

Tillsynsgruppen synpunkter, SOU 2024:98

Sammanfattning av Länsstyrelsens inställning

- Länsstyrelsen ser problem med kompetensförsörjning för att möta kraven att tillsynsmyndigheten ska få mer ansvar och samtidigt bli mer effektiv.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att det allmänna villkoret, inte längre ska utgöra en del av tillståndets rättskraft, utan att frågor som inte uttryckligen regleras i miljötillståndet villkor i stället kan hanteras inom ramen för tillsynen.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att möjligheten att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse slopas.
- Länsstyrelsen anser att utredningen har brister när det gäller konsekvenserna av en snävare villkorsreglering och en mer omfattande tillsyn. Utredningen bygger på att man generellt minskar omfattningen av tillståndsprövningar och överflyttar frågor från prövningen till tillsynen. Detta kan förväntas leda till fler tillsynsprocesser, vilket måste hanteras och även en ökad resurstilldelning till tillsynsmyndigheter.
- Länsstyrelsen anser att det behövs övergångsbestämmelse till 24 kap. 1 § miljöbalken om rättskraftsregeln ändras enligt förslaget. Föreslagen ändring anses innebära att frågor som tidigare har hanterats inom ramen för det s.k. allmänna villkoret inte anses vara rättskraftigt avgjorda
- Länsstyrelsen instämmer i att en flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn, och tillika att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna har rätt förutsättningar. Länsstyrelsen anser att den översyn av miljötillsynsförordningen som föreslås i avsnitt 14.18.5 är nödvändig om lagstiftaren går vidare med övriga förslag i

2025-04-15

utredningen. Eftersom utredarna inte har lämnat några förslag på fördelningen av tillsynen och heller inte om möjligheten att överlåta tillsyn så finns det inget ytterligare att ta ställning till.

- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att ansvaret för att ansöka om återkallelse eller omprövning av miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt 24 kap begränsas till tillstånds- eller tillsynsmyndigheten sett till de effekter detta medför på länsstyrelserna som tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen konstaterar dock att det kan finnas skäl till att vissa andra myndigheter bör ha rätt att ansöka om omprövning – se särskilda ståndpunkter gällande vattenverksamheter.
- Länsstyrelsen anser att andrahandsförslaget i avsnitt 14.9.13 om att slopa länsstyrelserns talerätt inte bör övervägas överhuvudtaget
- Länsstyrelsen anser att det är bra att krav på miljörapportering kommer att kvarstå för tillståndspliktiga verksamheter. Miljörapporten är ett viktigt verktyg i tillsynsarbetet och har även flera andra viktiga funktioner.

Kompetensförsörjning

Länsstyrelsens inställning

Enligt utredningen ska mer ansvar läggas på tillsynsmyndigheten och samtidigt ska tillsynen bli mer effektiv. Utredningens förslag kommer kräva både fler personella resurser och även en kompetenshöjning på tillsynsmyndigheter. Kompetensförsörjningen är redan svår att uppnå i dagens läge, speciellt för mindre länsstyrelser och mindre kommuner. Länsstyrelsen ser därför problem med kompetensförsörjning för att möta kraven.

Motivering till Länsstyrelsen inställning

Utredningens förslag innebär att möjligheten att tillskriva flera villkor flyttas till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kommer då behöva fler personella resurser och det kommer också krävas en kompetenshöjning.

2025-04-15

Det är redan idag kompetensbrist på både en del länsstyrelser och kommuner, då det dels utbildas för få med inriktning mot miljötillsyn, dels för stor konkurrens med privata näringslivet. Det finns därför risk att med bristande kompetensförsörjning blir tillsynsmyndighetens arbete inte så omfattande som behovet kräver och arbetet kan också komma att variera mellan länen och mellan verksamheter. Detta kommer vara till nackdel för företagen.

Borttagning av det allmänna villkoret och dess påverkan på tillsynen

Länsstyrelsen inställning

I utredningen föreslås att det allmänna villkoret, inte längre ska utgöra en del av tillståndets rättskraft samt att frågor som inte uttryckligen regleras i miljötillståndet villkor i stället kan hanteras inom ramen för tillsynen.

