



Betänkandet - Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11)

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet
Remisstid den 31 maj 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

I betänkandet Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11) föreslås ändringar i lagstiftningen som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Syftet är att renodla vilka ärenden som ska tillstånds- eller tillåtlighetsprövas respektive överprövas av regeringen.

Utredningen föreslår att regeringen i allmänhet inte bör vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. Vidare föreslås att möjligheten för regeringen att förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken begränsas, i syfte att öka förutsebarheten i processen och värna domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet. Utredningen föreslår även att det införs en ny prövningsordning i miljöbalken för tillståndsprövning för undantag från direktivet 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt -, även kallad för Miljökonsekvensbeskrivning-direktivet (MKB-direktivet).

Klimat- och näringslivsdepartementet har remitterat betänkandet Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11) till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen besvarat remissen genom ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret delar betänkandets bedömningar och har i huvudsak inga invändningar mot förslaget. Därutöver lämnar kontoret detaljerade synpunkter avseende förslagen om MKB-direktivet samt om handläggningen av ärenden om undantag och efterföljande tillståndsansökningar.

Miljöförvaltningen har inget att erinra mot förslagen och anser att remissen kan tillstyrkas.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Stadens miljö- och hälsoskyddsnämnd deltar i tillståndsprövningar i mark- och miljödomstolen i egenskap av tillsynsmyndighet samt i vissa fall som verksamhetsutövare och berörs därför endast indirekt av utredningens förslag.

Avseende detaljerade synpunkter på remissen hänvisar jag till stadsledningskontorets och miljöförvaltningens yttranden.

Stockholm den 29 maj 2024

Åsa Lindhagen

Bilaga

Remissen Betänkandet - Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig
regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11), dnr KS
2024/427-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Den 7 april 2022 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över regeringens roll på miljöområdet i olika avseenden. Det övergripande syftet har varit att utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet och att se över processen för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Genom tilläggsdirektiv fick utredningen i uppdrag att överväga och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken. Utredningen har även haft i uppdrag att föreslå ett genomförande som möjliggör införandet av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. I uppdraget har det ingått att överväga både om regeringens roll i vissa avseenden ska minska och om regeringen i andra avseenden bör få ökade möjligheter att ta över miljöprövningen. Förslagen i utredningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Utredningen har fastställt några utgångspunkter för samtliga förslag. Den första utgångspunkten är att regeringens roll ska begränsas till ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Enligt utredningen är det inte tillräckligt att en fråga kräver en avvägning mellan olika intressen. Ett exempel är tillstånd till verksamheter som syftar till att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner, men samtidigt står i konflikt med de intressen som miljöbalken syftar till att värna. Den andra utgångspunkten är att värna domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet i beslutsfattandet. Den tredje utgångspunkten är att förslagen ska bidra till en rättssäker och effektiv process. Förslagen ska säkerställa att processen blir snabb och enkel, men också att prövningen ska hålla en hög kvalitet och tillgodose miljöskyddet.

Förslagen om regeringens roll som överinstans inom miljöområdet

Utredningen föreslår att regeringen i allmänhet inte bör vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I sådana fall då överprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör prövningen läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad överprövning på lägre nivå.

Kommuners beslut om inrättande av områdesskydd och föreskrifter för sådana områden överklagas till länsstyrelsen och vidare till regeringen. Regeringens beslut kan rättsprövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Om överprövningen flyttas från regeringen till mark- och miljödomstol kommer domstolens avgöranden kunna överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Besluten kommer därmed att kunna överklagas till ytterligare en instans, men med krav på prövningstillstånd. Samtidigt kommer det inte längre vara möjligt att ansöka om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen eftersom endast regeringsbeslut kan rättsprövas. Utredningen konstaterar att antalet överprövningar av kommunala beslut om områdesskydd är få och att påverkan dessutom bör begränsas genom en utvecklad rättspraxis. Utredningen bedömer att förslagets sammantagna påverkan på kommunerna anses

marginell. Motsvarande resonemang kan sägas gälla vad gäller beslut enligt terrängkörningslagstiftningen men sådana föreskrifter har staden hittills inte haft anledning att besluta om.

