



Nationellt yttrande över Miljötillståndsutredningen – Processgruppen

Genomgående i yttrandet avses med PM den som hanterar tillståndsprövningen oavsett om det blir en ny prövningsmyndighet eller miljöprövningsdelegationer.

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker följande.

- att den svenska miljöprövningsprocessen anpassas till EU-lagstiftningen.
- att det görs tydliga hänvisningar i lagstiftningen mellan 6 kap., 20 kap. miljöbalken, miljöprövningsförordningen och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
- att begreppet ”miljöfarlig verksamhet” ändras till ”miljöpåverkande verksamhet”.
- att det blir enklare att avvisa ofullständiga ansökningar tidigare än idag (nya 20 kap. 13 § miljöbalken).
- en ändrad process för miljöprövningen, men med de undantag som anges nedan.
- att kraven på vad en ansökan ska innehålla tydliggörs, både för verksamheter som omfattas av tillståndsspåret respektive granskningsspåret, se 3 kap. miljöprövningsförordningen. Varje prövning är dock unik och ansökans innehåll kommer även fortsatt vara en bedömningsfråga i varje enskilt fall.

Vi föreslår följande justeringar av utredningens förslag.

- De verksamheter som listas som BMP per automatik bör ses över – fler verksamheter än de som nu föreslås bör innebära BMP per automatik och därmed direkt provas i tillståndsspåret. Se fördjupade standpunkter i texten kring

fördelning av verksamheterna.

- Myndighetssamråd bör vara obligatoriska i tidigt skede på samma sätt som i dagsläget. Samråd med de som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden ska ske i ett tidigt skede av processen (innan ansökan lämnas in) i tillståndsspåret, se 6 kap. 24 § miljöbalken. PM bör även kunna ställa krav på att tidigt samråd med allmänheten ska hållas vid behov.
- PM bör ha möjlighet att begära kompletteringar eller avvisa bristfälliga underlag.
- För tidsfrister som inte avser strategiska projekt för kritiska råmaterial respektive nettonollteknik föreslår vi målsättningstider istället för skarpa tidsfrister samt en viss justering av de föreslagna tiderna som stämmer bättre överens med de erfarenheter vi har. Med målsättningstider menar vi tider som kan följas upp men som tillåter avsteg från fall till fall.
- Länsstyrelsen motsätter sig förslaget om att lokaliseringsfrågan i miljöbalksprövningen ska anses avgjord genom en fastställd detaljplan eller motsvarande utan att kompletterande ändringar införs i plan- och bygglagen. Prövning av lokalisering i en detaljplan sker utifrån andra förutsättningar än i en prövning enligt miljöbalken, även om delar av underlaget som krävs vid bedömningen kan användas i båda processerna. Så som detaljplaner utformas idag saknas tillräcklig information om de planerade åtgärderna eller verksamheterna för att frågan om lokalisering ska kunna prövas enligt bestämmelserna i miljöbalken.
- Vi föreslår att ändringarna utvärderas efter en period om två år.

Vi önskar att följande begrepp ses över.

- **”Samråd”**. I utredningen används ordet samråd, oavsett om det avser frivilligt samråd, offentligt samråd eller gränsöverskridande samråd. Ordet samråd är så starkt förknippat till vår nuvarande samrådsprocess att risken är uppenbar att det kommer bli missförstånd och

sammanblandningar, inte minst för allmänheten. Vi önskar att ordet samråd ska användas på samma sätt som i nuvarande process.

- **"Fullständig respektive komplett ansökan"**. Vi anser att det är olyckligt att skilja på begreppen fullständig ansökan och komplett ansökan. Vi befärar att detta kommer medföra stor förvirring för alla parter.

Tillståndsspåret

Verksamheter som är BMP per automatik

Många verksamheter som inte är BMP per automatik enligt förslaget, klassas som det idag och kommer vid en bedömning även framgent utgöra BMP. En genomgång behövs där verksamheter som erfarenhetsmässigt har stor miljöpåverkan klassas som BMP per automatik på nationell nivå även efter ändringarna. Det skulle förenkla, förtydliga och snabba upp processen för aktuella verksamheter, då de slipper bli avvisade i granskningsspåret först och även göra det tydligare och mer effektivt för PM. Genom att lyfta bort sådana verksamheter från granskningsspåret blir även den avsedda skillnaden mellan de två processerna tydligare. I annat fall finns stor risk att bolaget upplever processen osäker och otydlig och frivilligt väljer tillståndsspåret.

