verksamheter är och kommer även med utredningens förslag om slopat krav på MKB vara en tidskrävande och kostsam process för verksamhetsutövarna och en belastning för prövningssystemet. Även om kravet att ha moderna miljövillkor i första hand ligger på verksamhetsutövaren kommer arbetsbördan för tillsynsmyndigheten öka om myndigheten behöver vara pådrivande i omprövningen.

SKR anser att bättre effekt för miljön och klimatet med en mindre arbetsinsats kan uppnås genom att bättre utnyttja potentialen för omprövningar som redan finns i regelverket genom att öka stödet till tillsynsmyndigheterna för att behövliga omprövningar verkligen ska bli av på ett sätt som tydligt prioriterats utifrån nytta för miljö och klimat. Svenskt Näringslivs representant i utredningen förslår något liknande i sitt särskilda yttrande.

SKR uppfattar att tillsynsmyndighetens krav på omprövning, om det inte sker frivilligt, ska ske med befintliga regler om t.ex. framtagande av underlag på verksamhetsutövarens bekostnad. Hur dessa regler ska användas mer konkret, och om det är realistiskt att befintliga regler används på det sättet, behöver analyseras ytterligare om regeringen går vidare med förslaget. Det gäller även frågan om de kostnader som kan uppstå i processen t.ex. för framtagande av handlingar.

SKR avstyrker att tillsynsmyndigheten med tioårsintervaller ska göra en översyn av domar och beslut om tillstånd för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen, och lämna en skriftlig redovisning av sin bedömning till verksamhetsutövaren. Uppgiften att följa upp tillståndsvillkor ligger i och för sig redan på miljönämnderna och den tillkommande uppgiften bedöms, med nuvarande avgränsning, hanterbar. SKR ifrågasätter dock om arbetsinsatsen, som slutligen

kommer få betalas av verksamheterna genom ökade tillsynsavgifter, verkligen är motiverad om översynen i sig inte förutses leda till ökad omprövning och därmed ökad miljönytta. Miljönämnderna förutses även få merarbete genom utredningens andra förslag. Som framhålls ovan krävs andra förstärkningar för att behövliga omprövningar faktiskt ska genomföras. Tillsynsmyndighetens ställningstagande i redovisningen torde ses som ett beslut som kan överklagas, och kan då belasta prövningssystemet, utan särskilt nytta för miljö eller klimat.

SKR avstyrker utredningens förslag att införa ny grund för omprövning av tillstånd och villkor om det krävs för att följa förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU (ny 13 punkt i 24 kap. 5 § miljöbalken) och möjlighet att meddela ingripande villkor som innebär att en verksamhet avsevärt försvåras om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (nytt andra stycke i 24 kap. 9 § miljöbalken). Även om kraven framstår som konsekventa utifrån EU-rättens överordnade ställning anser SKR att ändringarna kan komma att ha stor betydelse för flera verksamheter och att konsekvenserna inte analyserats tillräckligt. Vilka EU-regler som kan komma att omfattas av förslagen är allt för otydligt för att konsekvenserna ska kunna bedömas. EU-reglerna om miljökvalitetsnormer är en sådan reglering som kan bli aktuell. I de fallen finns redan en möjlighet till omprövning i 24 kap. 5 § punkt 2, dock med en utpekad kvalifikationsgräns. Hur de reglerna förhåller sig till varandra har inte klarlagts. Som utredningen lyfter fram infördes bestämmelsen i 24 kap. 9 § på förslag av Lagrådet genom prop. 1997/98:45 så som en princip så viktig att den bör framgå av lagtexten. Som SKR ser det är det yttersta skyddet för verksamheterna inte enbart kopplat till en eventuell ersättningsrätt, utan en i sig viktig princip vars avskaffande inte analyserats tillräckligt.

SKR tillstyrker en möjlighet till giltighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd, under föreslagna förutsättningar.

SKR tillstyrker att 26 § lagen om införande av miljöbalken tas bort och att tillstånd kan tidsbegränsas, även om det inte följde av äldre lagstiftning eller internationella konventioner.

De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen

SKR tillstyrker att länsstyrelsens roll stärks som nav och aktiv samrådspart genom ändringar i 6 kap. miljöbalken. SKR delar utredningens uppfattning att tidsvinster går att göra om det konkretiseras under samrådet vilka frågor som är av betydelse och miljökonsekvensbeskrivningen får en mer anpassad omfattning och detaljeringsgrad.

SKR delar utredningens iakttagelser och slutsatser att länsstyrelsen bör få tydligare roll i att samordna statens intressen tidigt i processen. SKR har sedan lång tid framhållit problem med systemet för riksintressen. SKR anser att det är av stor vikt att riksintressena hålls aktuella av ansvariga myndigheter och länsstyrelsen behöver ta ett större ansvar för att väga samman riksintressena, inte minst för den gröna omställningen. SKR välkomnar att ansvariga myndigheter får ett uppdrag att uppdatera sina riksintresseanspråk och hålla anspråken aktuella samt förbättra vägledningen om riksintressesystemet. Förbundet är dock tveksamt till om det behöver tas fram nya strategier eller planeringsdokument för att målen ska nås.

SKR tillstyrker att Kammarkollegiets partsroll tas bort och uppgifterna överförs till Havs- och vattenmyndigheten.

Ett särskilt stöd till klimatprojekt

SKR tillstyrker utredningens förslag om en klimatstyrka som kan ge länsstyrelsen handläggarsöd och ett kunskapscentrum som samlar miljötekniskt kunnande. Klimatstyrkan bör kunna utnyttjas för underlättande av införandet av nya tekniker oavsett vilken prövningsnivå som är aktuell.

SKR delar utredningens bedömning att ett begränsat förtursförfarande inte är ändamålsenligt men anser att det fortsatt bör bevakas vilka enskilda förenklingar som kan göras för grön omställning, eller för att minska belastningen på provningssystemet.

Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning

SKR kommenterar inte i detalj utredningens förslag i detta kapitel men tillstyrker utredningens förslag om användning av tidsplaner och ökad användning av muntliga förberedelser.

Andra förslag för en mer effektiv miljöprovning

SKR tillstyrker utredningens förslag att regeringens tillåtlighetsprovning ska göras tidigt i processen.

SKR tillstyrker att Naturvårdsverket får ett uppdrag att identifiera inom vilka områden generella föreskrifter kan komma till användning. SKR anser att detta särskilt kan vara av intresse för nya tekniker som bidrar till klimatomställningen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson
Ordförande

Miljöpartiet de gröna anmäler särskilt yttrande enligt bilaga 1