Förslagen om ytterligare tillståndsprovning enligt miljöbalken

Utredningen föreslår att om en mark- och miljödomstol bedömer att ett mål rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, och att avvägningen mellan dessa två intressen bör avgöras av regeringen, ska domstolen så snart som möjligt ge regeringen tillfälle att ta över provningen. Utredningen har övervägt om det bör införas en möjlighet för förvaltningsmyndigheter eller kommuner att ge regeringen tillfälle att ta över ett ärende, men föreslår inte en sådan lösning. Enligt utredningen är flera av de verksamheter som skulle kunna komma att prövas av regeringen sådana som kommuner ansvarar för, exempelvis va-anläggningar. Eftersom regeringen vid sina provningar kommer att tillämpa samma materiella bestämmelser som skulle gälla vid den ordinarie provningen, bedömer utredningen att förslagen inte kommer att ha några konsekvenser för kommunerna eller regionerna.

Utredningen föreslår att möjligheten för regeringen att förbehålla sig en provning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken begränsas. Vidare föreslås att en myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken så snart som möjligt underrättar regeringen. Pågår tillståndsprovning av en sådan verksamhet ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen senast vid den tidpunkt som anges för synpunkter i kungörelsen av ansökan. Regeringen får då rimlig tid på sig att ta ställning till huruvida förbehåll ska ske innan beslut om tillåtlighet eller dom meddelas i första instans i målet. Genom att ta bort möjligheten till förbehåll efter en dom eller beslut om tillåtlighet i första instans ökar förutsebarheten i processen och minskar risken för att domstolarnas självständighet äventyras.

Förslag om genomförande av undantaget från MKB-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) reglerar miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder. MKB-direktivet ger även möjlighet att besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser om det skulle inverka negativt på dessa syften enligt artikel 1.3. I undantagsfall kan ett visst projekt undantas från direktivets bestämmelser om det skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte enligt artikel 2.4.

Utredningen föreslår att det i miljöbalken införs en ny provningsordning som ger förutsättningar för en snabb och effektiv tillståndsprovning utifrån de situationer som kan föranleda ett undantag. Förslaget innebär att regeringen, efter ansökan av den

som avser att utföra en åtgärd eller bedriva en verksamhet som ska prövas för ett tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken eller för tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken, får undanta verksamheten eller åtgärden från kravet på en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Möjligheterna till undantag ska vara begränsade till de förutsättningar som anges i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. Nya bestämmelser om detta införs i 6 kap. 48-56 §§ miljöbalken. I tillståndsärendet ska regeringen kunna pröva alla frågor som är relevanta för bedrivandet av verksamheten eller åtgärden, till exempel frågor om Natura 2000-tillstånd. Regeringens beslut om undantag föreslås gälla i sex månader och ett tillstånd får ges för högst fyra år.

Utredningen har bedömt att förslagen innebär att verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter inte blir lika väl utredda som tidigare. Det föreslås emellertid inte någon ändring gällande kraven att få ett tillstånd, som även ska tidsbegränsas. Utredningen bedömer att undantag sannolikt kommer att aktualiseras i relativt få fall och att konsekvenserna därför är begränsade gällande miljö och klimat.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen besvarat remissen genom ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 maj 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar betänkandets bedömningar och har i huvudsak inga invändningar mot förslaget. Staden berörs bland annat av förslaget genom att miljö- och hälsoskyddsnämnden deltar i tillståndsprövningar i mark- och miljödomstol i egenskap av tillsynsmyndighet samt i vissa fall som verksamhetsutövare.

Stadsledningskontoret anser att förslaget eventuellt underskattar konsekvenserna av utökad prövning i domstol, framförallt i mark- och miljödomstolarna, vilka redan idag kan ha betydande balanser i sina mål och ärenden. Det är därför viktigt att säkerställa att den nya prövningsordningen inte orsakar ytterligare belastning på domstolarna.

Stadsledningskontoret uppfattar att utrymmet för att ansöka om undantag enligt MKB-direktivet är väl avgränsat till verksamheter som betecknas som militärt eller nationellt försvar, vilket inte bör medföra risk för en vidare tillämpning av totalförsvaret.

Vidare ser stadsledningskontoret positivt på förslaget om att tillståndsprövning av verksamheter eller åtgärder som beviljats undantag från MKB-direktivet ska ske.