Då utredaren menar att tillståndsprövningen bör vara begränsad till de centrala frågor som är avgörande för bedömningen av verksamhetens tillåtlighet är bedömningen att villkorsskrivningen inte behöver bli mer omfattande för att rättskraftens omfattning preciseras och ej omfattas i det allmänna villkoret. Vidare anförts att beträffande det allmänna villkoret gäller redan i dag att viktiga åtaganden bör regleras med ett särskilt villkor och inte enbart omfattas av det allmänna villkoret.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen konstaterar att det finns positiva aspekter med att det så kallade allmänna villkoret tas bort inom ramen för provningen. Fördelar är att det blir tydligare för både sökande och tillsynsmyndigheten vad som har prövats och vad tillståndet omfattar, förutsatt att de skyddsåtgärder och åtaganden som den sökande är villig att åta sig beskrivs noggrant i tillståndsbeslutet. Att det allmänna villkoret tas bort kommer ej inverka på beslut om de skyddsåtgärder som prövningsmyndigheten bedömer nödvändiga för att verksamhetens påverkan ska minimeras. Om de skyddsåtgärder och åtaganden som är relevanta beskrivs tydligt i

2025-04-15

tillståndet skapar det en tydlighet i tillsynen då allt som är väsentligt framgår av erforderliga villkor och av beslutet i sin helhet. Det kan därmed skapa en tydlighet i vad som ska omfattas av ett egenkontrollprogram och bra förutsättningar för uppföljning inom ramen för tillsynen.

Länsstyrelsen ser dock samtidigt en risk att det kan uppstå oklarheter vad tillståndet och prövningen omfattat med svåra och resurskrävande bedömningar. För de tillsynsmyndigheter som redan har svårt med kompetensförsörjning kan det i förlängningen äventyra miljöskyddet.

Att det allmänna villkoret inte längre ska utgöra en del av tillståndets rättskraft kan även vara till nackdel för verksamhetsutövaren då det kan leda till flexiblare bedömningar från tillsynsmyndigheten som inte alltid är till fördel för verksamhetsutövaren. Den gråzon som kan uppstå kan därmed vara resurskrävande för bägge parter. Denna fråga kan således behöva utredas vidare innan man går vidare med förslaget.

Avsnitt 14.9.18 Ny reglering om vad som bör framgå av ett beslut med mera

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att möjligheten att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse slopas.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Om delegeringsmöjligheten slopas ser Länsstyrelsen en risk att det tillsammans med att det allmänna villkorets rättsverkan tas bort leder till flera specifika villkor eller flera provotidsutredningar i tillstånden. Villkor kan även komma att behöva omprövas i större utsträckning än idag, då det troligen blir fler specifika villkor, som efter en tid inte är aktuella.

Utredningens mål är bland annat att fokusera tillståndsprövningen till frågor som rör tillåtligheten, och att tydliggöra tillsynsmyndighetens mandat att hantera övriga frågor inom ramen för tillsynen. Möjligen kan en slopad delegering resultera i ett snabbare provningsförfarande, då detaljer får lösas inom tillsynsarbetet. Men även att ha kvar delegationsmöjligheten skulle

2025-04-15

kunna bidra till snabbare prövningar, då mindre omfattande frågor då inte behöver regleras inom prövningen.

Länsstyrelsen vill dock påpeka att i tillsynsarbetet föreläggs ett bolag/en juridisk person om åtaganden. Om ett nytt bolag/juridisk person övertar tillståndet för verksamheten, gäller inte föreläggandet och det måste riktas mot en ny juridisk person.

Länsstyrelsen anser vidare att ha kvar delegationsmöjligheten skulle förtydliga tillsynsmyndighetens mandat och inom vilka områden tillsynsmyndigheten kan besluta om villkor. Tillsynsmyndigheten får då en prövande roll och villkoren som beslutas vid delegering gäller för verksamheten och följer med tillståndet med villkor om ett nytt bolag övertar verksamheten.