Möjlighet att komplettera eller avvisa

Ett bristfälligt underlag gör det svårt för remissinstanserna att lämna konkreta synpunkter. PM behöver därför ges möjlighet att begära kompletteringar och vid behov även avvisa undermåliga underlag. Problemet finns även idag gällande samrådsunderlag och ansökningshandlingar och i nuläget får avvisning endast ske om brist kvarstår efter kompletteringsföreläggande.

Samråd i tillståndsspåret

Länsstyrelserna bedömer att det finns flera fördelar med att hålla samråden på liknande sätt jämfört med dagsläget. Omfattande arbete med att förbättra samråden har genomförts/genomförs av länsstyrelserna under senare år. Ett regeringsuppdrag kring detta pågår där alla länsstyrelser är delaktiga. Uppdraget bör utvärderas innan eventuell förändring sker. Länsstyrelsens erfarenhet är att ett väl genomfört myndighetssamråd sparar tid från den senare delen

av processen och bidrar till att lyfta eventuella brister i ett tidigt skede, så att beslutsunderlaget uppnår god kvalitet.

Verksamhetsutövaren ges möjlighet att revidera sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning innan den låst sig vid en lösning eller genomfört kostsamma undersökningar.

I stora drag påminner det föreslagna avgränsningsyttrandet om hur avgränsningssamrådet fungerar idag för verksamheter som är BMP per automatik. Vi anser att nuvarande förfarande vid avgränsningssamråd fungerar väl och att det fysiska myndighetsmötet med länsstyrelsen, kommun, räddningstjänst m.fl. som ofta hålls på plats vid den planerade verksamheten fyller en viktig funktion för att främja förståelse och god kommunikation. Att hålla ett fysiskt myndighetssamråd på plats bör vara huvudspåret (dock ej lagstadgat) även fortsättningsvis och genomföras efter att berörda myndigheter hunnit sätta sig in i underlaget.

Samråd med allmänheten och särskilt berörda vid behov

Länsstyrelsen befarar att ett offentligt samråd sent i processen, såsom i förslaget tillståndsspår, riskerar att leda till fler kompletteringar och att processen både fördröjs och riskerar att bli mer kostsam för sökanden. Länsstyrelsens uppfattning är, vilket utredaren lyft som positivt, att verksamhetsutövare kan göra bättre bedömningar kring risker och vidta åtgärder för att undvika olika konsekvenser. Samråd i tidigt skede kan också bidra till att ge mer acceptans hos allmänheten och ge bolaget input som styr dem i rätt riktning.

Länsstyrelsen anser därför att PM i samband med myndighetsmötet och/eller avgränsningsyttrandet ska göra en bedömning ifall ärendet är av sådan art att ett samråd med allmänheten och/eller särskilt berörda ska genomföras innan nästa steg. Exempel när detta bör övervägas är verksamheter som tar stora tidigare opåverkade markområden i anspråk och där lokal kännedom ofta kan bidra med information om arter som inte noteras i en vanlig artinventering. Krav på en riktad artinventering kan då ställas i ett tidigt skede så att processen inte kraftigt fördröjs eller fördröjas.

Om PM bedömer att ett samråd med allmänheten behövs innan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen tas fram, ska instruktioner kring detta lämnas till sökanden i

avgränsningsyttrandet. Detta kan ske genom att PM lägger upp samrådsunderlaget på portalen, vilket bygger på att en sådan finns och fungerar. Alternativet är att den sökande genomför det fortsatta samrådet med allmänheten och redovisar resultatet i en samrådsredogörelse i den kommande ansökan.

Utredaren skriver att det inte finns något som hindrar verksamhetsutövaren från att frivilligt hålla förberedande samråd med berörd allmänhet och att det skulle kunna vara en fördel för att efterföljande process ska bli smidig och överklaganden ska kunna undvikas. En sådan frivillighet riskerar att processen blir mer oförutsebar för sökanden och motverkar därmed utredningens syfte. Utredningen tar även upp att nuvarande avgränsningssamråd går längre än vad MKB-direktivet kräver men ändå beskrivs utgöra en bra tillämpning (good practice) i EUs vägledning och att något liknande sker enligt finsk rätt idag. Det är viktigt att prövningsprocessen är tydlig och transparent även för den som ska tillämpa regelverket. Sådant som beskrivs som good practice bör inte tas bort.