Ett beslut av undantag från MKB-direktivet föreslås gälla under sex månader och tillstånd enligt nya 17 a kap. föreslås gälla högst fyra år. Stadsledningskontoret uppfattar att avsikten är att undantag inte ska kunna upprepas för samma verksamhet, vilket önskas tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Stadsledningskontoret ser en risk att det sker en så kallad inlåsnings effekt om en verksamhet etablerats på en plats efter en mindre omfattande tillståndsprovning. Vid en senare ordinarie tillståndsprovning finns det en risk att verksamheten automatiskt antas vara lämplig på platsen trots att ingen faktisk provning skett. Detta kan behöva beaktas i tillståndsprovningen.

Stadsledningskontoret konstaterar att omfattningen på underlaget för en tillståndsprovning enligt 17 a kap. kan komma att variera kraftigt och att det kan innebära en lika omfattande utredningsbörda som i en ordinarie tillståndsprovning. Av utredningen framgår att handläggningen av ärenden om undantag och efterföljande tillståndsansökningar kommer behöva ske skyndsamt och utifrån samma materiella krav som annars. Stadsledningskontoret konstaterar att remissmyndigheter inom staden därmed kommer att behöva prioritera dessa ärenden.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 28 april 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Inledande kommentar

Utredningens förslag avser huvudsakligen ändringar i ordningen för regeringsprovning av verksamhet och regeringens överprovning av vissa beslut. Miljö- och hälsoskyddsnämnden deltar i tillståndsprovningar i mark- och miljödomstol i egenskap av tillsynsmyndighet och berörs därför endast indirekt av utredningens förslag. Nämnden anger nedan inställning och kommentarer till respektive förslag.

Förslagen om regeringens roll som överinstans inom miljöområdet

Allmänt om förslaget

Sammanfattningsvis föreslås att regeringen i allmänhet inte bör vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I sådana fall då överprovningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör provningen läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad överprovning på lägre nivå.

Områdesskydd

Utredningens förslag

Länsstyrelsernas beslut att bilda naturreservat och vissa andra typer av områdesskydd och beslut om föreskrifter för de skyddade områdena överklagas idag till regeringen. Eftersom mark- och miljödomstolarna överprövar dispenser från områdesföreskrifter och andra beslut som liknar de beslut om områdesskydd som i dag överklagas till regeringen föreslår utredningen att besluten om områdesskydd överklagas till mark- och miljödomstol i stället för till regeringen. Utredningens förslag innebär att regeringen inte längre ska överpröva statliga myndigheters beslut om inrättande av olika former av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och sådana myndigheters föreskrifter om vissa områdesskydd. Kommuners beslut om inrättande av områdesskydd, t.ex. natur eller kulturreservat eller biotopskydd, och föreskrifter för sådana områden överklagas till länsstyrelsen och vidare till regeringen. Regeringens beslut kan rättsprövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Om överprövningen flyttas från regeringen till mark- och miljödomstol kommer domstolens avgöranden kunna överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Besluten kommer därmed att kunna överklagas till ytterligare en instans, men med krav på prövningstillstånd. Samtidigt kommer det inte längre vara möjligt att ansöka om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen eftersom endast regeringsbeslut kan rättsprövas. Enligt utredningen kan det inte uteslutas att länsstyrelsernas beslut med utredningens förslag kan komma att överklagas i något högre utsträckning än i dag. Utredningen konstaterar att antalet överprövningar av kommunala beslut om områdesskydd är få och att påverkan dessutom lär begränsas genom en utvecklad rättspraxis. Utredningen bedömer att förslaget sammantagna påverkan på kommunerna därigenom får anses marginell.

Nämndens synpunkter

Nämnden instämmer i utredningens bedömning och anser att förslaget kan tillstyrkas.

Terrängkörningslagstiftningen

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att de beslut enligt terrängkörningslagstiftningen som idag överklagas till regeringen istället ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta innebär att bl.a. kommuners beslut om föreskrifter enligt 15 § terrängkörningsförordningen (1978:594), som idag överklagas till regeringen, istället ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Enligt 15 § terrängkörningsförordningen får en kommun, efter att ha gett länsstyrelsen tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan körning i terräng med motordrivet fordon som i annat fall än som avses i 1 § terrängkörningslagen (1975:1313) kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. 1 § terrängkörningslagen reglerar förbud mot terrängkörning för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk på barmark, på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog, om det inte är uppenbart att körningen

kan ske utan risk för skada på skogen, och på snötäckt jordbruksmark, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på marken.