Länsstyrelsen anser vidare att krävs det en tydligare vägledning för tillsynsarbetet kopplat till delegeringsmöjligheten. Detta för att tillsynsmyndigheten i större utsträckning än idag ska nyttja möjligheten att besluta om villkor. Länsstyrelsen har också en roll att vägleda kommunerna i detta, då de har mycket av tillsynen i dagsläget.

Länsstyrelsen vill särskilt poängtera problematiken med att tillsynsmyndighetens förelägganden ställs till en juridisk person. Det borde ges en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamheten/anläggningen om vissa åtaganden, vilket skulle minska ett omfattande administration för tillsynsmyndigheten att på nytt förelägga den juridiska personen vid ägarbyte. Länsstyrelsen konstaterar ser att det allt oftare sker ägarbyten vid verksamheter/anläggningar. Beslut från tillsynsmyndigheten borde i stället knytas till själva verksamheten/anläggningen, på samma sätt som ett tillstånd. Länsstyrelsen anser att det inte räcker med bestämmelsen i 26 kap. 15 § MB, utan yrkar att detta utreds vidare.

Avsnitt 14.9.17 Snävare villkorsreglering kan leda till fler tillsynsprocesser

Länsstyrelsens inställning

En snävare villkorsreglering kan förväntas leda till fler tillsynsprocesser, vilket måste hanteras. Det kan ske i framtida översyn av klagorätt och instansordning, eller på annat sätt. Ökat antal tillsynsprocesser måste leda till motsvarande ökad resurstilldelning till tillsynsmyndigheter.

2025-04-15

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Utredningen bygger på att man generellt minskar omfattningen av tillståndsprövningar och överflyttar frågor från prövningen till tillsynen, detta enligt önskemål från olika aktörer (se bland annat del 2, avsnitt 14.9.17, s. 1366).

Länsstyrelsen anser att utredningen har brister när det gäller konsekvenserna av en snävare villkorsreglering och en mer omfattande tillsyn. Genomgående förs resonemang som bygger på att aktörerna i ett tillsynsärende eller en efterföljande tillsynsprocess är verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. De närboende som kan ha rätt att initiera sådana processer och driva dem vidare behandlas knappast alls.

Länsstyrelsen anser att det måste beaktas att en snävare villkorsreglering kan leda till avsevärt fler tillsynsprocesser och att detta skulle kunna få vissa negativa konsekvenser.

En tillsynsmyndighet kan inte avstå från att fatta beslut när ett ärende startats av en sakägare. Ett beslut kan sedan överklagas av en missnöjd sakägare i tre eller fyra instanser. I stället för att kunna hänvisa till ett allmänt eller särskilt villkor i ett tillstånd kan en verksamhetsutövare nu istället behöva agera motpart i fler tillsynsprocesser. I nuläget är det inte ovanligt att verksamhetsutövare i tillståndsprocesser föreslår villkor och gör åtaganden inom ramen för det allmänna villkoret just i syfte att begränsa framtida tillsynsprocesser. Ju mer kontroversiell en verksamhet är för omgivningen desto mer framträdande är denna problematik. Särskilt vanligt är det när det gäller bergtäkter och vindkraftparker.

För tillsynsmyndighetens del kan det innebära att en större andel av tiden kommer upptas av enskildas klagomål och processer. Detta är visserligen en viktig del av tillsynen, men en sådan förskjutning kan innebära att viktig miljömässigt motiverad tillsyn får vika inför klagomål från enskilda som inte alltid är så berättigade och inte alltid lika miljömässigt viktiga. Detta är en problematik som finns idag, men som skulle kunna förvärras.

Det ovanstående ska inte ses som en argumentation emot en snävare villkorsreglering, länsstyrelsen tar inte ställning till den frågan här. Det ska ses som en argumentation för att eventuella

2025-04-15

konsekvenser för tillsynen måste hanteras, om regler om snävare villkorsreglering införs.