Om frivillighet angående samråd med allmänheten tidigt i processen kvarstår är det oklart om länsstyrelsen (eller PM) ska förväntas medverka vid varje förfrågan. Vår erfarenhet säger att bolagen kommer vilja ha sådana samråd. Det kommer därmed sannolikt kräva resurser som utredningen inte tagit hänsyn till.

Granskningsspåret

För att få den positiva effekt vi tror att ett granskningsspår kan bidra till behöver avgränsningen av vilka verksamheter som kan hanteras i respektive spår ses över. Se rubriken *Verksamheter som är BMP per automatik* ovan. Vårt yttrande gällande granskningsspåret bygger på att en reviderad indelningen sker såsom vi föreslagit.

Inhämta yttranden i granskningsspåret

Vi anser att det är viktigt att tillsynsmyndigheten samt länsstyrelsen tidigt ges kännedom om, och möjlighet att lämna synpunkter kring ansökans innehåll. Utgångspunkten bör vara att det ska ske om inte PM anser att det är obehövligt.

Tidsfrister (5 kap MPF)

Beskrivningen av processens olika tidsfrister är alltför översiktlig för att det ska gå att få en bra bild av hur det ska fungera i praktiken.

För att föreslagna tidsfrister ska kunna efterlevas krävs att ett mer digitalt arbetssätt och digitalt stöd utarbetas samt att det finns utvecklat och på plats redan när miljöbedömnings- och prövningsprocessen ska implementeras. Resurser för detta behöver avsättas.

Vi föreslår att begreppet målsättningstider införs för de ärenden som inte omfattas av EU-lagstiftningen. På så sätt visar lagstiftaren också tydligt att strategiska projekt för kritiska råmaterial och nettonollteknik verkligen ska prioriteras. Med målsättningstider menar vi tider som kan följas upp men som tillåter avsteg från fall till fall.

Att införa tidsfrister på alla tillstånds- respektive granskningspliktiga verksamheter är en överimplementering av EU-lagstiftningen.

Vi bedömer att det finnas skäl att ge utrymme för längre handläggningstid för att klara EU-lagstiftningens tidsfrister. Om alla ärenden ska prioriteras lika mycket blir inga prioriterade. För att kunna prioritera att hålla de obligatoriska tidsfristerna för de strategiska projekten behöver det finnas mer "luft" i prövning av andra miljöpåverkande verksamheter.

Synpunkter på tillståndsspårets tidsfrister

Vi motsätter oss en tidsfrist på 45 dagar för ett avgränsningsyttrande. Tiden bedöms bli för kort för PM att lämna yttrande över MKB:s omfattning och detaljeringsgrad.

Vi anser att det finns ett behov av ett myndighetssamråd och ibland även med enskilda för att kunna beakta tidiga synpunkter innan PM lämnar ett avgränsningsyttrande.

Vi föreslår (se bilaga 1) därför att utredningens tidsfrist för avgränsningsyttrande ersätts med följande två målsättningstider där:

1. Prövningsmyndigheten ska, inom 45 dagar från det att sökandens begäran om avgränsningsyttrande inkom till myndigheten, kalla till ett samråd med sökanden och berörda myndigheter. Vid behov kan prövningsmyndigheten kräva att samråd ska hållas med de som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden.

Under denna tid ska PM dels skicka ut underlaget på remiss till

andra myndigheter (remisstid ca 30 dagar) dels granska om underlaget är tillräckligt för att bedöma de sakfrågor som kommer utgöra tyngdpunkten på samrådsmötet. Innan mötet sammanställas remissvaren översiktligt. Vi vill att det ska bli ett effektivt samrådsmöte som fokuserar på knäckfrågorna

2. Prövningsmyndigheten ska därefter, inom 30 dagar från att samrådsmöte hållits skriftligen yttra sig om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen.

Vi anser att tidsfristen på 45 dagar för att bedöma om ansökan och MKB är fullständig är alltför snäv. Vi föreslår istället en målsättnings tid om 90 dagar från att ansökan skickas in till PM tills att ansökan bedöms vara komplett (inte bara fullständig) för ärenden som utgör betydande miljöpåverkan och hamnar i tillståndsspåret.