Nämndens synpunkter

Nämnden noterar att Stockholms stad inte har beslutat om sådana föreskrifter. Nämnden har inget att erinra mot utredningens förslag.

Förslagen om ytterligare tillståndsprovning enligt miljöbalken

Förslag om överlämnande av mål till regeringen

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att om en mark- och miljödomstol bedömer att ett mål rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, och att avvägningen mellan dessa två intressen bör avgöras av regeringen, ska domstolen så snart som möjligt ge regeringen tillfälle att ta över provningen. En mark- och miljödomstol ska alltid ge regeringen tillfälle att ta över provningen av överklagade beslut av en statlig myndighet som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Ett faktiskt överlämnande av målet ska ske först efter att regeringen har meddelat att den ska pröva målet och domstolen handlagt målet färdigt. Av hänsyn till domstolarnas självständighet föreslår utredningen att möjligheterna för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten att begära att mål som handläggs hos mark- och miljödomstolen ska lämnas över till regeringen tas bort. Myndigheterna kan alltjämt uppmärksamma mark- och miljödomstolen på behovet, men det är domstolen som avgör. Av samma skäl ska inte heller regeringen på eget initiativ kunna ta över provningen av ett mål. Genom att regeringen, efter att ha fått tillfälle till det, beslutar om målet ska lämnas över eller inte anser utredningen att någon möjlighet för regeringen att lämna tillbaka ett överlämnat mål inte behöver införas. Innan mark- och miljödomstolen lämnar över ett mål till regeringen med ett eget yttrande handlägger den målet i vanlig ordning och utifrån de materiella bestämmelser som gäller. Utredningen har övervägt om det bör införas en möjlighet för förvaltningsmyndigheter eller en kommun att ge regeringen tillfälle att ta över ett ärende, men föreslår inte en sådan lösning. Enligt utredningen är flera av de verksamheter som skulle kunna komma att prövas av regeringen sådana som kommuner ansvarar för, exempelvis va-anläggningar. Eftersom regeringen vid sina provningar ändå kommer att tillämpa samma materiella bestämmelser som skulle gälla vid den ordinarie provningen bedömer utredningen att förslagen inte kommer att ha några konsekvenser för kommunerna eller regionerna.

Nämndens synpunkter

Nämnden har inget att erinra mot utredningens förslag.

Förslag om regeringens tillåtlighetsprövning och myndigheternas skyldighet att underrätta

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att möjligheten för regeringen att förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken begränsas så att regeringen i de fall en tillståndsprövning redan pågår måste förbehålla sig prövningen av tillåtligheten innan dom eller beslut om tillåtlighet meddelas i första instans. De bestämmelser som finns för överlämnande till regeringen enligt utredningens föreslagna 21 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken (se avsnittet ovan) bedöms vara tillräckliga för att regeringen ska få bedöma tillåtligheten av en verksamhet under vissa förutsättningar även i överinstans. Utredningen föreslår vidare att en myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken så snart som möjligt ska underrätta regeringen om verksamheten. Pågår tillståndsprövning av en sådan verksamhet ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen senast vid den tidpunkt som anges för synpunkter i kungörelsen av ansökan. Myndigheten eller kommunen ska i samband med underrättelsen till regeringen informera prövningsmyndigheten om att underrättelse skett. Regeringen får då rimlig tid på sig att ta ställning till huruvida förbehåll ska ske innan beslut om tillåtlighet eller dom meddelas i första instans i målet. Införandet av en bortre tidsgräns för när en myndighet eller kommun ska underrätta regeringen i en pågående tillståndsprövning stämmer således överens med förslaget om en senaste tidpunkt för regeringens förbehåll. Genom att ta bort möjligheten till förbehåll efter en dom eller beslut om tillåtlighet i första instans ökar förutsebarheten i processen och risken för att domstolarnas självständighet äventyras minskar.