Frågor om klagorätt och om instansordning har inte behandlats i utredningen, men anses angelägna för en framtida översyn (del 1, avsnitt 2.2.2, s. 418 f och del 2, avsnitt 14.18.6, s. 1568). I en sådan framtida översyn kan och bör frågor om överklaganden av tillsynsbeslut behandlas, enligt länsstyrelsens mening.

Tillsynsmyndigheter har idag generellt sett en vana vid processer om tillsyn. Men krav på att fatta motiverade beslut, vara tillgängliga för enskilda och att besvara yttranden till överinstanser är arbetsuppgifter som inte kan väljas bort och som är svåra att rationalisera. En förmodad ökning av antalet tillsynsprocesser måste enligt länsstyrelsens mening leda till motsvarande ökad resurstilldelning till tillsynsmyndigheterna.

Sammanfattningsvis är det angeläget att på något sätt hantera en förväntad ökning av tillsynsärenden och tillsynsprocesser.

Avsnitt 14.9.17 Ikraftträdande av ändring i rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § MB – behov av övergångsregel

Länsstyrelsens inställning

Det behövs en övergångsbestämmelse till 24 kap. 1 § miljöbalken om den ändras enligt förslaget.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

I utredningen förslås att rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § miljöbalken ändras så att det hänvisas till frågor som uttryckligen har reglerats i beslutet, i stället för idag som till frågor som har prövats i domen eller beslutet (del 1, författningsförslag, avsnitt 1.1, s. 130). Ändringen anses innebära att frågor som tidigare har hanterats inom ramen för det s.k. allmänna villkoret inte anses vara rättskraftigt avgjorda (del 3, författningskommentar, avsnitt 17.1, s. 1784 f). Saken kan uttryckas så att man ”tar bort rättskraften” hos det allmänna villkoret.

Tiden för införandet av ändringen har stor praktisk betydelse, både för verksamhetsutövare med befintliga tillstånd, för

2025-04-15

tillsynsmyndigheten samt för närboende som kan vara berörda av en viss pågående verksamhet.

I utredningen anges att man har övervägt att låta ändringen gälla retroaktivt även för befintliga tillstånd. Det hänvisas till att retroaktiv lagstiftning normalt undviks i relation till myndighetsutövning (jfr 2 kap. 10 § regeringsformen) och att det vore svårt att överblicka konsekvenserna av att direkt tillämpa den nya regeln för befintliga tillstånd. Slutsatsen är att den ändrade bestämmelsen endast bör gälla för sådana tillstånd som meddelas efter ikraftträdandet (del 2, avsnitt 14.9.17, s. 1372).

Såvitt länsstyrelsen kan se innebär dock de föreslagna övergångsbestämmelserna att ändringen i 24 kap. 1 § miljöbalken skulle bli gällande retroaktivt även för befintliga tillstånd.

De ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som föreslås innebär ett ikraftträdande den 1 januari 2028 (del 3, författningskommentar, avsnitt 17.1, s. 1808 f). För pågående mål och ärenden tillämpas äldre bestämmelser (p. 2). Vidare finns en övergångsbestämmelse som innebär att äldre tillstånd fortsatt ska gälla och då som ett miljötillstånd enligt nya 20 kap. miljöbalken (p. 4). Enligt författningskommentaren innebär detta att tidigare tillstånd och andra beslut enligt miljöbalken inte behöver omprövas och inte heller att de skulle sakna rättskraft (s. 1809). Omfattningen av rättskraften kommenteras inte. Omfattningen behandlas heller inte i någon annan övergångsbestämmelse.

Såvitt kan utläsas innebär detta att gamla beslutade tillstånd skulle fortsätta att gälla, men att den nya rättskraftsregeln skulle bli tillämplig på dem direkt från och med den 1 januari 2028.

Detta är inte acceptabelt enligt länsstyrelsens mening. Det kan få konsekvenser som inte går att förutse, vilket utredningen också påpekat.

Konsekvenserna inom tillsynen är svåröverskådliga men skulle kunna bli mycket negativa i vissa fall. Några allmänt hållna exempel ges nedan.