Remisstiden av inkommen ansökan till kommuner och myndigheter behöver vara minst 30 dagar beroende på typ av ärende. PM ska bedöma om eventuella kompletteringskrav är rimliga och därefter skriva ett eventuellt kompletteringsföreläggande för att få en komplett ansökan.

Ansökningarna är ofta omfattande, inte sällan på flera hundra sidor med alla bilagor. Det tar tid att gå igenom och bedöma och granska underlagets kvalitet, vanligtvis ska personer med olika kompetenser involveras. Vissa utredningar som t. ex. artskyddsutredningar kan bara genomföras under en viss tid på året varför tidiga synpunkter på behov av kompletteringar minskar risken för fördröjning av processen. Det blir för sent att komplettera MKB:n först efter det offentliga samrådet.

Antalet prövningar som kommer in till prövningsmyndigheten varierar stort över tid (se bilaga 2). Det är inte ovanligt att det blir en anhopning av ärenden vilket periodvis skulle kräva dubbel bemanning för att klara den föreslagna tidsfristen när många ärenden hamnar i samma fas. Flest ansökningar inkommer under maj-juli vilket innebär en ärendeanhopning under semesterperioden både för PM och remissinstanserna.

Utredningen skiljer på begreppen fullständig ansökan och komplett ansökan. Vi befärar att detta kommer medföra stor förvirring för alla parter och att sökanden riskerar att invaggas i en falsk trygghet att tro PM bedömt att ärendet är komplett när man säger att den är fullständig vilket inte alltid är fallet. Kompletteringar kan som

förslaget är utformat begäras i ett sent skede. Vi anser att det bör delges sökanden i ett tidigare skede. Vi anser att 180 dagars målet från komplett ansökan till beslut är väl inarbetat hos dagens miljöprövningsdelegationer och bör behållas för verksamheter som hamnar i tillståndsspåret. Möjlighet att "stoppa klockan" enligt nya 5 kap 3 och 4 §§ i MPF bör finnas för de ärenden som är extra svåra att hantera och som kan behöva längre tid för utredning.

Synpunkter på granskningsspårets tidsfrister

Vi anser att tiden för att granska om granskningsunderlag och ansökan om igångsättningsbesked eller ändringsbesked är fullständigt behöver utökas från föreslagna 45 till 60 dagar samt att tiden anges som en målsättningstid istället för en skarp tidsgräns.

Vi föreslår att tidsfristen (som målsättningsvärde) enbart införs på helprövningar och ändringar av befintliga verksamheter medan villkorsändringar, slutliga villkor efter provotid och liknande får handläggas utan tidsfrister.

Granskningsprocessen föreslås slutföras inom 3 månader från att PM meddelat att ansökan är fullständig. Vi ser att tiden kommer bli svår att hålla i det fall det kommer in yttranden från berörda som medför behov av fler kompletteringar. Dessutom gör en ojämn belastning av inkommande ärenden hos PM, se bilaga 2, att handläggningstiderna sannolikt kommer behöva variera över året. Vi förordar därför en målsättningstid istället för en skarp tidsgräns.

Utvärderingsperiod

För tidsfristerna föreslår vi en utvärderingsperiod om två år för att utvärdera processen, arbetssätt, IT-stöd och vägledning fungerar och kan utvecklas, samt om resurser och kompetens är tillräckligt för uppnå en skyndsam, effektiv och rättssäker handläggning utan att miljöskyddet försämras.

Övriga synpunkter kring processen

Det finns idag en stor mängd verksamheter med tillstånd som är äldre än 20 år. Det har genomförts flera initiativ för att uppdatera gamla tillstånd men åtgärderna har inte givit önskad effekt och Sverige har nyligen också fått kritik från EU eftersom vi saknar ett effektivt system för att ompröva befintliga verksamheter. Länsstyrelsen tycker inte att utredningens förslag är tillräckliga för att komma till rätta med detta. Det behövs ett system där ett

tydligare ansvar läggs på verksamhetsutövarna att se till att deras tillstånd har moderna miljövillkor. Länsstyrelsen anser att delar av förslaget som presenterades i utredningen "Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen" (SOU 2022:33) som innebär en obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut för att åstadkomma moderna miljövillkor ska genomföras, men med följande ändringar:

- Förslaget ska gälla alla vattenverksamheter och miljöpåverkande verksamheter som är tillstånds- eller granskningspliktiga och som utgör kontinuerligt pågående verksamheter.
- Att intervallet för när omprövningen ska ses över anpassas till olika verksamhetstypers påverkan på miljön och behov av översyn.