Nämndens synpunkter

Havs- och vattenmyndigheten har till utredningen framfört att den information som finns tillgänglig i ett tidigt skede kan vara begränsad och att det kan påverka regeringens ställningstagande. Nämnden delar denna uppfattning. Utredningen förtydligar emellertid att regeringen givetvis är oförhindrad att beakta en underrättelse från myndighet eller kommun som inkommer efter den tidpunkt som utredningen föreslår ovan och att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten så länge förbehållet sker i rätt tid, det vill säga innan första instans meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. Det finns inte heller någon sanktion om en myndighet eller kommun underrättar regeringen vid en senare tidpunkt än den föreskrivna. Utredningen har övervägt att formulera bestämmelsen så att myndigheter eller kommuner bör underrätta regeringen vid den angivna tidpunkten. Utredningens bedömning är dock att bestämmelsen blir tydligare genom formuleringen att myndigheten eller kommunen ska underrätta regeringen vid den tidpunkten. Nämnden anser sammantaget att detta torde vara tillräckligt för tillgodose behovet av att kunna uppmärksamma regeringen på behov av förbehåll. Nämnden har i övrigt inga närmare synpunkter på utredningens förslag.

Förslag om genomförande av undantaget från MKB-direktivet

Utredningens förslag

MKB-direktivet ger möjlighet att besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften enligt artikel 1.3. I undantagsfall kan medlemsstaterna undanta ett visst projekt från direktivets bestämmelser om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte (artikel 2.4).

Utredningen föreslår att det i miljöbalken införs en ny prövningsordning som ger förutsättningar för en snabb och effektiv tillståndsprövning utifrån de situationer som kan föranleda ett undantag.

Förslaget innebär att regeringen, efter ansökan av den som avser att utföra en åtgärd eller bedriva en verksamhet som ska prövas för ett tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken eller för tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken, får undanta verksamheten eller åtgärden från kravet på en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Möjligheterna till undantag ska vara begränsade till de förutsättningar som anges i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. Nya bestämmelser om detta införs i 6 kap. 48-56 §§ miljöbalken.

Regeringen ska enligt utredningens förslag pröva frågan om undantag. Prövningen ska avse huruvida förutsättningarna för undantag är uppfyllda och om det i det enskilda fallet finns skäl, och i övrigt är lämpligt, att besluta om ett undantag från kraven i den specifika miljöbedömningen. Regeringen får besluta att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden ska handläggas av regeringen, vilket i sådant fall ska anges i beslutet om undantag.

Krav på tillstånd ska gälla även vid ett beslut om undantag, men förfarandet i tillståndsprövningen ska anpassas för att möjliggöra en snabb och effektiv prövning utifrån de behov som kan föranleda ett undantag. En ansökan om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt som fått undantag ska prövas av regeringen. Om regeringen inte beslutat annat ska ärenden om tillstånd handläggas av miljöprövningsdelegation. Nya bestämmelser om regeringens tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder som beviljats undantag föreslås i nytt 17 a kap. miljöbalken.

Ett undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet kan enligt utredningen inte avse kraven i de materiella bestämmelser som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot. Även i en undantagssituation krävs därför alltid ett tillräckligt underlag för att kunna göra en bedömning av om och hur kraven i de materiella bestämmelserna kan uppfyllas. En ansökan ska innehålla de uppgifter som en ansökan normalt ska innehålla. I stället för en miljökonsekvensbeskrivning ska en ansökan innehålla de uppgifter som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter och de uppgifter som framgår av beslutet om undantag.

I tillståndsärendet ska regeringen kunna pröva alla frågor som är relevanta för bedrivandet av verksamheten eller åtgärden, till exempel frågor om Natura 2000-tillstånd och dispens enligt artskyddsförordningen. Ett tillstånd ska omfattas av rättskraft. Regeringen får inte ge tillstånd för längre tid än som är nödvändigt med hänsyn till verksamheten eller åtgärden. Tillståndet får som längst gälla fyra år.

Utredningen har bedömt att förslagen innebär att verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter inte blir lika väl utredda som de annars skulle bli, men att det å andra sidan inte föreslås någon ändring i fråga om kraven för att få ett tillstånd och tillstånden ska dessutom tidsbegränsas. Utredningen antar vidare att undantag sannolikt kommer att aktualiseras i relativt få fall. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att konsekvenserna av förslaget för miljön och klimatet vara begränsade.