För en verksamhet som pågått en längre tid har verksamhetsutövaren, närboende och tillsynsmyndigheten ofta vant sig vid att en viss reglering gäller och att en del av denna följer av det allmänna villkoret. Tillsynsärenden, miljörapporter och

2025-04-15

egenkontroll har då byggt på en sådan reglering. Det kan ha gett en rättstrygghet både för verksamhetsutövaren och för de närboende.

Ett borttagande av det allmänna villkoret kan medföra att närboende startar tillsynsprocesser mot verksamhetsutövaren som tidigare inte varit möjliga. En verksamhetsutövars ekonomiska planering kan plötsligt bli osäker eftersom den kan bygga på en rätt att bygga eller installera enligt det allmänna villkoret, vilket nu kan ifrågasättas. Närboende kan ha varit aktiva i en tillståndsprocess där de framfört beaktansvärda skyddsintressen som tagits med som åtaganden enligt det allmänna villkoret, men som nu blir osäkra.

I de flesta fall får man väl förmoda att verksamheter fortsätter att bedrivas enligt åtaganden. Men för tillsynsmyndigheten kan särskilda problem uppstå med behov av översyner av vissa verksamheter.

Tillsynsmyndigheten kan behöva bedriva extra tillsyn i vissa fall där det plötsligt uppstår en oenighet om vilka krav som är miljömässigt motiverade att ställa på en verksamhet och som tidigare varit fastställda. Det kan till exempel röra frågor kopplade till sluttäckning av deponier och frågor om efterbehandling av täkter som finns i gamla tillstånd och som omfattas av det allmänna villkoret. Ett föreläggande som överprövas i domstol blir då enda möjligheten att få viss säkerhet. Men inte ens en sådan trygghet eller säkerhet blir absolut eftersom domar och beslut om tillsyn inte har rättskraft och därför kan ifrågasättas senare igen.

En ändrad inställning hos en närboende kan göra att det startas tidsödande ärenden hos tillsynsmyndigheten.

Detta sammantaget kan medföra en resursåtgång hos tillsynsmyndigheten som inte behövs idag och som ofta kan befaras bli onödig. Samtidigt skulle en rättstrygghet i vissa fall tas bort från verksamhetsutövaren och närboende. Om en ändring görs av rättskraftsregeln bör den i vart fall inte ha retroaktiv tillämpning, utan en särskild övergångsbestämmelse bör införas så att den nya regeln endast gäller för nya tillstånd.

Avsnitt 14.14.1 En mer flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn samt Avsnitt 14.18.5 Översyn av

2025-04-15

miljötillsynsförordningen och tillsynsmyndighetens uppgifter

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen instämmer i att en flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn, och tillika att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna har rätt förutsättningar.

Länsstyrelsen anser att den översyn av miljötillsynsförordningen som föreslås i avsnitt 14.18.5 är helt och hållet nödvändig om lagstiftaren går vidare med övriga förslag i utredningen. Eftersom utredarna inte har lämnat några förslag på fördelningen av tillsynen och heller inte om möjligheten att överlåta tillsyn så finns det inget ytterligare att ta ställning till.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Utredningen föreslår inga ändringar i miljötillsynsförordningen, utan konstaterar i stället endast att frågan om tillsynsansvar behöver utredas ytterligare. Samma sak gäller för frågan om huruvida överlåtelse av tillsynsansvar till kommunerna ska vara möjligt. På sidan 1525 skriver utredarna att *"Både miljötillsynsförordningen och förordningen om avgifter för prövning och tillsyn bör därför ses över."* och *"Vi bedömer att kommunerna har sämre förutsättningar att bedriva en mer kvalificerad tillsyn. Vi konstaterar sam-tidigt att länsstyrelserna har överlåtit en stor andel av tillsynen över tillståndspliktiga verksamheter till kommunerna. Det behöver för dessa verksamheter därför göras en bedömning av om förutsättningarna för överlåtelse fortfarande finns."*