Bilaga 1 – Nytt förslag avgränsningsyttrande

Länsstyrelsernas förslag till tidsfrist i första fasen av tillståndsspåret, med tid för ett myndighetssamråd. Figur 1 och 2 visar på skillnaden mellan utredningens förslag och länsstyrelsens förslag i denna del.



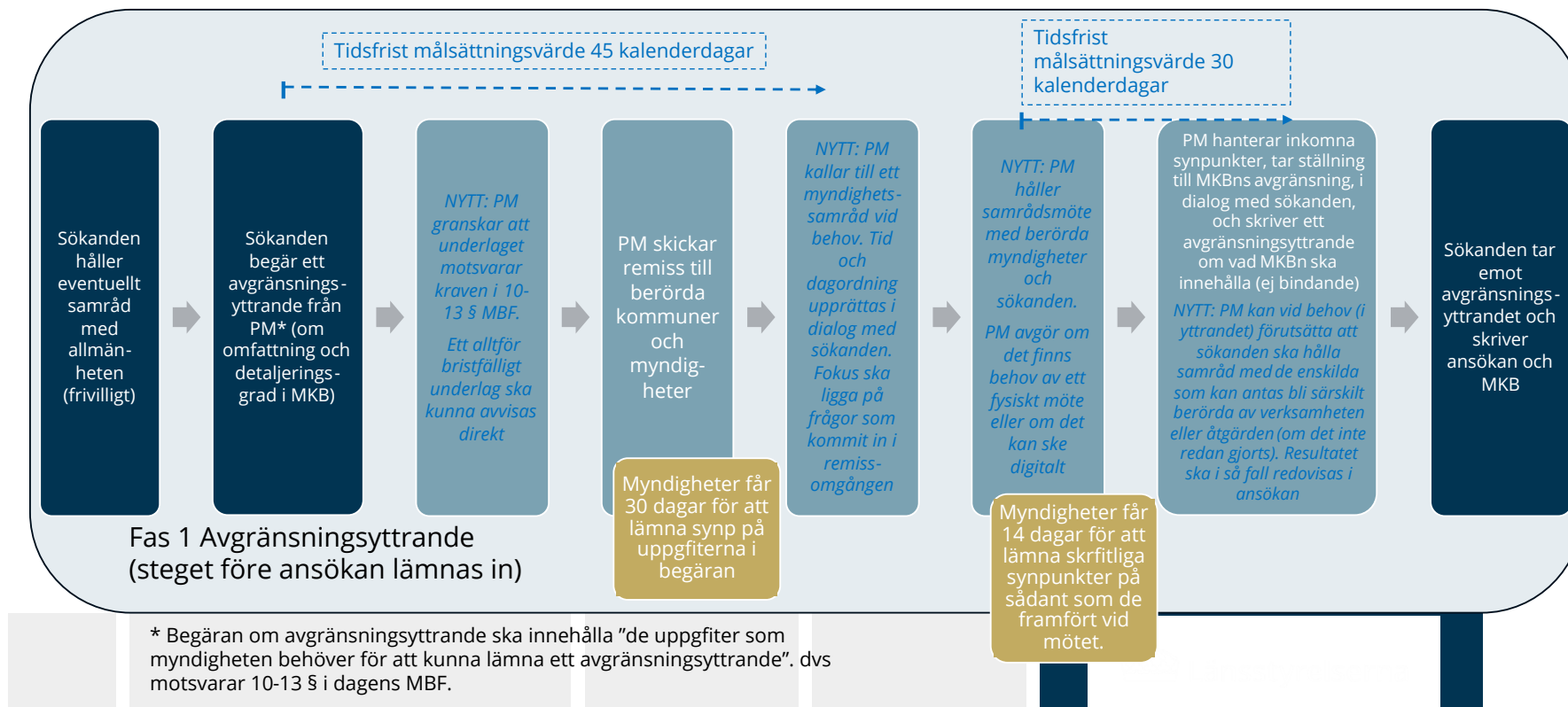
Figur 1 Utredningens förslag till tidsfrist i den första fasen av tillståndsspåret