Nämndens synpunkter

Nämnden anser som utgångspunkt att det är angeläget att beslut om verksamheter och åtgärder fattas på grundval av ett så fullständigt underlag som möjligt. Nämnden konstaterar emellertid också att Sverige befinner sig i ett nytt säkerhets- och försvarspolitiskt läge och att detta innebär nya behov av att verksamheter och åtgärder kan genomföras både mer skyndsamt och med ett ökat behov av skydd mot insyn.

Undantagsmöjligheterna enligt artikel 1.3 för försvar och civila olyckor och kriser föreslås genomföras i ny bestämmelse i 6 kap. 48 § miljöbalken. Nämnden noterar härvid att "försvar" inte avses omfatta totalförsvaret utan endast verksamheter som betecknas som militärt eller nationellt försvar. Undantag för beredskap vid civila olyckor och kriser avser verksamheter och åtgärder som behöver genomföras vid, eller med anledning av olycka eller kris, men däremot inte sådant som syftar till att förebygga sådana nödsituationer. Nämnden uppfattar att utrymmet för att ansöka om undantag därmed är väl avgränsat och inte torde medföra risk för en vidare tillämpning.

Nämnden noterar vidare att artikel 1.3 inte uppställer krav på tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder som beviljats undantag, men att utredningen föreslår att tillståndsprövning av sådana verksamheter eller åtgärder ändå ska ske (se förslaget 17 a kap. miljöbalken). Nämnden anser att detta är positivt.

De förslagna undantagens tillfälliga karaktär understryks av att de endast ska gälla under sex månader och att tillstånd enligt 17 a kap. ska gälla högst fyra år. Nämnden uppfattar att utredningens avsikt är att processen med undantag inte ska kunna upprepas för samma verksamhet, t.ex. om verksamhetsutövaren under tillståndets giltighet bedömer att verksamheten behöver fortsätta bedrivas. Detta bör tydliggöras även i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Nämnden vill i det sammanhanget också påpeka att det finns risk för en viss "inlåsningseffekt" som kan behöva beaktas. Om en verksamhet redan har etablerats efter en mindre omfattande tillståndsprövning, så kommer det sannolikt påverka uppfattningen om verksamhetens lämplighet på platsen. Omlokalisering av en befintlig verksamhet är inte helt oproblematiskt och det finns därmed en viss risk för

att verksamheten i en senare ordinarie tillståndsprövning presumeras vara lämplig på platsen.

Omfattningen på underlaget för en tillståndsprövning enligt 17 a kap. torde efter vad nämnden kan utläsa variera kraftigt, beroende dels på verksamhetens eller åtgärdens karaktär och dels på om regeringen i undantagsbeslutet har tagit ställning till vilka uppgifter som ansökan ska innehålla för att miljöeffekterna ska bedömas. Härtill kommer särskilda krav på visst underlag för vissa verksamheter eller åtgärder som kräver sk Natura 2000-tillstånd respektive för tillstånd till vattenverksamhet, geologisk lagring av koldioxid och nya förbränningsanläggningar med viss effekt. I konsekvensbedömningen anges att de inte går att förutse hur många ansökningar om undantag från kravet på specifik miljöbedömning som kommer att göras. Antalet ansökningar kan bero på omvärldsfaktorer eller att det inträffar extrema händelser som skapar ett behov av en snabb prövning av tidskritiska verksamheter eller åtgärder. Utredningen noterar att det också kan finnas ett egenintresse för verksamhetsutövarna att ansöka om undantag för att få en enklare tillståndsprocess.

Nämnden anser att det är bra att utredningsbehovet anpassas efter den aktuella verksamhetens eller åtgärdens karaktär, men noterar att det i vart fall teoretiskt torde kunna innebära en lika omfattande utredningsbörda som i en ordinarie tillståndsprövning. Nämnden förutsätter att utredningen har en bild av att de verksamheter eller åtgärder som blir aktuella i allmänhet borde kunna prövas mot ett enklare underlag än normalt.

Av utredningens konsekvensbedömning framgår vidare att handläggningen av ärenden om undantag och efterföljande tillståndsansökningar kommer behöva ske skyndsamt och utifrån samma materiella krav som annars. Nämnden noterar att det för remissmyndigheter, såsom miljö- och hälsoskyddsnämnden, innebär krav på att utföra uppgifterna snabbt och effektivt. Denna typ av remissärenden kommer behöva hanteras med prioritet i nämndens verksamhet.