Länsstyrelsen konstaterar att det framstår som att utredarna menar att länsstyrelserna i grunden skulle bli tillsynsmyndighet för samtliga tillståndspliktiga och samtliga granskningspliktiga verksamheter under det nya upplägget. Om det blir verklighet, samtidigt som möjligheten till överlåtelse av tillsyn till kommunerna tas bort, så innebär det ett enormt stort påslag av tillsynsbehov på länsstyrelserna, och resurserna för att kunna bedriva tillsyn behöver öka både för att kompensera för befintliga resursunderskott och för det ökade antalet tillsynsobjekt. Vidare anser länsstyrelsen att det även blir konsekvenser då kommunernas roll som tillsynsmyndighet försvagas och deras roll idag med bland annat lokalkännedom förändras.

2025-04-15

Länsstyrelsen menar vidare att det förvisso är sant att det förekommer kommuner som inte har förutsättningar att bedriva en mer kvalificerad tillsyn, men konstaterar också att det även förekommer kommuner som i dagsläget har bättre än eller åtminstone likvärdiga förutsättningar som länsstyrelsen har.

Omprövning villkor med mera

Länsstyrelsens inställning

Ansvaret för att ansöka om återkallelse eller omprövning av miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt 24 kap. 3 och 5 §§ begränsas till tillstånds- eller tillsynsmyndigheten.

I samband med prövningen av en ansökan om återkallelse eller omprövning ska Miljöprövningsmyndigheten granska om ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om myndigheten kommer fram till att ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska Miljöprövningsmyndigheten informera sökanden och tillståndshavaren om att det krävs en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken för prövningen samt förelägga tillståndshavaren att ta fram underlag för en sådan prövning.

Om en tillståndshavare inte följer Miljöprövningsmyndighetens föreläggande att ta fram den utredning som behövs för prövningen får myndigheten besluta att bristen ska avhjälpas på den förelagdes bekostnad.

Om en ansökan om omprövning inte avser hela verksamheten ska Miljöprövningsmyndigheten begränsa beslutet till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd eller ändringsbesked). Det förtydligas att beslutet bör innehålla en bestämmelse om den tid som tillståndsinnehavaren har på sig att uppfylla de nya eller ändrade villkoren.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget sett till de effekter detta medför på länsstyrelserna som tillsynsmyndighet, men konstaterar också att det kan finnas skäl till att vissa andra myndigheter bör ha rätt att ansöka om omprövning – se särskilda ståndpunkter gällande vattenverksamheter.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Rätten att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken kopplas till länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet

2025-04-15

avseende vissa verksamheter och åtgärder. En del verksamheter och åtgärder kommer kommunerna att vara tillsynsmyndighet för och även de kommer att ha möjlighet att initiera en omprövning, likaså har Miljöprövningsmyndigheten denna möjlighet som prövningsmyndighet. Sett till vilka som i dagsläget normalt sett kommer i en position där det finns anledning att ansöka om omprövning så blir det i huvudsak ingen skillnad mot vad som är lagstadgat i dagsläget.

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning om att omprövning av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet sällan sker på initiativ av vare sig tillsyns- eller prövningsmyndigheter i dagsläget. Detta beror främst på bristande resurser och att det har saknats adekvat vägledning eller praxis på området. Dock har de centrala myndigheterna, såsom Naturvårdsverket, arbetat med frågan och numer finns vägledning inom området. Länsstyrelsen uppfattning är att många tillsynsmyndigheter under det senaste året har gjort en kartläggning av de miljöfarliga verksamheter som faller inom den egna tillsynen och som är i behov av omprövnings av hela/delar av verksamheten. Detta arbete har främst gjorts inom ramen för den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken. Nästa steg i denna process blir för tillsynsmyndigheterna att ansökan om omprövning hos prövningsmyndigheterna och några sådan ärenden har nu inkommit hos ett flertal av landets Miljöprövningsdelegationer, fler är att vänta.