Sökanden

Prövningsmyndigheten (PM)

Övriga

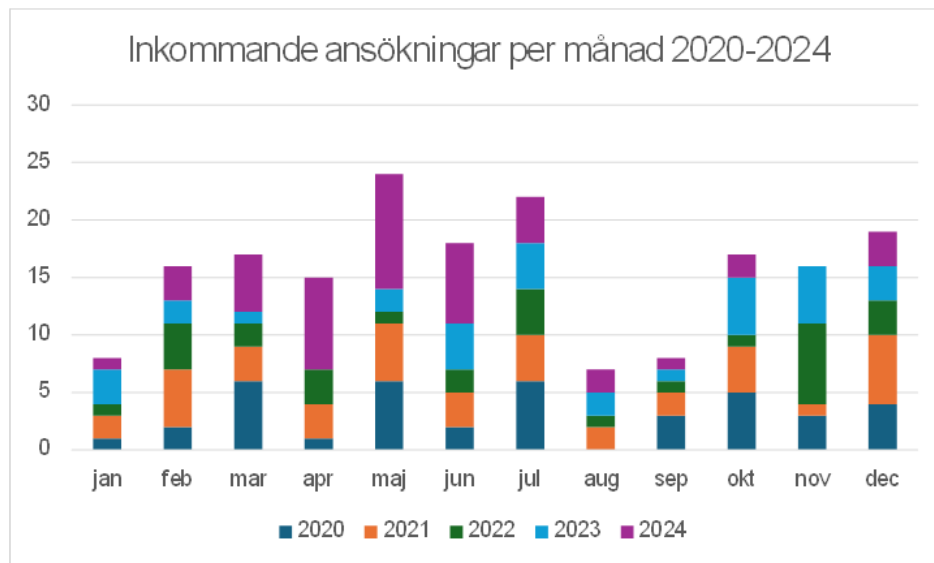
Tillståndsspåret, Lst förslag



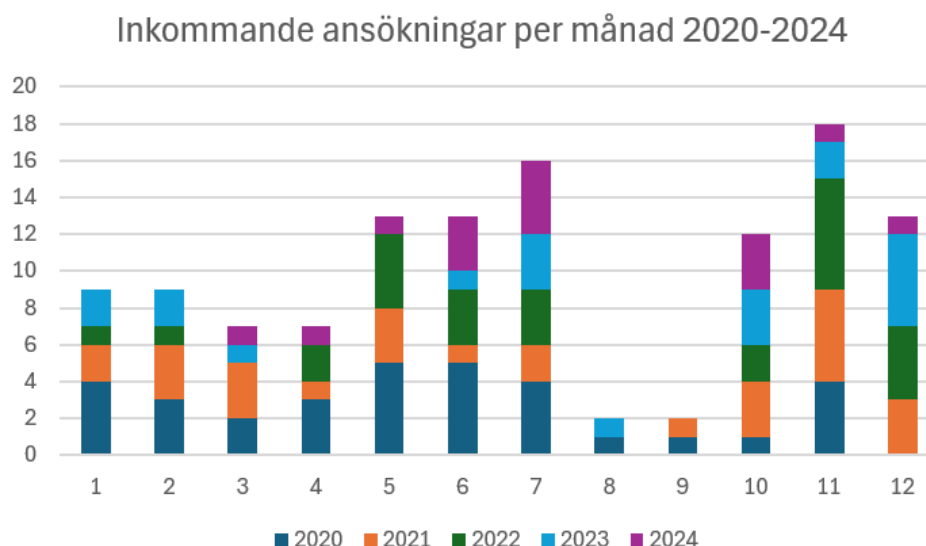
Figur 2 Länsstyrelsernas förslag till tidsfrist i den första fasen av tillståndsspåret

Bilaga 2 – Fördelning av ärenden

Inkommande ansökningar (hel och ändringstillstånd) per månad under åren 2020-2024. Figur 3 och 4 visar på variationen av inkommande ansökningar (hel och ändringstillstånd) per månad under åren 2020-2024 vid Miljöprövningsdelegationen Västra Götaland respektive Västerbotten.



Figur 3 Antal inkomna ansökningar (helprövningar och ändringstillstånd) per månad i Västra Götaland 2020-2024



Figur 4 Antal inkomna ansökningar (helprövningar och ändringstillstånd) per månad i Västerbotten 2020-2024