Som mycket annat är det ett viktigt arbete men då det oftast saknas resurser att arbeta med den typen av egeninitierad tillsyn, och då behovet av omprövning är stort, är det väntat att omprövning av de verksamheter där det finns ett sådant behov, kommer att ta lång tid.

Länsstyrelsen är även positiva till förslaget då förslaget öppnar upp för möjligheten för prövningsmyndigheten att avhjälpa brist om utredning på den förelagdes bekostnad i det fall som verksamhetsutövaren inte följer myndighetens föreläggande om att inkomma med underlag. (Vi ser dock att frågan behöver utredas vidare juridiskt sett.)

Länsstyrelsen konstaterar vidare att det föreslås en den förslagna översynen av avgifter generellt också bör inkludera en översyn av avgift för omprövning. Länsstyrelsen är positiv till detta, och vill i sammanhanget framhålla att både prövningsmyndigheten och tillsynsmyndigheten kommer att ha kostnader kopplat till

2025-04-15

omprövning, och båda behöver få kostnadstäckning för det arbetet. En möjlighet att direkt finansiera detta arbete kan förändra villigheten hos tillsyns- och prövningsmyndigheterna att initiera omprövningar.

Avsnitt 14.9.13 Andrahandsförslag om att ta bort länsstyrelserns talerätt

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen anser att andrahandsförslaget om att slopa länsstyrelserns talerätt inte bör övervägas överhuvudtaget.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsens rätt att överklaga beslut av miljöprövningsmyndighetens beslut behandlas i 20 kap. 12 § miljöbalken, enligt författningsförslaget (del 1, avsnitt 1.1, s. 105). Skillnaden mot idag är endast att det förtydligas att rätten gäller inom länet.

I andra hand förordas att länsstyrelsernas talerätt slopas (del 2, avsnitt 14.13, s. 1499). Något författningsförslag om detta finns inte, utan endast för förstahandsalternativet.

Länsstyrelsen anser att andrahandsförslaget kan få negativa konsekvenser om det genomförs och att det inte bör övervägas överhuvudtaget.

Att ta bort länsstyrelserns talerätt har ingen praktisk betydelse för verksamhetsutövare. Det är ytterst få överklaganden som görs av länsstyrelser. När detta sker så har beslutet ändå vanligen överklagats av andra. Att så är fallet framhålls i utredningen (del 2, avsnitt 14.13.2, s. 1500 f). Länsstyrelsen instämmer i dessa bedömningar.

Det vore märkligt om länsstyrelsen vore part i processen hos miljöprövningsmyndigheten och sedan saknade rätt att överklaga. Det överensstämmer inte med hur olika former av tillståndprocesser brukar gå till hos myndigheter. Den som är part i ett ärende brukar generellt sett även tillerkännas rätt att överklaga det beslut som fattas.

Länsstyrelsen gör idag generellt sett en stor insats i miljöprövningar. Länsstyrelsen är den part som tar ett helhetsgrepp om

2025-04-15

villkorsregleringen och lyfter fram de frågor som är mest väsentliga ur ett allmänt miljöperspektiv. I utredningen anges också att domstolar anser att länsstyrelsen har en betydelsefull roll som partsmyndighet (del 2, avsnitt 14.13.3, s. 1510).

Att ta bort länsstyrelsens talerätt kan få konsekvenser som visserligen nu svåra att bedöma, men som kan få negativa effekter på sikt.

Länsstyrelsernas engagemang i processen hos miljöprövningsmyndigheten kan förväntas minska om länsstyrelsen inte har rätt att överklaga om myndigheten avviker från en inställning som länsstyrelsen har haft. Detta framförs också som ett starkt skäl mot minskad talerätt i utredningen (del 2, avsnitt 14.13.3, s. 1516).

Det är inte realistiskt att Naturvårdsverket skulle helt kunna ta över länsstyrelsernas roll i denna del. En stor del av arbetet med ett överklagande är att bedöma om exempelvis ett villkor är i enlighet med praxis och om det skäligen med avseende på förhållandena i det enskilda fallet. En myndighet som deltagit i tillståndsprocessen är redan väl insatt i frågorna, genom att bland annat noga ha gått igenom miljökonsekvensbeskrivningen, skrivit yttranden och kanske deltagit i förhandling. Det skulle i viss utsträckning bli ett dubbelarbete om personer på Naturvårdsverket efter en prövning skulle behöva sätta sig in i ärendet från början. Det verkar inte realistiskt att tro att Naturvårdsverket skulle få ett sådant resurstillskott att det gav möjlighet att i hög utsträckning följa miljöprocesser över hela landet.

Kontrollfunktionen av att miljöprövningsmyndighetens beslut är i linje med gällande rättspraxis vad gäller tillåtlighet och villkor är viktigt. Även om kompetensen hos miljöprövningsmyndigheten kan förväntas bli hög är det inte någon absolut garanti för att beslut inte kan ha fel som kan behöva rättas till. Situationen kan jämföras med att länsstyrelsen idag ibland överklagar både miljöprövningsdelegationers beslut och mark- och miljödomstolars domar och att ändring då ibland sker i högre instans. Länsstyrelsen anser att denna del av miljöprövningssystemet idag är väl fungerande och att det inte finns skäl till ändring. En sådan kontroll kan inte förväntas av sakägare och inte heller av miljöorganisationer. Naturvårdsverket har som sagt inte kapacitet att följa alla processer. Kontrollfunktionen måste rimligen ankomma på länsstyrelserna.

2025-04-15

Praxisbildning i oklara frågor inom miljörätten är mycket viktigt. Även om länsstyrelserna överklagar relativt få beslut och domar per år är det viktigt att detta kan fortsätta för att få fram praxis i viktiga frågor. Tydlighet i rättssystemet tjänar alla på. Länsstyrelserna är den organisation som nu har förmåga att driva dessa frågor.

Avsnitt 14.14.3 Krav på miljörapport

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen anser att det är bra att krav på miljörapportering kommer att kvarstå för tillståndspliktiga verksamheter. Miljörapporten är ett viktigt verktyg i tillsynsarbetet och har även flera andra viktiga funktioner.

Länsstyrelsen ser också positivt på förslaget att utreda huruvida granskningspliktiga verksamheter ska omfattas av miljörapport eller inte. Länsstyrelsen har i dagsläget ingen direkt åsikt gällande huruvida de bör omfattas eller inte, men den kommande utredningen i frågan behöver inkludera erfarenheter från såväl länsstyrelserna som från kommunerna. En mindre ambitiös variant av miljörapport kan vara ett tänkbart alternativ för dessa verksamheter. Utredningen bör också innefatta granskningspliktiga vattenverksamheter.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Utredarna föreslår att tillståndspliktiga verksamheter ska omfattas av fortsatt krav på miljörapportering, och att det ska utredas huruvida tillståndspliktiga vattenverksamheter och granskningspliktiga verksamheter ska omfattas av krav på miljörapportering. Ett av skälen som framförs emot krav på miljörapport för granskningspliktiga verksamheter är att många av dem idag är C-verksamheter som idag inte omfattas av ett sådant krav.

Länsstyrelsens erfarenhet av miljörapporter är att de är ett viktigt verktyg för att sammanfatta vad som hänt på en anläggning under ett år, och tillika en viktig del av Sveriges rapportering av miljödata. Miljörapporten utgör också en årlig påminnelse till verksamhetsutövarna om flera olika aspekter av deras egna skyldigheter. Länsstyrelsen använder miljörapporterna som ett underlag för tillsynsarbetet.

2025-04-15

Länsstyrelsen konstaterar vidare att det förekommer att kommunala tillsynsmyndigheter ställer krav på C-verksamheter om att en årsrapport ska lämnas in, som i mångt och mycket liknar miljörapporten. Baserat på det konstaterar Länsstyrelsen att steget från att inte omfattas av krav på miljörapport till att eventuellt omfattas av ett sådant krav eventuellt inte är fullt så stort som utredarna framställer det som. Länsstyrelsen har dock inte tillgång till någon statistik som visar hur vanligt detta är.